Immagine di copertina: William Congdon, 1983, *Senza titolo*, dipinto ad olio (libera interpretazione realizzata da Lavinia Serrani).

Il quadro di William Congdon in copertina ha origine dall'attenta e fedele osservazione della realtà che ha contraddistinto l'opera dell'artista americano. Il pittore sceglie di non imporre, in prima battuta, la sua visione delle cose, ma di porre su di esse il suo sguardo paziente. Con linee essenziali, ricostruisce la pluralità dello spazio che gli sta davanti – il campo, il muro, il cielo – senza negarla, senza uniformarla, ma dandole ordine.

L'osservazione della realtà, il riconoscimento della sua pluralità e complessità, e il desiderio di costruire un sistema nel quale essa potesse essere organizzata, senza essere uniformata, è al cuore anche del progetto della legge Biagi. Con riferimento alle tematiche lavoristiche, questa legge partiva dalla constatazione della necessità di immaginare forme innovative e adeguate di regolazione e tutela del mercato del lavoro, alla luce delle trasformazioni economiche, tecnologiche e sociali in atto. Regolazioni e tutele capaci di bilanciare, senza contrapporre, l'efficienza e la crescita economica con l'inclusione e la protezione sociale.

Allo stesso modo, questo volume nasce con l'obiettivo di osservare a vent'anni di distanza la legge Biagi, ricostruendone l'impianto originario per poi andare a verificare quali disposizioni sono ancora oggi vigenti e tracciarne un breve bilancio. Come nell'opera di Congdon, la realtà rappresentata dalla legge Biagi viene qui osservata rinunciando a letture precostruite o ideologiche, cercando prima di tutto di fornire ai lettori una ricostruzione essenziale dei diversi istituti, delle finalità alla base della loro introduzione, degli obiettivi perseguiti, dei traguardi raggiunti e delle criticità emerse.

