



Associazione  
Alte Professionalità Finanza  
Credito  
Assicurazioni



Domenico Iodice

## Negoziare le transizioni professionali

Strumenti per la mobilità transnazionale  
nel settore finanziario

Negotiate professional transitions

Tools for transnational mobility  
in the financial sector



L'Associazione APF (Alte Professionalità, Finanza, Credito e Assicurazioni) si ispira ai valori e ai principi della FIRST e della CISL e si propone di difendere e promuovere, in forma organizzata in Italia e all'estero, i valori professionali dei lavoratori appartenenti alle alte professionalità del settore creditizio, assicurativo e finanziario in generale, ferma restando ovviamente la titolarità contrattuale della FIRST. Per raggiungere tali scopi l'Associazione sviluppa iniziative nei seguenti campi: la formazione e l'aggiornamento professionale; lo studio, l'analisi e la ricerca su problematiche inerenti all'ambiente, alla sicurezza, al benessere e alla qualità della vita con riguardo particolare al bilanciamento fra aspetti professionali e vita privata. Inoltre, l'Associazione si interessa di problemi relativi all'orientamento al lavoro e opera per la tutela della dignità e dell'etica del lavoro. Infine, l'Associazione intrattiene relazioni internazionali promuovendo scambi culturali con associazioni professionali europee aventi finalità comuni e collabora con organizzazioni sindacali europee di settore e confederali (UNI Europa e Eurocadres).

*APF, P&Ms Association is based on the values and principles of union organizations, FIRST and CISL. It intends to defend and promote, in Italy and abroad, the professional values of P&Ms workers belonging to credit sector, insurance and finance in general. To achieve these goals the Association develops initiatives in the following fields: training and professional development; study, analysis and research on issues concerning the work environment, the safety, the welfare and the quality of life with particular regard to the reconciliation of work and family life. In addition, the Association is interested in issues related to the work orientation and it focuses on the protection of the dignity and the ethic of the work. Finally, the Association maintains international relations by promoting cultural exchanges with European trade union associations with common goals and it collaborates with European trade unions and industry federations (Eurocadres and UNI Europa).*





*The rights of information and consultation and the role of the EWC in the development of a system of professional qualifications. Lifelong Learning and job models in the context of a larger transnational mobility in the finance sector.*



BANCHE - ASSICURAZIONI - RISCHISSIONI - AUTORITÀ

Domenico Iodice

## Negoziare le transizioni professionali Strumenti per la mobilità transnazionale nel settore finanziario



Progetto realizzato con il contributo dell'Unione Europea

*La responsabilità delle opinioni espresse nel testo è solo dell'Autore e pertanto la Commissione Europea non è responsabile per gli usi che possono essere fatti delle informazioni in esso contenute.*



La versione che fa fede è quella italiana.

© copyright 2017  
Edizioni Lavoro Roma  
Via Salaria 89

Progetto grafico di copertina: Michela Boccalini  
Copertina e impaginazione: Typeface, Cerveteri (Roma)

traduzione inglese di Marilena Furio

finito di stampare nel luglio 2017  
da tipolitografia Empograph  
Villa Adriana (Roma)

# Sommario

## Prefazione

*di Andrea Pastacaldi*

7

## Premessa

### Qualifiche professionali e certificazione delle competenze: opportunità ancora da cogliere

11

*di Pier Luigi Ledda*

## Introduzione

15

Gli antefatti

15

Il partenariato europeo: le ragioni di una scelta

16

Obiettivi generali del progetto

19

Obiettivi specifici mediante verifica *ex post*

19

## 1. La ricerca e l'approfondimento giuslavoristico

23

1.1. Inquadramento normativo comunitario del tema

23

1.2. L'urgenza di una disciplina giuridica omogenea

24

1.3. Lo *status quo ante* e il riconoscimento dei titoli professionali fino al c.d. “sistema generale residuale”

26

1.4. Il legislatore comunitario introduce la *grundnorm* del “sistema generale di riconoscimento”

29

1.5. La logica d’impianto della Direttiva 2005/36/CE

31

1.6. Il significato pratico del sistema normativo comunitario di “regola-eccezione”

32

1.7. I punti-chiave della Direttiva 2005/36/CE

34

1.8. L’impatto delle modifiche ex Direttiva 2013/55/UE sulla Direttiva 2005/36/CE

38

1.9. Prime valutazioni d’impatto

48

1.10. Lo “stato dell’arte” dopo la Direttiva 55 nella Comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2017

49

1.11. La “questione ontologica” in COM (2016) 820 final

50

1.12. Lo spirito della Comunicazione declinato all’interno del settore del credito

53

1.13. Criticità e incompletezza del quadro normativo

55

1.14. La transizione filosofica da un sistema eteronomo a un sistema di autoregolamentazione pattizia

56

1.15. L'European Qualification Framework: un <i>tool</i> per il legislatore e le parti sociali	57
1.16. Il sistema EQF in breve	59
1.17. Lo stato di attuazione degli EQF nei Paesi dell'Unione e la nuova proposta di Raccomandazione	61
1.18. I limiti evidenziati nella recente Proposta di Raccomandazione abrogativa EQF: il <i>vulnus</i> del settore privato	63
1.19. <i>Natura abhorret a vacuo</i> : cosa succede nel settore privato in assenza del regolatore?	66
1.20. L'esperienza italiana: l'autarchia delle parti sociali	67
1.21. Il limite dell'esperienza italiana	73
<b>2. La proposta: una soluzione nell'ottica della sussidiarietà comunitaria</b>	<b>77</b>
2.1. L'attuazione dei desiderata della Direttiva 2005/36/CE mediante il recupero del ruolo dei CAE	77
2.2. Come realizzare sistemi omogenei di certificazione delle competenze a livello europeo: il ruolo potenziale dei CAE	78
2.3. Le nuove sfide del riconoscimento delle qualifiche funzionali in caso di crisi aziendale	82
2.4. Coniugare anticipazione del cambiamento e gestione delle crisi aziendali mediante la partecipazione dei lavoratori nelle sedi CAE	84
2.5. La negoziazione sulle transizioni professionali nel combinato disposto delle Direttive 2009/38 e 2005/36	86
<b>Conclusioni</b>	<b>93</b>
<b><i>English version</i></b>	<b>97</b>
<b>Appendice</b> <b>Il testo del progetto finanziato dalla Commissione europea</b>	<b>183</b>
<b>Bibliografia essenziale</b>	<b>201</b>

## Prefazione

di Andrea Pastacaldi\*

Accolgo con piacere l’invito dell’autore Domenico Iodice a scrivere queste brevi note di introduzione al volume, che rappresenta il compimento del percorso scientifico e operativo del progetto “The rights of information and consultation and the role of the EWC in the development of a system of professional qualifications. Lifelong Learning and job models in the context of a larger transnational mobility in the finance sector”, finanziato dalla Commissione europea (VS/2016/0064). Le attività si sono sviluppate dal 1° marzo 2016 fino al 31 luglio 2017 ed hanno visto la partecipazione di un qualificato e quantitativamente significativo partenariato, rappresentativo a livello europeo del settore finanziario in generale e delle banche in particolare. La realizzazione di questa esperienza è stata resa possibile dal finanziamento da parte della Commissione europea DG “Occupazione, Affari sociali e Inclusione” nel quadro del programma di sviluppo e potenziamento del dialogo sociale europeo.

L’idea forza alla base del progetto e del relativo programma di interventi didattici e formativi è la seguente: il rafforzamento delle tutele dei lavoratori appartenenti alle multinazionali del settore bancario e finanziario non può prescindere dall’azione congiunta e coordinata tra CAE, sindacati europei, nazionali e aziendali. Lo stesso convincimento permeava due precedenti progetti, sempre finanziati dalla CE e che a questo sono legati da una sorta di *fil rouge*, che è testimonianza della sistematica volontà, quasi “caparbietà” euristica del direttore scientifico dei progetti finanziati (nonché autore del presente volume) di contribuire al miglioramento degli strumenti messi a disposizione delle parti sociali dalla normativa comunitaria.

L’autore non si stanca di affermare, quale novello Menenio Agrippa nel suo apolojo del corpo umano, che la mancata sinergia fra i rappresentanti dei lavoratori delle aziende multinazionali produce una oggettiva debolezza nel rapporto con i datori di lavoro. Infatti i CAE ottengono le informazioni prima che le decisioni d’impresa producano effetti rilevanti sugli occupati e sulla organizzazione del lavoro, ma non han-

\* Presidente APF.

no titolarità negoziale. Titolarità che è invece nel dominio dei sindacati: che però, a loro volta, non dispongono delle informazioni necessarie in maniera tempestiva per affrontare una efficace trattativa con le aziende stesse. Iodice invita pertanto ciascuno dei due interlocutori datoriali a rinunciare a “fette” di potere per metterle in condivisione, in vista di un obiettivo comune. Quale responsabile scientifico del progetto, l'autore ha reso concreto questo modo di operare cooperativo attraverso simulazioni di *role playing*, in cui sindacalisti e membri CAE si sono confrontati con il “dilemma del prigioniero”, laddove notoriamente la strategia cooperativa porta alla soluzione più opportuna ed efficace.

Il volume di Iodice va però oltre l'ambizione formativa, offrendo al lettore una sintesi degli argomenti trattati e delle proposte emerse nel corso del progetto e, per ultimo, ha la finalità di contribuire al consolidamento del quadro giuridico esistente a livello comunitario attraverso l'individuazione di precise, possibili linee di sviluppo. L'autore ha raccolto, elaborato e sviluppato i contributi forniti nel corso degli workshop e delle conferenze dai rappresentanti dei datori di lavoro, dei sindacati appartenenti a undici paesi europei e di quattro fra i maggiori CAE del settore bancario (UniCredit, BNP Paribas, Crédit Agricole e Santander) che sono stati partner attenti e partecipativi del progetto. Il focus del progetto è sul sistema delle qualifiche professionali, visto anche come fattore di sviluppo della mobilità transnazionale dei lavoratori: fenomeno che assumerà rilevanza nel futuro di breve e medio periodo nel settore delle banche europee.

La ricerca incentra l'attenzione, come abbiamo già detto, sul ruolo dei CAE e dei sindacati a tutti i livelli e sugli strumenti normativi (negoziiali e legali) utili a migliorare l'efficacia della contrattazione collettiva a livello di impresa, spostandone i confini dall'ambito nazionale a quello transnazionale.

Venendo in particolare alla struttura del volume, la prima parte approfondisce gli aspetti giuslavoristici, con un ricco inquadramento normativo comunitario della materia. L'autore dedica particolare attenzione, e non poteva essere altrimenti, alle Direttive comunitarie 2005/36 e 2013/55, analizzandone le logiche d'impianto, i punti chiave e le modificazioni introdotte. La prima parte si chiude con una interessante riflessione sullo “stato dell’arte” alla luce della recente Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni (COM(2016) 820 Final).

La seconda parte affronta il problema della declinazione al settore delle banche della normativa comunitaria in materia di sistemi di qualifiche

professionali. Infine nella terza parte l'autore, quale conclusione dello sviluppo dei ragionamenti precedenti, presenta la sua proposta di soluzione del problema, secondo la logica della sussidiarietà comunitaria. Qui il contributo scientifico assume l'aspetto più innovativo e originale. Postulando la centralità del ruolo dei CAE, Iodice indica, in via predittiva, nello sviluppo di intese negoziali in tale sede transnazionale la chiave di volta per la realizzazione di sistemi omogenei di certificazione delle competenze a livello europeo: sia per fronteggiare eventuali crisi aziendali, sia per rafforzare i diritti di partecipazione dei lavoratori.

Invito pertanto alla lettura di questo interessante volume e desidero ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile la realizzazione del progetto. Prima di tutto voglio ringraziare la Segreteria nazionale della FIRST, nella persona di Giulio Romani, segretario generale, che ha messo a disposizione la struttura e le risorse necessarie al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di cui sopra. Un grazie particolare lo rivolgo al project manager che ha avuto la responsabilità operativa del progetto: Pier Luigi Ledda, segretario nazionale della FIRST, che ha efficacemente coordinato lo staff dei ricercatori e formatori composto da Anna Masiello, Antonio Masciale e Paola Vinciguerra. Grazie anche a Mauro Incetoli che, in qualità di responsabile del Dipartimento internazionale di FIRST, ha accompagnato lo sviluppo del progetto con i suoi consigli e suggerimenti. Un contributo importante è stato fornito inoltre da Luciano Malvolti, che ha curato il sito internet, al quale rimandiamo per un'ampia panoramica sul dibattito che si è sviluppato fra i partner e per la documentazione dell'intero progetto. Un ringraziamento particolare va anche ai partner che hanno partecipato attivamente a tutte le fasi del progetto. I sindacati: APF FIRST (Italia), FABI (Italia), FISAC CGIL (Italia), UILCA UIL (Italia), FeS-UGT Federaciòn de Servicios de la Union General de Trabajadores (Spagna), UPA (Romania), Konfederacja Pracy (Polonia), CFDT Banques et Assurances (Francia), OSPPP Odborovy Svaz Pracovniku Peneznictvi a Pojistovnictvi (Repubblica Ceca), OZPPaP (Slovacchia), FINANSFORBUNDET (Danimarca), BASISEN (Turchia), FOFEC (Francia), UNI Europa (Federazione Sindacale Europea) e UNICREDIT BANK, FBA Fondo Banche Assicurazioni e Federmanagement in rappresentanza dei datori di lavoro. I CAE: UniCredit (Italia), Crédit Agricole (Francia), BNP Paribas (Francia) e Banco Santander (Spagna).

Infine, il mio ringraziamento va a Marilena Furio che, nonostante le difficoltà di un linguaggio specialistico, si è presa l'onere della traduzione in lingua inglese.



## Premessa

# Qualifiche professionali e certificazione delle competenze: opportunità ancora da cogliere

di Pier Luigi Ledda\*

Vorrei fornire, in queste poche righe, una chiave di lettura squisitamente sindacale e pragmatica degli obiettivi del progetto “The rights of information and consultation and the role of the EWC in the development of a system of professional qualifications. Lifelong Learning and job models in the context of a larger transnational mobility in the finance sector”, finanziato dalla Commissione europea (VS/2016/0064) e promosso da FIRST CISL in partnership con numerosi sindacati europei del settore, e del presente volume.

Si tratta di una ideale risposta alla seguente domanda: da quali esigenze nasce il tema delle qualifiche professionali, e perché è oggi considerato una priorità sindacale?

Ritengo che il tema sia estremamente attuale e importante perché tramite la professionalità è possibile, da una parte, offrire alle imprese opportunità di crescita stabile e sostenibile della produttività e della redditività, e, dall'altra, garantire al lavoratore condizioni di occupabilità e una maggiore remunerazione. Punti di partenza sono: competenze, responsabilità e capacità – considerate e misurate rispetto ai ruoli – da correlare a formazione, valutazione, retribuzione e mettere in coerenza con l'organizzazione del lavoro e le strategie di business. Valorizzare la professionalità garantendo ai lavoratori riconoscibilità e spendibilità delle competenze, specie nei processi di riorganizzazione delle aziende, rende competitivi i lavoratori sul mercato del lavoro e vincenti le aziende nella competizione globale.

Per FIRST CISL si tratta dunque di un progetto strategico, naturale evoluzione di un progetto sviluppato nel 2014, sempre approvato e finanziato dalla UE, che ha indagato sulle nuove e più efficaci modalità di collaborazione tra CAE e sindacati, temi anch'essi centrali per la tutela sostanziale dei lavoratori, al di là di slogan e posizioni ideologiche.

Ma esso non deve rappresentare una priorità solo per il sindacato: deve essere centrale anche per le aziende. In questo senso è di grande rilevanza la circostanza che il progetto abbia visto la partecipazione ai lavori di alcuni importanti gruppi bancari e del Fondo Banche Assicura-

\* Segretario nazionale FIRST CISL.

zioni. Le qualifiche professionali, la loro riconoscibilità e spendibilità, anche in un contesto transnazionale, sono infatti temi centrali nella gestione negoziale dei processi di internazionalizzazione in atto nel sistema. È un fatto incontrovertibile che oggi nel nostro settore lo scenario di riferimento sia multinazionale, in quanto attraversa i confini geografici e legislativi. La globalizzazione dell'economia, l'aumento della competitività dei mercati, la ricerca di una maggiore efficienza nella gestione aziendale, il ruolo dei regolatori e la rivoluzione digitale hanno richiesto alle aziende di ristrutturare i propri modelli organizzativi adottando economie di scala internazionale.

Esiste anzitutto il diritto di svolgere un'attività lavorativa in altro Stato dell'UE: è sancita a livello comunitario la cosiddetta "libera circolazione dei lavoratori". A tale importante libertà formale deve corrispondere una libertà sostanziale, derivante dalla riconoscibilità delle competenze professionali maturate e definitivamente acquisite dal lavoratore in grado di garantirgli occupabilità, secondo il concetto di *flexicurity*. La Direttiva 2005/36/CEE ha introdotto alcuni principi per il riconoscimento delle qualifiche; uno di questi si basa sull'esperienza professionale – natura e durata della stessa – maturata nello Stato membro d'origine. Manca però un quadro giuridico comunitario certo e univoco in materia di contrattazione collettiva transnazionale per dare concretezza ai principi sopra esposti di *flexicurity* in un contesto di sicurezza per i lavoratori e di flessibilità operativa per le aziende.

Accanto a questo tema, che pure è centrale (ma che è già oggetto di indagine e attenzione dei regolatori), se ne pone oggi un altro, che evidenzia forti criticità, se non vere e proprie emergenze: nel settore privato, dove il sistema di riconoscimento e certificazione delle qualifiche è ancora inefficace, le continue riorganizzazioni aziendali generano espulsioni di lavoratori e lavorazioni. Occorre presidiare questi fenomeni, perché le riorganizzazioni determinino processi di riqualificazione e ricollocazione, mediante adeguati investimenti formativi nelle competenze professionali. Le strategie transnazionali delle imprese, se gestite con il consenso delle parti sociali, possono mitigare i processi espulsivi, generando riallocazione di lavoratori, anche da un Paese all'altro del perimetro comunitario, e possono persino risolvere i problemi dal punto di vista della regolamentazione dei diritti. Altrimenti, la mobilità dei lavoratori – se non gestita correttamente, cioè in via negoziale – diventa essa stessa una criticità anche all'interno dei confini nazionali.

Si tratta dunque di uno studio che per FIRST CISL è di grande interesse, anche nella prospettiva del coordinamento della contrattazione

aziendale, perché si avvale di due esperienze significative realizzate nel settore finanziario nel campo delle qualifiche professionali, analizzate e studiate in modo interrelato: il “Repertorio di figure professionali nel settore del credito” e il “Global Job Model”. La prima è una iniziativa del Fondo Banche e Assicurazioni, promossa dall’Associazione bancaria italiana – ABI – e da CGIL, CISL e UIL di categoria, che ha coinvolto otto banche e rappresentanti dei lavoratori e ha portato all’elaborazione del *Manuale di certificazione delle qualifiche delle banche commerciali*. La seconda esperienza è un interessante sistema sviluppato da UniCredit, finalizzato a semplificare l’organizzazione della banca, con l’intento di rendere lo sviluppo e la gestione professionale, in tutto il Gruppo, più trasparente, semplice e coerente. Un modello che descrive e valuta tutti i lavori all’interno del Gruppo esplicitando, con un linguaggio comune e universale tra tutti i dipendenti, Risorse umane e funzione Business, compiti chiave, responsabilità e competenze necessari per eseguire i lavori indicati.

Il seguente approfondimento tematico risponde alla prerogativa di ruolo che FIRST CISL intende esercitare: elaborare nuove linee strategiche per la contrattazione aziendale, non solo in chiave operativa, ma anche in chiave predittiva. La ricerca che segue infatti apre: al mondo scientifico, offrendo connessioni inedite, nuovi criteri ermeneutici dei fenomeni d’impresa; al mondo delle relazioni industriali, con proposte di innovazione contrattuale; ai regolatori comunitari, prospettando un nuovo, più partecipato sistema normativo, che recepisca gli accordi che le parti sociali sono in grado di esprimere, e ne faciliti lo svolgimento.

In una parola, il desiderio e l’auspicio che vogliamo esprimere è che di questi temi, strategici per la tutela dell’occupazione e delle professionalità, si dibatta a tutti i livelli senza preconcetti, né barriere.



# **Introduzione**

## **Gli antefatti**

La ragione pratica di questo approfondimento monografico risiede nella presentazione e nello sviluppo del progetto, finanziato dalla Commissione europea, relativo al ruolo dei diritti di informazione e consultazione e, in specie, dei Comitati aziendali europei come sede fisica delle attività di negoziazione di un sistema di qualifiche professionali europeo. L’obiettivo del progetto consiste infatti nel tentativo di concettualizzare il superamento sia di un approccio legislativo-regolamentare eteronomo (di respiro comunitario o di timbro nazionalistico) sia di un approccio negoziale classico, che esprime una regolamentazione autonoma, ma incapace di superare i confini della singola azienda nazionale o del settore nazionale in cui l’accordo collettivo è vigente ed opera.

Il tentativo, indubbiamente ardito, che la ricerca scientifica e l’ingegneria negoziale devono compiere insieme, in assenza di un quadro regolativo comunitario della contrattazione collettiva transnazionale, è quello di superare i confini della nazione e dell’azienda nazionale, incrociando le esigenze di flessibilità e di duttilità che le imprese multinazionali del settore finanziario esprimono, mediante una sana, ampia e “anticipatoria” negoziazione transnazionale dei ruoli e delle qualifiche funzionali. Attività, questa, da svolgersi proprio nelle sedi fisiche in cui tali interessi sovranazionali di impresa si esprimono: i Comitati aziendali europei. L’eccezione che i lettori più attenti immediatamente muoveranno alla tesi qui avanzata è che i Comitati aziendali europei non rappresentano sedi negoziali vere e proprie, né tantomeno sedi di contrattazione collettiva, ma meri luoghi di esercizio di quei “diritti di informazione e consultazione” che le Direttive comunitarie espressamente riconoscono e garantiscono.

Siamo perfettamente consapevoli della congruità dell’eccezione. Ciononostante, pur in assenza di riferimenti certi e con spirito visionario e, insieme, pragmatico, riteniamo che vada prodotto uno sforzo di orientamento delle attività di negoziazione tra parti sociali in un ambito che superi i confini della singola azienda e/o del settore nazionale di riferimento. La negoziazione tra parti sociali europee rappresenterebbe in-

dubbiamente l'optimum dal punto di vista del perimetro di copertura degli accordi; ma esso costituisce il livello più evoluto, e perciò lontano, di regolamentazione autonoma delle qualifiche funzionali di settore. Difficilmente le imprese bancarie, che sono in larga parte multinazionali europee del settore, rinuncerebbero alle peculiarità dei propri autonomi modelli organizzativi e di business (che esprimono propri ruoli e qualifiche funzionali) per aderire invece, fino a ritenersi vincolate, a un modello settoriale europeo espressivo di un unico manuale delle qualifiche. Piuttosto, le multinazionali europee preferirebbero costruire in splendida autonomia, al proprio interno, modelli di lettura e parametrazione delle qualifiche del personale, valide all'interno del Gruppo. È il caso del Global Job Model espresso dal Gruppo di UniCredit, oggetto di studio e di approfondimento nelle varie fasi del progetto.

L'idea di fondo, che fa da matrice all'intero lavoro di ricerca, è di cogliere quanto di buono c'è in tali esperienze di regolazione unilaterale (ovvero lo spirito pragmatico di omogeneizzazione del possibile), recuperando altresì, all'interno di tale area di interesse regolatorio espresso dalle imprese, il palpito della negoziazione collettiva. Soltanto una volta che saranno disponibili un certo numero di Joint Texts sottoscritti a livello di multinazionali europee del settore, sarà possibile procedere ad un ulteriore lavoro negoziale di armonizzazione delle qualifiche professionali, in ambito settoriale europeo (e dunque con piena investitura negoziale delle federazioni europee di settore). E magari, a quel punto, si potrà persino richiedere al legislatore comunitario di recepire, a livello normativo eteronomo, il risultato di tali approdi negoziali. Occorre dunque procedere in chiave negoziale con visione e pragmatismo, e dunque per gradi.

## Il partenariato europeo: le ragioni di una scelta

È per questa ragione che il progetto ha selezionato sia sindacati sia CAE fra i partner del progetto. Dallo scambio di esperienze e dall'intensificazione del processo di collaborazione tra queste componenti del dialogo sociale possono infatti emergere buone prassi e nuove strategie per una definizione più efficace e condivisa delle qualifiche funzionali di settore e aziendali.

In tal senso, evidentemente ancora poco è stato fatto. È vero infatti che alcune imprese del settore creditizio hanno correttamente individuato il problema come cruciale per migliorare l'efficacia dei propri processi or-

ganizzativi, ma d’altro canto molto scarso è stato finora il grado di coinvolgimento sindacale nell’individuazione delle possibili soluzioni.

Inoltre, le multinazionali del credito che hanno operato tali scelte strategiche non hanno ritenuto che tale tema dovesse essere considerato “negoziiale”, e pertanto si sono limitate a fornire mere “informazioni”, sia pur preventive, ai rispettivi CAE. Questi ultimi, a loro volta, hanno forse sottovalutato l’importanza del tema, considerandolo secondario rispetto ai temi “classici” delle riorganizzazioni con espulsione di lavoratori ed esternalizzazione di attività. In una parola, nessuno degli attori sociali potenzialmente interessati dal tema delle qualifiche funzionali (sindacati e CAE) ha finora messo il tema al centro delle proprie rivendicazioni, e pertanto non si è fatto ancora alcun significativo passo in avanti, rispetto al mero esercizio di diritti (passivi) di informazione, in termini di esercizio (attivo) dei diritti di consultazione.

A livello di settore creditizio, sono stati tuttavia condotti studi importanti, anche con gestione paritetica e condivisa delle fonti di informazione provenienti dalle singole aziende.

È questo il caso italiano, che contempla uno studio fatto di concerto tra ABI (l’Associazione dei banchieri italiani) e FBA (Fondo di settore a gestione paritetica di sindacati e aziende) e condotto da ISFOL con la collaborazione di BNL, Banca Popolare Emilia R., Banca del Piemonte, Banco Popolare, Credem, MPS e UniCredit.

Questi studi costituiscono una base scientifica valida, che assevera sia il valore aggiunto rappresentato dai risultati condivisi e sia l’esigenza di una conseguente attività di definizione negoziiale delle qualifiche funzionali, con l’obiettivo certificativo di competenze spendibili all’esterno. D’altro canto, registriamo una sorta di diffidenza da parte delle aziende verso la rivendicazione di un ruolo attivo da parte di sindacati e CAE, dal momento che la definizione delle qualifiche funzionali si riverbera sempre, sotto l’aspetto contrattuale, in definizione degli inquadramenti e del connesso salario di livello.

Il tema della certificazione delle qualifiche rischia di rimanere negletto a causa delle resistenze aziendali a garantire la partecipazione sindacale, dal momento che detto tema diviene inevitabilmente, se oggetto di negoziazione, anche causa di rivendicazione salariale.

E il sentimento di diffidenza rischia di divenire virale, se si considera che analogamente esso anima anche, e specularmente, i sindacati nazionali aziendali: sia verso i CAE (considerati a torto soggetti non adeguatamente rappresentativi né portatori di interessi dei lavoratori nazionali), sia verso i datori di lavoro (considerati poco sensibili al tema della spon-

dibilità delle competenze e viceversa molto interessati ad estendere l'area delle responsabilità professionali a un più elevato numero di qualifiche).

Insomma, anche e soprattutto in questa materia occorre abbattere il muro del pregiudizio e creare spazi di confronto e di dialogo tra gli attori sociali: è questo l'obiettivo principale del progetto.

Oltre alle esperienze di settore, opportunamente riportate a sistema nel progetto finanziato dalla Commissione, registriamo anche esperienze di punta da parte di singole aziende. È il caso di UniCredit che, oltre a partecipare all'iniziativa come referente CAE, è coinvolta a livello sindacale aziendale italiano in quanto la società capogruppo (avente appunto sede in Italia) ha sviluppato un sistema di qualifiche funzionali a livello globale denominato GJM (Global Job Model). Nello sviluppo del progetto sono stati analizzati, prima e più che i contenuti del GJM, i processi che ne hanno consentito la definizione. A tal proposito, essi appaiono decisamente migliorabili sotto il profilo della partecipazione sindacale. Da un lato, infatti, la scelta strategica della capogruppo è stata partecipata tempestivamente al competente CAE, nel pieno rispetto dei diritti di informazione di questi; dall'altro, a ciò non ha fatto seguito una adeguata consultazione, finalizzata a consentire l'espressione di un feed-back e dunque una effettiva partecipazione al processo decisionale d'impresa.

Successivamente alla definizione del GJM, il sindacato aziendale italiano ha richiesto alla propria controparte datoriale l'apertura di una fase negoziale finalizzata al recepimento in accordo delle indicazioni del modello, ma a tutt'oggi non si registrano risposte adeguate e a maggior ragione effettive disponibilità aziendali.

Il coinvolgimento nel progetto dei partner di UniCredit ha facilitato il dialogo tra le parti e la comprensione, mediante testimonianze dirette, dell'esatta dimensione del tema, che deve divenire negoziale. Auspicchiamo che tale coinvolgimento offra l'occasione per un ulteriore confronto e per l'elaborazione di una strategia comune tra CAE e sindacato, oltre che (grazie al lavoro degli altri partner) per una sistematizzazione delle iniziative a livello di settore e sovranazionale.

I margini di miglioramento nell'esperienza UniCredit consistono nell'esercizio dei diritti di consultazione garantiti dalla Direttiva 2009/38/CE, che può condurre a un approdo negoziale: una definizione comune (Joint Declaration) su profili professionali e qualifiche funzionali, sottoscritta in sede CAE anche dai sindacati nazionali. Tale atto di indirizzo impegnerebbe infatti il management della multinazionale a recepirne gli effetti mediante contrattazione aziendale. In pratica tale dichiarazione con-

giunta trasformerebbe il tema strategico anche in tema contrattuale, impegnando la controparte aziendale almeno alla trattazione del tema relativo agli inquadramenti, indipendentemente dall'esito del confronto negoziale. Il trait d'union normativo tra Joint Declaration e contrattazione aziendale è il contratto collettivo di settore ABI, che definisce gli standard inquadramentali mediante declaratorie di ruolo e di profili professionali in termini generali.

## **Obiettivi generali del progetto**

In sintesi, gli obiettivi del progetto, secondo le indicazioni CES (Call for Proposals VP/2014/03), consistono nell'agevolare l'attuazione del diritto dell'Unione in materia di informazione e consultazione dei lavoratori delle imprese nazionali e multinazionali; nel facilitare la creazione di CAE e nel rafforzare i poteri e la consapevolezza di quelli esistenti, nella completa armonizzazione alla Direttiva 2009/38/CE; nel rafforzare il ruolo degli organismi di rappresentanza nel governo dei processi di riorganizzazione, mediante la definizione e la gestione comune delle qualifiche funzionali dei lavoratori; nel rendere i sindacati nazionali edotti e partecipi delle dinamiche gestionali d'impresa lì dove esse si originano, contribuendo alla definizione dei processi.

L'analisi scientifica e delle prassi di relazioni industriali realizzate va ovviamente condotta Paese per Paese, e questo obiettivo di analisi comparistica connota e contraddistingue il progetto, che ha anche la finalità ultima di indirizzare alla Commissione europea alcune proposte atte a ridefinire il tema della contrattazione collettiva transnazionale d'impresa oltre gli attuali ambiti del c.d. "quadro normativo opzionale". Dall'analisi dell'esistente, dalle sue costanti e dalle sue esperienze di punta, è possibile ricavare indirizzi normativi atti a codificare con il carattere dell'imperatività uno scenario normativo comunitario che rafforzi il ruolo della negoziazione collettiva legittimando i suoi attori transnazionali.

## **Obiettivi specifici mediante verifica *ex post***

I risultati attesi di questo progetto corrispondono pienamente con la Call for Proposals: essi consistono nelle proposte finali, che emergono dall'analisi delle dinamiche di interazione presenti nelle varie fasi, tese a

migliorare le possibilità per le parti sociali di esercitare i loro diritti e doveri in materia di partecipazione dei lavoratori, con particolare riguardo alla definizione transnazionale delle qualifiche funzionali. Il rafforzamento della cooperazione tra le parti sociali e gli altri attori in relazione al diritto dell’Unione sul coinvolgimento dei lavoratori è infatti fattore predittivo di successo delle riorganizzazioni d’impresa, al fine di garantire, mediante la pace sociale, la migliore conservazione del patrimonio aziendale anche nelle fasi di cambiamento strutturale.

Nella fase finale del progetto si è contribuito, grazie alla diffusione dei dati acquisiti, a una sorta di follow-up sui risultati del “test di fitness” introdotti dalla Direzione Employment fin dal 2010 per verificare gli effetti e l’operatività delle tre Direttive nell’area dei diritti di informazione e consultazione dei lavoratori alla ricerca di ridondanze normative e di eventuali integrazioni.

Come noto, nel quadro del suo programma di lavoro 2010, la Commissione ha effettuato una valutazione *ex post* del funzionamento e degli effetti combinati delle tre Direttive in materia di informazione e consultazione dei lavoratori:

- 98/59/CE – Licenziamenti collettivi;
- 2001/23/CE – Trasferimento di imprese, con particolare attenzione all’art. 7;
- 2002/14/CE – Quadro generale.

In pratica si è inteso dimostrare che mediante la partecipazione effettiva dei lavoratori ai processi decisionali che riguardano la determinazione delle qualifiche funzionali è possibile creare profili di ruolo più adeguati alla realtà del mercato del lavoro, e dunque non solo certificabili ma anche maggiormente spendibili nel caso di passaggio dei rapporti di lavoro da un’azienda ad un’altra. La effettiva spendibilità di una qualifica funzionale implica infatti interesse al profilo di ruolo sia per l’impresa che assume, sia per il lavoratore in mobilità, che trova nell’impresa cessionaria o comunque acquirente del suo rapporto di lavoro un trattamento economico-normativo già adeguato al proprio profilo. Il miglioramento dell’efficacia del sistema delle qualifiche funzionali, realizzato mediante la partecipazione dei lavoratori si traduce, a sua volta, nella diminuzione degli effetti espulsivi connessi alle riorganizzazioni (cioè in un minore uso dei licenziamenti collettivi) e in un maggior uso degli strumenti di flessibilità interna come la mobilità infra-gruppo, che ha minori impatti sociali a carico del sistema previdenziale e assistenziale pubblico. In pratica, la valorizzazione della partecipazione di CAE e sindacati insieme nella gestione strategica preventiva d’impresa ga-

rantisce, mediante la condivisione di scelte e strategie, migliore coesione interna alle aziende e minori costi sociali (intesi come vertenzialità), minore dispersione di know-how, di esperienze professionali e di storie individuali e collettive. E dunque, in definitiva, il progetto ha inteso fornire la prova dimostrativa del teorema per cui l'utilizzo della “linea 03” per la gestione di questo tema cruciale è, oltre che originale, anche perfettamente logica e coerente con gli obiettivi di valutazione *ex post* del funzionamento e degli effetti combinati delle tre Direttive in materia di informazione e consultazione dei lavoratori. Il progetto finanziato dalla Commissione europea rappresenta, sotto tale profilo, una inedita occasione di approfondimento del tema, e pertanto merita di essere riportato (cfr. Appendice), nella sua integrità testuale, a fini di conoscenza, oltre che di rendicontazione delle attività appena concluse.



# 1 La ricerca e l'approfondimento giuslavoristico

## 1.1. Inquadramento normativo comunitario del tema

Dal Consiglio di Lisbona si attiva il nesso strategico tra occupabilità degli individui, apprendimento permanente, sviluppo economico armonico e sostenibile. Una delle quattro libertà di cui beneficiano i cittadini dell'UE è la libera circolazione dei lavoratori. Essa include i diritti di circolazione e di soggiorno dei lavoratori, i diritti di ingresso e di soggiorno dei loro familiari e il diritto di svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro. Tale libera circolazione si fonda su una solida base giuridica comunitaria:

- articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE);
- articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e articoli 20, 26 e 45-48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- Regolamento (UE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione;
- Regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il suo Regolamento di applicazione (CE) n. 987/2009;
- giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea.

A tale libertà "formale" deve corrispondere una libertà "sostanziale" derivante dalla riconoscibilità, all'estero, delle competenze professionali maturate e definitivamente acquisite al "bagaglio" del lavoratore transfrontaliero nel Paese d'origine. È per questo che occorre parlare di ruoli, qualifiche e profili professionali.

Per "ruolo" o "qualifica" professionale si intende il raggiungimento di uno standard di conoscenze, abilità e competenze, relativamente ad un certo settore della formazione ed istruzione professionale. Più completa è la seguente definizione dell'OCSE: "Si ottiene una qualifica quando un ente competente determina che l'apprendimento di un individuo ha raggiunto uno specifico standard di conoscenza, abilità e com-

petenze. Lo standard dei risultati d'apprendimento è confermato per mezzo di una valutazione o del completamento di un corso di studi. L'apprendimento e la valutazione di una qualifica può avere luogo tramite un corso di studi e/o un'esperienza sul posto di lavoro”.

Il Trattato dell'Unione europea assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e, in particolare, disciplina il diritto di stabilimento che investe qualsiasi attività di lavoro svolta in regime di non subordinazione e in modo stabile. Il diritto di stabilimento ricorre nei casi in cui un professionista qualificato intenda esercitare la propria professione in uno Stato membro diverso da quello in cui ha ottenuto la qualifica professionale. Tuttavia, poiché ogni Stato membro può subordinare l'accesso a una determinata professione al possesso di una qualifica professionale specifica, che può variare negli Stati a seconda dei rispettivi ordinamenti, la qualifica ottenuta nello Stato di origine potrebbe non essere spendibile sul territorio di un altro Stato membro.

## 1.2. L'urgenza di una disciplina giuridica omogenea

Il riconoscimento delle qualifiche professionali all'interno dell'UE corrisponde a un'esigenza percepita come prioritaria sia dalle istituzioni sia dai cittadini. Per entrambi i soggetti (pubblici e privati) vale una duplice serie di motivazioni: valoriali e pragmatiche.

Da un lato, tale riconoscimento realizza un principio di uguaglianza sostanziale tra i cittadini dei Paesi membri, e quindi esplicita uno dei tratti fondativi dell'Unione stessa (il principio dell'uguaglianza, inteso come parità, uguaglianza sostanziale delle opportunità). Dall'altro lato, tale riconoscimento facilita la realizzazione degli obiettivi economici di chi fa impresa o esercita una professione, e dunque dilata lo “spazio economico europeo”, amplificando gli effetti dell'unione monetaria.<sup>1</sup> È singolare ed emblematico che il dibattito sul ruolo delle qualifiche funzionali europee quale fattore propulsivo dello spazio economico europeo si sviluppi proprio nel periodo storico in cui l'euro diventa la moneta unica.

L'interesse al tema delle qualifiche professionali europee storicamente risale infatti, in termini di consapevolezza e responsabilità politi-

<sup>1</sup> La nascita ufficiale della moneta unica europea avviene il 1º gennaio 1999, con un comunicato del Consiglio dei ministri europeo. Il debutto dell'euro sui mercati finanziari risale al 1999, mentre la circolazione monetaria ha effettivamente inizio il 1º gennaio 2002 nei dodici Paesi dell'Unione che per primi hanno adottato la nuova valuta.

tica da parte del legislatore europeo, almeno al 2001. È in quell'anno che in Europa si percepisce l'urgenza di un quadro normativo organico di riferimento. La proliferazione di precedenti interventi legislativi comunitari, difettando di una comune cabina di regia e di una prospettiva strategica chiara, paradossalmente rischiava di ostacolare la formazione di uno spazio economico europeo delle opportunità.

Le raccomandazioni del Consiglio europeo di Stoccolma del 2001 invitavano pertanto la Commissione a elaborare un regime più uniforme, trasparente e flessibile del riconoscimento delle qualifiche professionali. In attuazione di tale invito, nel 2005, la Direttiva n. 36 perseguiva un primo obiettivo strategico: se non la realizzazione completa di un "Europa delle opportunità professionali", almeno un riordino della materia delle qualifiche funzionali, superando in tal modo la precedente ipertrofia normativa.

La questione non può essere banalmente ridotta a mero tecnicismo; una Direttiva di natura ricognitiva non rappresenta solo una tecnicità legislativa di sapore neutro. L'eccessiva produzione di normative specifiche e microsettoriali, infatti, era di per sé un male. Provocava ridondanze formali, sovrapposizioni di discipline e pericolose zone grigie di tutela: esse determinavano, di fatto, disomogeneità di trattamenti e, conseguentemente, squilibri allocativi di risorse economico-professionali in Europa. In particolare, tale ipertrofia legislativa amplificava, nelle sue conseguenze pratiche, effetti di dumping sociale soprattutto nei Paesi dell'est Europa, che avrebbero dovuto attrarre investimenti in competenze professionali, anziché, invece, favorirne la diaspora. Di fatto, il sistema previgente al 2005 integrava, al contrario degli ottimi intendimenti, un'Europa delle inopportunità.

Perché tale giudizio, indubbiamente negativo, non appaia apodittico, basta riflettere sulla natura stessa dello strumento legislativo utilizzato: la Direttiva. Le Direttive sono norme comunitarie che hanno la caratteristica di non essere obbligatorie nei confronti della generalità dei soggetti ma di indicare, con valore vincolante, agli Stati membri quali sono gli obiettivi da raggiungersi e in quale intervallo di tempo. Ne deriva quindi che gli Stati, attraverso norme interne, devono assumere l'iniziativa di modificare il proprio ordinamento giuridico per rendere possibile il conseguimento dell'obiettivo previsto dalla Direttiva. Tale operazione di "recepimento" avviene con ampi margini di discrezionalità, che vengono esercitati in modo diverso da ciascuno Stato membro, a seconda della congiuntura storico-politica in cui il recepimento avviene. Dunque, in sintesi: più si moltiplicano le Direttive insistenti sullo stes-

so tema, in tempi diversi, e più si moltiplicano le discrezionalità nel recepimento legislativo interno. Il duplice moltiplicatore negativo è, in tal senso, sia lo “spazio” (i vari Paesi che operano nel perimetro europeo) sia il “tempo” (lo sviluppo diacronico delle diverse Direttive e delle conseguenti leggi nazionali di recepimento).

Pertanto la Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, mediante un *unicum* normativo, si propone l’obiettivo di ridurre il moltiplicatore negativo, limitando la discrezionalità nel recepimento al solo fattore “spazio”. Essa individua nell’uniformazione del trattamento normativo delle qualifiche funzionali un necessario corollario del principio di “libertà di stabilimento”<sup>2</sup> e di “libera prestazione di servizi”, e con l’intento di dare omogeneità al trattamento normativo stabilizza in un unico testo il complesso e intricato quadro giuridico preesistente.

### **1.3. Lo *status quo ante* e il riconoscimento dei titoli professionali nell’Unione europea, fino al c.d. “sistema generale residuale”**

La libera circolazione dei professionisti è un volano dell’Europa delle opportunità e, giuridicamente, uno strumento di efficacia dell’integrazione europea.

È vero che, in materia di accesso all’occupazione, il diritto comunitario vieta espressamente ogni formale discriminazione tra i cittadini comunitari fondata sulla nazionalità;<sup>3</sup> in pratica, tuttavia, anche al di là delle legittime (formali) eccezioni al (formale) principio di non discriminazione, l’accesso all’esercizio di professioni nel più ampio perimetro comunitario risultava di fatto inibito o ostacolato, in quanto esso era condizionato dalla garanzia di conoscenze pratiche e teoriche sancite da

<sup>2</sup> Il diritto di stabilimento ricorre nei casi in cui un professionista qualificato intenda esercitare la propria professione in uno Stato membro diverso da quello in cui ha ottenuto la qualifica professionale. Tuttavia, poiché ogni Stato membro può subordinare l’accesso a una determinata professione al possesso di una qualifica specifica, che può variare negli Stati a seconda dei rispettivi ordinamenti, la qualifica ottenuta nel proprio Stato di origine potrebbe non essere spendibile sul territorio di un altro Stato membro. Questo potrebbe costituire un impedimento alla libera circolazione dei professionisti nell’Unione europea. La libera prestazione di servizi ( novità della Direttiva 2005/36/CE rispetto alla precedente disciplina) permette al cittadino di esercitare temporaneamente la propria professione in qualsiasi Stato dell’UE.

<sup>3</sup> Con l’eccezione di particolari attività connesse con l’esercizio di cariche pubbliche e con la tutela degli interessi generali dello Stato: cfr. art. 48, comma 4.

diplomi, certificati o titoli di altra natura, diversi da un Paese all'altro.

Fin dagli anni Sessanta la Comunità europea, consapevole del carattere strategico delle disposizioni per l'equipollenza dei diplomi e per la corrispondenza delle qualifiche, si è adoperata per mettere in atto il riconoscimento reciproco per molte professioni specifiche. Ha emanato a questo scopo circa 60 Direttive; è stato così liberalizzato l'accesso alla maggior parte delle attività industriali, artigianali e commerciali introducendo, ove necessario, misure atte ad agevolare tale accesso attraverso il riconoscimento, nel Paese ospitante, dell'esperienza professionale maturata nel Paese d'origine.

Per altre professioni, per le quali gli aspetti formativi e professionali hanno particolare rilevanza, si sono adottati meccanismi articolati in modo da armonizzare le condizioni per l'esercizio dell'attività anche sul piano della formazione; le norme comunitarie hanno cioè fissato criteri qualitativi e quantitativi che condizionano il riconoscimento reciproco dei relativi diplomi.

Il sistema normativo risultava, infine, composto da così tante Direttive, ciascuna di esse mirata a realizzare il “coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'accesso alle attività e al loro esercizio”, da risultare, al contrario, farraginoso e disarmonico.

Esso constava, principalmente, di:

- tre Direttive relative al regime generale di riconoscimento delle qualifiche professionali:
  - a. la Direttiva 89/48/CEE è relativa ad un “sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni”. Viene denominata anche “sistema generale di riconoscimento”;
  - b. la Direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 è relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la Direttiva 89/48/CEE;
  - c. la Direttiva 1999/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 giugno 1999 istituisce un meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per le attività professionali disciplinate dalle Direttive di liberalizzazione e dalle Direttive recanti misure transitorie e completa il “sistema generale di riconoscimento delle qualifiche”;
- dodici Direttive relative alle professioni settoriali:
  - a. *medici*. La Direttiva 93/16/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993 intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli;

*b. infermieri.* La Direttiva 77/452/CEE del Consiglio del 27 giugno 1977 concernente il “reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere responsabile dell’assistenza generale e comportante misure destinate ad agevolare l’esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi”. Ad essa si aggiunge sul medesimo tema, la Direttiva 77/453/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1977, concernente il “coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l’attività di infermiere responsabile dell’assistenza generale”;

*c. dentisti.* La Direttiva 78/686/CEE del Consiglio del 25 luglio 1978 concerne “il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista” e comporta “misure destinate ad agevolare l’esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi”; la Direttiva 78/687/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, concerne “il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di dentista”;

*d. veterinari.* La Direttiva 78/1026/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, concerne il “reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di veterinario” e comporta “misure destinate ad agevolare l’esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi”; la Direttiva 78/1027/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, concerne il “coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di veterinario”;

*e. ostetriche.* La Direttiva 80/154/CEE del Consiglio, del 21 gennaio 1980, concerne il “reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di ostetrica” e comporta “misure destinate ad agevolare l’esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi”; la Direttiva 80/155/CEE del Consiglio, del 21 gennaio 1980, concerne il “coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all’accesso alle attività dell’ostetrica e al loro esercizio”;

*f. farmacisti.* La Direttiva 85/432/CEE del Consiglio del 16 settembre 1985, concerne il “coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti talune attività nel settore farmaceutico”; la Direttiva 85/433/CEE del Consiglio del 16 settembre 1985 concerne il “reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli in farmacia” e comporta “misure destinate ad agevolare l’esercizio effettivo del diritto di stabilimento per talune attività nel settore farmaceutico”;

*g. architetti.* La Direttiva 85/384/CEE del Consiglio del 10 giugno 1985 concerne il “reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli del settore dell’architettura” e comporta “misure destinate ad agevolare l’esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi”.

