



# Il patto di servizio tra normativa e prassi



UNIONE EUROPEA



REGIONE del VENETO

*ricerca condotta da ADAPT su incarico di Veneto Lavoro*

**ADAPT**  
[www.adapt.it](http://www.adapt.it)

Febbraio 2010

## INDICE SOMMARIO

- 1. Il quadro internazionale e il contesto organizzativo e normativo**
- 2. Il Patto di servizio nella legislazione vigente**
  - 2.1. I fondamenti normativi del patto di servizio nella legislazione nazionale*
  - 2.2. La normativa regionale in materia di patto di servizio*
- 3. L'implementazione nella prassi del Patto di servizio**
- 4. La forma e il contenuto del patto di servizio: diritti e doveri delle parti**
- 5. La funzione del patto di servizio**
  - 5.1. La funzione degli accordi tra il beneficiario e la pubblica amministrazione in una prospettiva comparata*
  - 5.2. La condizionalità dei benefici previdenziali e il patto di servizio*
  - 5.3. Il patto di servizio come strumento di gestione dell'erogazione dei servizi*
  - 5.4. Il patto di servizio come strumento di attivazione del disoccupato*
  - 5.5. Le funzioni del patto di servizio*
- 6. La natura giuridica**
  - 6.1. Il contratto tra il disoccupato e/o beneficiario di una prestazione sociale e la pubblica amministrazione in una prospettiva internazionale*
  - 6.2. La natura giuridica del patto di servizio*
- 7. Le sanzioni**
- 8. Note conclusive**

## 1. Il quadro internazionale e il contesto organizzativo e normativo

In prima approssimazione, è possibile definire il Patto di servizio come uno strumento di regolazione dei rapporti tra i clienti/utenti individuali (lavoratori in cerca di occupazione e/o beneficiari di prestazioni sociali) e i soggetti erogatori dei servizi per l'impiego e di gestione degli interventi e delle misure di politica attiva del lavoro nei confronti dei lavoratori disoccupati, con l'obiettivo di responsabilizzarli e attivarli verso la ricerca di un nuovo lavoro, creando un percorso personalizzato di reinserimento nel mercato.

Il suggerimento dell'adozione di uno strumento come il patto di servizio è rinvenibile all'interno della Strategia europea per l'occupazione, attraverso momenti successivi che hanno consentito di focalizzare progressivamente questa misura. Infatti, nel momento della sua istituzione, la Strategia europea per l'occupazione affermava la necessità di diversificare le soluzioni nei confronti dei lavoratori disoccupati sulla base delle «situazioni individuali», nonché identificare i «bisogni individuali» e attuare interventi «su misura» <sup>(1)</sup>. Successivamente, gli orientamenti per le politiche dell'occupazione hanno iniziato a suggerire la realizzazione di attività di orientamento e consulenza professionale *individuali*, al fine di garantire l'effettivo inserimento nel mercato del lavoro delle persone in cerca di occupazione <sup>(2)</sup>. In un terzo momento, a partire dal 2003, compare negli orientamenti per le politiche per l'occupazione la sollecitazione alla formulare «piani d'azione personalizzati» <sup>(3)</sup>, allo scopo di «garantire, nella fase iniziale del loro periodo di disoccupazione, a tutte le persone in cerca di lavoro l'individuazione precoce delle loro esigenze e servizi

---

(1) Cfr. *The 1998 Employment Guidelines – Council Resolution of 15 December 1997, Document drawn up on the basis of Council document no 13200/97.*

(2) Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999*; ID., *Decisione del 13 marzo 2000 relativa agli orientamenti per la politica degli Stati membri in materia di occupazione per il 2000*, 2000/228/CE; ID., *Decisione del 19 gennaio 2001 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001*, 2001/63/CE; ID., *Decisione del 18 febbraio 2002 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2002*, 2002/177/CE.

(3) Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2003/578/CE; ID., *Decisione del 4 ottobre 2004 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2004/740/CE, che conferma gli orientamenti del 2003; ID., *Decisione del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2005/600/CE; ID., *Decisione del 15 luglio 2008 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2008/618/CE, orientamento n. 19.

di consulenza e orientamento, assistenza per la ricerca di un impiego»<sup>(4)</sup>.

Benché i diritti e gli obblighi del lavoratore disoccupato, ma in particolare del beneficiario di una prestazione sociale, nonché le competenze e le tipologie degli interventi dei servizi per l'impiego oppure dell'ente competente per le prestazioni sono in generale normati dall'ordinamento giuridico, in molti Paesi, tuttavia, si è sviluppata la tendenza a regolamentare il rapporto tra il lavoratore disoccupato e/o beneficiario di una prestazione sociale e i servizi per l'impiego o in alternativa l'ente erogatore del beneficio attraverso l'esplicitazione degli impegni delle parti<sup>(5)</sup>, in un contratto, un accordo, un piano o un programma<sup>(6)</sup>. Tale strumento rende manifesto il rapporto che, in forza della legge, si instaura tra il disoccupato e/o beneficiario della prestazione sociale e i soggetti competenti della prestazione ovvero dei servizi di reinserimento al lavoro, così come definisce le azioni concordate tra le parti. Proprio in questa prospettiva, il patto ambisce al ruolo di strumento di attivazione del lavoratore disoccupato beneficiario di una prestazione sociale verso la ricerca attiva di un lavoro e supporto nel suo reinserimento nel mercato del lavoro<sup>(7)</sup>.

Se si cerca di indagare il possibile collegamento esistente tra lo strumento del patto di servizio e uno specifico modello di organizzazione e regolamentazione del mercato del lavoro, pare abbastanza scontato affermare che il patto di servizio sarebbe tendenzialmente inutile in un contesto in cui la regolazione dei servizi per l'impiego fosse basata sul monopolio pubblico del collocamento e su un *welfare* assistenziale. Infatti, in tale contesto dominato dal controllo esercitato dall'attore pubblico, la gestione dei servizi pubblici per l'impiego è improntata al comando e controllo e alle procedure burocratiche, piuttosto che alla definizione di obiettivi o alla condivisione di azioni volte all'inserimento dei

---

(4) Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2003/578/CE, cit.

(5) Cfr. H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, in E. SOL, M. WESTERVELD, (Eds), *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005, 1-21, 15.

(6) Cfr. E. EICHENHOFER, M. WESTERVELD, *Contractualism: A Legal Perspective*, in E. Sol, M. Westerveld, (Eds), *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, cit., 29.

(7) Cfr. E. EICHENHOFER, M. WESTERVELD, *Contractualism: A Legal Perspective*, cit., 32. Cfr., anche, R. GIORGETTI, S. TRAPANI, *Un possibile modello sperimentale di agenzia sociale sul territorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 203.

disoccupati nel mercato del lavoro.

Il patto di servizio sembra essersi, infatti, sviluppato parallelamente a un nuovo sistema di gestione dei servizi e delle politiche attive e passive del lavoro, il c.d. *welfare to work* <sup>(8)</sup>. Esso può, infatti, essere interpretato come la concretizzazione e la sintesi della connessione e dell'interdipendenza che si è intesa creare tra le politiche attive e passive.

---

<sup>(8)</sup> Con riferimento al contesto italiano, accanto a S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006, cap. IV, si veda M. SACCONI, P. REBOANI, M. TIRABOSCHI, *La società attiva*, Marsilio, Venezia, 2004, cap. 3.

## 2. Il Patto di servizio nella legislazione vigente

Se l'obiettivo principale di questa ricerca è comprendere i possibili sviluppi e la futura configurazione del patto di servizio nel contesto italiano, non si può prescindere dalla analisi della definizione normativa attuale del patto di servizio. Pertanto, il primo passo da compiere non può che essere la ricognizione della normativa vigente in materia, che si divide su due diversi livelli: quello nazionale e quello regionale.

### *2.1. I fondamenti normativi del patto di servizio nella legislazione nazionale*

Non esiste nella legislazione nazionale una definizione normativa di patto di servizio, presente invece, come si dirà, nelle legislazioni regionali, dove però l'espressione assume significati disomogenei e difformi da Regione a Regione.

Nonostante la mancanza di una definizione normativa nazionale di patto di servizio, è tuttavia possibile rinvenire le sue fondamenta giuridiche nel decreto legislativo n. 181 del 2000. In particolare, è possibile individuarle in alcuni "frammenti normativi" <sup>(9)</sup> che ne determinano i caratteri essenziali.

Un primo riferimento è contenuto nell'articolo 3 del citato decreto. Infatti, nel definire alcuni servizi minimi – consistenti in particolare in un colloquio di orientamento e una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale – da erogare ai lavoratori disoccupati al fine di «favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione di lunga durata», si definisce la possibilità di intervenire a loro favore, oltre che con interviste periodiche, anche con misure di politica attiva del lavoro *secondo le modalità definite*.

Accanto a questo riferimento, l'articolo 1, comma 2, lettera c, del decreto legislativo n. 181 del 2000 definisce lo stato di disoccupazione come la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile

---

(9) A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *DLM*, 2007, 64-65.

allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa *secondo modalità definite con i servizi competenti*.

Nell'articolo 2, comma 4, relativo alle modalità di verifica della permanenza dello stato di disoccupazione, si evidenzia come esso sia condizionato «al rispetto delle *misure concordate con il disoccupato*».

È evidente come questi tre riferimenti normativi contenuti nel decreto legislativo n. 181 del 2000 rimandino a «modalità convenzionali di individuazione, definizione ed erogazione dei servizi per l'impiego» <sup>(10)</sup> che a livello regionale si sono tradotte e concretizzate nel patto di servizio.

In verità, il concetto e l'espressione “patto di servizio” sono presenti nella normativa nazionale, specificatamente nella legge n. 247 del 2007, che recepiva il contenuto del c.d. Protocollo sul Welfare del luglio dello stesso anno. Nello stabilire la delega al Governo per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, si individuava, al comma 31 dell'unico articolo, tra i principi e i criteri direttivi della delega la *promozione del patto di servizio come strumento di gestione adottato dai servizi per l'impiego per interventi di politica attiva del lavoro*.

Benché la delega non sia stata esercitata, è possibile comprendere come in tale contesto al patto di servizio fosse stata attribuita una funzione di definizione delle condizioni generali di erogazione dei servizi da parte dei centri per l'impiego e di fruizione degli stessi da parte dei lavoratori in cerca di occupazione.

Con riferimento alle più recenti novità normative, pare opportuno ricordare che mentre l'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 (nel prevedere una estensione dell'indennità di disoccupazione a lavoratori sospesi) aveva stabilito la subordinazione del godimento di qualsiasi trattamento di sostegno al reddito alla sottoscrizione di un patto di servizio. La legge 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione del decreto legge (articolo 19, comma 1-*bis* e comma 10) ha modificato la previsione normativa subordinando l'accesso ai benefici a una *dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale*.

---

<sup>(10)</sup> *Ibidem*.

Da un lato, la sostituzione della condizionalità legata alla dichiarazione di immediata disponibilità piuttosto che al patto di servizio è riconducibile proprio alla mancanza di una definizione normativa nazionale di tale strumento e alla disomogeneità della sua funzione nella applicazione concreta a livello regionale.

D'altro lato, tale disposizione normativa è stata resa necessaria per affermare definitivamente la condizionalità dell'accesso ai benefici alla effettiva disponibilità al lavoro, alla ricerca dello stesso o ad un percorso di riqualificazione. Infatti, soltanto con questa norma la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro è diventata parte del rapporto giuridico previdenziale. Questa rappresenta una novità normativa assai significativa, in quanto il diritto a qualunque misura di sostegno al reddito è sospensivamente condizionato alla dichiarazione di disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale.

Occorre precisare, infatti, che tale dichiarazione di immediata disponibilità non deve essere confusa con la dichiarazione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, resa dal lavoratore ai servizi competenti, necessaria per l'acquisizione dello stato di disoccupazione.

La dichiarazione di immediata disponibilità ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, è, invece, rilasciata all'Inps al momento della domanda di una qualsiasi beneficio previdenziale <sup>(1)</sup>, l'accesso al quale è subordinato a tale dichiarazione. A differenza quindi della dichiarazione per l'acquisizione dello stato di disoccupazione, viene rilasciata da *tutti* i destinatari di un qualsiasi trattamento previdenziale, perciò non soltanto dai lavoratori disoccupati, ma anche dai lavoratori sospesi che abbiamo diritto a una misura di sostegno al reddito.

La dichiarazione di disponibilità al lavoro ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 181 del 2000 deve essere resa dal lavoratore ai servizi per l'impiego, per ottenere lo stato di disoccupazione, che è conservato soltanto se permangono le condizioni di disoccupazione e sono rispettate le attività di ricerca attiva del lavoro e le misure di politica attiva del lavoro concordate con

---

(1) Come specificato dal decreto interministeriale 19 maggio 2009.



gli stessi servizi per l'impiego e spesso esplicitate all'interno dei patti di servizio. Il possesso di tale *status* è ulteriore condizione di accesso per il lavoratore disoccupato alle indennità di disoccupazione, posto che ne soddisfi i requisiti prescritti.

### *2.2. La normativa regionale in materia di patto di servizio*

Se la normativa nazionale si distingue per l'assenza di una vera definizione del patto di servizio, è negli ordinamenti regionali che si ritrova la sua istituzione, benché, come prevedibile, la denominazione e la regolamentazione non siano unitarie e omogenee.

Compiuto il monitoraggio e la raccolta della normativa regionale in materia, è possibile osservare come, benché tutte le Regioni, o meglio le 19 Regioni e le 2 Province Autonome, abbiano legiferato con riferimento all'accertamento dello stato di disoccupazione e all'accesso alle misure di politica attiva del lavoro, in attuazione del decreto legislativo n. 181 del 2000, non tutti gli ordinamenti hanno previsto l'adozione del patto di servizio (anche diversamente denominato). In particolare, sono solo Campania, Piemonte e Sardegna, che non hanno istituito tale strumento.

*Tabella 1*

<b>Regione</b>	<b>Patto di servizio</b>
Abruzzo	Sì
Basilicata	Sì
Bolzano	Sì
Calabria	Sì
Campania	No
Emilia R.	Sì
Friuli V.G.	Sì
Lazio	Sì
Liguria	Sì
Lombardia	Sì
Marche	Sì
Molise	Sì
Piemonte	No

Puglia	Sì
Sardegna	No
Sicilia	Sì
Toscana	Sì
Trento	Sì
Umbria	Sì
Valle D'Aosta	Sì
Veneto	Sì

Prima di verificare e analizzare il contenuto della normativa, è interessante soffermarsi brevemente sulla scelta dello strumento di regolamentazione del patto di servizio. Nella maggior parte dei casi, le leggi regionali istituiscono tale strumento, mentre poi rimandano la regolazione di dettaglio alle delibere di giunta <sup>(12)</sup> – se non addirittura ai loro allegati – nelle quali si individuano gli indirizzi operativi, le procedure e i contenuti del patto di servizio.

---

<sup>(12)</sup> Una eccezione è rappresentata per esempio dalla Circolare Assessorato del lavoro della Regione Sicilia n. 3 del 2003, che in realtà non riguarda il patto di servizio, ma solo lo stato di disoccupazione, e più recentemente la Direttiva Assessorato del lavoro della Regione Sicilia n. 266 del 2009.

