

Fabio Ravelli

Condizionalità e “merito” nel sistema di sicurezza sociale italiano*

Sommario: **1.** La condizionalità come problema di giustizia distributiva. **2.** Il “merito” come criterio allocativo: problemi definitori. **3.** *Segue:* “merit” o “desert”? **4.** Il fondamento teorico della condizionalità: sul piano etico-politico. **5.** *Segue:* sul piano giuridico. **6.** La condizionalità nel *Jobs Act*: alcuni nodi critici.

1. *La condizionalità come problema di giustizia distributiva*

Il tema della condizionalità della prestazione occupa un posto sempre più importante nella riflessione sulla genesi e sul mantenimento del diritto alla prestazione di sicurezza sociale, come mostrano gli interventi normativi dell'ultimo quinquennio. La questione è destinata a divenire tanto più rilevante quanto più troveranno spazio, nel nostro ordinamento, istituti non contributivi quali, ad esempio, il *reddito minimo*: si pensi al dibattito avente ad oggetto l'alternativa tra configurazione universale o selettiva del reddito minimo¹.

* Il presente saggio costituisce la rielaborazione dell'omonimo intervento svolto dall'A. in occasione del convegno internazionale “*Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*”, Brescia, 12-13 ottobre 2017.

¹ Mentre infatti la prestazione previdenziale, finanziata soprattutto mediante il prelievo contributivo posto a carico delle categorie interessate, risponde ad una logica essenzialmente retributiva (sebbene con qualche temperamento), quella assistenziale attinge alle risorse reperite mediante meccanismi di solidarietà generale e richiede, dunque, una giustificazione che vada al di là del principio di corrispettività contributi-prestazioni (in questo caso assente). Per un'introduzione al tema del reddito minimo cfr. VAN PARIJS, VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi Editore, 2006; BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, Edizioni Gruppo Abele, 2011; STANDING, *Basic Income: And How We Can Make It Happen*. Penguin Books, 2017; TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, il Mulino, 2016.

Di condizionalità di una prestazione di *welfare* si può parlare in due diverse accezioni:

(1) in un primo significato, di tipo oggettivo, può definirsi “condizionata” la prestazione sociale la cui erogazione sia subordinata al previo accertamento dello stato di bisogno da realizzarsi mediante il c.d. *means-test* (o prova dei mezzi)²;

(2) un secondo e più pregnante significato attribuibile al termine “condizionalità” chiama in causa, questa volta sul piano soggettivo, la condotta del beneficiario, ossia la configurabilità in capo ad esso di un onere di attivazione. È a questa particolare idea di condizionalità che ci si riferirà d’ora in avanti.

² Da questo punto di vista, il *means test* può essere definito come un criterio allocativo basato sull’accertamento della carenza di risorse da parte del soggetto che chiede il sostegno pubblico. Sul piano di indagine delle politiche redistributive, al *means-test* sono solitamente associati una serie di vantaggi (cfr. VAN OORSCHOT, *Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy*, in TOWNSEND, GORDEN (eds.), *World poverty: new policies to defeat an old enemy*, Policy Press, 2002, p. 171 ss.; TOSO, *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, in *P Econ*, 1998, n. 1, p. 76 ss.). L’erogazione del sussidio ai soli soggetti bisognosi, infatti, sarebbe: (1) più efficiente in termini di *target efficiency* e, dunque, economicamente vantaggiosa, in quanto ridurrebbe l’ammontare del flusso finanziario in uscita dalle casse degli enti previdenziali; (2) più equa, poiché, innalzando il reddito di coloro che sono più svantaggiati, contribuirebbe a ridurre il divario tra ricchi e poveri favorendo una redistribuzione più equilibrata dei beni prodotti dalla società; (3) politicamente più accettabile, per il fatto che il sostegno a soggetti non qualificabili come “bisognosi” potrebbe essere visto dall’opinione pubblica come un ingiustificabile spreco (perché un ricco dovrebbe essere annoverato tra i percettori di un reddito minimo?); (4) più conforme all’etica della responsabilità radicata nella cultura anglosassone, ma diffusasi rapidamente anche nell’Europa continentale, secondo la quale ciascuno dovrebbe, in linea di principio, provvedere a se stesso, restando l’intervento pubblico confinato solo a casi di effettivo bisogno. Si deve tuttavia osservare che in dottrina il consenso attorno all’utilizzo del criterio allocativo del *means-test* non è unanime, potendo esso generare effetti negativi: (1) la verifica dei mezzi richiede un ingente impiego di risorse, sia in termini di personale che di strutture (VAN PARIJS, VANDERBORGHT, *op. cit.*); (2) essa, inoltre, potrebbe in alcuni casi produrre distorsioni motivazionali, con conseguente rischio di intrappolamento nella disoccupazione e, quindi, nella povertà; (3) vi è poi il rischio che i beneficiari della misura di sostegno debbano far fronte a fenomeni di stigmatizzazione forieri di ulteriore esclusione sociale e perdita di *chance*; (4) infine, le misure *means-tested* hanno in molti casi evidenziato margini di imprecisione sul piano del *targeting*, non riuscendo a intercettare tutte le situazioni di bisogno. Per una critica al criterio della prova dei mezzi si vedano, con varie sfumature: VAN OORSCHOT, *op. cit.*, p. 176; ATKINSON, *A Case for a Participation Income*, in *PQ*, 1996, Vol. 67, n. 1, p. 69; DEL BÒ, *Un reddito per tutti. Un’introduzione al Basic Income*, Edizioni Ibis, 2004, p. 24; GORZ, *Beyond the Wage-based Society*, in WIDERQUIST, NOGUERA, VANDERBORGHT, DE WISPELAERE (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, 2013, p. 298).

