

Working Paper

**ADAPT**  
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

# Il Patto di Servizio Personalizzato stipulato dai percettori di NASpI

## Una nuova prospettiva

**Tommaso Leopardi**

*Assistente amministrativo Regione Marche – CPI Civitanova Marche (MC)*

**Working Paper n. 8**

## ABSTRACT

Per quanto il Patto di Servizio Personalizzato sia l'atto più frequentemente concluso dai Centri Per l'Impiego, la sua natura giuridica deve ancora dirsi dubbia. Sulla base di questa considerazione, il presente elaborato si pone l'obiettivo di individuare una disciplina generale entro cui ascrivere, in modo sistematico, il PSP stipulato dai percettori di NASpI.

A tal fine, dando atto delle ragioni giuridiche proposte da coloro che lo ritengono un atto dai connotati pubblicistici e quelle fornite da chi, diversamente, lo reputa un vero e proprio contratto, si riprenderanno le fila dello "storico" e mai sopito dibattito sulla natura giuridica del PSP. Dopo aver valutato il grado di risolutezza di questi due opposti orientamenti, si tenterà di ricondurre il Patto di Servizio Personalizzato allo schema degli accordi amministrativi; nel farlo, verrà posto l'accento sul meccanismo di condizionalità che, in caso di mancata stipula del PSP, conduce alla perdita dello stato di disoccupazione.

## I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Il meccanismo di "condizionalità" sotteso alla percezione della NASpI consente la revoca dello stato di disoccupazione anche in caso di mancata sottoscrizione del PSP
- La tesi che ritiene il PSP un atto dai connotati pubblicistici manca di individuare una disciplina generale a cui fare specifico riferimento
- Limitandosi ad una critica, pur argomentata, alla tesi pubblicistica, l'orientamento contrattuale non fornisce elementi positivi che consentano di ricondurre il PSP allo schema *ex art.* 1321 c.c.
- Alla luce della teoria generale in materia di atti provvedimenti, l'atto con cui la p.a., ai sensi dell'art. 21, comma VII, d.lgs. n. 150/2015, revoca lo stato di disoccupazione deve essere qualificato come provvedimento amministrativo
- La necessaria alternatività tra revoca dello stato di disoccupazione e stipula del PSP permette di considerare quest'ultima pattuizione un accordo amministrativo sostitutivo di provvedimento

## IL MESSAGGIO

Pur non riuscendo ad assopire l'annoso dibattito sulla natura giuridica del Patto di Servizio Personalizzato, l'elaborato consegna "una nuova prospettiva" secondo cui questa pattuizione sarebbe, prima di tutto, un accordo amministrativo sostitutivo di provvedimento. Benché non possa dirsi risolutiva, la trattazione è comunque mossa dalla cauta speranza che, un giorno, possa essere proprio questo originale punto di vista giuridico a contribuire a sciogliere i dubbi pratici e teorici che, ormai da tempo, attanagliano la materia.

# Indice

1. Introduzione .....	4
1.1. Un dibattito destinato a riaccendersi .....	4
1.2. Una diversa prospettiva .....	4
2. La NASpI e il PSP .....	5
2.1. La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego .....	5
2.2. Lo stato di disoccupazione e la DID .....	5
2.3. La conferma dello stato di disoccupazione e il PSP .....	6
2.4. La condizionalità .....	8
3. Il dibattito sulla natura giuridica del PSP .....	9
3.1. Le cause del dibattito .....	9
3.2. I due orientamenti .....	10
3.3. <i>Tertium? ...non datur</i> .....	10
3.4. L'orientamento non contrattuale e le sue conseguenze pratiche .....	11
3.5. La tesi contrattuale e le sue conseguenze pratiche .....	12
4. Una nuova prospettiva .....	14
4.1. L'atto di revoca dello stato di disoccupazione: un provvedimento amministrativo .....	15
4.2. Un procedimento amministrativo .....	16
4.3. Il PSP come accordo sostitutivo di provvedimento .....	17
5. Il PSP come accordo amministrativo, sviluppi pratici .....	19
5.1. I punti fermi dell'art. 11, l. n. 241/90 .....	20
6. Conclusioni .....	23

# 1. Introduzione

## 1.1. Un dibattito destinato a riaccendersi

«In un anno (febbraio 2021 rispetto a febbraio 2020) la diminuzione degli occupati – pari a 945 mila unità – ha riguardato uomini, donne, lavoratori dipendenti, autonomi e tutte le classi d'età. Parallelamente sono cresciuti i disoccupati (+21 mila) e, soprattutto, gli inattivi, di oltre 700mila unità. Rispetto a febbraio 2020, il tasso di occupazione è più basso di 2,2 punti percentuali e quello di disoccupazione è più alto di 0,5 punti.»<sup>(1)</sup>.

Sono queste le cifre pubblicate, il 6 aprile 2021, dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) per rappresentare la situazione lavorativa italiana all'esito della nuova rilevazione sulle Forze di Lavoro.

Chiunque conosca il Sistema amministrativo delle politiche del lavoro sa che cifre del genere vanno tenute in considerazione, oltre che da un punto di vista economico, anche da una prospettiva più strettamente gestionale. D'altronde, se si è consapevoli delle procedure operative di questa area dell'Amministrazione, è difficile leggere certi incrementi senza ricollegarli a una tendenza altrettanto crescente di Patti di Servizio.

Sicché, dato che le prossime stagioni potrebbero essere caratterizzate da una più massiccia presenza di questa pattuizione, non dovrebbe stupire se la nota e ormai datata disputa sulla natura giuridica del PSP venga ad essere riproposta.

Insomma, un dibattito che, alla luce di certi dati, potrebbe riaccendersi e che, giocando d'anticipo, potrebbe valere la pena di esplorare; a maggior ragione se, ad oggi, le sue conclusioni potrebbero non essere soddisfacenti. Del resto, oltre al fatto che la disciplina del Patto di Servizio Personalizzato conta un numero relativamente esiguo di sentenze, va dato atto di come, per quanto ancora valide, la gran parte delle discussioni sul punto si siano consumate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2015. Alla luce di un quadro del genere, è indubbio che i margini di indagine sulla natura giuridica del PSP possano essere ampliati attraverso uno studio sistematico e aggiornato della materia.

## 1.2. Una diversa prospettiva

Per quanto l'elaborato non si astenga dal rassegnarle, è opportuno chiarire fin d'ora il grado di risolutezza delle sue conclusioni. A tal proposito, sembra giusto specificare che, il percorso logico argomentativo proposto non risolve il dibattito sulla natura giuridica del PSP o, quantomeno, non lo fa nell'ordine di stabilire quale tra le due dottrine contrapposte sia la preferibile.

Più nel dettaglio, la trattazione si limita a consegnare un diverso quadro giuridico entro cui ascrivere la pattuizione in questione. Sicché, più che di conclusione, sembra corretto parlare di un nuovo punto di partenza, ciò con la cauta speranza che possa essere proprio questa rinnovata prospettiva a contribuire, un giorno, allo scioglimento dei dubbi pratici e teorici della materia.

---

<sup>(1)</sup> Si veda: ISTAT, *Febbraio 2021 Occupati e Disoccupati*, [https://www.istat.it/it/files//2021/04/CS\\_Occupati\\_disoccupati\\_FEBBRAIO\\_2021.pdf](https://www.istat.it/it/files//2021/04/CS_Occupati_disoccupati_FEBBRAIO_2021.pdf), 6 aprile 2021, p.1, il commento

## 2. La NASpI e il PSP

Il patto di servizio personalizzato stipulato dai percettori di NASpI si iscrive all'interno di un quadro amministrativo relativamente complesso la cui conoscenza è basilare per comprendere le argomentazioni che verranno proposte. Così, al fine di rendere accessibile la trattazione anche a coloro che non hanno familiarità con la pattuizione in esame, se ne introdurranno gli aspetti più salienti.

### 2.1. La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego

Con NASpI o, meno brevemente, Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, si intende una forma di sostegno al reddito, cioè un c.d. ammortizzatore sociale, il cui ottenimento è subordinato al possesso di specifici requisiti.

Più precisamente, la NASpI è riconosciuta dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) «ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che presentino congiuntamente i seguenti requisiti:

- siano in stato di disoccupazione;
- possano far valere, nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno tredici settimane di contribuzione contro la disoccupazione;
- possano far valere trenta giornate di lavoro effettivo, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione»<sup>(2)</sup>.

### 2.2. Lo stato di disoccupazione e la DID

Come appena segnalato, tra i requisiti necessari per l'ottenimento della NASpI ricorre lo "stato di disoccupazione".

Questo stato non consiste semplicemente nell'assenza di lavoro.

Diversamente, lo *status* in questione è il risultato di una serie di attività, la prima delle quali consiste nel rilascio di una dichiarazione *ad hoc* conosciuta come "DID". Con questo acronimo si intende la "Dichiarazione di Immediata Disponibilità", ossia quell'atto, effettuato tramite il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, mediante il quale il cittadino manifesta «la propria disponibilità a lavorare e a partecipare alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il Centro per l'Impiego»<sup>(3)</sup>.