Come si nota dalla ricognizione precedente, le professioni oggetto delle Direttive CEE appartengono principalmente al settore sanitario (medici, infermieri, dentisti, veterinari, ostetriche, farmacisti), ma sono state codificate anche le professioni di avvocato ed architetto.

#### **1.4. Il legislatore comunitario introduce la *grundnorm* del “sistema generale di riconoscimento”**

Tra tutte queste Direttive, tuttavia, si distingue un “nucleo” che ne costituisce il principio ordinatore, costituendo una sorta di criterio-guida, o una “norma di chiusura”<sup>4</sup> capace di garantire certezza di disciplina nel perimetro comunitario. Ciò corrisponde a un preciso intento della Commissione europea, che è ben consapevole dei rischi connessi ad un’ipertrofia normativa di discipline specifiche e dettagliate, ma non omogenee tra di loro e, soprattutto, incapaci di estendere i propri effetti, per analogia,<sup>5</sup> ad ambiti disciplinari diversi e imprevisti. Incompletezza dell’or-

<sup>4</sup> La teoria della completezza dell’ordinamento giuridico, tipica del giuspositivismo, è superata dall’esperienza storica degli ordinamenti statuali e ancor più confutata dalla logica legislativa comunitaria, che, in maniera un po’ schizofrenica, produce da una parte principi, dall’altra discipline settoriali fin troppo specifiche e dettagliate. Sembra empiricamente evidente il carattere di incompletezza dell’ordinamento comunitario, che presuppone dunque, per il suo stesso funzionamento, una serie di c.d. “norme generali di chiusura”, capaci di colmare le inevitabili lacune normative. La principale “norma di chiusura” dell’ordinamento comunitario, che risponde peraltro alla matrice fondamentalmente liberale dell’Unione europea, è il postulato filosofico-giuridico per cui “tutto ciò che non è espressamente vietato, è consentito”. Si tratta di una sorta di *Grundnorm*: in merito al problema specifico dell’integrazione delle lacune, Kelsen è tra i sostenitori della norma generale di chiusura come norma generale di libertà: tutto ciò che non è regolato dalla legge è permesso. A tale riguardo, cfr. H. Kelsen, *Dottrina pura del diritto*, edizione italiana a cura di R. Treves, Einaudi, 1952.

<sup>5</sup> In teoria generale del diritto, la “norma generale inclusiva” è quella che prevede il ricorso all’analogia per affrontare le lacune normative, ovvero gli spazi vuoti di disciplina, mediante l’applicazione dell’argomento interpretativo a fattispecie simili o assimilabili. L’analogia può essere di due specie: *analogia legis*, consistente nell’applicare a una fattispecie non regolata la disciplina di un’altra fattispecie, regolata dall’ordinamento, ritenendo che la ratio che ha indotto il legislatore a disciplinare quest’ultima lo avrebbe potuto coerentemente indurre a disciplinare nello stesso modo la prima; *analogia iuris*, consistente nel desumere la disciplina della fattispecie non regolata direttamente dai principi generali dell’ordinamento, quando anche il ricorso all’*analogia legis* non è possibile. Nel diritto comunitario, costituito, per gli aspetti di spe-

dinamento giuridico e iperproduzione di discipline normative settoriali sono, sotto questo aspetto, i due lati della stessa medaglia.

Nel 1985, ritenendo inestricabile tale nodo gordiano, la Commissione propone al Consiglio la Direttiva Sistema generale di riconoscimento dei diplomi, volta a consentire in tutti i Paesi membri l'esercizio di attività professionali regolamentate.

La Direttiva 89/48/CEE, approvata il 21 dicembre 1988 dal Consiglio ed in vigore dal 4 gennaio 1991, riguarda tutte quelle professioni per il cui accesso è prevista una formazione di livello universitario o superiore di almeno tre anni. Per quello che riguarda l'ambito residuale, cioè tutte le attività professionali condizionate dal possesso di un titolo di formazione di livello universitario inferiore a tre anni, o non universitario di durata qualsiasi o secondario breve o lungo, il 18 giugno 1992 il Consiglio adotta la Direttiva 92/51/CEE, entrata in vigore il 18 giugno 1994. Le due Direttive, che introducono nel loro insieme e costituiscono il cosiddetto "Sistema generale", introducono un nuovo metodo di riconoscimento, che negli intenti supera la (precedente) logica delle Direttive settoriali. La nuova disciplina comunitaria non si preoccupa più dell'armonizzazione tra i diversi tipi di formazione, ma di garantire il reciproco riconoscimento, tra Stati, delle diverse normative, mediante un principio di "mutua fiducia". Il primo Sistema generale, la Direttiva 89/48/CEE, rappresenta un tentativo di superare la logica delle c.d. "Direttive di armonizzazione" che imponevano standard minimi alle formazioni professionali (disciplinati professione per professione), per adottare una prospettiva generale fondata sul principio di "mutuo riconoscimento". Le due Direttive segnano, dopo l'affermazione del principio della "libera circolazione dei capitali", un cambio di registro e di passo anche nella politica di attuazione della "libera circolazione delle persone" e del "diritto di stabilimento". I quattro punti che maggiormente qualificano le due Direttive come potenziale di in-

cifico interesse di questa monografia, di Regolamenti e Direttive, tale ragionamento, purtroppo, sembra di difficile applicazione. L'esperienza normativa comunitaria soffre il limite dettato dall'uso generalizzato del solo strumento della Direttiva e dallo scarso ricorso allo strumento del Regolamento (che si applica, come noto, senza "mediazioni" o "temperamenti", a tutti i cittadini europei, con contorni applicativi ben definiti e, quindi, suscettibili di applicazione analogica). I margini di discrezionalità nel recepimento legislativo delle direttive, ad opera di ciascuno Stato membro dell'Unione, limitano di molto il senso di tale dibattito relativo al "linguaggio di precisione" adottato dal legislatore comunitario, se esso sia cioè suscettibile di analogia. Non può essere analogicamente applicato ciò che di per sé non si applica automaticamente! Il problema più grave è a monte, e consiste nella valutazione politica di opportunità legata alle modalità del recepimento normativo della Direttiva: il che si traduce nel rischio di disomogeneità di discipline.

novazione nel processo di integrazione europea sono i seguenti: *a.* il loro “portato normativo” ha carattere generale e residuale. Cioè, si applica a tutte le professioni regolamentate che non rientrano in una (diversa) Direttiva specifica. In pratica, tali due Direttive garantiscono pienezza di tutela normativa in modo originale: introducono una disciplina suppletiva, ma potenzialmente generale, che arriva a colmare gli spazi lasciati vuoti per effetto dell’incompletezza del sistema delle “discipline specifiche”; *b.* il “riconoscimento” (validazione delle certificazioni) dei diversi tipi di formazione è fondato sul principio giuridico della “reciproca fiducia”: esso non introduce un “modello opzionale”, ma un sistema obbligatorio. Questo significa che uno Stato membro non può rifiutare l’accesso a una professione regolamentata ad un professionista proveniente da un altro Stato membro in possesso dei requisiti richiesti. Il problema dell’armonizzazione tra diversi tipi di formazioni è, quindi, formalmente superato mediante tale tecnica di riconoscimento; *c.* il “riconoscimento” è accordato non al percorso formativo in quanto tale, ma all’*output* della filiera del processo formativo, e cioè al “professionista” in quanto “qualificato” come tale: ovvero che abbia già ricevuto la formazione professionale e l’attestazione richiesta per esercitare la sua professione nello Stato membro di origine o provenienza. Il termine “diploma” nella Direttiva è proprio usato nel senso di “prodotto finito”; *d.* nel caso in cui si presentino differenze sostanziali nelle materie di formazione, nella struttura e nella durata della formazione o nei campi di attività, le Direttive disciplinano meccanismi di compensazione: prove attitudinali o tirocini di adattamento o esperienze professionali complementari.

## 1.5. La logica d’impianto della Direttiva 2005/36/CE

Una delle felici singolarità che contraddistingue la “Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali”, è la sua logica di impianto. Essa mira a rendere i mercati del lavoro più flessibili, a liberalizzare ulteriormente i servizi, a favorire il riconoscimento “automatico” delle qualifiche e a semplificare le procedure amministrative, rendendole più fluide. Stabilisce, a tal fine, in un *unicum*, rappresentato da un documento, ricognitivo e innovativo insieme, le norme in materia di reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali tra i Paesi dell’UE, i Paesi dello spazio economico europeo (SEE) non appartenenti all’UE

e la Svizzera. Pur rivolgendosi, per definizione, soltanto ai Paesi membri dell’Unione per il recepimento, essa si applica insomma a tutti i cittadini dei 27 Stati membri dell’Unione europea, nonché ai cittadini dell’Islanda, Norvegia e Liechtenstein, che intendono esercitare una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali, sia come lavoratori autonomi sia come lavoratori dipendenti. Tale circostanza lascia ragionevolmente sperare, ad esempio, che anche l’attivazione della clausola di recesso unilaterale, per gli Stati membri che intendono uscire dall’Unione europea, di cui all’art. 50 del Trattato di Lisbona,<sup>6</sup> consenta, mediante il previsto “accordo di ritiro”, di negoziare tra l’Unione europea e lo Stato (nel caso attuale e finora inedito: la c.d. Brexit del Regno Unito), la permanenza della condizione di “riconoscimento giuridico” delle qualifiche professionali acquisite. La Direttiva introduce una reciproca valutazione delle normative professionali nazionali e un esercizio di trasparenza, rappresentato dal controllo delle limitazioni di ingresso alle professioni e da un processo di analisi della loro necessità.

## **1.6. Il significato pratico del sistema normativo comunitario di “regola-eccezione”**

Il paradosso demografico e occupazionale dell’Unione europea è la base su cui va costruita una strategia normativa complessiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Tale paradosso consiste nel fatto che diminuisce la popolazione in età lavorativa in molti Paesi dell’Unione europea, mentre, al contrario, la domanda di persone altamente qualificate aumenta ed è destinata progressivamente ad aumentare, al punto che si prevede un aumento del fabbisogno per oltre 16 milioni di posizioni di lavoro entro il 2020.<sup>7</sup> Già dalla Comunicazione della Commissione del 12 ottobre 2006, dal titolo “Il futuro demografico dell’Eu-

<sup>6</sup> I trattati cessano di essere applicabili a tale Stato a partire dalla data del contratto o, in mancanza, entro due anni dalla notifica, a meno che lo Stato e il Consiglio europeo siano d’accordo nel prorogare tale termine.

<sup>7</sup> La tragicità del paradosso sembra essere stata ben compresa da alcuni Paesi dell’Unione, che hanno provato ad elaborare risposte “autarchiche” al problema del fabbisogno di personale altamente qualificato, con iniziative dal sapore particolarmente attrattivo, con il lancio di due portali che hanno come scopo quello di aumentare la forza lavoro nel Paese. Il primo, *Fachkräfteoffensive.de* è orientato al reclutamento di ingegneri, medici, chimici tedeschi, l’altro, *make-it-in-germany.com*, in inglese, è invece indirizzato ai professionisti stranieri (con risposta particolarmente significativa di lavoratori provenienti da Spagna e Grecia).

ropa, trasformare una sfida in un’opportunità”, COM(2006) 571, risulta chiaro che “l’Unione europea è oggi chiamata a far fronte ad un calo demografico, ad una scarsa crescita naturale e all’invecchiamento di una parte della popolazione. Per affrontare tali problemi, la Commissione formula un certo numero di Raccomandazioni basate segnatamente sulla strategia di Lisbona modificata, al fine di sfruttare al meglio le opportunità di una vita più lunga avviando nel contempo un processo di rinnovamento demografico”.

A tale riguardo, la Commissione individua cinque orientamenti per articolare una risposta costruttiva a tale sfida demografica e occupazionale, due dei quali riguardano il tema che ci occupa: *a.* valorizzare il lavoro, attraverso un maggiore e migliore impiego di posti di lavoro e una vita attiva più lunga (privilegiando la flessibilità sul mercato del lavoro insieme a misure di formazione durante l’intero arco della vita); *b.* rendere il perimetro comunitario più produttivo ed efficiente, grazie al riorientamento della strategia di Lisbona. Ciò avrebbe dovuto consentire ai diversi operatori economici (professionisti e imprenditori) la possibilità di sfruttare pienamente le opportunità connesse ai cambiamenti demografici.

Le implicazioni pratiche di tale ragionamento della Commissione sono che le qualifiche professionali devono poter essere riconosciute in tutta l’Unione in modo veloce, semplice e affidabile. La Commissione europea ha, pertanto, pubblicato una mappa interattiva delle professioni regolamentate in Europa. Si tratta di professioni il cui accesso, o il cui diritto a esercitare, è subordinato al possesso di specifiche qualifiche. Essa comprende anche professioni per cui l’uso di un titolo specifico è “protetto”, come, ad esempio, il Chartered Engineer (ingegnere qualificato) nel Regno Unito.

L’analisi compiuta di tale complessa e variegata situazione, relativa alle peculiarità delle singole professioni oggetto della disciplina comunitaria, consente di evidenziare, ad esempio, che la Direttiva 36 non si applica alle materie disciplinate da Direttive specifiche, quali la Direttiva 2006/43/CE relativa ai revisori dei conti. Ma, almeno, tale sistema (di regola-eccezione) garantisce un minimo di chiarezza di disciplina. Ancora più singolare, sotto tale profilo, la situazione del riconoscimento normativo della qualifica di avvocato. Sebbene tale qualifica rientri, contrariamente da quella di revisore dei conti, nell’area di applicazione della Direttiva 2005/36/CE, essa risulta disciplinata “anche” (cioè non in modo alternativo, ma aggiuntivo) da due Direttive specifiche (la 77/249/CEE e la 98/5/CE) che introducono ulteriori modalità per la for-

nitura temporanea di servizi transfrontalieri, o per stabilirsi permanentemente in altri Paesi dell'UE.

## 1.7. I punti-chiave della Direttiva 2005/36/CE

La Direttiva 2005/36/CE è entrata in vigore il 20 ottobre 2005 e doveva essere recepita entro il 20 ottobre 2007. Al netto dei problemi in precedenza descritti, che richiederebbero ulteriori interventi normativi, la Direttiva 36 offre indubbiamente numerosi punti qualificativi di interesse, che si traducono in importanti passi in avanti sul versante della mobilità delle professioni nell'area europea.

Peraltro va detto chiaramente che la stessa Direttiva 36 presenta un importante grado di incompletezza, richiedendo, a sua volta, successive modifiche e interpolazioni.

La nuova Direttiva riprende tre regimi di riconoscimento delle qualifiche.

### Regime generale

Nel caso l'accesso ad una professione, o il suo esercizio, sia “regolamentato”, cioè dipenda dal possesso di qualifiche professionali determinate in uno Stato membro ospitante, l'autorità competente di tale Stato membro consente l'accesso a detta professione e il suo esercizio *alle stesse condizioni previste per i cittadini nazionali*, dal momento che il richiedente è titolare di un titolo di formazione ottenuto in un altro Stato membro, che attesta un livello di formazione almeno equivalente al livello immediatamente inferiore a quello richiesto nello Stato membro d'accoglienza. Se, per contro, nello Stato membro d'origine del richiedente, l'accesso ad una professione non dipende dal possesso di determinate qualifiche professionali, questo deve, per poter accedere alla professione in uno Stato membro d'accoglienza che disciplina tale professione, comprovare di possedere, oltre al titolo di formazione, due anni di esperienza professionale a tempo pieno nel corso dei dieci anni precedenti.

La Direttiva distingue *cinque livelli* di qualifiche professionali:

- **attestato di competenza**, che corrisponde ad una formazione generale del livello d'insegnamento primario o secondario. Esso comprova che il suo titolare possiede conoscenze generali o un attestato di competenza rilasciato da un'autorità competente dello Stato membro d'origine sulla base di una formazione attestata da un certificato

- o da un diploma, ovvero un’esperienza professionale di tre anni;
- **certificato**, che corrisponde ad una formazione di livello d’ insegnamento secondario tecnico o professionale o generale, completato da un ciclo professionale;
  - **diploma**, che sancisce una formazione del livello di insegnamento post-secondario, di una durata minima di 1 anno, o una formazione di livello professionale comparabile in termini di responsabilità e funzioni;
  - **diploma**, che sancisce una formazione del livello d’ insegnamento superiore o universitario, di una durata minima di 3 anni e inferiore a 4 anni;
  - **diploma**, che sancisce una formazione superiore corrispondente ad una formazione di livello dell’ insegnamento superiore o universitario, di una durata minima di 4 anni.

Lo Stato membro di accoglienza può subordinare il riconoscimento dei titoli di formazione all’assolvimento, da parte del richiedente, di una misura di “compensazione”<sup>8</sup> se:

- la formazione è inferiore di un anno a quella richiesta nello Stato membro di accoglienza;
- la formazione frutta ha avuto per oggetto materie differenti da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro d’accoglienza; ovvero
- la professione, così come disciplinata nello Stato membro di accoglienza, comprende una o più attività professionali “regolamentate” che non esistono nella professione corrispondente nello Stato membro d’origine del richiedente, e tale differenza è caratterizzata da una formazione specifica vertente su materie diverse da quelle oggetto della formazione frutta.

Lo Stato membro di accoglienza deve in linea di massima concedere al richiedente la scelta tra il periodo di tirocinio e la prova attitudinale.

### **Regime di riconoscimento automatico delle qualifiche comprovate dall’esperienza professionale**

Per alcune attività industriali, commerciali e artigianali, riprendendo le classi di attività professionale coperte da vecchie Direttive denominate “transitorie”<sup>9</sup> tale regime persegue l’obiettivo di una semplificazione le-

<sup>8</sup> Prova attitudinale o periodo di tirocinio di una durata massima di 3 anni.

<sup>9</sup> Le Direttive 64/222/CEE, 64/427/CEE, 68/364, 68/366/CEE, 68/368/CEE, 70/523/CEE, 75/368/CEE, 75/369/CEE, 82/470/CEE e 82/489/CEE, già consolidate dalla Direttiva 1999/42/CE.

gislativa stabilendo le condizioni fondamentali per il riconoscimento dell'esperienza professionale. Gli elementi presi in considerazione per il riconoscimento dell'esperienza professionale sono la durata e la forma di esperienza professionale (come lavoratore autonomo o dipendente) nel settore di riferimento. Si prende in considerazione anche la formazione preliminare, che può ridurre la durata di esperienza professionale richiesta. Qualsiasi formazione preliminare deve tuttavia essere sanita da un certificato riconosciuto dallo Stato o ritenuto pienamente valido dall'organismo professionale competente.

### **Regime di riconoscimento automatico delle qualifiche per le professioni già disciplinate**

I requisiti minimi di formazione delle professioni settoriali sono stati rivisitati anche in termini di conoscenze, competenze e abilità, in coerenza con gli sviluppi a livello europeo del Processo di Bologna e dell'EQF (European Qualification Framework). Inoltre, è stato introdotto il principio secondo il quale la formazione può essere anche espressa sotto forma di crediti ECTS in numero equivalente alla durata prevista del corso di studi. Pertanto la presentazione dei crediti è equiparata agli anni di formazione universitaria richiesti. Ogni Stato membro riconosce automaticamente i titoli di formazione che danno accesso alle attività professionali di medico, di infermiere responsabile dell'assistenza generale, di odontoiatra, di veterinario, di ostetrica, di farmacista e di architetto.

La Direttiva riprende il principio del riconoscimento automatico per le specializzazioni mediche o odontoiatriche comuni ad almeno due Stati membri nel diritto esistente; d'altro canto, essa limita l'introduzione futura di nuove specializzazioni sanitarie assoggettate al regime del riconoscimento automatico a quelle comuni ad almeno due quinti degli Stati membri.

L'allegato V della Direttiva evidenzia, nella formazione necessaria per le varie professioni, alcune condizioni minime.

- **Medico:** la formazione di medico di base è preliminare alle formazioni di medico specialista o di medico generico.
- **Medico di base:** l'ammissione alla formazione di medico di base presuppone il possesso di un diploma o certificato che dà l'accesso agli istituti universitari o a istituti superiori equivalenti e comprende complessivamente almeno sei anni di studi o 5.500 ore d'insegnamento teorico e pratico in un'università o sotto la sorveglianza di un'università.
- **Medico specialista:** l'ammissione alla formazione di medico

specialista presuppone il completamento di sei anni di studi come medico di base e comprende un insegnamento teorico e pratico a tempo pieno in un centro universitario o in un altro centro riconosciuto, per una durata minima di cinque anni.

• **Medico generico:** l'ammissione alla formazione di medico generico presuppone il completamento di sei anni di studi come medico di base e comprende un insegnamento pratico a tempo pieno in un ambiente ospedaliero abilitato, per una durata minima di due anni per qualsiasi formazione di medico generico che consente di ottenere titoli di formazione rilasciati prima del 1° gennaio 2006 e di tre anni per i titoli di formazione rilasciati dopo tale data.

• **Infermiere responsabile dell'assistenza generale:** l'ammissione alla formazione d'infermiere responsabile dell'assistenza generale presuppone una formazione scolastica generale di dieci anni, sancita da un diploma o da un altro certificato riconosciuto e comprende almeno tre anni di studi o 4.600 ore d'insegnamento teorico e clinico.

• **Dentista:** l'ammissione alla formazione di dentista presuppone il possesso di un diploma o certificato che consenta l'accesso, per gli studi in questione, agli istituti universitari o agli istituti superiori di un livello equivalente e comprenda complessivamente almeno cinque anni di studi teorici e pratici a tempo pieno.

• **Veterinario:** l'ammissione alla formazione di veterinario presuppone il possesso di un diploma o certificato che consente l'accesso, per gli studi in questione, agli istituti universitari o istituti superiori di un livello equivalente e comprende complessivamente almeno cinque anni di studi teorici e pratici a tempo pieno, in un'università o in un altro istituto superiore riconosciuto.

• **Ostetrico:** l'accesso alla formazione ostetrica è subordinata:  
1. al completamento di almeno dieci anni della formazione scolastica generale. In tal caso, essa comprende una formazione specifica a tempo pieno di ostetricia, con almeno tre anni di studi teorici e pratici; 2. al possesso di un titolo di formazione d'infermiere responsabile dell'assistenza generale. In tal caso, essa comprende complessivamente almeno una formazione specifica a tempo pieno di ostetricia di diciotto mesi.

• **Farmacista:** l'ammissione alla formazione di farmacista presuppone il possesso di un diploma o certificato che consente di accedere, per gli studi in questione, agli istituti universitari o agli istituti superiori equivalenti e comprende una formazione di una

durata di almeno cinque anni, di cui almeno quattro anni d’insegnamento teorico e pratico a tempo pieno in un’università e sei mesi di tirocinio in una farmacia aperta al pubblico o in un ospedale.

• **Architetto:** l’ammissione alla formazione d’architetto presuppone il possesso di un diploma o certificato che consente l’accesso, per gli studi in questione, agli istituti universitari o agli istituti superiori equivalenti e comprende complessivamente almeno quattro anni di studio a tempo pieno o sei anni di studi, di cui tre a tempo pieno.

La Direttiva estende la possibilità per gli Stati membri di autorizzare la formazione a tempo parziale per l’insieme di tali professioni, nella misura in cui la durata complessiva, il livello e la qualità di tale formazione non siano inferiori a quelli delle formazioni a tempo pieno.

## 1.8. L’impatto delle modifiche ex Direttiva 2013/55/UE sulla Direttiva 2005/36/CE

Le ultime modifiche introdotte dalla Direttiva 2013/55/UE sono entrate in vigore il 17 gennaio 2014, mentre la data limite di trasposizione è scaduta il 18 gennaio 2016.

Sono molti gli ulteriori elementi di novità introdotti rispetto alla legislazione europea preesistente. Il testo, infatti, modifica, oltre alla predetta Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, anche il Regolamento n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (“Regolamento IMI”).

La proposta di modifica, presentata dalla Commissione europea il 19 dicembre 2011, rientra tra le azioni del Single Market Act I considerate prioritarie per lo sviluppo del mercato interno, in particolare per favorire la mobilità dei professionisti. Anche tale Direttiva è oggetto di recepimento da parte degli Stati membri. Analizziamone le generalità e le peculiarità.

La Direttiva emanata nel 2013 integra, non sostituisce, la precedente Direttiva 2005/36/CE (non è cioè una Direttiva di rifusione), e riporta sul piano “normativo” una serie di principi consolidati a livello giurisprudenziale, in particolare con riferimento alla possibilità di procedere a riconoscimenti parziali ed al riconoscimento dei periodi di tirocinio. Si è altresì voluto rafforzare l’intero apparato di cooperazione am-

ministrativa, con previsione di maggior ricorso allo scambio diretto di informazioni e dati tra autorità competenti, mediante meccanismi per facilitare il riconoscimento automatico delle qualifiche professionali, attraverso l'introduzione delle cosiddette tessere professionali e la rivisitazione di alcuni istituti, quali le “piattaforme”. Di seguito sono richiamati i più significativi istituti introdotti per effetto delle complessive modifiche alla normativa comunitaria preesistente.

### **Tessera professionale europea**

La Direttiva 36 è stata implementata (agli artt. da 4-bis a 4-sexies), come si è anticipato, dalla Direttiva 2013/55/UE (applicabile nei Paesi dell'UE dal 18 gennaio 2016), che prevede la creazione di una tessera professionale europea. La relativa disciplina consente al possessore di poter circolare liberamente in Europa grazie ad una procedura di riconoscimento più breve, potendosi avvalere di modalità telematiche. Le professioni che beneficiano della tessera sono individuate attraverso specifici atti della Commissione sulla base della sussistenza delle seguenti condizioni: 1. una significativa mobilità o una significativa potenziale mobilità nella professione interessata; 2. un sufficiente interesse delle parti interessate; 3. una regolamentazione in un numero sufficiente di Stati membri. Tra le principali novità, si evidenzia l'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso nell'ipotesi in cui l'autorità competente del Paese ospitante non rilasci la tessera professionale nei termini previsti dalla Direttiva. Il silenzio è equiparato al rilascio della tessera stessa. La tessera si basa sul sistema di informazione del mercato interno (IMI) e viene emessa sotto forma di certificato elettronico. L'introduzione dell'EPC “deve essere preceduta da una valutazione della sua adeguatezza per tale professione e del suo impatto sugli Stati membri”. La Commissione valuta i criteri sopraesposti e propone l'introduzione dell'EPC nei casi in cui la professione in questione li soddisfi pienamente.

L'EPC ha la forma di un certificato elettronico che le autorità competenti dello Stato membro di origine e di quello ospitante si scambiano tramite il sistema di informazione del mercato interno (IMI). L'EPC è disponibile tanto per la prestazione temporanea e occasionale di servizi quanto in caso di stabilimento. Con atti di esecuzione la Commissione adotta anche misure necessarie a garantire l'applicazione uniforme delle disposizioni riguardanti le EPCs, tra cui il formato delle tessere, il trattamento delle domande scritte, le eventuali traduzioni che il richiedente deve fornire. Inoltre indica, sempre con la stessa tipologia di

atti, i dettagli dei documenti che devono essere presentati per la prima (libera) prestazione di servizi, ai sensi dell'art. 7, paragrafo 2, o per l'espletamento della procedura di riconoscimento; essa, inoltre, determina per quali tipo di documenti le autorità competenti possono chiedere copie certificate per la professione interessata. Gli Stati membri devono garantire che sia disponibile on line, attraverso gli Sportelli unici (di cui all'art. 6 della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), l'elenco di tutte le professioni per le quali è disponibile una tessera professionale europea indicando le autorità competenti per il rilascio. Inoltre gli Stati devono garantire che le autorità competenti e i centri di assistenza informino i cittadini e in particolare i potenziali richiedenti in merito al funzionamento e al valore aggiunto della EPC, per le professioni per le quali essa è possibile.

### **Mobilità temporanea (prestazione temporanea e occasionale)**

Tale importante diritto, sicuramente innovativo rispetto allo *status quo ante*, non è stato modificato o implementato dalle modifiche del 2013, e risulta, pertanto, dal combinato disposto degli artt. da 5 a 9.

L'affermazione del principio di diritto alla mobilità temporanea sanctisce un diritto pieno da parte dei professionisti ad esercitare i propri servizi in un altro Paese dell'UE in modo temporaneo, sulla base dell'acquisizione di tale titolo professionale nel loro Paese d'origine.

Qualora il prestatore di servizi provenga da uno Stato membro che non regolamenta la professione, viene richiesta la dimostrazione di un solo anno di esperienza professionale (non più due), in uno o più Stati membri, nel corso dei dieci anni che precedono la prestazione di servizi. L'esperienza professionale non occorre se nello Stato d'origine per quella professione è prevista una formazione regolamentata. Nel caso delle professioni stagionali, gli Stati membri, ai fini della verifica del carattere temporaneo e occasionale della prestazione, possono chiedere, una volta all'anno, informazioni in merito ai servizi prestati sul proprio territorio, se tali informazioni non sono state già comunicate volontariamente dal prestatore di servizi (Considerando n. 8). Il Paese di destinazione potrebbe richiedere una dichiarazione preventiva, ma non può sotoporre il professionista a procedure di riconoscimento. La presentazione della dichiarazione preventiva da parte del prestatore consente al professionista di avere accesso all'attività di servizio e di esercitarla su tutto il territorio dello Stato membro ospitante. Tale importante principio generale sconta anch'esso, tuttavia, il consueto regime delle eccezioni: non si applica alle professioni che hanno implicazioni in materia di sa-

nità e sicurezza pubblica, per le quali i Paesi dell'UE possono richiedere una verifica preliminare delle loro qualifiche.

### **Diritto di stabilimento**

L'art. 11 conferma i c.d. "livelli di qualifica", trasmutandoli, tuttavia, in semplici criteri di riferimento nel processo di riconoscimento della qualifica professionale. Nella loro nuova natura di parametri, essi non possono cioè costituire di per sé condizioni ostative al riconoscimento, consentendo di rigettare la domanda di riconoscimento nel caso in cui la formazione del richiedente presenti una differenza di più livelli rispetto alla formazione dello Stato membro ospitante. L'effetto giuridico pratico della strutturazione "per livelli" consiste nel fatto che laddove la differenza nella qualificazione, tra Stati, sia superiore ad un livello, lo Stato membro ospitante può scegliere la misura compensativa da applicare. Anche nell'ipotesi dello stabilimento, l'esperienza da richiedere, nel caso in cui si provenga da un Paese che non regolamenta la professione, è stata ridotta ad un solo anno.

### **Livelli di qualifica**

Ai fini del funzionamento del sistema generale di riconoscimento, i livelli di qualifica previsti dall'art. 11 rimangono cinque. Essi devono essere considerati semplici criteri di riferimento per la comparazione delle qualifiche professionali: principi di valutazione sono, infatti, non solo le "conoscenze" (indicate in genere con il numero degli anni di studio), ma anche le "competenze" ed "abilità". Queste ultime rappresentano insomma l'elemento più dinamico della valutazione, dovendosi avere riguardo al complessivo itinerario formativo (*life long learning*), al tirocinio, alla pratica professionale.

La novità più rilevante è costituita proprio dall'inserimento, tra i criteri di valutazione, dell'apprendimento permanente. Per il riconoscimento della formazione professionale a struttura particolare,<sup>10</sup> è sufficiente una certificazione dello Stato membro di origine che attesti l'equivalenza del percorso formativo ed esperienziale del richiedente.<sup>11</sup>

Per quanto riguarda, infine, gli ultimi due livelli di competenza, relativi alla formazione post-secondaria, è stato introdotto il principio se-

<sup>10</sup> Di cui all'art. 11, lettera c), punto ii).

<sup>11</sup> Con il livello di cui all'art. 11, lettera c), punto i), ovvero di una formazione a livello di insegnamento post-secondario di almeno un anno, o di una durata equivalente a tempo parziale, richiesto per il riconoscimento.

condo il quale la formazione può essere espressa anche sotto forma di crediti ETCS in numero equivalente alla durata prevista. Pertanto la presentazione dei crediti è equiparata agli anni di formazione universitaria richiesti.

### **Titoli formativi assimilati**

Ai sensi dell'art. 12, è assimilato a un titolo formativo, anche per quanto riguarda il livello, ogni titolo o insieme di titoli rilasciati da un'autorità competente in uno Stato membro. L'assimilazione si produce se sanisce una formazione, anche acquisita al di fuori di programmi formali, riconosciuta dallo Stato membro d'origine come di livello equivalente a quello richiesto dallo Stato membro ospitante. È altresì assimilata ad un titolo di formazione ogni qualifica professionale che, pur non rispondendo ai requisiti delle norme legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro d'origine per l'accesso a una professione o per il suo esercizio, conferisca al suo titolare diritti acquisiti in virtù di tali disposizioni. Possono essere presi in considerazioni titoli o insieme di titoli, anche al di fuori di programmi formali, a condizione che: 1. il titolo, o l'insieme di titoli di formazione, sia rilasciato da un'autorità competente di Stato membro sulla base di una formazione acquisita nell'Unione; 2. lo Stato membro che lo rilascia certifichi il titolo come equivalente ad uno dei livelli previsti dall'art. 11.

### **Condizioni del riconoscimento**

L'art. 13 stabilisce il criterio del *ceteris paribus*. Nei casi in cui l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio siano subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, lo Stato membro ospitante ne consente l'esercizio alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini. Qualora il cittadino provenga da uno Stato membro che non regolamenta quella professione, l'accesso ed il suo esercizio sono consentiti in presenza di una determinata esperienza professionale e di uno o più attestati di competenza o titoli di formazione, rilasciati da un'autorità competente, di un altro Stato membro che parimenti non regolamenta tale professione. Dagli attestati o dai titoli si deve evincere la preparazione del titolare all'esercizio della professione. In riferimento all'esperienza professionale richiesta, qualora il cittadino europeo provenga da uno Stato membro ove la professione non è regolamentata, e si voglia spostare sul territorio di uno Stato membro che la regolamenta, è sufficiente un anno di esercizio a tempo pieno della professione negli ultimi dieci. Anche la formazione regolamentata, come quella pro-

fessionale con struttura particolare di cui all'art. 11, lettera c), ovvero una formazione a livello di insegnamento post-secondario di almeno un anno saranno certificate dallo Stato membro di origine; pertanto lo Stato membro ospitante dovrà accettare il livello attestato.

### **Provvedimenti di compensazione**

Ai sensi dell'art. 14, in assenza di armonizzazione delle condizioni minime di formazione per l'accesso alle professioni, lo Stato membro ospitante può esigere un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o una prova attitudinale. Queste misure devono tener conto delle conoscenze, abilità e competenze acquisite dal richiedente nel corso della propria esperienza professionale ovvero mediante apprendimento permanente in qualsiasi Stato membro o in un Paese terzo. Pertanto le misure di compensazione devono essere debitamente giustificate ed adeguatamente motivate. Il richiedente ha il diritto di scegliere fra tirocinio di adattamento e prova attitudinale, ma il Paese ospitante può inoltrare una richiesta motivata di deroga alla Commissione che adotta, se del caso, una decisione in merito. Inoltre lo Stato membro ospitante può stabilire la tipologia di misura compensativa, tirocinio di adattamento o prova attitudinale necessaria, in specifici casi e previa motivazione (di cui va data informativa al richiedente). Infine gli Stati membri devono garantire l'espletamento della prova attitudinale entro 6 mesi dalla decisione iniziale di imporre tale prova. Qualora vi siano due livelli di differenza fra la qualifica posseduta dal migrante e quella richiesta dallo Stato ospitante, a quest'ultimo compete la scelta fra tirocinio di adattamento e prova attitudinale. La decisione di imporre la misura di compensazione deve essere debitamente motivata dallo Stato membro ospitante e comunicata al richiedente. Nel caso in cui lo Stato ospitante imponga la prova attitudinale, esso deve garantirne l'espletamento entro 6 mesi dalla propria decisione (si tratta di un termine acceleratorio a garanzia del cittadino).

### **Quadro comune di formazione**

La Direttiva 2013/55/UE modifica il quadro normativo preesistente, introducendo una norma sufficientemente pervasiva, tesa a rafforzare l'omogeneità dei trattamenti giuridici e, quindi, a migliorare l'effettività dei principi di tutela sanciti dalla Direttiva 36. All'art. 49-bis, infatti, si introduce un sistema di riconoscimento automatico, fondato su principi di formazione comune attraverso la previsione del c.d. Quadro comune di formazione (QCF), che sostituisce l'abrogato istituto della piat-

taforma comune. Per Quadro comune di formazione si intende l'insieme di conoscenze, abilità e competenze minime necessarie per l'esercizio di una determinata professione. L'obiettivo è quello di introdurre una effettiva o comunque maggiore automaticità nel riconoscimento delle qualifiche già coperte dal sistema generale. Il Quadro comune di formazione può essere creato anche per le specializzazioni di una professione regolamentata soggetta a riconoscimento automatico. In ogni caso, un Quadro comune di formazione non si sostituisce ai programmi nazionali di formazione, a meno che uno Stato membro non decida altrimenti a norma della legislazione nazionale. Un Quadro comune di formazione deve rispettare alcune condizioni. In particolare, il punto d) dell'articolo 49-bis evidenzia che “il quadro comune di formazione è basato sui livelli dell’EQF, come definito nell’allegato II della Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l’apprendimento permanente”; il punto f) esige inoltre che “il quadro di formazione comune” sia stato elaborato “secondo una procedura equa e trasparente, con la partecipazione anche delle parti interessate pertinenti di Stati membri in cui la professione in oggetto non è regolamentata”. Questa previsione normativa è importantissima, perché presuppone, specificamente nella disciplina delle condizioni di cui ai citati punti d) ed f), che l’opera di creazione di un Quadro comune di formazione possa essere presentata alla Commissione dai rappresentanti delle organizzazioni professionali rappresentative a livello dell’Unione o a livello nazionale. Essa inoltre presuppone, o comunque sembra legittimare, persino un sottostante accordo tra le parti sociali in attuazione degli EQF. Tale accordo (che immaginiamo di settore), più è ampio ed inclusivo (coinvolgendo i più alti livelli di rappresentanza o di espressione del vincolo associativo, a livello anche sovranazionale), e più sembra idoneo a garantire l’efficacia del sistema automatico, mediante l’omogeneità dei trattamenti normativi.

### **L’alternativa: le “prove di formazione comune”**

L’art. 49-ter (anch’esso introdotto dalla Direttiva 2013/55/UE di modifica del quadro normativo preesistente) prevede la possibilità di una prova di formazione comune, ovvero di una prova attitudinale standardizzata riservata ai titolari di determinate qualifiche professionali.

Similmente a quanto previsto per il Quadro comune di formazione, ex art. 49-bis, anche la proposta di creazione di una prova comune di formazione può essere presentata alla Commissione dai rappresentanti

delle organizzazioni professionali rappresentative a livello dell’Unione o a livello nazionale, oppure dalle autorità competenti di almeno un terzo degli Stati membri. L’introduzione delle prove di formazione comuni è subordinata all’adozione, da parte della Commissione, di atti delegati. Entro sei mesi dall’entrata in vigore dell’atto delegato lo Stato membro notifica, alla Commissione e agli altri Stati membri, la disponibilità ad organizzare dette prove.

### **Aggiornamento conoscenze e abilità professioni settoriali**

In tale materia, si riconosce la possibilità che la Commissione adotti atti delegati,<sup>12</sup> alle condizioni di cui all’art. 57-quater della Direttiva, al fine di aggiornare le conoscenze e abilità previste per le professioni settoriali agli esiti del progresso scientifico e tecnologico. La Commissione può inoltre, con identica modalità, procedere alla rivisitazione dell’allegato IV della Direttiva, che comprende una lista di attività artigianali, del commercio e dell’industria per le quali è previsto il riconoscimento automatico sulla base della sola esperienza professionale.

### **Conoscenze linguistiche**

Agli Stati membri è riconosciuta, in base all’art. 53, la prerogativa del controllo delle conoscenze linguistiche: dopo il riconoscimento della qualifica, ma prima dell’accesso alla professione, qualora esse possano risultare rilevanti per la sicurezza dei pazienti. La norma richiede un esercizio corretto di tali prerogative, che deve ricercare un ragionevole equilibrio nei controlli, sia nell’interesse della sicurezza degli utenti sia in osservanza dei diritti del professionista. I controlli linguistici, infatti, devono essere proporzionati alle prestazioni che devono essere svolte dal professionista, e non devono costituire in alcun modo una ragione di discriminazione o di pretestuosa esclusione dal mercato del lavoro. I controlli possono riguardare la professione medica ma anche altre professioni, qualora si ponga una seria esigenza di presidio della sicurezza in correlazione con la conoscenza sufficiente della lingua di lavoro mediante la quale si esplicano le specifiche attività professionali.

<sup>12</sup> In base all’art. 290 del TFUE è introdotta la categoria degli atti giuridici c.d. “delegati”. Il legislatore delega alla Commissione il potere di adottare atti “non legislativi” di portata generale, che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo, circoscrivendo esplicitamente obiettivi, contenuto, durata e portata della delega.

## **Meccanismo di allerta**

Il meccanismo di allerta della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno è stato esteso a tutte le altre professioni regolamentate.<sup>13</sup> Viene introdotto un meccanismo di allerta specifico per le professioni sanitarie, sulla falsariga di quanto previsto dalla precedente cosiddetta Direttiva servizi.

## **Trasparenza e screening delle professioni regolamentate**

L'art. 59 introduce un obbligo di trasparenza, per effetto del quale ogni Stato sottopone a verifica la propria regolamentazione interna delle professioni, garantendone effetti non discriminatori, proporzionali e basati su ragioni imperative di interesse generale; e ciò allo scopo di favorire la mobilità dei professionisti e, conseguentemente, la crescita economica e lo sviluppo dell'occupazione.

## **Accesso parziale**

L'istituto disciplina, ai sensi dell'art. 4-septies della Direttiva 2013/55/UE, la possibilità per il professionista di esercitare la propria attività, in un altro Stato UE, solo nel settore corrispondente a quello per il quale è qualificato nello Stato membro di origine. La nuova previsione permette al professionista di ottenere il riconoscimento della sola attività per la qua-

<sup>13</sup> Il nuovo art. 56-bis introduce nel contesto della nuova Direttiva un istituto mutuato dalla Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. Il meccanismo di allerta prevede due procedure. La prima procedura riguarda le professioni del settore sanitario, le professioni aventi ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti e quelle attinenti all'istruzione dei minori (tra cui l'assistenza e l'istruzione della prima infanzia). Tale procedura prevede che le autorità competenti di uno Stato membro informino le autorità competenti di tutti gli altri Stati membri dell'identità del professionista al quale le autorità o i giudici nazionali abbiano limitato o vietato, anche solo a titolo temporaneo, l'esercizio totale o parziale sul territorio di detto Stato membro dell'attività professionale. Per tali procedure è prevista anche una *deadline* di 3 giorni, decorrenti dall'adozione della decisione che limita o vieta l'esercizio totale o parziale della professione, entro i quali deve essere effettuata la comunicazione di allerta. Quest'ultima deve contenere anche le informazioni relative alla professione in questione, l'autorità che ha emanato l'atto, l'ambito di applicazione della limitazione o del divieto nonché il periodo durante il quale si applica la limitazione o il divieto. La seconda procedura si applica a tutte le professioni nei casi in cui vi sia stata falsificazione di una qualifica attestata in giudizio davanti ad un giudice di tribunale. Anche questa procedura prevede che le autorità competenti di uno Stato membro informino le autorità competenti di tutti gli altri Stati membri dell'identità del professionista entro al massimo tre giorni dalla data di adozione della decisione del tribunale. In entrambe le procedure gli Stati membri sono tenuti ad informare per iscritto, contemporaneamente all'invio dell'allerta, il professionista nei confronti del quale è stato inviato tale messaggio di allerta. Il professionista può presentare ricorso ai sensi del diritto nazionale contro tali decisioni, o chiederne la rettifica, e fare ricorso a tutti i mezzi e strumenti di tutela al fine di compensare eventuali danni causati da allerte ingiustificate. La Commissione adotta atti di esecuzione per l'applicazione, il ritiro e la conclusione del sistema di allerta.

le è qualificato nello Stato membro di origine (attività che rientra in una professione regolamentata più ampia dello Stato membro ospitante) e di evitare, altresì, l'applicazione di pesanti misure compensative. Tale previsione rende prescrittivo un orientamento della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea (sentenza C-330/03 del 19 gennaio 2006; cfr. anche sentenza C-575/11 del 27 giugno 2013). La Commissione ritiene che il principio dell'accesso parziale non sia vincolante per lo Stato membro in presenza di ragioni imperative di interesse generale: si pensi alle professioni sanitarie.<sup>14</sup> Le condizioni di applicazione del c.d. accesso parziale sono essenzialmente due, in presenza delle quali l'autorità competente dello Stato membro ospitante deve concedere l'accesso parziale ad una attività professionale, nel suo territorio: 1. le differenze tra l'attività professionale esercitata legalmente nello Stato membro di origine e la professione regolamentata nello Stato membro ospitante siano tali che l'applicazione di misure compensative non consenta al richiedente di completare il programma di formazione richiesto nello Stato membro ospitante per avere ivi accesso totale alla professione regolamentata; 2. l'attività professionale possa oggettivamente venire separata dalle altre attività che rientrino nel quadro delle professioni regolamentate nello Stato membro ospitante. Un'attività è considerata separabile se esercitata come attività autonoma nello Stato membro di origine.

### Tirocini professionali

Si amplia il campo di applicazione della Direttiva 2005/36/CE, *ope legis* esteso (all'art. 55-bis) anche ai possessori di semplici diplomi che abbiano svolto il tirocinio per l'accesso ad una professione in un Paese diverso da quello in cui hanno conseguito il titolo di studio. Tale riconoscimento opera a condizione che il tirocinio venga svolto secondo le linee guida sull'organizzazione e sul riconoscimento del tirocinio adottate dall'autorità competente, dovendo peraltro essere presi in considerazione anche i tirocini effettuati in Paesi terzi.

Al fine di facilitare l'accesso alle professioni regolamentate da parte

<sup>14</sup> La Corte di Giustizia, inoltre, con la sentenza C-575/11 del 27 giugno 2013, nel richiamare i principi già sanciti nella precedente pronuncia del 2006, e riportati nei criteri introdotti dal nuovo articolo sull'accesso parziale, ha operato, nell'ambito delle professioni sanitarie, un distinguo fra settore medico e paramedico, affermando che per quest'ultimo, poiché è comprensivo di una vasta gamma di attività diverse, in molti casi esecutive di terapie prescritte da un medico, non può non applicarsi a priori (in quanto professioni sanitarie) il principio dell'accesso parziale. Il Paese ospitante dovrà valutare caso per caso l'opportunità di riconoscimento dell'accesso parziale o dell'assegnazione di misure compensative.

dei giovani diplomati è stato introdotto, nella nuova Direttiva, l'articolo 55-bis sul riconoscimento del tirocinio professionale effettuato in un altro Stato membro o in un Paese terzo. Per tirocinio professionale, l'art. 3, paragrafo 1, lettera j), intende: “un periodo di pratica professionale effettuato sotto supervisione, purché costituisca una condizione per l’accesso a una professione regolamentata, e che può svolgersi durante o dopo il completamento di un’istruzione che conduce a un diploma”.