Tabella 2

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
Abruzzo	<p>La dichiarazione del lavoratore deve registrare l'attuale mancanza di lavoro, le eventuali attività svolte in passato e l'immediata disponibilità alla ricerca attiva.</p> <p>Il primo colloquio d'orientamento si svolge entro i tre mesi successivi alla dichiarazione.</p>	<p>Il lavoratore e l'operatore del servizio per l'impiego sottoscrivono, entro e non oltre sessanta giorni dal primo colloquio, un <i>patto di servizio integrato</i> in cui sono riportate le risultanze del colloquio.</p> <p>Mediante il <i>patto di servizio integrato</i> il lavoratore si impegna a svolgere le azioni concordate nel <i>piano individuale di attività</i> con funzione di orientamento, formazione, riqualificazione professionale, tirocinio ed ogni altra iniziativa proposta dal servizio per l'impiego volta a favorire l'integrazione professionale o a migliorare le possibilità di inserimento lavorativo.</p> <p>Il rifiuto della sottoscrizione del <i>patto di servizio integrato</i> o la mancata partecipazione alle azioni concordate nel <i>piano individuale di attività</i> sono causa di perdita dello stato di disoccupazione.</p>	Deliberazione Giunta regionale 24 febbraio 2006, n. 157
Basilicata	<p>Si prevede un modello operativo articolato sulle seguenti fasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sottoscrizione contestuale del <i>patto di servizio</i> all'atto della presentazione presso il centro per l'impiego per la dichiarazione di disponibilità;</li> <li>- realizzazione di un colloquio di orientamento;</li> <li>- definizione concordata tra lavoratore e centro per l'impiego di un <i>piano di azione individuale</i> finalizzato all'inserimento</li> </ul>	<p>La condizione di ricerca attiva di lavoro è dedotta dalla presentazione del lavoratore alle convocazioni del centro per l'impiego e dallo svolgimento delle attività concordate nell'ambito del <i>patto di servizio</i>, aventi per oggetto: lo svolgimento di una attività di orientamento e/o di ricerca e valutazione di opportunità occupazionali e/o di formazione e/o di riqualificazione e/o di tirocinio e/o di altre forme di inserimento lavorativo.</p> <p>Il centro per l'impiego sottopone al lavoratore la sottoscrizione di un <i>patto di servizio</i>, mediante il quale il lavoratore:</p>	Deliberazione Giunta regionale 8 agosto 2008, n. 1332

IL PATTO DI SERVIZIO

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
	<p>lavorativo;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- momenti di verifica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- viene informato dei diritti e doveri;</li> <li>- si impegna a svolgere le attività di ricerca attiva che verranno concordate con il servizio.</li> </ul> <p>Il <i>patto di servizio</i> prevede l'impegno del lavoratore a svolgere un colloquio di orientamento durante il quale il centro per l'impiego dovrà: accertare e registrare le effettive disponibilità del lavoratore; illustrare le opportunità offerte dal mercato del lavoro e le possibilità di avvalersi di servizi per la ricerca di un lavoro; indicare un eventuale obbligo di ripresentazione, fornire informazioni relativi alla perdita dello stato di disoccupazione.</p> <p>Il lavoratore concorda e sottoscrive con il centro per l'impiego al termine del colloquio di orientamento un <i>patto di azione individuale</i>.</p> <p>Il Patto costituisce lo strumento per gestire il rapporto di servizio tra il centro per l'impiego e il lavoratore e dare motivazione e certezze giuridiche ai provvedimenti amministrativi conseguenti.</p> <p>Il <i>patto di servizio</i> e il <i>piano di azione individuale</i> sono redatti secondo lo schema allegato agli indirizzi operativi</p>	
Calabria	È disoccupato/inoccupato chi è privo di lavoro ed è immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla	Il <i>patto di servizio integrato</i> deve contenere una parte informativa in cui il disoccupato sia esplicitamente	Deliberazione Giunta regionale 14 maggio 2007, n. 266

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
	<p>ricerca di un'attività lavorativa secondo le modalità concordate con il centro per l'impiego.</p> <p>Il disoccupato/inoccupato ha l'onere di presentarsi presso il centro per l'impiego e produrre una dichiarazione di disponibilità a svolgere una attività lavorativa e autocertificare l'attività svolta in precedenza.</p> <p>La perdita dello stato di disoccupazione è disposta dal centro per l'impiego con atto motivato</p>	<p>avvisato che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il patto impegna reciprocamente il Servizio e l'utente a perseguire coerentemente quanto in esso affermato,</li> <li>- la violazione degli impegni assunti dall'utente darà luogo alla cancellazione dello stato di disoccupazione,</li> <li>- il patto può essere modificato, su richiesta dell'utente o del Centro per l'Impiego, di comune accordo, anche tenendo conto delle eventuali mutate condizioni e situazioni della persona in cerca di lavoro,</li> <li>- le indisponibilità dell'utente a determinate offerte di lavoro (in base a tipologia di attività e mansioni, vincoli di orario, capacità effettiva di svolgere o meno determinate attività), o a determinate azioni tese a migliorarne l'occupabilità, devono comunque assicurare una opportunità ragionevole</li> </ul> <p>Il modello che registra il patto di servizio deve contenere almeno: cognome, nome e codice fiscale dell'utente; data in cui è stata resa la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro; condizioni particolari del lavoratore (sospensione per contrazione di attività, provenienza da un'attività lavorativa stagionale, ecc.); disponibilità o indisponibilità a determinate tipologie di lavoro; misure concordate per migliorare l'occupabilità dell'utente; misure concordate per la ricerca attiva di lavoro; rinvio ad altri</p>	

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<p>servizi interni o esterni al Centro per l'impiego; cognome e nome dell'operatore; firma dell'operatore e dell'utente.</p> <p>Il rifiuto della sottoscrizione del <i>patto di servizio integrato</i> o la mancata partecipazione alle azioni concordate sono causa di perdita dello stato di disoccupazione.</p>	
Campania	<p>Il lavoratore dovrà dichiarare di non essere attualmente impegnato in alcuna attività lavorativa, ovvero di svolgere una attività lavorativa qualora il reddito che ne deriva non sia superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione.</p> <p>Egli dovrà, altresì, dichiarare l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta e l'immediata disponibilità allo svolgimento o alla ricerca di attività lavorativa.</p> <p>La perdita dello stato di disoccupazione è disposta dal centro per l'impiego, con atto motivato, allorché ricorra una o più delle seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mancata presentazione alle convocazioni eventualmente disposte dal centro per l'impiego per la verifica e la conferma dello stato di disoccupazione o per la proposta di adesione ad iniziative promosse dal Centro stesso;</li> <li>- mancata adesione alle iniziative definite.</li> </ul>	-	Deliberazione Giunta regionale 19 novembre 2004, n. 2104

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
Emilia Romagna	<p>Lo stato di disoccupazione si acquisisce mediante presentazione presso il centro per l'impiego accompagnata da una dichiarazione che attesti l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.</p> <p>Il disoccupato deve ricevere l'invito da parte del servizio per lo svolgimento del colloquio di orientamento entro due mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione.</p>	<p>Il patto deve contenere una parte informativa, che informa sul fatto che esso impegna ugualmente il servizio e l'utente a perseguire coerentemente quanto in esso affermato.</p> <p>Il patto può essere modificato, su richiesta dell'utente, del centro per l'impiego o di comune accordo, anche tenendo conto delle eventuali mutate condizioni e situazioni della persona in cerca di lavoro.</p> <p>Le indisponibilità dell'utente a determinate offerte di lavoro, o a determinate azioni tese a migliorarne l'occupabilità, devono comunque assicurare un'opportunità ragionevole di trovare lavoro, preferibilmente nel contesto del mercato del lavoro di riferimento.</p> <p>Il modello che registra il <i>patto</i> deve contenere almeno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cognome, nome e codice fiscale dell'utente;</li> <li>- data in cui è stata resa la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro;</li> <li>- condizioni particolari del lavoratore;</li> <li>- disponibilità o indisponibilità a determinate tipologie di lavoro;</li> <li>- misure concordate per migliorare l'occupabilità dell'utente;</li> <li>- misure concordate per la ricerca attiva di lavoro;</li> <li>- rinvio ad altri servizi;</li> <li>- cognome e nome dell'operatore;</li> <li>- firma dell'operatore e dell'utente.</li> </ul>	Deliberazione Giunta regionale 5 maggio 2003, n. 810

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<p>La violazione degli impegni assunti dall'utente nel patto darà luogo alla cancellazione dello stato di disoccupazione.</p> <p>La perdita dello stato di disoccupazione è disposta dalla Provincia, con atto motivato.</p> <p>È possibile per l'utente richiedere alla Provincia un riesame dell'atto entro dieci giorni dalla sua notifica. Fino ad avvenuto riesame, l'efficacia dell'atto resta sospesa.</p> <p>Qualora tale atto sia confermato, l'utente può ricorrere contro di esso in sede giurisdizionale.</p>	
Friuli Venezia Giulia	Lo stato di disoccupazione è acquisito presentandosi personalmente al centro per l'impiego e rilasciando una dichiarazione attestante l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.	<p>Il <i>patto di servizio</i> è un accordo in forma scritta tra il soggetto che ha rilasciato la dichiarazione di disponibilità ed il centro per l'impiego.</p> <p>Il <i>patto di servizio</i> prevede almeno l'erogazione dei seguenti servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realizzazione di un colloquio di orientamento;</li> <li>- definizione concordata tra lavoratore e centro per l'impiego di un piano di azione individuale finalizzato all'inserimento lavorativo;</li> <li>- attivazione degli interventi previsti nel piano di azione individuale;</li> <li>- verifiche periodiche.</li> </ul> <p>Nel <i>patto di servizio</i> sono definite le azioni di ricerca e le misure di prevenzione per la ricerca attiva di una occupazione che costituiscono il <i>piano di azione individuale</i>.</p>	Decreto Presidente Regione 5 luglio 2006, n. 227



Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<p>Il <i>patto di servizio</i> impegna rispettivamente il centro per l'impiego a supportare il soggetto nella ricerca attiva di lavoro e il soggetto a partecipare ai colloqui per la predisposizione del <i>piano di azione individuale</i> e a svolgere le azioni in esso concordate.</p> <p>Il mancato rispetto da parte del soggetto degli impegni assunti nel patto dà luogo alla perdita dello stato di disoccupazione.</p> <p>Il <i>patto di servizio</i> può essere modificato su richiesta del soggetto, del centro per l'impiego anche in relazione alle mutate condizioni della persona in cerca di lavoro.</p> <p>Il modello che registra il patto dovrà contenere almeno i seguenti dati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cognome, nome e codice fiscale del soggetto;</li> <li>- data in cui è stata resa la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro;</li> <li>- disponibilità o meno a determinate tipologie di lavoro;</li> <li>- misure concordate per migliorare le possibilità occupazionali del soggetto;</li> <li>- misure concordate per la ricerca attiva del lavoro;</li> <li>- rinvio ad altri servizi;</li> <li>- cognome e nome dell'operatore;</li> <li>- firma dell'operatore e dell'utente.</li> </ul> <p>Il patto perde efficacia dopo dodici mesi a partire dalla data di stipula.</p>	

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
Lazio	<p>Lo stato di disoccupazione si acquisisce al verificarsi di tre condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mancanza di lavoro;</li> <li>- disponibilità allo svolgimento ed alla ricerca attiva del lavoro con i servizi competenti;</li> <li>- disponibilità a elaborare un <i>piano individuale di ricerca attiva del lavoro</i> di concerto con i servizi pubblici competenti.</li> </ul> <p>La disponibilità alla ricerca attiva si realizza con la presentazione presso il centro per l'impiego e la dichiarazione di immediata disponibilità e la contestuale dichiarazione delle attività professionali precedentemente svolte.</p>	<p>Il <i>piano individuale di inserimento lavorativo</i> impegna il servizio e l'utente a perseguire quello che nello stesso viene previsto.</p> <p>Il piano viene redatto in duplice copia, firmato dall'operatore e dall'utente e conservato nella base dati del SIL provinciale.</p> <p>Il modello che definisce il piano deve contenere almeno le seguenti specifiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- anagrafica dell'utente;</li> <li>- data in cui è stata resa la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro;</li> <li>- condizioni particolari del lavoratore;</li> <li>- disponibilità o indisponibilità a particolari tipologie e/o condizioni di lavoro, aspettative in termini di retribuzione;</li> <li>- data del primo colloquio e di eventuali altri colloqui di orientamento;</li> <li>- misure concordate per la ricerca attiva del lavoro;</li> <li>- invio ad altri servizi.</li> </ul>	Deliberazione della Giunta regionale 31 ottobre 2006, n. 778
Liguria	<p>La definizione dello stato di disoccupazione è data dal contestuale verificarsi nella persona delle seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- essere priva di lavoro;</li> <li>- essere immediatamente disponibile allo svolgimento di una attività lavorativa;</li> <li>- essere immediatamente disponibile allo svolgimento di una attività di ricerca attiva</li> </ul>	<p>Il <i>patto per la ricerca occupazionale</i>, oltre al percorso di ricerca occupazionale individuato e concordato tra la persona e il Servizio competente ed i relativi impegni sottoscritti dalla persona, indica il ricorso ai servizi specifici e specialistici disponibili.</p> <p>In occasione del colloquio di orientamento, o al massimo entro i trenta giorni successivi, il Servizio competente</p>	Delibera della Giunta regionale 11 luglio 2003, n. 811

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
	<p>di lavoro secondo modalità definite con i Servizi competenti.</p> <p>La condizione di ricerca attiva di lavoro è oggettivamente verificata dal verificarsi di entrambe le seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- presentazione della persona alle convocazioni del Servizio competente;</li> <li>- svolgimento delle attività concordate con il Servizio competente, coerentemente con il programma individuale d’inserimento lavorativo sottoscritto.</li> </ul>	<p>prospetta alla persona specifiche opportunità ed offerte, coerenti con il <i>patto per la ricerca occupazionale</i>, invitando comunque alla scelta di almeno una fra queste:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proposta di ricerca attiva di lavoro;</li> <li>- proposta di adesione ad almeno uno specifico corso di formazione o di riqualificazione professionale;</li> <li>- proposta di adesione ad almeno uno specifico tirocinio di lavoro;</li> <li>- proposta di adesione ad almeno una specifica offerta di lavoro.</li> </ul> <p>Il rifiuto di accettare almeno una specifica proposta, di individuare e concordare il percorso e di sottoscrivere il patto per la ricerca occupazionale, o il mancato rispetto degli impegni assunti, comportano la perdita dello stato di disoccupazione. La mancata accettazione di una specifica proposta coerente con gli impegni sottoscritti o la decadenza della stessa per il mancato impegno della persona interessata, comportano la perdita dello stato di disoccupazione.</p> <p>Per quanto riguarda la ricerca attiva di lavoro la persona interessata è tenuta ad accettare ed a svolgere le seguenti azioni prospettate dal Servizio competente e per le quali il Servizio stesso è tenuto a fornire adeguata assistenza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- compilazione del curriculum;</li> <li>- invio o consegna di lettera di richiesta di assunzione e del curriculum;</li> </ul>	

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- risposta a inserzioni di ricerca di lavoro;</li> <li>- svolgimento di colloqui.</li> </ul> <p>È bene ricordare che comunque, anche se “su misura”, il percorso deve, necessariamente ed unicamente, essere in funzione delle reali esigenze del mercato del lavoro.</p> <p>Al fine della conservazione dello stato di disoccupazione la persona interessata è tenuta a dimostrare di aver svolto gli impegni assunti. Il servizio competente è tenuto a svolgere le relative opportune verifiche.</p>	
Lombardia	L'accertamento dello stato di disoccupazione è attuato mediante il <i>patto di servizio</i> , che contiene anche la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro.	<p>Il rapporto tra operatore accreditato e utente è regolato da un <i>patto di servizio</i> o da un <i>piano di intervento personalizzato</i>.</p> <p>Il <i>patto di servizio</i> è il contratto che assicura i servizi di base a tutti i disoccupati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acquisizione della dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione;</li> <li>- colloquio di orientamento;</li> <li>- proposta di adesione a iniziative e misure personalizzate;</li> <li>- verifica del rispetto delle misure concordate.</li> </ul> <p>Il <i>piano di intervento personalizzato</i> è il contratto che regola l'erogazione degli ulteriori servizi individuati dall'operatore e destinati a <i>target group</i> specifici.</p>	Deliberazione Consiglio regionale 10 luglio 2007, n. VIII/404, “Piano d’azione regionale (2007-2010)”