Il rilascio della DID è condizione necessaria affinché un soggetto possa essere considerato formalmente disoccupato. Quanto appena affermato è prescritto dall'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015 secondo cui «sono considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al portale nazionale delle politiche del lavoro di cui all'articolo 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per

---

<sup>(2)</sup> NASpI, nuova prestazione di assicurazione sociale per l'Impiego, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/ammortizzatori-sociali/focus-on/Indennita-disoccupazione/NASPI/Pagine/naspi.aspx>

<sup>(3)</sup> Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID), Guida pratica per i Patronati, Versione n. 2 del 11.01.2019, ANPAL, <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586393/Guida-pratica-Did-patronato-11.01.2019.pdf/33c4f1c5-184d-13f0-a3de%201ce4390012c3?version=1.0&t=1573123116074&download=true>, p. 6

l'impiego».

Dalla disposizione appena evocata risulta evidente come, per l'ottenimento dello stato di disoccupazione, la DID sia una condizione necessaria ma non sufficiente. Per vero, detto più schematicamente, oltre al rilascio della Dichiarazione di Immediata Disponibilità, il soggetto deve, alternativamente, soddisfare uno dei seguenti requisiti:

- non svolgere attività lavorativa sia di tipo subordinato che autonomo;
- essere un lavoratore il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al D.P.R. n. 917/1986 <sup>(4)</sup>.

Vale la pena evidenziare, se non lo si fosse notato, che godere dello *status* di disoccupato non equivale necessariamente a percepire la NASpI. Ed infatti, le condizioni finalizzate alla disoccupazione sono diverse dai requisiti necessari per ottenere questo stesso ammortizzatore sociale. Proprio per questo motivo, è possibile affermare che, se il soggetto beneficiario di NASpI è necessariamente disoccupato, diversamente, chi è disoccupato potrebbe non percepire al sussidio.

Da un punto di vista pratico, lo stato di disoccupazione comporta dei vantaggi connessi al fatto che, a decorrere dalla data di rilascio della DID, viene maturata, di mese in mese, la c.d. anzianità di disoccupazione. Quest'ultima è un parametro temporale che coincide con quanto a lungo, a partire dal rilascio della Dichiarazione di Immediata Disponibilità, il soggetto conserva i requisiti propri dello *status* in questione. L'anzianità di disoccupazione è strettamente collegata agli incentivi alle assunzioni <sup>(5)</sup>. Invero, le normative riconoscono dei benefici economici a quegli imprenditori che assumono coloro che hanno maturato un certo quantitativo di anzianità di disoccupazione. Sicché, più l'anzianità disoccupazionale vantata da un soggetto è quantitativamente importante, maggiore è la probabilità che questo venga assunto. D'altronde, dati i vantaggi economici che comporta, non stupisce che un imprenditore preferisca un'assunzione incentivata a una scevra da questi benefici.

### **2.3. La conferma dello stato di disoccupazione e il PSP**

La normativa che regola i momenti successivi al riconoscimento della NASpI prevede che lo stato di disoccupazione debba essere confermato. Invero, l'articolo 20, d.lgs. n. 150/2015, stabilisce espressamente che «allo scopo di confermare lo stato di disoccupazione, i lavoratori disoccupati contattano i centri per l'impiego [...] entro 30 giorni dalla data della» DID «e, in mancanza, sono convocati dai centri per l'impiego, entro il termine stabilito con il decreto di cui all'articolo 2, comma 1, per la profilazione e la stipula di un patto di servizio personalizzato».

In pratica, la conferma in questione è collegata al realizzarsi di tre precisi eventi, ovverosia: (1) il contatto tra CPI e disoccupato, (2) la profilazione di quest'ultimo e (3) la stipula del Patto di Servizio Personalizzato.

Nella prassi amministrativa, queste azioni sono cronologicamente ordinate. Ed infatti, l'operatività comune a tutti i CPI vuole che, contattando il CPI, l'utente venga rinviato ad

---

<sup>(4)</sup> Circolare ANPAL n. 1 del 2019, Regole relative allo stato di disoccupazione alla luce del D.l. n. 4/2019 (convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019), <https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Circolare-ANPAL-23-luglio-2019-n1.pdf>, p. 2

<sup>(5)</sup> per approfondimento istituzionale sugli incentivi all'assunzione si veda: <https://www.anpal.gov.it/incentivi>

un colloquio specificamente finalizzato alla sua profilazione e alla stipula del patto di servizio.

Con profilazione, si intende quell'attività, effettuata dal CPI, attraverso cui le caratteristiche proprie del disoccupato (genere, età, cittadinanza, titolo di studio) vengono sintetizzate, previo inserimento delle stesse all'interno del gestionale, in un numero decimale compreso tra "0" e "1" che rappresenterebbe la distanza del soggetto rispetto al mercato del lavoro<sup>6</sup>. Invece, il patto di servizio è un accordo, stipulato tra Centro per l'Impiego e disoccupato, che cristallizza degli obblighi di fare (appuntamento, laboratori, ricerca del lavoro, corsi di formazione, accettare offerte di lavoro) gravanti sul disoccupato e diretti ad aumentare la probabilità che quest'ultimo trovi un impiego.

A questo punto, ci si potrebbe chiedere quale di questi tre eventi realizza *de facto* la conferma dello *status* di disoccupazione. Questo nodo può essere sciolto diversamente in base all'interpretazione normativa che si intende accogliere.

Invero, sostenendo che, quando l'art 20 scrive «allo scopo di confermare la disoccupazione», lo faccia riferendosi tanto all'azione di rivolgersi ai CPI quanto a quelle di "profilazione" e di "stipula" del PSP, si dovrebbe concludere che solo al realizzarsi di tutti e tre questi eventi, e quindi solo al momento della stipula del PSP, lo stato di disoccupazione sia confermato.

Diversamente, considerando la medesima parte testuale, «allo scopo di confermare la disoccupazione», connessa alla sola azione di contatto con i Centri per l'impiego, sarebbe sufficiente rivolgersi al CPI per "confermare la disoccupazione".

Inoltre, è anche possibile giungere ad una terza, e differente, interpretazione per cui la conferma avverrebbe solo al momento della profilazione. A tal riguardo, basterebbe intendere la lettera "e", dispositivamente presente tra l'azione di profilazione e quella di stipula, come una particella terminologica disgiuntiva.

In definitiva, ci troviamo di fronte a tre diverse interpretazioni ugualmente accettabili da un punto di vista logico.

Ad ogni modo, si può tentare di sciogliere la questione considerando quanto contenuto nella "Nota Operativa gestione dello stato di disoccupazione" (presentata e discussa in sede di Comitato politiche attive del 6 novembre 2018) (7) che, come la stessa dichiara, avrebbe "l'obiettivo di definire regole uniformi per la gestione dello stato di disoccupazione al fine di chiarire alcuni profili interpretativi e gestionali relativi agli eventi che incidono su di esso, a partire dal rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità (DID)". Ebbene, al punto "1.4", dedicato alla "Conferma della DID e Patto di servizio", la Nota precisa che «la conferma dello stato di disoccupazione non coincide con la stipula del patto di servizio» (8).

Pertanto, pur non riuscendo a chiudere la questione, il punto in esame consegna un dato da tener presente. Ovverosia, la conferma dello stato di disoccupazione si realizza in un momento precedente alla conclusione del PSP. Di conseguenza, è quantomeno possibile escludere che la disoccupazione venga confermata dalla stipula del Patto di Servizio.

---

(6) per un approfondimento istituzionale sulla profilazione: <https://www.anpal.gov.it/en/web/guest/cittadini/la-profilazione>

(7) Nota Operativa gestione dello stato di disoccupazione, ANPAL, [http://www.regione.lazio.it/binary/rl\\_main/tbl\\_documenti/LAV\\_NO\\_ANPAL\\_0001002\\_30\\_01\\_2019.pdf](http://www.regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/LAV_NO_ANPAL_0001002_30_01_2019.pdf)

(8) Nota Operativa gestione dello stato di disoccupazione, ANPAL, [http://www.regione.lazio.it/binary/rl\\_main/tbl\\_documenti/LAV\\_NO\\_ANPAL\\_0001002\\_30\\_01\\_2019.pdf](http://www.regione.lazio.it/binary/rl_main/tbl_documenti/LAV_NO_ANPAL_0001002_30_01_2019.pdf),

p. 6

## 2.4. La condizionalità

Una volta sottoscritto, il disoccupato percettore di NASpI è tenuto al rispetto di quanto stabilito nel PSP. Basti pensare che, ogni comportamento inottemperante è causa di sanzioni che vanno dalla decurtazione del sussidio fino alla perdita dello stato di disoccupazione. Questo meccanismo è conosciuto, anche della normativa, con in nome di “condizionalità”.