Tesi centrale del presente contributo è che il principio di condizionalità – essenziale momento di “raccordo tra le politiche attive e le politiche passive del lavoro”³ – trovi un solido fondamento nel nostro ordinamento giuridico e che il problema, semmai, sia di calibrarne l’utilizzo a seconda degli istituti ai quali venga applicato (in ragione della loro specifica funzione nell’ambito del sistema di sicurezza sociale) nel rispetto dei valori e principi fondamentali della Costituzione.

In particolare, il tema della condizionalità impone di ricercare un soddisfacente equilibrio tra il principio di solidarietà (nella sua dimensione verticale)⁴ e il principio di giustizia. Sul corretto equilibrio tra solidarietà e giustizia si gioca una buona parte della efficacia e della credibilità di un sistema di sicurezza sociale, poiché i due principi – quasi due facce della stessa medaglia – si sostengono a vicenda⁵. È dunque cruciale stabilire quale concezione della giustizia distributiva, tra le tante possibili, debba essere presa in considerazione, il che porta inevitabilmente ad interrogarsi su quali debbano essere i criteri per un’equa allocazione delle risorse da distribuire.

Assumendo questa prospettiva di indagine, si può ritenere che un sistema di sicurezza sociale possa essere pensato – per dirla con Michael Walzer – come una particolare “sfera distributiva”⁶, organizzata sulla base di determinati criteri allocativi, a loro volta espressione di un insieme di valori e principi portanti che fanno da sostrato etico-politico alla sfera presa in considerazione.

Il legislatore costituzionale, nel delineare i connotati fondamentali del sistema di sicurezza sociale, ha tracciato i confini di una particolare sfera di-

³ CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, in *DLRI*, 2013, n. 3, p. 489 ss.

⁴ Sulla distinzione tra solidarietà “orizzontale” e “verticale” si veda GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *DeS*, 1996, n. 1, p. 10, il quale distingue tra un piano orizzontale, quello della “solidarietà doverosa o fraterna”, fonte dei doveri del singolo nei confronti degli altri individui e della collettività nel suo insieme, e un piano verticale, quello della “solidarietà pubblica o paterna”, che fonda l’intervento dello stato a beneficio dei cittadini che si trovino in una condizione di bisogno.

⁵ NAPOLI, *Povertà vecchie e nuove e diritto del lavoro*, in *Jus*, 2006, p. 61 ss.

⁶ Il concetto di “sfera distributiva” è stato coniato da Michael Walzer per contestare uno dei più diffusi approcci filosofici al tema della giustizia distributiva, ossia l’idea che vi sia un unico sistema accettabile e che il vero problema, semmai, risieda nell’individuare i criteri funzionali a determinare quale esso sia. Al contrario, occorrerebbe prendere atto del fatto che la società umana è una “comunità distributiva” nella quale si scambiano beni di diversa natura, con la conseguenza che “a questa molteplicità di beni corrisponde una molteplicità di procedure, agenti e criteri distributivi” (cfr. WALZER, *Sfere di giustizia*, Laterza, 2008, 17).

tributiva organizzata secondo un principio di giustizia che tiene conto dell'interazione tra due criteri allocativi: il bisogno e il merito.

Bisogno e merito concorrono entrambi al governo dei processi che presiedono alla distribuzione delle risorse, con il primo che costituisce un *prius* logico rispetto al secondo: dapprima si procede all'accertamento del bisogno, presupposto per l'attribuzione del diritto in capo al titolare, e solo in seguito, sulla base della condotta del beneficiario della prestazione, si verifica la sussistenza delle condizioni per il mantenimento del diritto precedentemente sorto, e in che misura. Il merito svolge dunque una duplice funzione, concorrendo a determinare (1) le modalità di definizione della prestazione in ordine al *quantum* o, anche, (2) le condizioni da soddisfare per il suo mantenimento nel corso del tempo: è a questo secondo profilo, in particolare, che fanno riferimento le norme in materia di condizionalità disseminate nella recente legislazione di sicurezza sociale⁷.