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<p>La stipula del <i>patto di servizio</i> o del <i>piano di intervento personalizzato</i> è condizione vincolante per l'operatore e la persona coinvolti ai fini dell'ammissibilità al riconoscimento delle risorse associate alla Dote definita per lo specifico <i>target</i>.</p> <p>Il <i>patto di servizio</i> e il <i>piano di intervento personalizzato</i> contengono i seguenti elementi minimi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i soggetti coinvolti;</li> <li>- le tappe del percorso concordato;</li> <li>- le modalità e i tempi di attuazione, verifica e monitoraggio del percorso individuato;</li> <li>- gli impegni assunti dall'utente e dall'operatore e le conseguenze derivanti dal mancato rispetto di tali impegni;</li> <li>- il luogo e la data di stipula.</li> </ul>	
Marche	<p>Lo stato di disoccupazione si comprova con la presenza presso il servizio competente accompagnata da una dichiarazione che attesti l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.</p> <p>I servizi propongono misure di politica attiva secondo le modalità definite ed offrendo almeno i seguenti interventi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- colloquio di orientamento entro 3 mesi</li> </ul>	<p>Il colloquio di orientamento è prevalentemente finalizzato alla verifica dell'effettiva condizione del soggetto sul mercato del lavoro e ad una adeguata informazione sul significato e gli effetti della nuova disciplina.</p> <p>Il colloquio deve essere attuato entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione che discende dall'autocertificazione resa dal soggetto al Servizio competente.</p> <p>Il colloquio di orientamento:</p>	Deliberazione della giunta regionale 11 marzo 2003, n. 327

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
	<p>dall'inizio dello stato di disoccupazione;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- accerta le effettive disponibilità e risorse del lavoratore in relazione alle opportunità offerte dal mercato del lavoro;</li> <li>- valuta anche le possibilità di avvalersi dei servizi competenti per la ricerca attiva di lavoro.</li> </ul> <p>Nel colloquio si indicano: modi e tempi di ripresentazione e si danno informazioni in ordine agli eventi che comportano la perdita dello stato di disoccupazione.</p> <p>Al termine del colloquio il lavoratore e l'operatore del servizio competente definiscono in un apposito modello le modalità concordate per l'accesso ai servizi e la fruizione dei sostegni.</p> <p>Con i soggetti che richiedano azioni di sostegno e accompagnamento, il centro per l'impiego stipula un <i>patto di servizio</i> al fine di definire e concordare modalità di ricerca attiva per l'inserimento lavorativo.</p> <p>Il <i>patto di servizio</i> costituisce lo strumento che consente all'operatore del servizio e all'utente di definire con chiarezza le attese e gli impegni reciproci, e fornire motivazione e certezza giuridica a comportamenti ed atti amministrativi.</p> <p>Il <i>patto di servizio</i> può prevedere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un rinvio dell'utente a servizi e prestazioni</li> </ul>	

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<p>specialistiche interne e/o esterne al servizio competente;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- misure di accompagnamento e azioni di sostegno per l'elaborazione di un progetto di inserimento, nei tempi e nei modi concordati con i servizi;</li> <li>- momenti di verifica e valutazione.</li> </ul>	
<p>Molise</p>	<p>Le persone in cerca di lavoro perché inoccupate o disoccupate che intendono utilizzare i servizi dell'impiego devono produrre al centro per l'impiego una dichiarazione di responsabilità da cui risulti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la mancanza di attività lavorativa;</li> <li>- l'eventuale attività lavorativa svolta precedentemente;</li> <li>- l'immediata disponibilità alla ricerca e allo svolgimento di attività lavorativa secondo modalità da definire con il centro per l'impiego.</li> </ul>	<p>Nel corso del primo colloquio di orientamento il centro per l'impiego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accerta e registra l'effettiva disponibilità del lavoratore;</li> <li>- illustra le opportunità offerte dal mercato del lavoro e le concrete possibilità di avvalersi di servizi pubblici e privati per la ricerca attiva del lavoro;</li> <li>- propone l'eventuale coinvolgimento di operatori, pubblici e privati, anche ai fini della stipula del <i>patto di servizio</i>;</li> <li>- prescrive obblighi di rappresentazione.</li> </ul> <p>Il lavoratore e il responsabile del servizio per l'impiego sottoscrivono, entro e non oltre sessanta giorni dal primo colloquio, un <i>patto di servizio integrato</i> in cui sono indicate le risultanze del colloquio stesso.</p> <p>Mediante il <i>patto di servizio integrato</i> il lavoratore si impegna a svolgere le azioni concordate nel Piano Individuale di Attività con funzione di orientamento, formazione, riqualificazione professionale, tirocinio e ogni altra iniziativa proposta dal servizio per l'impiego volta a</p>	<p>Deliberazione della Giunta regionale 30 agosto 2007, n. 1003</p>

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		favorire l'integrazione professionale o a migliorare le possibilità di inserimento lavorativo.	
Piemonte	<p>Lo stato di disoccupazione si riconosce al soggetto quando ricorrano contestualmente le seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- essere privo di lavoro;</li> <li>- essere immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti.</li> </ul> <p>La seconda condizione si realizza con la disponibilità ad accettare una proposta di lavoro, mediante la presentazione ai servizi competenti e la contestuale dichiarazione attestante l'eventuale attività precedentemente svolta e l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa, nonché con la disponibilità a definire con i servizi modalità di ricerca attiva di lavoro sulla base degli indirizzi operativi che la Regione fornirà ai sensi del decreto legislativo n. 297 del 2002.</p>	-	Deliberazione Giunta regionale 9 giugno 2003, n. 50-9625
Puglia	<p>Lo stato di disoccupazione si acquisisce mediante presentazione presso il centro per l'impiego accompagnata da dichiarazione che attesti l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.</p> <p>La dichiarazione di immediata disponibilità non può</p>	<p>Il patto deve contenere una parte informativa in cui sia esplicitamente indicato che esso impegna ugualmente il Servizio e l'utente a perseguire coerentemente quanto in esso affermato.</p> <p>Il patto può essere modificato, su richiesta dell'utente, del centro per l'impiego o di comune accordo, anche tenendo</p>	Deliberazione Giunta regionale 4 novembre 2003, n. 1643



Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
	<p>essere limitata ad alcune tipologie di lavoro o settori produttivi, né sotto altro profilo condizionata, fatto salvo che la congruità dell'offerta di lavoro (idonea in relazione a parametri di professionalità).</p>	<p>conto delle eventuali mutate condizioni e situazioni della persona coinvolta.</p> <p>Le indisponibilità dell'utente a determinate offerte di lavoro, o a determinate azioni tese a migliorarne l'occupabilità, devono comunque assicurare un'opportunità ragionevole di trovare lavoro, preferibilmente nel contesto del mercato del lavoro di riferimento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il modello che registra il patto deve contenere almeno: cognome, nome e codice fiscale dell'utente;</li> <li>- data in cui è stata resa la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro;</li> <li>- condizioni particolari del lavoratore;</li> <li>- disponibilità o indisponibilità a determinate tipologie di lavoro;</li> <li>- misure concordate per migliorare l'occupabilità dell'utente;</li> <li>- misure concordate per la ricerca attiva di lavoro; rinvio ad altri servizi interni o esterni al centro per l'impiego;</li> <li>- cognome e nome dell'operatore;</li> <li>- firma dell'operatore e dell'utente.</li> </ul> <p>La violazione degli impegni assunti dall'utente nel patto dà luogo alla cancellazione dello stato di disoccupazione.</p>	

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<p>La perdita dello stato di disoccupazione è disposta dalla Provincia, con atto motivato.</p> <p>È possibile per l'utente richiedere alla Provincia un riesame dell'atto entro dieci giorni dalla sua notifica. Fino ad avvenuto riesame, l'efficacia dell'atto resta sospesa.</p> <p>Qualora tale atto sia confermato, si può ricorrere contro di esso in sede giurisdizionale.</p>	
Sardegna	<p>Lo stato di disoccupazione si acquisisce mediante la presentazione del lavoratore presso il centro per l'impiego, accompagnata da dichiarazione che attesti l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.</p>	<p>I servizi competenti concordano con la persona in stato di disoccupazione l'adesione ad una serie di misure di politica attiva (formazione professionale, tirocini, preselezione, a titolo esemplificativo) sulla base del cui rispetto viene effettuata la verifica della permanenza dello stato di disoccupazione e ne viene eventualmente disposta la perdita.</p>	<p>Deliberazione Giunta regionale 27 maggio 2004, n. 24/27</p>
Sicilia	<p>Lo stato di disoccupazione è comprovato con dichiarazione sottoscritta dall'interessato attestante l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.</p>	<p>Il lavoratore deve recarsi presso il centro per l'impiego territorialmente competente per:</p> <p>dichiarare la mancanza di un lavoro e l'immediata disponibilità a svolgere un lavoro,</p> <p>sottoscrivere un <i>patto di servizio</i>, stipulato tra l'operatore pubblico ed il lavoratore in cerca di occupazione, nel quale saranno puntualmente declinati i rispettivi impegni finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo della ricollocazione.</p> <p>Successivamente alla sottoscrizione del patto di servizio, il centro per l'impiego invia il lavoratore allo Sportello Multifunzionale. Il lavoratore e l'operatore dello S.M.</p>	<p>Circolare Assessorato del lavoro 24 febbraio 2003, n. 3</p> <p>Direttiva Assessorato del lavoro 6 marzo 2009, n. 266</p>

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<p>provvedono a concordare un <i>piano d'azione individuale</i>, che tenga conto dei fabbisogni professionali e formativi e delle reali potenzialità espresse dal lavoratore.</p> <p>Successivamente, il lavoratore frequenta i percorsi di riqualificazione/aggiornamento e/o percorsi volti alla ricollocazione.</p>	
Toscana	<p>Per comprovare lo stato di disoccupazione il lavoratore si presenta presso il servizio competente, e rilascia una autocertificazione da cui risulti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- di non essere attualmente impegnato in alcuna attività lavorativa;</li> <li>- l'eventuale attività precedentemente svolta;</li> <li>- l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.</li> </ul> <p>Il primo colloquio di orientamento è svolto dal servizio per l'impiego entro tre mesi dalla dichiarazione di sussistenza dello stato di disoccupazione.</p> <p>Nel corso del primo colloquio di orientamento il servizio per l'impiego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accerta e registra le effettive disponibilità del lavoratore;</li> <li>- illustra le opportunità offerte dal mercato del lavoro e le concrete possibilità di</li> </ul>	<p>Il lavoratore e l'operatore del servizio per l'impiego sottoscrivono, entro e non oltre sessanta giorni dal primo colloquio, un <i>patto di servizio integrato</i> in cui sono riportate le risultanze del colloquio.</p> <p>Mediante il <i>patto di servizio integrato</i> il lavoratore si impegna a svolgere le azioni concordate nel <i>piano di azione individuale</i> che possono consistere in attività di orientamento, formazione, riqualificazione professionale, tirocinio e in ogni altra iniziativa proposta dal servizio per l'impiego volta a favorire l'integrazione professionale o a migliorare le possibilità di inserimento lavorativo.</p> <p>La Provincia con atto motivato dispone la perdita dello stato di disoccupazione in presenza di una delle seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rifiuto senza giustificato motivo di una offerta di lavoro congrua;</li> <li>- mancata presentazione, senza giustificato motivo, ai colloqui previsti;</li> <li>- mancata sottoscrizione del patto di servizio</li> </ul>	Decreto Presidente Giunta regionale 4 febbraio 2004, n. 7/r

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
	<p>avvalersi di servizi pubblici e privati per la ricerca attiva di un lavoro;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prescrive obblighi di ripresentazione.</li> </ul>	<p>integrato e mancata esecuzione delle azioni concordate nel <i>piano di azione individuale</i> sottoscritto con il <i>patto di servizio integrato</i>;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assenza ingiustificata alla prova selettiva o mancata presa di servizio presso un'amministrazione pubblica.</li> </ul>	
Umbria	<p>Si è considerati disoccupati alle seguenti concorrenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- si sia privi di lavoro;</li> <li>- si sia immediatamente disponibili, secondo le modalità definite con i Servizi competenti;</li> <li>- si sia immediatamente disponibili allo svolgimento di una congrua attività lavorativa (secondo i requisiti previsti dalla stessa delibera);</li> <li>- si sia immediatamente disponibili alla ricerca di un'attività lavorativa, secondo le modalità definite con i Servizi competenti.</li> </ul> <p>Tale condizione si realizza quando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore si presenti presso il centro per l'impiego effettuando una dichiarazione che attesti la sua immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa;</li> <li>- il lavoratore si presenti alla convocazione del Servizio competente nell'ambito delle</li> </ul>	<p>Il centro per l'impiego verifica la permanenza dello stato di disoccupazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in relazione alle comunicazioni;</li> <li>- in relazione alle informazioni assunte e/o fornite dagli organi di vigilanza;</li> <li>- in relazione al rispetto, da parte del lavoratore, delle misure di politiche attive del lavoro concordate tra il centro per l'impiego e il lavoratore attraverso la definizione di un <i>progetto di azione individuale</i>.</li> </ul>	<p>Deliberazione Giunta regionale 29 dicembre 2003, n. 2088</p>

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
	<p>                     misure di prevenzione;                      - il lavoratore abbia concordato con i servizi competenti le modalità di ricerca attiva di lavoro, attraverso un <i>progetto di azione individuale</i>.                 </p> <p>                     La condizione di stato di disoccupazione si accerta con la presentazione dell'interessato presso il centro per l'impiego e la sottoscrizione della dichiarazione attestante l'immediata disponibilità allo svolgimento e alla ricerca di attività lavorativa.                 </p> <p>                     La dichiarazione deve contenere le eventuali attività professionali in precedenza svolte.                 </p> <p>                     Possono presentare, in base a condizioni previste dalla normativa regionale, la dichiarazione:                 </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i collaboratori coordinati e continuativi, i soci lavoratori di cooperative e i lavoratori dipendenti;</li> <li>- i liberi professionisti, i titolari di partita iva, i prestatori d'opera occasionale ed i lavoratori autonomi.</li> </ul>		
Valle d'Aosta	<p>                     Lo stato di disoccupazione si acquisisce mediante presentazione personale dell'interessato presso il centro per l'impiego nel cui ambito territoriale si trovi il proprio domicilio, accompagnata da dichiarazione che attesti l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.                 </p>	<p>                     I servizi competenti concordano con la persona in stato di disoccupazione l'adesione ad una serie di interventi e misure di politica attiva (ad esempio: formazione professionale, tirocini, preselezione), sulla base del cui rispetto viene effettuata la verifica di permanenza dello stato di disoccupazione ed eventualmente disposta la                 </p>	<p>                     Delibera 14 aprile 2007, n. 996.                 </p>