Più nel dettaglio, il comma VII dell’art 21, Dlgs 150/2015 stabilisce che «con riferimento [...] alla Nuova Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASpI) [...] si applicano le seguenti sanzioni:

a) in caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti di cui all'articolo 20, commi 1 e 2, lettera d), e dei commi 2 e 6 del presente articolo:

- 1) la decurtazione di un quarto di una mensilità, in caso di prima mancata presentazione;
- 2) la decurtazione di una mensilità, alla seconda mancata presentazione;
- 3) la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di

ulteriore mancata presentazione;

b) in caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento di cui all'articolo 20, comma 3, lettera a), le medesime conseguenze di cui alla lettera a) del presente comma 7;

c) in caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b) e all'articolo 26:

- 1) la decurtazione di una mensilità, alla prima mancata partecipazione;
- 2) la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione;

d) in caso di mancata accettazione, in assenza di giustificato motivo, di un'offerta di lavoro congrua ai sensi dell'articolo 25, la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione».

Considerato che il dato testuale dell’art. 21, comma VII, lettera a), d.lgs. n. 150/2015, si limita a fare riferimento alla “presentazione”, è opportuno definire se anche la mancata sottoscrizione del PSP sia annoverabile tra quelle condotte sanzionabili sino alla revoca dello stato di disoccupazione.

Ebbene, nonostante questa ipotesi non sia espressamente sancita, è indubbio che la mancata sottoscrizione del PSP sia da considerare un’inadempienza che legittima la revoca dello stato di disoccupazione. A prova di questa affermazione, valgono per tutti il Decreto Regione Marche n. 265 del 2017 e gli “Indirizzi operativi dei servizi al lavoro resi dai centri per l’impiego della regione Liguria in attuazione del Decreto Legislativa 14 settembre 2015, n 150”, laddove, senza margine di interpretazione, può leggersi, rispettivamente, che «alla mancata sottoscrizione del patto di servizio personalizzato ne conseguono le sanzioni previste dall’art. 21, comma 7, lett. a) del D. Lgs. n. 150/15» <sup>(9)</sup> e come «la mancata sottoscrizione del Patto di servizio personalizzato da parte dell’utente equivale ad annullare la DID rilasciata all’INPS e comporta quindi la decadenza dallo

---

<sup>(9)</sup> Decreto 265, 17 luglio 2017, Regione Marche, [https://www.regione.marche.it/Portals/0/Lavoro\\_Formazione\\_Professionale/ServiziImpiego/DDPF%20265\\_2017.pdf?ver=2017-09-19-095213-900&ver=2017-09-19-095213-900](https://www.regione.marche.it/Portals/0/Lavoro_Formazione_Professionale/ServiziImpiego/DDPF%20265_2017.pdf?ver=2017-09-19-095213-900&ver=2017-09-19-095213-900), p. 13

stato di disoccupazione e dalla prestazione di sostegno al reddito»<sup>(10)</sup>. Del resto, concludere in senso contrario esautorerebbe lo spirito stesso dell'intera normativa.

### 3. Il dibattito sulla natura giuridica del PSP

#### 3.1. Le cause del dibattito

Anche dopo averne spiegato i meccanismi di funzionamento<sup>(11)</sup>, sarebbe impossibile fornire un quadro esaustivo del PSP senza scendere nel dibattito relativo alla sua natura giuridica. Nel farlo, si valuteranno preliminarmente le cause da cui questa disputa, tutta dottrinale, scaturisce.

Gli interrogativi sulla natura giuridica del PSP originano, *in primis*, dal fatto che la normativa di settore non ha mai fornito una nozione di Patto di Servizio che possa dirsi sistematica. Quanto appena affermato risulta vero sia in considerazione della previgente disciplina del PSP<sup>(12)</sup>, relativamente alla quale ha avuto genesi la disputa in esame, che facendo riferimento alla normativa ora in vigore. Del resto, così come accadeva per le passate disposizioni in materia di Patto di Servizio, sigillate dalla l. 24 dicembre 2007, n. 247<sup>(13)</sup>, anche oggi, l'art. 20 del d.lgs. n. 150/2015 introduce la medesima pattuizione senza premurarsi di inquadrarla giuridicamente; ed è proprio a causa di questa asistematicità che la dottrina ha trovato quello spazio interpretativo che gli ha consentito di dividersi, sostanzialmente, tra coloro che considerano il PSP come un vero e proprio contratto e coloro che, diversamente, reputano la medesima pattuizione come un atto amministrativo.

Se l'assenza di una definizione sistematica può essere considerata la causa primaria del dibattito, vi sono altri aspetti della normativa che, pur secondari, tendono, contestualmente, ad alimentare la disputa in parola. Detti aspetti risiedono nel fatto che il d.lgs. n. 150/2015 manca di regolare quegli istituti che operano in maniera diversa in base alla natura dell'atto. Quanto evocato è tutt'altro che irrilevante poiché se questi istituti fossero stati regolati, il legislatore avrebbe fornito indizi sulla natura giuridica dell'atto in questione.

Per comprendere meglio quest'ultimo punto, si pensi, ad esempio, alla revoca. Invero, come specifica l'art 21 *sexies*, l. n. 241/90, quest'ultimo istituto non è generalmente ammesso se non nei casi previsti dalla legge o dal contratto. Così, se, diversamente da quanto non ha fatto, il legislatore avesse disciplinato, prevedendola all'interno del d.lgs. n. 150/2015, la revoca del Patto di Servizio da parte della p.a., avrebbe fornito un indice utile a desumere la natura giuridica di questa pattuizione, ridimensionando, di

---

<sup>(10)</sup> *Indirizzi operativi dei servizi al lavoro resi dai centri per l'impiego della regione Liguria in attuazione del Decreto Legislativa 14 settembre 2015*, n. 150, <http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=8da2481c-3157-41b8-8552-6c027850a3b2.pdf&uid=8da2481c-3157-41b8-8552-6c027850a3b2>, p. 22

<sup>(11)</sup> Vedi capitolo 2.

<sup>(12)</sup> Del resto, è stato affermato che «non esiste nella legislazione nazionale una definizione normativa di patto di servizio», su VENETO LAVORO, *Il patto di servizio tra normativa e prassi*, ADAPT, [http://www.adapt.it/02\\_il\\_patto\\_di\\_servizio.pdf](http://www.adapt.it/02_il_patto_di_servizio.pdf), 2010, p. 6

<sup>(13)</sup> Per un approfondimento sulla previgente, e frammentaria, disciplina del PSP si veda M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, ADAPT, 2008.

conseguenza, gli spazi della disputa <sup>(14)</sup>.

### 3.2. I due orientamenti

Il richiamato “vuoto definitorio”, così come gli indicati aspetti secondari, ha fatto sì che la dottrina si dividesse assumendo due posizioni contrapposte. Più precisamente, il PSP era considerato come un atto avente natura contrattuale da alcuni<sup>15</sup> e come atto privo di questa essenza da altri <sup>(16)</sup>. Per quanto, come già segnalato, il dibattito dottrinale si sia consumato in relazione alla previgente disciplina <sup>(17)</sup>, è indubbio che le stesse considerazioni possono dirsi valide anche oggi, cioè relativamente al d.lgs. n. 150/2015. Del resto, tanto la disciplina previgente quanto quella attualmente vigore mancano, nella stessa misura, di fornire un inquadramento giuridico del PSP.

È opportuno specificare che sostenere la natura contrattuale dei patti in questione significa affermare che la loro disciplina generale coincida con quella dettata dal c.c. per i contratti e le obbligazioni. Invece, sostenere che i medesimi patti abbiano natura non contrattuale vorrebbe dire considerarli regolati, in primo luogo, dalle norme del diritto amministrativo. In pratica, accogliere la tesi contrattuale comporterebbe regolare le ipotesi non specificamente disciplinate dal d.lgs. n. 150/2015 facendo ricorso alle norme del libro IV del Codice civile, mentre sposare la tesi opposta vorrebbe dire supplire a queste stesse lacune ricorrendo alle norme previste, in via generale, per l'amministrazione, prime tra tutte quelle contenute nella l. n. 241/90.

### 3.3. *Tertium? ...non datur*

Al fine di rendere esaustiva la trattazione, prima di esporre le ragioni che militano a favore dell'una o dell'altra tesi, è quantomeno ragionevole vagliare se ci sia spazio per ulteriori

---

<sup>(14)</sup> Un ulteriore aspetto non regolato, per cui vale un discorso analogo, riguarda la disciplina delle invalidità le quali, come noto, operano in maniera opposta a seconda che l'atto sia provvedimento o contrattuale  
<sup>(15)</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» in VENETO LAVORO, *Il patto di servizio tra normativa e prassi*, ADAPT, [http://www.adapt.it/02\\_il\\_patto\\_di\\_servizio.pdf](http://www.adapt.it/02_il_patto_di_servizio.pdf), 2010, p. 53, nota (38).

Inoltre: «Il pensiero corre al patto di servizio, a cui una parte della dottrina riconosce natura negoziale privatistica, contrapponendosi altra dottrina, che opta per la qualificazione pubblicistica dell'istituto. Nel primo senso si veda C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, 2000, 152 ss.; nel secondo senso D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in P. CURZIO (a cura di) *Lavoro e diritti*, Cacucci, 2004, 31 ss., spec. 80; A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e “strategia delle obbligazioni reciproche”*, cit., 509 ss.» in F. CARINCI, *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, ADAPT, 2014, [https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/19640/mod\\_resource/content/8/ebook\\_vol\\_32.pdf](https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/19640/mod_resource/content/8/ebook_vol_32.pdf), p. 76, nota (89)

<sup>(16)</sup> «A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i “patti di servizio”*, in DLM, 2007 e 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*, Bari, 2004» in VENETO LAVORO, *op. cit.*, p. 53, nota (35)

<sup>(17)</sup> L. 24 dicembre 2007, n. 247

ricostruzioni.