Collana ADAPT University Press
Materiali per una cultura del lavoro

ISBN 979-12-80922-08-3
9 791280 922083

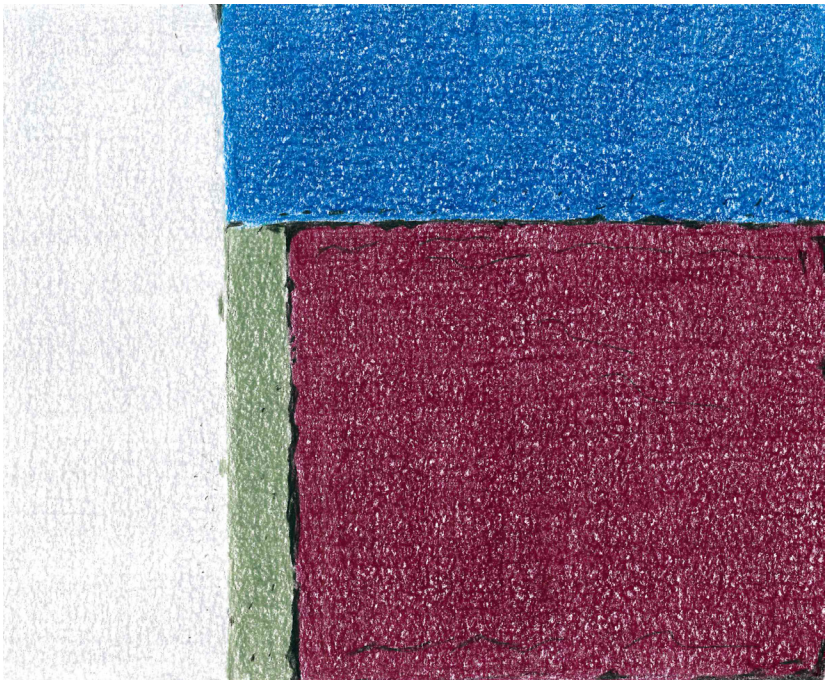
Euro 15,00

PROGETTARE PER MODERNIZZARE. LA LEGGE BIAGI 20 ANNI DOPO

PROGETTARE PER MODERNIZZARE

LA LEGGE BIAGI 20 ANNI DOPO

A CURA DI
EMMANUELE MASSAGLI
SILVIA SPATTINI



ADAPT UNIVERSITY PRESS

ADAPT è una associazione senza fini di lucro, fondata nel 2000 dal professor Marco Biagi, con l'obiettivo di contribuire a un modo nuovo di "*fare Università*" a partire dalle metodologie didattiche e dai percorsi di studio e ricerca sui temi del lavoro. Ispirata alla strategia europea per la occupazione – e, in particolare, al pilastro sulla "adattabilità" di lavoratori e imprese a fronte delle sfide aperte dai moderni mercati transizionali del lavoro – ADAPT ha concorso, tra le numerose iniziative, alla nascita di una Scuola di alta formazione in "*Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro*".

I ricavi delle vendite del volume verranno integralmente destinati al finanziamento di borse di studio della Scuola di alta formazione di ADAPT.

ISBN 979-12-80922-08-3

Copyright © ADAPT University Press, 2022

I volumi ADAPT University Press che non sono diffusi in modalità *open access* sono acquistabili on-line sul sito di *www.amazon.it* o attraverso il sito *www.bollettinoadapt.it*.

Per maggiori informazioni potete scrivere al seguente indirizzo di posta elettronica: *aup@adapt.it.*

Per essere informati sulle ultime pubblicazioni di ADAPT University Press seguiteci su twitter *@ADAPT_Press*.

ISBN 979-12-80922-08-3

Copyright © ADAPT University Press, 2022

PROGETTARE PER MODERNIZZARE

LA LEGGE BIAGI 20 ANNI DOPO

A CURA DI

EMMANUELE MASSAGLI
SILVIA SPATTINI

INDICE

Prefazione ..... *IX*

Parte I
La legge Biagi venti anni dopo: una valutazione d'insieme

Legge Biagi: un processo di liberalizzazione? di Michele Tiraboschi *3*

Dalla concertazione al dialogo sociale: il ruolo delle parti sociali di Emmanuele Massagli *30*

Una riforma tra comunicazione politica e comunicazione sindacale di Francesco Nespoli *42*

La legge Biagi tra norme e politiche del lavoro di Valeria Virgili *69*

L'impatto sulla contrattazione collettiva e il sistema di relazioni industriali di Ilaria Armaroli e Sara Prosdocimi *77*

Un bilancio culturale e progettuale di Francesco Seghezzi *99*

Parte II
Il modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro

Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo di Michele Tiraboschi *111*

La disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori di Silvia Spattini *122*

La disciplina del mercato del lavoro: il sistema degli accreditamenti di Silvia Spattini *136*

Le agenzie per il lavoro di Silvia Spattini..... *145*

La centralità del placement universitario tra progetto e attuazione di Eliana Bellezza e Maria Teresa Cortese..... *151*

Bilateralità e bilateralismo di Stefania Negri..... *158*

Il nuovo apprendistato: alle origini del "sistema duale" italiano di Matteo Colombo *167*

Raccordo pubblico/privati e inclusione dei gruppi svantaggiati di Maria Sole Ferrieri Caputi..... *181*

Parte III
I contratti di lavoro e la certificazione

Il nodo delle collaborazioni coordinate e continuative tra lavoro a progetto e smart working di Federica Capponi e Diletta Porcheddu *195*

Contratti a orario ridotto, modulato o flessibile di Francesca Di Gioia e Diletta Porcheddu *207*

Il contratto di inserimento al lavoro di Francesco Alifano..... *223*

Il sistema dei buoni lavoro e le forme di lavoro occasionale di Carmine Santoro..... *232*