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
	<p>La perdita dello stato di disoccupazione è disposta dalla struttura regionale competente in materia di impiego con atto motivato, in coerenza con le procedure individuate.</p>	<p>perdita dello stato di disoccupazione.</p>	
<p>Veneto</p>	<p>La condizione di disoccupato o inoccupato deve essere comprovata dall'interessato mediante la presentazione al servizio competente e la contestuale dichiarazione di immediata disponibilità. La dichiarazione è resa e sottoscritta dall'interessato in presenza dell'addetto del centro per l'impiego o altro organismo convenzionato con la Provincia.</p>	<p>L'accertamento dello stato di disoccupazione si completa con la definizione consensuale tra lavoratore e servizio delle modalità per la ricerca attiva di una occupazione. I servizi competenti sottopongono al lavoratore la sottoscrizione di un <i>patto di servizio</i>, mediante il quale il lavoratore, edotto dei diritti e dei doveri previsti dall'ordinamento, si impegna a svolgere le attività di ricerca attiva che verranno concordate con il servizio. Il <i>patto di servizio</i> viene integrato da un <i>piano di azione individuale</i>, con il quale si stabiliscono consensualmente le azioni di ricerca e le misure di prevenzione. Il <i>patto di servizio</i> e del <i>piano di azione individuale</i> dovranno essere redatti secondo schemi predisposti a livello regionale al fine di garantirne l'uniformità su tutto il territorio.</p>	<p>Delibera Giunta regionale 18 giugno 2004, n. 1837</p>
<p>Bolzano</p>	<p>Lo stato di disoccupazione o di inoccupazione va comprovato dalla persona interessata mediante presentazione presso l'Ufficio Servizio Lavoro e la contestuale dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa. L'immediata disponibilità allo</p>	<p>L'immediata disponibilità viene ribadita in modo esplicito nel <i>patto di servizio</i>. Il <i>piano d'azione individuale</i> fa riferimento all'immediata disponibilità allo svolgimento ed alla ricerca attiva di un'occupazione, tenuto conto di alcune condizioni specifiche:</p>	<p>Decreto Presidente della Provincia 17 gennaio 2005, n. 11</p>

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
	<p>svolgimento ed alla ricerca attiva di un'occupazione è condizione irrinunciabile per il riconoscimento dello stato di disoccupazione da parte dell'Ufficio Servizio Lavoro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la situazione del mercato del lavoro, con particolare attenzione alle specificità strutturali locali;</li> <li>- i requisiti professionali e personali, le competenze specifiche e le capacità di sviluppo individuale, gli interessi e le aspirazioni nonché le condizioni di vita del soggetto interessato;</li> <li>- le offerte formative disponibili e le iniziative di formazione, di aggiornamento e di riqualificazione professionale.</li> </ul> <p>Le misure concordate nel piano d'azione individuale hanno lo scopo di trovare quanto prima possibile una nuova occupazione e di favorire lo sviluppo delle potenzialità professionali della persona interessata.</p> <p>L'accertamento dello stato di disoccupazione o di inoccupazione si completa con la definizione consensuale tra la persona interessata e l'Ufficio Servizio Lavoro delle modalità per la ricerca attiva di un'occupazione.</p> <p>L'Ufficio Servizio Lavoro sottopone alla persona disoccupata ovvero inoccupata la sottoscrizione di un <i>patto di servizio</i> che prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'indicazione delle prestazioni offerte e dei servizi dovuti da parte dell'Ufficio Servizio Lavoro, le prestazioni offerte dagli altri servizi accreditati all'avviamento al lavoro e dagli istituti di formazione ed orientamento professionale,</li> </ul>	

Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<p>nonché di altri servizi pubblici e privati;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i colloqui obbligatori presso l'Ufficio Servizio Lavoro e le informazioni circa le condizioni che comportano la perdita dello stato di disoccupazione;</li> <li>- l'obbligo per la persona interessata di adempiere a tutte le misure concordate e di svolgere una ricerca attiva del lavoro.</li> </ul> <p>Il <i>patto di servizio</i> è integrato da un <i>piano d'azione individuale</i>, con il quale sono stabilite le misure per una ricerca attiva del lavoro e per il miglioramento della situazione professionale dell'utente.</p>	
Trento	<p>La condizione di disoccupazione deve essere comprovata dall'interessato mediante la presentazione al centro per l'impiego e la contestuale dichiarazione attestante l'eventuale attività precedentemente svolta nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.</p> <p>Il centro per l'impiego verifica la permanenza dello stato di disoccupazione.</p> <p>Il centro per l'impiego può inoltre disporre indagini, anche a campione, sulla veridicità delle dichiarazioni rese dai lavoratori. Il lavoratore è tenuto a presentarsi comunque almeno una volta all'anno presso il centro per l'impiego per rendere una nuova dichiarazione di immediata disponibilità.</p>	<p>Il patto di servizio vincola il lavoratore in merito alla modalità di ricerca attiva di lavoro.</p> <p>La verifica del mancato rispetto delle azioni ivi previste comporta il venir meno della condizione di disoccupazione.</p> <p>Il <i>patto di servizio</i> può prevedere azioni, interventi e tempi diversi rispetto a quelli della normativa nazionale che si devono, in ogni caso, ritenere vincolanti rispetto ad un'eventuale assenza di misure concordate.</p> <p>Gli interventi minimi previsti in favore dei lavoratori in stato di disoccupazione sono i seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- colloquio di orientamento, da effettuarsi entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;</li> <li>- proposta di adesione ad iniziative di inserimento</li> </ul>	<p>Deliberazione Giunta provinciale 2 aprile 2004, n. 731</p>



Regione	Stato di disoccupazione	Patto di Servizio	Riferimento Normativo
		<p>lavorativo o di formazione/riqualificazione professionale o altra misura che favorisca la integrazione professionale, da formularsi entro quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione.</p> <p>I lavoratori possono, in ogni caso, accedere ai servizi ed interventi con modalità diretta, a prescindere dagli interventi minimi sopra previsti, secondo le procedure organizzative in essere ed i tempi definiti presso il centro per l'impiego.</p>	

Dalla lettura delle normative regionali appare evidente la difformità e disomogeneità della definizione di patto di servizio, a partire anche dall'espressione utilizzata per individuare questo istituto. Accanto alla denominazione più diffusa di *patto di servizio*, vengono utilizzate altre locuzioni, quali: *patto di servizio integrato* (in particolare quando si trova abbinato al piano di azione individuale), *piano individuale di inserimento lavorativo*, *patto per la ricerca occupazionale*, *progetto di azione individuale* <sup>(13)</sup>.

In alcune realtà (Sardegna, Valle d'Aosta), non si parla esplicitamente di un patto o un accordo, ma soltanto della necessità di concordare tra servizi competenti e persona in stato di disoccupazione l'adesione ad una serie di interventi e misure di politica attiva, che si traduce poi nella prassi amministrativa a tutti gli effetti in un patto di servizio (in Valle d'Aosta denominato *patto di adesione alle misure concordate*).

Nel caso della Lombardia, il patto di servizio raccoglie e contiene anche la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, che deve essere rilasciata ai servizi competenti dal lavoratore che intenda acquisire lo stato di disoccupato, secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 181 del 2000. In tale contesto regionale, quindi, con la sottoscrizione del patto di servizio, il lavoratore disoccupato rilascia contestualmente la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro.

Nella maggioranza dei casi, invece, il patto di servizio e la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro sono documenti distinti, tanto è vero che il patto di servizio richiama spesso la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, attraverso la richiesta di indicazione della data in cui tale dichiarazione è stata resa <sup>(14)</sup>.

In tutte le normative regionali si prevede che il patto sia successivo ad un colloquio teso ad accertare le effettive disponibilità e risorse del lavoratore in relazione alle opportunità offerte dal mercato del lavoro.

---

<sup>(13)</sup> Nella legislazione delle Emilia Romagna e della Puglia viene utilizzata l'espressione *patto che raccoglie le misure concordate tra il servizio competente e la persona in stato di disoccupazione*, sintetizzata in *patto*.

<sup>(14)</sup> Friuli, Emilia Romagna, Lazio, Puglia.

In alcune Regioni (così in Emilia Romagna, Puglia, Lombardia), si stabilisce che il patto impegna ugualmente il servizio per l'impiego e l'utente, così come «costituisce lo strumento che consente all'operatore del servizio e all'utente di definire con chiarezza le attese e gli impegni reciproci, nonché fornire motivazione e certezza giuridica a comportamenti ed atti amministrativi conseguenti», secondo una felice espressione formulata dalla normativa delle Marche ma similmente presente anche in altri contesti regionali.

Alcune delibere individuano poi specifici standard minimi per la definizione del patto ed allegano agli orientamenti un modello di patto. La Regione Veneto sente la necessità per esempio di specificare ciò con la necessità di assicurare, almeno nel territorio regionale, un'uniformità di contenuto e di forma.

Allo stesso modo a livello contenutistico le attività di orientamento, formazione, ricerca attiva del lavoro, riqualificazione sono elementi tipici di tutti i patti di servizio. In particolare alcuni legislatori regionali ricordano come le misure devono comunque essere volte a favorire l'integrazione professionale, migliorare l'occupabilità dei soggetti coinvolti, affinché il patto possa diventare un nuovo punto di partenza professionale.

Occorre poi osservare come alcune Regioni prevedano l'integrazione del patto di servizio con un *piano di azione individuale*, diversamente denominato, (presente in 10 Regioni/Province Autonome), che è previsto specifichi le azioni di ricerca del lavoro e le misure finalizzate all'inserimento o reinserimento lavorativo, con contenuti diversificati nelle differenti normative regionali.

Tabella 3

<b>Regione</b>	<b>Piano di azione individuale</b>
Abruzzo	Sì
Basilicata	Sì
Bolzano	Sì
Calabria	No
Campania	No
Emilia R.	No
Friuli V.G.	Sì
Lazio	No
Liguria	No
Lombardia	Sì

Marche	No
Molise	Sì
Piemonte	No
Puglia	No
Sardegna	No
Sicilia	Sì
Toscana	Sì
Trento	No
Umbria	No
Valle D'Aosta	No
Veneto	Sì

Come sarà approfondito nella sezione dedicata alla funzione del patto, la statuizione del solo patto di servizio ovvero l'integrazione dello stesso mediante un piano di azione individuale determina conseguentemente che tali strumenti, e in particolare il patto di servizio, abbia una diversa funzione e valenza.

### 3. L'implementazione nella prassi del Patto di servizio

A seguito del monitoraggio della normativa emanata dalle Regioni e delle Province Autonome, volto alla verifica dell'adozione del patto di servizio nei diversi ordinamenti regionali, pare interessante verificare l'effettiva implementazione dello strumento nella realtà.

A tal fine sono utili gli studi dell'Isfol che, nell'analizzare il funzionamento dei centri per l'impiego, con particolare riferimento all'accertamento dello stato di disoccupazione e all'accesso alle politiche attive per il lavoro <sup>(15)</sup>, hanno esaminato anche l'effettiva attivazione da parte dei servizi pubblici per l'impiego dello strumento del patto di servizio.

Da tale analisi, si riscontra che sul totale nazionale dei centri per l'impiego, soltanto il 46,2 per cento adotta di fatto il patto di servizio, con un notevole scostamento tra Centro Nord (65,7 per cento) e Sud e Isole (18 per cento) <sup>(16)</sup>, risultato dipendente anche dal fatto che sono in particolare Regioni meridionali e insulari (Campania e Sicilia <sup>(17)</sup>) che non prevedono tale strumento nel loro ordinamento.

Le Regioni che hanno istituito il patto di servizio contano sul loro territorio in totale 362 centri per l'impiego (sul totale nazionale di 532). Se confrontiamo questo dato con il numero dei centri per l'impiego (246) che di fatto attuano il patto di servizio in quelle Regioni, è evidente che all'interno di alcune Regioni nelle quali il patto di servizio è previsto a livello normativo non viene effettivamente attuato da tutti i centri per l'impiego.

Area geografica	Centro per l'impiego totali	Centro per l'impiego che attuano patto di servizio	
	v.a.	v.a.	%
Centro Nord (*)	283	207	73,14%
Sud e Isole (*)	79	39	49,37%

<sup>(15)</sup> Cfr. G. BARONIO, M. MAROCCO, *Il caso dei "Centri Integrati per l'Impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, Studi Isfol, 2008, n. 3, e R. LANDI, *Le procedure di accertamento dello stato di disoccupazione e di attivazione dei disoccupati nei Centri per l'impiego*, Studi Isfol, 2008, n. 5.

<sup>(16)</sup> I dati sono di fonte Isfol, Indagine nazionale sui Cpi, 2008 (dati provvisori), cfr. R. LANDI, *Le procedure di accertamento dello stato di disoccupazione e di attivazione dei disoccupati nei Centri per l'impiego*, cit.

<sup>(17)</sup> I dati sono relativi al 2008 quando ancora in Sicilia non era previsto il patto di servizio, introdotto soltanto nel 2009.

Italia	362	246	67,96%

(\*) Dati relativi alle sole Regioni che hanno istituito il patto di servizio

Fonte: proprie elaborazione su dati Isfol, Indagine nazionale sui centri per l'impiego, 2008 dati provvisori

Nel dettaglio, circo il 68 per cento dei centri per l'impiego delle Regioni che hanno istituito il patto di servizio lo adottano nel concreto. Se si analizzano i dati con riferimento alle specifiche aree geografiche, è possibile constatare che nel Centro Nord la percentuale è superiore arrivando al 73 per cento, mentre al Sud e Isole la percentuale è al 49 per cento.

Tali dati denotano evidentemente come non tutte le Province oppure non tutti i centri per l'impiego di una stessa Provincia adottino di fatto lo strumento del patto di servizio, anche quando esso è previsto dalle normative regionali.

#### 4. La forma e il contenuto del patto di servizio: diritti e doveri delle parti

La forma del patto di servizio è strettamente legata alla funzione che esso assume <sup>(18)</sup>. In prima approssimazione <sup>(19)</sup>, tra le principali funzioni del patto di servizio, si evidenzia quella dell'esplicitazione degli impegni del lavoratore disoccupato nella ricerca attiva di un lavoro con l'obiettivo della sua responsabilizzazione e attivazione verso il reinserimento nel mercato del lavoro. Strumentale alla presa di coscienza da parte del lavoratore disoccupato e alla realizzazione di questi obiettivi è la sottoscrizione del patto di servizio, che quindi necessita la forma scritta.

Con riferimento al contenuto, esso viene definito dalla normativa regionale che istituisce e regola il patto di servizio, individuandone, in alcuni casi (Basilicata e Veneto), anche uno schema predeterminato che le Province devono utilizzare e seguire nella redazione dei patti con i lavoratori. Questa opzione ha il vantaggio di fornire alla Province un modello di patto di servizio preimpostato e garantirne quindi l'uniformità sul territorio regionale <sup>(20)</sup>.

Il modello della Basilicata, oltre a indicare i nominativi e i riferimenti dei contraenti (lavoratore disoccupato e centro per l'impiego), riporta gli impegni e gli obblighi delle parti. Il centro per l'impiego deve fornire i servizi e garantire: la tutela delle informazioni raccolte durante i colloqui e le interviste; servizi congrui alla reale disponibilità al lavoro dichiarata dalla persona; il supporto alla ricerca attiva del lavoro, l'equità di trattamento nei confronti dei richiedenti. Il lavoratore disoccupato che richiede di accedere ai servizi si impegna a: fornire informazioni corrette durante i colloqui e le interviste; specificare la propria reale ed effettiva disponibilità al lavoro; partecipare attivamente alle iniziative proposte dal Centro; fornire informazioni, qualora richieste, sugli esiti dei

---

<sup>(18)</sup> Cfr., *infra*, paragrafo successivo.

<sup>(19)</sup> Cfr., *supra*, paragrafo 1, mentre di approfondirà la questione della funzione del patto nel paragrafo successivo.

<sup>(20)</sup> Si esprime esplicitamente in tal senso la normativa della Regione Veneto negli *Indirizzi operativi per l'attuazione del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, Allegato A DGR n. 1837 del 18 giugno 2004*: «al fine di assicurare uniformità di contenuto e di forma del patto di servizio e del piano di azione individuale gli stessi dovranno essere redatti secondo schemi predisposti dall'ente regionale Veneto Lavoro e approvati dalla Direzione regionale lavoro».

contatti finalizzati all'inserimento lavorativo (enti di formazione, imprese, aziende, ecc.). Il patto richiama inoltre le sanzioni, in particolare in caso di mancato rispetto degli impegni assunti dal lavoratore disoccupato, la perdita dello stato di disoccupazione.