Effettivamente, alcuni autori avevano già proposto di inquadrare i patti in questione nella categoria dei c.d. quasi contratti<sup>(18)</sup>. Ad ogni modo, nonostante l'autorevolezza della tesi, se l'obiettivo dell'elaborato è quello di valutare la natura giuridica del patto di servizio concluso dai percettori di NASpI, scomodare la categoria dei quasi contratti non farebbe altro che ribadire la natura contrattuale degli stessi. Ed infatti, dato che per l'ordinamento italiano la disciplina generale dei quasi-contratti è, *de facto*, quella del Libro IV del Codice civile, ricondurre i patti in questione ai quasi-contratti equivarrebbe a sposare la tesi contrattuale. A riprova di ciò, si consideri che è la stessa Relazione al Re a certificare come il Codice civile del 1942 non dia continuità, intesa qui come autonomia, alla categoria dei quasi-contratti<sup>(19)</sup>.

### 3.4. L'orientamento non contrattuale e le sue conseguenze pratiche

Acclarato che, mancando una disciplina generale dei quasi-contratti, pare non esservi spazio per una terza ricostruzione, è possibile scendere nell'analisi delle argomentazioni a sostegno dei due opposti orientamenti.

L'orientamento a favore della natura non contrattuale del PSP fa leva, in primo luogo, sulla mancanza di autonomia negoziale in capo al disoccupato<sup>20</sup>. Più precisamente, secondo i sostenitori di questa posizione, dato che il disoccupato versa in una «condizione di necessità ed è obbligato a sottostare alle regole imposte dalla normativa»<sup>(21)</sup>, questo soggetto non sarebbe contrattualmente autonomo. Pertanto, dal momento che non può parlarsi di autonomia *ex* 1321 c.c., deve escludersi la natura contrattuale dell'atto in questione.

Sempre in seno all'orientamento in esame, un ulteriore aspetto che avvalorerebbe quest'ultima esclusione sarebbe rappresentato «dal fatto che la p.a. non opera in una posizione di parità rispetto alla controparte. Tale circostanza sarebbe dimostrata anche dalla mancanza di un regime sanzionatorio a carico dei Centri per l'impiego»<sup>(22)</sup>. Per vero, il regime sanzionatorio è previsto dalle normative in relazione della sola parte privata, ossia l'utente beneficiario del sussidio.

La portata pratica del dibattito si fa forte in relazione alle ipotesi non disciplinate dal d.lgs. n. 150/2015 e che, al contempo, sono regolate in maniera opposta da Codice civile e norme amministrative. Sostenere, infatti, la natura non contrattuale del PSP conduce ad ammettere che la p.a. possa revocarlo *ex* 21 *quinquies*, che la disciplina delle invalidità applicabile sia quella dettata *ex* artt. 21 *septies* e 21 *opties*, l. n. 241/90, e che la forma prevista per la conclusione dell'atto sia, incontrovertibilmente, quella scritta a pena di

---

<sup>(18)</sup> S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra contratto pubblico e neocontrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, p.105; VENETO LAVORO, VENETO LAVORO, *op. cit.*, p. 52; M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, ADAPT, [https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/4937/mod\\_resource/content/1/944WP\\_08\\_64.pdf](https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/4937/mod_resource/content/1/944WP_08_64.pdf), 2008, p. 5

<sup>(19)</sup> *Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice Civile del 1942*, <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/174648/Libro+IV+++Delle+Obbligazioni/f2b2c447-bc30-4f33-b193-7535492a386d>, 116, n. 556, che scrive «nell'elencare le fondi delle obbligazioni il nuovo codice non considera la figura dei quasi contratti (...) che non hanno mai potuto giustificarsi né dal lato traduzionale (...) né dal lato sostanziale»

<sup>(20)</sup> VENETO LAVORO, *op. cit.*, p. 53

<sup>(21)</sup> VENETO LAVORO, *op. cit.*, p. 53

<sup>(22)</sup> VENETO LAVORO, *op. cit.*, p. 53

nullità.

Anche supponendo che le argomentazioni appena presentate siano corrette, non si può fare a meno di notare come la tesi in esame appaia comunque criticabile. Invero, se lo scopo dei dibattiti sulla natura giuridica è quello di individuare una disciplina generale da cui attingere al fine di supplire alle lacune della regolamentazione di settore, limitarsi ad affermare che il PSP sia un atto avente natura pubblica o non contrattuale, non realizza, del tutto, questo scopo. Si consideri infatti che, il sistema amministrativo conosce molteplici atti, perciò, in assenza di uno sforzo di categorizzazione ulteriore, la dottrina in questione non può dirsi soddisfacente.

### 3.5. La tesi contrattuale e le sue conseguenze pratiche

In contrasto a coloro che sostengono la natura pubblica del PSP, militano le obiezioni mosse da chi considera il PSP un vero e proprio contratto.

Come si avrà modo di vedere, le argomentazioni alla base di quest'ultimo orientamento consistono, sostanzialmente, in un'aspra critica alla tesi pubblicistica.

La prima ragione di critica riguarda la libertà contrattuale. Invero, seppur la conclusione del Patto di Servizio sia l'unica azione che permetta all'utente di conservare il sussidio, ciò non basta ad escludere che la parte privata sia contrattualmente autonoma. Infatti, pur coartato dalla perdita economica, l'utente è libero di scegliere se sottoscrivere o meno il PSP. In sostanza, quand'anche compressa, l'autonomia contrattuale in capo al privato non può dirsi mancante.

A livello sistematico, è la disciplina della rescissione a confermare che nessun riferimento al bisogno economico può, per ciò solo, escludere la natura contrattuale di un accordo. Infatti, al fine di rescindere un contratto, oltre al mero bisogno economico, l'art 1447 c.c. richiede tanto una lesione *ultra dimidium* quanto la conoscibilità della lesione medesima da parte del contraente avvantaggiato dall'affare. Pertanto, posto che in relazione ai patti di politica attiva non si prospetta alcuna lesione *ultra dimidium*, il fatto che una parte si trovi in stato di bisogno economico non basta a smentire la natura contrattuale del patto ex d.lgs. n. 150/2015.

Inoltre, va dato atto che essere obbligati a negoziare non equivale ad essere privi di libertà negoziale. Se così fosse, si dovrebbe dubitare della natura contrattuale del contratto c.d. definitivo, cioè quello concluso in adempimento di un contratto preliminare. Non a caso, l'art. 2932 c.c. parla espressamente di “colui che è obbligato a concludere un contratto”, confermando come l'obbligo di negoziare un accordo sia compatibile con la natura contrattuale dell'accordo medesimo.

Così come i riferimenti all'autonomia contrattuale, anche il richiamo al regime sanzionatorio non pare sufficiente ad escludere che i patti in questione siano atti contrattuali. Infatti, un contratto, pur oggettivamente sperequato, è comunque ascrivibile allo schema *ex art.* 1321 del Codice civile. A conferma di ciò, si pensi che, se in forza del principio di non interferenza non è consentito al giudice di sindacare l'equilibrio contrattuale stabilito dalle parti <sup>(23)</sup>, a maggior ragione, deve ritenersi valido uno schema, come quello previsto per i patti in questione, che è la stessa legge a configurare sbilanciato

---

<sup>(23)</sup> c.d. Principio di non interferenza, da ultimo ribadito in Corte di Cassazione, Sezione III civile, Sentenza 28 aprile 2017, n. 10498 secondo cui «è sempre stato riconosciuto vigente un principio di non interferenza fra le regole [...] attinenti alla validità civilistica degli atti»

a favore del Soggetto Pubblico.

Vale la pena precisare che, nell'ipotesi in cui, alla luce della normativa sui contratti prevista dal Codice civile e in senso contrario rispetto alle conclusioni appena raggiunte, i patti in questione fossero risultati rescindibili o invalidi, ciò avrebbe segnato un importante argomento a favore della tesi non contrattuale. Per vero, se, rapportandoli alle norme del Codice civile, si fosse aperta la possibilità di rescindere o invalidare i patti in questione, avremmo avuto prova dell'esistenza di un contrasto strutturale tra d.lgs. n. 150/2015 e disciplina generale dei contratti, ciò con la conseguenza che si sarebbe dovuto concludere per la natura non contrattuale degli stessi.

Al contrario, dato che lo schema legale del Patto di Servizio personalizzato risulta compatibile con le norme del Codice civile, la natura contrattuale dei patti in questione non può dirsi smentita.

Quanto alle ripercussioni pratiche di questa dottrina, si ribadisce che accogliere la tesi contrattuale significa disciplinare le ipotesi lasciate scoperte dalle normative di settore ricorrendo a quanto il c.c. prescrive, generalmente, per il contratto.

Sicché, diversamente da quanto accadrebbe se si sposasse la teoria non contrattuale, la revoca per pubblico interesse non sarebbe ammessa e la disciplina delle invalidità sarebbe, indubbiamente, quella prevista dal Codice civile e non quella prevista dalla l. n. 241/90.