2. Il “merito” come criterio allocativo: problemi definitivi

Laddove una certa condotta, ritenuta meritevole, sia posta come condizione per mantenere il diritto alla prestazione occorre riflettere sul concetto di merito che viene utilizzato ai fini della valutazione. Data la natura sfuggente del concetto di merito, questa operazione comporta alcune significative difficoltà. Il problema non può infatti essere risolto interrogandosi semplicemente su cosa sia, in sé, il merito: si tratta di una categoria concettuale che, esprimendo una modalità di relazione dell'individuo con gli altri consociati e con le istituzioni, necessita di una appropriata contestualizzazione.

A tale riguardo, Amartya Sen osserva che “la meritocrazia, e più in generale la pratica di premiare il merito, è essenzialmente sottodefinita” sicché “non possiamo essere certi dei suoi contenuti – e dunque delle affermazioni in merito alla sua ‘giustizia’ – fino a che non sia fatta qualche ulteriore specificazione (concernente, in particolare, gli obiettivi da perseguire in relazione

⁷ Peraltro, nell'eleggere i criteri distributivi del bisogno e del merito a cardini del sistema di sicurezza sociale, l'ordinamento ha escluso altri possibili meccanismi concorrenti di distribuzione delle risorse quali, ad esempio, il mercato, al quale l'individuo può liberamente rivolgersi per ottenere prestazioni ulteriori, ma che non può essere considerato uno dei criteri allocativi fondamentali del sistema di *welfare* italiano così come disegnato dalla Costituzione.

ai quali il merito deve essere, in ultima analisi, valutato)”⁸. In particolare, l'utilizzo della categoria del merito implica sempre la formulazione di un giudizio di valore, per l'elaborazione del quale ci si deve riferire a valori esterni al merito, i quali contribuiscono in modo decisivo a definirne la nozione; una nozione, però, che non può essere data una volta per tutte, ma che dipende dal “quadro stipulativo” nel quale il discorso sul merito si inserisce⁹.

Si prenda in esame la struttura elementare assunta qualsiasi proposizione che abbia ad oggetto il merito: “P merita X in virtù di M”, dove P è una persona, X è un riconoscimento (o una ricompensa) e M è il titolo di merito posseduto da P; inoltre, poiché non ci si ricompensa da soli, deve esserci un ente esterno, “una ‘fonte’ che giudica il merito secondo i propri valori/criteri e gli attribuisce il riconoscimento/ricompensa”, vale a dire una “istituzione che remunera secondo una regola o un insieme di criteri pubblici”¹⁰.

Entrambi gli elementi strutturali del giudizio di merito – ossia la “base (o titolo) di merito” e la “fonte di ricompensa” – si caratterizzano per una ineliminabile componente valutativa, dipendente da una molteplicità di fattori di tipo culturale, storico, economico, che fa del merito una costruzione sociale dai tratti non sempre facili da decifrare.

3. Segue: “merit” o “desert”?

Con riferimento al primo elemento (la base di merito) la domanda fondamentale alla quale occorre dare una risposta è la seguente: in ragione di che cosa un soggetto si merita qualcosa? Proprio in relazione a questo aspetto si evidenzia una delle principali ambiguità del concetto, soprattutto in un contesto linguistico come quello italiano, dove il termine “merito” è polisenso; la distinzione è invece più chiara nell'area anglosassone, dal momento che la lingua inglese conosce due diversi termini, “*merit*” e “*desert*”, ai quali attribuisce sfumature differenti¹¹.

⁸ SEN, *Merit and Justice*, in ARROW ET ALII (eds.), *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton University Press, 2000, p. 5.

⁹ MCCRUDDEN, *Merit Principles*, in *OJLS*, Vol. 18, No. 4, 1998, p. 577; BRIGATI, *Sul concetto di merito*, in *RP*, 2012, n. 1, p. 187.

¹⁰ BRIGATI, *op. cit.*, p. 187.

¹¹ POJMAN, *Merit: Why Do We Value It?*, in *JSP*, Vol. 30, No. 1, 1999, p. 83 ss.

Un primo modo di intendere il merito (“*merit*”) è quello che attiene a certe caratteristiche o qualità personali in forza delle quali il soggetto che le possiede riceve una ricompensa o un riconoscimento. Nella formula generale “P merita X in virtù di M”, “M” rappresenta tali caratteristiche: ad esempio, bellezza, intelligenza, salute, ricchezza, nobiltà di nascita, etc. (si pensi all’*agathòs* della società americana). Pertanto, tutto ciò che deriva dall’esercizio di tali qualità è meritato, come potrebbe capitare in uno stato di “libertà naturale” in cui la distribuzione delle risorse, risultato dell’interazione sociale tra gli individui, sia funzione delle dotazioni iniziali da questi ricevute (ricchezza, salute, etc.) e del loro talento nel metterle a frutto.