Altre Regioni (Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Puglia), invece della predisposizione di uno scheda fisso di patto di servizio, hanno optato per l'elencazione degli elementi e degli aspetti che devono essere contenuti nel patto.

Nella legislazione di Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Puglia è previsto, infatti, che il patto debba contenere i seguenti elementi standard:

- cognome, nome e codice fiscale dell'utente;
- data in cui è stata resa la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro;
- condizioni particolari del lavoratore;
- disponibilità o indisponibilità a determinate tipologie di lavoro;
- misure concordate per migliorare l'occupabilità dell'utente;
- misure concordate per la ricerca attiva di lavoro;
- rinvio ad altri servizi;
- cognome e nome dell'operatore;
- firma dell'operatore e dell'utente.

Lo stesso schema viene seguito dalla Regione Lazio, che aggiunge l'indicazione delle date del primo e dei successivi colloqui.

Nel definire il contenuto del patto di servizio, la Regione Lombardia non si sofferma tanto sugli aspetti e informazioni formali, ma cerca di dettagliare gli elementi che sono strettamente collegati alla funzione del patto, quindi prevedendo che esso debba contenere:

- i soggetti coinvolti;
- le tappe del percorso concordato;
- le modalità e i tempi di attuazione, verifica e monitoraggio del percorso individuato;
- gli impegni assunti dall'utente e dall'operatore e le conseguenze derivanti dal mancato rispetto di tali impegni;
- il luogo e la data di stipula.



In generale, conseguentemente alle procedure definite dalle Regioni, il patto di servizio può contenere l'impegno delle parti allo svolgimento di un colloquio di orientamento (Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Veneto, Bolzano, Trento) o in alternativa contenerne già le risultanze (Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Toscana), nel caso in cui il colloquio di orientamento sia considerato come il primo contatto tra utente e servizi nel quale ci si preoccupa di «accertare e registrare le effettive disponibilità del lavoratore» sulla base delle quali disegnare e stipulare il patto di servizio <sup>(21)</sup>.

Il patto di servizio contiene, inoltre, l'impegno da parte del lavoratore ad attuare le *azioni concordate* con il servizio per l'impiego, dove per azioni concordate si intendono tutte le azioni e misure «con funzione di orientamento, formazione, riqualificazione professionale, tirocinio ed ogni altra iniziativa proposta dal servizio per l'impiego volta a favorire l'integrazione professionale o a migliorare le possibilità di inserimento lavorativo» <sup>(22)</sup>, nonché azioni di ricerca attiva del lavoro.

È possibile osservare come prevalente sia comunque l'impostazione tesa ad incentrarsi su quelle azioni già indicate dal legislatore nazionale e che afferiscono appunto all'ambito dell'orientamento, della formazione e riqualificazione professionale ed dell'inserimento/reinserimento lavorativo.

Negli ordinamenti regionali in cui accanto al patto di servizio è previsto un piano di azione individuale (Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Molise, Sicilia, Toscana, Veneto, Bolzano), nel primo è espresso l'impegno allo svolgimento delle azioni concordate che sono invece specificate nel secondo <sup>(23)</sup>. Negli altri casi (Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche,

---

<sup>(21)</sup> Si veda DCR Lombardia 10 luglio 2007, n. VIII/404, in cui si afferma che «Il colloquio di orientamento accerta le effettive disponibilità e risorse del lavoratore in relazione alle opportunità offerte dal mercato del lavoro; valuta anche le possibilità di avvalersi dei servizi competenti per la ricerca attiva di lavoro. Nel colloquio si indicano, altresì, modi e tempi di rappresentazione e si danno informazioni in ordine agli eventi che comportano la perdita dello stato di disoccupazione. Al termine del colloquio il lavoratore e l'operatore del servizio competente definiscono in un apposito modello le modalità concordate per l'accesso ai servizi e la fruizione dei sostegni.»

<sup>(22)</sup> Art. 17, DGR Abruzzo 24 febbraio 2006, n. 157; simili, anche, DRG Molise 30 agosto 2007, n. 1003, e Decreto Presidente Giunta Regionale Toscana 4 febbraio 2004, n. 7/r.

<sup>(23)</sup> Infatti nella normativa delle diverse Regioni si riscontrano espressioni simili, riassumibili in: Mediante il *patto di servizio* il lavoratore si impegna a svolgere le azioni concordate nel *piano di azione individuale*.

Puglia, Trento, Umbria), le attività che il lavoratore si impegna ad intraprendere sono direttamente descritte all'interno del patto di servizio.

Più in generale, sono elencati nel patto di servizio gli impegni di ciascuna parte ovvero dell'utente e del servizio per l'impiego. Con riferimento al lavoratore, oltre ai vincoli di partecipare ai colloqui con il centro per l'impiego e alle attività concordate, sono indicati il rispetto del contenuto del patto e dell'eventuale piano d'azione individuale, l'obbligo di comunicare l'accettazione di un nuovo lavoro o di un corso di formazione, l'obbligo di comunicare lo svolgimento di altre attività lavorative al fine di poter determinare la conservazione o la perdita dello stato di disoccupazione, l'obbligo di ricercare attivamente una nuova occupazione.

Agli impegni che deve assumere il lavoratore, corrispondono tendenzialmente obblighi speculari da parte del servizio per l'impiego, che consistono nell'erogazione di colloqui di orientamento o per l'elaborazione dei piani individuali, nell'individuazione delle misure e interventi per la riqualificazione e il reinserimento del lavoratore, nel sostegno e programmazione delle ricerca autonoma di un lavoro. Interessante notare, invece, come difficilmente venga esplicitato nei patti l'impegno da parte dei servizi per l'impiego di formulare una proposta di lavoro congruo.

Il patto di servizio contiene quindi impegni che sono stabiliti dal patto stesso, accanto ad altri invece determinati dalle norme.

Il patto di servizio contiene inoltre un parte informativa che rende noto e/o ricorda all'utente le modalità di acquisizione, conservazione, sospensione e perdita dello stato di disoccupazione. Tra queste ultime, generalmente, è specificato anche il caso della mancata sottoscrizione del patto stesso e la mancata partecipazione alle attività concordate al suo interno <sup>(24)</sup>.

Per riassumere, quindi, nelle Regioni in cui viene utilizzato soltanto lo strumento del patto di servizio, il suo contenuto si caratterizza per le risultanze del colloquio tra il lavoratore disoccupato e l'operatore del centro per l'impiego, l'individuazione delle misure concordate da attuare con l'obiettivo del reinserimento nel mercato del lavoro, nonché le informazioni sui diritti del

---

<sup>(24)</sup> Nel dettaglio, si veda, *infra*, paragrafo 7.

lavoratore disoccupato e gli impegni delle parti. Nel caso in cui il patto di servizio sia integrato dal piano di azione individuale, il patto di servizio definisce le tappe del percorso che le parti si impegnano a intraprendere, generalmente costituite dallo svolgimento del colloquio individuale, dalla sottoscrizione del piano di azione individuale e l'impegno del rispetto del piano di azione individuale contenente la specificazione delle misure concordate.

## 5. La funzione del patto di servizio

### *5.1. La funzione degli accordi tra il beneficiario e la pubblica amministrazione in una prospettiva comparata*

Nell'ambito dei sistemi di *workfare*, l'obiettivo primario è un veloce reinserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari di prestazioni sociali, allo scopo di favorire la loro indipendenza economica e contestualmente la loro uscita dal sistema di tutela contro la disoccupazione <sup>(25)</sup>. Tale azione si sviluppa attraverso le c.d. politiche di attivazione e in particolare attraverso il collegamento delle politiche attive con le politiche passive <sup>(26)</sup>. Questo significa che l'erogazione delle prestazioni sociali è collegata e subordinata all'accettazione del beneficiario della partecipazione a misure di politica del lavoro che contribuiscono ad aumentare la sua occupabilità e favorire il rientro nel mercato del lavoro. In particolare esse si concretizzano in progetti di formazione e riqualificazione professionale, in percorsi di consulenza, assistenza e orientamento del lavoratore da parte dei servizi per l'impiego.

In questa prospettiva, in tali contesti, l'accordo tra il beneficiario e i servizi per l'impiego rappresenta concretamente il punto di incontro tra le politiche attive e le politiche passive del lavoro e soprattutto la sottoscrizione dell'accordo diventa il presupposto per l'accesso ai benefici.

### *5.2. La condizionalità dei benefici previdenziali e il patto di servizio*

Tali ultime considerazioni non sono altrettanto vere nel quadro italiano, dove

---

<sup>(25)</sup> Questa impostazione viene definita *Work First Strategy*, cfr., con riferimento all'Olanda, E. SOL, Y. HOOGTANDERS, *Steering by Contract in the Netherlands: New Approaches to Labour Market Intergration*, in E. SOL, W. WESTERVELD (eds.), *Contractualism and Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, cit., 147, e con riferimento al Regno Unito, R. ARNKIL, *Finnish Public Employment Service Reform: The Network Model*, in G. DI DOMENICO, S. SPATTINI (Eds.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment*, Kluwer Law International, The Hague, 2008, paragrafo 2.3.1.3.

<sup>(26)</sup> Su tale tema cfr. M. PETERS, R. DORENBOS, M. VAN DER ENDE, M. VERSANTVOORT, M. ARENTS, *Benefit Systems and their Interaction with Active Labour Market Policies*, Commissione Europea, febbraio, 2004, e sulla questione dell'integrazione di politiche attive e passive e sulle politiche di attivazione da una prospettiva italiana, cfr. S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, cit., cap. IV.

il patto di servizio *non può assumere la funzione di condizionare e subordinare l'accesso alle prestazioni previdenziali.*

Il mancato condizionamento da parte del patto di servizio dell'ottenimento di benefici previdenziali è facilmente comprensibile in considerazione del fatto che il patto lega il lavoratore disoccupato non all'ente erogatore del trattamento previdenziale (ovvero l'INPS), ma al servizio pubblico per l'impiego ovvero il centro per l'impiego, o anche un soggetto accreditato e a ciò delegato dall'ente pubblico.

Proprio per quanto appena affermato, infatti, il patto di servizio non viene sottoscritto soltanto da beneficiari di una prestazione previdenziale, ma anche da lavoratori disoccupati non beneficiari di alcun trattamento di sostituzione del reddito. A sua volta, questa circostanza può contribuire a spiegare la ragione per cui non si crea la condizionalità tra il patto e l'erogazione della prestazione previdenziale.

È opportuno ricordare, inoltre, che l'indennità di disoccupazione è subordinata, oltre che al soddisfacimento dei requisiti specifici, all'ottenimento dello *status* di disoccupazione che si acquisisce con la presentazione dell'interessato presso il servizio competente e il rilascio di una dichiarazione (di cui all'articolo 2, comma 1, decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modifiche) circa l'attività precedentemente svolta e l'immediata disponibilità allo svolgimento di un'attività lavorativa.

Di fatto, questo tentativo di condizionare l'erogazione dell'indennità di disoccupazione all'impegno del disoccupato alla ricerca attiva di un lavoro e alla sua immediata disponibilità a intraprendere una nuova attività lavorativa si è rivelata poco efficace e si è trasformata di fatto, anch'essa, in una semplice procedura amministrativa e burocratica.

Oggi, la norma di cui all'articolo 19, comma 10, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, subordina *il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito direttamente alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale*, pena la perdita del diritto al trattamento stesso. Proprio questa dichiarazione di disponibilità *ex* articolo 19 ha introdotto una vera condizionalità, per cui la sottoscrizione di questa dichiarazione da

rilasciare direttamente all'ente previdenziale è elemento essenziale dell'accesso al beneficio, benché permanga in ogni caso la necessità dell'acquisizione dello *status* di disoccupazione per accedere alla indennità di disoccupazione.

Il patto di servizio, invece, rimane estraneo al rapporto giuridico previdenziale <sup>(27)</sup>, non condizionando, come detto, l'erogazione del beneficio economico alla sua sottoscrizione.

Per completezza, appare opportuno specificare, anche, che per rendere efficace il sistema di attivazione dei beneficiari di prestazioni sociali verso la ricerca attiva di un lavoro e l'incentivazione al reinserimento nel mercato, la condizionalità dei trattamenti di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, è necessariamente completata da un sistema di sanzioni, consistente nella decadenza dal diritto al beneficio <sup>(28)</sup>.

Nel dettaglio, il comma 10 dell'articolo 19 dispone che il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto in caso di rifiuto di sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità. Una volta sottoscritta, la decadenza dal diritto al trattamento interviene in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di partecipazione non regolare, nonché in caso di rifiuto di un lavoro congruo ai sensi del articolo 1-*quinquies* del decreto legge 5 ottobre 2004, n. 249 <sup>(29)</sup>.

Inoltre, la decadenza non comporta soltanto la perdita del diritto al beneficio, ma anche di qualsiasi erogazione di carattere retributivo che dovesse essere ad esso collegata (per esempio integrazioni del beneficio a carico del datore di lavoro), fatti salvi i diritti già maturati.

Il comma 10 dell'articolo 19 va letto, inoltre, in combinato disposto con il comma 4 che individua una banca dati informatica, predisposta dall'Inps, per

---

<sup>(27)</sup> M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, Working Paper Adapt 2008, n. 64; C. LAGALA, *Precariato e Welfare in Italia*, Ediesse, Roma, 2005; F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008.

<sup>(28)</sup> Disciplina definita dall'art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008 e specificata dal D.I. 19 maggio 2009, nonché ripresa dalla circolare INPS 26 maggio 2009, n. 73.

<sup>(29)</sup> Un lavoro è definito congruo quando è inquadrato ad un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza e quando il luogo di lavoro si trova a non più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore oppure è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici.

garantire la lineare e trasparente circolazione delle informazioni a tutti i servizi competenti, comprese le agenzie private del lavoro, sui percettori dei trattamenti di sostegno al reddito, al fine di poter offrire loro percorsi formativi e occasioni di lavoro.

### *5.3. Il patto di servizio come strumento di gestione dell'erogazione dei servizi*

Nel sancire la competenza regionale della definizione degli obiettivi e degli indirizzi operativi delle azioni che i servizi competenti devono attuare con il fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e prevenire la disoccupazione di lunga durata, l'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come è andato consolidandosi a seguito della riforma ad opera del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, definisce alcuni servizi minimi che le Regioni sono chiamate ad erogare. Nel dettaglio si tratta di interviste periodiche e misure di politica attiva secondo le modalità definite tra le parti e in particolare di un colloquio di orientamento entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione e di una «proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale»<sup>(30)</sup>.

Tenendo in considerazione questi compiti minimi affidati dalla normativa nazionale ai servizi per l'impiego, insieme alle previsioni normative regionali, le singole Regioni hanno spesso definito il patto di servizio come uno strumento di organizzazione e gestione dell'erogazione dei servizi sopraelencati nei confronti dei lavoratori disoccupati.

Attraverso il patto di servizio, infatti, i servizi per l'impiego descrivono forme, tempi e modalità degli interventi a favore del lavoratore disoccupato al fine di supportare la sua ricerca di un nuovo lavoro e il reinserimento nel mercato, mentre il lavoratore si impegna a seguire il percorso di reinserimento e svolgere le azioni ivi indicate. Si tratta, pertanto, di uno strumento messo a disposizione

---

<sup>(30)</sup> Art. 3, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 181/2000.

dei servizi competenti per sollecitare tale impegno del disoccupato nella ricerca di un'attività lavorativa o nel prendersi cura della propria formazione e riqualificazione.

Esaminando nel dettaglio il patto di servizio, è interessante verificare l'eventuale differenza di funzioni specifiche tra il patto di servizio nei contesti dove è strumento unico ovvero nelle realtà regionali in cui è integrato dal piano di azione individuale.