Inoltre, parte della dottrina in esame ha sostenuto che «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>(24)</sup>.

Per di più, secondo altri, ascrivendo i patti in questione alla categoria degli atti contrattuali sarebbe «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, 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*»<sup>(25)</sup>.

Nonostante i ragionamenti appena sviluppati smentiscano efficacemente le argomentazioni mosse da coloro che ritengono il patto di servizio un atto non contrattuale, anche la tesi in esame potrebbe non convincere. Non a caso, come è stato fatto notare<sup>(26)</sup>,

---

<sup>(24)</sup> VENETO LAVORO, *op. cit.*, p. 54

<sup>(25)</sup> «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» in VENETO LAVORO, *op. cit.*, p. 55, nota 42

<sup>(26)</sup> «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

la dottrina considerata maggioritaria è quella non contrattuale <sup>(27)</sup>.

Ed infatti, limitandosi ad una critica, la tesi contrattuale non giunge ad escludere che la natura pubblica del Patto di Servizio risieda in elementi ulteriori e differenti da quelli considerati. Detto altrimenti, in questa situazione, smentire non equivale a dimostrare.

Del resto, l'unico aspetto che la teoria contrattuale pare effettivamente dimostrare sarebbe la sussistenza di autonomia negoziale all'interno della procedura di conclusione del PSP che, come noto, malgrado il suo nome, non è un'esclusiva degli atti contrattuali. Tant'è vero che, per fare un esempio tutt'altro che casuale, l'autonomia negoziale ricorre anche in relazione agli accordi amministrativi.

In definitiva, anche alla luce delle argomentazioni mosse dalla dottrina privatistica, il nodo sulla natura giuridica del PSP deve considerarsi tutt'altro che sciolto.

## 4. Una nuova prospettiva

Dato che i ragionamenti mossi da entrambe le dottrine non sembrano definire in maniera soddisfacente la questione, sembra corretto volgere l'attenzione ad aspetti non ancora valutati.

Ed effettivamente, ad avviso di chi scrive, vi sarebbe un elemento, non ancora preso in considerazione, da cui pare giusto muovere per avvicinarci, pur senza raggiungerla, alla risoluzione del dibattito sulla natura giuridica del PSP concluso dai percettori di NASpI. Si anticipa che, contrariamente alle dottrine analizzate finora, il presente elaborato attenziona un atto differente dalla pattuizione in questione. Secondo l'opinione di chi scrive, infatti, la natura giuridica dei patti di servizio potrebbe emergere vagliando, prima di tutto, la natura giuridica dell'atto con cui la p.a., ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 150/2015, revoca lo stato di disoccupazione. La rilevanza di questo aspetto è dovuta al fatto che, qualora l'atto appena menzionato fosse qualificabile come un provvedimento amministrativo, ne conseguirebbe che i patti in questione rappresenterebbero, di fatto, l'esito necessariamente alternativo rispetto all'adozione di un atto provvedimentoale. Di conseguenza, se questa considerazione fosse corretta, la natura giuridica del PSP dovrebbe essere quella di accordi sostitutivi di provvedimento di cui all'art. 11 l. n. 241/90. Tant'è vero che, come si avrà modo di approfondire, oltre che in base alla normativa, anche certa giurisprudenza pare ravvisare un accordo amministrativo in ogni schema consensuale alternativo all'adozione di un provvedimento amministrativo.

---

pubblici erogabili, dunque, secondo standard di qualità ed efficienza» in VENETO LAVORO, *Il patto di servizio tra normativa e prassi*, ADAPT, [http://www.adapt.it/02\\_il\\_patto\\_di\\_servizio.pdf](http://www.adapt.it/02_il_patto_di_servizio.pdf), 2010, 61

<sup>(27)</sup> Del resto, in ottica più generale, i più recenti contributi dottrinali in materia di PSP arrivano sino ad affermare che «Si deve [...] escludere la natura di contratto anche per questa tipologia di patto, non diversamente da tutte le altre forme presenti nell'ordinamento», in M. MAROCCO E S. SPATTINI, *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT, 2019, p. 70, nota (19)

#### 4.1. L'atto di revoca dello stato di disoccupazione: un provvedimento amministrativo

In considerazione del valore dirimente della questione, è necessario dimostrare la natura provvedimento dell'atto con cui la p.a., ai sensi dell'art 21, comma VII, d.lgs. n. 150/2015, revoca lo stato di disoccupazione.

Secondo questa ultima disposizione, «in caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti, previsti dall'art. 20 commi 1 e 2 lett. D) e dall'art. 21 commi 2 e 6, per la conferma dello stato di disoccupazione e per la profilazione e la stipula del patto di servizio personalizzato, nonché per la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività, si applicano le seguenti sanzioni: 1) la decurtazione di un quarto di una mensilità, corrispondente a 8 giorni di prestazione, in caso di prima mancata presentazione; 2) la decurtazione di una mensilità, corrispondente a 30 giorni di prestazione, alla seconda mancata presentazione; 3) la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione».

Come già specificato<sup>28</sup>, con “mancata presentazione” bisogna intendere anche la mancata stipula. Pertanto, salvo giustificato motivo, al disoccupato che non sottoscrive il PSP viene revocato lo stato di disoccupazione.

Gli effetti della revoca sono ottenuti attraverso un provvedimento amministrativo *ad hoc*. Invero, oltre al fatto che sono gli stessi commi 10<sup>(29)</sup>, 11<sup>(30)</sup> e 13<sup>(31)</sup> dell'art. 21, d.lgs. n. 150/2015, a parlare espressamente di “provvedimenti”, la natura provvedimento di questo atto emerge anche alla luce della teoria generale della materia. Come autorevolmente<sup>(32)</sup> sostenuto, i caratteri essenziali che permettono di inquadrare un atto amministrativo nella categoria dei provvedimenti amministrativi sono:

- (a) “*il fine pubblico*”, ossia «la sua finalizzazione al raggiungimento di interessi pubblici concreti»;
- (b) “*l'unilateralità*”, vale a dire il fatto «che il provvedimento è adottato dalla sola amministrazione»;
- (c) “*l'imperatività*”, cioè «quella particolare forza del provvedimento amministrativo in virtù della quale le modificazioni della sfera giuridica dei destinatari si producono senza il loro consenso»;
- (d) “*l'inoppugnabilità*” (o incontestabilità), caratteristica per cui, una volta decorsi sessanta giorni dalla piena conoscenza dell'atto (che può avvenire con la pubblicazione,

---

<sup>(28)</sup> Vedi capito 2.

<sup>(29)</sup> Testualmente, il comma 10 art 21 D.lsg150/2015 scrive che «10. In caso di violazione degli obblighi di cui ai commi 7 e 8, il centro per l'impiego adotta le relative sanzioni, inviando pronta comunicazione, per il tramite del sistema informativo di cui all'articolo 13, all'ANPAL ed all'INPS, che emette i provvedimenti conseguenti e provvede a recuperare le somme indebite eventualmente erogate.»

<sup>(30)</sup> Testualmente il comma 11 art 21 Dlsg150/2015 scrive che «La mancata adozione dei provvedimenti di decurtazione o decadenza della prestazione determina responsabilità disciplinare e contabile del funzionario responsabile, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994.»

<sup>(31)</sup> Testualmente il comma 13 art 21 Dlsg150/2015 scrive che «L'INPS provvede annualmente a versare le risorse non erogate in relazione a prestazioni oggetto di provvedimenti di decurtazione o decadenza per il 50 per cento al Fondo per le politiche attive di cui all'articolo 1, comma 215, della legge n. 147 del 2013, e per il restante 50 per cento alle regioni e province autonome cui fanno capo i centri per l'impiego che hanno adottato i relativi provvedimenti, per l'impiego in strumenti di incentivazione del personale connessi al raggiungimento di particolari obiettivi.»

<sup>(32)</sup> M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, p. 693

la notificazione o altri strumenti), qualora non venga impugnato davanti al giudice amministrativo, esso si consolida, diventando inoppugnabile (o incontestabile).

In linea con quanto si vuole dimostrare, l'atto ablatorio di cui si discute è connotato da tutti gli indici appena menzionati.

Per vero:

(a) attraverso la revoca dello status di disoccupazione la p.a. giunge a risparmiare risorse economiche;

(b) l'atto di revoca è adottato dalla sola amministrazione;

(c) la revoca dello status di disoccupazione si produce indipendentemente dalla volontà del soggetto;

(d) come ogni atto emanante dalla p.a., anche la revoca in questione può essere impugnata a condizione che si rispettino le tempistiche previste dalla normativa. Più specificamente, in relazione a quest'ultimo aspetto, si consideri che il Dlgs. 150/2015, all'art 16, prevede una disciplina specifica per le impugnazioni.