In base alla norma dell'articolo 55-bis, quando l'accesso ad una professione regolamentata è subordinato all'espletamento di un tirocinio, questo può essere effettuato anche in luogo diverso dal proprio Paese di origine. Se il tirocinio viene effettuato in un altro Stato membro, lo Stato membro di origine è tenuto a riconoscerlo, a condizione che rispetti le proprie linee guida sull'organizzazione e sul riconoscimento dei tirocini professionali effettuati all'estero, in particolare sul ruolo del supervisore del tirocinio professionale.

Il riconoscimento del tirocinio professionale dovrebbe fondarsi su una chiara descrizione scritta degli obiettivi di apprendimento e delle mansioni affidate, stabiliti dal supervisore del tirocinante nello Stato membro ospitante (Considerando 27). Il riconoscimento del tirocinio professionale non sostituisce il superamento di un esame eventualmente previsto per accedere alla professione regolamentata in questione.

## 1.9. Prime valutazioni d'impatto

In attesa di poter giudicare l'impatto complessivo dell'impianto giuridico realizzato per effetto della trasposizione della Direttiva negli ordinamenti nazionali (la cui *deadline* è scaduta il 18 gennaio 2016), non può tuttavia essere sottaciuto che il suo potenziale di innovazione è notevole. Esso introduce una serie di strumenti incisivi, tra cui l'istituto dell'accesso parziale e la tessera professionale europea, che potrebbero superare le significative barriere che ostacolano una più ampia mobilità geografica e occupazionale all'interno del mercato unico, modernizzando altresì le procedure macchinose e incerte per il riconoscimento delle qualifiche professionali. A tal proposito, l'introduzione generalizzata del sistema IMI e delle procedure elettroniche sembra rappresentare un mezzo adatto per realizzare un regime più trasparente e flessibile ed ottenere una significativa diminuzione degli oneri amministrativi. Perché quest'obiettivo venga raggiunto, tuttavia, occorre una leale cooperazione amministrativa degli Stati membri. Ma, probabilmente, tutto ciò non basta. Immaginare che ogni

problema di effettività di tutela si risolva con un intervento del legislatore è, infatti, mera utopia. Il sistema della formazione comune può funzionare, nel settore privato, solo con il pieno concorso delle parti sociali, chiamate a garantire effettività ed omogeneità al sistema già normato in sede comunitaria. Tale concorso deve esplalarsi mediante intese ed accordi collettivi operanti, per cerchi concentrici di dimensioni sempre più ampie, ma partendo esclusivamente dal basso: all'interno delle aziende, dei settori economici di appartenenza all'interno del singolo Paese, delle multinazionali europee, dei comitati aziendali europei, delle federazioni europee di settore. Tali intese ed accordi devono poter coinvolgere, oltre alle controparti datoriali, mediante i rispettivi organismi di rappresentanza, anche gli Stati e la stessa Commissione europea. Ciò che si auspica, infine, è un sollecito intervento della Commissione relativamente ai compiti che le sono stati affidati, *in primis* quello di stabilire le categorie professionali ammesse all'utilizzo della tessera professionale europea. Invero, un segnale positivo in questa direzione si rinvie nel tempestivo avvio da parte della Commissione di una consultazione pubblica per l'introduzione della tessera professionale europea per le professioni di infermiere, medico, farmacista, fisioterapista, ingegnere, guida alpina e agente immobiliare. Tuttavia, proprio con riguardo alla disciplina della tessera professionale europea permane un *vulnus*, con riferimento alla prestazione di servizi. Se da un lato, infatti, è positiva la razionalità del riparto di competenze tra Stato d'origine e ospitante, che prevede in capo allo Stato d'origine l'onere di verificare la presenza delle qualifiche richieste (evitando duplicazione di oneri per il professionista), d'altro canto va sottolineato che la tessera non è una vera "licenza permanente" o "patente". Essa infatti ha il limite di validità di 18 mesi, pur senza l'obbligo di dover comunicare in anticipo spostamenti, e pur essendo valevole in tutti gli Stati membri. L'informatizzazione del sistema, tuttavia, è sicuramente un elemento innovativo, capace di realizzare quelle condizioni di effettività del diritto alla mobilità che declinano, insieme, automatismi, trasparenza ed esigenze di sicurezza dei consumatori.

## **1.10. Lo "stato dell'arte" dopo la Direttiva 55 nella Comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2017**

Già nel 2013 la Direttiva sulle qualifiche professionali ha subito modifiche, mediante l'introduzione di un obbligo di esercizio di trasparenza e di valutazione reciproca tra Stati membri, che hanno dovuto indicare

quali professioni siano oggetto di regolamentazione e le rispettive barriere all’accesso a determinate professioni. Scopo di tale iniziativa era facilitare un contesto regolamentare proporzionato e adeguato agli obiettivi reali di tutela degli interessi generali.

Varie professioni sono state prese ad esempio per illustrare differenti approcci regolamentari tra gli Stati membri, al fine di ottenere una migliore visione e comprensione delle soluzioni di regolamentazione dei servizi professionali in altri Stati membri.

Dalle discussioni svolte in sede di esercizio di valutazione reciproca dei vari trattamenti normativi risulta che le differenze tra approcci alla regolamentazione non indicano di per sé necessariamente l’esigenza di una riforma. Tuttavia può accadere che il livello di regolamentazione sia così diverso, da Stato a Stato, da sollevare perplessità circa la coerenza con l’impianto comunitario delle ragioni che rendono l’intervento regolamentare nazionale particolarmente incisivo in alcuni Paesi. L’esercizio di “valutazione reciproca” si è concluso con la presentazione alla Commissione, da parte degli Stati membri (con termine scaduto il 18 gennaio 2016), di piani d’azione nazionali che illustrano e giustificano le decisioni di mantenere o modificare le regolamentazioni delle professioni.

Esaminando il contenuto dei piani d’azione presentati, il livello di ambizione risulta molto diverso, con alcuni Stati membri che esprimono un approccio globale al riesame della legislazione o riforme mirate per professioni specifiche e altri che mostrano una volontà di riforma soltanto limitata. Per alcuni Stati membri, gli interventi riportati nel piano d’azione si riferiscono a misure passate, poiché in questi Paesi era già stato avviato un processo di riforma. In altri casi, sembra mancare la volontà politica di avviare un riesame serio ed aperto della situazione attuale.

### **1.11. La “questione ontologica” in COM (2016) 820 final**

In tale contesto, che evoca significative potenzialità di sviluppo degli obiettivi comunitari, ma anche evidenti limiti nella strategia di approccio al problema, la “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni” (COM(2016) 820 final) rappresenta un documento molto interessante. Al di là della sua ben circoscritta valenza formale (è solo una “comunicazione”) e sostanziale (contiene mere “raccomandazio-

ni”), essa ha una notevole rilevanza politica, in quanto rappresenta, ad avviso di chi scrive, una sorta di “interpretazione autentica” del pensiero del legislatore comunitario rispetto al tema della regolamentazione delle professioni. Esso è infatti dichiaratamente “relativo alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali” e prova ad esprimersi rispetto ad un quesito, oseremmo dire, “ontologico”: qual è il ruolo della regolamentazione comunitaria in un contesto, quello europeo, caratterizzato da ampie disomogeneità normative e ostacoli alla mobilità?

“Nella sua strategia per il mercato unico dei beni e dei servizi del 28 ottobre 2015,<sup>15</sup> la Commissione ha annunciato che avrebbe elaborato orientamenti diretti agli Stati membri e concernenti esigenze di riforma nel settore dei servizi professionali. Questa misura è una delle azioni e strategie sul mercato unico per le quali il Consiglio europeo ha sollecitato la rapida attuazione entro il 2018”.<sup>16</sup>

Cosa qualifica, allora, l’azione normativa espressa dalle Direttive già intervenute in argomento? Può la prescrittività (ossia la cogenza), peraltro insita nella forma legislativa della Direttiva, affrontare e risolvere il problema dell’eterogeneità dei trattamenti normativi relativi all’esercizio delle professioni? Secondo la Comunicazione, ciò non è possibile: “la regolamentazione dei servizi professionali è una prerogativa degli Stati membri. Essa mira a garantire la tutela di obiettivi di interesse generale. Il modo particolare in cui gli Stati membri disciplinano una professione deriva da una serie di fattori quali: l’importanza che la società attribuisce a specifici obiettivi d’interesse generale...; l’efficacia delle diverse modalità di controllo amministrativo e giuridico; le situazioni economiche; la relativa importanza economica del settore per il Paese in questione nonché la resistenza degli interessi acquisiti. Una combinazione di questi fattori e le conseguenti valutazioni strategiche hanno portato all’adozione di modelli regolamentari diversi”. Secondo la Comunicazione, azzerare l’eterogeneità non è neppure utile, in quan-

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese”, COM(2015) 550 final.

<sup>16</sup> Cfr. anche le Conclusioni del Consiglio “Competitività” del 29 febbraio 2016, che ha accolto con favore gli orientamenti periodici specifici per Paese sulle professioni regolamentate, anche alla luce della capacità di ciascuno Stato membro di garantire una regolamentazione proporzionata, sottolineando la necessità di garantire anche un follow-up coerente ed efficace. Nelle sue conclusioni del 1° e 2 marzo 2012, il Consiglio ha evidenziato l’importanza di progredire nel rafforzamento del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, di ridurre il numero delle professioni regolamentate e di eliminare gli ostacoli regolamentari ingiustificati.

to “l'esistenza di modelli diversi non costituisce un problema. L'obiettivo, pertanto, è di non imporre, direttamente o indirettamente, un particolare modello di regolamentazione in tutta l'UE”. E qui il discorso, ad avviso di chi scrive, si complica fino ad esprimere potenziali incoerenze argomentative. Non si può infatti, né dal punto di vista concettuale, né *a fortiori* dal punto di vista pratico, ipotizzare che la piena mobilità professionale sul territorio europeo si possa realizzare per effetto di operazioni di segno opposto: da una parte privilegiando l'effetto unificante di un manipolo di principi di garanzia europei, e dall'altra affermando che la diversità dei modelli nazionali non è un problema. È concettualmente schizofrenico, in particolare, invocare un sistema regolamentare europeo forte, teso a garantire il pieno riconoscimento normativo delle professioni, e contemporaneamente diffidare della invasività della stessa regolamentazione, in ossequio a una sottesa matrice ideologica liberale. A tale proposito, testualmente: “a prescindere dal quadro regolamentare prescelto, la regolamentazione crea ostacoli per il funzionamento del mercato unico e frena il potenziale per la crescita e la creazione di posti di lavoro nelle economie dell'UE. Il fatto di rimuovere gli ostacoli esistenti offre opportunità e ha un impatto positivo sulla produttività e sulla competitività dell'economia dell'UE”.

Secondo tale singolare processo argomentativo, si potrebbe deregolamentare... regolamentando. L'intervento regolativo del legislatore comunitario dovrebbe operare (non nella forma, ma nella sostanza) nello stesso tempo una deregolamentazione della materia (con effetti positivi e liberalizzanti per il mercato) e una salvaguardia delle ragioni dell'attuale eterogeneità regolamentare nei sistemi nazionali (con effetti negativi e protezionistici per il mercato). Non è comprensibile come tale eterogeneità possa essere apprezzata e nel contempo deprecata, rispettivamente per le protezioni che crea e la mobilità che riduce.

“Le raccomandazioni mirano a sostenere gli Stati membri nella creazione di un contesto regolamentare che favorisca la crescita, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. La presente comunicazione individua le possibilità per migliorare l'ambiente regolamentare per un certo numero di gruppi di servizi professionali economicamente importanti. Sono formulate raccomandazioni di riforma per ciascuno Stato membro, tenendo conto dello specifico contesto regolamentare in vigore. Data la varietà degli approcci regolamentari, non tutti gli Stati membri hanno la stessa necessità di rivedere e modificare la regolamentazione. Di conseguenza, le raccomandazioni variano da Paese a Paese e alcuni Stati membri potrebbero non ricevere raccomandazioni per uno o più ser-

vizi professionali. Spetta a ciascuno Stato membro decidere se sia necessario intervenire e imporre norme e restrizioni all’accesso o all’esercizio di una professione, purché siano rispettati i principi di non discriminazione e di proporzionalità. Gli Stati membri stabiliscono l’obiettivo di interesse pubblico che intendono tutelare e scelgono il metodo più adeguato per raggiungere tale obiettivo. Tuttavia, la risposta appropriata non consiste necessariamente nella regolamentazione di una determinata professione”.

Riteniamo che questo ulteriore stralcio della Comunicazione in esame esprima l’estrema complessità dell’attuale assetto normativo comunitario, stretto tra esigenze di iperregolazione ed esigenze di deregolamentazione. Esso esprime, altresì, ad avviso di chi scrive, una certa difficoltà di elaborazione e proposta di una strategia comunitaria chiara, politicamente assertiva, intrinsecamente coerente e giuridicamente risolutiva. La contraddizione risiede nell’inconciliabilità pratica tra modello “liberal” e modello “social”, e nell’improponibilità politica di quest’ultimo, in assenza di un sistema a sovranità comunitaria rafforzata.

## **1.12. Lo spirito della Comunicazione declinato all’interno del settore del credito**

In quest’ambito, la Direttiva 36 e la Comunicazione trovano poi un singolarissimo e necessario ambito di applicazione; e ciò per una serie di ragioni strutturali, storiche e finanche contingenti.

Il settore bancario e assicurativo, infatti, per sua intrinseca modalità di azione è un sistema orientato all’esterno, chiamato cioè a realizzare business in osmosi con il mondo in cui opera: imprese, famiglie, corpi intermedi, Stati. Le modalità del business seguono necessariamente le modalità di azione dei soggetti sopra indicati; inoltre le competenze tecnico-professionali implicate nei processi di organizzazione del business e nell’erogazione concreta dei servizi sono in massima parte omologabili. In aggiunta, si consideri che gli stessi modelli organizzativi d’impresa, improntati negli ultimi venti anni al sistema divisionale, implicano una marcata standardizzazione di input (tra cui principalmente l’organizzazione del fattore lavoro) per garantire la massima omogeneizzazione degli output. Insomma, le figure professionali nel settore bancario e in quello assicurativo a livello europeo, al di là dei nomi, tendono ad essere, di fatto, assimilabili per famiglie di attività; ciò ne determina una certa “riconoscibilità per affiliazione”, all’esterno, anche a prescin-

dere dalla formale certificazione delle competenze (che infatti non è ancora significativamente attuata).

Un ulteriore elemento, divenuto ormai strutturale, è l'esigenza di gestire le ricadute dei continui processi di riorganizzazione industriale, a seguito di acquisizioni, fusioni, scorpori ed esternalizzazioni. Ciò determina la necessità, in capo ai lavoratori interessati, di andare a ricoprire ruoli professionali al di fuori del proprio contesto aziendale e spesso anche al di fuori del proprio Paese. Talvolta ciò avviene rimanendo all'interno del proprio Gruppo bancario o assicurativo, mediante l'utilizzo di distacchi temporanei o di cessioni individuali di contratto; ma, in prospettiva, possiamo dire che, nella logica delle multinazionali del settore, la mobilità transnazionale diverrà una condizione generale, universale e permanente. Magari pochi saranno interessati alla "mobilità fisica", ma sicuramente molti, e tendenzialmente tutti, saranno chiamati alla "mobilità intellettuale", dovendo essere dotati di competenze che, operativamente, potranno avere impatto anche all'esterno della propria azienda nazionale. Si pensi ad esempio ai già esistenti centri di controllo sui processi creditizi, spesso operanti, a livello di Branch di Gruppo situate all'estero, al di fuori del Paese in cui il credito è erogato.

Non ultimo fattore, contingente ed esogeno, di potente assimilazione di figure professionali è la recente normativa europea sulle responsabilità giuridiche e professionali degli operatori del settore. È appena il caso di citare la normativa in materia di MiFID e di antiriciclaggio, che ha catalizzato l'attenzione di banche e assicurazioni, favorendo i processi di enucleazione di skill, competenze e responsabilità "universalmente spendibili" attorno alle principali figure professionali. Queste, infatti, sono chiamate a rispondere non soltanto ai profili gerarchici superiori "interni" alle aziende, ma anche e soprattutto ad organismi "esterni" alle aziende, di carattere pubblicistico. L'altra normativa europea che ha funto da stimolo in tal senso è stata quella che ha individuato la responsabilità, anche penale, delle persone giuridiche e in particolare dell'impresa (artt. 85 e 86 del Trattato CEE) in assenza di sistemi di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire gli illeciti societari. Proprio tale ultimo aspetto ha favorito, indipendentemente dall'impulso della Direttiva in oggetto, l'assimilazione di molte differenze a favore di processi di "certificazione europea": se non delle competenze, almeno delle responsabilità. La responsabilità delle persone giuridiche è prevista anche dal secondo protocollo di attuazione della Convenzione dell'Unione europea per la tutela degli interessi finanziari approvata il 26 luglio 1995; all'art. 3 di tale protocollo si contempla la responsabili-

tà delle persone giuridiche per i reati di frode, corruzione attiva e riciclaggio commessi a loro beneficio. In questo contesto, centrale è il ruolo dei quadri direttivi. È intuitivo, infatti, che essi rappresentano il punto di snodo e di partenza per la realizzazione della c.d. certificazione delle competenze, essendo questa finora attuata quasi esclusivamente in termini di rilevanza esterna e pubblica delle responsabilità rispetto ai vincoli di legge comunitari. Sotto tale profilo, non può peraltro essere sotaciuto che il sistema del diritto del lavoro sta vivendo una fase di trasformazione epocale, che dissalda alcuni storici capisaldi concettuali, come la nozione stessa di lavoro subordinato. Essendo le prestazioni di lavoro sempre più “orientate ai risultati” e sempre meno misurabili *ratione temporis*, ovvero in termini di mera “messa a disposizione di energie lavorative”, la figura dei quadri direttivi, per le ragioni sopra esposte, non può non catalizzare anche il processo di spostamento dell’asse delle “competenze professionali certificabili”, per tutta la categoria, verso criteri di perseguimento di obiettivi. Questa criticità, insieme alle altre criticità “storiche”, riconducibili alla resilienza e all’autoreferenzialità sia dei processi organizzativi d’impresa, sia dei processi di relazione industriale, può essere genericamente ascritta a quella opposizione al cambiamento che assume la forma, ancora pervasiva, di “resistenza culturale”. In breve, tale analisi riesce, se non a spiegare compiutamente, almeno a fare intuire le ragioni per cui, a distanza di ben dodici anni dall’entrata in vigore della Direttiva 2005/36/CE, si può dire che la certificazione europea delle competenze è non solo un’esigenza largamente disattesa, ma un problema irrisolto, addirittura un’emergenza. Emergenza che va affrontata proprio lì dove essa nasce, ossia nelle imprese multinazionali, mediante una innervazione del dialogo sociale nelle strutture gestionali e nelle sedi decisionali.

### **1.13. Criticità e incompletezza del quadro normativo**

Il problema (giuridico e, soprattutto, pratico) è che per la Direttiva 36 il tema della spendibilità delle competenze professionali inerenti al rapporto di lavoro subordinato non è così centrale (come quello relativo al lavoro autonomo e alle professioni aventi impatto sulla salute e sulla sicurezza); tali competenze “ulteriori” e non normate, invece, vanno assolutamente individuate, definite e in qualche modo anche certificate, per garantirne la massima “spendibilità” all’interno di diversi stabilimenti nazionali della stessa impresa transnazionale (c.d. “mobilità in-

fra-gruppo”) e persino al fine di garantire la massima mobilità tra diverse imprese dello stesso settore produttivo o di settori produttivi diversi, che abbiano necessità di impiegare profili professionali analoghi e omogenei. D’altro canto, è evidente che tali competenze non possono essere definite per legge, ma vanno “modellate”, con massima duttilità e dinamismo, sulle effettive esigenze delle imprese: esigenze che cambiano continuamente. Il tema impatta prepotentemente con le politiche produttive e remunerative delle grandi imprese, e non va sottaciuto che la soluzione positiva del problema della c.d. “omogeneizzazione” delle competenze certificabili può determinare, insieme ad altri effetti positivi sull’occupazione, anche potenziali risvolti negativi (come la ricerca di strategie di dumping normativo ed economico da parte delle multinazionali). Tuttavia, ed anzi proprio per questo, esso va posto all’attenzione della contrattazione transnazionale, anziché essere lasciato all’iniziativa discrezionale ed autoreferenziale di ciascuna impresa.

Ed infine, considerando che ad oggi non esiste una vera contrattazione collettiva transnazionale (perché manca un quadro regolamentare comune, mancano norme di riconoscimento automatico di efficacia all’interno dei Paesi membri, mancano regole comunitarie sulla rappresentanza sovranazionale: ad oggi in Commissione europea si sta appena parlando di un debole “quadro facoltativo ed opzionale”), la scelta di canalizzare la trattazione e possibilmente la definizione della questione all’interno dei singoli CAE, titolari di diritti di informazione e consultazione, è davvero una scelta obbligata. Ovvero l’unica scelta possibile.

#### **1.14. La transizione filosofica da un sistema eteronomo a un sistema di autoregolamentazione pattizia**

Il sistema di eteroregolamentazione fondato sul proliferare di Direttive comunitarie sempre più stringenti evidenzia i suoi limiti in sede di attuazione pratica, come emerge dal vaglio delle legislazioni nazionali specifiche in tema di riconoscimento delle professioni. Tali limiti risultano evidenti anche all’esame dei postulati giuridici che fondano il diritto comunitario, teso com’è, quest’ultimo, a garantire principi difficilmente conciliabili, come il libero esercizio delle professioni e il rispetto delle autonomie e specificità normative nazionali. Da tale impasse il legislatore (comunitario e nazionale) non esce se non facendo un passo indietro e dando spazio al lavoro negoziale delle parti sociali.

È per tale ragione che, successivamente alla Direttiva 2005/36, il le-

gislatore comunitario inizia a percorrere due strade parallele: da una parte, quella della revisione normativa della predetta Direttiva, con l’obiettivo di renderla più stringente, e dall’altra quella di disegnare il perimetro di riferimento per un’azione normativa volontaria, basata sull’iniziativa degli Stati e, soprattutto, delle parti sociali (sia nazionali, sia europee).

In tale prospettiva di azione va letta la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea del 23 aprile 2008, che ha introdotto lo strumento dell’European Qualification Framework (EQF), con l’obiettivo “di istituire un quadro di riferimento comune che funga da dispositivo di traduzione tra i diversi sistemi delle qualifiche e i rispettivi livelli, sia per l’istruzione generale e superiore sia per l’istruzione e la formazione professionale”. La Raccomandazione impegna gli Stati membri ad usare il Quadro europeo delle qualificazioni come strumento di riferimento per confrontare i livelli delle qualificazioni dei diversi sistemi nazionali e “per promuovere sia l’apprendimento permanente sia le pari opportunità nella società basata sulla conoscenza”.

### **1.15. L’European Qualification Framework: un *tool* per il legislatore e le parti sociali**

Il significato della transizione culturale da un modello fortemente regolativo a uno opzionale, a disposizione delle periferie (Paesi e aziende), può essere colto esaminando alcuni enunciati della Raccomandazione 2008/C 111/01 CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l’apprendimento permanente, datato 23 aprile 2008 (testo rilevante ai fini del SEE). Al Considerando 11, si chiarisce che “la presente raccomandazione lascia impregiudicata la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che conferisce diritti e doveri sia alla competente autorità nazionale sia al migrante. Il riferimento ai livelli del Quadro europeo delle qualifiche non dovrebbe influire sull’accesso al mercato del lavoro, se le qualifiche professionali sono state riconosciute conformemente alla direttiva 2005/36/CE”. Inoltre, al Considerando 12, si chiarisce che “l’obiettivo della presente raccomandazione è di istituire un quadro di riferimento comune che funga da dispositivo di traduzione tra i diversi sistemi delle qualifiche e i rispettivi livelli, sia per l’istruzione generale e superiore sia per l’istruzione e la formazione professionale. Ciò

consentirà di migliorare la trasparenza, la comparabilità e la trasferibilità delle qualifiche dei cittadini rilasciate secondo le prassi esistenti nei vari Stati membri”. Infine, il Considerando 14 precisa che la Raccomandazione “non sostituisce né definisce sistemi nazionali delle qualifiche e/o qualifiche nazionali. Il Quadro europeo delle qualifiche non descrive titoli specifici o competenze individuali ed una particolare qualifica dovrebbe essere rapportata al livello corrispondente del Quadro europeo delle qualifiche tramite i sistemi nazionali delle qualifiche”.

Da tali assunti si evince che da un punto di vista tecnico l’EQF “è una griglia di referenziazione, funzionale a mettere in relazione e posizionare le diverse qualificazioni rilasciate nei Paesi membri” dell’Unione europea. Il “confronto si basa su livelli comuni di riferimento, correlati a learning outcomes (risultati dell’apprendimento) e collocati in una struttura ad otto livelli”. È, in altri termini, uno schema di riferimento per “tradurre” quadri di qualifiche e livelli di apprendimento dei diversi Paesi e che agisce come dispositivo per renderli più leggibili. Si tratta di una meta-struttura rispetto a cui gli Stati membri sono chiamati, su base volontaria, a ridefinire i propri sistemi di istruzione e formazione, in modo da collegare i sistemi nazionali di riferimento e l’EQF. Il Quadro si applica a tutte le qualifiche, da quelle ottenute in un percorso scolare obbligatorio, fino ai livelli più alti di istruzione e formazione accademica o professionale. In definitiva l’EQF rappresenta un *tool*, a disposizione dei soggetti (gli Stati membri e le parti sociali) destinatari delle prescrizioni comunitarie, allo scopo di facilitare l’attuazione degli obblighi normativi e di garantire, agli stessi Stati membri e ai settori produttivi rappresentati dalle parti sociali, il raggiungimento di quei risultati di cui hanno, rispettivamente, la responsabilità giuridica e negoziale. Ciononostante, gli EQF rimangono un mero strumento opzionale, a disposizione dei destinatari, e non costituiscono un nuovo ed aggiuntivo sistema di vincoli normativi. Secondo il Considerando 15, “dato il suo carattere non vincolante, la presente raccomandazione è conforme al principio di sussidiarietà sostenendo e completando le attività degli Stati membri e facilitando un’ulteriore cooperazione tra di essi per aumentare la trasparenza e promuovere la mobilità e l’apprendimento permanente. Essa dovrebbe essere attuata conformemente alla legislazione e alle prassi nazionali”.

Il Parlamento e il Consiglio dell’Unione europea raccomandano agli Stati membri “di usare il Quadro europeo delle qualifiche come strumento di riferimento per confrontare i livelli delle qualifiche e dei diversi sistemi delle qualifiche”. La metodologia di applicazione del *tool* è quel-

la del tavolo di consultazione (composto da rappresentanti degli Stati membri e parti sociali europee e, se del caso, altre parti interessate), incaricato di garantire la coerenza complessiva e promuovere la trasparenza del processo volto a correlare i sistemi di qualifica e il Quadro europeo delle qualifiche.

### 1.16. Il sistema EQF in breve

Il nucleo fondante dell'EQF è costituito da una griglia di otto livelli che descrivono conoscenze/abilità acquisite da chi apprende (*learning outcomes*), indipendentemente dal sistema che le certifica. I livelli di riferimento spostano il focus dall'approccio tradizionale, basato sui *learning inputs* (durata dell'apprendimento, tipo di istituzione, ecc.), ad un'ottica più concentrata sugli esiti dell'apprendimento. Ne beneficiano: il collegamento tra domanda e offerta formativa; la validazione di apprendimenti non-formali/informali; la facilità di utilizzo delle qualifiche in differenti Paesi e sistemi. Il raffronto tra i livelli delle qualifiche nazionali e gli otto livelli dell'EQF avviene mediante un processo definito di “referenziazione”. In questo contesto, dapprima si inseriscono le qualifiche in un quadro nazionale di esse (che classifica quelle nazionali e i rispettivi livelli), dopo di che se ne confrontano i livelli nell'intera UE mediante la griglia di traduzione dell'EQF.

La Raccomandazione persegue dunque i seguenti obiettivi:

- semplificare i processi di comunicazione tra Paesi mediante un sistema convenzionale di codifiche e di decodifiche;
- comparare e misurare gli esiti dell'apprendimento, realizzando trasferimenti di affidamenti fiduciari mediante il sistema convenzionale e garantendo l'effettiva spendibilità di qualifiche e competenze anche al di fuori del Paese in cui sono state conseguite;
- facilitare l'incrocio tra domanda e offerta di istruzione, formazione e lavoro tra Stati;
- contribuire allo sviluppo di qualifiche a livello settoriale facilitando il lavoro negoziale;
- promuovere e accompagnare riforme (legislative o di fonte patrizia) per lo sviluppo delle strutture nazionali di qualificazione e validazione delle competenze.

È anche importante, in questo prospettato sistema di codifiche e decodifiche, l'assunzione di una semantica condivisa degli obiettivi, implicita nella logica di costruzione degli EQF. Essa implica un sistema di

definizioni, che costituiscono le basi per la costruzione degli EQF. Ecco le principali.

- **Competenza/competenze:** nella semantica di uso comune la competenza (intesa come sostantivo non numerabile) viene definita come la capacità provata di utilizzare conoscenze, capacità tecniche e capacità personali, sociali o metodologiche, in situazione di studio o lavoro e nel proprio sviluppo professionale e personale. Significa, in sostanza, capacità di svolgere una buona prestazione lavorativa. Diversamente, nella logica EQF la competenza (intesa come sostantivo numerabile) è descritta in termini di responsabilità e autonomia. Essa sottintende ed include ogni caratteristica personale che, combinata ad altre, consente la buona prestazione lavorativa.
- **Qualification:** risultato formale di un processo di valutazione e convalida, acquisito quando l'autorità competente stabilisce che i risultati dell'apprendimento di una persona corrispondono a standard definiti.
- **Learning outcomes:** descrizione di ciò che un discente conosce, comprende ed è in grado di mettere in pratica al termine di un processo di apprendimento. I risultati sono definiti in termini di conoscenze, abilità e competenze.
- **Sistema nazionale delle qualificazioni:** è il complesso delle attività poste in essere da uno Stato membro al fine di garantire il riconoscimento dell'apprendimento e realizzare i meccanismi di accordo tra istruzione, formazione e mercato del lavoro. Tali attività comprendono l'elaborazione e l'attuazione di misure e strumenti di processo in materia di garanzia della qualità, valutazione e rilascio delle qualifiche. Un sistema nazionale di qualifiche può risultare dalla somma di vari sottosistemi e può comprendere un quadro nazionale di qualificazioni.
- **Quadro nazionale di qualificazioni:** è lo strumento di classificazione delle qualificazioni in funzione di criteri di misurazione e di attestazione del raggiungimento di livelli di apprendimento specifici. Esso mira a integrare e coordinare i sottosistemi nazionali delle qualificazioni e a migliorare la trasparenza, l'accessibilità, la progressione e la qualità delle qualificazioni rispetto al mercato del lavoro e alla società civile.
- **Life-long learning:** descrive le attività di apprendimento intraprese lungo tutto il corso della vita al fine di migliorare le conoscenze, le capacità, le competenze e abilità del lavoratore in una

prospettiva di sviluppo personale, sociale e/o occupazionale. Rientra nell'apprendimento permanente, rappresentandone un fenomeno: il c.d. *lifewide learning*, ovvero la strategia che orienta l'apprendimento approcciando contesti reali e situazioni autentiche della vita. Essa realizza obiettivi di apprendimento non raggiungibili con le metodologie e gli strumenti tradizionali.

• **Apprendimento informale:** è l'apprendimento risultante dalle attività della vita quotidiana legate al lavoro, alla famiglia o al tempo libero. Non è strutturato in termini di obiettivi di apprendimento; nella maggior parte dei casi esso non può essere neppure considerato come obiettivo mirato e consapevole, dal punto di vista del discente: per tali ragioni è anche definito apprendimento esperienziale o fortuito. I risultati dell'apprendimento informale possono tuttavia essere convalidati e certificati nel quadro del riconoscimento dei programmi di apprendimento precedenti.

• **Apprendimento non formale:** la differenza fondamentale che si apprezza rispetto all'apprendimento "informale" è che il "non-formale" è intenzionale dal punto di vista del discente. Si realizza nell'ambito di attività pianificate non specificamente strutturate per l'apprendimento.

### **1.17. Lo stato di attuazione degli EQF nei Paesi dell'Unione e la nuova proposta di Raccomandazione**

All'EQF partecipano attualmente 39 Paesi, che hanno colto e tradotto lo spirito della Raccomandazione del 2008, evidenziandone parallelamente, peraltro, gli attuali limiti. È interessante cogliere, a tale proposito, i dati forniti dalla Commissione europea sullo stato di attuazione dell'EQF, quali contenuti nel "Corrigendum" della "Proposta di Raccomandazione del Consiglio sul Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente" (Bruxelles, 21 settembre 2016 COM(2016) 383 final/2 2016/0180(NLE)). Si tratta, come si evince dal titolo, di una nuova Raccomandazione, dichiaratamente abrogativa della precedente del 2008, che pure aveva istituito il sistema degli EQF. La proposta di Raccomandazione del Consiglio basata sugli articoli 165 e 166 del TFUE garantisce, mediante una misura proporzionata agli obiettivi prefissati, la piena continuità dei pro-

cessi avviati dai singoli Paesi per rapportare i propri quadri e livelli di qualifiche all'EQF. La proposta lascia spazio alla necessità degli Stati membri di un approccio differenziato che tenga conto delle diverse situazioni economiche, finanziarie e sociali e non va oltre quanto necessario. La scelta dell'atto giuridico – una Raccomandazione del Consiglio – è conforme agli articoli 165 e 166 del trattato. L'attuale EQF, che sarà abrogato e sostituito dalla Raccomandazione rivista del Consiglio, si basava su una Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio. L'esperienza passata ha dimostrato che la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio è stata uno strumento efficace, correttamente attuato dagli Stati membri. All'inizio del 2016, 22 Stati membri e cinque Paesi terzi avevano ultimato il processo di referenziazione dei livelli delle proprie qualifiche nazionali all'EQF. Tre Stati membri avevano presentato un primo rapporto di referenziazione, ma i loro dati erano ancora in fase di approvazione da parte del gruppo consultivo EQF. I tre Stati membri rimanenti avevano previsto di effettuare la referenziazione nel 2016. Tutti i Paesi ad eccezione dell'Italia hanno rapportato i propri livelli di qualifiche all'EQF attraverso i quadri nazionali delle qualifiche. All'inizio del 2016 inoltre quindici Paesi indicavano i livelli dell'EQF nei propri certificati e diplomi. Sebbene tali risultati possano definire la Raccomandazione del 2008 sull'EQF come un'iniziativa di successo, i suoi obiettivi di trasparenza, comparabilità e trasferibilità delle qualifiche non sono stati interamente conseguiti: e ciò è dovuto essenzialmente ai limiti impliciti della iniziativa, che è costruita sull'opzionalità dei processi interni. Sussistono, infatti, variazioni significative da un Paese all'altro, anche nella descrizione dei contenuti di qualifiche simili. Più in generale, non esiste un modello europeo comune per la descrizione delle qualifiche e dei risultati di apprendimento e ciò ne ostacola la comparabilità. Inoltre le informazioni sul contenuto di una qualifica non sono sistematicamente incluse nelle banche dati e nei registri delle qualifiche, né esse vengono condivise a sistema a livello europeo, e tale carenza descrittiva determina disallineamenti informativi e, dunque, ulteriore disomogeneità di trattamento. Infatti, nonostante il carattere generale dell'EQF, non tutti i Paesi vi hanno integralmente "riversato" il proprio sistema di qualifiche: alcuni hanno concentrato le loro attività di referenziazione sulle sole qualifiche di istruzione e formazione professionale (IFP), mentre altri non hanno incluso in questo processo il proprio sistema d'istruzione generale. Il quadro è ancora più eterogeneo per le qualifiche private, non formali e internazionali che solo in alcuni Paesi rientrano nei quadri nazionali del-

le qualifiche. L'attuale Raccomandazione non prevede, infatti, né strumenti né tantomeno obblighi per garantire che tutti i tipi di qualifiche (compresi quelli del settore privato) siano inseriti nei quadri nazionali. Inoltre i sistemi e i quadri delle qualifiche cambiano con il passare del tempo e la Raccomandazione non racchiude alcun invito agli Stati membri affinché mantengano aggiornata la referenziazione dei rispettivi quadri nazionali all'EQF.

### **1.18. I limiti evidenziati nella recente Proposta di Raccomandazione abrogativa EQF: il *vulnus* del settore privato**

Il sistema EQF manifesta i suoi limiti più evidenti rispetto al settore privato, nei cui confronti l'impatto è stato poco incisivo. Vediamo il perché. Fondamentalmente, il sistema di codifiche e decodifiche presuppone ampia fiducia nella qualità e nel livello di qualifiche rapportate all'EQF. La fiducia è infatti essenziale per sostenere la mobilità dei lavoratori all'interno e soprattutto all'esterno dei confini settoriali e geografici. Gli attuali principi comuni di garanzia della qualità si riferiscono tuttavia alla garanzia della qualità in generale e non specificamente alle qualifiche rapportate all'EQF. Nonostante il carattere generale dell'EQF, inoltre, i principi di garanzia della qualità in esso contenuti (allegato III della Raccomandazione del 2008 sull'EQF) riguardano unicamente l'IFP e l'istruzione superiore e non si applicano pertanto alle qualifiche risultanti dall'istruzione generale, dalla convalida dell'apprendimento non formale e informale del settore privato, dalle qualifiche internazionali (settoriali o meno). Il *vulnus* del sistema degli EQF ha a che fare con la stessa natura del sistema, che non riesce ad abbracciare l'intero ventaglio delle qualifiche, e soprattutto quelle del settore privato. È proprio quest'ultimo ad averne, paradossalmente, maggiormente bisogno, se si considera che il mercato comune europeo si regge, essenzialmente, sul tessuto d'impresa, e se si considera che questo è, per definizione, essenzialmente privato. A questo fatto incontestabile ne va associato un altro. Il settore del terziario, e quello del c.d. "terziario avanzato", occupa ormai un posto strategico nelle prospettive di sviluppo dell'Unione europea, e può diventare, paradossalmente: o strumento per promuoverne l'integrazione (se ben gestito con politiche che favoriscono la mobilità) o fattore disgregativo (in una prospettiva, di segno opposto, protezionistica e isolazionistica). Diviene pertanto davvero strategico per la Commissione europea interrogarsi sulla congruità degli attuali stru-

menti (gli EQF) rispetto agli obiettivi politici dell’Unione. Nell’ambito del terziario avanzato, poi, il settore del credito (che comprende ormai banche, assicurazioni e società finanziarie) diventa addirittura punto di snodo nevralgico degli EQF: il settore ha per sua natura rilevanza pubblicistica, pur rimanendo formalmente a struttura privatistica. Questo concetto ha un peso eminentemente pratico: i processi espulsivi di lavorazioni e lavoratori dal settore, che è privato, impattano sulla rete di protezione (*flexicurity*) pubblica, e dunque il tema del riconoscimento delle qualifiche funzionali del settore privato assume un significato strategico di assoluta rilevanza. Diventa indispensabile e urgente configurare un sistema di riconoscimento delle qualifiche che ricorrono nel settore bancario e assicurativo, in modo da trasformare le emergenze in opportunità. Esse impattano sia sulla garanzia di sicurezza dei mercati (esattamente come le figure professionali mediche impattano sulla sicurezza pubblica), sia sulla garanzia di mobilità dei lavoratori tra aziende (nazionali e transnazionali), con evidenti riflessi sui livelli occupazionali complessivi, in un mercato del lavoro libero. In sintesi: a nulla serve un sistema di “riconoscimento” delle qualifiche professionali se esso non è capace di garantire la mobilità (e dunque la tutela occupazionale) del lavoratore, che sia costretto, in conseguenza di processi espulsivi, a uscire dall’ambito di “riconoscibilità” della propria professione: cioè dalla propria azienda, dal proprio gruppo multinazionale, dal proprio settore di appartenenza nazionale. L’obiettivo che occorre prefiggersi è garantire la piena mobilità e la piena occupabilità di quel lavoratore espulso mediante un sistema di riconoscimento del livello di professionalità acquisito anche quando si offre ad altre aziende che operano nello stesso settore ma in altri Paesi dell’Unione europea. Quest’approccio multidimensionale al problema della mobilità transnazionale delle professioni private non è attualmente garantito da nessuno strumento: né legislativo comunitario, né (per limiti impliciti) legislativo nazionale, né negoziale. Occorre prendere atto dell’insufficienza e della miopia degli attuali approcci negoziali al problema da parte delle parti sociali, perché quel poco che si è fatto, anche nelle esperienze di punta (come quelle portate avanti, in Italia, da ABI e Fondo Banche Assicurazioni, nel settore del credito) non escono dal perimetro di azione di un ristretto ambito nazionale. Il che è paradossale, se si considera che per effetto dei processi di concentrazione tra banche, sempre più frequenti, la dimensione dei grandi gruppi che operano in Italia è sempre più spesso una dimensione multinazionale o perlomeno transnazionale. Occorre pertanto un approccio negoziale, sì, ma “global”, o perlomeno

europeo. Da questo punto di vista, purtroppo, la Raccomandazione 2008/C 111/01 CE del Parlamento europeo e del Consiglio non rappresenta un punto evoluto del nostro discorso. Ad esempio, un “professionista” del credito e delle assicurazioni, non essendo riconoscibile, in quanto tale, al di fuori del proprio contesto aziendale, non trae oggi alcun beneficio dal sistema degli EQF. O meglio: se pure ne trae, come accade in Italia, un limitato beneficio a livello settoriale nazionale, esso si ridimensiona considerevolmente, in quanto si scontra con il limite dell’assenza di un sistema di riconoscimento sovranazionale. Benché l’EQF sia finalizzato a promuovere percorsi di apprendimento flessibili e si concentri sui risultati di apprendimento, non esistono, inoltre, disposizioni comuni per il trasferimento e il cumulo dei crediti concorrenti le qualifiche correlate all’EQF. È dunque più difficile passare da un contesto di apprendimento ed esperienziale a un altro, e questo sia a livello nazionale che transfrontaliero. Queste transizioni sono viceversa fondamentali per le persone che attraversano fasi diverse nell’intero corso delle loro carriere professionali e di apprendimento. Il problema diviene evidente soprattutto quando una delle fasi riguarda la ristrutturazione del modello di impresa o di business e la conseguente riorganizzazione aziendale, che determina a sua volta processi espulsivi di lavorazioni e di lavoratori e la connessa necessità di mobilità e di riallocazione professionale. Occorre, pertanto, porsi il problema di come riconoscere, validare e convalidare le competenze acquisite dagli operatori (lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi) di tali settori nevralgici, considerando che tali competenze da un lato presuppongono spesso l’assunzione di rilevanti responsabilità giuridiche, a valore anche pubblistico, mentre dall’altro lato non sono in alcun modo certificate né risultano ad esito di processi di apprendimento formali. A tale riguardo, già la Raccomandazione del Consiglio, del 20 dicembre 2012, sulla convalida dell’apprendimento non formale e informale, invita gli Stati membri ad istituire modalità nazionali di convalida dell’apprendimento non formale e informale collegate ai quadri nazionali delle qualifiche. Tali modalità, che dovrebbero essere in linea con il quadro europeo delle qualifiche, dovrebbero essere istituite entro il 2018. Ma anche nel Corrigendum del 21 settembre 2016 la Commissione riporta, in esito alla consultazione promossa, che è ormai indifferibile un sistema omogeneo di qualifiche internazionali di settore. Essa sembra far riferimento anche all’urgenza che riguarda le grandi dinamiche riorganizzative ed espulsive presenti nel settore bancario, laddove relazione che: “i portatori di interessi hanno inoltre convenuto che la racco-

mandazione deve essere più chiara per quanto concerne le qualifiche internazionali (settoriali) e hanno sottolineato che le prescrizioni in materia di garanzia della qualità e di risultati di apprendimento che si applicano alle qualifiche nazionali dovrebbero ugualmente applicarsi alle qualifiche internazionali (settoriali)”. In definitiva, la Raccomandazione non fa più alcun riferimento esplicito all’impiego da parte di organizzazioni internazionali settoriali dei livelli e dei principi di riferimento dell’EQF.

### **1.19. *Natura abhorret a vacuo: cosa succede nel settore privato in assenza del regolatore?***

La Commissione europea rileva un numero crescente di qualifiche internazionali settoriali basate su norme elaborate da società internazionali od organizzazioni settoriali. La progressiva internazionalizzazione delle catene di valore dei prodotti e dei servizi ha ampliato il novero di qualifiche internazionali settoriali, di formazioni e di certificazioni definite dalle imprese stesse, spesso multinazionali, e basate sulle norme “autarchiche” o auto-elaborate (si pensi al Global Job Model di UniCredit Group) o elaborate da società internazionali od organizzazioni settoriali (si pensi al quadro delle competenze informatiche e-CF o ai quadri settoriali, proprio in ambito bancario). L’attuale Raccomandazione EQF stabilisce che le organizzazioni settoriali internazionali dovrebbero essere in grado di mettere in relazione i propri sistemi di qualifica con un punto di riferimento comune europeo, mostrando così la correlazione tra le qualifiche settoriali internazionali e i sistemi nazionali delle qualifiche. Detta Raccomandazione, però, non introduce disposizioni esplicite sul modo in cui debba essere instaurata tale relazione diretta. A causa della mancanza di una procedura comune, alcuni Stati membri hanno integrato qualifiche internazionali (settoriali) nei propri quadri nazionali delle qualifiche. Ne consegue che la medesima qualifica, per poter essere realmente spendibile, dovrebbe espletare ciascuna delle procedure nazionali. Le incoerenze dei regimi tra diversi Paesi sono legate al rischio di attribuzione di livelli diversi dell’EQF alla stessa qualifica. Inoltre resta difficoltoso per le organizzazioni internazionali di settore sottostare, sotto il profilo amministrativo, alle varie procedure nazionali di garanzia della qualità.

## 1.20. L'esperienza italiana: l'autarchia delle parti sociali

Al netto delle considerazioni di carattere generale, che riguardano la ri-dotta capacità di impatto del sistema EQF nel settore privato a livello set-toriale sovranazionale, va analizzato, per le peculiarità che lo con-tradistinguono, il c.d. “caso italiano”. Esso rappresenta infatti un’esperienza di punta, finalizzata a costruire un sistema di riconoscimento, valida-zione e certificazione delle competenze che permetta al lavoratore di va-lorizzare e spendere le proprie competenze acquisite in un determinato con-testo geografico, nel più ampio mercato del lavoro. Con la Rac-co-mandazione sulla convalida dell’apprendimento non formale e infor-male del 20 dicembre 2012, il Consiglio dell’Unione europea aveva in-vitato gli Stati membri ad istituire, entro il 2018, un sistema nazionale di certificazione. Sulla base delle indicazioni, non vincolanti, ex art. 288 TFUE del Consiglio, agli Stati membri era stato raccomandato di rea-lizzare un sistema capace di determinare: *a.* una convalida delle cono-scenze, abilità e competenze acquisite mediante l’apprendimento non formale e informale; *b.* una qualifica, completa o parziale, a seguito del-la convalida di esperienze di apprendimento non formale e informale.<sup>17</sup> Il Consiglio dell’Unione europea ha individuato espressamente, quali “parti interessate fondamentali”, le organizzazioni sindacali e datoriali ed i singoli datori di lavoro.<sup>18</sup> Pertanto, sempre ad avviso del Consiglio, gli Stati membri, al fine di attuare le indicazioni ed i principi espressi nel-la Raccomandazione di cui trattasi, “dovrebbero... promuovere il coin-volgimento di tutte le parti interessate”.<sup>19</sup> Nel contesto normativo de-scritto, ed esercitando la delega contenuta nell’art. art. 4, commi 58 e 68 della Legge n. 92 del 2012, il Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 ha predisposto una disciplina quadro del sistema nazionale di certifica-zione delle competenze. Il Governo è intervenuto in una materia alquanto delicata, che impatta su temi interconnessi come istruzione, formazio-ne, mercato del lavoro, inquadramento del personale, con modalità non del tutto coerenti con le indicazioni fornite dal Consiglio UE nella Rac-comandazione del 20 dicembre 2012. Il risultato di tale intervento può essere rubricato quale approccio regolatorio eteronomo di *hard law*, di matrice pubblicistica e pertanto poco proclive a interpretare dinamica-mente le esigenze economico-sociali del singolo settore produttivo. Ve-

<sup>17</sup> Paragrafo n. 1.1 della Raccomandazione del 20 dicembre 2012.