Nelle Regioni in cui viene adottato il solo patto di servizio, esso assume la funzione di esplicitare gli impegni delle parti volti al raggiungimento dell'obiettivo comune del reinserimento del disoccupato nel mercato del lavoro e individuare nel dettaglio gli interventi da erogare a favore del lavoratore, ritenuti adeguati a seguito di uno o più colloqui e concordati con lo stesso <sup>(31)</sup>, consentendo quindi ai servizi per l'impiego di utilizzare questo strumento per l'organizzazione e la gestione dell'erogazione degli interventi stessi.

Nell'ipotesi alternativa, in cui il patto di servizio sia completato dal patto di azione individuale, è quest'ultimo che svolge la funzione specifica di individuazione delle misure da offrire al lavoratore disoccupato, quali corsi di riqualificazione, ulteriori colloqui di consulenza e orientamento, ecc., il quale si impegna a parteciparvi o a svolgerle. Il patto di servizio, invece, assume, da un lato, una funzione di accordo preliminare tra lavoratore disoccupato e servizi per l'impiego per la successiva definizione e sottoscrizione del piano di azione individuale e, dall'altro lato, svolge la funzione di esplicitare gli impegni delle parti a erogare servizi e a svolgere le azioni concordate.

In altre parole, in caso di compresenza del patto di servizio e del piano di azione individuale, il primo svolge la funzione di strumento regolatore del rapporto tra le parti, codificando diritti e doveri, mentre il secondo esplicita il programma di attività concordato tra il servizio per l'impiego e il singolo disoccupato.

Tuttavia, il patto di servizio inteso in senso ampio, quindi sia come strumento singolo, sia nella sua variante di patto integrato dal piano di azione individuale, unisce le funzioni di esplicitazione degli impegni delle parti e quindi di

---

<sup>(31)</sup> Con riferimento allo specifico contenuto, cfr., *supra*, paragrafo 4.



regolazione del loro rapporto e di descrizione delle attività, delle misure e delle azioni che le parti devono rispettivamente attuare.

#### *5.4. Il patto di servizio come strumento di attivazione del disoccupato*

Se si analizza il patto di servizio dalla prospettiva del lavoratore disoccupato, con la sua sottoscrizione egli si impegna a partecipare ai colloqui di orientamento, ad aderire alle proposte formative e di impiego e attuare e rispettare le misure concordate con il servizio per l'impiego e ricercare attivamente un lavoro secondo le modalità definite. In realtà questi impegni del lavoratore non trovano origine nel patto di servizio ma sono definiti dalla legge e in particolare nel decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 (in particolare degli articoli 1, 2, 3 e 4).

Da questo punto di vista, nell'ambito del rapporto tra il disoccupato e/o beneficiario della prestazione sociale e servizi competenti, il patto di servizio (nella sua accezione ampia) non dà origine a nuovi obblighi, ma piuttosto ribadisce ed esplicita gli obblighi del lavoratore disoccupato stabiliti dalle norme. Il patto di servizio, attraverso la sottoscrizione di impegni stabiliti in forza di legge, intende perciò consentire al lavoratore di avere piena coscienza e conoscenza di quegli obblighi e della loro attuazione. Con questo obiettivo, sembra allora possibile affermare che il patto di servizio svolge la funzione di responsabilizzazione del lavoratore disoccupato verso la sua condizione e la necessità dell'impegno nella ricerca attiva di un lavoro, nonché di attivazione verso un percorso per il reinserimento nel mercato del lavoro.

#### *5.5. Le funzioni del patto di servizio*

Il fatto che il patto di servizio non sia parte del rapporto giuridico previdenziale ha consentito di escludere, nel contesto italiano, una sua funzione di condizionamento dell'accesso del lavoratore disoccupato ai benefici

previdenziali, mentre appare piuttosto uno strumento di regolazione dei rapporti tra i lavoratori disoccupati e i servizi per l'impiego, con particolare riferimento alle misure che questi possono erogare.

In considerazione di questo obiettivo, si è in effetti evidenziato come il patto di servizio assuma anche la funzione di esplicitare gli impegni e gli obblighi delle parti che trovano, comunque, la loro origine nell'ordinamento giuridico.

È interessante osservare, poi, che in base alla prospettiva assunta, dell'una o dell'altra parte, emergono chiaramente ulteriori funzioni del patto.

Dalla prospettiva della pubblica amministrazione, fornitrice di servizi, risulta evidente la funzione del patto di servizio come strumento di organizzazione e gestione delle modalità, tempi e forme dell'erogazione degli interventi dei servizi per l'impiego nei confronti dei lavoratori disoccupati.

Dal punto di vista del lavoratore disoccupato, gli impegni previsti a suo carico evidenziano invece la funzione di responsabilizzazione e attivazione del disoccupato stesso.

## 6. La natura giuridica

La natura giuridica del patto di servizio risulta di non facile individuazione, sia per la complessità dei profili che in esso si intrecciano, sia per la molteplicità e diversificazione regionale delle discipline. La questione di maggiore interesse riguarda la sua possibile qualificazione come contratto oppure non.

In questa prospettiva, uno sguardo al panorama internazionale può essere di aiuto per comprendere se tale schema consensuale sia riconducibile ad un contratto.

### *6.1. Il contratto tra il disoccupato e/o beneficiario di una prestazione sociale e la pubblica amministrazione in una prospettiva internazionale*

Nei diversi Paesi europei per definire quello che è uno strumento di regolazione del rapporto tra soggetto pubblico e soggetto beneficiario vengono utilizzate espressioni che evocano il momento contrattuale. Nel Regno Unito si parla di *jobseeker agreement*, in Olanda di *client contracting*, in Germania di *Engliederungsvereinbarung*, in Francia di *contrat d'insertion*; tutti accordi in cui sono contenuti i diritti e doveri di entrambe le parti, nonché il piano di reinserimento del soggetto disoccupato. In tali Paesi, si assiste ad un reale percorso individualizzato del disoccupato; il *jobseeker agreement* inglese, per esempio, è soggetto a rivisitazione ogni tredici settimane e cambia del tutto i suoi caratteri dopo un periodo di disoccupazione superiore a diciotto mesi, a riprova del costante contatto esistente coi servizi per l'impiego.

L'aspetto individuale proprio del programma di reinserimento e gli impegni delle parti non basterebbero però a fare di tale intesa un contratto giuridicamente vincolante. In realtà, il termine contratto, secondo la letteratura internazionale, starebbe a sottolineare il nesso di corrispettività esistente tra l'erogazione della prestazione e l'offerta di azioni di politiche attive del lavoro, da un lato, e l'attivazione nella ricerca del lavoro, dall'altro, nonché il passaggio da una norma generale e astratta in cui è previsto l'accordo (e le conseguenti responsabilità in caso di violazione) a un rapporto individualizzato che tenga

conto delle specifiche esigenze del disoccupato.

Non vi sarebbe, perciò, una reale parità di posizione tra le due parti, sì da poter parlare tecnicamente di libertà contrattuale o, a proposito dei comportamenti richiesti al lavoratore, di obbligazioni contrattuali vere e proprie. Il disoccupato ha, infatti, la necessità, piuttosto che la libertà, di accedere ai trattamenti, in mancanza dei quali metterebbe a rischio la sussistenza personale e della propria famiglia. Il servizio pubblico per l'impiego, dal suo canto, in presenza dei necessari presupposti, non può scegliere di non erogare il trattamento, violerebbe la legge e lederebbe i diritti fondamentali dell'individuo.

Il termine contratto sembra perciò utilizzato in senso atecnico, mentre più appropriata sembrerebbe la definizione di *quasi contratto*, come sottolineato da alcuni Autori <sup>(32)</sup>.

Non essendo espressione di una reale autonomia privata, quello che viene definito contratto, a livello internazionale, mira piuttosto a essere «uno strumento di attivazione del lavoratore beneficiario di una prestazione sociale verso la ricerca attiva di un lavoro e supporto nel suo reinserimento nel mercato del lavoro». In altri termini, si tratta di uno «strumento per rafforzare ed esplicitare il rapporto che, in forza della legge», lega il disoccupato ai servizi competenti, «nonché una modalità di chiarificazione e definizione delle azioni richieste alle parti, delle aspettative e dei comportamenti richiesti, pena l'interruzione delle erogazioni delle prestazioni o del servizio» <sup>(33)</sup>.

## ***6.2. La natura giuridica del patto di servizio***

Anche per il contesto italiano e relativamente al patto di servizio, sembrano applicabili le riflessioni svolte con riferimento all'ambito internazionale <sup>(34)</sup>.

L'analisi degli atti regionali, in particolare, conduce alla ricostruzione dei patti

---

<sup>(32)</sup> E. EICHENHOFER, M. WESTERVELD, *Contractualism: A Legal Perspective*, cit.; M. FREEDLAND, D. KING, *Client Contractualism between the Employment Service and Jobseekers in the United Kingdom*, in E. SOL, M. WESTERVELD (a cura di), *Contractualism in employment service: A New Form of Welfare State Governance*, cit.; nonché S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, spec., capitolo III.

<sup>(33)</sup> S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, cit.

<sup>(34)</sup> Cfr. *supra*, paragrafo 6.1.

di servizio come modelli organizzativi orientati a privilegiare «l'attivazione degli utenti e l'assunzione di un più alto livello di responsabilità personale in capo ai beneficiari dell'intervento pubblico»<sup>(35)</sup>. Non si tratterebbe, secondo una parte della dottrina, dell'esercizio in forma privata di potestà pubbliche, di un'attività contrattuale, bensì di modalità di organizzazione dei servizi pubblici volti ad incoraggiare i lavoratori nella ricerca attiva di un lavoro. Tale strumento sarebbe perciò utilizzato dai servizi per l'impiego come leva di selezione dei soggetti disposti, volontariamente, ad impegnarsi nei programmi di promozione dell'occupabilità e di riqualificazione cui sono destinate le risorse economiche.

Vale anche per il patto di servizio la considerazione sulla mancanza di una reale autonomia privata del lavoratore disoccupato, in quanto egli si trova in una condizione di necessità ed è obbligato a sottostare alle regole imposte dalla normativa. È anche vero che il lavoratore disoccupato può scegliere di non sottoscrivere il patto di servizio e non usufruire dei servizi erogati dai centri per l'impiego, esercitando in qualche modo la sua libertà negoziale.

Un altro indice che depone a sfavore della qualificazione del patto come un contratto è rappresentato dal fatto che la Pubblica Amministrazione non opera su un piano di parità rispetto alla controparte. Tale circostanza è dimostrata anche dalla mancanza di un regime sanzionatorio a carico dei Centri per l'impiego.

Al contrario, il regime sanzionatorio<sup>(36)</sup> trova applicazione nei confronti di una sola parte, l'utente, che ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e delle relative normative regionali, è soggetto alla perdita dello stato di disoccupazione e della possibilità di accedere ai servizi per l'impiego<sup>(37)</sup>.

C'è chi ritiene, invece, che il rapporto che si instaura tra la pubblica amministrazione e il lavoratore disoccupato sia ascrivibile al diritto privato; in particolare, «nel momento in cui la Pubblica Amministrazione pone a

---

(35) A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, cit.; la natura pubblicistica del Patto viene condivisa anche da D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti*, Cacucci, Bari, 2004.

(36) Si veda, *infra*, paragrafo 7.

(37) M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, cit.

disposizione del singolo le misure funzionali a rendere effettivo il bene lavoro, nasce il presupposto del rapporto obbligatorio. Da una parte, quella del disoccupato involontario, vi è l'offerta di lavoro e la disponibilità delle energie fisiche e psichiche; dall'altra, c'è l'impiego delle misure deliberate dall'amministrazione»<sup>(38)</sup>.

Ricostruendo in termini privatistici il rapporto, ne discende che in mancanza di offerta di servizi, specie se appartenenti ai livelli essenziali delle prestazioni, il lavoratore, titolare di un diritto soggettivo leso, possa avanzare pretesa di risarcimento del danno (contrattuale) nei confronti dell'amministrazione inadempiente. Se è il lavoratore, parte del rapporto, a non adempiere agli obblighi assunti col patto (es. la poca diligenza nel frequentare corsi di formazione o rifiuto di *stage* e colloqui o di opportunità lavorative) si ha la perdita dello stato di disoccupazione, espressione e conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo di prestazione di lavoro<sup>(39)</sup>.

Anche altri autori<sup>(40)</sup> fanno ricorso al diritto privato e ritengono che il patto di servizio sia un vero e proprio negozio giuridico tra il lavoratore e il servizio per l'impiego il cui contenuto, seppur con spazi di discrezionalità, deve essere congruo a realizzare le finalità dell'ordinamento ovvero rendere effettivo il diritto al lavoro, favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e prevenire la disoccupazione di lunga durata.

Altra dottrina<sup>(41)</sup> ancora, riconoscendo il carattere precettivo all'articolo 4 della Costituzione e valorizzando i compiti propri dei servizi per l'impiego, afferma l'esistenza in capo all'utente non di un diritto al posto di lavoro, bensì di un diritto a che la struttura amministrativa competente ponga in essere tutte le condizioni e ogni mezzo per agevolare l'ingresso del disoccupato nel mercato

---

<sup>(38)</sup> In tal senso C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, Torino, 2000 che si spinge sino a ricondurre il rapporto in questione allo schema del contratto di lavoro subordinato. Tale rapporto tra P.A. e disoccupato che mette a disposizione le proprie energie, sarebbe caratterizzato dall'elemento della collaborazione che, per la posizione economico-sociale del prestatore e la sostanziale sua estraneità alla individuazione e gestione dell'organizzazione delle misure di intervento a sostegno dell'occupazione si svolge in termini che rispondono allo schema del contratto di lavoro subordinato.

<sup>(39)</sup> Cfr. anche, *infra*, paragrafo 7.

<sup>(40)</sup> S. ROSATO, *Perdita dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 275

<sup>(41)</sup> M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in RGL, 1999, n. 3, supplemento.

del lavoro, a partire dall'informazione tempestiva circa il fabbisogno professionale in una certa area geografica. È, in tal modo, ipotizzabile una «responsabilità civile della Pubblica Amministrazione che, ad esempio, non ha indicato al disoccupato richiedente l'esistenza di un posto di lavoro adeguato alle sue esigenze». Il cittadino-disoccupato, secondo tale opinione dottrina, sarebbe titolare di un diritto <sup>(42)</sup>, azionabile in giudizio, alla qualità dei servizi per l'impiego erogati dall'ente pubblico. Pertanto, nell'ipotesi in cui egli riceva prestazioni di livello inadeguato, può agire giudizialmente e chiedere il risarcimento danni conseguente alla perdita di *chances*.

A questo punto del ragionamento, risulta doveroso il richiamo alla Carta dei servizi pubblici di cui i gestori di tali servizi devono dotarsi.

La Carta ha il ruolo di predefinire gli obblighi del servizio pubblico, in particolare, di individuazione dei c.d. *standards* quali-quantitativi del servizio pubblico. Si tratta di un atto con cui, sia pure unilateralmente, la Pubblica Amministrazione predefinisce i propri obblighi, scolpisce i propri impegni, limita le prestazioni, individua la natura, le caratteristiche e le quantità delle prestazioni dovute.<sup>(43)</sup>

La previsione della sua obbligatorietà (legge n. 286 del 1999) ha dato vita a quella tipologia di contratti che i civilisti chiamano contratti di utenza pubblica. Il cittadino diventa utente, il rapporto di servizio si contrattualizza e la responsabilità della Pubblica Amministrazione, gestore di pubblici servizi in quanto mediata da contratto, sarà di tipo contrattuale. In particolare, il mancato raggiungimento degli *standards* delle prestazioni del servizio pubblico definiti

---

(42) In tal senso anche M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, 40, secondo cui «Lo Stato ha il dovere di porre in essere azioni positive e assicurare un'efficiente organizzazione amministrativa e istituzionale del mercato, tale da garantire ai cittadini la soddisfazione di un vero e proprio diritto soggettivo a godere di prestazioni idonee e offrire loro una reale possibilità di trovare opportunità di impiego».