La certificazione dei contratti di Giada Benincasa e Irene Tagliabue..... *242*

Parte IV
Le esternalizzazioni

Il nuovo regime delle esternalizzazioni di Giada Benincasa e Irene Tagliabue *251*

Parte V
La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza

Per una nuova cultura delle ispezioni tra repressione e promozione
di Pierluigi Rausei *265*

Notizie sugli autori *285*

LA CENTRALITÀ DEL PLACEMENT UNIVERSITARIO TRA PROGETTO E ATTUAZIONE

di Eliana Bellezza e Maria Teresa Cortese

1. Finalità

Tra le più importanti novità della legge Biagi va segnalata la possibilità per le università (concessa dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 in materia di regimi particolari di autorizzazione) di svolgere attività di intermediazione, a condizione di operare senza finalità di lucro e fermo restando l'obbligo della interconnessione alla Borsa continua nazionale del lavoro. La previsione normativa aveva come obiettivo di favorire l'inserimento dei giovani e in particolare dei giovani laureati nel mercato del lavoro. Per agevolare questa transizione, il legislatore aveva posto al centro del processo, sul lato degli attori, il sistema universitario (e le scuole), richiamandone una connaturata vocazione al *placement*, ossia ad accompagnare i propri laureati verso la conoscenza e la scelta delle professionalità future. Inoltre, il legislatore aveva ritenuto che, date le caratteristiche soggettive delle università e l'ambito di azione in cui esse operano, le stesse potessero godere (al pari delle scuole e di altri soggetti espressione del mondo della rappresentanza e della bilateralità) di un regime agevolato per lo svolgimento dell'attività di intermediazione. Questo specificatamente in considerazione dell'attività e della centralità delle università nella creazione della conoscenza tecnica e specialistica sulla quale la maggior parte delle professionalità si fonda.

Alla centralità del sistema universitario nella formazione dei futuri professionisti e lavoratori – giovani le cui conoscenze accademiche attendono di trasformarsi in competenze con la pratica concreta in situazioni reali di compito – si aggiunge una nota prassi secondo cui le aziende stesse del tessuto economico italiano, alla ricerca di giovani laureati, si sono da sempre rivolte spontaneamente alle università o meglio a singoli docenti universitari, chiedendo che venissero loro proposti i profili dei laureati con le caratteristiche ricercate. Vi era quindi nei fatti già una interazione tra singole persone appartenenti all'accademia e singole realtà aziendali al fine di indirizzare i giovani verso più snelli contatti con il mondo del lavoro. Garantendo una maggiore trasparenza di tali fenomeni e contemporaneamente un ampliamento equo di tali opportunità a favore di tutti i laureati, il legislatore ha inteso proprio regolamentare il dialogo tra università e impresa all'interno di un regime formale di regole giuridiche.

Disciplinando come detto un *matching* che di fatto avveniva in modo informale e totalmente destrutturato – anche in occasione della promozione di tirocini curricolari e presentazioni aziendali – si intendeva quindi creare un nuovo sistema ordinato e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro alla cui base ci fosse un disegno più ampio di rinnovato dialogo tra sistema universitario e sistema delle imprese, tra la costruzione di conoscenze accademiche ed il possesso di competenze reali, tra la progettazione di percorsi formativi e lo studio delle esigenze professionali delle aziende. Affidare quindi alle università uno spicchio dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro significava richiedere alle stesse non solo una capacità di rilevazione dei fabbisogni professionali delle imprese,

ma soprattutto una progettazione dei percorsi di laurea e della relativa offerta formativa per renderla in linea con le esigenze di una società e di un mercato del lavoro in profonda trasformazione.

Il conseguimento di questo semplice ma nei fatti ambizioso obiettivo era raggiunto dalla richiesta che il legislatore imponeva alle università (così come alle scuole) di rendere pubblici e gratuitamente accessibili i *curricula* dei propri laureandi e laureati dal momento della immatricolazione fino ai 12 mesi che seguono il conseguimento del titolo.