<sup>18</sup> Ivi, Considerando n. 3.

<sup>19</sup> Ivi, paragrafo n. 1.4.

diamo perché si arriva a tale giudizio negativo. Il sistema italiano di certificazione delle competenze è previsto dall’art. 4 (comma 58) della Legge 92 del 2012, che stabilisce i criteri e i principi direttivi di delega al Governo, per la definizione di norme e livelli essenziali delle prestazioni per l’individuazione e validazione degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze. I successivi commi 64-68 dello stesso articolo disegnano il sistema pubblico nazionale di certificazione delle competenze. A sua volta, il Decreto legislativo n. 13 del 16 gennaio 2013<sup>20</sup> ne introduce le norme attuative, tracciando un sistema nazionale di certificazione delle competenze al fine di valorizzare ogni competenza posseduta dalla persona, in una logica di apprendimento permanente, secondo standard minimi nazionali che assicurino la certificabilità e dunque la spendibilità delle competenze dichiarate.

La normativa di legge rinvia ad apposite linee guida la disciplina più puntuale della materia, da redigere a cura del Comitato tecnico nazionale. Il DLGS 13/2013 si articola in due linee di intervento prioritarie: *a.* la costituzione del repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali; *b.* la definizione degli standard minimi del servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze (di processo, di attestazione, di sistema).

Con l’Accordo del 20 dicembre 2012 sottoscritto in Conferenza Stato-Regioni è stato adottato il “Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al Quadro Europeo (EQF)”, istituito con la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008.

Ed infatti il legislatore delegato, acquisita l’intesa con la Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali e limitatosi a “sentire” le parti economiche e sociali, ha stabilito che gli standard delle qualificazioni e competenze certificabili siano raccolti in appositi repertori codificati a livello nazionale o regionale e riuniti in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali (art. 8, DLGS n. 13/2013). In altri termini, nel citato Decreto legislativo n. 13 non è contenuto alcun meccanismo di coinvolgimento effettivo e “dinamico” dei soggetti “interessati” dalla Raccomandazione del Consiglio

<sup>20</sup> “Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l’individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, ai sensi dell’articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92”.

UE del 20 dicembre 2012, e neppure alcun riferimento al ruolo che le imprese, le parti sociali, la contrattazione collettiva ed altri operatori possono svolgere nella costruzione di un sistema duttile ed efficace di certificazione delle competenze e delle qualifiche.

Quanto offerto dalla legislazione nazionale italiana è stato raccolto dall'esperienza negoziale di un settore (quello delle banche e delle assicurazioni) che sta vivendo, dopo decenni di relativa stabilità, un ormai lungo periodo di profonda trasformazione. Esso infatti coraggiosamente accetta e affronta, come e più di altri, la sfida della globalizzazione, che richiede economie di scala sempre maggiori e sempre più rigoroso consolidamento patrimoniale, su richiesta del regolatore europeo. Tali impulsi, determinati sia dal mercato, sia dalle regole comunitarie tese a rafforzare la fiducia nell'affidabilità del sistema, per quanto di matrice diversa, convergono nel determinare la fenomenologia che ormai connota strutturalmente il mondo delle banche e delle assicurazioni: riorganizzazioni e ristrutturazioni permanenti, con conseguenti processi di concentrazione e riduzioni di organici. Ecco perché, con ottica lungimirante, le parti sociali hanno letteralmente "inventato" dapprima ammortizzatori sociali per le banche, anche nell'ottica di finanziare la formazione per la riqualificazione professionale dei lavoratori, e poi, a completamento di tale progetto strategico organico, hanno costituito organismi paritetici per la formazione finanziata, in un'ottica strutturale di anticipazione del cambiamento (e non di mera gestione delle sue ricadute).

In tal senso, il Fondo Banche Assicurazioni (FBA), organismo paritetico finalizzato a favorire la qualificazione professionale dei lavoratori, lo sviluppo occupazionale e la competitività delle imprese, ha accolto con favore l'introduzione dell'EQF che significa:

**1. miglioramento dei percorsi formativi.** L'analisi dei profili professionali in termini di conoscenze e competenze semplifica la progettazione di percorsi di sviluppo professionale;

**2. trasparenza delle competenze.** La definizione standardizzata dei profili permette ai datori di lavoro di farsi un'idea chiara delle competenze di un lavoratore semplicemente guardandone la storia professionale e, specularmente, assicura al lavoratore il riconoscimento delle proprie conoscenze e capacità;

**3. mobilità internazionale.** L'applicazione dei principi dell'EQF garantisce il riconoscimento delle competenze all'interno del perimetro di azione dell'Unione.

Nel descritto quadro normativo, e proprio al fine di ovviare ai rischi ad esso connessi, il Fondo Banche Assicurazioni (FBA), ente paritetico isti-

tuito “al fine di favorire la qualificazione professionale dei lavoratori, lo sviluppo occupazionale e la competitività delle imprese”<sup>21</sup> insieme all’Associazione bancaria italiana (ABI) e alle organizzazioni sindacali del settore, ha intrapreso in modo autarchico un percorso innovativo volto a costruire un sistema di certificazione delle competenze e delle qualifiche efficiente ed attuale perché vicino alla realtà socio-economica di riferimento. Si è infatti considerato “il rischio che il settore creditizio debba recepire acriticamente quanto deciso in ambito ministeriale per effetto degli input comunitari, con conseguente superamento delle realtà e specificità del settore” e, sulla scorta di ciò, si è ritenuto “necessario procedere rapidamente [...] alla definizione delle competenze dei lavoratori bancari e alla conseguente certificazione”: cosa realizzata da ABI e FBA con il *Manuale di certificazione delle qualifiche delle banche commerciali*. Una volta esaminati i ruoli professionali caratterizzanti la compagnia organizzativa nell’attuale contesto di settore, sono state individuate le qualifiche delle banche commerciali. Tale operazione è stata il frutto di un processo articolato in diverse fasi: in un primo momento, le imprese hanno fornito un elenco di tutte le posizioni ricomprese nei propri organici accompagnato da specifiche *job description*; successivamente, il gruppo di lavoro ha analizzato tali elenchi, eliso i ruoli non ricorrenti ed unificato quelli simili o ridondanti. Il risultato di questa seconda fase è stato nuovamente condiviso con le imprese, per pervenire così alla definitiva stesura dell’elenco delle qualifiche delle banche commerciali suddivise in specifiche Aree di riferimento (ad es. Area filiali, Area legale, Area risorse umane e organizzazione, ecc.) tenendo conto di conoscenze, abilità e competenze, misurate secondo una scala dal livello minimo (pari a 1) al livello massimo (pari a 8) di EQF.

Già dal 2010, pertanto, FBA promuove studi sull’applicazione dell’EQF ai settori creditizio e assicurativo. Da tali studi scaturisce poi la virtuosa collaborazione con ABI, organizzazioni sindacali di settore e l’Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL): essa ha portato frutti, riconoscibili nel “Repertorio delle figure professionali delle banche commerciali”, consegnato al ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel dicembre 2012.

Un lavoro analogo in collaborazione con l’ANIA ha portato al “Repertorio delle figure professionali proprie delle società del settore assicurativo”.

In un clima di intensa collaborazione tra mondo scientifico, imprese

<sup>21</sup> Cfr. art. 2 dello Statuto.

e rappresentanze dei lavoratori, è stato concepito un sistema di governo dei processi di cambiamento del settore, mediante la leva della formazione e del riconoscimento delle qualifiche funzionali, che può essere definito senza ombra di dubbio come il più avanzato delle forme attualmente disponibili. Ciò dipende dalla capacità dell'esperienza in questione di colmare gli spazi vuoti lasciati dal legislatore comunitario e da quello nazionale, e di interpretare con intelligente spirito di autonomia le esigenze e le aspettative di imprese e lavoratori.

Ogni passaggio del lavoro, dalle fasi di identificazione, standardizzazione e misurazione dei profili professionali, fino alla stesura degli elaborati finali, è stato frutto del lavoro congiunto delle parti sociali. Utilizzando le metodologie proprie del bilancio delle competenze, sono stati determinati il grado di autonomia dei profili professionali, le conoscenze e capacità ad essi connessi e il livello di approfondimento richiesti per ciascuno di essi, ed è stato poi calcolato il livello EQF di ciascun profilo.<sup>22</sup>

Inoltre, nel 2013, Il Fondo Banche e Assicurazioni (FBA) ha progettato un Avviso di finanziamento dell'apprendistato, incentrato sulla valutazione dell'apprendimento secondo i principi dell'EQF. Collegando i profili previsti dagli Accordi tra le parti sociali con i ruoli iniziali previsti dal *Manuale*, è stato mappato il percorso triennale di apprendimento in ingresso in azienda.

FBA ha poi collaborato con l'Ente italiano di normazione (UNI) per l'elaborazione della prassi di riferimento UNI/PdR 10:2014<sup>23</sup> (Profili professionali presenti nelle banche commerciali – Requisiti di conoscenza, capacità e competenza), che ha trasposto il *Manuale* in un contesto normativo, imparziale e trasparente, che permetta di certificare il

<sup>22</sup> Per l'elaborazione del Repertorio, successivamente sviluppato nel *Manuale di certificazione delle qualifiche delle banche commerciali*, ci si è avvalsi della collaborazione di 8 gruppi aziendali di varie dimensioni, il che ha permesso di studiare un campione di lavoratori significativo, pari al 60% del personale del settore, contestualizzando in tal modo l'analisi nella realtà fattuale delle banche.

<sup>23</sup> La prassi di riferimento UNI/PdR 10:2014 non è una norma nazionale, ma un documento pubblicato da UNI, come previsto dal Regolamento UE n. 1025/2012, che raccoglie prescrizioni relative a prassi condivise elaborate dal Tavolo “Qualifiche nelle banche commerciali”, condotto da UNI. Il documento è stato ratificato dal presidente UNI (Ente nazionale italiano per l'unificazione) il 6 agosto 2014. Le prassi di riferimento, adottate esclusivamente in ambito nazionale, rientrano fra i prodotti della normazione europea, come previsti dal Regolamento UE n. 1025/2012, e sono documenti che introducono prescrizioni tecniche, elaborati sulla base di un rapido processo ristretto ai soli autori, sotto la conduzione operativa di UNI. Le prassi di riferimento sono disponibili per un periodo non superiore a 5 anni, tempo massimo dalla loro pubblicazione entro il quale possono essere trasformate in un documento normativo (UNI, UNI/TS, UNI/TR).

possesso delle capacità relative al profilo professionale. Sulle base della prassi è stato poi costruito un sistema di certificazione mediante verifica informatica delle conoscenze e capacità dei lavoratori. Tale sistema, come previsto dal DLGS n. 13/2013, è stato accreditato dall'Ente italiano di accreditamento (Accredia) per 32 dei profili professionali *core* del settore bancario.

Il Repertorio delle figure professionali del settore del credito, a differenza dei repertori previsti dall'art. 8 del DLGS n. 13/2013, è, in definitiva, il frutto di un articolato e condiviso processo che ha coinvolto non solo le aziende del settore ma anche le organizzazioni sindacali e l'ISFOL (il quale ha fornito il proprio supporto tecnico-scientifico) e che ha permesso l'allineamento dell'impianto metodologico e dei contenuti del Repertorio alle specifiche tecniche in uso a livello nazionale ed europeo nonché alla realtà del settore. La sfida successiva, per le parti sociali, sarà quella di modernizzare ed aggiornare l'attuale sistema contrattuale di inquadramento del personale, anche attraverso l'inserimento all'interno dello stesso dell'istituto della certificazione delle competenze.

In particolare, la criticità da affrontare con lungimiranza dalle parti sociali sarà quella di accettare di slegare la logica della riqualificazione delle competenze professionali da quella degli inquadramenti. In altre parole, se si vuole potenziare il ruolo della negoziazione collettiva e, in definitiva, il significato del dialogo sociale nella gestione dei cambiamenti che generano espulsione di lavoratori, occorre superare le diffidenze di quegli imprenditori che considerano ogni apertura di nuovi spazi negoziali come un limite alla propria libera iniziativa economica. L'unico modo per scalzare virtuosamente tale comprensibile resistenza datoriale è di accettare che tale negoziazione collettiva sui riconoscimenti delle nuove qualifiche dichiaratamente neutralizzi e sterilizzi, in un'ottica di tutela dell'occupazione, ogni automatica implicazione inquadmentale (con i connessi trattamenti economici e normativi garantiti dai contratti collettivi).

Nonostante sia già stato fatto moltissimo, le attività negoziali su queste tematiche non sono affatto concluse, neppure quando gli approdi convenuti siano giudicati soddisfacenti. I continui cambiamenti del mercato del lavoro determinano infatti una certa mutevolezza nei bisogni delle aziende, al punto che continuamente spariscono professioni (magari riconosciute) e ne nascono di nuove<sup>24</sup> (magari riconosciute per legge ma

<sup>24</sup> Si pensi, ad esempio, alle nuove figure di consulenza finanziaria indipendente, che richiedono nuove professionalità e nuove conoscenze per effetto della prossima piena operatività di MiFID 2.

non ancora dalle parti sociali nei repertori di settore); improvvisamente risultano (dalla legge o dal mercato) richieste nuove competenze e responsabilità professionali. Il *Manuale* e la prassi, quindi, sono in continua evoluzione. A tal fine è stata istituita una Commissione per l'aggiornamento delle qualifiche del settore del credito, finalizzata a sostenere FBA nella costante revisione del sistema di certificazione e nella istituzione di un Osservatorio delle professioni bancarie. Quest'ultimo assume la funzione di monitorare i cambiamenti che intercorrono nei mestieri e nelle organizzazioni bancarie, curandone il recepimento.

Gestire i cambiamenti mediante l'anticipazione delle iniziative negoziali e in particolare mediante la negoziazione delle nuove qualifiche e dei percorsi formativi per l'assunzione dei nuovi ruoli organizzativi all'interno delle aziende: ecco la vera sfida del dialogo sociale di settore. A tale sfida se ne associa un'altra: la possibilità di riconvertire le professionalità presenti all'interno del settore su nuovi profili di ruolo passa attraverso la riconoscibilità delle qualifiche. Questo significa passare attraverso il vaglio della certificazione delle competenze: non c'è scampo.

Nell'attuale dibattito sul futuro del mercato del lavoro e sulle problematiche del lavoro a livello nazionale e comunitario, infatti, uno dei temi più originali – ed ancora non sondato appieno in tutti i suoi profili giuridici, economici e sociali – è, senza dubbio, quello della individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Il progetto realizzato da ABI e FBA costituisce un fulgido esempio di come le parti sociali possano intraprendere iniziative proattive, nel rispetto del principio di sussidiarietà, in una materia, quale quella della certificazione, che difficilmente può essere relegata ad uno specifico ambito di competenza. L'istituto della certificazione inevitabilmente impatta con i temi giuslavoristici dell'inquadramento del personale, della determina delle mansioni, del possibile demansionamento o almeno della fungibilità delle mansioni, del diritto individuale alla formazione e all'outplacement, in un'ottica di economia sociale di mercato e di *flexicurity*.

## 1.21. Il limite dell'esperienza italiana

L'esperienza italiana insegna che molto possono fare le parti sociali, anche in sano regime di autarchia. Anzi: proprio laddove il quadro legislativo appare come un vincolo, che introduce elementi di rigidità di matrice vagamente dirigistica, le parti sociali sono state capaci di esprime-

re una reazione adeguata, producendo un proprio quadro di riferimento duttile ed efficace. Esso si inserisce armonicamente nel quadro più generale del diritto del lavoro italiano e, particolarmente, della contrattazione collettiva, i cui principi e istituti si applicano *erga omnes*, ovvero verso tutti i lavoratori del settore. Purtroppo il limite fondamentale di tale esperienza risiede nella titolarità negoziale delle parti sociali che vi hanno dato origine: si tratta di soggetti di rappresentanza (rispettivamente: datoriale e sindacale) operanti nell'ambito territoriale italiano. In Italia nelle situazioni di crisi aziendale, o comunque di pesanti ri-strutturazioni d'impresa con effetti espulsivi, opera un sistema di ammortizzatori sociali misto (pubblico e privato) che in passato ha garantito risposte adeguate al fabbisogno generato dalle scelte d'impresa. Le crescenti dimensioni dei fenomeni riorganizzativi, tuttavia, non sembrano poter offrire in futuro analoghe garanzie di copertura. Inoltre un aspetto particolarmente insidioso delle riorganizzazioni è che esse tagliano costi in Italia, riallocando lavorazioni all'estero. Spesso accade che ciò si traduca in perdita di posti di lavoro e disoccupazione in Italia, e creazione di posti di lavoro e occupazione all'estero, per scelta delle stesse multinazionali europee (che, per definizione, operano in tutto il perimetro comunitario). La leva del costo del lavoro (comprensivo dei costi contrattuali e del c.d. "cuneo fiscale") incide in modo deciso su tali scelte. Occorre contrastarle nell'unico modo possibile, offerto alla negoziazione collettiva: disinnescando quel pericoloso dumping normativo che genera tali situazioni. Ciò può accadere mediante una rinegoziazione, a livello transnazionale, e cioè al livello della capogruppo europea, delle condizioni che possono regolare e favorire la mobilità transnazionale dei lavoratori del gruppo. Occorre perciò un approccio *global* al problema del riconoscimento e della spendibilità delle qualifiche funzionali riconosciute nel perimetro europeo di azione delle società multinazionali. La negoziazione collettiva dei profili professionali di ruolo e delle opportunità di ricollocazione degli stessi nel perimetro comunitario (mediante la mobilità fisica o quella intellettuale, agevolata dalle nuove modalità della prestazione lavorativa rese possibili dall'evoluzione della tecnica) può avvenire nella sede fisica dei comitati aziendali europei, mediante una inedita attività di ridefinizione del ruolo stesso della contrattazione. Non si tratta di stipulare nuovi contratti collettivi, ma nuove formule di collaborazione tra le parti sociali, condensate in impegni scritti (Joint Texts) a salvaguardare i posti di lavoro mediante ricollocamenti funzionali infra-gruppo. La garanzia di parità di opportunità lavorative può operare, a condizione che gli aspetti di più speci-

fica pertinenza della contrattazione collettiva “classica” (inquadramenti, retribuzione, *irreformatio in pejus* dei trattamenti normativi) rimangano al di fuori del mandato negoziale speso in sede di comitati aziendali europei.

Sotto tale profilo, l’esperienza italiana ovviamente sconta evidenti, incolpevoli limiti di mandato. Essa ha il respiro lungo dell’adattabilità nel tempo dei profili di ruolo, ma non anche quello dell’adattabilità nello spazio. Rimane, per l’appunto, un’esperienza dai confini territoriali ben precisi. E rimane infine, nell’inconsapevolezza storica del giudizio politico rassegnato nell’ultima Comunicazione abrogativa, strutturalmente legata alla logica EQF, che sembrerebbe invece, in ipotesi, in via di superamento.



## **2 La proposta: una soluzione nell'ottica della sussidiarietà comunitaria**

### **2.1. L'attuazione dei desiderata della Direttiva 2005/36/CE mediante il recupero del ruolo dei CAE**

In questa cornice normativa, che esprime grandi potenzialità per il tema del riconoscimento e la spendibilità all'esterno delle qualifiche funzionali, ma anche evidenti lacune, si dischiudono ampi spazi per la definizione normativa negoziale della materia. L'ambito del riconoscimento normativo delle qualifiche, a livello transnazionale, non può tuttavia avvenire a livello di contrattazione collettiva, perché questa non ha oggi una dimensione sovranazionale: eterogenei sono i sistemi normativi nazionali in cui avviene il riconoscimento legislativo della contrattazione collettiva, e nessuno di questi assegna un ruolo superiore alla contrattazione a livello “global”.

L'obiettivo, sicuramente sfidante, del presente lavoro di ricerca è ricostruire un quadro di legittimazione transnazionale delle attività delle parti negoziali a livello di impresa multinazionale, sfruttando le sedi fisiche e i luoghi mentali in cui avviene oggi l'incontro tra le ragioni di impresa e quelle della rappresentanza collettiva del lavoro: i CAE. Essi, come noto, non svolgono una funzione di contrattazione collettiva in senso proprio, ma rappresentano pur sempre occasioni di mediazione culturale tra opposte esigenze. I membri CAE, portando in ambito sovranazionale le ragioni della rappresentanza nazionale (essi sono prima di tutto lavoratori dei singoli Stati membri), riescono a farsi latori delle istanze di riconoscimento delle qualifiche funzionali esercitate dalla base, e possono raggiungere i centri di decisione di impresa nel momento stesso in cui tali decisioni vengono assunte. Mediante l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione garantiti dalla Direttiva 2009/38/CE, i CAE possono raggiungere efficaci sintesi negoziali, che, mediante processi di validazione formale anche esterni (con la firma degli accordi da parte delle federazioni europee di settore e persino dei sindacati nazionali), possono diventare norme effettive e applicabili per tutto il perimetro comunitario di azione d'impresa.

Questi sono stati gli approdi politici e gli assunti scientifici finali del progetto FIBA CISL “Global framework agreements and joint Declara-

tions. EWCs and Trade Unions together to fasten workers' participation rights in financial multinationals", finanziato dalla Commissione europea (VS/2013/0502). Il processo di validazione dell'intero progetto, concluso in sede di conferenza finale (Alghero, settembre 2014) ha registrato anche importanti conferme nelle prassi negoziali dei Paesi partner, ed è stato tracciato e messo a disposizione della Commissione, degli esperti del settore e degli agenti contrattuali mediante la pubblicazione del volume *La contrattazione transnazionale ai tempi dell'autarchia. CAE e sindacati insieme, per un diritto del lavoro comunitario*. Esso costituisce anche la base scientifica e la logica continuazione di questo progetto.

## **2.2. Come realizzare sistemi omogenei di certificazione delle competenze a livello europeo: il ruolo potenziale dei CAE**

Una delle quattro libertà di cui beneficiano i cittadini dell'UE è la libera circolazione dei lavoratori. A tale libertà "formale" deve corrispondere una libertà "sostanziale" derivante dalla riconoscibilità, all'estero, delle competenze professionali maturate e definitivamente acquisite al "bagaglio" del lavoratore transfrontaliero.

Sotto il profilo del diritto sostanziale alla qualifica professionale, tuttavia, molto c'è ancora da fare. Mentre infatti per le professioni di medico, ingegnere, avvocato, ecc. c'è un espresso e formale riconoscimento nella normativa comunitaria (la Direttiva 2005/36/CEE), invece per l'esercizio di altre attività professionali, normalmente inquadrate nell'alone del lavoro dipendente, e altrettanto "cruciali" per il funzionamento della comunità civile, tale riconoscimento legislativo manca. Soprattutto per l'esercizio dell'attività bancaria e assicurativa, e in particolar modo per le figure professionali riconducibili alle responsabilità dei quadri direttivi (ma non solo), il riconoscimento di profili minimi di competenze di ruolo abilitanti, all'interno dei Paesi dell'Unione europea, rappresenterebbe un utile segnale di responsabilità d'impresa verso la collettività e gli stakeholder specificamente coinvolti: lavoratori e utenti. Tale riconoscimento di ruolo, attraverso l'individuazione di percorsi formativi ed abilitativi, oggi riguarda esclusivamente le figure di (già) promotori e consulenti finanziari: si tratta di professionalità che ibridano, nel proprio rapporto di lavoro, sia aspetti di autonomia sia aspetti di subordinazione; e infatti non a caso oggi sono inquadrati ormai quasi indifferentemente nell'uno e nell'altro ambito. Così come la loro recente storia evolutiva rappresenta un esempio di sviluppo professionale (con importanti potenzia-

li ripercussioni sull'andamento del mercato del lavoro comunitario), anche l'individuazione e la professionalizzazione di altri ruoli e profili professionali, mediante la certificazione delle competenze acquisite, può costituire un importante volano di ulteriore sviluppo del settore bancario e assicurativo in Europa. È per questo che occorre oggi iniziare a discutere di ruoli, qualifiche e profili professionali di settore.

E tuttavia, in assenza di un quadro legislativo comunitario di settore, e persino in assenza di interventi legislativi (fosse pure disorganici) da parte dei singoli Stati nazionali, è necessario pensare ad un intervento normativo operato dalle parti sociali europee. Occorre, in altri termini, che siano le rappresentanze datoriali e le rappresentanze sindacali a livello transnazionale ad operare la scelta di individuare le qualifiche strategicamente “cruciali” per il settore di attività.

Ovviamente non si nascondono le difficoltà pratiche di tale lavoro negoziale: è improba e in ogni caso richiede tempi lunghi di realizzazione la progettazione di accordi che, a livello di federazioni europee di settore, impegni tutte le multinazionali di settore a riconoscere specifici e comuni standard di conoscenze, abilità e competenze. Tale processo negoziale sconta in partenza l'eterogeneità dei modelli organizzativi, i diversi orientamenti del modello strategico e le diverse scelte dei piani industriali di investimento. C'è il rischio concreto (confermato dall'attuale momento storico) che la difficoltà di sintesi si traduca in “omissione di soccorso” e dunque in esiziale inerzia. L’“ottimo”, si sa, è spesso nemico del “buono”. Pragmaticamente occorre dunque interrogarsi sul modo per raggiungere standard omogenei di ruolo e qualifica professionale almeno a livello di singola società multinazionale. Partiamo dalla definizione dell'OCSE: “Si ottiene una qualifica quando un ente competente determina che l'apprendimento di un individuo ha raggiunto uno specifico standard di conoscenza, abilità e competenze”.

Dunque, come si vede, la qualifica professionale è attribuita e riconosciuta da “un ente competente”. Se questo non è il legislatore, e non è nemmeno un organismo rappresentativo delle parti negoziali europee di settore, occorre allora individuare tale ente almeno a livello (“global”) di singola multinazionale. Infatti l'attuale *vulnus* del sistema di riconoscimento delle qualifiche di origine pattizia è che esso, se pure esiste, dipende esclusivamente dalla locale contrattazione aziendale: che è eterogenea, in quanto caratterizzata, Paese per Paese, dai singoli sistemi di relazione sindacale. Insomma: a tutt'oggi, se va bene (cioè: se pure esistono ruoli professionali ben individuati, e se questi non sono frutto di determinazione unilaterale a livello di singole società nazionali),

qualifiche professionali e relativi inquadramenti dipendono dalla contrattazione aziendale del singolo Paese.

Le continue scelte riorganizzative, al contrario, spingono le multinazionali (di cui le singole aziende nazionali fanno parte) a cercare economie di scala sempre maggiori, mediante inevitabili processi di fusione e concentrazione, o anche mediante alleanze strategiche. Tali processi possono determinare sia espulsione di lavorazioni e lavoratori, sia mobilità infra-gruppo nazionale e transnazionale. Tali processi non possono evidentemente essere affrontati con gli strumenti contrattuali classici, e tuttavia necessitano di un approccio pur sempre negoziale, allo scopo di evitare che il sistema, lasciato in balia di se stesso, privilegi esclusivamente scelte opportunistiche di breve periodo, inseguendo economie di scala senza regole.

Ecco perché occorre affrontare responsabilmente il problema della certificazione di competenze professionali al livello d’impresa più alto realisticamente possibile. L’unica sede “negoziiale” sovranazionale, non posizionata a livello di singola impresa nazionale, ma pur sempre rientrante nel raggio di azione della multinazionale, è quella in cui opera il Comitato aziendale europeo. Tale organismo, come noto, consta di componenti (i delegati) provenienti dalle singole aziende nazionali e perciò rappresentativi delle più disparate esperienze e tradizioni di relazioni industriali: alcuni sono di più tradizionale promanazione sindacale, altri no.

Se l’obiettivo che si intende perseguire è elevare il livello del confronto negoziale all’ambito transnazionale d’impresa, non va d’altro canto sottaciuto il problema principale dell’operazione di individuazione della sede CAE come luogo dell’interlocuzione: i CAE, in base alla Direttiva 2009/38, sono titolari di diritti di informazione e consultazione, ma non di un diritto alla contrattazione, ovvero di un potere contrattuale puro e rappresentativo *erga omnes*. In altri termini, essi non firmano contratti collettivi a livello di impresa multinazionale. Possono bastare gli attuali vincoli scaturenti dalla Direttiva 2009/38 per tracciare l’ambito di azione negoziale dei CAE in materia di riconoscimento e certificazione delle qualifiche europee valide a livello di impresa multinazionale? Riteniamo di sì.

Va infatti tenuto formalmente distinto il profilo dell’individuazione del ruolo professionale (che avviene in sede negoziale non contrattuale: il CAE) dal profilo del relativo inquadramento contrattuale (che avviene in sede aziendale nazionale). Tale differenza concettuale consente di recuperare il significato di un’azione di governo condiviso dei processi strategici dell’impresa transnazionale, nella sede di interlocuzione più

consona (il CAE) e al momento più tempestivo, cioè quando le scelte si stanno materialmente compiendo. Ricordiamo infatti che l'informazione e la consultazione a livello di CAE deve essere, in base al disposto della Direttiva 2009/38, "preventiva" o al massimo "concomitante" rispetto al livello di impresa nazionale, ma mai "successiva". Mentre infatti a livello aziendale si analizzano e si gestiscono contrattualmente le ricadute delle scelte compiute a monte, invece a livello di CAE l'interlocuzione negoziale appare sicuramente più vicina al momento decisionale, con la possibilità concreta di influire sulle modalità di realizzazione delle decisioni societarie.

In pratica, ipotizziamo un modello di doppio corso negoziale: *a.* un CAE che, esercitando i propri diritti di tempestiva informazione e adeguata consultazione, contribuisca a individuare in via negoziale spuria i profili professionali e le competenze di ruolo da spendere, come punti fermi, in tutte le riorganizzazioni dell'impresa multinazionale; *b.* singoli sindacati nazionali che, nel pieno esercizio delle proprie prerogative di ruolo, contrattino a livello di azienda le condizioni normative (inquadramenti e retribuzione) dei lavoratori concretamente impiegati nei processi e rispondenti alle predeterminate declaratorie di profilo. Tale pragmatiche soluzione, che potremmo plasticamente definire del "doppio corso negoziale", comporta ovviamente un rischio: la libera fluttuazione delle valute contrattuali che, fuor di metafora, potrebbe comportare scelte opportunistiche di dumping normativo da parte delle multinazionali. È tuttavia un rischio calcolato e senz'altro da correre: sia perché le scelte della multinazionale vengono compiute in ogni caso, e dunque anche in assenza di tale ipotesi di modello (che è sempre un modello negoziale avanzato); sia perché in ogni caso quelle scelte sfuggono alla contrattazione in quanto vengono compiute sempre a monte, e non a valle (dove appunto si contratta), e spesso proprio in considerazione delle opportunità di business derivanti dai diversi regimi normativi nazionali; sia perché, soprattutto, proprio grazie a tali auspicabili processi negoziali di regolazione in sede CAE (che investono l'individuazione del profilo professionale e non l'inquadramento normativo) è possibile stabilire alcune regole e criteri generali da trasporre e applicare nei successivi e conseguenti processi di regolazione contrattuale nazionale. Ad esempio, è possibile, in sede CAE, stabilire che il trattamento normativo e retributivo dei profili di ruolo debba essere successivamente oggetto di contrattazione collettiva a livello aziendale (e non di regolamentazione unilaterale da parte del datore di lavoro, mediante l'uso dei contratti individuali di lavoro: prassi, questa, purtroppo ampiamente in

uso in alcuni Paesi dell'est Europa, e *in primis* la Polonia, che difetta di una contrattazione collettiva di settore).

### **2.3. Le nuove sfide del riconoscimento delle qualifiche funzionali in caso di crisi aziendale**

Il tema del governo negoziale dei processi riorganizzativi del settore privato è assolutamente nodale. Esso incrocia il connesso tema della c.d. “anticipazione del cambiamento” (COM/2013/0882 final) e pone il problema del riconoscimento delle qualifiche funzionali del settore bancario e assicurativo in un’ottica nuova, anzi inedita: non più quella di garantire l’esercizio della “libertà di stabilimento” (che è forma della libertà d’impresa), ma quella di garantire l’occupabilità dei lavoratori già espulsi o a rischio di espulsione dal circuito produttivo. E ciò in un’ottica comunitaria di salvaguardia di posti di lavoro all’interno del settore produttivo di appartenenza dei lavoratori interessati alle riorganizzazioni, sebbene in un ambito esterno alla propria azienda di origine e, potenzialmente, anche esterno alla propria area geografica nazionale di attività. Come operare tale salvaguardia, se non attraverso una reingegnerizzazione e una piena attuazione del ruolo del dialogo sociale? La Comunicazione sopra richiamata propone un quadro UE per la qualità nell’anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni (QFR). Tale iniziativa prende spunto dal Libro verde *Ristrutturare e anticipare i cambiamenti: quali insegnamenti trarre dall’esperienza recente?* del 17 gennaio 2012, e dalla richiesta avanzata dal Parlamento europeo in data 15 gennaio 2013 con la risoluzione relativa all’informazione e alla consultazione dei lavoratori, all’anticipazione e alla gestione delle ristrutturazioni, adottata a norma dell’art. 225 del TFUE e conosciuta come “Relazione Cercas”. Più specificamente tali principi e pratiche dovrebbero agevolare gli investimenti in capitale umano, da una parte, e in relazioni industriali, dall’altro: in tal modo si favorisce la riallocazione delle risorse umane, conformemente a quanto stabilito dalla strategia Europa 2020, migliorando nel contempo la qualità delle condizioni di lavoro e favorendo la competitività a lungo termine delle imprese mediante un’elevata occupabilità dei loro lavoratori, attenuando così l’impatto dei cambiamenti a livello sociale. Le Direttive UE in materia di informazione e consultazione dei lavoratori dispongono principalmente il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nel processo di ristrutturazione, riconoscendo loro diritti procedurali di informazione e consulta-

zione. Esse hanno un ruolo essenziale nel promuovere un'impostazione finalizzata ad anticipare i cambiamenti e ad affrontarli in modo collaborativo. La consultazione tempestiva dei lavoratori e la condivisione di informazioni risultano fondamentali al fine di anticipare i cambiamenti, di prepararsi per le ristrutturazioni e di gestirle in modo appropriato. Tuttavia l'anticipazione del cambiamento nel riconoscimento delle qualifiche funzionali degli operatori privati del settore bancario, è ancora un'area inesplorata dell'attività negoziale delle parti sociali europee. In particolare, secondo la Comunicazione “sembra che non siano stati pienamente realizzati alcuni degli obiettivi di tali Direttive, in particolare la riduzione del numero di licenziamenti collettivi, il miglioramento nella gestione e nell'anticipazione dei cambiamenti, nonché una maggiore occupabilità e adattabilità dei lavoratori”.

La Comunicazione, in particolare, esplicita il significato della negoziazione collettiva in materia di qualifiche funzionali spingendosi sino ai confini, davvero inesplorati, della partecipazione organizzativa: “la pianificazione strategica effettuata dai datori di lavoro, con la continua partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori conformemente agli strumenti di contrattazione collettiva, informazione e consultazione dei lavoratori, comprende la prospettiva dei posti di lavoro e delle competenze, inclusi i seguenti elementi: monitoraggio strategico a lungo termine della situazione economica e finanziaria dell’impresa e degli sviluppi tecnologici e del mercato; mappatura continua dei posti di lavoro e del fabbisogno di competenze; misure indirizzate ai singoli lavoratori: misure di flessibilità (flessibilità a lungo termine dell’orario di lavoro, rotazione dei compiti lavorativi, ecc.); misure di formazione (introduzione di consulenti per la formazione, elaborazione di revisioni individuali delle competenze; piani di formazione individuale, anche per dotare i lavoratori di competenze trasversali, ecc.); misure per lo sviluppo della carriera professionale (giornate informative sulle opportunità di carriera, punti di informazione sulle opportunità di carriera, misure di rotazione dei compiti lavorativi, ecc.); misure per promuovere la mobilità interna ed esterna, ecc.”.

L’obiettivo perseguito mediante la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e di altri stakeholder ai processi organizzativi d’impresa non è solo quello di aumentare l’efficacia degli stessi mediante l’”anticipazione e il cambiamento”, ma anche di alimentare la pace sociale e la coesione interna, mediante un positivo clima aziendale. “Le pratiche ottimali nella gestione delle operazioni di ristrutturazione comprendono, tra l’altro: creare un consenso interno mediante una diagnosi con-

giunta basata su logiche aziendali chiare a favore del cambiamento e tramite l’informazione e la consultazione completa dei lavoratori sin dalle fasi iniziali; contribuire all’organizzazione di un sostegno personalizzato ai lavoratori il cui licenziamento non possa essere evitato; coinvolgere i soggetti esterni sin dalle fasi iniziali (autorità regionali, università, centri di formazione e soggetti che intervengono lungo la catena di approvvigionamento)”.

## **2.4. Coniugare anticipazione del cambiamento e gestione delle crisi aziendali mediante la partecipazione dei lavoratori nelle sedi CAE**

A questo punto, ormai evoluto, del ragionamento sull’efficacia delle riorganizzazioni d’impresa, diventa indispensabile uscire da ogni equivoco culturale relativo alla natura d’impresa, e approcciare il vero tema: la sua funzione sociale, in un’economia comunitaria che ambisce ad essere “sociale di mercato”. L’impresa bancaria, in definitiva, non rende conto soltanto agli azionisti *shareholder*, ma anche a tutti gli altri portatori di interesse che garantiscono, con il loro concorso, la coesione interna e la pace sociale, ovvero l’armoniosa osmosi tra impresa e tessuto sociale esterno. È proprio nelle fasi di profonda trasformazione che accompagnano le ristrutturazioni aziendali che questi valori consentono le transizioni dei modelli d’impresa. La partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori all’anticipazione dei cambiamenti attesi, in particolare, consente che la transizione dei modelli di business si traduca anche in transizione delle figure professionali, cioè in riconversione professionale dei lavoratori (mediante mappatura e certificazione condivisa delle nuove figure professionali) anziché in scelte di mera espulsione di gruppi di lavoratori dai processi produttivi. In tal senso, la partecipazione organizzativa, strutturata in accordi/protocolli d’impegno collettivi, diviene essa stessa garanzia di perpetuazione identitaria d’impresa e dunque occasione di salvaguardia del patrimonio umano e professionale, oltre che degli altri *intangible assets* di impresa.

Dove avviene tale recupero identitario? Dove si può realizzare tale importante garanzia di coesione interna, se la dimensione organizzativa e il respiro strategico delle imprese banarie è, per effetto delle progressive aggregazioni, sempre più transnazionale?

La risposta è abbastanza ovvia: nelle sedi fisiche in cui si realizza la prima chimica delle relazioni industriali, ovvero i Comitati aziendali eu-

ropei. Le sedi fisiche dei CAE rappresentano il “brodo primordiale” della vita delle imprese multinazionali, l’ambito di relazioni negoziali da cui si origina la possibilità di anticipazione ragionata del cambiamento e a cui occorre fare ritorno, per coltivare l’ambizione a realizzare un framework normativo che sia: negoziato, sovranazionale, vincolante, percepito come necessario, omogeneamente applicato.

Riprendiamo il testo della Comunicazione, che nei seguenti passaggi appare quasi “squarciare il velo del tempio” e indicare una alternativa se-riSSima a quella cultura d’impresa che ancora oggi si rifugia nello sche-ma difensivo dell’“autonomia di impresa”, intesa come autoreferenzialità delle sue scelte strategiche, dogma assoluto di un capitalismo consunto e ormai inefficace ad affrontare le sfide dei tempi. Con profetismo visio-nario e, insieme, robusto pragmatismo, COM/2013/0882 final individua nella sede negoziale transnazionale dei CAE il luogo della determina-zione delle competenze professionali richieste per la gestione dei cam-biamenti che riguardano l’intero perimetro di azione delle multinaziona-li: “i rappresentanti dei lavoratori, anche tramite i comitati aziendali eu-ropei, rappresentano un punto di riferimento per la direzione aziendale nel-l’anticipazione e nella gestione dello sviluppo dei posti di lavoro e delle com-petenze richiesti, nonché nel condurre determinate operazioni di ri-strutturazione”. In particolare, “le parti sociali e le organizzazioni setto-riale possano svolgere un ruolo importante nell’anticipazione dei cam-biamenti, nell’identificazione dei posti di lavoro e del fabbisogno di com-petenze nonché nella gestione delle operazioni di ristrutturazione, gu-i-dando o integrando gli interventi a livello aziendale, nazionale o regio-nale attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva”. Si tratta, dunque, non solo di sottoscrivere “Joint Texts”, “Joint Declarations”, “Framework agreements” di mero principio in sede CAE, ma di guida-re, implementare, omogeneizzare, monitorare e condurre a coerenza i pro-cessi di recepimento contrattuale al livello nazionale d’impresa (ov-vero, utilizzando la tassonomia comunitaria, a livello di “stabilimento”). Indubbiamente si tratta di un ruolo ambizioso per i CAE, che presuppo-ne un vero patto di azione con i sindacati nazionali e una intensa colla-borazione con le federazioni europee di settore.

Per tornare alla metafora della protochimica delle relazioni industriali, il concetto-chiave di questo auspicato nuovo corso negoziale in tema di ges-tione delle riorganizzazioni è la parola “insieme”. Si tratta di “ela-borare insieme alla direzione un sistema congiunto di diagnosi; concor-dare procedure specifiche per l’impresa dirette ad affrontare particolari si-tuazioni di ristrutturazione; contribuire, in particolare tramite la nego-

ziazione, all’elaborazione e all’attuazione di tutti i meccanismi richiesti per fornire sostegno ai singoli lavoratori e garantirne il seguito adeguato; seguire ed assistere i lavoratori in esubero nella ricerca di un nuovo posto di lavoro e/o delle opportunità di riconversione professionale appropriate; partecipare a partnership esterne, a reti più estese ed a meccanismi atti a fornire sostegno ai singoli lavoratori e a promuovere l’inclusione dell’intera catena di approvvigionamento nella preparazione e nella gestione delle operazioni di ristrutturazione.”

In concreto, la partecipazione organizzativa auspicata dal legislatore comunitario presuppone un coinvolgimento pieno delle rappresentanze dei lavoratori, mediante la messa a disposizione di informazioni tempestive e una consultazione negoziale vera, in tutte le fasi dei processi decisionali. Si tratta di gestire insieme le ristrutturazioni, ossia di “effettuare una diagnosi congiunta: condividere le conoscenze disponibili sul contesto economico con i membri, gli affiliati e tutte le parti interessate; promuovere la comunicazione, la creazione di reti e la governance a livello multilaterale; esaminare e negoziare tutte le possibili alternative al licenziamento; promuovere il coordinamento dei sindacati a livello di UE per aiutare i Comitati aziendali europei (CAE); incoraggiare le negoziazioni a livello di UE in caso di ristrutturazioni transnazionali; negoziare politiche di transizione professionale”.

## **2.5. La negoziazione sulle transizioni professionali nel combinato disposto delle Direttive 2009/38 e 2005/36**

Se la sede fisica delle negoziazioni transnazionali delle figure di transizione professionale deve essere il CAE, occorre ancorare il processo negoziale al suo fondamento normativo comunitario più certo. Sotto tale profilo, purtroppo, si registra la mancanza di un framework che rappresenti un “acquis comunitario” in materia di contrattazione collettiva transnazionale. In sintesi: le dichiarazioni di impegno sottoscritte in ambito sovranazionale non producono effetti giuridicamente vincolanti *erga omnes*.

Occorre pertanto richiamarsi al testo della Direttiva 2009/38, in materia di CAE, verificando quali sue parti (Considerando e articoli) possono fondare, dal punto di vista normativo, gli assunti sopra argomentati. Di seguito ne proponiamo una breve ricognizione e lettura mirata ragionata.

**(Considerando 10):** “Il funzionamento del mercato interno comporta un processo di concentrazione di imprese, di fusioni transfrontaliere, di acquisizioni di controllo e di associazioni e, di conseguenza, una transnazionalizzazione delle imprese e dei gruppi di imprese. Se si vuole che le attività economiche si sviluppino armoniosamente, occorre che le imprese e i gruppi di imprese che operano in più di uno Stato membro informino e consultino i rappresentanti dei lavoratori interessati dalle loro decisioni”.

**(Considerando 11):** “Le procedure per l’informazione e la consultazione dei lavoratori previste dalle legislazioni o dalle prassi degli Stati membri sono spesso incompatibili con la struttura transnazionale dei soggetti che adottano le decisioni riguardanti i lavoratori; ciò può provocare disegualanze di trattamento dei lavoratori sui quali incidono le decisioni di una stessa impresa o gruppo di imprese”.

**(Considerando 27):** “... Le competenti organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro riconosciute come parti sociali a livello europeo sono informate dell’avvio dei negoziati in modo da... promuovere le buone prassi”.

**(Considerando 37):** “Per ragioni di efficacia, coerenza e certezza del diritto occorre un coordinamento tra le direttive e i livelli di informazione e consultazione dei lavoratori previsti dal diritto e/o dalla prassi comunitari e nazionali. Le modalità di questo coordinamento devono essere prioritariamente negoziate a livello di ciascuna impresa o gruppo di imprese. In assenza di un accordo su questo punto e qualora si prospettino decisioni in grado di determinare modifiche importanti dell’organizzazione del lavoro o dei contratti di lavoro, il processo deve aver luogo a livello nazionale ed europeo nel rispetto delle rispettive competenze e dei rispettivi ambiti di intervento degli organi di rappresentanza dei lavoratori...”.

**(Art. 9):** “La direzione centrale e il comitato aziendale europeo operano con spirito di cooperazione nell’osservanza dei loro diritti e obblighi reciproci. La stessa disposizione vale per la cooperazione tra la direzione centrale e i rappresentanti dei lavoratori, nell’ambito della procedura per l’informazione e la consultazione dei lavoratori”.

**(Art. 12, sub 3):** “Gli Stati membri dispongono che, qualora tali modalità non siano definite mediante accordo, il processo di informazione e

consultazione avvenga nel comitato aziendale europeo e negli organi nazionali di rappresentanza dei lavoratori, laddove si prospettino decisioni in grado di determinare modifiche importanti dell’organizzazione del lavoro o dei contratti di lavoro”.

Da notarsi, a riguardo, che tra le decisioni in argomento rientra sicuramente la questione delle qualifiche funzionali determinate dalla casa madre di impresa transnazionale, in quanto essa impatta, in modo non condizionante ma anzi condizionato, su leggi e contratti nazionali di altri Paesi. Ciò significa che laddove la decisione impatti su materie che, a livello nazionale, siano diversamente regolate da leggi e/o da accordo collettivo nazionale, l’unico modo di rendere effettiva ed operativa tale decisione (assunta a livello di capogruppo sovranazionale) è di procedere ad accordo collettivo di armonizzazione (a livello di stabilimento). Tale previsione rafforza, insomma, il ruolo della negoziazione collettiva in sede CAE e in particolare il suo significato di aggregazione di consenso, inducendo la partecipazione ai processi (mediante la formula del concorso diretto, della firma per adesione, del mandato a rappresentare) da parte dei sindacati nazionali e delle federazioni di settore.