Sulla scia di quanto finora affermato, va preso atto che non si è mai dubitato della natura provvedimento dell'atto amministrativo con cui la p.a., in caso di inadempienze gravi rispetto ad un PSP già stipulato, revoca lo stato di disoccupazione del soggetto. Non a caso, esistono produzioni amministrative regionali che, in questi casi, parlano proprio di "provvedimento di perdita dello stato di disoccupazione"<sup>33</sup>. Di conseguenza, se è reputato necessario un provvedimento amministrativo in queste ipotesi, in considerazione della parità degli effetti, la stessa necessità dovrebbe essere riscontrata anche per realizzare la revoca dello stato di disoccupazione causata dalla ingiustificabile mancata stipula del PSP.

## 4.2. Un procedimento amministrativo

Se esiste un provvedimento amministrativo che, in caso di ingiustificata mancata sottoscrizione del PSP, conduce alla revoca dello stato di disoccupazione, allora, in analoga misura, deve esistere un procedimento amministrativo da cui detto provvedimento promana. Seppur scontato, infatti, ad ogni provvedimento amministrativo coincide, necessariamente, un procedimento amministrativo.

In base a quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. n. 150/2015, pare corretto affermare che il procedimento amministrativo in questione veda la sua fase di iniziativa nel riconoscimento, fatto dall'INPS, del diritto a percepire la NASpI. Invero, è da questo momento che il procedimento dovrà necessariamente concludersi o con l'adozione di un provvedimento amministrativo di revoca o, alternativamente, con la stipula di un Patto di Servizio.

È alla luce di questa alternatività tra provvedimento di revoca e atto di stipula che, a parere di chi scrive, il Patto di Servizio non può essere ritenuto un contratto *stricto sensu*. Difatti, come si avrà modo di vedere nel prossimo paragrafo, tanto alla luce della normativa, quanto in considerazione di giurisprudenza e dottrina, la presenza di un "nesso strettissimo" tra procedimento amministrativo e atto consensuale suggerisce di ascrivere il PSP alla categoria degli accordi amministrativi.

---

<sup>(33)</sup> *Sistema Informativo Lavoro Gestione acquisizione DID Online*, sistemapiemonte.it, [http://www.sistemapiemonte.it/lavoro/guida\\_applicazioni/cms/media/files/SILP-SAP-MUT-02-V01-Silp\\_DID\\_Online\\_I\\_Fase.pdf](http://www.sistemapiemonte.it/lavoro/guida_applicazioni/cms/media/files/SILP-SAP-MUT-02-V01-Silp_DID_Online_I_Fase.pdf), maggio 2017

### 4.3. Il PSP come accordo sostitutivo di provvedimento

Nel presente paragrafo verranno approfondite le ragioni che, soprattutto alla luce dell'evidenziata alternatività tra atto di revoca dello stato di disoccupazione e atto di stipula del PSP, consentono di ricondurre l'istituto del PSP allo schema degli accordi sostitutivi *ex art. 11, l. n. 241/90*. Più specificamente, si vedrà come lo schema procedurale dettato dal d.lgs. n. 150/2015 sia tanto sovrapponibile a quello previsto per gli accordi amministrativi da rendere ragionevole ritenere l'uno espressione dell'altro.

Questa analisi verrà condotta dando atto, in primo luogo, di come sia lo stesso statuto degli accordi amministrativi <sup>(34)</sup> a configurarli come atti consensuali strettamente connessi a un procedimento amministrativo. Ed effettivamente, esplicitando come (a) gli accordi siano conclusi dall' «amministrazione precedente» (b) in accoglimento di osservazioni e proposte «presentate a norma dell'articolo 10» <sup>(35)</sup>, il I comma dell'art 11, l. n. 241/90, ribadisce il collegamento in questione per ben due volte. D'altronde, ha senso parlare di «amministrazione precedente» e di «Diritti dei partecipanti al procedimento» *ex art. 10 l. n. 241/90*, solo all'interno di procedimento amministrativo.

Relativamente a quest'ultimo punto, si consideri che, in modo sovrapponibile a quanto previsto dall'art. 11, il contenuto del Patto di Servizio è deciso sulla base di un colloquio tra utente e operatore del Centro per l'impiego dove ricorrono «osservazioni e proposte» del tutto equivalenti a quelle contemplate dall'art. 10, l. n. 241/90.

La menzionata equivalenza si fa ancora più forte alla luce di quanto stabilito dall'art. 11, comma 1-bis, l. n. 241/90, secondo cui «al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita (...) il destinatario del provvedimento». Invero, si può notare come gli «inviti» appena evocati siano del tutto analoghi alle convocazioni prescritte a norma dell'art. 20, Dlgs 150/2015.

Oltre che dal dato normativo, l'affermazione di fondo, secondo cui l'accordo *ex art. 11, l. n. 241/90*, sarebbe un istituto necessariamente connesso ad un procedimento

---

<sup>(34)</sup> L'art. 11, 241/90, titolato «Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento», recita:

«1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione precedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.

2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3.

3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

4-bis. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.

5. [Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.]»

<sup>(35)</sup> Art. 10 l. n. 241/90 titolato, per l'appunto, «diritti dei partecipanti del procedimento»

amministrativo, è corroborata anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>36</sup> laddove ha affermato che «l'accordo rivela un nesso strettissimo con la partecipazione procedimentale, tanto che può dirsi che non vi può essere accordo senza che vi sia stato avvio del procedimento, per cui può senz'altro dirsi che non possono concludersi accordi al di fuori e prima dell'avvio del procedimento» (37).

Del resto, è stato lo stesso Nigro<sup>38</sup> a scrivere che «l'accordo [...] non era visto [...] come una rottura del procedimento, ma come uno sbocco alternativo all'atto e coerente con lo sviluppo del procedimento» (39).

In definitiva, tanto in considerazione del dato dispositivo quanto di quello giurisprudenziale, può essere affermato che un indice caratteristico degli accordi amministrativi sia il forte collegamento che questi schemi consensuali presentano rispetto ad un procedimento amministrativo. Insomma, «un nesso strettissimo» che, in maniera del tutto speculare, ben può essere individuato alla base della procedura che conduce alla stipula del PSP.

Questa corrispondenza tra schema normativo *ex art 20*, d.lgs. n. 150/2015, e quello *ex art. 11 l. n. 241/90* aumenta di intensità quanto più si scende nel testo di quest'ultimo articolo. Basti pensare che, in linea con la prescrizione secondo cui gli accordi sono conclusi «senza pregiudizio dei diritti dei terzi» di cui al comma 1 dell'art 11, l. n. 241/90, il Patto di Servizio è un atto giuridicamente innocuo nei confronti di soggetti diversi dal disoccupato.

Inoltre, il PSP realizza anche il riferimento, fatto dall'art. 11 l. n. 241/90, agli accordi «sostitutivi» di provvedimento. Tant'è vero che, come ampiamente dimostrato e rimarcato, il Patto di Servizio è un atto così fortemente, quanto necessariamente, alternativo al provvedimento di revoca da poterlo considerare un sostituto di quest'ultimo. Si potrebbe tentare di smentire quest'ultima affermazione facendo notare come il provvedimento di revoca e il PSP mirano a finalità differenti in quanto, se, con la revoca, lo stato di disoccupazione viene meno, all'opposto, con il PSP, viene mantenuto; pertanto, l'uno non può dirsi sostituto dell'altro.

A ben vedere, però, questa obiezione non può essere condivisa. Ed infatti, seppur antitetici negli effetti, questi due atti sono identici dal punto di vista causale.

Invero, la funzione del PSP è quella di aumentare la probabilità che il disoccupato trovi un'occupazione riducendo, quanto più possibile, il protrarsi di questo *status*. Pertanto, seppur con tempistiche e potenzialità differenti, anche il PSP, esattamente come la revoca, è un atto antagonista rispetto allo stato di disoccupazione. In definitiva, entrambi gli atti mirano allo stesso risultato: l'una, la revoca, in maniera certa e immediata, l'altro, il PSP,

---

(36) Consiglio di Stato, sez. VI, 15 maggio 2002, n. 2636

(37) Si segnala che la giurisprudenza precedente, all'opposto, sosteneva che «Cassazione civile, sez. un., 15 dicembre 2000, n. 1262 per ciò che qualifica gli accordi *ex art. 11* non è «rappresentato dal dato cronologico (di per sé non qualificante) di succedaneità dell'accordo ad un atto di iniziativa o di attivazione di un procedimento amministrativo da parte della P.A., bensì propriamente da un nesso funzionale di inerenza dell'accordo ad una potestà pubblicistica, della quale concorrono appunto a determinare il modo e l'esito dell'esercizio».

(38) MARIO NIGRO, Presidente della nota «Commissione Nigro» di riforma del diritto amministrativo sostanziale, ed in particolare del procedimento amministrativo, i cui lavori terminarono nel 1984 portando successivamente all'approvazione della l. n. 241/1990

(39) G. DI MAIO, *Gli accordi fra privati e amministrazione: un istituto "virtuale" dagli accenti virtuosi*, *Giornale di diritto amministrativo* 6/2016, <https://www.docenti.unina.it/webdocenti-be/allegati/materiale-didattico/679588>, p. 756, richiamando M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la p.a. (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. proc. civ.*, 1980, p. 276

in maniera potenziale e futura.