2. Disciplina

Le premesse della riforma del *placement* universitario attuata dalla legge Biagi erano già presenti nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* dell'ottobre 2001. Si auspicava infatti «che le Università compissero uno sforzo per assicurare a tutti gli studenti delle occasioni di occupabilità, realizzando una insostituibile funzione di facilitare la transizione dalla scuola al lavoro».

Nella legge Biagi, raccogliendo questo invito, veniva pertanto previsto per le università un regime particolare di autorizzazione alla attività di intermediazione: non erano previsti per loro requisiti finanziari come invece per le agenzie per il lavoro mentre erano richiesti requisiti giuridici ridotti rispetto a quelli stabiliti nel regime ordinario. In particolare, era richiesto che svolgessero tale attività senza scopo di lucro, che inviassero alle autorità competenti tutte le informazioni relative al funzionamento del mercato del lavoro utili a un monitoraggio e a una valutazione della situazione occupazionale dei giovani e che inserissero nella Borsa

continua nazionale del lavoro (*Cliclavoro*) i *curricula* dei propri studenti e laureati.

Circa invece l'identificazione dei soggetti intermediati dalle università, la norma non specificava il profilo della persona a favore della quale tale attività di intermediazione dovesse essere svolta. Era perciò possibile e lecito che l'intermediazione fosse svolta a favore di una qualsiasi persona in cerca di lavoro. Tuttavia, data la natura e la funzione delle università, si è ritenuto che fossero gli studenti o gli ex studenti delle università i primi destinatari della previsione legislativa.

In considerazione di una limitata attività di *placement* da parte delle sedi universitarie, la legge n. 183/2010 (collegato lavoro) ha tentato di completare la disciplina già contenuta nella legge Biagi introducendo anche un obbligo in capo alle università di pubblicare i *curricula* dei propri studenti e laureati nei siti web degli atenei medesimi, dalla data della immatricolazione ai 12 mesi successivi al conseguimento del diploma di laurea.

Le procedure tecniche per lo svolgimento della attività di intermediazione erano state poi nel tempo definite ulteriormente dalla circolare ministeriale 4 agosto 2011, prot. 7572, che dettagliava più nello specifico l'obbligo di pubblicazione dei *curricula* degli studenti e laureati, e dal decreto ministeriale 20 settembre 2011, che ne definiva alcuni dettagli operativi *ex* articolo 29, comma 4, legge n. 111/2011.

In particolare, in relazione all'obbligo di pubblicazione dei *curricula*, la circolare ministeriale 4 agosto 2011 aveva richiesto che le università garantissero, ai propri intermediati, solo adeguata informativa sul rispetto delle disposizioni sulla privacy (articolo 13, Codice della privacy), non ritenendo necessaria alcuna raccolta di consenso specifico a tale pubblicazione, in quanto

l'attività di raccolta e diffusione dei *curricula* era ritenuta necessaria per l'esercizio della attività di intermediazione prevista da una norma di legge. Tale disposizione era peraltro in linea con il disposto normativo di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 196/2003 secondo cui non è necessario il consenso dell'interessato quando il trattamento dei dati serva per adempiere ad un obbligo di legge.

Tuttavia, il 12 aprile 2017, con la nota n. 5751, l'Anpal ha precisato, con una presa di posizione che forza il dato di legge, che le università potessero pubblicare sui siti istituzionali i *curricula* degli studenti previa esplicita richiesta da parte degli interessati (ovvero degli esercenti la potestà genitoriale in caso di soggetti minori di età), preceduta da idonea informativa sul trattamento dei dati personali. La pubblicazione dei *curricula*, quindi, a partire da quella data, non può essere più disposta d'ufficio dal titolare del trattamento dei dati personali, né è più sufficiente garantire adeguata informativa nelle forme previste dal Codice della privacy.