Questo modo di concepire la “base di merito” solleva una obiezione fondamentale: in questo caso, il titolo di merito si fonderebbe su qualità ricevute grazie alla buona sorte e non acquisite per effetto di azioni o scelte eticamente rilevanti; in altre parole, su qualità “non meritate”. La critica più penetrante a questa particolare concezione del merito è stata formulata da John Rawls, secondo il quale “l’ingiustizia più evidente del sistema della libertà naturale sta intuitivamente nel fatto che esso permette che le quote distributive siano eccessivamente influenzate da tali fattori così arbitrari da un punto di vista morale”¹².

La posizione di Rawls, sotto questo profilo, è inconfindabile: il merito non può certo essere legato al talento individuale o ad altre caratteristiche che la lotteria della vita variamente distribuisce senza che gli individui abbiano possibilità di porvi rimedio se non in misura assai limitata. Una distribuzione di risorse effettuata sulla base di questo concetto di merito, che trova la sua massima espressione nelle leggi del libero mercato, sarebbe iniqua¹³. La povertà, soprattutto quando è provocata dall’imperfetto funzionamento di un mercato mal regolato (la c.d. *market failure*), non può essere considerata una colpa da stigmatizzare; al contrario, essa deve essere considerata come una situazione di svantaggio alla quale porre rimedio. È quindi evidente che non può essere il merito inteso come “*merit*” a fungere da criterio allocativo del sistema di sicurezza sociale.

Vi è tuttavia un secondo modo di intendere il merito, certamente più consono alla funzione di criterio distributivo che esso è chiamato a svolgere

¹² RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, 2008.

¹³ Sul punto, cfr. POZZOLO, *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in MSCG, 2004, n. 2, p. 480. Una critica simile è sviluppata anche da MCLEOD, *Distributive Justice and Desert*, in JSP, Vol. 36, No. 4, 2005, pp. 427-428.

nell'ambito del regime di sicurezza sociale. Secondo una ricostruzione alternativa, quella riconducibile al concetto di “*desert*”, il titolo di merito non risiederebbe nelle qualità personali del soggetto, bensì in ciò che il soggetto fa o è intenzionato a fare: l'accento è posto su azione, intenzione e sforzo, con una conseguente valorizzazione del nesso tra merito e responsabilità individuale¹⁴.

Rispetto all'impostazione precedentemente esaminata, l'idea di merito come “*desert*” ha il pregio di non enfatizzare elementi arbitrari che sfuggono al controllo del soggetto, quali sono le dotazioni di partenza (naturali o materiali) che la lotteria della vita gli mette a disposizione; al contrario, l'attenzione è posta sull'uso che il soggetto fa, o intende fare, delle dotazioni di cui dispone, poche o tante che siano. In sostanza, se “non si meritano le proprie dotazioni naturali, [...] si può nondimeno meritare ciò che il loro esercizio comporta”¹⁵. Evidentemente, inquadrare il merito in questa diversa prospettiva non significa rinunciare all'idea che i pubblici poteri intervengano per parificare, per quanto ragionevolmente possibile, i punti di partenza, mediante una redistribuzione delle risorse che, ricalibrando le dotazioni iniziali, offra a tutti le stesse opportunità. I compiti redistributivi dello stato non sono in discussione. Il punto cruciale è che una concezione del merito che faccia leva sulle azioni, o quanto meno sullo sforzo consapevole, permette di fondare la meritevolezza dell'individuo che accede alle prestazioni sociali su una base valutativa meno arbitraria e, dunque, maggiormente giustificata sul piano etico-politico.

4. *Il fondamento teorico della condizionalità: sul piano etico-politico*

Quanto sinora detto, però, lascia impregiudicata l'importante questione della definizione dei parametri con cui giudicare la meritevolezza dell'azione o dell'intenzione. Qualsiasi teoria del merito deve fare i conti, infatti, con la determinazione dello *standard* di condotta da utilizzare come unità di misura del merito¹⁶.

¹⁴ Nella formula generale “P merita X in virtù di M”, “M” rappresenta quindi l'intenzione o lo sforzo consapevole (POJMAN, *op. cit.*, p. 87), secondo uno schema ancorato alla “relazione tra un'azione e certi esiti che ne conseguono” (BRIGATI, *op. cit.*, 197).

¹⁵ DEL BÒ, *Merito, titolo e giustizia distributiva*, Working Paper LPE, 2010, n. 4, p. 16.

¹⁶ ARNESON, *Egalitarianism and the Undeserving Poor*, in *JPP*, Vol. 5, No. 4, 1997, p. 327 ss.