Un'ulteriore prescrizione che potrebbe mettere in crisi l'evocata corrispondenza tra art. 11, l. n. 241/90, e PSP è quella prevista al comma 4-bis dell'art 11 della L 241/90. Secondo questa disposizione «ogni accordo deve essere preceduto da una determinazione assunta dalla p.a.». Dato che i CPI non adottano una simile determinazione, si potrebbe obiettare che l'evocata sovrapposizione tra art. 11, l. n. 241/90, e PSP non sia così forte da motivare l'ascrizione di quest'ultimo all'interno della prima categoria.

Senonché, anche questa critica non sembra meritevole di continuità. Va considerato, infatti, che la determinazione in questione risponde all'esigenza di rendere trasparente come l'accordo risponda maggiormente all'interesse pubblico rispetto al provvedimento. Mentre un'esigenza del genere si avverte nei casi in cui la conclusione dell'accordo non è prevista da alcuna normativa, al contrario, la medesima necessità non può dirsi rilevante quando è la legge a prescrivere la conclusione dell'accordo amministrativo. In quest'ultima ipotesi, infatti, sarebbe la normativa stessa, con la sua sola presenza, a supplire alla determinazione in questione. Pertanto, dato che la stipula del PSP è prevista dalla legge, la violazione del comma 4-bis dell'art. 11, l. n. 241/90, non realizza alcuna invalidità sostanziale. Di conseguenza, il fatto che il PSP non sia preceduto da alcuna determinazione non può considerarsi un elemento tanto rilevante da smentire la tesi proposta dall'elaborato.

In conclusione, la sovrapposizione tra art. 11, l. n. 241/90, e d.lgs. n. 150/2015 pare determinare una corrispondenza così tanto significativa da poter affermare che il Patto di Servizio Personalizzato sia un accordo amministrativo sostitutivo di provvedimento.

Ad ogni modo, anche al netto dei ragionamenti sviluppati finora, potrebbe comunque non essere irragionevole sostenere che le pattuizioni in questione siano accordi ex art. 11 l. n. 241/90. Ed infatti, come è stato recentemente affermato, «l'art. 11 costituirebbe (...) una «norma-cornice», un «principio-valvola», utile a giustificare anche le ipotesi di accordo non propriamente riconducibili al regime previsto dal legislatore del 1990»<sup>(40)</sup>. Così, quandanche il percorso argomentativo proposto non avesse convinto del tutto, le conclusioni rassegnate potrebbero comunque essere condivisibili.

## **5. Il PSP come accordo amministrativo, sviluppi pratici**

Come premesso sin dal principio<sup>(41)</sup>, l'affermazione secondo cui il PSP sarebbe accordo sostitutivo non basta per risolvere il dibattito sulla sua natura giuridica. Ciò è dovuto al fatto che anche la natura degli accordi amministrativi non è univocamente considerata.

Invero, in maniera del tutto equivalente a quanto succede per il PSP, la dottrina si divide

---

<sup>(40)</sup> «A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PPAA., tra concorrenza per il mercato e la collaborazione con il potere*, Pisa, 2011, p. 562. 53; E. DEL PRATO, *Principio di sussidiarietà e iniziativa economica privata. Dal controllo statale a quello delle autorità amministrative indipendenti*, in Riv. dir. civ., 2008, p. 264» in M. DE DONNO, *Nuove prospettive del principio di consensualità nell'azione amministrativa: gli accordi normativi tra pubblica amministrazione e privati*, [http://www.astrid-online.it/static/upload/de-d/de-donno\\_federalismi\\_6\\_2018.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/de-d/de-donno_federalismi_6_2018.pdf), ISSN 1826-3534, 2018, p. 18

<sup>(41)</sup> Vedi paragrafo 1.2.

tra chi ritiene l'accordo amministrativo un atto dalla natura pubblicistica e chi, diversamente, considera gli accordi amministrativi atti contrattuali. In altre parole, tanto in relazione al PSP quanto agli atti *ex art. 11, l. n. 241/90*, si consuma la stessa discussione. Seppur questa equivalenza potrebbe valere ad ulteriore dimostrazione di come il Patto di servizio appartenga al *genus* degli accordi amministrativi, allo stesso tempo, impedisce di giungere a conclusioni risolutive.

Ad ogni modo, al netto delle incertezze giuridiche dovute al dibattito, la disposizione *ex art. 11, l. n. 241/90*, consegna dei dati normativi che, indipendentemente dalla dottrina che si sposi, non possono essere messi in discussione. È per questo motivo che l'iscrizione del PSP allo schema degli accordi amministrativi potrebbe comunque segnare un passo in avanti.

### **5.1. I punti fermi dell'art. 11, l. n. 241/90**

Come si anticipava, escludendo l'area dispositiva interessata dalla disputa, l'art. 11, l. n. 241/90, consegna delle regole che, indipendentemente dalla natura giuridica che si ritenga di attribuire tanto agli accordi amministrativi quanto al PSP, risultano di indiscutibile applicazione.

La prima di queste regole è quella dettata dal comma II dell'art. 11, l. n. 241/90, secondo cui "gli accordi [...] debbono essere stipulati, a pena di nullità, per iscritto".

Si consideri che, specialmente qualora si intenda accogliere l'orientamento che considera il PSP un atto contrattuale, l'operare di una disposizione del genere è tutt'altro che scontato. Per vero, in primo luogo, il d.lgs. n. 150/2015 non prescrive alcunché in relazione alle forme del Patto di Servizio e, in seconda battuta, seppur desunta dal R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 (recante «Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato») <sup>(42)</sup> la norma che prevede la forma scritta *ad substantiam* relativamente ai contratti conclusi dalla p.a. è, di fatto, un traguardo giurisprudenziale spesso<sup>43</sup> posto al vaglio della Cassazione. Sicché, non potendo escludere un cambio di giurisprudenza, l'unico modo per addivenire ad una direttiva operativa giuridicamente certa sarebbe ascrivere la pattuizione in questione alla categoria degli accordi amministrativi.

Un'ulteriore direttiva di indiscutibile applicazione deriverebbe poi da quanto previsto dal comma IV dell'art. 11, l. n. 241/90. Secondo quest'ultima disposizione, «per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo».

Analogamente a quanto indicato per la prescrizione relativa all'obbligo di forma scritta, anche l'ammissibilità del recesso unilaterale è tutt'altro che scontata qualora riferita al PSP. Ed infatti, mentre considerare il PSP un atto contrattuale comporta l'applicazione dell'art. 21-*sexies*, l. n. 241/90 <sup>(44)</sup> e, con questa, la conseguente inammissibilità del recesso in questione, all'opposto, considerare il medesimo Patto uno schema

---

<sup>(42)</sup> G. ALPA, V. MARICONDA, *I contratti della pubblica amministrazione*, Editore IPSOA, Milano 2009, <https://gallettoassociati.it/wp-content/uploads/2020/02/53.-Codice-civile-commentato-I-contratti-della-P.A.-sub-art.-1322-agg.-2012.pdf>, 6

<sup>(43)</sup> Cass. civ., Sez. un., 9 agosto 2018, Sent. n. 20684; Cass. 28 giugno 2018, Sent. n. 17016; 23 gennaio 2018, Sent. n. 1549; 27 ottobre 2017, ord. n. 25631; 13 ottobre 2016, Sent. n. 20690; 17 giugno 2016, Sent. n. 12540; 22 dicembre 2015, Sent. n. 25798; 11 novembre 2015, Sent. n. 22994; 24 febbraio 2015, Ord. n. 3721; 19 settembre 2013, Sent. n. 21477; 14 aprile 2011, Sent. n. 8539; 26 ottobre 2007, Sent. n. 22537

<sup>(44)</sup> Art. 21-*sexies*. (Recesso dai contratti) 1. Il recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto.

amministrativo consente alla p.a. di ottenere i risultati del recesso attraverso la revoca ex art. 21-*quinquies* l. n. 241/90 <sup>(45)</sup>.

Così, per giungere all'indiscutibile operatività del recesso unilaterale senza, al contempo, prendere posizione sulla natura del PSP, sarebbe opportuno qualificarlo come un accordo amministrativo.

Cionondimeno, a riprova della correttezza dell'iscrizione che si propone, si consideri che escludere l'operatività del recesso in questione conduce a risultati quantomeno discutibili in tutte quelle ipotesi in cui le obbligazioni cristallizzate dal PSP sopravvivono come inopportune in un momento successivo alla sottoscrizione. Si pensi, ad esempio, al Patto di Servizio stipulato in un periodo precedente alla pandemia da un disoccupato relativamente giovane e, purtuttavia, privo di minime competenze informatiche. Ebbene, a meno che non si intenda scendere nell'annoso dibattito sulla natura giuridica del PSP sostenendo la natura non contrattuale di quest'ultimo, è solo considerandolo un accordo amministrativo, ammettendo quindi la possibilità di recesso unilaterale, che è possibile far fronte a certi casi di inopportunità.

Al fine di comprendere le ragioni che stanno alla base di quest'ultimo assunto, è sufficiente domandarsi se, nonostante il dissenso del disoccupato, l'operatore del CPI possa obbligarlo a frequentare laboratori o corsi di formazione non contemplati dal PSP e finalizzati ad aumentare le capacità di questo soggetto che, altrimenti, rischierebbe l'esclusione dal mercato del lavoro.