3. Bilancio e prospettive

Il tentativo che animava la legge Biagi identificava nei sistemi formativi (scuola e soprattutto università) i primi e i più importanti interlocutori delle politiche di transizione, essendo essi stessi i progettisti dei percorsi atti a formare competenze e quindi in gran parte i responsabili della preparazione dei giovani. Di fatto questa intenzione ha incontrato numerosi ostacoli applicativi. Non ultimo l'obbligo, sopra citato, di acquisire il consenso degli intermediati in via specifica rallenta e certamente ostacola lo svolgimento dell'attività di *placement*.

Attualmente poche università rendono accessibili con immediatezza i *curricula* dei propri laureati. Quelle che lo consentono permettono solo di visionare *curricula* privi di dati personali ed anagrafici, rendendoli in tal modo inutilizzabili. La prassi maggiormente diffusa prevede una registrazione da parte delle aziende sui portali di ateneo che consente loro di accedere ad un plafond limitato di *curricula* per volta. Solo alcuni atenei, inoltre, richiedono un riscontro sulle intermediazioni avvenute e in generale sull'utilizzo fatto dei *curricula*. Esistono poi università – poche – che hanno un servizio di *placement* più performante e che vanta contatti forti e costanti con il tessuto aziendale locale. Ma questo a pagamento, contravvenendo così la lettera e lo spirito della legge Biagi che era improntata al principio di massima apertura e gratuità.

A venti anni dalla legge Biagi non è del resto possibile affermare con certezza il grado di interazione effettiva tra università e realtà aziendali dei singoli territori. Non vi è infatti, se non a livello locale o di singolo ateneo, una indagine nazionale in grado di monitorare il numero delle intermediazioni andate a buon fine proposte dalle università. Senz'altro occorrerebbe una visione politica più responsabile volta a curare gli interessi dei giovani piuttosto che quelli economici dei tanti attori coinvolti nel mercato delle transizioni occupazionali.

Inoltre sarebbe opportuno recuperare l'intuizione che animò la legge Biagi, ossia di rendere il *placement*, oltre che una attività, un'occasione per instaurare un dialogo tra progettazione della formazione e istanze delle imprese al fine di facilitare non tanto l'occupazione in senso stretto (trovare un lavoro) ma l'occupabilità (*employability*) della persona, intesa come possesso consapevole di competenze tecniche e trasversali che

consentano la scelta di un lavoro per se stessi, in considerazione di capacità, desideri e possibilità reali.

BILATERALITÀ E BILATERALISMO

di Stefania Negri

1. Finalità: promozione del sistema della bilateralità

Il decreto legislativo n. 276/2003 è da considerarsi come il primo tentativo, da parte del legislatore italiano, di istituzionalizzare e promuovere in termini di sistema il ruolo degli enti bilaterali. La c.d. legge Biagi fornisce una definizione e una disciplina degli organismi bilaterali già preesistenti all'intervento legislativo e sviluppatisi all'interno di alcuni sistemi di relazioni industriali (edilizia, artigianato, commercio e turismo).

Gli enti bilaterali sono organismi che nascono e sono regolati dalla autonomia collettiva e hanno delle caratteristiche che, al di là dei differenti sistemi di relazioni industriali nei quali si sviluppano, li accomunano. Dal punto di vista della formulazione giuridica essi possono assumere la forma dell'associazione non riconosciuta o dell'associazione con personalità giuridica.

Nella strutturazione e nella gestione degli organismi vige la regola della pariteticità, sono cioè composti pariteticamente dalle parti sociali che stipulano i contratti collettivi che li costituiscono. Rimangono tuttavia soggetti giuridici autonomi rispetto alle parti che li istituiscono, anche sul piano finanziario. Ogni decisione che può essere presa si avvale del criterio dell'unanimità.

2. Disciplina

L'articolo 2, comma 1, lettera *h*, del decreto legislativo n. 276/2003 li definisce come «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative» e li individua come «sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro», riconoscendo loro sette specifiche funzioni oltre alla possibilità di svolgere «ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».