(43) La carta di servizi, poiché rappresenta un atto che fissa le regole fondamentali delle prestazioni dei servizi di pubblico interesse e che definisce gli obblighi degli enti erogatori dei servizi stessi ed i corrispondenti diritti degli utenti, pur se unilateralmente predisposta si pone come una sorta di patto tra erogatore ed utenti, che incide su tale rapporto in modo da porre Amministrazione e cittadini su un piano quasi paritetico. Tale patto deve essere scritto, comprensibile, diffuso per essere ben conoscibile, e non rigido, ma modificabile in ragione dei livelli di miglioramento raggiunto. In tal senso, A. ALTIERI, *I servizi pubblici*, in M. MIRABELLA (a cura di), *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2009.

non può che comportare l'applicazione delle conseguenti regole di responsabilità.

Alcune Province (ad es. Ferrara e Ravenna) hanno adottato tale strumento in materia di servizi per l'impiego, ma non è mancato chi <sup>(44)</sup> ha sottolineato «lo scopo informativo e conoscitivo delle prestazioni fornite» piuttosto che l'esistenza di un «vero contenuto pattizio, con precise obbligazioni assunte dal gestore del servizio stesso, se non con riguardo alla tempistica di attesa». Inoltre, si tratterebbe di esempi di carte nate in seno all'Amministrazione e concesse agli utenti, senza un loro effettivo coinvolgimento nella elaborazione e nella relativa fissazione degli standard.

L'adozione della Carta dei servizi appare, però, un importante segnale della tendenziale attrazione dei servizi per l'impiego nell'area dei servizi pubblici, ma ciò non basta per affermare la giustiziabilità delle clausole contenute nelle Carte, in quanto diversamente da altri settori, tra i soggetti pubblici che gestiscono i servizi per l'impiego e il cittadino utente non ci sarebbe un rapporto giuridico contrattuale <sup>(45)</sup>.

In realtà, anche in assenza di un rapporto contrattuale vero e proprio che nei servizi per l'impiego sembrerebbe non istaurarsi né con la carta dei servizi né con il patto di servizio si potrebbe ugualmente giungere ad affermare la responsabilità della Pubblica Amministrazione per il solo fatto che esista nel rapporto erogativo un semplice contatto, o meglio un contatto sociale qualificato, tra la Pubblica Amministrazione e il cittadino, che di per sé, in virtù della teorica delle obbligazioni senza prestazione, è in grado di generare una responsabilità contrattuale <sup>(46)</sup>. La dottrina civilistica parla di rapporto senza obbligo primario di prestazione. La fonte di tale obbligo senza prestazione si rinviene nell'articolo 1173 c.c. che disegna il carattere aperto delle fonti delle

---

<sup>(44)</sup> S. SCAGLIARINI, *La qualità dei servizi pubblici per l'impiego: profili giuridici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 118.

<sup>(45)</sup> A. ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *DLRI*, 2004, 278.

<sup>(46)</sup> Anche parte della giurisprudenza ha riconosciuto la figura del contatto sociale come fonte di responsabilità; la Cass. con sentenza del 22 gennaio 1999, n. 589, ha affermato che l'obbligazione del medico del servizio sanitario per responsabilità professionale nei confronti del paziente, ancorché non fondata sul contratto, ma sul contatto sociale connotato dall'affidamento che il malato pone nella professionalità del medico, abbia natura contrattuale.



obbligazioni rinviando ad «ogni atto o fatto idoneo secondo l'ordinamento giuridico».

Tornando al Patto di servizio, nella gran parte della regolamentazione regionale è previsto, dunque, che le modalità di fruizione delle misure di politica attiva del lavoro vengano definite con la sua sottoscrizione. In alcune Regioni, invece, la disciplina contempla oltre al patto di servizio, il piano di azione individuale (PAI), diretto ad individuare le azioni di ricerca e le misure di prevenzione. La dottrina<sup>47</sup>, al riguardo, definisce rispettivamente i due patti, l'uno, quale patto sul rapporto di servizio, relativo ai servizi offerti dalla struttura e agli obblighi assunti dall'utente che entra in contatto con la Pubblica Amministrazione, di carattere sostanzialmente autoritativo, l'altro, quale patto per l'erogazione del servizio, riferibile al documento di individualizzazione concordata del servizio erogato, sulla base delle caratteristiche specifiche emerse in sede di colloquio di orientamento, di carattere tendenzialmente consensuale.

Ciò che importa sottolineare è che i contenuti dei patti di servizio, comprensivi dei programmi o piani di azione individuale, non solo sono piuttosto generici e sostanzialmente analoghi tra loro, ma nella maggior parte dei casi sono standardizzati in modelli predefiniti<sup>(48)</sup>, che vengono completati con i dati del lavoratore e con le azioni da compiere. Tale aspetto dimostra, pertanto, la mancanza di una reale negoziazione tra le parti.

Inoltre, alla chiara definizione degli obblighi di fare dell'utente (di partecipare ai colloqui di orientamento e alle azioni concordate, di comunicare l'accettazione di un nuovo lavoro o di un corso di formazione, di comunicare il proprio reddito) non corrisponde, invero, con altrettanta chiarezza e precisione, l'individuazione di quelli a carico dei servizi competenti, limitandosi i regolamenti regionali a contemplare meri obblighi informativi.

A ciò si aggiunge, poi, che i formulari utilizzati dai centro per l'impiego per la stipula dei patti, non sempre prevedono la sottoscrizione bilaterale degli operatori del centro per l'impiego e del disoccupato, ma spesso la sola sottoscrizione da parte del disoccupato. Piuttosto che patti di servizio, si tratta

---

(47) A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, cit., 70-71.

(48) Cfr., *supra*, paragrafo 5.

quasi sempre di «dichiarazioni unilaterali di impegni da parte degli utenti» <sup>(49)</sup>.

Alla ricerca nella normativa regionale di aspetti che testimonino a favore di una negoziazione tra le parti, è possibile rilevare, (per esempio nella normativa di Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Puglia) come il patto possa essere modificato, su richiesta dell'utente o del Cpi, di comune accordo, anche sulla base delle mutate condizioni e situazioni della persona in cerca di lavoro. Nella delibera della Provincia autonoma di Trento si legge che «il patto di servizio può prevedere azioni, interventi e tempi diversi rispetto agli interventi minimi» di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 181 del 2000 e successive modificazioni.

Trovano, in tal modo, spazio delle aree consensuali: nel primo caso, si legittima la rinegoziazione dei patti originari, nell'altro, si autorizzano misure ulteriori e migliorative rispetto agli standard minimi fissati a livello nazionale.

Elementi di individualizzazione del rapporto sono riscontrabili, inoltre, nelle delibere di Liguria e Lombardia in cui è prevista la figura del *tutor*, operatore ben identificato e disponibile, chiamato a svolgere il ruolo di figura di riferimento dell'utente.

La prassi applicativa del Patto dimostra come esso però, nella maggioranza dei casi, sia utilizzato quale documento nel quale sono semplicemente riportate le indicazioni formulate dal legislatore <sup>(50)</sup>. Appare, pertanto, difficile pensare, stando così le cose, che la P.A e il privato siano su di un piano paritario, come più volte sottolineato, al punto da riconoscere al patto una vera natura contrattuale.

Forse è possibile trovare una eccezione nella normativa regionale lombarda, nella delibera del consiglio regionale della Lombardia, infatti, il patto di servizio viene definito proprio come «un contratto che assicura i servizi di base a tutti i disoccupati ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l.r. 22/2006 (acquisizione della dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione; colloquio di orientamento; proposta di adesione a iniziative e misure personalizzate; verifica del rispetto delle misure concordate)». Analogamente, il piano di intervento personalizzato, figura anch'esso come un «contratto che regola, però,

<sup>(49)</sup> A. ALAIMO, *Il Diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009.

<sup>(50)</sup> F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit.

l'erogazione degli ulteriori servizi individuati dall'operatore e destinati a *target specifici*». In questo caso, il dato rilevante è che la stipula del patto di servizio o del piano di intervento personalizzato sia condizione vincolante per l'operatore e la persona ai fini dell'ammissibilità al riconoscimento delle risorse associate alla dote <sup>(51)</sup> definita per lo specifico *target*.

La differenza tra i due strumenti starebbe nell'oggetto e nelle parti coinvolte; mentre con il patto di servizio si forniscono *i servizi base* a tutti i disoccupati, come di regola avviene nella maggior parte dei casi, con il piano di intervento personalizzato vengono erogati *ulteriori servizi* destinati a determinati soggetti, individuati in base a specifiche caratteristiche.

L'interpretazione letterale della disposizione regionale farebbe propendere per la configurazione contrattuale tanto dell'uno quanto dell'altro strumento. Nel caso del patto di servizio, si fa riferimento esplicito alle *misure personalizzate* cui il disoccupato è chiamato ad aderirvi "accettando" la proposta che gli viene formulata, segnando quello che è il momento di perfezionamento del contratto.

Ancor più rilevante è però il fatto che la delibera regionale stabilisca chiaramente la condizionalità dell'attribuzione della dote alla sottoscrizione del patto di servizio o del piano di intervento personalizzato. Viene infatti evidenziato il contenuto patrimoniale del rapporto che si viene a creare nonché il nesso sinallagmatico esistente tra le prestazioni a carico del disoccupato-utente, consistenti nella attuazione delle azioni concordate con i servizi competenti nell'ambito del patto di servizio o del piano di intervento personalizzato (tra cui orientamento, formazione, ricerca attiva di un lavoro, inserimento lavorativo), da un lato, e la prestazione di carattere economico a carico dell'ente pubblico, dall'altro.

---

<sup>(51)</sup> Ai sensi della delib. Cons. Reg. Lombardia del 10 luglio 2007 la dote «è il patrimonio posto in capo ai soggetti appartenenti a *target* definiti dalla programmazione regionale, differenziato in funzione delle condizioni di debolezza occupazionale della persona, a sostegno della fruizione di azioni finalizzate all'inserimento occupazionale; la dote potrà essere utilizzata presso gli operatori accreditati per realizzare le azioni concordate nell'ambito di un contratto stipulato fra operatore e lavoratore, tra cui orientamento, formazione, eventuali contributi economici per partecipazione al Programma, inserimento lavorativo. Le modalità di riconoscimento della dote saranno finalizzate a promuovere reali inserimenti lavorativi delle persone e saranno connesse alla realizzazione delle attività di accoglienza, definizione e condivisione del percorso personale ed inserimento dati in Borsa Lavoro Lombardia, necessarie per l'accesso dell'individuo al sistema regionale di servizi per il lavoro».

In tale contesto, quindi, la possibile qualificazione del patto di servizio o il piano di intervento personalizzato come contratti non deriva dalla definizione letterale che ne dà la normativa, ma dagli elementi appena descritti, che però non si riscontrano in generale in questi strumenti in quanto tali, ma solo nella loro funzione di condizione vincolante per l'accesso alla dote. In altre parole, sembra potersi affermare che nell'ordinamento lombardo il patto di servizio o il piano di intervento personalizzato possano assumere una doppia funzione, da un lato lo strumento di definizione degli impegni e delle azioni che le parti devono mettere in pratica, dall'altro lato possono assumere la funzione di strumento di accesso alle dote (non prevista per tutti i disoccupati utenti dei servizi competenti). Gli elementi che testimoniano la natura contrattuale di tali istituti (ovvero il contenuto patrimoniale e il nesso sinallagmatico) caratterizzano però il patto di servizio o il piano di intervento personalizzato solo nella loro funzione di regolazione e vincolo dell'accesso alla dote.

Tali considerazioni avvallano ulteriormente la posizione secondo la quale in generale il patto di servizio, così come definito nelle normative regionali, non ha natura contrattuale, proprio per il fatto che in esso non si riscontrano gli elementi ora descritti.

Esaminando altri aspetti che rilevano allo scopo della definizione della natura del patto di servizio, tra le cause di perdita dello stato di disoccupazione, oltre la mancata presentazione ai colloqui di orientamento o al rifiuto ingiustificato di una congrua offerta di lavoro, viene indicata anche la mancata sottoscrizione del patto di servizio e la mancata attuazione delle azioni concordate. Per cui, in caso di mancato rispetto da parte del lavoratore degli impegni assunti nel patto, non emergono responsabilità contrattuali, ma piuttosto sono applicate sanzioni definite dalle leggi.

Ancora una volta è possibile, poi, evidenziare l'assenza di una posizione di parità tra le parti, infatti se per il disoccupato-utente sono previsti sanzioni in caso di violazione degli impegni, nulla è previsto nel caso in cui i servizi competenti non eroghino i servizi stabili all'interno del patto.

Considerando, inoltre, che la perdita dello stato di disoccupazione è *disposta dai servizi competenti, con atto motivato* ovvero attraverso un provvedimento

amministrativo, questo dimostra come il patto di servizio sia indissolubilmente legato alla logica procedimentale propria dell'attività amministrativa.

Il patto di servizio sarebbe, quindi, uno strumento pubblicistico con cui gli uffici competenti curano l'organizzazione dei servizi per l'impiego. I diritti e gli obblighi ivi contenuti sono in realtà previsti già a livello normativo e il patto avrebbe il ruolo di certificare, prendere atto, recepire quanto nella norma stabilito. Il fatto che il disoccupato sia in più circostanze richiamato al rispetto degli impegni, a pena di decadenza dal diritto ai servizi, ne fa uno strumento di selezione dei destinatari delle politiche attive, «*per facilitare quella che è l'organizzazione interna del servizio da parte dell'ufficio pubblico*»<sup>(52)</sup>.

Varie, pertanto, sono le argomentazioni a sostegno del mancato riconoscimento della natura contrattuale del patto di servizio. Prima tra tutti, l'assenza di una reale autonomia contrattuale delle parti da intendersi come facoltà di autoregolamentazione dei contrapposti interessi; il patto si limiterebbe a recepire quanto già regolamentato a livello normativo. Non vi sarebbe, inoltre, una reale posizione di parità tra le parti stesse, il servizio per l'impiego, da un lato, e il disoccupato, dall'altra; in altri termini, come già detto, il disoccupato si trova in una situazione di bisogno e necessità, che condiziona e limita fortemente la sua libertà negoziale al punto tale da non avere molta scelta sul se sottoscrivere il patto o meno. Infine, l'esistenza di un sistema sanzionatorio previsto per il solo disoccupato e non anche per i servizi competenti.

Se però si nega natura contrattuale al patto di servizio, in linea con la dottrina maggioritaria, non si può non tenere conto della possibilità di ricondurre i servizi per l'impiego nell'ampia categoria dei servizi pubblici erogabili, dunque, secondo standard di qualità ed efficienza.

In tal caso, si è comunque in presenza di un vincolo giuridico riconducibile, se non allo schema contrattuale, a quello di una relazione tra gestore del servizio per l'impiego e utente-disoccupato soggetta alle regole del diritto, prima tra tutte quella che contempla la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione (e il relativo risarcimento danni), in caso di mancata, incompleta o tardiva erogazione dei servizi.

---

<sup>(52)</sup> M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, cit.

Anche senza voler scomodare la teoria delle obbligazioni senza prestazioni, cui si è fatto cenno in precedenza e che riconosce una responsabilità contrattuale in capo alla Pubblica Amministrazione, può dirsi che tale relazione giuridica anziché trovare origine nel patto, ha fonte nella normativa. La Pubblica Amministrazione sarebbe cioè tenuta ad una prestazione legalmente obbligatoria di cui al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181.