**(Allegato 1, Prescrizioni accessorie, sub 1a):** “L’informazione del comitato aziendale europeo riguarda in particolare la struttura, la situazione economico-finanziaria, la probabile evoluzione delle attività, la produzione e le vendite dell’impresa o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie. L’informazione e la consultazione del comitato aziendale europeo riguardano in particolare la situazione dell’occupazione e la sua probabile evoluzione, gli investimenti, le modifiche sostanziali in merito all’organizzazione, l’introduzione di nuovi metodi di lavoro o di nuovi processi produttivi, i trasferimenti di produzione, le fusioni, la riduzione delle dimensioni o la chiusura di imprese, stabilimenti o loro parti importanti e i licenziamenti collettivi”.

A riguardo, va onestamente precisato che la questione della determinazione delle qualifiche funzionali a livello di impresa transnazionale non è espressamente menzionata nella Direttiva come oggetto di diritto di informazione. Tuttavia, essa non appare nemmeno come espressamente esclusa; ed anzi, in quanto teoricamente ricompresa nelle modifiche organizzative e/o nei nuovi metodi di lavoro, essa può essere ritenuta come uno degli argomenti negoziali presidiati dalla c.d. “tutela rafforzata” (ovvero, che rappresentano non solo materia di informazione, ma anche di doverosa consultazione).

**(Allegato 1, Prescrizioni accessorie, sub 5):** “Il comitato aziendale europeo, o il comitato ristretto, può farsi assistere da esperti di propria scelta, nella misura in cui ciò risulti necessario allo svolgimento dei suoi compiti”.

Analogamente, anche nel richiamo alla Direttiva 2005/36 (Considerando e articoli) è possibile fondare, dal punto di vista normativo, gli assunti sopra argomentati.

In particolare, rammentiamo che essa introduce un regime misto strutturato su tre diverse (ed integrate) tecniche di riconoscimento delle qualifiche:

- un regime basato sull’armonizzazione preventiva dei percorsi formativi e che assicura un riconoscimento automatico;
- un regime basato sulla mutua fiducia tra gli Stati membri (detto Sistema generale);
- un regime basato sull’esperienza professionale maturata nello Stato membro d’origine.

È proprio quest’ultimo, dei tre, l’ambito della definizione negoziale (e dunque volontaria) delle competenze, da attuare in ambito di informazione e consultazione preventiva in sede CAE. È necessario, infatti, che l’esperienza professionale in questione si riferisca all’attività che si è esercitata nello Stato di origine e che si intende esercitare nello Stato ospitante. La Direttiva 36 definisce tale esperienza in base alla natura (esercizio come lavoratore autonomo, imprenditore, lavoratore dipendente, ecc.) e alla durata (numero di anni di esercizio, data in cui è terminata l’esperienza, ecc.).

**(Considerando 18):** “È opportuno semplificare le norme per accedere a una serie di attività industriali, commerciali e artigianali negli Stati membri in cui tali professioni sono regolamentate, se tali attività sono state esercitate in un altro Stato membro per un periodo ragionevole e abbastanza ravvicinato nel tempo, mantenendo, per tali attività, un regime di riconoscimento automatico fondato sull’esperienza professionale”.

**(Considerando 30):** “Per assicurare l’efficacia del sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali, occorrerebbe definire formalità e procedure uniformi per la sua attuazione, nonché alcune modalità d’esercizio della professione”.

Per onestà intellettuale, va detto che nella Direttiva 36 si fa riferi-

mento esplicito solo ad alcune attività. Quelle connesse al settore creditizio non sono, infatti, espressamente menzionate.

**(Considerando 39):** “Data la rapidità dell’evoluzione tecnica e del progresso scientifico, l’apprendimento lungo tutto l’arco della vita è particolarmente importante per numerose professioni. In questo contesto, spetta agli Stati membri stabilire le modalità con cui, grazie alla formazione continua, i professionisti si adegueranno ai progressi tecnici e scientifici”.

Le concrete modalità di adeguamento e di aggiornamento delle declaratorie professionali e delle competenze professionali, certificate e non, dovrebbero essere approntate dagli Stati membri. Occorre cioè uno stretto raccordo operativo tra gestione strategica della multinazionale, CAE e Stati membri. Quest’ultimo trait d’union va curato dai sindacati nazionali: meglio ancora, dai componenti sindacali dei CAE.

**(Considerando 40):** “Poiché gli scopi della presente direttiva, vale a dire la razionalizzazione, la semplificazione e il miglioramento delle norme sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall’articolo 5 del trattato”.

L’auspicio è che la Comunità intervenga, in ottica di sussidiarietà, non tanto per completare le eventuali lacune legislative nazionali, quanto piuttosto per “registrare” e tradurre in Direttiva gli accordi negoziali raggiunti: partendo da quelli attesi nelle sedi di consultazione delle società multinazionali del settore, fino ad arrivare a quelli, costituenti successive e più generali mediazioni negoziali, raggiunti a livello settoriale europeo. La traduzione di tali accordi di seconda mediazione in normativa europea, formalmente eteronoma, rappresenterebbe l’ottimizzazione del percorso di consultazione democratica.

**(Considerando 43):** “Nella misura in cui si tratta di professioni regolate, la presente direttiva riguarda anche le professioni liberali che sono, secondo la presente direttiva, quelle praticate sulla base di pertinenti qualifiche professionali in modo personale, responsabile e professionalmente indipendente da parte di coloro che forniscono servizi intellettuali e di concetto nell’interesse dei clienti e del pubblico. L’esercizio della professione negli Stati membri può essere oggetto, a norma

del trattato, di specifici limiti legali sulla base della legislazione nazionale e sulle disposizioni di legge stabilite autonomamente, nell'ambito di tale contesto, dai rispettivi organismi professionali rappresentativi, salvaguardando e sviluppando la loro professionalità e la qualità del servizio e la riservatezza dei rapporti con i clienti”.

Nel settore finanziario, la c.d. “consulenza indipendente” svolta, ai sensi della Direttiva MiFID, da lavoratori autonomi o da personale dipendente delle aziende di credito, pone delicati problemi di verifica di compatibilità tra norme comunitarie, norme aziendali transnazionali (ad es. quelle che stabiliscono percorsi formativi e professionali di acquisizione di competenze), norme contrattuali di settore, norme nazionali stabilitate dagli Ordini professionali: tale difficile raccordo richiede un lavoro di consultazione, in sede CAE, degli “esperti” di promanazione sindacale.

**(Art. 2, lettera f):** “esperienza professionale”: l’esercizio effettivo e legittimo della professione in questione in uno Stato membro.

**(Art. 2, lettera i):** “dirigente d’azienda”: qualsiasi persona che abbia svolto in un’impresa del settore professionale corrispondente la funzione di direttore d’azienda o di filiale, o la funzione di institore o vice direttore d’azienda, se tale funzione implica una responsabilità corrispondente a quella dell’imprenditore o del direttore d’azienda rappresentato, o la funzione di dirigente con mansioni commerciali e/o tecniche e responsabile di uno o più reparti dell’azienda.

**(Art. 59).** Consultazione. “La Commissione assicura che vengano adeguatamente consultati esperti dei gruppi professionali interessati, in particolare nel contesto del lavoro del comitato di cui all’articolo 58, e fornisce una relazione motivata a questo comitato in merito a dette consultazioni”.



## Conclusioni

La teoria che Jeremy Rifkin<sup>1</sup> elabora sulla “fine del lavoro”, concernente il futuro delle figure professionali, indica che negli Stati Uniti nel 2020 solo il 20% della popolazione attiva farà parte dell’élite specializzata che potrà contare ancora su un posto di lavoro sicuro.

L’economista, sia pure con tratti forse eccessivamente enfatici, analizza l’attuale fase di transizione da una società del lavoro, a una società dei lavori, sempre più brevi e mutevoli, in cui l’aspettativa rassicurante di occupare costantemente lo stesso posto non sarà più sostenibile.

Nella nostra brevissima analisi giuridica, non indulgendo a facili teorizzazioni, abbiamo invece preferito tracciare un’ipotesi di percorso negoziale che pragmaticamente affronti, più che l’attuale fase di transizione culturale in quanto tale, i suoi effetti. Abbiamo cioè immaginato un percorso negoziale capace di contribuire a guidare i processi di ri-strutturazione d’impresa, che appaiono obiettivamente necessari, nella direzione di facilitare le transizioni professionali, anziché nella direzione di accompagnare i processi espulsivi (scaricandone il costo sociale sulla collettività grazie agli strumenti di *flexicurity*).

Per perseguire l’impegnativo obiettivo dichiarato, occorre costruire, implementare e disseminare una diversa cultura d’impresa, che sul presupposto della condivisione di responsabilità tra parti sociali, consenta di allargare la governance a quei soggetti (i lavoratori) che, in quanto titolari di ruoli e responsabilità professionali, possono contribuire ad indicarne (preventivamente e predittivamente) linee di evoluzione e di cambiamento.

La salvaguardia degli elementi di continuità biologica d’impresa, implicita nell’istanza sindacale di tutela occupazionale, consente, al netto delle pur necessarie, continue transizioni professionali (che vanno “anticipate” e accompagnate), di preservare una robusta “identità di impresa”, intesa come perpetuazione nel tempo non solo del know-how tecnico, ma anche dei valori “incarnati” nelle persone che collaborano nel-

<sup>1</sup> J. Rifkin, *La fine del lavoro, il declino della forza lavoro globale e l’avvento dell’era post-mercato*, Oscar Mondadori, 2002.

l’impresa. Si tratta di vedere riconosciuta, all’esterno, una sorta di “carta valori vivente”, a guisa di *wolksgeist* d’impresa.

Il raggiungimento di questo obiettivo eticamente alto, perché sia anche economicamente sostenibile, deve tuttavia accettare di pagare un prezzo. Se non è gratis la scelta dei licenziamenti collettivi, meno ancora lo è la scelta di accompagnare la transizione professionale dei lavoratori in esubero. Nelle pagine precedenti si è parlato della necessità di superare la diffidenza datoriale verso l’istanza sindacale di partecipare alla governance d’impresa, indicando che tale superamento può avvenire accettando che la negoziazione in sede trasnazionale sulle figure professionali sia slegata dalla rivendicazione di inquadramenti contrattuali e connesso trattamento retributivo. I processi negoziali di regolazione in sede CAE (che investono l’individuazione del nuovo profilo professionale “di transizione”, e non l’inquadramento normativo) consentono anche di stabilire alcune regole e criteri generali da trasporre e applicare nei successivi e conseguenti processi di regolazione contrattuale nazionale.

Ma la separazione concettuale tra profili professionali e profili inquadramentali (e retributivi) non è l’unico costo sindacale da sostenere.

La transizione professionale, intesa come processo continuo di adattamento delle persone che costituiscono il “capitale umano” alle dinamiche d’impresa, può richiedere in alcuni casi l’assunzione di profili di ruolo che comportano anche, in ipotesi, il demansionamento o perlomeno il rimansionamento<sup>2</sup> professionale.

Si tratta di un tema di cui occorre onestamente tener conto, valutando di volta in volta quale sia l’interesse negoziale idoneo a sostenere il costo del demansionamento professionale. Va detto che, così come non è oggetto di negoziazione transnazionale il profilo inquadramentale (impiattato da norme eterogenee: di legge e contrattuali nazionali/aziendali), allo stesso modo non lo è neppure la materia dei demansionamenti, anch’essa tipicamente *local*. Ma è altresì evidente che un Joint Text transnazionale che si spinga a definire transizioni professionali con potenziali demansionamenti pone la negoziazione collettiva nazionale di fronte all’alternativa secca tra salvaguardia occupazionale (con demansionamenti) e licenziamenti collettivi.

Stiamo proponendo alle parti sociali europee un percorso negoziale alto e improbo. Ma non vediamo alternative, dal momento che è in corso un sottile, infido processo di disgregazione sociale che, partendo pro-

<sup>2</sup> Sul punto, e limitatamente all’esperienza italiana, cfr. D. Iodice, M. Lai, *La revisione della disciplina delle mansioni nello schema di decreto attuativo del Jobs Act*, in [www.centrostudicisl.it](http://www.centrostudicisl.it).

prio dalle imprese (intese come “formazioni sociali”), riguarda più in generale tutti i corpi intermedi, tra individuo e Stato.

Oggi i lavoratori tendenzialmente si aggregano sempre meno secondo i criteri di status professionale o di livelli contrattuali, rimanendo come più solido riferimento il criterio legato alla tutela normativa delle professioni (che registra, per effetto delle recenti riforme del diritto del lavoro in Europa, una più ampia frattura tra categorie di lavoratori). La precarizzazione del lavoro ha inoltre portato a una trasformazione del contratto psicologico tra datore di lavoro e lavoratore: si è già transitati da un contratto psicologico “relazionale”, fondato sulla fiducia e sulla fedeltà reciproca nell’unità di tempo (pari tendenzialmente alla durata della vita lavorativa), a un contratto psicologico “transazionale”, basato su uno scambio monetario per un periodo che nasce già, per definizione, limitato nel tempo. Questa variazione ha avuto delle implicazioni nei processi di costruzione dell’identità professionale del soggetto,<sup>3</sup> che si identifica sempre meno con l’azienda (di cui neppure si sente integralmente parte) e sempre più con la sua professione. Il passo successivo è l’individualizzazione del rapporto di lavoro e lo smarrimento del senso dell’identità collettiva.

Il riconoscimento dei percorsi negoziali di riqualificazione professionale che stiamo immaginando, nel presente lavoro di ricerca e di proposta, presuppone un modello culturale fortemente identitario, e dunque decisamente in controtendenza. Ma esso è l’unico che, per quanto visionario, appare capace di proporre la salvaguardia occupazionale, prima che come rivendicazione sindacale, come valore stabilizzante, come obiettivo strategico appetibile e sostenibile, capace di rilanciare un nuovo modello di impresa e, mediante la coesione sociale, un nuovo modello di vita.

<sup>3</sup> Diffusamente, sul punto, cfr. D. Iodice, *Accordi di clima*, Edizioni Lavoro, 2009. In particolare i paragrafi: *Il gioco della defezione e della partecipazione, Dall’identità individuale alla corporate identity, Il clima aziendale come sede del contratto psicologico*, pp. 27-36.



*The rights of information and consultation and the role of the EWC in the development of a system of professional qualifications. Lifelong Learning and job models in the context of a larger transnational mobility in the finance sector.*



Domenico Iodice

## Negotiate professional transitions Tools for transnational mobility in the financial sector

English Translation by: Marilena Furio



With financial support from the European Union

*The sole responsibility lies with the author and the European Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.*



# Table of Contents

<b>Preface</b> <i>by Andrea Pastacaldi</i>	<b>101</b>
<b>Premise</b> <b>Professional qualifications and skills certification: opportunities still to be captured</b> <i>by Pier Luigi Ledda</i>	<b>105</b>
<b>Introduction</b> The background The European Partnership: the reasons for a choice General objectives of the project Specific project objectives through the “ex post” evaluation	109 109 110 113 113
<b>1. Research and deepening labor law</b> 1.1. Community regulatory framework for the issue 1.2. The urgency of a homogeneous legal framework 1.3. The “status quo ante” and the recognition of professional qualifications, up to so-called “Residual general system” 1.4. The Community legislature introduces the “grundnorm” of the “general recognition system” 1.5. The Directive 2005/36/EC logic system 1.6. The practical meaning of Community regulatory system of the “rule-exception” 1.7. The key points of Directive 2005/36/EC 1.8. The impact of amendments (former Directive 2013/55/EU) on Directive 2005/36/EC 1.9. First impact assessments 1.10. The “state of the art” after Directive 55 in the Communication of the Commission (10 January 2017) 1.11. The “ontological question” in COM (2016) 820 final 1.12. The spirit of Communication declined within the credit sector 1.13. Criticism and incompleteness of the regulatory framework 1.14. The philosophical transition from a heteronomous system to a system of pactional self-regulation	115 115 116 118 121 123 124 125 129 139 140 141 143 145 146

1.15. The European Qualification Framework: a tool for the Legislator and the Social Partners	147
1.16. The EQF system (in short)	149
1.17. The state of implementation of EQFs in the countries of the Union and the new proposal for a Recommendation	151
1.18. The limits outlined in the recent EQF abrogating Recommendation Proposal: private sector “vulnus”	152
1.19. “Natura abhorret a vacuo”: what happens in the private sector in the absence of the regulator?	155
1.20. The Italian experience: the autarchy of the social parties	156
1.21. The limit of the Italian experience	162
<b>2. The proposal: a solution in the light of Community subsidiarity</b>	<b>165</b>
2.1. The implementation of the Directive 2005/36/EC by recovering the role of EWCs	165
2.2. How to create homogeneous certification systems at European level: the potential role of EWCs	166
2.3. The new challenges of recognizing functional qualifications in the event of a business crisis	169
2.4. Combine anticipation of change and management of business crises through employee participation in EWC headquarters	171
2.5. Negotiation on professional transitions in the combined provisions of Directives 2009/38 and 2005/36	173
<b>Conclusions</b>	<b>179</b>
<b>Appendice</b> <b>Il testo del progetto finanziato dalla Commissione europea</b>	<b>183</b>
<b>Bibliografia essenziale</b>	<b>201</b>

## Preface

by Andrea Pastacaldi\*

I welcome the invitation of Mr. Domenico Iodice who is the author of this volume to write these short notes of introduction of this work which represents the fulfillment of the scientific and operational path of the project “The rights of information and consultation and the role of the EWC in the development of a system of professional qualifications. Life-long learning and job models in the context of a greater transnational mobility in the finance sector”, funded by the European Commission (VS/2016/0064). The activities developed during the period between 1 March 2016 and 31 July 2017 and saw the participation of a qualified and quantitatively important representative partnership at the European level of the financial sector in general and of banks in particular. The realization of this experience has been made possible by funding from the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, in the context of the development and enhancement program of the European Social Dialogue.

The core idea behind the project and its educational and training initiatives program is the following: the strengthening of protections for workers belonging to multinational banking and financial sector can not be separated from the joint and coordinated across the EWC, European, National and corporate Trade Unions. The same persuasion permeated the two previous projects funded by the EC, which are linked to a sort of *fil rouge* that is a testament to the systematic will, almost the heuristic “willfulness” of the scientific director of the funded projects and author of this volume, to contribute to the improvement of the instruments made available to the social partners by Community legislation. The author does not get tired to say, as new Menenio Agrippa and his fable of the human body, that the lack of synergy between representatives of multinational companies workers produces an objective weakness in the relationship with employers. In fact, EWCs have information before managerial decisions produce significant effects on employees and job organization, but they do not have the ability to negotiate. Abilities that are in the domain of trade unions but do not have the necessary infor-

\* APF President.

mation in a timely manner to deal effectively with the companies themselves. Mr. Iodice therefore asked to give up “slices” of power to put them in sharing in view of a common goal. As the project’s scientific manager, the author made this co-operative way through roleplay simulations where trade unionists and EWC members faced the “prisoner dilemma” in which the cooperative strategy leads to the most appropriate and effective solution. Mr. Iodice’s volume however goes beyond the training project by providing the reader with a summary of the topics dealt with and the proposals emerged during the project, and last but not least the purpose is to contribute to the consolidation of the existing legal framework at Community level Through the identification of precise lines of development. The author has collected, processed and developed the contributions made over the workshops and conferences by representatives of employers, trade unions from 11 European countries and four of the major EWC of the banking sector (UniCredit, BNP Paribas, Credit Agricole and Santander) who have been attentive and participative partners of the Project. The focus of the Project is on the system of professional qualifications also seen as a factor for the development of transnational mobility of workers, a phenomenon which will be of relevance in the short-term future in the European banking sector.

The research focuses attention, as we have already mentioned, on the role of EWCs and trade unions at all levels and on regulatory tools (negotiating and legal instruments) useful in improving the efficiency of collective bargaining at the enterprise level, moving its boundaries from national to transnational.

Particularly in the structure of the volume, the first part deepens the aspects of the law, with a rich legal framework of Community law. The author pays particular attention, and could not be otherwise, to the Community Directives 2005/36 and 2013/55, analyzing the system logic, the key points, and the modifications introduced. The first part closes with an interesting reflection on the “state of the art” in the light of the recent Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM (2016) 820 final).

The second part deals with the problem of bank declines in Community legislation on professional qualifications systems. Finally, in the third part, the author, as the conclusion of the logical development of the earlier reasoning, presents his proposal for solving the problem according to the logic of Community subsidiarity. Here, the author’s contribution is innovative and original. Starting from the repeatedly hoped-

for of the most incisive role of EWCs, Mr. Iodice hopes through these, the creation of homogeneous certification systems at European level, to deal with possible business crises, and to strengthen participation rights of workers.

I urge to read this interesting book and I wish to thank all those who made possible the realization of this project. First of all, I would like to thank the FIRST National Secretariat, in the person of Giulio Romani, Secretary General, who has made available the structure and resources necessary to achieve the ambitious goals. Special thanks to Project Manager who was responsible for the project, Pier Luigi Ledda, National Secretary of FIRST, who effectively coordinated the staff of researchers and trainers composed by Anna Masiello, Antonio Masciale and Paola Vinciguerra. Thanks also to Mauro Incletolli who, as Head of the International Department of FIRST, has followed the project step by step with his own tips and suggestions.

An important contribution was also provided by Luciano Malvolti, who has curated the website which we refer to for a comprehensive overview of the debate developed between the partners and for the documentation of the entire Project. Particular thanks also to the partners who actively participated in all phases of the Project. Unions: APF FIRST (Italy), FABI (Italy), FISAC CGIL (Italy), UILCA UIL (Italy), UPA (Romania), Konfederacja Pracy (Poland), CFDT Banques et Assurances (France), FeS-UGT Federaciòn de Servicios de la Union General de Trabajadores (Spain), OSPPP Odborovy Svaz Pracovniku Peneznictvi a Pojistovnictvi (Czech Republic), OZPPaP (Slovakia), FINANSFORBUND (Denmark), BASISEN (Turkey), FOFEC (France), UNI Europa (European Trade Union Federation) and UNICREDIT BANK, FBA Insurance Funds and FedEnd Fund Representing employers. EWCs: UniCredit (Italy), Crédit Agricole (France), BNP Paribas (France) and Banco Santander (Spain).

Finally. My thanks go to Marilena Furio who, despite the difficulties of a specialist language, has taken on the burden of English translation.



## Premise

### Professional qualifications and skills certification: opportunities still to be captured

by Pier Luigi Ledda\*

I would like to provide, in these few lines, a purely syndicated and pragmatic interpretation of this volume and about the objectives of the project “The rights of information and consultation and the role of the EWC in the development of a system of professional qualifications. Lifelong learning and job models in the context of a greater transnational mobility in the finance sector”, funded by the European Commission (VS/2016/0064) and promoted by FIRST CISL in partnership with many European trade unions of banking sector. This is an ideal response to the following question: what are the requirements of professional qualifications and why is it now considered a trade union priority?

I believe that the theme is extremely timely and important because through professionalism it is possible, on the one hand, to offer businesses opportunities for stable and sustainable growth of productivity and profitability and, on the other hand, to guarantee workers an employment status and a greater remuneration. The starting point is: skills, responsibilities and capabilities – considered and measured in relation to roles – to correlate with training, evaluation, remuneration, and align with job organization and business strategies. Enhance professionalism by ensuring workers recognizability and spendability of skills, especially in the reorganization processes of companies, make workers competitive on the labour market and win companies in global competition.

FIRST CISL is therefore a strategic project, which is the natural evolution of a 2014 project, also approved and funded by the EU, which has investigated the new and more effective ways of collaborating between EWCs and trade unions, also central themes for the substantial protection of workers, beyond slogans and ideological positions. But it should not be a priority for only the union: it must be central to businesses as well. In this sense it is important that the project has seen the participation in the work of some major banking groups and Banks and Insurance Fund (FBA).

Professional qualifications, their recognition and spendability, even in a transnational context, are in fact central issues in the negotiation

\* FIRST CISL National Secretary.

management of internationalization processes in place in the system. It is an incontrovertible fact that today in our sector the reference scenario is multinational, as it crosses the geographical and legislative boundaries. The globalization of the economy, the increase in market competitiveness, the search for greater efficiency in business management, the role of regulators and the digital revolution have required companies to restructure their organizational models by adopting economies of international scale.

First, there is the right to take up work in another EU Member State: at Community level is enshrined in the so-called “free movement of workers”. Such an important formal freedom must correspond to a substantial freedom deriving from the recognition of the professional skills acquired and permanently acquired by the worker capable of guaranteeing employability, according to the concept of “flexicurity”. Directive 2005/36/EC introduced some principles for the recognition of qualifications; one of these is based on the professional experience – nature and duration of the same – matured in the Member State of origin. However, there is a lack of a clear and unambiguous Community legal framework in the field of transnational collective bargaining in order to give concrete expression to the flexicurity principles outlined above in a context of worker safety and operational flexibility for companies.

Alongside this theme, which is also central (but is already being investigated and monitored by the regulators), today is another, which highlights serious issues, if not real emergencies: in the private sector, where the system of recognition and certification of qualifications is still ineffective, continuous business reorganization generates expulsions of workers and labour. These phenomena need to be overcome, because the reorganizations will lead to retraining and reclassification processes, through adequate training investments in professional skills. Enterprise transnational strategies, if managed with the consent of the social partners, can mitigate expulsion processes by generating reallocation of workers, even from one country to another, and may even solve problems from the point of view of regulation of the rights. Otherwise, the mobility of workers – if not properly managed, ie negotiating – becomes itself a critical issue even within national boundaries. It is therefore a study that is of great interest to FIRST CISL, also in the perspective of corporate bargaining, because it makes use of two significant experiences in the financial sector in the field of professional qualifications, analyzed and studied in a correlated way: the repertoire of professional roles in the credit sector and the Global Job Model. The first is an ini-

tiative by the Bank and Insurances Fund, promoted by the Italian Banking Association – ABI – and by CGIL, CISL and UIL, which involved eight banks and workers' representatives and led to the preparation of the Certification Manual Qualifications of commercial banks.

The second experience is an interesting system developed by Uni-Credit, aimed at simplifying the bank's organization with the aim of making the development and professional management across the Group more transparent, simple and consistent. A model that describes and evaluates all the work within the Group by explaining, with a common and universal language of all employees, Human Resources and Business functions, the key tasks, responsibilities and skills required to carry out the work outlined.

The following thematic analysis addresses the prerogative role that FIRST CISL intends to pursue: developing new strategic business bargaining lines, not just in operational terms, but also in a predictive key. The research that follows opens up: to the scientific world, offering unprecedented connections, new hermeneutic criteria of business phenomena; to the world of industrial relations, with proposals for contract innovation; to the community regulators, proposing a new, more participatory regulatory system, which acknowledges the agreements that the social partners are able to express and facilitate.

In a word, the desire and hope we want to express is that these issues, which are strategic for the protection of occupation and professionalism, are debating at all levels without preconceptions or barriers.



# **Introduction**

## **The background**

The practical reason for this monographic study lies in the presentation and development of the project, funded by the European Commission, on the role of the rights of information and consultation and, in particular, of the European Work Councils as the physical headquarters of the trading activities of a European professional qualifications. The aim of the project is to try to conceptualize the overcoming of a legislative-ethical approach (Community breath or nationalistic imprint) and of a classic negotiation approach that expresses autonomous regulation but which is unable to overcome the boundaries of the single national company or national sector in which the collective agreement is in force and operates.

The undoubtedly courageous effort that scientific research and negotiating engineering have to do together, in the absence of a Community regulatory framework for transnational collective bargaining, is to overcome the boundaries of the nation and the national company by crossing the need for flexibility and ductility that multinational corporations in the financial sector express through a sound, broad and “anticipatory” transnational negotiation of roles and functional qualifications, to be carried out at the physical headquarters where these supranational business interests are expressed: the European Work Councils.

The exception that the most diligent readers will immediately move to the above-mentioned thesis is that the EWCs are not a real negotiating venue, nor collective bargaining venues, but the places of consultation and exercise of those “information and consultation rights” which the Community directives expressly recognize and guarantee.

We are perfectly aware of the congruity of the exception. Nevertheless, in the absence of certain, visionary and, together, pragmatic, spirit, we believe that efforts should be made to guide trading activities between social partners in a field that goes beyond the boundaries of the single company and/or the national reference. Negotiation among European social partners undoubtedly would represent the optimum from the point of view of the scope of coverage of the agreements, but constitutes the most advanced, and therefore far, autonomous regulation of

functional sector qualifications. It is unlikely that banking companies, which are largely European industry multinationals, would renounce the peculiarities of their autonomous (and often self-referential) organizational and business models (which express their own roles and functional qualifications) to join (up to be bound) a European sectoral model representing a single qualification manual. Rather, European multinationals would prefer to build in-house autonomy, models for reading and parameterizing staff qualifications, valid within the Group. This is the case for the “Global Job Model” expressed by the UniCredit Group, which is a subject of study and deepening in the various phases of the project.

The underlying idea, which is matrix to the whole research work, is to grasp the goodness of such unilateral adjustment experiences (ie the pragmatic spirit of “homogenizing the possible”), recapturing, recovering within that area of regulatory interest expressed by businesses, the burden of collective bargaining.

Only once a number of Joint Texts signed at the level of European multinationals in the sector are available it will be possible to further negotiate the harmonization of professional qualifications in the European sector (and therefore with full negotiation of the European federations of sector). And perhaps, at that point, it may even ask the Community legislator to translate, at the level of heteronics, the result of such negotiating deals. It is therefore necessary to negotiate with vision and pragmatism, and therefore by steps.

## **The European Partnership: the reasons for a choice**

That is why the project has selected both trade unions and EWCs among the project partners. Good practices and new strategies can emerge from the exchange of experience and the intensification of the process of collaboration between these components of the social dialogue for a more effective and shared definition of functional and sectoral qualifications.

In that sense, very little has been done yet. Indeed, some credit industry companies have correctly identified the issue as crucial to improve the effectiveness of their organizational processes, but on the other hand, the degree of trade unions involvement in identifying possible solutions has so far been very poor.

In addition, the credit multinationals that made such strategic choices did not consider that such a topic should be considered “negotiating” and therefore limited to providing mere “information”, even if preven-

tive, to their respective EWCs. These, in turn, have perhaps underestimated the importance of the theme, considering it secondary to the “classic” themes of reorganization by expelling workers and outsourcing activities. In a nutshell, none of the social players potentially concerned by the functional qualifications theme (trade unions and EWC) has so far put the issue at the center of its claims, and there has not been any significant step forward compared to the mere exercise of the (passive) rights of information, in terms of (active) exercise of the consultation rights.

In the banking sector level, however, they were conducted important studies, with joint and shared management of the sources of information from the individual companies.

This is the case in Italy, which envisages a study by ABI (Italian Bankers Association) and FBA (Equity Fund for Trade Unions and Companies) conducted by ISFOL in collaboration with BNL, Banca Popolare Emilia R., Banca del Piemonte, Banco Popolare, Credem, MPS and UniCredit.

These studies constitute a valid scientific basis, which takes into account the added value of the shared results and the need for a subsequent negotiating definition of functional qualifications with the goal of certifying external competence. On the other hand, we note a kind of mistrust by companies to claim an active role from trade unions and EWCs, since the definition of functional qualifications always reverberates, under the contractual aspect, in the definition of salary frameworks and the related wage level.

In short: the issue of qualification certification is likely to be neglected because of the companies’ resistance to ensuring union participation, since the subject inevitably becomes a subject of negotiation, even as a cause of wage claim.

The feeling of mistrust is likely to become viral if we consider that similarly, it also speaks spectacularly of the national business unions: both towards the EWCs (wrongly considered as not adequately representative and carriers of national workers) and towards employers (considered to be less sensitive to the issue of skills spendability and very sensitive to the profile of extending professional risks to ever-increasing qualifications).

In short, even in this matter, it is necessary to break down the wall of prejudice and create spaces for dialogue and dialogue between social actors: this is the main objective of the project.

In addition to the industry experience appropriately reported in the

project funded by the Commission, we also record peak experiences from individual companies. This is the case for UniCredit, who, besides taking part in the initiative as an EWC referent, is involved at the Italian business union level as the parent company (having its headquarters in Italy) has developed a global functional qualification system called GJM (Global Job Model). In the development of the project, before and more than the contents of the GJM, the processes that allowed the definition have been analyzed. In this regard, they appear to be greatly improved in terms of union participation. On the one hand, the strategic choice of the parent company was promptly taken over by the competent EWC, in full respect of the rights of information of the parent company; on the other hand, it did not follow an appropriate consultation, in order to allow expression of a feed-back and therefore effective participation in the decision-making process.

Following the definition of the GJM, the Italian business union demanded from its employer's counterpart the opening of a negotiation phase aimed at the transposition in accordance with the indications of the Model, but to date there are no responses and, more importantly, the company's availability.

The UniCredit partners involvement in the project of has facilitated dialogue between the parties and understanding, through direct testimonies, of the exact size of the subject, which must become a negotiation. We hope that this involvement will provide an opportunity for further confrontation and for the development of a common strategy between the EWC and the union, as well as (thanks to the work of other partners) systematization of industry and supranational initiatives.

The improvement margins in the UniCredit experience consist of the exercise of the consultation rights guaranteed by Directive 2009/38/EC, which can lead to a negotiating approach: a Joint Declaration on professional profiles and functional qualifications, signed at EWC also from national unions. This act of direction would in fact commit the multinational management to receive its effects through business bargaining. In practice, this joint statement would transform the strategic theme also into contractual terms, engaging the business counterpart at least in dealing with the issue of frameworks, regardless of the outcome of the negotiating process. The regulatory trait d'union between Joint Declaration and enterprise bargaining is the ABI industry collective agreement, which defines the standards by inquadrantamenti declaratory role and professional profiles in general terms.

## **General objectives of the project**

In summary, the objectives of the project, according to the ETUC (Call for Proposals VP/2014/03), are to facilitate the implementation of Union law on information and consultation of national and multinational companies; in facilitating the creation of EWCs and in strengthening the powers and awareness of existing ones in full harmonization with Directive 2009/38/EC; strengthening the role of representative bodies in the governance of reorganization processes by defining and managing jointly the functional qualifications of workers; make national trade unions aware of and share business management dynamics where they originate, contributing to the definition of processes.

The scientific analysis and the practices of industrial relations are obviously carried out country by country, and this aim of comparative analysis connotes and distinguishes the project, which also has the ultimate aim of addressing to the European Commission some proposals to redefine the issue of Transnational collective bargaining beyond the current scope of the so-called “Optional regulatory framework”. From the analysis of the existing it is possible to obtain normative guidelines to codify with the character of imperativity a Community regulatory scenario that strengthens the role of collective negotiation legitimizing its transnational actors.

## **Specific project objectives through the “ex post” evaluation**

The expected results of this project are fully in line with the Call for Proposals: they consist of the final proposals which emerge from the analysis of interaction dynamics at various stages, aimed at improving the possibilities for social partners to exercise their rights and duties related to worker participation, with particular reference to the transnational definition of functional qualifications. Strengthening cooperation between the social partners and other actors in relation to EU law on employee involvement is in fact a successful predictor of business reorganization in order to ensure, through social peace, the better preservation of corporate assets even in structural change phases. In the final phase of the project, thanks to the dissemination of the acquired data, we got to a kind of follow-up on the results of the “fitness test” introduced by the Employment Directorate since 2010 to verify the effects and operation of the three directives in the area of information and consultation

rights of workers in search of regulatory redundancies and possible integrations.

As is well known, in its 2010 work program, the Commission carried out an ex post evaluation of the operation and the combined effects of the three directives on information and consultation of workers:

- 98/59/EC – Collective redundancies;
- 2001/23/EC – Transfer of undertakings, with particular attention to Article Art. 7;
- 2002/14/EC – General framework.

In practice, it was intended to demonstrate that through the effective participation of workers in decision-making related to the determination of functional qualifications, it is possible to create role profiles more adherent to the reality of the labour market and thus not only be certified but also more expedient in the case of transition from one company to another. The actual spendability of a functional qualification implies an interest in the role profile both for the company that hire and for the mobile worker, who finds in the contractor an economic-regulatory treatment already adequate to its profile. The improvement of the effectiveness of the system of functional qualifications achieved through the participation of workers is in turn reduced in the rejection of expulsion effects (ie less use of collective redundancies) and greater use of flexibility tools such as infra-group mobility, which has less social impacts on the public welfare and welfare system. In practice, enhancing EWC participation and trade unions together in enterprise preventive strategic management ensures better internal cohesion within companies and lower social costs (as a source of potentiality), sharing of choices and strategies, lesser dispersion of know-how, professional experiences and individual and collective stories. So, ultimately, the project intended to provide proof of the theorem for which the use of the “Line 03” for managing this crucial subject is, in addition to be original, perfectly logical and consistent with the ex post evaluation of the operation and the combined effects of the three directives on information and consultation of workers. The project funded by the European Commission represents, in this respect, a unprecedented opportunity to deepen the theme and therefore deserves to be reported (in Appendix), in its textual integrity for the purpose of knowledge, as well as reporting the activities just completed.

# 1 Research and deepening labor law

## 1.1. Community regulatory framework for the issue

From the Lisbon Council, the strategic link among people's employability, lifelong learning, harmonious and sustainable economic development is activated. One of the four freedoms enjoyed by EU citizens is the free movement of workers. It includes the right of movement and residence of workers, the right of entry and residence of their family members and the right to work in another Member State. Such free movement is founded on a solid basis in Community law:

- article 3, paragraph 2, of the Treaty on European Union (TUE);
- article 4, paragraph 2, letter a), and articles 20, 26 and 45-48 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFUE);
- Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States;
- Regulation (EU) no. 492/2011 on the free movement of workers within the Union;
- Regulation (EC) no. 883/2004 on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) no. 987/2009;
- consolidated jurisprudence of the Court of Justice of the European Union.

Such "formal" freedom must correspond to a "substantial" freedom derived from the recognition abroad, of the professional skills acquired and permanently acquired in the "baggage" of the cross-border worker. That's why we need to talk about roles, qualifications and professional profiles.

Professional "role" or "qualification" means achieving a standard of knowledge, skills and competences for a particular field of vocational education and training.

The following OECD definition is more complete: "A worker gets a qualification when a competent body determines that an individual's learning has reached a specific standard of knowledge, skills and competences. The learning outcomes standard is confirmed by evaluating or completing a course of study. Learning and evaluating a qualification

can be achieved through a course of study and / or a work experience”.

The European Union Treaty provides for the free movement of workers within the Community and, in particular, governs the right of establishment to invest any work carried out in a non-subordinate and stable manner. The right of establishment shall apply in cases where a qualified professional intends to pursue his profession in a Member State other than that in which he has obtained his professional qualification. However, because each Member State may make access to a profession to possession of a specific professional qualification, which can vary depending in the respective legal systems, the qualification obtained in their home country may not be spent in the territory of another Member State.

## **1.2. The urgency of a homogeneous legal framework**

The recognition of professional qualifications within the EU corresponds to a need perceived as a priority by both the Institutions and the citizens. For both subjects (public and private) there is a dual set of motivations: value and pragmatic motivations.

On the one hand, this recognition embodies a principle of substantial equality among the citizens of the Member States, and thus makes explicit one of the foundations of the Union itself (the principle of equality, understood as equality, substantial equality of opportunities). On the other hand, this recognition facilitates the realization of the business goals of a business or a profession, and thus expands the “European economic space” by amplifying the effects of monetary union.<sup>1</sup>

It is unique and emblematic that the debate on the role of European functional qualifications as a driving force for the European economic space develops precisely in the historical period in which the euro becomes the single currency.

Indeed, the interest in European professional qualifications historically dates back to 2001 in terms of awareness and political responsibility by the European legislator. It is in that year that Europe is perceived as an urgent need for an organic regulatory framework reference. The proliferation of previous Community legislative interventions, lacking a common command cabin and a clear strategic perspective, paradoxical-

<sup>1</sup> The official launch of the single European currency takes place on 1 January 1999, with a statement from the European Council of Ministers. The euro’s debut on financial markets dates back to 1999, while monetary circulation has actually started on 1 January 2002 in the twelve EU countries that first adopted the new currency.

ly jeopardized itself to hinder the formation of a European economic space of opportunity.

The Recommendations of the 2001 Stockholm European Council therefore called on the Commission to develop a more uniform, transparent and flexible regime for the recognition of professional qualifications. In 2005, in implementing this call, Directive no. 36, pursues a first strategic goal: if not the full accomplishment of a “Europe of Professional Opportunities” at least a reorganization of the subject of functional qualifications, thus overcoming the previous regulatory hypertrophy.

The question can not be trivially reduced to mere technicalism; a cognitive Directive is not just a neutral technical legislation. Excessive production of specific and micro-sectoral regulations, in fact, was bad in itself. It provoked formal redundancies, overlapping disciplines, and dangerous gray areas of protection: they actually resulted in inequalities in treatment and, consequently, allocative imbalances in economic and professional resources in Europe. In particular, this legislative hypertrophy amplified, in its practical consequences, social dumping, especially in Eastern European countries, which should have attracted investment in professional skills rather than favoring the diaspora. In fact, until 2005, the system, in contrast to good intentions, integrated, an “Europe of unsuitabilities”.

For such a judgment (which is undoubtedly negative) to appear apodictic it is enough to reflect on the very nature of the legislative instrument used: the Directive. The Directives are Community rules that do not have to be compulsory for the generality of the subjects but to indicate to the Member States with binding value the objectives to be achieved and in which time. It follows that States, through internal rules, must take the initiative to change their legal order to make it possible to achieve the objective set out in the Directive. This “transposition” operation takes place with wide discretionary margins, which are exercised differently from each Member State and often differently from the same Member State, depending on the historical and political context in which transposition takes place. In short: the more the insistent Directives on the same issue are multiplied at different times, and the more discretion in the internal legislative transposition is multiplied. The dual negative multiplier is in this sense both *space* (the various countries operating in the European perimeter) and *time* (the diachronic development of the various Directives and the consequent national transposing laws).

Accordingly, Directive 2005/36/EC of the European Parliament and

of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, by means of a regulatory “unicum”, aims to reduce the negative multiplier, limiting discretion in transposition to the only “space” factor. It identifies in the uniformity of the legal treatment of functional qualifications a necessary corollary of the principle of “freedom of establishment”<sup>2</sup> and freedom to provide services, and with the aim of giving homogeneity to the legal treatment, it establishes in a single text the complex and intricate pre-existing legal framework.

### **1.3. The “status quo ante” and the recognition of professional qualifications, up to so-called “Residual general system”**

The free movement of professionals is a flywheel for Europe of opportunities and, of course, an instrument of the effectiveness of European integration.

It is true that, with regard to access to employment, Community law specifically prohibits any form of discrimination between Community nationals based on nationality;<sup>3</sup> in practice, however, even beyond the legitimate (formal) exceptions to the (formal) principle of non-discrimination, access to the pursuit of professions in the broader perimeter of the Community was in fact inhibited or impeded as it was conditioned by guaranteeing practical and theoretical knowledge sanctioned by diplomas, certificates or other types of securities, other than country to country.

Since the 1960s, the European Community, aware of the strategic nature of the provisions for the equivalence of diplomas and the matching of qualifications, has been striving to implement mutual recognition for many specific professions. It has issued about 60 Directives to this end; the access to most industrial, craft and commercial activities

<sup>2</sup> The right of establishment shall apply in cases where a qualified professional intends to pursue his profession in a Member State other than that in which he has obtained his professional qualification. However, since any Member State may subject access to a particular profession to the possession of a specific professional qualification, which may vary in States according to their own law, the qualification obtained in their State of origin may not be redeemable on the territory of another Member State. This could be an impediment to the free movement of professionals in the European Union. Freedom to provide services (new to Directive 2005/36/EC in relation to the previous legislation) allows the citizen to temporarily pursue his profession in any EU country.

<sup>3</sup> With the exception of particular activities related to the exercise of public office and the protection of the general interests of the State: cf. article 48, paragraph 4.

has thus been liberalized by introducing, where appropriate, measures to facilitate such access through the recognition in the host country of the professional experience gained in the country of origin. For other professions, for which training and professional aspects have particular relevance, articulated mechanisms have been adopted in order to harmonize the conditions for the exercise of the activity also at the level of training; the Community rules have established qualitative and quantitative criteria that condition mutual recognition of the relevant diplomas.

Finally, the regulatory system was made up of so many directives, each of which aimed at “coordinating the legislative, regulatory and administrative provisions regarding access to activities and their operation”, which would, in turn, be cumbersome and disharmonious.

It consisted mainly of:

- three Directives concerning the general scheme for the recognition of professional qualifications:
  - a. Directive 89/48/EEC refers to a “general system for the recognition of higher education diplomas which sanctions professional training of a minimum duration of three years”. It is also called a “general recognition system”;
  - b. Council Directive 92/51/EEC of 18 June 1992 concerns a second general system for the recognition of professional education and training, which integrates Directive 89/48/EEC.
  - c. Directive 1999/42/EC of the European Parliament and of the Council of 7 June 1999 establishes a mechanism for the recognition of professional qualifications covered by the liberalization directives and transitional measures directives and completes the “general system for the recognition of qualifications”;
- twelve Directives concerning sectoral professions:
  - a. *doctors*. Council Directive 93/16/EEC of 5 April 1993 to facilitate the free movement of doctors and the mutual recognition of their diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications;
  - b. *nurses*. Council Directive 77/452/EEC of 27 June 1977 on the “mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications of nurses responsible for general care, including measures designed to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services of services”. It adds to the same subject Council Directive 77/453/EEC of 27 June 1977 on the coordination of laws, regulations and ad-

ministrative provisions relating to the activities of nurses responsible for general care;

*c. dentists.* Council Directive 78/686/EEC of 25 July 1978 concerns the reciprocal recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications of dentists and includes “measures designed to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services”; Council Directive 78/687/EEC of 25 July 1978 concerning the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the activities of dentists;

*d. veterinarians.* Council Directive 78/1026/EEC of 18 December 1978 concerns the reciprocal recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications of veterinary surgeons and includes “measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services”; Council Directive 78/1027/EEC of 18 December 1978 concerning the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to veterinary activities;

*e. obstetricians.* Council Directive 80/154/EEC of 21 January 1980 concerning the reciprocal recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in midwifery and includes “measures designed to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services in services”; Council Directive 80/155/EEC of 21 January 1980 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the petrochemical industry and its exercise;

*f. pharmacists.* Council Directive 85/432/EEC of 16 September 1985 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to certain activities in the field of pharmacy; Council Directive 85/433/EEC of 16 September 1985 concerning the reciprocal recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in pharmacy and includes “measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment for certain activities in the pharmaceutical sector”;

*g. architects.* Council Directive 85/384/EEC of 10 June 1985 on “the reciprocal recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in the field of architecture” and includes “measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services of services”.

As noted in the previous reconnaissance, the professions covered by the EEC Directives belong mainly to the health sector (doctors, nurses, dentists, veterinarians, obstetricians, pharmacists), but lawyers and architects are also codified.