Si potrebbe tentare di rispondere a questo interrogativo sostenendo che, date le disponibilità evocate dal comma III, dell'art. 20, d.lgs. n. 150/2015 <sup>(46)</sup>, l'utente che non partecipa ad un'iniziativa proposta dall'operatore del CPI è inadempiente tanto che detta iniziativa sia contemplata espressamente dal PSP quanto che la stessa sia stata imposta lui dall'operatore di riferimento in un momento successivo alla sottoscrizione del Patto. Sennonché, un'interpretazione del genere, oltre a non essere condivisibile in quanto conferirebbe un potere indiscriminato all'operatore del CPI, non pare neppure condivisa

---

<sup>(45)</sup> Art. 21-*quinquies*. (Revoca del provvedimento) 1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. (comma modificato dall'Allegato 4, articolo 4, del d.lgs. n. 104 del 2010, poi così modificato dall'art. 25, comma 1, lettera b-ter), legge n. 164 del 2014) 1-bis. Ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico. (comma aggiunto dall'art. 12, comma 4, del decreto-legge n. 7 del 2007, soppresso dalla legge di conversione n. 40 del 2007, reintrodotta dall'art. 13, comma 8-duodevicies dello stesso decreto-legge n. 7 del 2007, aggiunto dalla citata legge di conversione n. 40 del 2007) 1-ter. (comma, identico al comma 1-bis, aggiunto dall'art. 12, comma 1-bis, legge n. 133 del 2008, poi abrogato dall'allegato A alla legge n. 35 del 2012)

<sup>(46)</sup> Testualmente: «3. Nel patto di cui al comma 1 deve essere inoltre riportata la disponibilità del richiedente alle seguenti attività: a) partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento; b) partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; c) accettazione di congrue offerte di lavoro, come definite ai sensi dell'articolo 25 del presente decreto.»

dalla prassi amministrativa. A riprova di ciò, basti considerare i molti atti regionali che regolano l'applicazione delle sanzioni specificando che queste scaturiscono dalla «mancata partecipazione (senza giustificato motivo) alle azioni definite nel patto»<sup>(47)</sup>, ciò senza fare alcun riferimento ad azioni diverse da quelle definite al suo interno.

Per di più, l'affermazione per cui l'operatore non possa obbligare il disoccupato a partecipare a laboratori non richiamati dal PSP pare vera anche da un punto di vista normativo. Infatti, l'unica azione impositiva prevista dal d.lgs. n. 150/2015 che l'operatore del CPI può attuare seppur non presente nel Patto, è la convocazione *ex art.* 21, comma 6. Secondo quest'ultimo comma, «oltre che per i contatti con il responsabile delle attività di cui all'articolo 20, comma 2, lettera d), previsti dal patto di servizio personalizzato, il beneficiario può essere convocato nei giorni feriali dai competenti servizi per il lavoro con preavviso di almeno 24 ore e non più di 72 ore secondo modalità concordate nel medesimo patto di servizio personalizzato». A riguardo, è opportuno specificare che con convocazione deve intendersi esclusivamente la *vocatio* del disoccupato presso i CPI e non anche presso attività laboratoriali. Tant'è vero che, è la stessa normativa a conoscere il concetto di convocazione come qualcosa di distinto da quello di partecipazione ai laboratori ovvero a corsi di formazione. Basti pensare all'art. 21, comma 7, d.lgs. n. 150/2015, che, distinguendo normativamente queste attività, dedica la lettera "a)"<sup>(48)</sup> alle sole convocazioni e le diverse lettere "b)"<sup>(49)</sup> e "c)"<sup>(50)</sup>, rispettivamente, alla partecipazione ai laboratori (art. 20, comma 3, lettera a)) e alla partecipazione ad iniziative di carattere formativo (20, comma 3, lettera b)).

Sicché, acclarato come "convocazione" e "partecipazione" richiamino ad attività differenti e appurato che la sola azione sempre imponibile al disoccupato sia la convocazione presso i CPI, l'unico modo per obbligare il disoccupato dissenziente a partecipare a laboratori o corsi di formazione non contemplati da un PSP inopportuno sarebbe proprio attraverso il recesso unilaterale. Invero, a tal fine, in certe ipotesi, il CPI potrebbe recedere unilateralmente dal Patto di Servizio per inopportunità dello stesso e, successivamente, convocare il disoccupato alla sottoscrizione di un nuovo PSP contenente, questa volta, l'attività reputata opportuna. In questo modo verrebbe ripristinato il meccanismo di condizionalità dato che, come più volte specificato<sup>(51)</sup>, la non sottoscrizione del Patto causa sanzioni sino alla perdita dello stato di disoccupazione. Diversamente considerando, e cioè escludendo la possibilità di recesso unilaterale dal PSP, ne deriverebbe che ogni disoccupato parte di un Patto di Servizio inopportuno sarebbe immune da qualsiasi meccanismo di condizionalità. È anche per questo motivo

---

<sup>(47)</sup> Decreto 265, 17 luglio 2017, Regione Marche, [https://www.regione.marche.it/Portals/0/Lavoro\\_Formazione\\_Professionale/ServiziImpiego/DDPF%20265\\_2017.pdf?ver=2017-09-19-095213-900&ver=2017-09-19-095213-900](https://www.regione.marche.it/Portals/0/Lavoro_Formazione_Professionale/ServiziImpiego/DDPF%20265_2017.pdf?ver=2017-09-19-095213-900&ver=2017-09-19-095213-900), 22

<sup>(48)</sup> «a) in caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti di cui all'articolo 20, commi 1 e 2, lettera d), e di commi 2 e 6 del presente articolo: 1) la decurtazione di un quarto di una mensilità, in caso di prima mancata presentazione; 2) la decurtazione di una mensilità, alla seconda mancata presentazione; 3) la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione»;

<sup>(49)</sup> «b) in caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento di cui all'articolo 20, comma 3, lettera a), le medesime conseguenze di cui alla lettera a) del presente comma 7»;

<sup>(50)</sup> «c) in caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b) e all'articolo 26: 1) la decurtazione di una mensilità, alla prima mancata partecipazione; 2) la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione»;

<sup>(51)</sup> vedi paragrafi 2.1. e 4.1.

che, a parere di chi scrive, il PSP dovrebbe essere considerato un accordo *ex art. 11, l. n. 241/90*.

In definitiva, che il PSP debba essere considerato un accordo amministrativo non pare dimostrato solo da riflessioni giuridiche generali <sup>(52)</sup> ma anche dalla realtà pratica del settore.

## 6. Conclusioni

Volendo tirare le somme in modo da ripercorrere i punti centrali della trattazione, in questo capitolo conclusivo si darà conto delle diverse ragioni che, a mente di chi scrive, rendono ragionevole ascrivere il PSP alla categoria degli accordi amministrativi sostitutivi di provvedimento.

*In primis*, sembra corretto considerare il PSP alla stregua di un accordo *ex art. 11, l. n. 241/90*, da un punto di vista strettamente normativo, ciò in forza delle significative analogie giuridiche intercorrenti tra questi due atti. Dette analogie appaiono evidenti tanto da un punto di vista dispositivo <sup>(53)</sup> quanto dal fatto che su entrambi questi schemi insiste un dibattito dottrinale dall'identica portata <sup>(54)</sup>.

In seconda battuta, condividere l'equivalenza tra PSP e accordi sostitutivi è un'operazione che consegna delle certezze giuridiche di grado maggiore. Queste ultime derivano dall'area dispositiva dello statuto degli accordi amministrativi non interessata dalla disputa. Inoltre, in modo connesso a quest'ultimo aspetto, la proposta ascrizione conduce a sdoganare certi istituti che permetterebbero di far fronte a situazioni di inopportunità le quali, salvo prendere posizione all'interno del dibattito sulla natura giuridica, non troverebbero alcun rimedio. Ed infatti, come segnalato <sup>(55)</sup>, ricorrere allo schema degli accordi amministrativi riconosce alla p.a. il diritto di recedere unilateralmente dal Patto di Servizio per inopportunità dello stesso.

Infine, mutuare la disciplina applicabile al PSP dall'art. 11, l. n. 241/90, appare vantaggioso anche nel lungo termine. Del resto, mentre il d.lgs. n. 150/2015 è raramente sottoposto al vaglio giudiziario, la disciplina dell'art. 11, l. n. 241/90, è attenzionata dalla giurisprudenza molto più di frequente. Sicché, considerare i patti in questione appartenenti al *genus* degli accordi amministrativi permetterebbe di fare riferimento ad una produzione giurisprudenziale quantitativamente più importante.

In definitiva, pur non riuscendo ad assopire l'annosa disputa sulla natura giuridica, l'elaborato consegna una nuova prospettiva secondo cui il Patto di Servizio è, prima di tutto, un accordo amministrativo. Chissà che non sia proprio questo originale punto di vista giuridico a permettere, in futuro, di risolvere ogni dibattito sul tema.

---

<sup>(52)</sup> Vedi capitolo 3.

<sup>(53)</sup> Vedi capitolo 4.

<sup>(54)</sup> Vedi capitolo 5.

<sup>(55)</sup> Vedi paragrafo 5.1.