Entra qui in gioco l'ultimo elemento costitutivo della relazione di merito, la c.d. "fonte di ricompensa", ossia l'ente che, sulla base di valori, principi e regole propri giudica il merito e attribuisce il conseguente riconoscimento: può trattarsi della società complessivamente intesa o, all'opposto, di un singolo o, più tipicamente, di una istituzione che trova il proprio fondamento in un ordinamento giuridico.

La redistribuzione di risorse che avviene all'interno di una comunità politica organizzata in forma di stato deve avvenire secondo criteri di giustizia coerenti con i valori e i principi in cui detta comunità si riconosce e di cui la Costituzione è espressione: questa è la "fonte di ricompensa" che definisce gli *standard* di condotta necessari alla adozione del merito come criterio distributivo del sistema di sicurezza sociale e della condizionalità come sua proiezione sul piano operativo.

Gli argomenti a sostegno del fondamento meritocratico della condizionalità possono essere di natura sia etico-politica che giuridica.

Sul piano etico-politico, coloro che sono inclini a ritenere fondata l'imposizione di doveri di attivazione ancorano le proprie riflessioni a due parole d'ordine: "reciprocità" e "responsabilità"¹⁷.

La premessa teorica da cui partire è che ogni società, essendo il frutto dell'interazione tra gli individui che la compongono, dà vita ad uno "schema di cooperazione" tra di essi, regolato dalle norme che compongono l'ordinamento giuridico.

Una delle regole basilari per il buon funzionamento di una organizzazione sociale fondata sulla cooperazione tra i suoi membri è quella incarnata dal principio di reciprocità, in base al quale può essere richiesto ai componenti di un gruppo, in quanto dall'appartenenza ad esso traggano vantaggio, di ricambiare in qualche modo il beneficio ricevuto mediante lo svolgimento di un'attività cui il gruppo assegna un valore positivo, a meno che non siano a ciò impossibilitati a causa di una particolare condizione soggettiva; il che, come si vedrà, non significa necessariamente costringere i cittadini a lavorare, bensì riconoscere che, in linea di principio, i beneficiari di un trattamento assistenziale non possano goderne esclusivamente a spese degli altri membri del gruppo di cui sono parte¹⁸. L'interrelazione tra i componenti di una so-

¹⁷ BECKER, *The Obligation to Work*, in *Ethics*, Vol. 91, No. 1, 1980, p. 35 ss.; GUTMANN, THOMPSON, *Gli obblighi del welfare*, in *FQP*, 2000, n. 2, p. 23 ss.

¹⁸ Nella formulazione *standard* del principio di reciprocità il contributo offerto dall'indi-

cietà fa sì che, in una forma o nell'altra, ogni suo membro beneficia dei frutti del lavoro degli altri; al tempo stesso, con la sua sola esistenza ciascuno di noi riduce l'ammontare di risorse potenzialmente a disposizione degli altri.

Pertanto, lo schema di cooperazione funziona se ognuno è disposto a portare la sua parte del carico; diversamente, in assenza della disponibilità a dare il proprio contributo alla società, il singolo finisce per divenire un peso per gli altri consociati. Il singolo, e qui entra in gioco la seconda parola d'ordine, è chiamato ad un'assunzione di responsabilità nei confronti della società di cui è parte, che si traduce nell'adempimento di alcuni doveri di cooperazione nei confronti di coloro ai quali chiede aiuto nel momento del bisogno.

5. Segue: *sul piano giuridico*

Le argomentazioni di natura etico-politica sviluppate nel paragrafo precedente trovano una corrispondenza sul piano giuridico, dal momento che i concetti di “reciprocità” e “responsabilità individuale” appena evocati possono essere considerati quali elementi connaturati al principio di solidarietà evocato ogni qual volta si reclaims l'intervento dei pubblici poteri per il tramite degli strumenti di *welfare*.

Il richiamo alla reciprocità e alla responsabilità individuale assume poi un particolare significato nell'ordinamento giuridico italiano, nel quale il lavoro (o, quanto meno, come si vedrà, la “disponibilità” al lavoro) non è solo “adempimento di un dovere di solidarietà”, ma diviene anche “titolo per rivendicare solidarietà da parte della Repubblica”¹⁹. Entrano in gioco, in una dinamica di reciproca interazione, entrambe le dimensioni della solidarietà, quella verticale e quella orizzontale: il soggetto bisognoso che rivendica il diritto alla protezione sociale da parte dello stato (solidarietà verticale) è te-

viduo dovrebbe essere proporzionato al beneficio ricevuto. Tuttavia, non sempre questo è possibile, al punto che si possono immaginare declinazioni asimmetriche del principio di reciprocità: anzi, nel caso del *welfare* spesso la relazione tra l'individuo e i pubblici poteri è di tipo asimmetrico, nel senso che il beneficiario della prestazione, proprio perché qualificato da una situazione di bisogno, per definizione non è in grado di contraccambiare in modo proporzionale a quanto ricevuto. Tuttavia, affinché sia rispettata la condizione di reciprocità richiesta dall'appartenenza al gruppo, può ritenersi sufficiente che l'individuo, in qualche misura, si attivi.