#### **1.4. The Community legislature introduces the “grundnorm” of the “general recognition system”**

Among all these Directives, however, it distinguishes a “core” which constitutes the ordering principle, constituting a sort of guiding criterion, or a “standard of closure”<sup>4</sup> capable of guaranteeing certainty of discipline in the Community’s perimeter. This corresponds to a specific intention of the European Commission, which is well aware of the risks associated with disciplinary hypertrophy of specific and detailed but not homogeneous. They and above all, unable to extend their effects by analogy,<sup>5</sup> to different and unforeseen disciplines. Incompleteness of the le-

<sup>4</sup> The theory of the completeness of the legal order, typical of the juspositivism, is overcome by the historical experience of the statutory systems and even more distorted by the Community legislative logic, which in a somewhat schizophrenic form produces a prince part from the other discipline too specific and detailed sectoral. It seems empirically evident the incompleteness of Community law, which therefore assumes, for its own sake, a series of so-called “General closing standards”, capable of filling the inevitable regulatory gaps. The main “closing rule” of the Community system, which in turn corresponds to the fundamentally liberal matrix of the European Union, is the philosophical-juridical postulate for which “anything that is not expressly forbidden is permitted”. This is a sort of “Grundnorm”: regarding the specific problem of gaps integration, Kelsen is among the supporters of the general rule of closure as a general norm of freedom: all that is not regulated by law is allowed. In this regard, H. Kelsen, *Pure Law Doctrine*, Italian version edited by R. Treves, Einaudi, 1952.

<sup>5</sup> In General Theory of Law, the “general inclusive norm” is the one that involves the use of analogy to address regulatory gaps, that is, the empty spaces of discipline, by applying the interpretative argument to similar or comparable phenomena. The analogy can be of two kinds: analogy legis, consisting in applying a non-regulated case to another case governed by the law, considering that the ratio which led the legislator to regulate the latter would have it could consistently induce to discipline the same way the former; analogy iuris, which consists of drawing the discipline of the case not directly governed by the general principles of law, when the use of analogy legis is not possible. In Community law, constituted, in the aspects of the specific interest of this monograph, of “regulations” and “directives”, this argument, unfortunately, seems to be difficult to apply. The Community’s regulatory experience suffers from the limitation of the general use of the sole instrument of the “directive” and the lack of use of the instrument of “regulation” (which, as is known, without “mediations” or “temperaments” applies to all European citizens, with well-defined application contours and therefore subject to analogous application). The margin of discretion in the transposition of the directives by each Member State of the Union greatly restricts the sense of such a “precision of language” debate adopted by the Community legislature, if it is therefore susceptible of analogy. It can not be applied analogously

gal order and the overproduction of sectoral disciplinary disciplines are, in this regard, the two sides of the same medal.

In 1985, considering the gordian knot inextricably, the Commission proposes to the Council the General System of Recognition of Diplomas, which is intended to enable regulated professions in all Member States to work.

Directive 89/48/EEC, which was adopted by the Council on 21 December 1988 and in force since 4 January 1991, covers all professions for which access is to be enrolled at university level or at least three years. With regard to the residual sphere, ie all professional activities which are subject to possession of a university qualification of less than three years, or non-university of any length or short or long duration, the Council adopts the Directive 92/51/EEC, which entered into force on 18 June 1994. The two Directives, which together form the so-called “General System”, establish a new method of recognition which in the intent goes beyond the (previous) logic of Sector Directives. The new Community discipline is no longer concerned about the harmonization of the different types of training, but to ensure mutual recognition between States and different regulations through a principle of “mutual trust”. The First General System, Directive 89/48/EEC, is an attempt to overcome the logic of the so-called “harmonization directives” which impose minimum standards on professional training (regulated by profession by profession), to adopt a general perspective based on Principle of “mutual recognition”. The two Directives mark after the establishment of the principle of “free movement of capital”, a change of register and a step in the policy of implementing the “free movement of persons” and “the right of establishment”. The four points which best qualify the two Directives as a potential for innovation in the European integration process are as follows: *a*. their “regulatory scope” is of a general and residual nature. It applies indeed to all regulated professions that do not fall into a (different) specific Directive. In practice, these two Directives guarantee the fullness of legal protection in an original way: they introduce a complementary but potentially general discipline that comes to fill the spaces left blank due to the incompleteness of the “specific disciplines” system; *b*. the “recognition” (validation of certifications) of different types of training is based on the legal principle of “mutual trust”: it does not introduce an “option-

what in itself does not apply automatically! The most serious problem is upstream, and involves the political assessment of opportunities linked to the modalities of the transposition of the Directive: this results in the risk of disaggregation of disciplines.

al model”, but a mandatory system. This means that a Member State can not refuse access to a regulated profession to a professional from another Member State who meets the required requirements. The problem of harmonization between different types of formations is therefore formally overcome by this recognition technique; *c.* the “recognition” is granted not to the training course as such, but to the “output” of the training process, ie to the “professional” as “qualified” as such: that is, that it has already received professional training and the attestation required to exercise his profession in the Member State of origin or provenance. The term “diploma” in the Directive is quite used in the sense of “finished product”; *d.* where substantive differences exist in training subjects, in the structure and duration of training or in the fields of activity, directives regulate compensatory mechanisms: aptitude tests or adaptation placements or complementary professional experiences.

## 1.5. The Directive 2005/36/EC logic system

One of the happy peculiarity that distinguishes the “Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council (7 September 2005) on the recognition of professional qualifications”, it's his logic system. It aims to make labour markets more flexible, to further liberalize services, to favour the automatic recognition of qualifications and to simplify administrative procedures, making them more fluid. For this purpose, it establishes, in a “unicum”, a document that is both cognitive and innovative together, the rules on mutual recognition of professional qualifications among EU countries, among the countries of the European Economic Area (EEA) not belonging to the EU, and Switzerland. While addressing, by definition, only to EU member states to transpose, in fact it applies to all citizens of the 27 EU member states, as well as to nationals of Iceland, Norway and Liechtenstein, who wish to pursue a profession regulated in a Member State other than that in which they have acquired their professional qualifications, either as self-employed or as employed persons. Such a circumstance, for example, leaves reasonably hope that the activation of the unilateral withdrawal clause for Member States wishing to leave the European Union, as referred to in art. 50 of the Treaty of Lisbon,<sup>6</sup> permits,

<sup>6</sup> The Treaties stop being applicable to that State from the date of the contract or, failing that, within two years of the notification, unless the State and the European Council agree to extend that deadline.

through the envisaged “withdrawal agreement”, to negotiate between the European Union and the Member State (in the present and unique case, the so-called “Brexit” of the United Kingdom), the continuation of the status of “legal recognition” of acquired professional qualifications. The Directive introduces a mutual evaluation of national professional standards and an exercise of transparency, represented by the control of occupational restrictions and a process of analysis of their necessity.

## **1.6. The practical meaning of Community regulatory system of the “rule-exception”**

The demographic and occupational paradox of the European Union is the basis on which to build a comprehensive regulatory strategy for the recognition of professional qualifications. This paradox is that the working-age population decreases in many EU countries, whereas the demand for highly qualified people is increasing and is progressively increasing to the point where an increase in demand for 16 million job positions by 2020.<sup>7</sup>

Since the Commission Communication of 12 October 2006 entitled “The demographic future of Europe from challenge to opportunity” COM (2006) 571 it is clear that “the European Union is today called upon to cope with a demographic decline, to a low natural growth and the aging of a part of the population. To address these issues, the Commission formulates a number of recommendations based in particular on the revised Lisbon Strategy in order to make the best use of the opportunities of a longer life, at the same time initiating a process of demographic renewal”.

In this regard, the Commission identifies five guidelines to articulate a constructive response to this demographic and occupational challenge, two of which concern the theme of: *a.* enhancing work through greater and better employment and a lifetime longer working life (by favouring labour market flexibility along with training measures throughout the

<sup>7</sup> The tragedy of the paradox seems to have been well understood by some of the countries in the Union, who have tried to develop “autarchic” responses to the need for highly skilled staff, with initiatives of a particularly attractive taste, with the launch of two portals that have aimed at increasing the workforce in the country. The first, *Fachkräfteoffensive.de* is geared to recruiting engineers, doctors, German chemists. The other, *make-it-in-germany.com*, in English, is directed to foreign professionals (with a particularly significant response from workers from Spain and Greece).

life span); *b.* make the Community perimeter more productive and efficient by reorienting the Lisbon strategy. This should have allowed the various economic operators (professionals and entrepreneurs) to take full advantage of the opportunities associated with demographic change.

The practical implications of this Commission's reasoning are that professional qualifications must be able to be recognized throughout the Union in a fast, simple and reliable manner. The European Commission has therefore published an interactive map of regulated professions in Europe. These are professions whose access, or the right to exercise, is subject to the possession of specific qualifications. It also includes professions where the use of a specific title is "protected", such as, for example, the Chartered Engineer (qualified engineer) in the United Kingdom.

The analysis of this complex and varied situation concerning the peculiarities of the individual professions covered by the Community framework makes it possible to highlight, for example, that Directive 36 does not apply to matters governed by specific Directives such as Directive 2006/43/EC relating to the auditors. But, at least, such a system (rule-exception) guarantees a minimum clarity of discipline. Even more singular, in this respect, the situation of the legal recognition of the lawyer's qualification. Although this qualifies, contrary to the "auditors", within the scope of Directive 2005/36/EC, it is "also" covered (ie not alternately, but additionally) by two specific Directives (77/249/EEC and 98/5/EC) introducing additional modalities for the temporary provision of cross-border services or for permanent establishment in other EU countries.

## **1.7. The key points of Directive 2005/36/EC**

Directive 2005/36/EC entered into force on 20 October 2005 and had to be transposed by 20 October 2007. Without prejudice to the problems described above, which would require further regulatory action, Directive 36 provides undoubtedly a number of qualifying points of interest, which translates into important forward-looking steps towards the mobility of professions in the European area. It should also be said clearly that Directive 36 itself has an important degree of incompleteness, requiring, in turn, subsequent modifications and interpolations.

The new Directive incorporates three regimes of recognition of qualifications.

## General regime

Where access to a profession or its exercise is “regulated”, that is to say, it depends on the possession of professional qualifications in a host Member State, the competent authority of that Member State shall grant access to that profession and its exercise under *the same conditions as nationals*, since the applicant is a holder of a training qualification obtained in another Member State which attests a level of training at least equivalent to the level immediately below that required in the Member State of hospitality.

If, on the other hand, in the applicant’s home Member State access to a profession does not depend on the possession of certain professional qualifications, it must prove that he has (in order to be able to access the profession in a host Member State governing that profession), in addition to the training title, two years of full-time professional experience over the past ten years.

The Directive distinguishes *five levels* of professional qualifications:

- **an attestation of competence**, which corresponds to a general education of the primary or secondary level. It shall demonstrate that its holder possesses general knowledge or a certificate of competence issued by a competent authority of the home Member State on the basis of a certificate attesting to a certificate or a diploma or a professional experience of three years;
- **a certificate**, which corresponds to a technical or vocational or general secondary education level, completed by a professional cycle;
- **a diploma**, which stipulates a post-secondary level of education of a minimum duration of 1 year, or a comparable level of professional training in terms of responsibilities and functions;
- **a diploma**, which provides for a level of higher education or university education, of a minimum duration of 3 years and less than 4 years;
- **a diploma**, which provides for a higher education corresponding to a level of higher education or university education of a minimum duration of 4 years.

The host Member State may award the recognition of training qualifications to the applicant for a measure of “compensation”<sup>8</sup> if:

- training is less than one year to the one required in the host Member State;

<sup>8</sup> Aptitude test or apprenticeship period of up to 3 years.

- the fruited training was for different subjects than those covered by the training required in the host Member State; or
- the profession, as regulated in the host Member State, includes one or more “regulated” professional activities which do not exist in the corresponding profession in the applicant’s home Member State, and that difference is characterized by specific training relating to different subjects From those subject to fruited training.

The host Member State must in principle grant the applicant the choice between the apprenticeship period and the aptitude test.

### **Automatic recognition of qualifications Regime proven by professional experience**

For some industrial, commercial and handicraft activities, taking up the occupational classes covered by old Directives called “Transitions”<sup>9</sup> this regime pursues the objective of simplifying legislation by establishing the basic conditions for the recognition of professional experience. The elements considered for the recognition of professional experience are the duration and form of professional experience (as a self-employed or dependent worker) in the reference sector. Preliminary training also takes into account, which may reduce the length of professional experience required. However, any prior training must be sanctioned by a state-recognized certificate or considered valid by the competent professional body.

### **Automatic recognition of qualifications regime for the professions already disciplined**

The minimum training requirements for sector professions have also been revised in terms of knowledge, skills and abilities, in line with developments at the European level of the Bologna process and the European Qualification Framework (EQF). In addition, the principle that training can also be expressed in the form of ECTS credits in an amount equivalent to the expected duration of the course has been introduced. Therefore, the presentation of credits is equivalent to the years of university education required. Each Member State shall automatically recognize training qualifications giving access to the professional activities of a doctor, nurse responsible for general care, dental practitioner, veterinarian, midwife, pharmacist and architect.

<sup>9</sup> The Directives: 64/222/EEC, 64/427/EEC, 68/364, 68/366/EEC, 68/368/EEC, 70/523/EEC, 75/368/EEC, 75/369/EEC, 82/470/EEC and 82/489/EEC, already consolidated by Directive 1999/42/EC.

The Directive resumes the principle of automatic recognition for the medical or dental specialties common to at least two Member States in existing law; on the other hand, it limits the future introduction of new health specialties subject to the automatic recognition scheme to those common to at least two-fifths of the Member States.

Annex V to the Directive highlights, in the training required for various professions, minimum conditions.

- **Doctor:** the training of a basic physician is preliminary to the training of a specialist doctor or a general practitioner.
- **Basic medical practitioner:** admission to the training of a basic medical practitioner presupposes the possession of a diploma or certificate granting access to university institutes or equivalent colleges and includes a total of at least six years of study or 5,500 hours of theoretical and practical teaching In a university or under the supervision of a university.
- **Medical Specialist:** admission to the training of a specialist physician presupposes completion of six years of undergraduate medical studies and includes full-time theoretical and practical instruction at a university center or another recognized center for a minimum of five years.
- **General Practitioner doctor:** admission to general practitioner training presupposes the completion of six years of undergraduate medical studies and includes full-time practical training in an approved hospital environment for at least two years for any general practitioner training which allows for obtaining training qualifications issued before 1 January 2006 and three years for training qualifications issued after that date.
- **Nurse responsible for general care:** admission to nursing training responsible for general care presupposes a general school education of ten years, certified by a diploma or other recognized certificate and includes at least three years of study or 4,600 hours of theoretical and clinical teaching.
- **Dentist:** admission to the training of a dentist presupposes the possession of a diploma or certificate enabling access for such studies to university institutes or colleges of an equivalent level and comprising at least five years of theoretical and practice full time.
- **Veterinary:** the admission to training of a veterinarian presupposes the possession of a diploma or certificate which allows access to such studies to University or colleges of an equivalent level and includes a total of at least five years of theoretical and prac-

tical studies full-time, at a university or another recognized higher education institution.

• **Obstetrician:** access to obstetrician training: 1. it is subordinate to the completion of at least ten years of general school education. In this case, it includes full-time obstetric training, with at least three years of theoretical and practical studies; 2. it is subordinate to the possession of a nursing trainee responsible for general care. In that case, it shall comprise at least one full-time full-time midwife training of eighteen months.

• **Pharmacist:** admission to the training of a pharmacist presupposes the possession of a diploma or certificate that allows for access to studies at colleges or equivalent colleges and includes training of at least five years, of which at least four years of theoretical and practical full-time teaching at a university and six months of internship in a pharmacy open to the public or a hospital.

• **Architect:** admission to the training of an architect requires the possession of a diploma or certificate which allows access to such studies to university institutes or equivalent higher education institutions and includes at least four years of full-time study or six years of study, of which three are full-time.

The Directive extends the possibility for Member States to authorize part-time training for all such professions, to the extent that the overall duration, level and quality of such training are not lower than those of full-time training.

## **1.8. The impact of amendments (former Directive 2013/55/EU) on Directive 2005/36/EC**

The latest amendments introduced by Directive 2013/55/EU entered into force on 17 January 2014 and the deadline for transposition expired on 18 January 2016.

There are many more novelties introduced than existing pre-existing European legislation. In addition, the text amends, in addition to the said Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications, Regulation (EU) no. 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System (IMI Regulation).

The modification proposal, submitted by the European Commission on 19 December 2011, is part of the Single Market Act I, which is considered as a priority for the development of the internal market, in par-

ticular to encourage the mobility of professionals. This Directive is also being transposed by the Member States. Let's analyze the generality and the peculiarities.

The Directive, which was adopted in 2013, does not replace the former Directive 2005/36/EC (which is not a recast directive), and contains a number of well-established principles at the jurisprudence level, particularly with reference to the possibility of make partial awards and recognition of training periods. It also wanted to strengthen the whole system of administrative cooperation, with the aim of making greater use of the direct exchange of information and data between competent authorities, by means of mechanisms to facilitate the automatic recognition of professional qualifications through the introduction of so-called professional cards and revision of some institutes, such as “platforms”. Below are the most significant institutes introduced as a result of the total changes to existing Community legislation.

### **European professional card**

Directive 36 has been implemented (Articles 4-bis to 4-sexies), as has been mentioned in Directive 2013/55/EU (applicable in EU countries since 18 January 2016), which provides for the creation of A European professional card. The relevant discipline allows the holder to move freely in Europe through a shorter recognition procedure, using telematic modes. The professions benefiting from the card are identified through specific Commission acts on the basis of the following conditions: 1. there is significant mobility or significant potential mobility in the profession concerned; 2. there is sufficient interest of the parties concerned; 3. the profession or education and training leading to the profession are regulated in a sufficient number of Member States. One of the main novelties is the introduction of the “silence-consent” in the event that the Competent Authority of the host country does not issue the professional card within the terms of the Directive. Silence is equated with the release of the card itself. The card is based on the internal market information system (IMI) and is issued in the form of an electronic certificate. The EPC's introduction “must be preceded by an assessment of its suitability for this profession and its impact on the Member States”. The Commission assesses the above criteria and proposes the introduction of the EPC in cases where the profession in question fully satisfies them.

The EPC is like an electronic certificate that the competent authorities of the home and host Member States exchange through the Internal

Market Information System (IMI). The EPC is available both for temporary and occasional services as well as for the establishment. By means of implementing acts, the Commission shall also take the necessary measures to ensure the uniform application of the provisions relating to EPCs, including the format of the cards, the processing of written questions and any translations that the applicant has to provide. It also indicates, with the same type of case, the details of the documents to be submitted for the first provision of services in accordance with art. 7, paragraph 2, or for the completion of the recognition process; it also determines which types of documents the competent authorities may require certified copies for the profession concerned.

Member States must ensure that they are available online, through the One Stop Shops (referred to in article 6 of Directive 2006/123/EC on services in the internal market) the list of all professions for which a European professional card is available, including the professional fees, indicating the authorities responsible for issuing it. Moreover, member states must ensure that the competent authorities and the service centers to inform the public and especially potential applicants on the operation and added value of the EPC, for the professions for which it is possible.

### **Temporary mobility (temporary and occasional provision)**

This important principle, certainly innovative in relation to the status quo ante, has not been altered or implemented by the 2013 amendments, and is therefore, as a result of the combined provisions of art. from 5 to 9.

The affirmation of the principle of the right to temporary mobility enshrines a full right of professionals to exercise their services in another EU country on a temporary basis, on the basis of the acquisition of that professional title in their country of origin.

If the service provider comes from a non-regulated Member State, his/her demonstration of one year of professional experience (no more than two) is required in one or more Member States during the ten years preceding the providing of services. Professional experience does not need to be regulated in the State of origin for that profession. In the case of seasonal professions, Member States may, for the purpose of verifying the temporary and occasional nature of the service, request once a year information on the services rendered in their territory if such information has not been communicated voluntarily by the service provider (Whereas 8). The country of destination may require a prior statement, but can not subject the practitioner to recognition procedures.

The provider of the prior declaration shall allow the professional to

have access to the service and to practice it throughout the territory of the host Member State. This important general principle also applies to the usual exception regime: it does not apply to professions that have implications for public health and safety, for which EU countries may require a prior verification of their qualifications.

### **Right of establishment**

Article 11 confirms the so-called “qualification levels”, however, by referring them to simple benchmarks in the process of recognition of professional qualifications. In their new nature of parameters, they can not in itself constitute conditions preventing recognition by allowing the application for recognition to be rejected in the event that the applicant's formation presents a difference of more than the formation of the host Member State. The practical legal effect of structuring “by level” is that where the difference in qualification between States is higher than one level, the host Member State may choose the compensatory measure to be applied. Even in the hypothesis of the establishment, if the worker comes from a country that does not regulate his profession, the experience to be claimed has been reduced to one year.

### **Qualification levels**

For the purposes of the general recognition system, the qualification levels provided for in article 11 remain five. They should be considered as simple reference criteria for the comparison of professional qualifications: the principles of evaluation are not only the “knowledge” (generally indicated by the number of years of study), but also the “skills” and “ability”. In short, these are the most dynamic element of evaluation, having to do with the overall lifelong learning, apprenticeship, and professional practice.

The most noteworthy thing is the introduction of lifelong learning, among the criteria of evaluation. For the recognition of vocational training to a particular structure,<sup>10</sup> a certificate from the home Member State certifying the equivalence of the applicant's training and experiential training is sufficient.<sup>11</sup>

Finally, the last two levels of competence concerning post-secondary education have introduced the principle that training can also be ex-

<sup>10</sup> Article 11, letter (c), point (ii).

<sup>11</sup> With the level referred to in art. 11 (c), point (i), or post-secondary level education of at least one year or part-time equivalent required for recognition.

pressed in the form of ETCS credits in an amount equivalent to the expected duration. Therefore, the presentation of credits is equivalent to the years of university education required.

### **Formative assimilated titles**

According to art. 12, is treated as a training qualification, including in respect of the level, title or set of qualifications issued by a competent authority in a Member State. The assimilation occurs if it establishes training, even acquired outside formal programs, recognized by the home Member State as equivalent to that required by the host Member State. A professional qualification is also assimilated to any professional qualification which, while not meeting the requirements of the laws, regulations or administrative provisions of the home Member State for access to a profession or exercise thereof, confers on its holder the rights acquired in virtue of such provisions.

Qualifications or qualifications may be taken into consideration even outside formal programs, provided that: 1. the qualification, or set of qualifications, is issued by a competent authority of a Member State on the basis of training acquired in the Union; 2. the issuing Member State certifies that the qualification is equivalent to one of the levels laid down in art. 11.

### **Recognition conditions**

Article 13 establishes the criterion of “ceteris paribus”. In cases where access to a regulated profession or exercise is subject to possession of certain professional qualifications, the host Member State allows the exercise of the same conditions as for its nationals. Where a citizen comes from a Member State which does not regulate that profession, access and exercise thereof shall be allowed in the presence of a certain professional experience and one or more attestations of competence or qualifications issued by a competent authority, of another Member State which also does not regulate that profession.

The attestation or the qualifications must be followed by the preparation of the holder for the exercise of the profession. With reference to the professional experience required, if a European citizen comes from a Member State where the profession is not regulated and moves to the territory of a Member State that regulates it, it is sufficient for one full-time occupation in the last ten years. Regulated training, as well as professional training with particular structure as per art. 11, letter c), or at least one year of secondary post-secondary education, shall be certified

by the home Member State; therefore the host Member State will have to accept the attested level.

### **Compensation measures**

According to art. 14, in the absence of harmonization of the minimum training conditions for access to professions, the host Member State may require an adaptation period not exceeding three years or an aptitude test. These measures must take into account the knowledge, skills and competences acquired by the applicant during his or her professional experience or through lifelong learning in any Member State or third country. Compensation measures should therefore be duly justified and adequately motivated. The applicant has the right to choose between adaptation and aptitude test, but the host country may submit a reasoned request for waiver to the Commission, which shall, if necessary, take a decision on this. In addition, the host Member State may establish the type of compensatory measure, apprenticeship or aptitude test required, in specific cases and with a motivation (which must be reported to the applicant). Lastly, Member States must ensure that the aptitude test is completed within six months of the initial decision to impose such evidence. If there are two levels of difference between the qualification of the migrant and the one required by the host country, the latter has the choice between adaptation training and aptitude test. The decision to impose the compensation measure must be duly reasoned by the host Member State and communicated to the applicant. If the host State requires aptitude test, it must ensure that it is completed within 6 months of its decision (this is an accelerating deadline for the citizen).

### **Common training framework**

Directive 2013/55/EU modifies the pre-existing regulatory framework by introducing a sufficiently pervasive rule aimed at strengthening the homogeneity of legal proceedings and, therefore, improving the effectiveness of the principles of protection enshrined in Directive 36. Art. 49-bis, in fact, introduces an automatic recognition system, based on common training principles through the anticipation of the so-called “Common Training Framework” (CTF), which replaces the abrogated institution of the common platform. A *common training framework* is the set of knowledge, skills and minimum skills necessary for the exercise of a particular profession.

The goal is to introduce an effective or even greater automaticity in the recognition of qualifications already covered by the General System.

The joint training framework can also be created for the specialization of a regulated profession subject to automatic recognition. In any case, a common training framework is not replaced by national training programs, unless a Member State decides otherwise under national law.

A common training framework must meet certain conditions. In particular, point d) of article 49-bis states that “the common training framework is based on EQF levels, as defined in Annex II of the European Parliament and Council Recommendation of 23 April 2008 on the European Qualifications Framework for Lifelong Learning”; point f) also requires that “the common training framework” be drawn up “in a fair and transparent manner, with the participation of relevant stakeholders in Member States where the profession in question is not regulated”.

This legislative provision is of the utmost importance, since it presupposes, specifically in the framework of the conditions set out in points d) and f) above, that the work of creating a common training framework can be submitted to the Commission by representatives of representative professional organizations Union or national level. It also presupposes, or appears to be legitimate, even an underlying agreement between the social partners implementing the EQFs. This agreement (which we imagine as a sector agreement) is broader and more inclusive (involving the highest levels of representation or expression of the associative constraint, even supra-national), and it seems more appropriate to guarantee the effectiveness of the automatic system by the homogeneity of regulatory treatment.

### **The alternative: the “common training test”**

The article 49-ter (also introduced by the Directive 2013/55/EU amending the pre-existing legal framework) provides for the possibility of a “common training test”, or a standardized attitudinal test reserved for holders of certain professional qualifications.

Similarly to what is foreseen in the joint training framework, ex art. 49-bis, the proposal for the creation of a joint training test may also be submitted to the Commission by representatives of representative professional organizations at Union or national level or by the competent authorities of at least one-third of the Member States. The introduction of common training tests is subject to the adoption by the Commission of delegated acts. Within six months of the entry into force of the delegated act, the Member State shall notify the Commission and the other Member States of the availability of such evidence.

## **Upgrading knowledge and skills in sectoral professions**

In this area, it is recognized that the Commission may adopt delegated acts,<sup>12</sup> under the conditions set out in article 57-quater of the Directive, in order to update the knowledge and skills provided for sectoral professions to the outcome of scientific and technological progress. The EU Commission may also, in the same way, review the Annex IV of the Directive, which includes a list of craft, trade and industry activities for which automatic recognition is foreseen on the basis of professional experience only.

## **Language skills**

The Member States have recognized, under art. 53, the prerogative of controlling language knowledge: after recognition of qualifications but before access to the profession, if they can be relevant to patient safety. The standard requires proper exercise of these prerogatives, which must seek reasonable balance in the controls, both in the interests of patient safety and in respect of the rights of the professional. In fact, language checks must be proportionate to the performance that the professional must carry out, and must not in any way constitute grounds for discrimination or premeditated exclusion from the labour market. Controls may concern the medical profession but also other professions where there is a serious need to safeguard security in correlation with sufficient knowledge of the working language through which specific professional activities are carried out.

## **Alert mechanism**

The alert mechanism of Directive 2006/123/EC on services in the internal market has been extended to all other regulated professions.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> According to article 290 TFEU, the category of legal acts c.d. “Delegates”. The legislator delegates to the Commission the power to adopt non-legislative acts of general scope which integrate or amend certain non-essential elements of a legislative act by explicitly circumscribing the objectives, content, duration and scope of the delegation.

<sup>13</sup> The new article 56-bis introduces, in the context of the new Directive, an institute borrowed from Directive 2006/123/EC on services in the internal market. The alert mechanism involves two procedures. The first procedure concerns health professions, professions affecting patient safety and those related to child education (including early childhood care and early childhood education). This procedure requires the competent authorities of a Member State to inform the competent authorities of all the other Member States of the identity of the professional to whom the national authorities or courts have limited or prohibited, even temporarily, the total or partial exercise on the territory of that Member State of employment. For these procedures, a 3-day deadline from the adoption of a decision restricting or prohibiting the full or partial exercise of the profession is envisaged, within which an alert notification must be made. The latter must also con-

A specific alert mechanism for health professions is introduced, in line with the provisions of the previous so-called “Services Directive”.

### **Transparency and screening of regulated professions**

The article 59 introduces an obligation of transparency, which makes each State subject to its own internal rules of the profession, guaranteeing its non-discriminatory, proportionate and based on overriding reasons of general interest; with the aim of encouraging the mobility of professionals and, consequently, economic growth and employment growth.

### **Partial access**

According to article 4f of the Directive 2013/55/EU, the institute governs the possibility for a professional to pursue his activity in another EU country only in the field corresponding to that for which he is qualified in the Member State of origin. The new provision allows the practitioner to obtain recognition of the only activity for which he is qualified in the home Member State (an activity that is part of a wider regulated profession in the host Member State) and avoiding, also, the application of heavy compensatory measures. This provision prescribes an orientation of the case law of the European Court of Justice (judgment C-330/03 of 19 January 2006, see also Case C-575/11 of 27 June 2013). The Commission considers that the principle of partial access is not binding on the Member State in the presence of overriding reasons of public interest: the health professions.<sup>14</sup>

tain information on the profession in question, the authority issuing the act, the scope of the limitation or prohibition, and the period during which the limitation or prohibition applies. The second procedure applies to all professions where there has been a falsification of a qualified attorney before a court judge. This procedure also requires that the competent authorities of a Member State inform the competent authorities of all other Member States of the identity of the professional within a maximum period of three days from the date of adoption of the court's decision. In both procedures, Member States are required to inform in writing, at the same time as the alert is sent, the professional to whom such alert has been sent. A professional may appeal against such decisions or seek rectification, and make use of all means and means of protection to compensate for any damage caused by unjustified alerts. The Commission shall adopt implementing measures for the implementation, withdrawal and conclusion of the alert system.

<sup>14</sup> Moreover, in its judgment in Case C-575/11 of 27 June 2013, the Court of Justice, in recalling the principles already set out in the previous decision of 2006 and in the criteria introduced by the new article on partial access, In the field of health professions, a distinction between the medical and paramedical sectors, stating that for the latter, since it is comprised of a wide range of different activities, in many cases executing therapies prescribed by a physician, it can not be applied a priori (in as well as health professions) the principle of partial access. The host country will have to assess case by case the recognition of partial access or the award of compensatory measures.

The conditions for applying the so-called “partial access” are essentially two, where the competent authority of the host Member State must grant partial access to a professional activity in its territory: 1. the professional activity practiced legally in the home Member State and the regulated profession in the host Member State must be such that the application of compensatory measures does not allow the applicant to complete the training program in the host Member State in order to have full access to the regulated profession; 2. professional activity may be objectively separated from other activities falling within the regulated professions in the host Member State. An activity is considered as separable if it is exercised as an autonomous activity in the Member State of origin.

### **Professional apprenticeship**

The scope of Directive 2005/36/EC, extended ope legis (article 55-bis), also extends to holders of simple diplomas who have completed a traineeship for access to a profession in a country other than in which they obtained the title of study. Such recognition shall be granted on the condition that the internship is carried out in accordance with the guidelines on organization and recognition of the apprenticeship taken by the competent authority, in addition, training courses in third countries shall also be taken into account. In order to facilitate access to regulated professions by young graduates, the new Directive has introduced article 55-bis on the recognition of professional apprenticeship in another Member State or in a third country. For professional apprenticeship, article 3, paragraph 1, letter j) means: “a period of professional practice carried out under supervision, provided that it is a condition for access to a regulated profession, and which may take place during or after the completion of an education leading to a diploma”.

In accordance with article 55-bis, where access to a regulated profession is subject to completion of an internship, this may also be done in a place other than the country of origin. If the traineeship takes place in another Member State, the home Member State is required to recognize it, provided that it respects its guidelines on the organization and recognition of professional internships abroad, in particular on the role of the supervisor of the professional internship. The recognition of vocational training should be based on a clear written description of the learning objectives and the tasks entrusted by the trainee supervisor in the host Member State (Whereas 27). Recognition of professional apprenticeship does not replace the passing of an examination which may be required for access to the regulated profession in question.

## 1.9. First impact assessments

Waiting to be able to judge the overall impact of the legal system implemented as a result of the transposition of the Directive into national law (whose deadline expired on 18 January 2016), it can not be said that its potential for innovation is remarkable. It introduces a number of incisive tools, including the partial access body and the European professional card, which could overcome the significant barriers that hinder wider geographical and occupational mobility within the single market by modernizing the machining and uncertain procedures for the recognition of professional qualifications. In this regard, the general introduction of the IMI system and electronic procedures seems to be a suitable means of achieving a more transparent and flexible regime and a significant reduction in administrative burdens. However, to achieve this objective, there is a need for loyal administrative cooperation from the Member States. But, probably, this is not enough. Imagine that any problem of actuality of protection is solved by the intervention of the legislator is, in fact, mere utopia. The common training system can only work in the private sector with the full involvement of the social partners, called to ensure the effectiveness and homogeneity of the system already established at Community level. This competition must be carried out through collective agreements and agreements for concentric circles of an ever larger size but starting exclusively from the bottom: within the companies, the economic sectors belonging to the individual country, the European multinationals, the European Work Council (EWC), of the European industry federations. Such understandings and agreements must involve, in addition to the employers' counterparts, their respective representative bodies, including the States and the European Commission itself. What is finally hoped for is a prompt intervention by the Commission with regard to the tasks entrusted to it, *first of all* to establish the professional categories eligible for the use of the European professional card. Indeed, a positive sign in this direction is the timely launch by the Commission of a public consultation on the introduction of a European professional card for nurses, doctors, pharmacists, physiotherapists, engineers, mountain guides and real estate agents.

However, with regard to the discipline of the European professional card remains a *vulnus* with regard to the provision of services. While, on the one hand, the rationality of the allocation of competences between the State of origin and the host is positive, with the burden of proving the presence of the qualifications required by the State of origin (avoid-

ing duplication of charges for the professionist), on the other hand it should be emphasized that the card is not a true “permanent license” or “license”. In fact, it has the 18 months validity limit, although it does not have to be obliged to communicate in advance, and is valid in all Member States. The computerization of the system, however, is certainly an innovative element, capable of realizing those conditions of the right of mobility that decline, together, automation, transparency and consumer safety requirements.

## **1.10. The “state of the art” after Directive 55 in the Communication of the Commission (10 January 2017)**

Already in 2013, the Directive on Professional Qualifications has been amended by introducing an obligation to exercise transparency and mutual recognition among Member States, which has had to indicate which professions are subject to regulation and their respective barriers to access to certain professions. The purpose of this initiative was to facilitate a proportional regulatory framework that is appropriate to the real objectives of protecting the general interests.

Various professions have been made for example to illustrate different regulatory approaches between Member States in order to gain a better understanding and understanding of the professional services regulatory solutions in other Member States.

From the discussions carried out during the mutual evaluation exercise of the various regulatory processes, the differences between regulatory approaches do not necessarily indicate the need for reform. However, it may happen that the level of regulation is so different, from State to State, to raise doubts about the coherence with the Community system of the reasons that make the national regulatory intervention particularly cumbersome in some countries. The “mutual evaluation” exercise ended with the submission by the Member States of national action plans (expiring on 18 January 2016) to the Commission, which illustrate and justify decisions to maintain or modify the rules of professions. Looking at the content of the action plans presented, the level of ambition is very different, with some Member States describing a comprehensive approach to revising legislation or targeted reforms for specific professions and others that show only limited willingness to reform. For some Member States, the measures in the action plan refer to past measures, as a process of reform has already been initiated in these coun-

tries. In other cases, there seems to be a lack of political will to start a serious and open review of the current situation.

### **1.11. The “ontological question” in COM (2016) 820 final**

In this context, evoking significant potential for development of Community objectives, but also obvious limitations in the strategy of approach to the problem, the “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions” (COM (2016) 820 final) is a very interesting document. Beyond its well-circumscribed formal value (it is only a “communication”) and substantial (it contains mere “recommendations”), it has a significant political significance as it represents, in the opinion of the writer, a sort of “authentic interpretation” of the thinking of the Community legislature with regard to the issue of the regulation of professions. It is, in fact, explicitly “about the recommendations for reforming the regulation of professional services” and tries to express itself in relation to a “ontological” question, would we say: what is the role of Community regulation in a European context, characterized by wide regulatory disparities and obstacles to mobility?

“In its strategy for the Single Market of Goods and Services of 28 October 2015,<sup>15</sup> the Commission announced that it would draw up direct guidelines for Member States on reform needs in the field of professional services. This measure is one of the actions and strategies on the Single Market for which the European Council urged swift implementation by 2018”.<sup>16</sup>

What, then, does the normative action outlined in the Directives already addressed in this topic? Can prescriptiveness (or hindrance), which is, moreover, inherent in the legislative form of the Directive, tackling and resolving the problem of the heterogeneity of regulatory treatment

<sup>15</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Improving the Single Market: Greater Opportunities for Citizens and Businesses”, COM (2015) 550 final.

<sup>16</sup> See also the Conclusions of the Competitiveness Council of 29 February 2016, which welcomed the country-specific periodic guidelines on regulated professions, also in view of their ability to ensure that the regulation by each Member State is proportionate, and stressed the need to ensure consistent and effective follow-up. In its conclusions of 1 and 2 March 2012, the Council underlined the importance of progressing in strengthening mutual recognition of professional qualifications, reducing the number of regulated professions and eliminating unjustified regulatory barriers.

in the exercise of occupations? According to the Communication, this is not possible: “the regulation of professional services is a prerogative of the Member States. It seeks to ensure the protection of objectives of general interest. The particular way in which Member States regulate a profession derives from a number of factors such as: the importance that society attaches to specific objectives of general interest...; the effectiveness of the various administrative and legal controls; economic situations; the relative economic importance of the sector for the country in question and the resistance to the acquired interests. A combination of these factors and the resulting strategic assessments have led to the adoption of different regulatory models”. According to Communication, zeroing heterogeneity is not even useful, as “the existence of different models is not a problem. The objective, therefore, is not to impose, directly or indirectly, a particular regulatory model across the EU”. And here the discourse, in the opinion of the writer, is complicated until it expresses possible arguments inconsistent. In fact, neither from a conceptual point of view nor from a more practical point of view, it can be assumed that full professional mobility on European territory can be achieved by means of opposing transactions: on the one hand, unifying effect of a handful of European guarantee principles, and on the other, claiming that the diversity of national models is not a problem.

It is conceptually schizophrenic, in particular, to invoke a strong European regulatory system aimed at ensuring full regulatory recognition of professions, while at the same time wary of the invasiveness of the same regulation, in keeping with a liberal ideological matrix. In this respect, literally: “regardless of the regulatory framework chosen, regulation creates obstacles to the functioning of the single market and constrains the potential for growth and job creation in EU economies. Removing existing barriers offers opportunities and has a positive impact on the productivity and competitiveness of the EU economy”.

According to this singular arguing process, you could deregulate... by regulating. The regulatory intervention of the Community legislature should operate (not in the form but in substance) while at the same time deregulating the subject (with positive and liberalizing effects for the market), and safeguarding the reasons for the current regulatory heterogeneity in national systems (with negative and protectionist effects for the market). It is not understandable how such heterogeneity can be appreciated and at the same time depreciated, respectively for the protections it creates, and the mobility it reduces.

“The recommendations are intended to support Member States in cre-

ating a regulatory framework that fosters growth, innovation and job creation. This communication identifies the possibilities for improving the regulatory environment for a number of economically important professional services groups. Reform recommendations are made for each Member State, taking into account the specific regulatory environment in force. Given the variety of regulatory approaches, not all Member States have the same need to review and modify the rules. Consequently, the recommendations vary from country to country and some Member States may not receive recommendations for one or more professional services. It is up to each Member State to decide whether it is necessary to intervene and impose rules and restrictions on access to or pursuit of a profession provided that the principles of non-discrimination and proportionality are respected. Member States shall lay down the public interest objective which they intend to safeguard and choose the most appropriate method for achieving that objective. However, the appropriate answer does not necessarily consist in regulating a particular profession”.

We believe that this further excerpt from the Communication underlines the extreme complexity of the current Community regulatory framework, which is linked to the need for overregulation and deregulation requirements. It also expresses, in the opinion of who writes, a certain difficulty in drafting and proposing a clear, politically assertive, intrinsically coherent and legally resolute Community strategy. The contradiction lies in the practical incompatibility between the “liberal” model and the “social” model, and the political improbity of the latter, in the absence of an enhanced Community sovereignty system.

## **1.12. The spirit of Communication declined within the credit sector**

In this context, Directive 36 and the Communication find a unique and necessary scope for application; all for a number of structural, historical and even contingent reasons.

In fact, the banking and insurance sector is intrinsically an action-oriented system for outsourcing, called to create business in osmosis with the world in which it operates: businesses, families, intermediate bodies, states. Business modes necessarily follow the mode of action of the aforementioned subjects; moreover, the technical and professional skills involved in business organization processes and the actual delivery of services are largely homologous. In addition, it is considered that

the same organizational model of enterprise, characterized in the last twenty years by the divisional system, implies a marked standardization of inputs (mainly the organization of the work factor) to ensure maximum homogenization of outputs. In short, professional figures in the banking and insurance sector at European level, beyond the names, tend to be, in fact, similar to family businesses; this results in a certain “recognizability for affiliation” on the outside, regardless of the formal certification of competences (which is not yet significantly implemented). An additional element, now structural, is the need to manage the repercussions of continuous industrial reorganization processes, following acquisitions, mergers, scorpions and outsourcing. This leads to the need, for the workers concerned, to cover professional roles outside their corporate context and often outside their own country. This is sometimes the case in the Banking or Insurance Group, by using temporary disbursements or individual contract assignments; but, in perspective, we can say that, in the logic of multinationals in the sector, transnational mobility will become a general, universal and permanent condition. Perhaps few will be interested in “physical mobility” but surely many will be called to “intellectual mobility”, having skills that will, in effect, have an impact on the outside of their own national company (for example already existing credit process control centers, often operating at a Group Branch located abroad, outside the country where the credit is granted).

Last but not least, contingent and exogenous, powerful assimilation of professional figures is the recent European legislation on the legal and professional responsibilities of industry operators. It is just the case to mention the MiFID and anti-money laundering regulations that have catalyzed the attention of banks and insurance by encouraging the “universally expansive” skills, competencies and responsibilities enumerated around the major professional figures. In fact, they are called to respond not only to the “internal” hierarchical profiles of companies, but also and above all to “external” bodies to companies, of a publicity nature. The other European legislation which has stimulated this was the one that identified liability, including criminal liability, of legal persons and in particular of the company (articles 85 and 86 of the EEC Treaty) in the absence of organizational systems, Management and control to prevent corporate misconduct. This last aspect has favored, in spite of the impetus of the directive in question, the assimilation of many differences in favor of “European certification” processes: if not of the competences, at least of the responsibilities. The liability of legal persons is also envisaged by the Second Protocol Implementing the European

Union Convention on the Protection of the Financial Interest adopted on 26 July 1995; article 3 of this Protocol covers the liability of legal persons for offenses of fraud, active corruption and money laundering committed to their benefit. In this context, central is the role of executive cadres. It is intuitive that they represent the starting point for the implementation of the so-called “certification of competences”, which has so far been practiced almost exclusively in terms of external and public relevance of responsibilities compared with Community law. From this point of view, it can not be said that the labourlaw system is experiencing a phase of epochal transformation that dissolves some historical conceptual points of view, such as the very notion of subordinate work. As work performance is increasingly “result oriented” and less and less measurable “ratione temporis”, or in terms of mere “making available work energy”, the figure of the managerial staff for the above reasons can not also catalyze the process of shifting the axis of “certified professional skills” across the category towards objectives pursuing criteria. This criticality, along with the other “historical” criticisms that can be attributed to resilience and self-referentiality both of the organizational processes of enterprise and of processes of industrial relations, can be generically attributed to that opposition to change that takes on the form, still pervasive, of “cultural resistance”. In short, such an analysis can, if not fully explain, at least justify the reasons why, at twelve years after the entry into force of Directive 2005/36/EC, it can be said that the European certification of competences It is not only a largely unfulfilled requirement, but an unresolved issue, even an emergency. Emergence that needs to be addressed precisely where it is born, that is in multinational companies, through an innervation of social dialogue in management structures and decision-making headquarters.

### **1.13. Criticism and incompleteness of the regulatory framework**

The problem (legal and, most importantly, practical) is that for the 36th Directive the issue of occupational skills related to the subordinate employment relationship is not so central (such as self-employment and occupations affecting health and safety); these “additional” and non-normative competences, on the other hand, must be individually identified, defined and somehow certified as well, to ensure their maximum “spendability” within the various national establishments of the same transnational enterprise (so-called “infra-group mobility”) and even in order to

ensure maximum mobility between different companies in the same productive sector or different sectors, which have a need to employ similar and homogeneous professional profiles. On the other hand, it is clear that these competences can not be defined by law, but must be “shaped” with maximum ductility and dynamism, on the actual needs of businesses: constantly changing needs. The theme is severely impacting the productive and profitable policies of large enterprises, and it should be borne in mind that the positive solution to the problem of the so-called “homogenization” of certifiable competences can, together with other positive effects on employment, also pose potential negative consequences (such as the search for regulatory and economic dumping strategies by multinationals). However, and precisely for this reason, it has to be placed on the attention of transnational bargaining, rather than being left to the discretionary and self-referential initiative of each enterprise. Finally, since there is no real transnational collective bargaining (because there is no common regulatory framework, there are no rules of automatic recognition of effectiveness within the Member States, there are no Community rules on supranational representation: until now in the European Commission it is just speaking of a weak “optional and optional framework”), the choice of channeling the discussion and possibly defining the issue within individual EWCs, entitled to information and consultation rights, is indeed a compulsory choice. That is the only possible choice.

#### **1.14. The philosophical transition from a heteronomous system to a system of pactional self-regulation**

The heterogeneous system based on the proliferation of increasingly stringent Community directives highlights its limits in practical implementation, as evidenced by the screening of specific national legislation on the recognition of professions. These limits are also evident in the examination of the legal postulates that underpin Community law, which try to ensure difficult compliance principles such as free exercise of professions and respect for national autonomy and national specificities. From this stop the legislator (Community and national) goes out only going back and giving way to the negotiating work of the social partners. It is for this reason that, after the Directive 2005/36, the Community legislature begins to pursue two parallel paths: on the one hand, that of the revision of the aforementioned Directive, with the aim of making it more

stringent, and on the other to draw the reference framework for voluntary action based on the initiative of the States and, above all, of the social partners (both national and European).

In this perspective of actions we have to read the European Parliament and the Council of the European Union Recommendation of 23 April 2008, which introduced the European Qualification Framework (EQF), with the aim to “set up a common framework of reference which serves as a translation device between the different qualification systems and their respective levels, both for general and higher education and for vocational education and training”. The Recommendation commits the Member States to use the European Qualifications Framework as a reference tool to compare the qualifications levels of the different national systems and “to promote both lifelong learning and equal opportunities in a knowledge-based society”.