Le funzioni indicate dal legislatore sono: 1) «la promozione di una occupazione regolare e di qualità»; 2) «l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro»; 3) «la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda»; 4) «la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati»; 5) «la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito»; 6) «la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva»; 7) «lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro». Vi è poi, come anticipato, l'ottava funzione che il legislatore lascia aperta circa la possibilità da parte degli enti bilaterali di svolgere «qualsiasi altra attività prevista dalla contrattazione collettiva».

È in altri articoli del decreto legislativo n. 276/2003 che vengono effettuati ulteriori rimandi circa le funzioni degli enti bilaterali.

L'articolo 6, *Regimi particolari di autorizzazione*, specifica che gli enti bilaterali possono essere autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione.

L'articolo 76, *Organi di certificazione*, dispone che gli enti bilaterali possano costituire Commissioni di certificazione abilitate alla certificazione dei contratti di lavoro nell'ambito territoriale di riferimento nell'ente bilaterale ovvero a livello nazionale quando la Commissione di certificazione sia costituita nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale.

Infine, nel titolo VI, *Apprendistato e contratto di inserimento*, al capo I dedicato all'apprendistato, agli articoli 48-49 (ora abrogati), veniva fatto un esplicito riferimento al ruolo degli enti bilaterali nell'erogazione della formazione. Anche al capo II, sul contratto di inserimento, all'articolo 55 (anch'esso ora abrogato) si rimandava a un ruolo della bilateralità nella definizione dei piani individuali di inserimento.

Secondo quanto previsto dalla definizione, l'attribuzione di queste funzioni è riconosciuta soltanto agli enti bilaterali costituiti dai sindacati e dalle organizzazioni imprenditoriali comparativamente più rappresentative. Pertanto, possono esistere enti bilaterali costituiti da organizzazioni non comparativamente rappresentative ma non possono essere loro attribuite queste funzioni.

Con riferimento esplicito alle funzioni assegnate agli enti bilaterali si rilevano quindi degli ambiti di intervento direttamente connessi alla gestione del mercato del lavoro e altri rinviabili all'alveo del welfare. Le funzioni sono inoltre di diversa natura: pubbliche, para-pubbliche, amministrative e para-giurisdizionali.

Dunque, riponendo attenzione alle funzioni che la legge Biagi ha attribuito a tali organismi occorre osservare che nonostante la fonte istitutiva degli enti bilaterali siano i contratti collettivi le loro funzioni possono essere distinte in due macrocategorie: quelle provenienti

esclusivamente dalla contrattazione collettiva e quelle attribuite dalla legge. Con riferimento alle seconde vi sono da segnalare, come si è indicato poc'anzi, almeno quattro principali materie sulle quali il legislatore è intervenuto direttamente: certificazione, formazione professionale, integrazione del reddito, intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e salute e sicurezza sul lavoro.

Il decreto legislativo n. 276/2003 attribuisce, dunque, agli enti bilaterali una funzione nel processo di certificazione dei contratti di lavoro, della regolarità e congruità contributiva e delle competenze, riconoscendo di fatto a tali enti un adempimento di rilievo pubblicistico. Altra funzione sulla quale il legislatore è intervenuto è la formazione professionale, precisamente con l'articolo 118 della legge n. 388/2000. A partire dal decreto legislativo n. 276/2003 e poi con la legge n. 2/2009 alla bilateralità è riconosciuto un ruolo ausiliario nell'erogazione di trattamenti integrativi di sostegno al reddito in caso di sospensione dal lavoro. È l'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003 che riconosce agli enti bilaterali la possibilità di richiedere l'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro per svolgere attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. In materia di salute e sicurezza sul lavoro, tra gli ultimi, il Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro (decreto legislativo n. 81/2008 poi modificato dal decreto legislativo n. 106/2009) ha individuato negli enti bilaterali degli strumenti di promozione, orientamento e sostegno per lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e la sicurezza sul lavoro.