¹⁹ GAROFALO, *Solidarietà e lavoro*, in NAPOLI (a cura di), *La solidarietà*, Vita&Pensiero, 2009, p. 8.

nuto, per parte sua, a far sì che “il vincolo solidaristico trovi la sua concretizzazione nell’adempimento dei doveri inderogabili, che sono, innanzi tutto, quelli espressamente previsti per i consociati dalla Costituzione, in particolare all’art. 4 (dovere al lavoro)”²⁰.

L’utilizzo di un’idea di “merito” sviluppata lungo queste coordinate concettuali presenta un duplice vantaggio: in primo luogo, come si è accennato, sottrae la condotta dell’individuo all’influsso di fattori da esso non controllabili; in secondo luogo, consente di ancorare il significato di merito a un dato normativo preciso, costituito dall’art. 4 Cost. e, in particolare, dal suo secondo comma, ove è posto in capo a ciascun cittadino “il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società”.

La valorizzazione del contenuto normativo dell’art. 4, comma 2, Cost., che in questa sede ci si propone, presenta tuttavia alcune difficoltà.

In primo luogo, e su un piano generale, si è assistito ad un processo di “svalutazione progressiva dei doveri costituzionali, fino a rasentarne l’oblio”²¹, sia per ragioni legate allo sviluppo del costituzionalismo moderno, tradizionalmente ancorato più alla rivendicazione di diritti che alla assegnazione agli individui di doveri, sia per le particolari vicende storiche consumatesi in Italia, dove la reazione all’esperienza del totalitarismo ha indotto nell’interprete una marcata diffidenza nei confronti della figura giuridica del dovere pubblico.

In secondo luogo, il limitato *appeal* mostrato dal secondo comma è dovuto anche alla formulazione della disposizione, nella quale è contenuta una norma di principio dai contorni non ben definiti e, dunque, difficile da interpretare nella sua reale portata. Da tale indeterminatezza la dottrina ha desunto, in modo pressoché unanime, il corollario della incoercibilità del dovere di cui al comma 2²², al quale la dottrina ha riconosciuto una “rilevanza [...] quasi più sul piano etico che su quello giuridico”²³.

Sulla portata etica di tale dovere non ci sono dubbi. Tuttavia, c’è dell’altro: la circostanza che il dovere in oggetto non sia espresso nella veste formale

²⁰ APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Giuffrè, 2012, p. 25.

²¹ SCAGLIARINI, *Il dovere costituzionale al lavoro*, in MATTARELLI (a cura di), *Il senso della Repubblica: doveri*, Franco Angeli, 2007, p. 101.

²² CARIOLA, *Commento all’art. 4*, in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Utet, 2006, p. 127.

²³ SMURAGLIA, *Il lavoro nella Costituzione*, in RGL, 2007, n. 2, p. 428.

di una norma assistita da sanzione non deve far giungere a conclusioni affrettate circa la sua mancanza di giuridicità. Se è vero che in questo caso non è configurabile un obbligo in senso stretto, è tuttavia possibile considerare tale dovere qualcosa di più di un semplice precetto etico, riconoscendo ad esso piena giuridicità, con la conseguenza che il giurista potrà (e talvolta dovrà) avvalersene²⁴.

Innanzitutto, pare doversi escludere la possibilità di ammettere la presenza, all'interno di una carta fondamentale, di proposizioni prive di valore normativo²⁵; peraltro, osserva Mortati, sarebbe intrinsecamente contraddittorio che “lo stato, mentre si proclama fondato sul lavoro, si disinteressi poi dell'effettivo contributo dei cittadini all'attività lavorativa su cui si basa”²⁶. Inoltre, la teoria generale del diritto riconosce la possibilità che si diano norme senza sanzioni, senza che da tale privazione possa risultare pregiudicata la loro giuridicità²⁷. Infine, quella contenuta nel secondo comma dell'art. 4 Cost. presenta i caratteri strutturali non tanto della puntuale prescrizione normativa costruita sulla base del classico schema logico “se è A, deve essere B”, quanto piuttosto della norma di principio, da cui è comunque possibile far discendere conseguenze di ordine giuridico²⁸.