### **1.15. The European Qualification Framework: a tool for the Legislator and the Social Partners**

The significance of cultural transition from a highly regulative to an optional model, available to the suburbs (countries and companies) can be explored by reviewing some of the recommendations of the 2008/C 111/01 EC Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, dated 23 April 2008 (relevant text for the EEA). The Whereas 11 clarifies that “this Recommendation is without prejudice to Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications conferring rights and obligations on both the competent national to the migrant. The reference to the levels of the European Qualifications Framework should not affect access to the labour market if professional qualifications have been recognized in accordance with Directive 2005/36/EC”. In addition, at 12 Whereas, it is clarified that “the objective of this recommendation is to establish a common reference framework serving as a translation device between different qualifications systems and their levels, whether for general and higher education for both Education and vocational training. This will improve the transparency, comparability and transferability of citizens’ qualifications issued according to existing practices in the various Member States”. Lastly, Whereas 14 specified that the Recommendation “does not replace or define national qualifica-

tions systems and/or qualifications. The European Qualifications Framework does not describe specific titles or individual skills and a particular qualification should be compared to the corresponding level of the European Qualifications Framework through national qualifications systems”. From these assumptions it is apparent from a technical point of view that the EQF “is a reference grid, functional to link and position the different qualifications issued in the member countries” of the European Union. The “comparison is based on common reference levels, related to learning outcomes and placed in an eight-tiered structure”. It is, in other words, a reference scheme for “translating” qualifications frameworks and learning levels across countries and acting as a device to make them more legible. It is a meta-structure in which the Member States are called on to redefine their education and training systems on a voluntary basis in order to link the national reference systems and the EQF. The framework applies to all qualifications, from those obtained in compulsory schooling, to the highest levels of academic and professional education and training. Ultimately, the EQF is a “tool” available to the subjects (the Member States and the social partners) who are recipients of the Community requirements in order to facilitate the implementation of regulatory obligations and to guarantee the same Member States and the production sectors represented by the social partners, the achievement of those results which have, respectively, the legal and contractual responsibilities. Nevertheless, EQFs remain a mere optional tool, available to recipients, and do not constitute a new and additional system of regulatory constraints. According to Whereas 15, “because of its non-binding nature, this recommendation conforms to the principle of subsidiarity by supporting and complementing the activities of Member States and by facilitating further cooperation between them to increase transparency and promote mobility and learning permanent. It should be implemented in accordance with national legislation and practice”.

The European Parliament and the Council of the European Union recommend to the Member States “to use the European Qualifications Framework as a benchmark for comparing the levels of qualifications and the different qualification systems”. The tool’s application methodology is that of the consultation table composed of representatives of the Member States and the European social partners and, where appropriate, other interested parties, tasked with ensuring overall coherence and promoting the transparency of the process to correlate systems of Qualifications and the European Qualifications Framework.

## 1.16. The EQF system (in short)

The founding core of the EQF consists of a grid of eight levels describing learning outcomes, regardless of the system that certifies them. Reference levels move the focus from the traditional approach based on learning inputs (learning lifespan, type of institution, etc.) to a more focused focus on learning outcomes. Who benefits: the link between demand and training offer; the validation of non-formal/informal learning; the ease of use of qualifications in different countries and systems. The comparison between levels of national qualifications and the eight levels of the EQF is through a defined “referencing” process. In this context, you first put qualifications into a national qualifications framework (ranking national qualifications and their respective levels), after which you compare them across the EU through the EQF translation grid.

The Recommendation therefore pursues the following objectives:

- simplify communication processes between countries through a conventional coding and decoding system;
- comparing and measuring learning outcomes by making trust transfer transfers through the conventional system and ensuring the effective spending of qualifications and competences also outside the country where they were achieved;
- facilitate cross-border demand and supply of education, training and work among States;
- contribute to the development of qualifications at a sectoral level, facilitating negotiation work;
- promote and accompany reforms (legislative or fictitious) for the development of national qualification and competence validation structures.

It is also important, in this proposed coding and decoding system, to assume a shared and shared semantics of the goals, implied in the EQF construction logic. It implies a system of definitions, which are the basis for building EQFs. Here are the main ones.

- **Competence/competences:** in the semantics of common use competence (understood as non-numerable noun) is defined as the proven ability to use knowledge, technical skills and personal, social or methodological skills, in study or work situations and in their professional development and personal. It means, in essence, the ability to perform a good work performance. Otherwise, in EQF logic competence (understood as numerable noun) is described in terms of responsibility and autonomy. It understands

and includes every personal feature that, combined with others, enables good work performance.

- **Qualification:** means a formal outcome of a validation process, acquired when the competent authority determines that a person's learning outcomes correspond to defined standards.
- **Learning outcomes:** description of what a learner knows, understands and is able to put into practice at the end of a learning process. The results are defined in terms of knowledge, skills and competences.
- **National qualification system:** is the set of activities undertaken by a Member State in order to ensure the recognition of learning and to implement the linkages between education, training and the labour market. These activities include the elaboration and implementation of process measures and tools for quality assurance, evaluation and qualification release. A national qualification system can be the sum of several subsystems and may include a national qualification framework.
- **National qualification framework:** is the qualification tool for qualification based on measurement criteria and attestation of achievement of specific learning levels. It aims to integrate and coordinate national qualification subsystems and to improve transparency, accessibility, progression and quality of qualifications with respect to the labour market and civil society.
- **Life-long learning:** describes lifelong learning activities in order to improve the knowledge, skills, competences and skills of a worker in a personal, social and/or employment development perspective. It is part of lifelong learning, representing a phenomenon: the so-called "lifewide learning", the strategy that focuses on learning by approaching real contexts and authentic situations of life. It achieves learning objectives that are not achievable with traditional methodologies and tools.
- **Informal learning:** is the learning resulting from the activities of daily life-related work, family or leisure. It is not structured in terms of learning objectives; in most cases, it can not even be considered as a targeted and conscious goal, from the learner's point of view: for these reasons is also referred to as experiential or fortuitous learning. However, informal learning outcomes may be validated and certified in the context of the recognition of previous learning programs.
- **Unformal learning:** the fundamental difference that is appreci-

ated with respect to “informal” learning is that “non-formal” is intentional from the learner’s point of view. It is implemented in the context of non-structured planning activities for learning.

### **1.17. The state of implementation of EQFs in the countries of the Union and the new proposal for a Recommendation**

There are currently 39 countries participating in the EQF, who have read and translated the spirit of the 2008 Recommendation, while highlighting the current limits. It is interesting to note in this regard the data provided by the European Commission on the state of implementation of the EQF, as contained in the “Corrigendum” of the “Proposal for a Recommendation of the Council on the European Qualifications Framework for Lifelong Learning, repealing Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning” (Brussels, 21 September 2016 COM (2016) 383 final/2 2016/0180 (NLE)). This is, as the title suggests, a new Recommendation, which was annulled by the previous of 2008, which had also established the EQF system. The proposal for a Council Recommendation based on articles 165 and 166 of the TFEU guarantees, through a measure proportionate to the objectives set, the full continuity of the processes initiated by each country to relate its qualifications and qualifications to the EQF. The proposal leaves room for the need for Member States to adopt a differentiated approach that takes account of the various economic, financial and social situations and does not go beyond what is necessary. The choice of the legal act – a Council Recommendation – complies with articles 165 and 166 of the Treaty. The current EQF, which will be repealed and replaced by the Council’s Recommendation, was based on a Recommendation of the European Parliament and of the Council. Past experience has shown that the European Parliament and Council Recommendation has been an effective instrument, properly implemented by the Member States. By the beginning of 2016, 22 Member States and five third countries had completed the process of referencing the levels of their national qualifications to the EQF. Three Member States had submitted a first reference report, but their data were still being approved by the EQF Advisory Group. The remaining three Member States planned to refer to them in 2016. All countries except Italy have compared their qualifications to the EQF through national qualifications frameworks. At the beginning of 2016,

fifteen countries also indicated EQF levels in their certificates and diplomas. Although these results could be the 2008 Recommendation on the EQF as a success initiative, its objectives of transparency, comparability and transferability of qualifications have not been fully achieved: this is essentially due to the implicit limits of the initiative, which is built on the openness of internal processes. Indeed, there are significant variations from one country to another, even in describing similar qualifying content. More generally, there is no common European model for describing qualifications and learning outcomes and this hinders comparability. Moreover, information on the content of a qualification is not systematically included in databases and qualification registers nor is it shared at a European level system, and such descriptive deficiency results in informal misalignments and, consequently, further disparity in treatment. Indeed, notwithstanding the general nature of the EQF, not all countries have completely “poured” their qualification system: some have concentrated their referral activities on Vocational Education and Training (VET) qualifications only, while others have not included their own general education system in this process. The picture is even more heterogeneous for private, non-formal and international qualifications, which in some countries only fall within national qualifications frameworks. In fact, the current Recommendation does not provide either instruments or obligations to ensure that all types of qualifications (including those of the private sector) are included in national frameworks. Moreover, the qualifications systems and qualifications change over time and the Recommendation does not include any calls on the Member States to keep up-to-date reference of their respective national frameworks to the EQF.

### **1.18. The limits outlined in the recent EQF abrogating Recommendation Proposal: private sector “vulnus”**

The EQF system shows its most obvious limits to the private sector, against which the impact has been ineffective. Let's see why. Basically, the encoding and decoding system assumes broad confidence in the quality and level of qualifications pertaining to the EQF. Confidence is in fact essential to supporting the mobility of workers within and above the sector and geographic borders. However, the current common quality assurance principles refer to the quality assurance in general and not specifically to qualifications related to the EQF. In spite of the general

nature of the EQF, the quality assurance principles contained therein (Annex III of the 2008 EQF Recommendation) concern only VET and higher education and therefore do not apply to qualifications resulting from education, from the validation of non-formal and informal private sector learning, from international qualifications (sectoral or not). The “vulnus” of the EQF system has to do with the very nature of the system, which fails to embrace the entire range of qualifications, and especially those of the private sector. The latter is most in need, paradoxically, given that the European common market is essentially on the fabric of business, and whether this is, by definition, essentially private. To this unquestioned fact, another must be associated. The service sector, and the so-called “advanced tertiary service”, is now a strategic place in the European Union’s prospects for development, and can, paradoxically, become: a tool to promote integration (if well managed with policies that promote mobility) or disaggregating factor (in a perspective, opposite, protectionist and isolationist). It is therefore very strategic for the European Commission to question the adequacy of the existing instruments (EQFs) with respect to the Union’s political objectives. In the advanced service sector, then, the credit sector (which now includes banks, insurance and financial companies) is even a neural point of the EQFs: the sector is by its nature a publicity, while remaining formally a privatistic structure. This concept has an eminently practical burden: expulsion processes and workers from the industry, which are privatized, impact on the public security network (“flexicurity”), and thus the theme of the recognition of private sector functional qualifications takes on strategic significance of great significance. It is indispensable and urgent, therefore, to set up a system of recognition of qualifications that take place in the banking and insurance sectors, in order to transform emergencies into opportunities. They impact both on the security markets warranty (just as medical professionals have an impact on public security), both on the among workers companies mobility guarantee (national and transnational), with obvious repercussions on overall employment levels, in a labour free market. In summary, there is no need for a system of “recognition” of professional qualifications if it is not capable of guaranteeing the worker’s mobility (and therefore the occupational protection) which, as a result of expulsion proceedings, is forced to leave the scope of “recognizability” of their own profession: from their own company, from their own multinational group, from their own national sector. The aim that needs to be pre-empted is to ensure the full mobility and full employability of that worker who is expelled through

a system of recognition of the level of professionalism acquired even when offered to other companies operating in the same sector but in other countries of the European Union. This multi-dimensional approach to the problem of transnational mobility of private professions is currently not guaranteed by any means: neither Community legislation nor (for implicit limits) national legislative or negotiating. It should take place and failure of the short-sightedness of the current negotiating approach to the problem by the social partners, because the little that has been done, even at peak experiences (such as those carried out in Italy by ABI Banks and Insurance Fund, in the credit sector) do not leave the scope of action of a limited national level. This is paradoxical, given that, as a result of increasingly frequent bank concentration processes, the size of large groups operating in Italy is increasingly a multinational or at least transnational dimension. A negotiating but “global” approach, or at least a European approach, is needed. From this point of view, unfortunately, Recommendation 2008/C 111/01 EC of the European Parliament and of the Council is not an evolving point in our speech. For example, a “professional worker” of credit and insurance sector, which is not recognizable as such outside its corporate context, does not benefit from the EQF system today. Or rather: if he gets, as is the case in Italy, a limited benefit at the national sectoral level, this benefit is somewhat reduced, as it collides with the limit of the absence of a supranational recognition system. Although the EQF is intended to promote flexible learning pathways and focuses on learning outcomes, there are also no common provisions for the transfer and accumulation of qualifications related to EQF-related qualifications. It is therefore more difficult to move from one context of learning and experiential to another, both nationally and cross-border. These transitions are very important for people who pass through different stages throughout their professional career and learning curriculum. The problem becomes evident especially when one of the phases concerns the restructuring of the business or business model and the consequent reorganization of the company, which in turn leads to expulsions of labour and workers and the related need for mobility and professional reallocation. It is therefore necessary to address the issue of recognizing and validating the skills acquired by workers (employees, self-employed, freelance workers) in such nursing sectors, since such competences often involve the assumption of significant legal responsibilities, and on the other hand, they are in no way certified or result in formal learning processes. In this regard, the Council Recommendation of 20 December 2012 on the vali-

dation of non-formal and informal learning calls on the Member States to establish national means of validation of non-formal and informal learning linked to national qualifications frameworks. Such modalities, which should be in line with the European Qualifications Framework, should be set up by 2018. But in the Corrigendum of 21 September 2016, the Commission reports, as a result of the promoted consultation, that a homogeneous system of international qualifications of the sector. It also seems to refer to the urgency of the major reorganization and expulsion dynamics in the banking sector, which states that: “interest bearers also agreed that the recommendation should be clearer as regards international (sectoral) qualifications and stressed that the requirements for quality assurance and learning outcomes applicable to national qualifications should equally apply to international (sectoral) qualifications”. Ultimately, the Recommendation makes no explicit reference to the use by sectoral international organizations of the EQF benchmarks and standards.

### **1.19. “Natura abhorret a vacuo”: what happens in the private sector in the absence of the regulator?**

The European Commission notes a growing number of sectoral international qualifications based on standards developed by international companies or sectoral organizations. The progressive internationalization of the value chains of products and services has expanded the range of international sectoral qualifications, training and certification established by companies themselves, often multinationals, and based on “autarchic” or self-elaborated standards (think of “Global Job Model” of UniCredit Group) or developed by international companies or sectoral organizations (think about the IT-CF competences or sectoral frameworks, just in the banking field). The current EQF Recommendation states that international sectoral organizations should be able to link their qualification systems with a common European reference point, thus showing the correlation between international sectoral qualifications and national qualifications systems. However, this Recommendation does not introduce explicit provisions on how this direct relationship should be established. Because of the lack of a common procedure, some Member States have integrated international (sectoral) qualifications into their national qualifications frameworks. It follows that the same qualification, in order to be truly expedient, should carry out each of the national pro-

cedures. The inconsistencies of the regimes between different countries are linked to the risk of assigning different levels of the EQF to the same qualification. Furthermore, it is difficult for international industry organizations to undergo, from an administrative point of view, the various national quality assurance procedures.

## 1.20. The Italian experience: the autarchy of the social parties

In the light of the general considerations concerning the reduced impact of the EQF system on the private sector at a supranational sectoral level, the so-called “Italian case” must be analyzed for the peculiarities that distinguish it. It is a top-notch experience designed to build a system of recognition, validation and certification of skills that enables the worker to value and spend his/her skills acquired in a particular geographical context in the labour market. With the Recommendation on Validation of Non-formal and Informal Learning on December 20, 2012, the Council of the European Union had called on the Member States to establish by 2018 a national certification system. On the basis of the indications, not binding, ex art. 288 TFEU, the Member States had been recommended to establish a system capable of determining: *a.* validation of knowledge, skills and competences acquired through non-formal and informal learning; *b.* a qualification, complete or partial, as a result of the validation of non-formal and informal learning experiences.<sup>17</sup>

The Council of the European Union has explicitly identified as “key stakeholders” the trade unions and employers’ organizations and individual employers.<sup>18</sup>

Therefore, in the Council’s view, Member States, in order to implement the guidelines and principles set out in the Recommendation in question, “should... promote the involvement of all stakeholders”.<sup>19</sup>

In the regulatory context described, and by exercising the delegation contained in art. 4, paragraphs 58 and 68 of Law no. 92 of 2012, the Legislative Decree of January 16, 2013, no. 13 arranged a framework discipline of the national system of competence certification. The government has intervened in a rather delicate subject that affects on interrelated issues such as education, training, labour market and staffing, in

<sup>17</sup> Paragraph no. 1.1 of the Recommendation of 20 December 2012.

<sup>18</sup> Ivi, Whereas no. 3.

<sup>19</sup> Ivi, paragraph no. 1.4.

ways not entirely consistent with the advice provided by the EU Council in its Recommendation of 20 December 2012. The result of such intervention it may be entitled regulatory approach which heteronomous hard law, of a public matrix and therefore not prone to dynamically interpret the economic and social needs of the single productive sector. Let's see why it comes to that negative judgment. The Italian system of competence certification is provided by art. 4 (58) of Law 92 of 2012 laying down the criteria and principles governing delegation to the Government for the establishment of standards and essential levels of performance for the identification and validation of learning acquired in non-formal and informal contexts, with reference to the national skills certification system. The following co. 64-68 of the same article draw the national public certification system of competences. In turn, Legislative Decree no. 13 of 16 January 2013<sup>20</sup> introduces implementing rules by drawing up a national system of competence certification in order to enhance every person's competence in a lifelong learning logic, in accordance with national minimum standards that ensure the certainty and thus the viability of the declared competencies.

Legislation sets out the guidelines for the most timely discipline of the matter, to be drafted by the National Technical Committee. Legislative Decree 13/2013 is divided into two priority lines of action: *a.* the establishment of the national repertoire of education and training qualifications and professional qualifications; *b.* the definition of the minimum standards for the service of the national certification system (process, certification, system).

With the Agreement of 20 December 2012 signed in the State-Regions Conference, was established the "First Italian Qualification Reporting Report on Qualifications" (EQF), established with the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 .

In fact, the delegated legislator, in agreement with the unified state-city conference and local autonomy, and limited to "hearing" the economic and social partners, has established that the standards of qualifications and competences that can be certified are collected in specially coded repertoires national or regional level and gathered in a national repertoire of education and training qualifications and professional qual-

<sup>20</sup> "Definition of general rules and essential levels of performance for the identification and validation of non-formal and informal learning and minimum standards of service of the national certification system in accordance with Article 4, paragraphs 58 and 68 of the Law June 28, 2012, no. 92".

ifications (article 8 of Legislative Decree 13/2013). In other words, in Legislative Decree no. 13 there is no mechanism for effective and “dynamic” engagement of the “stakeholders” concerned by the EU Council Recommendation of 20 December 2012, nor any reference to the role that businesses, social partners, collective bargaining and other operators can play in building a ductile and effective system of certification of skills and qualifications.

As provided by the Italian national legislation has been collected by the experience of negotiating a sector (that of banks and insurance) that is living, after decades of relative stability, a now long period of profound transformation. In fact, it courageously accepts and addresses, as well as more than others, the challenge of globalization, which requires ever-increasing economies of scale and more and more stringent asset consolidation at the request of the European regulator. Such impulses, determined both by the market and by Community rules aimed at enhancing trust in the reliability of the system, albeit of a different matrix, converge in determining the phenomenology which is now structurally defined by the world of banks and insurance: permanent reorganization and restructuring, with consequent concentration of organic processes and reductions. That is why, with far-sightedness, the social partners have literally “invented” social shocks for banks, even with the aim of funding training for the retraining of workers; then, in completing this organic strategic project, they formed jointly funded training bodies, from a structural point of view of anticipating change (and not merely managing its impacts).

In this sense, the Bank of Insurance Funds (FBA), a joint venture aimed at promoting the professional qualification of workers, employment development and business competitiveness, welcomed the introduction of the EQF, which means:

**1. improvement of training paths.** The analysis of professional profiles in terms of knowledge and skills simplifies the design of professional development paths;

**2. transparency of competences.** The standardized definition of profiles allows employers to get a clear idea of a worker’s skills simply by looking at his professional history and, in a spectacular way, assures the worker the recognition of their knowledge and abilities;

**3. international mobility.** The application of the EQF principles guarantees the recognition of competences within the Union’s perimeter of action.

In the aforementioned regulatory framework, and in order to remedy the risks associated with it, the Fund for Banks Insurance (FBA), a joint venture set up “in order to promote the professional qualification of workers, employment development and business competitiveness”,<sup>21</sup> together with the Italian Banking Association (ABI) and with the collaboration of trade union organizations in the sector, has undertaken an autarchic pathway to innovate to build a system of certification of skills and qualifications that are efficient and current because close to the socio-economic reality of reference. It is in fact considered that “the risk that the credit sector must acceptably override the decisive nature of ministerial decisions in terms of Community inputs, with the consequent overcoming of the realities and specificities of the sector” and, on this basis, it was considered “necessary to proceed rapidly [...] in defining the skills of bank employees and the resulting certification”: this was accomplished by ABI and FBA with the Commercial Bank Qualification Certification Manual. After examining the professional roles that characterize the organizational structure in the current industry context, the qualifications of commercial banks have been identified. This operation was the result of a process that was articulated in different phases: at first, companies provided a list of all positions included in their bodies accompanied by specific job description; subsequently, the working group analyzed these lists, eliminated non-recurring roles and unified similar or redundant roles. The result of this second phase was again shared with the companies in order to arrive at the definitive drafting of the qualifications of commercial banks divided into specific reference areas (eg. Branch Area, Legal Area, Human Resources Area and Organization, etc.) taking into account the knowledge, skills and expertise, measuring according to a scale from the minimum level (equal to 1) to the maximum level (equal to 8) of EQF.

Already since 2010, the FBA promotes studies on the application of the EQF to the credit and insurance sectors. These studies also arise the virtuous collaboration with ABI, trade unions in the sector and Institute for the Development of Vocational Training of Workers (ISFOL): it has borne fruit, recognizable in the “Repertoire of the professionals of the commercial banks”, delivered to the Minister of Labour and Social Policies in December 2012. An analogous work in collaboration with ANIA led to the “Repertoire of Professional Professionals of Insurance Companies”.

<sup>21</sup> See art. 2 of Statute.

In a climate of intense collaboration among the scientific world, enterprises and workers' representatives, a system of governance of the processes of change of the sector has been conceived, through the leverage of the training and the recognition of functional qualifications, which can be defined without any doubt as the most advanced of the forms currently available. This depends on the ability of the experience in question to fill the gaps left by the Community legislator and the national legislator, and to interpret with intelligent spirit of autonomy the needs and expectations of businesses and workers. Every step of the job, from the identification phases, standardization and measurement of professional profiles to the drafting of the final work, has been the result of the joint work of the social partners. Using the own methodologies of the skills budget, the degree of autonomy of the professional profiles, the related knowledge and skills and the level of depth required for each of them were determined, and then the EQF level of each profile was calculated.<sup>22</sup>

In addition, in 2013, the Banking and Insurance Fund (FBA) has designed an Apprenticeship Funding Notice focusing on evaluation of learning according to EQF principles. By linking the profiles foreseen by the Agreements between the social partners with the initial roles provided by the *Manual*, the three-year entry learning pathway was mapped.

FBA then collaborated with the Italian Standardization Body (UNI) for the elaboration of the reference practice UNI/PdR 10: 2014<sup>23</sup> (Professional Profiles in Commercial Banks – Knowledge, Capability and Competence Requirements), which the handbook has transposed in a regulatory, impartial and transparent environment, enabling it to certify the possession of skills related to the professional profile. A certification system was then built on the basis of practice, by computerized ver-

<sup>22</sup> For the compilation of the *Repertory, subsequently developed in the Commercial Bank Qualification Certification Manual*, we have collaborated with 8 business groups of various sizes, which allowed us to study a significant sample of workers, equal to 60% of the industry personnel, thereby contextualizing the analysis in the factual reality of the banks.

<sup>23</sup> The UNI/PdR 10: 2014 reference is not a national standard, but a document published by UNI, as required by EU Regulation no. 1025/2012, which collects the requirements for shared practices developed by the "Qualifications in Commercial Banks", conducted by UNI. The document was ratified by the UNI (Italian National Unification Body) on August 6, 2014. The reference practices, exclusively adopted at national level, are among the "European standardization products" as required by EU Regulation no. 1025/2012, and are documents that introduce technical prescriptions, elaborated on the basis of a fast-paced process for authors alone, under UNI's management. The reference practices are available for a period not exceeding five years maximum time from their publication, within which they can be converted into a regulatory document (UNI, UNI/TS, UNI/TR).

ification of the knowledge and skills of workers. This system, as provided for by Legislative Decree 13/2013, was accredited by the Italian accreditation body (Accredia) for 32 of the “core” professional profiles of the banking sector.

The Repertory of professional credit industry figures, unlike the repertoire foreseen by art. 8 of Legislative Decree no. 13 of 2013 is ultimately the result of an articulated and shared process involving not only the companies in the industry, but also the trade unions and ISFOL (the Public Research Institute on Social Training and Social Policies Of the work, which provided its technical and scientific support) and which allowed the alignment of the methodology and contents of the Directory to the technical specifications at national and European level and to the reality of the sector. The next challenge for the social partners will be to modernize and upgrade the existing staffing framework contractual system, including through the inclusion of the competence certification body and the adaptation of the entire system to the European Qualifications Framework.

In particular, the seriousness to be faced with by the social partners is to agree to disconnect the logic of retraining professional skills from that of the frameworks. In other words, if we want to strengthen the role of collective bargaining and, ultimately, the meaning of social dialogue in managing changes that lead to expulsion of workers, it is necessary to overcome the distrust of those entrepreneurs who regard each opening of new negotiating spaces as a limit to their economic freedom. The only way to virtuously overcome this understandable employer’s resistance is to accept that such collective negotiation on the recognition of new qualifications neutralizes and sterilizes, in the employment protection aspect, any automatic framing implication (with related economic and regulatory considerations guaranteed by collective agreements).

Although much has already been done, the negotiating activities on these issues are far from complete, even when agreed landings are satisfactory. Continuous changes in the labour market lead to a certain shift in the needs of businesses, so that professions (perhaps “recognized”) are constantly disappearing and are emerging from new ones<sup>24</sup> (perhaps recognized by law but not yet by the social partners in the industry repertoires); suddenly, new professional skills and responsibilities are required (by law or by market). The *Manual* and the practice, therefore, are works

<sup>24</sup> Think, for example, of the new independent financial advisory figures, which will require new skills and new knowledge as a result of the next full operation of MiFID 2.

in continuous evolution. To this end, a Commission for the upgrade of credit industry qualifications has been set up to support the FBA in the ongoing revision of the certification system and the establishment of a Banking Observatory. The latter assumes the role of monitoring the changes that occur in trades and banking organizations by curbing their transposition.

Manage changes by anticipating negotiating initiatives, and in particular by negotiating new qualifications and training paths for recruiting new organizational roles within companies: this is the true challenge of social sector dialogue. This challenge combines another: the ability to re-engineer professional skills within the industry on new role profiles goes through the recognition of qualifications. This means going through the screening of skills certification: there is no escape.

In the current debate on the future of the labour market and the issues of work at the national and community level, one of the most original issues – and not fully investigated in all its legal, economic and social profiles – is, without doubt, that of identifying, validating and certifying skills. The ABI and FBA project is a brilliant example of how social partners can take proactive initiatives in compliance with the principle of subsidiarity in a subject such as certification, which can hardly be relegated to a specific sphere of competence. The certification institute inevitably impacts on the legal aspects of staffing, the determination of duties, the possible demining or at least the fungibility of duties, the individual right to education and outplacement, from a social economy perspective of market and flexicurity.

## **1.21. The limit of the Italian experience**

Italian experience teaches that much can be done by the social partners, even in a healthy autarchy regime. Indeed, where the legislative framework appears to be a constraint, introducing vaguely dirigent matrix stiffness elements, the social partners have been able to express an appropriate reaction, producing their own ductile and effective framework of reference. It integrates harmoniously into the general framework of Italian labour law and, in particular, collective bargaining, whose principles and institutions apply “erga omnes”, or to all workers in the sector. Unfortunately, the fundamental limitation of this experience lies in the negotiating power of the social partners that gave birth to them: they are representatives of the Italian territorial branch (respectively: employers

and trade unions). In Italy in the corporate crisis, or at least heavy corporate restructuring with explosive effects, operates a mixed social welfare system (public and private) in the past has ensured adequate responses to the needs generated by business decisions. The increasing size of the reorganization phenomena, however, does not seem to be able to offer similar coverage guarantees in the future. Moreover, a particularly insidious aspect of reorganization is that they cut costs in Italy by reallocating overseas processing. It often happens that this results in job losses and unemployment in Italy, and job creation and employment abroad, by the choice of the same European multinationals (which, by definition, operate throughout the Community). The labour cost leverage (including contractual costs and the so-called "wedge tax") decisively affects such choices. It is necessary to counteract them in the only possible way, offered to collective negotiation: by disengaging the dangerous regulatory dumping that generates such situations. This can happen through renegotiation at the transnational level, that is, at the level of the European Parent, of the conditions that can regulate and favor the transnational mobility of group workers. There is therefore a "global" approach to the problem of recognizing and spending the recognized functional qualifications in the European perimeter of multinational corporations. The collective negotiation of professional role profiles and the opportunity to relocate them on the Community perimeter (through physical or intellectual mobility, facilitated by the new modes of work performance made possible by the evolution of the technique) can take place at the physical location of the EWCs, through an unpublished activity of redefining the role of bargaining itself. It is not about signing new collective bargaining agreements, but new forms of collaboration between the social partners, condensed in Joint Texts, to safeguard jobs through infra-group functional substitutions. The guarantee of equality for work opportunities can operate, provided that the aspects of more specific relevance to "classical" collective bargaining (frameworks, remuneration, "irreformatio in pejus" of regulatory treatment) remain outside the negotiating mandate spent on European Works Councils.

From this point of view, the Italian experience obviously spells evident, unwilling limits of mandate. It has the long breath of time-adaptability of role profiles, but not that of space adaptability. It is, in fact, a very specific experience of territorial boundaries. And lastly, in the historical unresponsiveness of the political judgment resigned in the last abrogation Communication, structurally linked to EQF logic, which would seem, in hypothesis, to be overtaken.



## **2** The proposal: a solution in the light of Community subsidiarity

### **2.1. The implementation of the Directive 2005/36/EC by recovering the role of EWCs**

In this regulatory framework, which expresses great potential for the theme of recognizing and spending beyond the functional qualifications, but also obvious gaps, wide spaces are opened for the negotiating norms of the matter. However, the scope of regulatory recognition of qualifications at a transnational level can not be at collective bargaining because it does not currently have a supranational dimension: heterogeneous are the national regulatory systems in which the legislative recognition of collective bargaining occurs and no one of these assigns a higher role to bargaining at a “global” level.

The undoubtedly challenging aim of this research work is to rebuild a transnational legitimacy framework for the multinational business of the negotiating parties, taking advantage of the physical and mental locations where the meeting between business reasons is taking place today and those of collective work representation: the EWCs. They, as is well-known, do not play a collective bargaining role in their own right but still represent cultural mediation opportunities between opposing needs. EWC members, bringing the reasons for their national representation (they are first and foremost workers of individual Member States), are able to become members of the recognition of the functional qualifications exercised by the base, and can reach the decision-making centers of the enterprise when such decisions are taken. Through the exercise of the rights of information and consultation guaranteed by Directive 2009/38/EC, EWCs can reach effective negotiating syntheses, which, through formal and external validation processes (which include the signing of agreements by the European industry federations and even of national unions), can become effective and applicable rules throughout the Community scope of corporate action.

These were political landings and end scientific assumptions of the project FIBA CISL “Global framework agreements and joint Declarations. EWCS and Trade Unions together to fasten workers’ participation rights in financial multinationals”, funded by the European Com-

mission (VS/2013/0502). The validation process for the entire project, which was finalized at the final conference (Alghero, September 2014), also recorded important confirmations in the negotiating practices of partner countries, and was drawn up and made available to the Commission, industry experts and contractual agents by publishing the volume *Transnational bargaining at the time of autarchy. EWCs and trade unions together, for a community labour law*. It also constitutes the scientific basis and the logical continuation of this project.

## **2.2. How to create homogeneous certification systems at European level: the potential role of EWCs**

One of the four freedoms enjoyed by EU citizens is the free movement of workers. It includes the right of movement and residence of workers, the right of entry and residence of their family members and the right to work in another Member State. Such “formal” freedom must correspond to a “substantial” freedom derived from the recognition abroad, of the professional skills acquired and permanently acquired in the “baggage” of the cross-border worker.

In terms of substantive law to the professional qualification, however, there is still much to do. While in fact for the professions of physician, engineer, lawyer, etc. there is express and formal recognition in Community legislation (Directive 2005/36/EEC), but for the pursuit of other professional activities, which are normally part of the workforce, and are equally “crucial” for the functioning of the community civil law, such legislative recognition is lacking. Especially for the pursuit of banking and insurance activities, and in particular for professional figures attributable to (but not limited to) managerial responsibilities, the recognition of minimum profiles of competency roles in the countries of the Union European dimension, would represent a useful signal of corporate responsibility towards the community and the stakeholders specifically involved: workers and users. Such recognition of roles, through the identification of training courses and qualifications, is now solely concerned with the figures of promoters and financial advisers: these are professionalism that hybridizes in their work relationship both aspects of autonomy and aspects of subordination; and in fact not the case today are framed almost indifferently in either scope. Just as their recent evolutionary history represents an example of professional development (with significant potential impact on the performance of the Community labor

market), the identification and professionalization of other roles and professional profiles through the certification of acquired skills can be an important driving force for further development of the banking and insurance sector in Europe. That's why today we need to start discussing roles, qualifications and industry profiles.

However, in the absence of a sectoral Community legislative framework and even in the absence of legislative (even if ineffective) interventions by individual national States, it is necessary to think about regulatory action by the European social partners. In other words, it is necessary to have the trade representation and trade union representatives at the transnational level to make the choice of identifying strategically "crucial" qualifications for the business sector.

Obviously, there are no practical difficulties in negotiating this: it is improper and in any case it takes a long time to realize the design of agreements that, at the level of European industry federations, commit all industry multinationals to recognize specific and common standards of knowledge, skills and competences. This negotiating process marks the departure of the heterogeneity of organizational models, the different strategic orientations and the different choices of industrial investment plans. There is a real risk (confirmed by the present historical moment) that the difficulty of synthesis results in "failure to rescue" and therefore in inertia. The "excellent", you know, is often the "good" enemy. Pragmatically it must therefore wonder about the way to achieve uniform standards of role and professional qualification at least at the single multinational company level. We start from the definition of the OECD: "You get a qualification when a competent body determines that an individual's learning has reached a specific standard of knowledge, skills and competences".

Therefore, as evident, professional qualification is attributed and recognized by "a competent body". If this is not the legislator, and it is not even a representative body of the European industry negotiating parties, then it is necessary to identify this entity at least at the (global) level of a single multinational. Indeed, the current "vulnus" of the system of recognition of qualifications of patrimonial origin is that it, even if it exists, depends solely on local business bargaining: it is heterogeneous, as characterized country by country, by individual systems of union relations. In short, even if it is fine (if well-established professional roles exist, and if these are not the result of unilateral determination at the level of individual national societies), professional qualifications and related frameworks depend on the country's business bargaining.

The continuous reorganization choices, on the contrary, push multi-national (of which the individual national companies belong) to seek economies of scale increasing, by means of inevitable melting and concentration processes, or also by means of strategic alliances. Such processes can result in expulsion of workers and workers, as well as national and transnational infra-group mobility. Such processes can not obviously be approached with classical contractual tools, but still require a negotiated approach, in order to avoid that the system, left in its own right, only privileges short-term opportunistic choices by pursuing economies of scale without rules.

That's why we need to face the problem of professional competence certification at the highest possible realistic level of enterprise. The only supranational "negotiating" headquarters, not located at the level of a single national enterprise, but still falling within the scope of the multinational, is the one where the EWC operates. As is well known, this body consists of components (delegates) from individual national companies and therefore represent the most diverse experiences and traditions of industrial relations: some are more traditional trade unionists, others are not.

If the objective to be pursued is to raise the level of negotiation in the transnational business environment, it does not neglect the main problem of the EWC location as a place of interlocution: the EWCs, according to Directive 2009/38, are entitled to information and consultation rights, but not to a bargaining right or a pure contractual power. In other words, they do not sign collective agreements at the multinational enterprise level. Can the current constraints deriving from Directive 2009/38 be sufficient to trace the scope of the EWC's negotiating action on the recognition and certification of European qualifications at the level of a multinational enterprise? We believe so.

In fact, the profile of the identification of the professional role (which takes place in non-contractual negotiation: the EWC) is formally distinguished from the profile of its contractual framework (which takes place at the national company). This conceptual difference allows us to recover the meaning of shared governance action of strategic enterprise transnational processes in the most appropriate interlocutor seat (the EWC) and the more timely moment, that is when the choices you are making materially. We recall that the information and consultation at EWC level must be "pre-emptive" or as "concurrent" as possible with respect to the national level but never "next" according to Directive 2009/38.

While on a business level, contractual management of the "policy" choices made before is made, but at EWC level, the negotiation process

is definitely closer to the decision-making moment, with the potential to influence the way in which company decisions are made.

In practice, we hypothesize a “dual negotiation course” model: *a.* an EWC which, by exercising its rights of timely information and appropriate consultation, helps to locate professional spheres and role skills through negotiation as fixed points to spend in all the multinational reorganizations; *b.* individual national trade unions which, in the full exercise of their prerogatives, can bargain at company level the normative conditions (frameworks and remuneration) of workers who are actually employed in the processes and meet the predetermined profile declarations. This pragmatic solution, which could be plastically define the “double negotiating course”, obviously involves a risk: the “free floating of the contractual currencies” which could result in opportunistic choices of regulatory dumping by multinational. However, it is a risk calculated and certainly to run: either because the choices of the multinational are accomplished in each case, and therefore even in the absence of such a model hypothesis (which is always an advanced negotiating model); because, in any case, those choices are left out of bargaining because they are always “upstream” and not “downstream” (where they are contracted), and often just considering the business opportunities arising from different national regulatory regimes; because, above all, thanks to these desirable EWC negotiating negotiation processes (which invest in the identification of the professional profile and not the regulatory frameworks) it is possible to establish some general rules and criteria to be transposed and applied in subsequent and consequent national contractual adjustment processes. For example, it is possible in the EWC that it is possible to establish that the regulatory and remunerative treatment of the role profiles should be subject to corporate bargaining at a later stage (and not unilateral regulation by the employer through the use of contracts individual work: practice, this, unfortunately widely in use in some countries of Eastern Europe, primarily Poland).

### **2.3. The new challenges of recognizing functional qualifications in the event of a business crisis**

The theme of the negotiating government of private sector reorganization processes is absolutely nodal. It crosses the related issue of the so-called “anticipation of change” (COM/2013/0882 final), and raises the

issue of recognizing the functional qualifications of the banking and insurance sector in a new, even unprecedented: not to guarantee anymore the exercise of the “freedom of establishment” (which is a form of freedom of enterprise), but to ensure the employability of workers already expelled or at risk of expulsion from the production circuit. This is in the Community’s view of safeguarding jobs within the productive sector belonging to the workers affected by the reorganization, although outside the home-based business and potentially outside its national geographical area of activity. As a safeguard, if not through a re-engineering and a full implementation of the role of social dialogue? The above-mentioned Communication proposes an EU framework for quality in anticipation of change and restructuring (QFR). This initiative is inspired by the Green Paper *Restructuring and anticipating change: what lessons learned from the recent experience?* of 17 January 2012 and the request made by the European Parliament on 15 January 2013 with the resolution on information and Consultation of workers, to the anticipation and management of restructuring, adopted in accordance with article 225 of the TFEU and known as the “Cercas report”. More specifically, such principles and practices should facilitate investment in human capital, on the one hand, and industrial relations, on the other hand: this will favour the reallocation of human resources, in line with the Europe 2020 strategy, while improving the quality of working conditions and the long-term competitiveness of businesses through the high employability of their workers, thus attenuating the impact of social change. Workers’ information and consultation on EU directives are mainly concerned with the involvement of workers’ representatives in the process of restructuring, recognizing them procedural rights of information and consultation. They play an essential role in promoting an approach aimed at anticipating change and addressing them in a collaborative way.

The timely consultation of employees and sharing of information are essential in order to anticipate change, to prepare for the restructuring and to manage them appropriately. However, the anticipation of change in the recognition of the functional qualifications of private banking operators is still an unexplored area of the negotiating activity of the European social partners. In particular, according to Communication “it seems that some of these Directives objectives have not been fully realized, in particular the reduction in the number of collective redundancies, the improvement in the management and anticipation of change, as well as increased employability and adaptability of workers”.

In particular, the Communication explicitly explains the meaning of

collective bargaining in the field of functional qualifications by pushing to the really unexplored boundaries of organizational participation: “Strategic planning by employers, with continuous participation of workers’ representatives in accordance with the tools of Collective bargaining, information and consultation of workers, includes prospecting of jobs and skills, including the following: long-term strategic monitoring of the company’s economic and financial situation and technological and market developments; continuous mapping of jobs and skill needs; measures addressed to individual workers: flexibility measures (long-term flexibility of working time, rotation of work tasks, etc.); training measures (introduction of training consultants, elaboration of individual skills reviews, individual training plans, also to provide transversal skills workers, etc.); measures for the development of professional careers (information days on career opportunities, information points on career opportunities, job rotation measures, etc.); measures to promote internal and external mobility, etc.”.

The objective pursued by the participation of workers’ representatives and other stakeholders to corporate organizational processes is not only to increase the effectiveness of the boards using the “anticipation and change”, but also to feed the social peace and Internal cohesion, through a positive corporate climate. “The best practices in the management of restructuring operations include, inter alia: creating an internal consensus through a joint diagnosis based on clear business logic in favor of change and through full information and consultation of workers from the initial stages; to contribute to the organization of personalized support to workers whose dismissal can not be avoided; involving external stakeholders from the initial stages (regional authorities, universities, training centers and actors involved in the supply chain)”.

#### **2.4. Combine anticipation of change and management of business crises through employee participation in EWC headquarters**

At this evolved point of reasoning about the effectiveness of business reorganization, it becomes indispensable to come out of any cultural misunderstanding of the nature of business and to approach the true theme: its social function, in a community economy that it aspires to be “social market economy”. Ultimately, the banking company does not only recognize the “shareholders” but also all the other stakeholders who guarantee, with their competition, internal cohesion and social peace, or the har-

monious osmosis between the enterprise and the external social fabric. It is in the stages of profound transformation that accompany the corporate restructuring that these values allow the transitions of business models.

The participation of workers' representatives in anticipation of the expected changes, in particular, allows the transition of business models to also translate the professional figures, that is, in the professional conversion of workers (mapping and shared certification of new professional figures) rather than choices of mere expulsion of groups of workers from production processes. In this sense, organizational participation, structured in agreements/protocols of collective commitment, itself becomes a guarantee of perpetuation of an enterprise identity and thus an opportunity to safeguard human and professional assets as well as other intangible assets of the enterprise.

Where does this identity recovery take place? Where can this important guarantee of internal cohesion be achieved, if the organizational dimension and the strategic venture of banking companies is increasingly transnational due to the progressive aggregation?

The answer is quite obvious: in EWCs, which are the physical sites where the first approach to industrial relations is realized. The physical offices of the EWCs represent the "primordial broth" of the life of multi-national corporations, the field of negotiating relationships that give rise to the possibility of a rational anticipation of change and to which it is necessary to return, to cultivate ambition to create a regulatory framework which is: negotiation, supranational, binding, perceived as necessary, evenly applied.

Let's resume the text of the Communication, which appears in the following steps almost to "tear the veil of the temple" and to indicate a very serious alternative to that enterprise culture which still falls within the defensive scheme of "enterprise autonomy", understood as self-referencing of its strategic choices, the absolute dogma of a capitalist conscience and now ineffective to face the challenges of the times. With visionary prophecy and, together, robust pragmatism, COM/2013/0882 final identifies the EWC's transnational negotiating venue as the place for determining the professional skills required to manage change affecting the entire scope of multinationals: "Worker's representatives, also through EWCs, are a point of reference for corporate management in anticipating and managing job development and skills, as well as conducting certain restructuring operations". In particular, "social partners and sectoral organizations can play an important role in anticipating changes, identifying jobs and skills needs, and managing restructuring

operations by guiding or integrating enterprise-wide interventions, national or regional through social dialogue and collective bargaining”.

It is therefore not just about signing “Joint Texts”, “Joint Declarations”, “Framework Agreements” as a mere principle in EWC, but to guide, implement, homogenise, monitor and conduct coherently the contractual transposition processes at national company level (using Community taxonomy at “establishment” level). Undoubtedly, this is an ambitious role for the EWCs, which presupposes a real deal with national unions and intense collaboration with European industry federations.

To return to the metaphor of the protochemistry of industrial relations, the key concept of this awaited new negotiating course on reorganization management is the word “together”. It is about: “to work together with the management of a joint diagnosis system; agree on specific procedures for the company to deal with particular restructuring situations; to contribute, through negotiation, to the elaboration and implementation of all the mechanisms required to provide support to individual workers and to ensure their proper follow-up; following and assisting redundant workers in seeking a new job and/or appropriate vocational retraining opportunities; to participate in external partnerships, to participate in broader networks and mechanisms to support individual workers and to promote the inclusion of the entire supply chain in the preparation and management of restructuring operations”. In concrete terms, the organizational participation advocated by the legislator requires full involvement of workers’ representatives, by providing timely information and a real negotiating process at all stages of decision-making processes. It is a matter of jointly managing restructuring, namely to “conduct a joint diagnosis: to share knowledge about the economic environment with members, affiliates and all stakeholders, to promote communication, networking and multilateral governance, to examine and negotiate all possible alternatives to dismissal: promote union coordination at EU level to assist the European Work Councils (EWCs), encourage EU-level negotiations in the event of transnational restructuring, negotiate professional transition policies.

## **2.5. Negotiation on professional transitions in the combined provisions of Directives 2009/38 and 2005/36**

If the physical location of transnational negotiations on professional transition figures should be the EWC, the negotiating process must be an-

chored to its most reliable Community legal basis. Unfortunately, there is a lack of a framework that represents a Community *acquis* in the field of transnational collective bargaining. In summary: declarations of commitment subscribed in the supranational context do not produce legally binding effects “*erga omnes*”.

Therefore, reference should be made to the text of Directive 2009/38 on EWCs, verifying which parts (whereas and articles) could legally establish the above-mentioned assumptions. Below we propose a brief reconsideration and reasoned targeted reading.

**(Whereas 10):** “The functioning of the internal market involves a process of concentrations of undertakings, cross-border mergers, takeovers, joint ventures and, consequently, a transnationalisation of undertakings and groups of undertakings. If economic activities are to develop in a harmonious fashion, undertakings and groups of undertakings operating in two or more Member States must inform and consult the representatives of those of their employees who are affected by their decisions”.

**(Whereas 11):** “Procedures for informing and consulting employees as embodied in legislation or practice in the Member States are often not geared to the transnational structure of the entity which takes the decisions affecting those employees. This may lead to the unequal treatment of employees affected by decisions within one and the same undertaking or group of undertakings”.

**(Whereas 27):** “... competent trade union and employers’ organisations recognised as European social partners shall be informed of the commencement of negotiations... and promote best practice”.

**(Whereas 37):** “For reasons of effectiveness, consistency and legal certainty, there is a need for linkage between the Directives and the levels of informing and consulting employees established by Community and national law and/or practice. Priority must be given to negotiations on these procedures for linking information within each undertaking or group of undertakings. If there are no agreements on this subject and where decisions likely to lead to substantial changes in work organisation or contractual relations are envisaged, the process must be conducted at both national and European level in such a way that it respects the competences and areas of action of the employee representation bodies”.

**(Art. 9):** “The central management and the European Works Council shall work in a spirit of cooperation with due regard to their reciprocal rights and obligations. The same shall apply to cooperation between the central management and employees’ representatives in the framework of an information and consultation procedure for workers”.