La definizione delineata dal legislatore esplicita quindi i soggetti legittimati a costituire un ente bilaterale, le funzioni che può svolgere, ma non indica ulteriori

dettagli, per esempio, circa la struttura che deve avere, la presenza o meno di organi dirigenziali e amministrativi, il finanziamento dell'ente o la forma giuridica, in quanto questi aspetti dipendono dall'autonomia delle parti.

3. La legge Biagi e l'intervento sul sistema degli enti bilaterali: questioni aperte

Successivamente alla pubblicazione della legge n. 30/2003, del decreto legislativo n. 276/2003, della relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della riforma Biagi e precedentemente con il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, autorevoli commentatori, studiosi e addetti ai lavori hanno sollevato alcuni nodi anche in merito alla prospettiva adottata dal legislatore nei confronti degli enti bilaterali.

La definizione sopra richiamata, contenuta nel decreto legislativo n. 276/2003, ha rappresentato uno dei punti di discussione. Anzitutto la definizione proposta dal legislatore è stata etichettata come prettamente "funzionalistica" piuttosto che "strutturale", dal momento che elenca le funzioni attribuibili a tali enti. Inoltre, secondo alcuni la stessa definizione prestava il fianco ad alcune questioni problematiche, talune di carattere interpretativo, altre di natura sistematica. Con riferimento ai soggetti abilitati a costituire questi organismi si sono poste differenti dispute giuridiche e valoriali attorno al tema della individuazione e delimitazione delle associazioni da considerarsi "comparativamente più rappresentative". Seppur l'intento del legislatore fosse quello di selezionare un sistema di contrattazione collettiva che nel suo insieme (lato datoriale e sindacale) fosse comparativamente rappresentativo se confrontato ad altri sistemi (e non

soltanto in considerazione delle singole componenti del sistema), così come posta, la definizione è stata esposta a diverse interpretazioni da parte della dottrina sia in chiave di soggetti legittimamente investiti a costituire gli enti bilaterali (ai sensi decreto legislativo n. 276/2003) sia in una ottica di recesso e di uscita dall'organismo bilaterale.

Le riflessioni da parte dei tanti commentatori e le critiche sul punto hanno poi posto l'attenzione da un lato sulla ottava e ampia funzione che il legislatore lascia aperta circa la possibilità da parte degli enti bilaterali di svolgere «qualsiasi altra attività prevista dalla contrattazione collettiva» e dall'altro circa le funzioni pubbliche, para-pubbliche, amministrative e para-giurisdizionali che con la legge vengono associate agli stessi. Rispetto alla possibilità paventata circa l'ampiezza e la libertà delle funzioni attribuibili agli enti bilaterali, autorevoli commentatori hanno intravisto (già a partire da una analisi della relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003) la volontà da parte del legislatore di potenziare il loro ruolo, la loro possibilità di agire come organismi attivi nella costruzione delle dinamiche tra domanda e offerta di lavoro e la loro capacità di dare risposte ai bisogni dei lavoratori che si modificano ed evolvono nel tempo, nonché una volontà di trasformare il ruolo del sindacato da antagonistico a partecipativo. In aggiunta, il riferimento esplicito e puntuale alla contrattazione collettiva nella definizione delle ulteriori funzioni attribuibili agli enti bilaterali denotava per alcuni un riconoscimento dell'imprescindibile ruolo della contrattazione collettiva partecipativa e dinamica come fonte istitutiva e di definizione degli enti bilaterali, ma anche come sede privilegiata che ne determina la natura privatistica, le funzioni, le competenze e il livello