Sulla scorta di queste considerazioni, paiono esserci sufficienti margini per un proficuo utilizzo di questa “parte dimenticata” dell'art. 4 Cost. Un possibile approccio alla questione consiste nell'approfondire la connessione tra art. 1 e art. 4 della Costituzione. Il “diritto al lavoro” è stato, e continua a essere, una delle manifestazioni centrali del lavoro quale “fondamento” della Repubblica. Tuttavia, esso non può esaurire, da solo, la portata giuridica dell'art. 4 Cost., rendendosi necessario prendere in considerazione anche la seconda parte di questa disposizione, mettendone in luce le connessioni con la natura di “fondamento” assunta dal lavoro (art. 1 Cost.), il quale, proprio per questo suo specifico connotato deve fungere da base non solo per i diritti del cittadino, ma anche per alcuni doveri²⁹. Il carattere fondamentale del la-

²⁴ MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, Vol. XXVIII, 1954, p. 157; più recentemente, RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *DP*, 2009, n. 1, p. 29.

²⁵ SCAGLIARINI, *op. cit.*, p. 108.

²⁶ MORTATI, *op. cit.*, p. 157.

²⁷ BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, 1993, p. 136.

²⁸ RESCIGNO, *op. cit.*

²⁹ MANCINI, *Sub Art. 4*, in AA.VV., *Principi fondamentali. Artt. 1-12 Costituzione*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Zanichelli, 1975, p. 258; più recentemente cfr. PEDRAZZOLI, *Assiologia del lavoro e fondamento della Repubblica: il lavoro è una “formazione sociale”?*, in *QC*, 2011, n. 4, p. 984 e LUCIANI,

voro per il nostro ordinamento trova espressione anche nel “dovere di svolgere [...] una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”. Anzi, proprio in ciò consisterebbe, secondo quanto sostenuto da certa dottrina l’“assilogia del lavoro” quale fondamento della Repubblica³⁰. Il lavoro è infatti l’“espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società [...] ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi”³¹.

Quel minimo di cooperazione che, nell’ottica di Rawls, è richiesta ai membri di una società equa, diviene, secondo la prospettiva accolta dal Costituente italiano, il dovere di svolgere un’attività o una funzione socialmente utili al quale fa riferimento l’art. 4 Cost. o, per usare una sineddoche assai diffusa, il c.d. “dovere di lavorare”; restando inteso che il lavoro “orientato al mercato” costituisce l’attività principale che permette di adempiere il dovere in oggetto, ma non l’unica, ben potendo esservi persone che, pur non essendo lavoratori, concorrono al progresso sociale svolgendo un’attività cui l’ordinamento riconosce valore³².

Si conferma dunque la tradizionale qualificazione del lavoro come “sforzo libero”, del tutto coerente con il carattere incoercibile, già evidenziato, del dovere corrispondente: non trattandosi di un obbligo giuridico in senso stretto, l’inadempimento del dovere di cui al comma 2 non è assistito da alcuna sanzione diretta³³.

Ma allora, date queste limitazioni, quale spazio residua per un proficuo utilizzo del secondo comma dell’art. 4 Cost.?

Una risposta a questa domanda è offerta proprio dal principio di condizionalità delle prestazioni, il quale, basandosi sui concetti di reciprocità e responsabilità, sviluppa un’intuizione della dottrina più risalente, la quale, data l’impossibilità (non solo pratica, ma anche giuridica) di prevedere sanzioni “dirette” per l’inadempimento del dovere di cui al comma 2, riteneva

Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro, in *ADL*, 2010, n. 3, p. 637.

³⁰ PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 984.

³¹ LUCIANI, *op. cit.*, p. 637.

³² D’ANTONA, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell’ordinamento comunitario*, in *RGL*, 1999, n. 3, p. 15 ss.; più recentemente, TOPO, *Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere “sociale”*, in BROLO, CESTER, MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: incentivi e sanzioni*, EUT, 2016, p. 177 ss.

³³ D’ANTONA, *op. cit.*, p. 17.

che fosse percorribile la strada di una forma di sanzione “indiretta” che facesse leva sull’idea di premialità: “essendo la Repubblica fondata sul lavoro, chi non si rende socialmente utile con la propria attività resta privo di tutti i vantaggi che l’ordinamento vi ricollega, attraverso le norme che, come si è visto, pongono i cittadini che esercitano attività concorrenti al progresso della società in una posizione di vantaggio”³⁴. Decidendo di attivarsi, il soggetto in stato di bisogno avrebbe accesso ad una serie di vantaggi: pertanto, lo svolgimento di un lavoro o di altra attività valutata con favore dall’ordinamento giuridico non costituirebbe un obbligo in senso stretto, dato che non sarebbe in alcun modo coercibile, bensì un “onere” di cui l’interessato dovrebbe farsi carico in vista del conseguimento di un vantaggio volto al miglioramento dello *status quo*.