## 7. Le sanzioni


Per sollecitare il lavoratore alla ricerca attiva di una occupazione e alla partecipazione alle misure di politica del lavoro, nonché propiziare un veloce ritorno dello stesso nel mercato del lavoro, sono previste, abbastanza diffusamente negli ordinamenti di molti Paesi, accanto a strumenti promozionali, anche sanzioni in caso di mancata collaborazione del lavoratore nel raggiungimento di questo obiettivo <sup>(53)</sup>. Esse consistono, generalmente, nella revoca della prestazione sociale in caso di rifiuto di un lavoro congruo e nella sospensione, decurtazione per un determinato periodo o revoca nel caso di non partecipazione alle misure di politica attiva o agli incontri stabiliti in accordo con il lavoratore dai servizi per l'impiego <sup>(54)</sup>.

Anche nella normativa italiana sono previste conseguenze sanzionatorie in caso di violazione degli obblighi imposti ai disoccupati con riferimento alle attività da intraprendere per il loro reinserimento nel mercato, con l'obiettivo di rafforzare il legame tra la conservazione dello stato di disoccupazione e il rispetto delle misure di politiche attiva (formazione, riqualificazione professionale, programmi di reinserimento lavorativo) concordate con il lavoratore disoccupato dai servizi competenti. La logica cui si ispira il sistema è, quindi, quella di legare una conseguenza giuridica negativa, quale la perdita dello *status* di disoccupazione, ad una regola di autoresponsabilità del cittadino che in tal modo è esortato a collaborare attivamente nella ricerca di un lavoro e nello svolgimento delle misure concordate.

È il decreto legislativo n. 181 del 2000 che individua i principi generali dell'accertamento e della verifica dello stato di disoccupazione e nel dettaglio della conservazione, sospensione e perdita dello *status*, rimandando poi alla

---

<sup>(53)</sup> La sanzione rappresenta una componente fondamentale del rapporto tra il beneficiario delle prestazioni e i servizi per l'impiego, così E. SOL, Y. HOOGTANDERS, *Steering by contract in the Netherlands: New Approaches to Labour Market Intergration*, in E. SOL, M. Westerveld (eds), *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, cit., 147.

<sup>(54)</sup> Si veda ADAPT (a cura di), *Schede comparate sulle politiche attive e passive per il lavoro*, in A. MARSALA (a cura di), *Il Welfare to Work: modelli di intervento europei*, Italia Lavoro Edizioni, Roma, 2006, 99-279, e M. MAKOVEC, *Policies against Long-Term Unemployment in the Enlarged Europe*, e J. KLUVE, *The Capacity of Active Labour Market Policies to Combat European Unemployment*, in G. DI DOMENICO, S. SPATTINI (Eds.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment*, cit., rispettivamente, paragrafo 4.2. e paragrafo 2.2. Cfr, inoltre, ADAPT (a cura di), *Le indennità e i sussidi di disoccupazione*, in  voce *Ricerca*.

legislazione regionale la definizione degli indirizzi operativi e dei criteri specifici.

Come è noto, il lavoratore disoccupato per conservare lo stato di disoccupazione non soltanto deve continuare ad essere privo di lavoro ovvero avere un reddito che non supera il reddito minimo personale escluso da imposizione, ma deve rispettare le misure di politica attiva concordate con il servizio competente (articolo 2, comma 4, lettera *b*, decreto legislativo n. 181 del 2000), comprese le convocazioni ai colloqui e agli incontri per l'attuazione degli interventi concordati (articolo 4, comma 1, lettera *b*, decreto legislativo n. 181 del 2000).

Al contrario, la mancata presentazione del disoccupato alle convocazioni, la mancata attuazione delle misure concordate e il rifiuto di una offerta di lavoro congrua (articolo 4, comma 1, lettera *c*, decreto legislativo n. 181 del 2000) determinano la perdita dello stato di disoccupazione.

Le legislazioni regionali hanno la competenza di stabilire i criteri specifici per l'accertamento dello stato di disoccupazione, compresa la definizione della congruità di una offerta di lavoro. Tra i criteri definiti dalle Regioni, si ritrova la previsione esplicita che la mancata sottoscrizione del patto di servizio ovvero la violazione degli impegni in esso definiti (presentazione ai colloqui, rifiuto di una offerta congrua, adesione a iniziative formative, ricerca attiva di una nuova occupazione) integrano causa di decadenza dallo stato di disoccupazione e conseguentemente dalla relativa indennità.

Benché il patto di servizio non condizioni l'accesso dei disoccupati all'indennità di disoccupazione, pare assumere, indirettamente e solo limitatamente, una funzione di condizionalità, in quanto la sua inosservanza determina la perdita dello stato di disoccupazione, che rappresenta un presupposto per l'accesso e la conservazione del beneficio.

A ben vedere, tuttavia, la sanzione prevista in caso del mancato rispetto del patto di servizio non rappresenta una causa aggiuntiva di decadenza, ma piuttosto può essere vista come la traduzione ovvero la sintesi delle cause di decadenza già previste dal decreto legislativo n. 181 del 2000 ovvero la mancata partecipazione ai colloqui, il rifiuto di una offerta congrua di lavoro, il rispetto



delle misure di politica attiva concordate (adesione a iniziative formative e di riqualificazione, ricerca attiva di un nuovo lavoro).

Nella prospettiva, ancora, della natura del patto di servizio, è interessante riflettere sul fatto che la decadenza dallo stato di disoccupazione viene, comunque, disposta con atto motivato, ossia con un provvedimento amministrativo che la pubblica amministrazione emana a seguito di un procedimento di controllo. L'esistenza di un siffatto potere, accessorio per sua natura ad un'attività amministrativa principale, confermerebbe quanto detto in precedenza sul carattere essenzialmente pubblicistico del patto di servizio. Quest'ultimo, in altri termini, seppur racchiuso in un modulo consensuale (o pseudo-consensuale), sarebbe comunque espressione di un'attività amministrativa, di un potere amministrativo preordinato al soddisfacimento di un interesse pubblico primario rispetto all'interesse del privato.

Peraltro, coerente con l'interpretazione che esclude la natura contrattuale del patto di servizio <sup>(55)</sup> è anche la circostanza per cui il mancato rispetto del patto non determina una responsabilità contrattuale, ma una conseguenza giuridica definita dalla normativa.

Inoltre, la pubblica amministrazione, da un lato, e il cittadino disoccupato, dall'altro, come in più circostanze evidenziato, non sarebbero in una posizione paritetica, e l'amministrazione rimarrebbe titolare di poteri pubblicistici, quale quello della verifica e del controllo, successivi alla stipula del patto. L'amministrazione accerta e prende atto dell'indisponibilità dell'utente ad attivarsi nella ricerca di un lavoro o di attuare le misure concordate e quale esito di tale procedimento dispone la perdita dello stato di disoccupazione.

A sottolineare ulteriormente la disparità di posizione tra le due parti nel patto di servizio, mentre la normativa nazionale e regionale sono chiare nel delineare la conseguenza sanzionatoria cui va incontro il disoccupato che si sottrae ai suoi impegni, nulla di così altrettanto chiaro è previsto a carico dei servizi per l'impiego.

Tuttavia, su tale versante, si riconosce l'esistenza di un rapporto giuridico di servizio che lega la Pubblica Amministrazione al cittadino-utente, come

---

<sup>(55)</sup> Si veda paragrafo precedente.

sottolineato in precedenza <sup>(56)</sup>, e che trova fonte nella normativa, piuttosto che nel patto di servizio. In virtù di tale rapporto il soggetto pubblico è tenuto al rispetto di una serie di obblighi prestazionali che, se violati, non possono non dar luogo a responsabilità della Pubblica Amministrazione secondo le comuni regole del diritto.

Si osserva, pertanto, che se anche il patto di servizio non possa definirsi propriamente un contratto dagli effetti vincolanti, piuttosto un modulo consensuale avente una caratterizzazione pubblicistica, ciò non vuol dire, come si è tentato di dimostrare, che la Pubblica Amministrazione sia esente da qualunque vincolo e responsabilità nei confronti del privato. Non si è di fronte ad un'intesa priva di valore e significato giuridico, ma di un modulo di attività comunque amministrativa soggetta a precise regole di diritto cui la Pubblica Amministrazione non può sottrarsi.

---

<sup>(56)</sup> *Ibidem.*

## 8. Conclusioni

L'indagine sin qui condotta, lungi dall'offrire soluzioni esaustive, fornisce utili spunti di riflessione.

Si è visto come la novità della l. n. 2/2009, che all'art. 19, comma 10, collega direttamente l'erogazione dei trattamenti previdenziali alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, sia piuttosto importante per comprendere al meglio lo strumento del patto di servizio. La nuova dichiarazione di disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale va resa all'Inps, divenendo in tal modo parte integrante del rapporto giuridico previdenziale. Il legislatore del 2009 ha agito diversamente dalla volontà dell'esecutivo di cui al d.l. n. 185/2008 (*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale*), eliminando in fase di conversione ogni richiamo al patto e alla condizionalità «dell'erogazione degli ammortizzatori sociali» rispetto ad esso, tenendo in considerazione il fatto che la gestione e erogazione dei trattamenti competono solo all'Inps e non anche al centro per l'impiego.

Il patto di servizio, pertanto, non rientra nel rapporto previdenziale, rimane circoscritto nell'area dei servizi per l'impiego; esso, infatti, viene concluso con il centro per l'impiego competente per territorio che l'utilizza, come osservato, quale strumento per definire e organizzare le modalità di ricerca attiva di un lavoro.

Sebbene alle Regioni spetti la regolamentazione dell'istituto del patto di servizio, esse non possono, tuttavia, spingersi sino a condizionare i trattamenti previdenziali alla stipula del patto di servizio. Diversamente, infatti, rischierebbero profili di incostituzionalità, intervenendo sulla materia della tutela previdenziale riservata alla legislazione statale.

Se è, però, vero che l'Inps eroga i trattamenti a condizione che vi sia un atto unilaterale di disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale è, altresì, vero che è il centro per l'impiego a godere di una ottimale posizione di osservazione, a disporre cioè dello strumento (il patto di servizio) con cui si definiscono le modalità di ricerca del lavoro e si ha la possibilità, di fatto, di monitorare l'effettiva disponibilità al lavoro. Tant'è che il

centro per l'impiego deve comunicare, se non vuole incorrere in responsabilità da danno erariale, «tempestivamente all'INPS, secondo le modalità definite dall'Istituto stesso, i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali e le relative motivazioni» (art. 12, comma 3, del decreto interministeriale 19 maggio 2009 in tema di *Accesso all'indennità di disoccupazione per sospensione dell'attività lavorativa*).

Ne discende lo stretto collegamento tra i servizi per l'impiego e l'ente previdenziale, un collegamento quanto mai necessario per garantire piena effettività al sistema di *welfare* e favorire un rapido rientro al lavoro dei beneficiari dei trattamenti. In tale sistema che si ispira al *welfare to work* di molti Paesi europei si inserisce a pieno titolo il patto di servizio che può essere interpretato proprio come lo strumento di saldatura tra politiche attive e politiche passive.

Si è anche visto come la mancata sottoscrizione del patto rilevi ai soli fini della perdita dello status di disoccupazione e della possibilità di accedere ai servizi per l'impiego e nello stabilire tale regola sanzionatoria si fa leva sulla responsabilità personale del lavoratore.

È anche vero però che l'accordo sottoscritto tra Governo e Regioni nel febbraio del 2009 ha previsto l'utilizzo di una parte del Fondo Sociale Europeo (FSE) per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, in quanto collegati a interventi di politica attiva del lavoro. In tali casi c'è da chiedersi, dato il coinvolgimento di risorse spettanti alle Regioni, se sia possibile che le Regioni stesse prevedano l'accesso a tali misure di sostegno al reddito, e non solo ai percorsi di politica attiva, subordinatamente alla sottoscrizione del patto di servizio (o indichino alle parti contraenti di adottare tale soluzione di condizionalità) rafforzando in tal modo la capacità propria dello strumento del patto di servizio di responsabilizzare maggiormente i lavoratori.

L'ipotesi in cui il lavoratore mostri scarsa diligenza nel frequentare i corsi di formazione o rifiuti un'opportunità di lavoro non può tuttavia dirsi che sia configurabile quale inadempimento contrattuale, perché, nonostante qualche opinione contraria, il patto di servizio non è propriamente un contratto. Nella maggior parte dei casi, la prassi offre esempi di patti, che piuttosto che

manifestarsi quale espressione di autonomia privata, ovvero di autoregolamentazione degli interessi dei soggetti coinvolti, si atteggiano come modelli predefiniti in cui sono riportati i dati anagrafici del lavoratore e descritte le modalità di ricerca del lavoro e che molto spesso vengono firmati dal solo lavoratore e non anche dall'operatore del centro per l'impiego. In un solo caso, quello lombardo, la normativa regionale ci presenta il patto di servizio e il piano di intervento personalizzato alla stregua di contratti con cui erogare oltre ai servizi base, *misure personalizzate* e alla cui stipula è condizionata l'erogazione della dote che è però cosa diversa rispetto al trattamento previdenziale. In tali casi, ammesso che l'interpretazione del patto in termini contrattuali sia plausibile, non è escluso che il lavoratore, titolare della dote, che rifiuti di attivarsi secondo le modalità concordate con il servizio competente sia responsabile contrattualmente per inesatto adempimento della prestazione a suo carico. In tali casi, anche a non voler ammettere un risarcimento danni a carico del lavoratore "negligente", non può negarsi la possibilità di prevedere la revoca della dote in suo sfavore. Così come non è da escludere, in via generale e non nel solo caso del patto inteso come contratto, la configurazione di una responsabilità in capo alla stessa P.A. nell'ipotesi in cui manchi o sia incompleta o tardiva l'erogazione dei servizi per l'impiego. Nel riconoscere siffatte conseguenze giuridiche connesse al comportamento delle parti si garantirebbe, non c'è dubbio, una maggiore effettività al diritto al lavoro.

**Elenco della normativa regionale**

<b>Abruzzo</b>	Deliberazione Giunta regionale 24 febbraio 2006, n. 157
<b>Basilicata</b>	Deliberazione Giunta regionale 8 agosto 2008, n. 1332 del
<b>Calabria</b>	Deliberazione Giunta regionale 14 maggio 2007, n. 266
<b>Campania</b>	Deliberazione Giunta regionale 19 novembre 2004, n. 2104
<b>Emilia-Romagna</b>	Deliberazione Giunta regionale 5 maggio 2003, n. 810
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Decreto Presidente Regione 25 luglio 2006, n. 0227/pres.
<b>Lazio</b>	Deliberazione Giunta regionale 31 ottobre 2006, n. 778
<b>Liguria</b>	Deliberazione Giunta regionale 11 luglio 2003, n. 811
<b>Lombardia</b>	Deliberazione Consiglio regionale 10 luglio 2007, n. VIII/404, "Piano d'azione regionale (2007-2010)"
<b>Marche</b>	Deliberazione Giunta regionale 11 marzo 2003, n. 327
<b>Molise</b>	Deliberazione Giunta regionale 30 agosto 2007, n. 1003
<b>Piemonte</b>	Deliberazione Giunta regionale 9 giugno 2003, n. 50-9625
<b>Puglia</b>	Deliberazione Giunta regionale 4 novembre 2003, n. 1643
<b>Sardegna</b>	Deliberazione Giunta regionale 27 maggio 2004, n. 24/27
<b>Toscana</b>	Decreto Presidente Giunta regionale 4 febbraio 2004, n. 7/r
<b>Umbria</b>	Deliberazione Giunta regionale 29 dicembre 2003, n. 2088
<b>Veneto</b>	Delibera Giunta regionale 18 giugno 2004, n. 1837, Delibera Giunta regionale 16 giugno 2009, n. 1757
<b>Bolzano</b>	Decreto Presidente Provincia 17 gennaio 2005, n. 11

<b>Trento</b>	Deliberazione Giunta Provinciale 2 aprile 2004, n. 731
<b>Valle d'Aosta</b>	Delibera Giunta regionale 14 aprile 2007, n. 996