(nazionale, territoriale, aziendale). Tale indicazione esplicita alla contrattazione collettiva identificava secondo alcuni studiosi anche una individuazione e una attenzione da parte della legge n. 30/2003 e poi del decreto legislativo n. 276/2003 alle trasformazioni, alle transizioni e al dinamismo che sempre di più stavano caratterizzando il lavoro e i diversi settori economici. Secondo questi osservatori tale aspetto è ancora più evidente se si analizza la relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della riforma Biagi, in cui si rendeva esplicito il nesso tra gli enti bilaterali e il sistema delle relazioni industriali secondo cui «la logica della bilateralità è espressione di un modello di relazioni industriali di tipo collaborativo e cooperativo utile per lo sviluppo del Paese e per la promozione […] di una occupazione regolare e di qualità». Veniva poi ulteriormente precisato che «la bilateralità non annulla la conflittualità né altera la funzione del sindacato, ma indica una strumentazione utile a eseguire volontà contrattuali, cioè volontà concordemente definite in sede contrattuale, nella prospettiva della valorizzazione delle persone e secondo linee di evoluzione dei rapporti di lavoro che ben si adattano ai moderni modi di lavorare e produrre».

Nella relazione di accompagnamento, si rafforzava ed esplicitava il ruolo degli enti bilaterali «quali sedi negoziali privilegiate per coniugare esigenze di giustizia sociale ed esigenze di competitività delle imprese». Il potenziamento di questi organismi, così come altre sezioni della riforma del mercato del lavoro, sono state percepite, discusse e accolte dalle stesse parti sociali in modalità nettamente contrapposte (con pareri discordanti si sono per esempio espresse Cgil, Cisl e Confindustria).

4. Enti bilaterali venti anni dopo

A venti anni dalla legge Biagi, che ha incentivato lo sviluppo del bilateralismo, a partire dai nodi lasciati aperti dalla legge e considerati i rimandi espliciti alla contrattazione è oggi possibile fornire qualche dato contestuale ulteriore che va oltre la definizione fornita dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 276/2003.

Dal punto di vista normativo, dopo la legge Biagi la definizione di tali enti e le funzioni ad essi attribuite non sono mai state modificate e non ci sono stati interventi da parte del legislatore se non la circolare n. 43/2010 del Ministero del lavoro, che ha fatto chiarezza circa la obbligatorietà o meno dell'adesione e contribuzione agli enti bilaterali. La specifica è giunta dal momento che l'istituzione dell'ente bilaterale potrebbe essere riconducibile alla parte obbligatoria dei contratti collettivi e pertanto porterebbe a escludere l'obbligo in capo ai datori di lavoro di iscriversi e finanziare gli enti bilaterali, dal momento che tale parte "obbliga" solo i soggetti stipulanti ma ciò crea, sebbene indirettamente, delle ricadute sulla posizione dei singoli lavoratori. La circolare ha così disposto che seppur l'adesione agli enti bilaterali sia libera, non si può però privare alcuni lavoratori delle tutele che altri ricevono per il mero fatto di appartenere ad aziende aderenti alle associazioni firmatarie dei contratti collettivi istitutivi degli enti bilaterali. Nei casi in cui il contratto collettivo di riferimento riconosce che una determinata prestazione offerta dalla bilateralità rappresenta un diritto contrattuale del singolo lavoratore, il datore di lavoro deve assolvere a tale obbligo e può farlo in due modi: aderendo al sistema bilaterale o pagando il corrispettivo in denaro o attraverso la garanzia di una prestazione equivalente direttamente al lavoratore.

Dal punto di vista della contrattazione collettiva, negli anni si è assistito alla persistenza, proliferazione e attribuzione di funzioni agli enti bilaterali. Rimandi espliciti alle funzioni di questi enti non sono contenuti soltanto nei contratti collettivi nazionali di lavoro di settori quali l'edilizia, l'artigianato, il commercio e il turismo – nei quali storicamente si è sviluppato tale sistema –, ma anche nell'industria, nel più ampio terziario e nella somministrazione.