**(Art. 12, sub 3):** Member States shall provide that: “where no such arrangements have been defined by agreement, the Member States shall ensure that the processes of informing and consulting are conducted in the European Works Council as well as in the national employee representation bodies in cases where decisions likely to lead to substantial changes in work organisation or contractual relations are envisaged”.

It should be noted that the decisions in question are certainly part of the question of functional qualifications determined by the transnational enterprise casualty, since it impacts, on a non-conditional, but rather conditional basis, on national laws and contracts. This means that where the decision affects matters that are nationally regulated by national laws and/or collective agreements, the only way to make this decision effective (effective at the level of a supranational parent) is to proceed to harmonize collective agreement (at plant level). This forecast reinforces, in short, the role of EWC collective negotiation and, in particular, its significance for the aggregation of consensus, inducing participation in processes (by means of the direct competition, signing by signing, mandate to represent) by National trade unions and industry federations.

**(Attachment 1, Subsidiary requirements, sub 1 a):** “The information of the European Works Council shall relate in particular to the structure, economic and financial situation, probable development and production and sales of the Community-scale undertaking or group of undertakings. The information and consultation of the European Works Council shall relate in particular to the situation and probable trend of employment, investments, and substantial changes concerning organisation, introduction of new working methods or production processes, transfers of production, mergers, cut-backs or closures of undertakings, establishments or important parts thereof, and collective redundancies”.

In this regard, it is rightly stated that the question of determining the functional qualifications at the level of a transnational enterprise is not explicitly mentioned in the Directive as an object of the right of information. However, it does not appear even as expressly excluded; indeed, as it is theoretically involved in organizational modalities and/or new

methods of work, it can be regarded as one of the negotiating arguments undergone by the so-called enhanced protection (that is, they represent not only information but also duly consulted).

**(Attachment 1, Subsidiary requirements, sub 5):** “The European Works Council or the select committee may be assisted by experts of its choice, in so far as this is necessary for it to carry out its tasks”.

Similarly, the reference to Directive 2005/36 (recitals and articles) can be found, from a regulatory point of view, the assumptions above argued. We also propose a brief reconsideration and reasoned reading of this Directive.

In particular, we recall that it introduces a mixed regime structured on three different (and integrated) qualification recognition techniques:

- a system based on the prior harmonization of training pathways and which ensures automatic recognition;
- a system based on mutual trust between the Member States (the General System);
- a scheme based on professional experience acquired in the Member State of origin.

It is the latter, of the three, the scope of the negotiating (and therefore voluntary) definition of competences, to be implemented in the field of information and prior consultation in the EWC. In fact, it is necessary that the professional experience in question relates to the activity which has taken place in the State of origin and is intended to be exercised in the Host State. Directive 36 defines this experience based on nature (self-employed, entrepreneur, employee, etc.) and duration (number of years of operation, date of expiry of experience, etc.).

**(Whereas 18):** “There is a need to simplify the rules allowing access to a number of industrial, commercial and craft activities, in Member States where those professions are regulated, in so far as those activities have been pursued for a reasonable and sufficiently recent period of time in another Member State, while maintaining for those activities a system of automatic recognition based on professional experience”.

**(Whereas 30):** “In order to ensure the effectiveness of the system for the recognition of professional qualifications, uniform formalities and rules of procedure should be defined for its implementation, as well as certain details of the pursuit of the profession”.

For intellectual honesty, it should be noted that Directive 36 explicitly refers only to certain activities. Those related to the credit industry are not expressly mentioned.

**(Whereas 39):** “In view of the speed of technological change and scientific progress, life-long learning is of particular importance for a large number of professions. In this context, it is for the Member States to adopt the detailed arrangements under which, through suitable ongoing training, professionals will keep abreast of technical and scientific progress”.

The concrete ways of adapting and updating professional and professional skills, certified and not, should be prepared by the Member States. This is a close link between strategic multinational management, EWC and Member States. This latter trait d’union must be cared for by national unions: better still, by the EWC trade union components.

**(Whereas 40):** “Since the objectives of this Directive, namely the rationalisation, simplification and improvement of the rules for the recognition of professional qualifications, cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore be better achieved at Community level, the Community may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in article 5 of the Treaty”.

The hope is that the Community will intervene, in the sense of subsidiarity, not so much to complete any national legislative deficiencies, but rather to “record” and translate into the Directive the negotiated agreements reached: starting from those expected in the multinational companies’ of the industry, to the next, more and more generic negotiating mediations at European level. The translation of these second mediation agreements into European law, formally heteronome, would represent the optimization of the democratic consultation pathway.

**(Whereas 43):** “To the extent that they are regulated, this Directive includes also liberal professions, which are, according to this Directive, those practised on the basis of relevant professional qualifications in a personal, responsible and professionally independent capacity by those providing intellectual and conceptual services in the interest of the client and the public. The exercise of the profession might be subject in the Member States, in conformity with the Treaty, to specific legal constraints based on national legislation and on the statutory provisions laid down autonomously, within that framework, by the respective profes-

sional representative bodies, safeguarding and developing their professionalism and quality of service and the confidentiality of relations with the client”.

In the financial sector, the so-called “independent consultancy” carried out by the MiFID Directive, by self-employed workers or by credit-based staff, poses some delicate problems in verifying compatibility between Community rules, transnational corporate standards (eg those which establish training and professional skills acquisition paths), sectoral contractual rules, national rules established by the Professional Orders: this difficult link requires consultation in the EWC, the “experts” of union promanation.

**(Art. 2, letter f):** “professional experience”: the actual and lawful pursuit of the profession concerned in a Member State.

**(Art. 2, letter i):** “manager of an undertaking”: any person who in an undertaking in the occupational field in question has pursued an activity: as a manager of an undertaking or a manager of a branch of an undertaking; or as a deputy to the proprietor or the manager of an undertaking where that post involves responsibility equivalent to that of the proprietor or manager represented; or in a managerial post with duties of a commercial and/or technical nature and with responsibility for one or more departments of the undertaking.

**(Art. 59).** Consultation. “The Commission shall ensure the consultation of experts from the professional groups concerned in an appropriate manner in particular in the context of the work of the committee referred to in article 58 and shall provide a reasoned report on these consultations to that committee”.

## Conclusions

The theory that Jeremy Rifkin<sup>1</sup> elaborates on the “end of work” on the future of the professionals, indicates that in the United States in 2020 only 20% of the working population will be part of the elite specialist who can still count on a safe workplace.

The economist, though perhaps too overly emphatic, analyzes the current transition from a labor company to a shrinking and changing company, where the reassuring expectation of being always in the same place won’t be more sustainable.

In our brief legal analysis, not indulging in easy theorizations, we preferred to trace a negotiating path that pragmatically addresses rather than the current phase of cultural transition as such, its effects. We have thus imagined a negotiating path capable of helping to guide the process of corporate restructuring, which is objectively necessary in the direction of facilitating professional transitions, rather than in the direction of accompanying expulsion processes (leaving social costs on the community thanks to instruments of flexicurity).

In order to pursue the challenging stated objective, a different business culture needs to be built, implemented and disseminated, which, on the assumption of shared responsibility between the social partners, allows to expand governance to those subjects (workers) which, as roles and professional responsibilities can help to indicate (preventively and predictably) lines of evolution and change.

Safeguarding the elements of biological continuity, implicit in the union’s occupational protection, allows, without the necessary and continuous professional transitions (which must be “anticipated” and accompanied), to preserve a robust “enterprise identity”, understood as perpetuation in time not only of technical know-how, but also of values “embodied” in people who collaborate in the enterprise. It is to see recognized, abroad, as a kind of “living values card” as a business “wolksgeist”.

The achievement of this ethically high goal, because it is also eco-

<sup>1</sup> J. Rifkin, *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Oscar Mondadori, 2002.

nomically viable, must accept to bear a cost. If it's not free choice of collective redundancies, less still is the choice to accompany the career transition of redundant workers.

In the previous pages there was talk of the need to overcome the mistrust of the employer to take part in corporate governance, indicating that this overrun can be accepted by accepting that transnational trading on professional figures is disconnected from the claim of contractual frameworks and the related remunerative treatment. The EWC negotiating negotiation processes (which invest in the identification of the new "transition" professional profile and not the regulatory frameworks) also allow to establish some general rules and criteria to be transposed and applied in the subsequent and consequent national contract adjustment processes.

But the conceptual separation between professional profiles and framing (and pay) profiles is not the only union cost to support.

Professional transition, understood as a continuous process of adaptation of people who constitute "human capital" to business dynamics, may in some cases require the assumption of role profiles that also involve professional de-skilling.<sup>2</sup>

This is a matter that must be honestly taken into account, assessing from time to time what the negotiating interest is capable of supporting the cost of professional de-skilling. It should be said that, as well as the framing profile (impacted by national/business contractual law) is not the subject of transnational negotiation, nor is it also the matter of demersals, which is also typically "local". But it is also clear that a transnational Joint Text that pushes to define professional transitions with potentially de-skilling poses national collective negotiation in the face of the dry alternative between occupational safeguarding (and de-skilling) and collective redundancies.

We are proposing to the European social partners a high and improper negotiating path. But we do not see any alternatives, since a subtle, infamous process of social disintegration is underway, which, starting from business (understood as "social formations"), generally applies to all intermediate bodies, between individuals and the state.

Today, workers tend to aggregate less and less, according to the criteria of professional status or contractual levels, while remaining as a stronger reference to the criterion relating to the legal protection of pro-

<sup>2</sup> On the point, and only to the Italian experience, cf. D. Iodice, M. Lai, *Reviewing the Discipline of Jobs in the Act Implementing the Jobs Act*, at [www.centrostudicisl.it](http://www.centrostudicisl.it).

fessions (which, due to recent labor law reforms in Europe, results in a wider gap between categories of workers). The precarization of work has also led to a transformation of the psychological contract between employer and worker: it has already passed through a “relational” psychological contract, based on trust and mutual fidelity in the unit of time (tending to the duration of working life) to a “transactional” psychological contract, based on a monetary exchange for a period that is already born, by definition, limited in time.

This change has had implications in the professional identity construction processes of the subject,<sup>3</sup> which is increasingly identified less with the company (of which even feels fully part) and more and more with his profession. The next step is the individualization of the work relationship and the loss of the sense of collective identity.

The recognition of the vocational retraining paths we are imagining in this research and proposal presupposes a strongly identity-based cultural model, and therefore definitely in contradiction. But it is the only one that, as far as visionary, appears to be able to propose occupational safeguarding, rather than trade union demand, as a stabilizing value as an attractive and sustainable strategic objective able to revive a new business model and, through social cohesion, a new model of life.

<sup>3</sup> Diffusantly, on this point, cf. D. Iodice, *Climate Agreements*, Edizioni Lavoro, 2009. In particular, the words: *The play of defection and participation, From individual identity to corporate identity, The corporate climate as the seat of the psychological contract*, pp. 27-36.



# **Appendice**

## **Il testo del progetto finanziato dalla Commissione europea**

**“The rights of information and consultation and the role of the EWC in the development of a system of professional qualifications. Lifelong Learning and job models in the context of a larger transnational mobility in the finance sector” VP/2015/003/0051<sup>1</sup>**

### **1. The context of the Project**

The transnational business strategies which involve reallocation of work and workers among countries of the Community perimeter, have called into question the structure and function of labour law. All this is even more true now in the financial sector. The Community concept of “Flexicurity” is now widespread even within each Member States. “Flexicurity” is the strategy that promotes flexibility and security on the labour market. The first concerns the greater freedom required by undertakings to respond more and more effectively to the new needs and the new skills required by the production. The second goes beyond mere security for workers to keep their jobs. It is about equipping people with the skills that enable them to progress in their working lives through the Lifelong Learning strategies which will help to find a new job. The strategic link between employability of individuals, lifelong learning, harmonious and sustainable economic development, is active since Lisbon Council. One

<sup>1</sup>This project is inspired by the one submitted on 13 June 2014 (VP/2014/004/0138) by our P&Ms Association APF (who is Associate Organisation of this Project) and is developed according to the guidelines of Budget Heading 04 03 01 06 “Information, Consultation and Participation of representatives of undertakings”, Call for Proposals VP/2015//003, and integrated with the comments and annotations of the letter from the EC 26/11/2014, no. 394 66 80.These are the following projects which were realized by our associated APF: “Conciliation and Arbitration: two ways to manage the effects of disputes on information and consultation rights in the context of Banking mergers, acquisition and restructuring” – VS/2010/0668, and “Global Framework Agreements and Joint Declarations: EWCS and Trade Unions together to foster workers’ participation rights in financial multinationals” – VS /2013/0502. In particular, the latter appears the logical premise of this project which incorporates the themes in it developed on the synergy between trade unions and EWC members contextualizing them on a specific and relevant problem: flexicurity.

of the four freedoms enjoyed by EU citizens is the free movement of workers. It includes the rights of movement and residence of workers, the rights of entry and residence of their families and the right to take a job in another Member State. Such free movement is founded on a solid basis in Community law: article 3, paragraph 2, of the Treaty on European Union (TEU); article 4, paragraph 2, letter a), and articles 20 paragraph 2, letter a), 26 and 45-48 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU); Directive 2004/38/EC on the right of EU citizens and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States; Regulation (EU) no. 492/2011 on the free movement of workers within the Union; Regulation (EC) no. 883/2004 on the coordination of social security systems and its Regulation of Application (EC) no. 987/2009. Finally, the Regulation no. 988/2009, amending Regulation 883/2004 and determining the content of its annexes. To this "formal" freedom must match a "substantial freedom" resulting from the recognition of professional skills gained and definitively acquired by the workers able of guaranteeing the security of employability according to the concept of "Flexicurity". For this reason it is necessary to talk about roles, qualifications and job profiles. All this matter at national level, but especially in a context of transnational mobility as that currently characterizes the labour market in the financial sector. The EU Treaty provides for the free movement of workers within its own borders. In particular, it concerns the right of establishment which affects all work activities carried out under non-subordination and in a stable manner. Directive 2005/36/EC was enacted to help giving effect to these principles. It transposes recommendations of the European Council of Stockholm in 2001 and expands the matter subject to special rules. The directive in fact, while addressing, by definition, only to EU Member States for implementation, it is applied to all citizens of the 27 EU member states, as well as citizens of Iceland, Norway and Liechtenstein, which intend to carry up a regulated profession in a different Member State from that in which they obtained their professional qualifications, either as self-employed or as employees. In particular, it introduces a mixed system structured on three different (and integrated) techniques of recognition of qualifications: - a system based on the harmonization of preventive training and that ensures automatic recognition; - a system based on mutual trust among Member States (known as the General System); - a system based on professional experience gained in the Member State of origin. The Directive defines this experience according to the nature (self-employed, business owner, employee, etc.) and duration (number of years of service, when the experience ended, etc.).

To give concreteness and legal enforceability to the above principles of “Flexicurity” in a context of security for workers and flexibility for companies would require a Community certainly and unique legal framework in the field of transnational collective bargaining. The current situation is unfortunately insufficient to manage these phenomena. The European Parliament resolution of 12 September 2013 on cross-border collective bargaining and transnational social dialogue (2012/2292(INI)) is one of the most recent and significant acts, it introduces a “optional legal framework for voluntary agreements transnational company in Europe”. These transnational agreements, however, in most cases, are not collective agreements. The problem of supranational representation remains unresolved and even simple, but generalized forms of coordination are lacking. Beyond the gaps in EU legal framework, however, some collective subjects are moving independently and responsibly strive to govern the process of internationalization of industrial relations: the EWCs.

EWCs frequently use the patrimony of information available to exercise a real negotiation, which it can be concluded with the signing of Joint Declarations or Joint Texts with forms of effectiveness. The negotiation initiative is often taken by European Works Councils, although the same are, by definition, without a formal legitimacy of negotiations, and sometimes have problem in strategic coordination with the company union representatives. A very recent example of the level of effectiveness achieved by such unorthodox forms of negotiation is the Joint Declaration (UniCredit – Uni-Credit EWCs) on “Responsible Sales”, signed on May 27, 2015. So we have, with great pragmatism, take note of the replacement role played by EWCs, with increasing determination in establishing a transnational framework of the right to work at the enterprise level. Therefore it is necessary to focus on the development of information and consultation rights enshrined in the Directive 2009/38/EC on EWCs. On this basis a new scenario of transnational governance and treaty law of business processes can be built. In this way, the social dialogue intensifies and results in practice consistent and effective synthesis of labour law and company law: through the exercise of rights to information and consultation in the EWCs.

There is therefore the challenging objective of the Project: to develop the capacity of EWCs through the exercise of rights to information and consultation to exercise a real negotiation activity in synergy with the unions (company, national and European) for the definition of a system professional qualifications and a program of the Lifelong Learning preparatory to transnational mobility in the financial sector and consistent with flexicurity concept.

To achieve this ambitious goal, we use the experience gained from previous projects,<sup>2</sup> of the participation as a partner of Unicredit Group, which has developed a system of professional qualifications (Global Job Model) and FBA (Bank Insurance Fund) which is the Bilateral Agency between Unions and Italian companies in the financial sector that has prepared the “Repertory of professional roles in the field of credit based on the Directive 2005/36/EC”. We also use the genuine involvement on the Project of UNI Europa and the presence of qualified partners, national unions and EWCs of the sector who are experiencing similar problems. Finally, the presence of trade union partners of banks belonging to UniCredit Group, having applied the Global Job Model, will provide precious evidence on the operational aspects of the roll-out of the project and its related effects in terms of transnational mobility and “Flexicurity” in general. The work methodology (horizontal with a cooperative and experiential approach) will allow to obtain a lasting result of the training, namely, a mode based on experiential and technical support of the various EWCs negotiators. The major result for unionists and EWCs members will be the development of new skills of the industry, especially in order to introduce new and effective synergies in the methods of negotiation. The discussion that will develop during the project and through the work at a distance on the Virtual Agora (web application) will represent an example of a better functioning of EWCs. Work methodology (horizontal with a cooperative and experiential approach) will allow to obtain a lasting result of the training, namely, a mode based on experiential and technical support of the various EWCs negotiators. The major result for unionists and EWCs members will be the development of new skills of the industry, especially in order to introduce new and effective synergies in the methods of negotiation.

<sup>2</sup> This project is inspired by the one submitted on 13 June 2014 (VP/2014/004/0138) by our P&Ms Association APF (who is Associate Organisation of this Project) and is developed according to the guidelines of Budget Heading 04 03 01 06 “Information, Consultation and Participation of representatives of undertakings”, Call for Proposals VP/2015//003, and integrated with the comments and annotations of the letter from the EC 26 November 2014, no. 394 66 80. These are the following projects which were realized by our associated APF: “Conciliation and Arbitration: two ways to manage the effects of disputes on information and consultation rights in the context of Banking mergers, acquisition and restructuring” – VS/2010/0668, and “Global Framework Agreements and Joint Declarations: EWCS and Trade Unions together to foster workers’ participation rights in financial multinationals” – VS /2013/0502. In particular, the latter appears the logical premise of this project which incorporates the themes in it developed on the synergy between trade unions and EWC members contextualizing them on a specific and relevant problem: flexicurity.

## 2. Aims and objectives of the project and those of the Call

In short, the project aims to demonstrate that the rights of information and consultation of the EWCs can be fully exercised to increase the Community law (especially Directive 2005/36/EC) through agreements, as a supplementary tool. As we mentioned above, the Community legislation in this matter appears inadequate to ensure the government of reorganization processes that require and involve the transnational mobility of workers in view of “Flexicurity”.

The EWCs are the seat of “negotiating” with authority that stands above individual and disparate national regulatory systems. The timeliness of the process of information and consultation, which started before the business decisions are implemented, enables EWCs the opportunity to play a meaningful action competition in the address of the programmed processes. Within the financial sector, the Directive on recognition of professional qualifications is of great importance, because the banking and insurance sector is an externally oriented realizing business in harmony with the world in which it operates: companies, families, intermediate, States. Organizational models of the business sector have developed over the last twenty years towards the divisional system that involves a marked standardization of labour for maximum homogenization of the output. Therefore the professional figures in the European financial sector, beyond the names, tend to be similar for households activity. This determines a certain “recognition for membership” on the outside, even apart from the formal certification of skills. Another element that characterizes the financial system is the management of the relapses of the ongoing processes of industrial reorganization, as a result of acquisitions, mergers, spin-offs and outsourcing. This results in the possibility, for the employees affected by these phenomena, to go to play professional roles, even outside of their business context, and often outside of their country. In the future transnational mobility will become a general condition, universal and permanent in the European financial sector. It is important that in our project among the partners there is the APF Association because P&Ms represent the hub and base for the realization of the so called “certification of skills”, being recognized so far almost exclusively in terms of external relevance and public responsibilities with respect to the legal community (see the regulations regarding MiFID and Anti Money Laundering). Job performance of executives are more and more “results-oriented” and less measurable with the amount of working time and the certification of skills must take account of new accounting policies based

on the pursuit of the goal. For the reasons set out the project aims to enhance the role of the EWCs regarding the implementation of a Flexicurity strategy that takes into account the security needs of workers through programs of Lifelong Learning and certification systems of professional qualifications and the needs of organizational flexibility of companies production processes. The EWCs is understood in the project as a “place” of synthesis of the needs of territorial representation of its members and as a place for discussion and mediation of interests against the management with decision-making powers.

The initiatives of the Project are innovative actions relating to employees involvement, with the purpose of supporting the anticipation of change and the prevention and resolution of disputes in the context of corporate restructuring, mergers, take-over and relocation in European scale of financial groups. More specifically, the project includes ambitious targets set out below:

1. broaden the knowledge of international instruments such as Joint Declarations and Joint Texts among trade unionists and EWC members of participating countries in the project of the financial sector;
2. develop a new industrial relations system through which it is possible to strengthen the mutual capacity of EWCs and trade unions to act at transnational level through closer integration and synergy of actions and methodologies. This involves a negotiating role for EWCs, for example, as an exercise of disjointed negotiating powers at different levels (Joint Texts and/or Joint Declarations), along the lines of the Joint Declaration between UniCredit Group and UniCredit EWC on “responsible sales” signed May 27, 2015;
3. collect, sort and disseminate good practices regarding the synergistic activity between trade unionists, EWCs and Trade Union European Federations in writing and negotiating cooperation agreements such as European Framework Agreements and/or Joint Declarations;
4. collect, analyse and systematize other kinds of agreements to manage the impact on employment arising from the strategic choices of multi-national companies about transnational mobility: good practices of industrial relations, experienced in the participating partners’ countries;
5. draw up guidelines for common, negotiating action to protect and increase the rights of information and consultation on flexicurity matter. These guidelines go in the direction of promoting joint and coordinated negotiating action between EWCs and national trade unions (and/or of company) by signing “Joint Declarations” and “Joint Texts” between the parties involved in the process of information and consultation;

6. create a network of prepared and trained unionists and EWCs members on the potentialities of Joint Declarations and Joint Texts as reference tools in order to improve the European social dialogue. This aspect is especially important for partners of Eastern Europe where national and company trade union has more difficult to negotiate adequate standards of protection for employees and P&Ms in the event of bank restructuring and restructuring of financial and insurance companies;
7. develop training initiatives which involve trade unions of the new member states (Romania, Slovenia, Czech Republic, Slovakia and Poland) and Turkey (candidate country), concerning professional qualifications in order to enhance the protection of workers in terms of increased employability and greater opportunities for transnational mobility. To note that in these countries the financial multinationals' interests are stronger.

All these objectives openly meet those of the Budget Heading because:

- the project promotes actions aiming to familiarize the social partners and actors at company level with the content of EU law on transnational employee involvement and to enable them to exercise their rights and their duties in this regard (it is among the priorities of the project);
- it promotes actions to familiarize the actors represented at company level with transnational company agreements to strengthen their cooperation within the European Union (in the first phase, the project will develop an extensive research on legal sources);
- it promotes initiatives to strengthen transnational cooperation between workers' and employers' representatives (UniCredit Bank is active Partner of the project) in respect of information, consultation, and participation of employees within companies operating in more than one Member State;
- it promotes transnational actions involving representatives of the new Member States (Romania, Slovenia, Czech Republic, Slovakia and Poland) and of candidate countries (Turkey) in the field of employee involvement;
- it promotes the exchange of information and good practice (both through workshops and training, and through the exchange of documentation that will take place on the Virtual Agora – the web application) aimed at creating favourable conditions for the setting up of national information, consultation and participation bodies and mechanisms arising from the application of EU law on employee involvement.

These actions make both workers and employers more aware of the need to anticipate change through a quicker negotiating management and a greater authority of representing. The spread of the Joint Declarations/Joint Texts and dissemination of good practices can increase the degree of effectiveness of employee participation in decision-making business through the use of innovative technical tools. Among all: set up some rules to foster the synergy between the company unionists and EWCs members for enhancing workers' participation rights in financial multinationals. All these objectives are consistent with the objectives set out in the Call for Proposals VP/2015/003.

In the final stage the project will carry out, thanks to the acquired data (experiences and documents gathered during the course of project activities), a follow-up on the results of the "fitness test" introduced by the "Employment, Social Affairs and Inclusion DG" since 2010 to check the effects and operation of the three directives (1998/59/EC, 2001/23/EC and 2002/14/EC) on the approximation of the laws of the Member States. Combined provisions are respectively related to: *a*. collective dismissals; *b*. safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses; *c*. a general framework for informing and consulting employees). Especially in the area of Information and Consultation rights of workers, our follow up would can propose implementations, also related to enforcement of Directive 2009/38/EC.

### 3. Methodology and tools

**3.1. General Aspects.** For achieving the stated objectives and expected results, we have made a careful selection of partners who will carry out the work together with our organization. Therefore the Project structure and purpose have a transnational and European dimension with organizations from 10 European countries. The partners are divided into two groups for the purposes that we propose. The first working group consists of the unionists belonging to banks of UniCredit Group and members of the UniCredit EWC. The second consists of the other unionists and the other EWCs members. The two groups will work separately according to the guidelines described below, but then in the final stages will share a common synthesis. The work will be carried out through meetings or in a remote mode (remote work through Virtual Agora, see below). The project, from the conceptual point of view of the actions to be carried out, consists of 3 main phases.

1. The first phase consists in the research and surveys conducted by the two working groups. The first working group, composed by unionists belonging to banks of UniCredit Group and members of the Uni-Credit EWC will develop research and investigations on the Global Job Model, in the operational aspects (problems encountered in the roll-out), in the exercise of the rights of information and consultation and in the impact in terms of flexicurity on the workers and on the banking Group. This group will have the task to collect, select and systematize the documents, highlighting for each one their strengths and weaknesses. The second working group, made up of the other unionists (at national and corporate level) and other EWCs members will develop researches and investigations on “good practices” about agreements reached on following matters: Lifelong Learning plans, system of professional qualifications (comprising the Italian experience of FBA and ABI), and transnational mobility within and outside the same financial Group. Even this working group will use the SWOT analysis. It will be interesting to analyze the development of dynamics “within groups”, as both groups are variously segmented by nationality and union culture (European western countries and Eastern European countries). The phase of general comparison of the results obtained from the two internal working groups to arrive to a final sharing of a single document will take place through a plenary session using the EASW methodology (see F.4.2 Additional documents). This stage will result in an interesting development of dynamics “between the two groups” because of the different experiences and company backgrounds of the participants. The work will be completed by the presentation and resolution of the same “case study” for both groups. The case study will present a real situation (or hypothetical but realistic) of corporate restructuring which needs a system of professional qualifications and a Lifelong Learning plan. It will be asked to the two groups to give a proposal for a methodological approach and solution of the case (internal to each group). The proposal for resolving the case must of course take account of all the efficacy variables and the opportunity to interact with the other group. In fact, the exercise will find a solution shared by the two groups in the plenary session through a role play.

2. In order to verify the effectiveness of the working groups output, the second phase is dedicated to the confrontation with the outside world through a workshop which will be attended by the most representative actors of social dialogue of the partner countries. The debate during the Workshop will be useful to have an interesting feedback on the work done and to point out any possible correction to be made to the project.

After the workshop, the Steering Committee will meet for the overall assessment of the results achieved in the middle period of the project development.

3. The last phase is directed both within (through the training course), and outward through a European Conference open to main players in the European social dialogue. This is the time of the follow-up through the dissemination of the results of the work done in the two previous phases. Through the discussion with the stakeholders (the project partners and the people involved for the occasion), we will check the quality of the achievements compared with the goals. Furthermore this is the phase of the dissemination and the involvement of the EC to the project realization. After the Conference the Steering Committee will have the last meeting for the overall final evaluation.

**3.2. The methodology.** The methodology used is both deductive and inductive. The deductive methodology, mainly used in the first phase, is essential to outline the regulatory process that starts from the legislative level and involves all the Community legislation, mentioned in the first paragraph. It then passes to the various national laws of the countries involved in the project to get to the identification and the analysis of all kinds of agreements among EWCs, companies and Trade Unions in the financial and business practices. In this category of action, it will be essential the work of collection and selection of norms and rules underlying the ability to negotiate and reach agreements in each local context about Lifelong learning programs and systems of professional qualifications. This step will be carried out independently by the two working groups that will choose their strategic directions, each one coordinated by a facilitator who will ensure the respect of the project guidelines. In particular, the first working group, as mentioned above, will focus on the strengths and weaknesses identified during the implementation of the Global Job Model in the companies of the UniCredit Group and will analyze the opportunities and threats that ensued in terms of effects on flexicurity policies inside and outside the financial Group. It will also be analyzed in depth the exercise of the rights of Information and Consultation by the UniCredit EWC, verifying the effectiveness, efficiency and the scope for improvement in order to identify a virtuous circle so that it can become a paradigm of reference. Finally, the working group will evaluate the opportunity of a Joint Declaration on the lines of that stipulated on the “responsible sales”. The second working group will focus on finding similar experiences in Europe starting with that FBA and ABI

in Italy. Each experience will be analyzed and studied in a comparative way in relation to the European Directive 2005/36/EC. Again the methodology used will be the SWOT analysis in search of its strengths and weaknesses and the implications in terms of opportunities and threats on the safety of workers and the organizational flexibility of companies. A valuable experience in establishing a system of professional qualifications that will be analyzed by this working group in all its aspects and effects on the policies of flexicurity is that carried out by the Danske Bank Group in Denmark.

The inductive method will be used to analyze and share the “good practices” in terms of effectiveness and enforceability of collective rights. It consists, therefore, in sharing successful experiences and in the elaboration of procedures for monitoring and reinforcing the rights to Information, Consultation and Participation of workers in companies. The activities described will take place within the two working groups that will work independently, although following precise guidelines outlined in the first meeting of the Steering Committee.

**3.3. *The tools*.** Regarding the tools in addition to the usual ones available (reports and paperwork, e-mail, meetings, conferences call) the activities of the project will be supported by an innovative operational device, already experienced in previous funded projects and revised and expanded on the basis of users input: the web application called Virtual Agora (or Forum Area). This application will have a responsible operator and will be available to the project participants, each of which will be provided with a user id and a password. The Virtual Agora will have a dual function: as a place for the exchange of information/documentation, and discussion, and as a working tool for the two groups. The Virtual Agora will have a responsible manager and will be located in the website of the Applicant (FIRST CISL). Initially the Virtual Agora will be used to save and spread the opening project documents. After the first meeting of the Steering Committee and after the composition of the two working groups, the Virtual Agora will be enriched by two sub-areas that are functional to the work that will be done at a distance by the two groups. The two sub-areas will be autonomous and each working group will have a facilitator (training expert) to coordinate and stimulate the group debate with new topics and new ideas for further analysis and studies. At the end of the remote work of the two working groups, after the EASW procedure and the meeting of the Steering Committee, the Forum Area will resume his unitary configuration. At the end of the Proj-

ect, the Virtual Agora will collect all the gathered material, the results of the debates and the final report (see F.4.3 of Additional documents). Furthermore, to ensure that the debate is always updated and dynamic, we have included a function of “alert” through a notice sent by mail to all participants to the Virtual Agora, whenever a new document or a new subject for discussion comes up. Finally, as an added value, at the conclusion of the entire project will be made available to participants a instrument named “Dissemination Tool” that, retracing the overview of all activities, will serve to increase the capacity to disseminate the results.

#### **4. Time schedule of actions and events**

In summary, the three main phases in which the Project can be divided by the logical and conceptual point of view, from the operational point of view, they produce a series of actions and events which are summarized into five categories.

**4.1. First category of actions/events: Preliminary Session.** It is the formal start of the project. The first part of the day will be dedicated to engineering, structural and website graphics. In practice we will define the architecture and operation of the Virtual Agora. The meeting will also be devoted to the selection of documents to be shared with partners to provide a common base of knowledge on the subject of the Project. The second part of the day will be devoted to the establishment of the Project Steering Committee and the assessment of the Virtual Agora. The formal institution of the Steering Committee will be in virtual form (Conference call) while the first physical meeting (the Kickoff) will take place in the following March. The remaining time will be dedicated to carry out checks of the functionality of the Virtual Agora. With the aim of enhancing the characteristic of transnationality of the project, the Steering Committee is composed of 12 people representatives of the partners with the function to participate in all the strategic and operational decisions of the project. The role for responsible of gender mainstreaming manager is played by the Polish partner.

**4.2. Second category of actions/events:** Kickoff, the Project launching, one day. This is the first meeting of the partners and it represents the most delicate moment of the whole project. In fact, in this meeting, decisions will be shared on the methodology to be followed and the oper-

ative choices, as well as on the tasks and responsibilities of each partner. The meeting will bring together the SC (12 people), plus eight experts, including the two “Facilitators”. In particular experts in: Joint Declarations/Texts, Negotiated Techniques, EQF, Community Law, Computer (ICT), Human Resources Management and two training experts (Facilitators, one for each working group). The facilitators of the working groups will be also involved in all the training activities. The day will be divided into four modules: 1. Based on the documentation available on the “Virtual Agora”, through the techniques of brainstorming, the experts will check the participants level of knowledge on the European Directives 2004/38/EC, 2005/36/EC, 2009/38/EC and Decision no. 1720/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006. They will also be tested knowledge levels of participants on Joint Declarations and Join Texts, as well as on negotiation skills. Then, we will build a common base from which to develop the further analysis. Subsequently, the experts will develop the analysis of the context and the operational consequences of the division of the matter into two macro areas. This will enable all participants to address the further steps. 2. Each participant will present the situation in his working context, providing suggestions for the construction of methodology both on the phase of analysis and research, and on the training model. Direct experiences of application of Negotiated Agreements and Joint Declarations/Texts will be discussed under the coordination of the experts who will be responsible for ensuring the uniformity and finalization of the debate by adopting a bottom-up methodology, an approach to the problem that starts with details and works to the higher conceptual level. Documents and analysis, developed through the Virtual Agora, will be used. In this phase it will be presented and discussed, as a paradigm of reference the Joint Declaration between UniCredit and EWC on the “Responsible Sales”. 3. Participants will define the guide-lines of the project methodology. In particular, the subject matter of study will be divided into two macro-areas and each of it will be assigned to the respective working group according to the procedures already described. 4. The last module will be dedicated to strengthen the obtained partial outcomes and to set a schedule for subsequent phases of the project.

Methodology: a bottom-up approach will be adopted. At first, the different parts of the Project issue will be specified in great detail using the “seed model”, a method where the research early stages are elementary, but eventually grow in complexity and completeness. Furthermore, the working groups will use the SWOT analysis, seeking to identify Op-

portunities/Threats and Strengths/Weaknesses points of Trade Unions in workers protection activities.

Date and Place: Paris, March 25 2016.

**4.3. Main Phase – Third category of actions/events:** Activities of the Working Groups (distance work) and Meeting for Unitary solutions achievement and solution of the “case study” – Follow-up. These activities can be divided into two steps: *a.* Research on laws and good practices within the working groups according to the procedures already described (distance work through the Virtual Agora) and *b.* Meeting for the sharing of a unitary document, result of the work of the two groups. At the meeting will be held an exercise to solve a “study case”. This working method aims to increase participants’ knowledge and sharing of the identified good practices and the awareness on the limits of a one-sided perspective of action and, conversely, on the advantage of working together to achieve more ambitious goals.

*a. The research on laws and good practices within the working groups*  
– As described in the previous section “Methodology and Tools” the work of researching and collecting documents and good practices will be done in distance mode, and each group will be coordinated and directed by a facilitator. The work of the two groups will develop through the Virtual Agora for about three months. Both Working Groups will have to verify separately the nature of the obstacles that currently prevent a more effective global negotiation. In general, all the systems of industrial relations within the financial multinational companies highlight the following problem: with respect to decisions of companies the EWCs act promptly, but they have no power to negotiate; trade unions, however, have the power to negotiate, but come late (only to deal with the effects of the business decisions). Once identified the problems and collected the documents, the two facilitators will summarize the Groups outputs in a grid. All these materials will be useful for the following construction of the “Case Study”.

Date and Place: For all two groups from March 2016 to June 2016 through Virtual Agora (Remote work); Participants: All members’ groups, Working Languages: All national languages will be used, no interpretation services, translations from national languages to English will be needed (pages no. 50).

*b. The building up of the unitary document, result of the work of the two groups and an exercise to solve a “study case”* – At this stage the two working groups will discuss and analyze the results (presented by

the two facilitators or coordinators). From the meeting a shared synthesis of the work will come out that will be the expression of all those who have worked: members of the EWCs, trade unionists (at national or company level) and representatives of companies. The methodology used is the European Awareness Scenario Workshop (EASW). One of the experts involved in the project is a specialist of this training tool. The document produced will integrate the selection of “Good Practices” and the most effective regulations and the critical decision-making processes, forming the joint document of all participants in the project. The first day of the meeting will end with the plenary meeting and the sharing of the unitary document. The next day, in order to put into practice the acquired common knowledge, participants will undergo the solution of “case study” that before the groups will treat in separate mode and then in plenary. For more details see the section F.4.1 “Additional documents”.

Date and Place: Istanbul, June 27-28 2016.

**4.4. The fourth category of actions/events:** The first dissemination of the project results and evaluation of mid-term. This category includes two steps: *a*. the workshop; *b*. the meeting of the Steering Committee for the monitoring and evaluation of activities in the mid-term.

*a. The workshop* – In this step of the process we will present the results of the remote work and the unitary synthesis that has been made in the plenary meeting. On the documents we expect extensive discussion, useful to understand the consistency of the choices made and the logical process below. Workshop will be, at the same time, a seminar and an operational meeting. In a nutshell the objectives of the workshop are: - operate a general comparison of the results obtained from the remote work of the two groups, and the analysis of unitary document; - present the results of the “case study” and discuss the usefulness of the cooperative approach; - to debate the outputs and on the basis of these, to identify the best ways to strengthen the role of financial employees in social dialogue through a bottom-up approach; - point out the advantages of the creation of a system of professional qualifications, aimed at the “portability” and “expendability” of knowledge in a framework of effective labor mobility; - recognize the challenges that lie ahead and how to address and anticipate change through a new and more effective relationship between EWCs and trade unions to strengthen the rights of information, consultation and participation of workers; - ensure maximum dissemination and understanding of the results of the project and to give maximum visibility to the European Commission’s contribution to the achievement.

Date and Place: Naples, October 21 2016.

*b. Meeting of Steering Committee for the monitoring and evaluation activities of mid-term* – In a nutshell the objectives of the meeting are: - to analyze the results of the workshop and select the most useful indications; - to summarize the experiences of other sectors of the economy and verify adaptability to the financial sector; - to carry out a mid-term evaluation between the results achieved with respect to the stated objectives and make any necessary adjustments to the plan of actions; - to point out the next steps; - to draft the agenda and content of the final conference.

Date and Place: Naples, October 21 2016 (at the end of the workshop).

**4.5. The fifth and last category of actions/events:** Training Course, European Conference and results' evaluation and validation. This step contemplates a training course open to partners' organizations and the dissemination of results and the consequent confrontation with the outside to have a meaningful feedback on what has been built during the course of the project. This category consists essentially in: *a.* the Training Course, *b.* the project results' dissemination through the European Conference, *c.* the last meeting of the Steering Committee and the final evaluation.

*a. Training Course* – The training course will last one day and is addressed to unionists who have the responsibility to negotiate agreements and to EWCs members. It aims to investigate the tools and the strategies to create a new system of industrial relations on a transnational basis. In particular, it will be divided into a general part and a special one. The general part will deal with the European Directives no. 2004/38, 2005/36, 2009/38, the Community strategy of the social dialogue and the new frontier of labour law Community. The special part will deal with the main collective disputes on violations of the rights to information and consultation, and will point out the virtuous circle for exercising of rights of Information, Consultation and Participation aimed at the definition of a flexicurity system consistent with security needs of workers and with needs of organisation flexibility of the undertakings. In the second part, the training course will give the results of the “case study” and the method of solving inspired by the logic of synergistic collaboration between EWCs members and union negotiators. Participants will then be ready to put into practice, in their own workplaces, the new approach on the system of industrial relations.

Date and Place: Sassari, February 23 2017.

*b. The dissemination of results of the project through the European Conference* – An European Conference open to the various actors in the European social dialogue. The purpose of this initiative is to spread at European level the results of the project and make a synthesis framework of current critical issues that characterize industrial relations at the transnational level. The conference will also try to provide a reliable interpretative hypothesis of the origins of current problems in the field and will finally report the project results and disseminate proposals for a new climate of union relations. As we said, in the auspices of the project, the new climate will be characterized by trust and cooperation among different representative organizations. It will be based upon a system of new rules of relationship between EWCs and trade unions, built together and deeply shared. The results of the public debate will be used for any corrections/additions and to prepare the final report after the sharing of the Project by the Steering Committee. All results will be placed in the Virtual Agora which, at the end of the project, will contain all the documentation and summaries of the held discussions.

Date and Place: Sassari, February 24 2017.

*c. Last meeting of the Steering Committee and final evaluation* – The last event of the Project consists of the last meeting of the Steering Committee to validate the results and the built model, then for the choice of forms of divulgation, for discussion on any future developments and the final synthesis of the experiences done. In a nutshell the expected outcomes, as regards to this part of the day are: - the final analysis of objectives fixed in advance and the obtained results; - the model validation; - the methods of dissemination of the results in the project participating countries; - the decision on future developments; - the summary and final report.

Date and Place: Madrid, April 28 2017.



## Bibliografia essenziale

- AA.VV., *La sfida europea. Riforme, crescita e occupazione*, Franco Angeli, 2015.
- AA.VV., *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, 2011.
- AA.VV., *Mobilità e transizioni nei mercati del lavoro locali*, Franco Angeli, 2008.
- P.G. Bresciani, M. Franchi, *Biografie in transizione: i progetti lavorativi nell'epoca della flessibilità*, Franco Angeli, 2006.
- L. Casano, *Formazione e instabilità del lavoro: una sfida impossibile? I fondi bilaterali per la formazione dei lavoratori tramite agenzia in Italia e in Francia*, Franco Angeli, 2013.
- S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, 2013.
- M. Cocconi, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Giuffrè Editore, 2006.
- A. Di Francesco, *Lezioni di diritto privato europeo del lavoro*, Giuffrè Editore, 2007.
- L. Foglia, *La posizione professionale del lavoratore nel sistema di protezione sociale*, Giappichelli, 2016.
- M. Grandi, *La politica dell'impiego e la flessibilità dei rapporti di lavoro*, in *Un diritto in evoluzione. Studi in onore di Yasuo Suwa*, Giuffrè Editore, 2007, pp. 35-46.
- D. Iodice, *La contrattazione transnazionale ai tempi dell'autarchia*, APF per Commissione europea, 2014.
- D. Iodice, *Accordi di clima*, Edizioni Lavoro, 2009.
- H. Kelsen, *Dottrina pura del diritto*, edizione italiana a cura di R. Treves, Einaudi, 1952.
- M. Pedrazzoli, *Le discipline dei licenziamenti in Europa. Ricognizioni e confronti*, Franco Angeli, 2014.
- J. Rifkin, *La fine del lavoro, il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Oscar Mondadori, 2002.



Domenico Iodice, giuslavorista, si occupa di relazioni industriali e contrattazione collettiva. È responsabile scientifico di APF, ricercatore FIRST CISL e segretario responsabile sindacale in Deutsche Bank.

Tra le sue principali pubblicazioni: *I fidi e gli impieghi*, Edibank, 1996; *La gestione dei crediti in sofferenza*, Bancaria Editrice, 2003; *Le controversie individuali di lavoro*, Edizioni Lavoro, 2005; *Conciliazione e arbitrato*, ABI-Bancaria Editrice, 2006; *Accordi di clima*, Edizioni Lavoro, 2009; *Commento al CCNL del credito* (Aa.Vv.), Giappichelli, 2009; *Conciliazione e arbitrato in sede CAE alla luce della Direttiva 2009/38/CE*, Edizioni Lavoro, 2011; *La contrattazione transnazionale ai tempi dell'autarchia. CAE e sindacati insieme per un diritto del lavoro comunitario*, APF, 2014.

Il riconoscimento delle qualifiche professionali nel perimetro comunitario dovrebbe dilatare lo “spazio economico europeo” di chi esercita un’impresa o una professione ma, soprattutto, realizzare l’uguaglianza delle opportunità tra cittadini UE. La politica legislativa dell’Unione però ad oggi non supera le ampie disomogeneità normative e gli ostacoli alla mobilità esistenti tra Paesi membri, e recentemente sembra anzi voler percorrere la via della deregolamentazione: il che determina, paradossalmente, ulteriori effetti protezionistici negativi per il mercato. Il problema pratico è che la Direttiva 2005/36/CE, recentemente modificata ma ancora considerata il fulcro della normativa, non affronta il tema della spendibilità delle competenze non regolamentate, inerenti al lavoro nel settore privato, laddove oggi impattano maggiormente le riorganizzazioni transnazionali d’impresa con processi espulsivi di lavorazioni e lavoratori (e conseguente aggravio di costi per le reti pubbliche di protezione). In tale contesto, il comparto del credito è cruciale: pur avendo struttura privatistica, esso ha evidente rilevanza pubblicistica. Diventa dunque indispensabile e urgente, in assenza di un intervento chiaro del regolatore europeo, accompagnare le riorganizzazioni d’impresa con un’azione negoziale collettiva forte, transnazionale, coordinata a livello d’impresa. L’obiettivo è strategico non solo per i sindacati, ma per le stesse aziende: anticipare i cambiamenti, facilitare le riconversioni e le transizioni professionali, anziché limitarsi ad accompagnare i lavoratori all’esodo dal lavoro, significa infatti garantire la continuità identitaria e il radicamento di esperienze d’impresa poste di fronte alle sfide della digitalizzazione.

---

*The recognition of professional qualifications in the EU periphery should dilate the “European Economic Area” of those who exercise a business or a profession and, above all, the achievement of equality of opportunity between EU citizens. To date, however, the Union’s legislative policy does not go beyond the wide legislative disparities and obstacles to mobility between Member States, and it seems to be in the past looking to go the course of deregulation, which paradoxically leads to additional negative protectionist effects for the market. The practical problem is that Directive 2005/36/EC, recently amended but still considered the core of the legislation, does not address the issue of the redundancy of non-regulated skills related to work in the private sector, where today’s impact on transnational enterprise reorganization by expulsion processes of workers and jobs (and consequently increased costs for public security networks). In this context, the lending sector is crucial: although it has a privatistic structure, it has evident public services. It is therefore indispensable and urgent, in the absence of a clear intervention by the European regulator, to accompany business reorganizations with a strong, transnational, concerted, collective bargaining at enterprise level.*

*The goal is strategic not only for trade unions, but for the same companies: anticipating changes, facilitating reconversions and professional transitions, rather than just accompanying workers to exodus from work, means to ensure the continuity of identity and rooting of business experiences faced with the challenges of digitization.*

Realizzato con il contributo  
dell’Unione Europea



9788873134190



9 788873 134190