Accostare il dovere in parola alla pur controversa figura dell’onere, più che a quella dell’obbligo, offre una qualificazione più coerente con il carattere “libero” del lavoro posto a fondamento della Repubblica, nonché maggiormente compatibile con il carattere asseritamente non obbligatorio dell’impegno di cooperazione richiesto dall’art. 4, co. 2. Esclusa l’imperatività della norma contenuta nel comma 2, se ne potrebbe recuperare la rilevanza giuridica riconoscendole la natura tecnico-finale propria dell’onere³⁵, sicché l’adempimento del dovere di attivazione sarebbe condizione per l’accesso a (e il mantenimento di) una prestazione che costituisce l’oggetto di una situazione giuridica di vantaggio posta in capo all’individuo: dal mancato adempimento del dovere, che non lede interessi altrui, “non nasce responsabilità, ma *autoresponsabilità*, intesa come soggezione alle conseguenze del proprio comportamento”³⁶.

L’assolvimento del dovere di svolgere una attività o funzione che concorra a progresso materiale o spirituale della società può dunque offrire un valido parametro di valutazione della meritevolezza dell’individuo che intenda beneficiare di una prestazione di *welfare*, soprattutto se si tratti di misura di tipo non contributivo finanziata grazie al concorso dell’intera società. Tale parametro dovrebbe allora essere individuato, più che nel lavoro in senso stretto, nella “laboriosità”³⁷, intesa come disponibilità del soggetto a svolgere

³⁴ MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (dir. Cost.)*, in ED, Giuffrè, Vol. XXIII, 1973.

³⁵ GELATO, voce *Onere*, in *DDP - Sez. Civ.*, Utet, 1995, p. 59 ss.

³⁶ CAREDDA, voce *Onere (agg.)*, in *DDP - Sez. Civ.*, Utet, 2013, p. 428 ss.

³⁷ Sul concetto di “laboriosità” v. BOZZAO, *Dal “lavoro” alla “laboriosità”*. *Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *RDSS*, 2003, n. 2, p. 535 ss.

un'attività a cui l'orientamento assegna un valore positivo: dunque, non solo un'attività di lavoro, ma anche altre attività che, pur non dando luogo alla manifestazione di una "professionalità" in senso stretto, sono comunque dotate di rilevanza sociale (a titolo esemplificativo: attività di formazione, attività di cura svolta in seno alla famiglia, volontariato, etc.). Ciò che ai sensi dell'art. 4, co. 2, Cost. può fungere da attendibile parametro di meritevolezza – volendo dare uno sguardo in chiave comparata – presenta quindi notevoli tratti di affinità con il concetto di "*participation*" elaborato da Tony Atkinson nell'ambito della proposta di *basic income* da lui formulata, salvo il profilo di distinzione costituito dal fatto che il nostro sistema di sicurezza sociale, secondo la lettura precedentemente fornita, presuppone il previo accertamento della condizione di bisogno, escluso invece, in linea di principio, dal modello pensato dallo studioso britannico³⁸.

6. *La condizionalità nel Jobs Act: alcuni nodi critici*

La ricostruzione appena proposta, che pare più in linea con una corretta interpretazione dell'art. 4 Cost., è tuttavia messa in discussione dall'idea di condizionalità contenuta nei più recenti interventi normativi, la quale, accentuati i propri connotati punitivi³⁹, incarna una tendenza volta a "trasformare l'inclusione da diritto a obbligo"⁴⁰.

Il principio di condizionalità ha infatti seguito una traiettoria di progressivo rafforzamento che ha visto i suoi momenti più significativi nell'approvazione della l. 28 giugno 2012 n. 92⁴¹ e del d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150⁴². La *Legge Fornero* ha determinato un primo significativo irrigidimento dell'applicazione

³⁸ ATKINSON, *op. cit.*

³⁹ FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *LD*, 2015, n. 4, p. 650.

⁴⁰ FILI, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in BROLLO, CESTER, MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: incentivi e sanzioni*, EUT, 2016, p. 117 ss.

⁴¹ Si veda, ad es., PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *RDSS*, 2012, n. 3, p. 454 ss.

⁴² Per approfondimenti sulla riforma dei servizi per l'impiego voluta dal *Jobs Act II* cfr. GHERA, GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016; CARUSO, CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 283/2015; ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 306/2016.

del principio di condizionalità, poiché, a fronte dell'estensione del campo di applicazione soggettiva della disciplina dei trattamenti di disoccupazione, è stata ridotta la facoltà dei beneficiari degli stessi di declinare offerte di lavoro e di sottrarsi a percorsi di reinserimento. Il quadro normativo entro cui è chiamato ad operare il principio di condizionalità è stato aggiornato dal d.lgs. 150/15 in materia di riforma dei servizi per l'impiego, il quale ha superato la disciplina contenuta nella l. 92/12 determinando un ulteriore rafforzamento dei vincoli imposti al beneficiario della prestazione sociale. In particolare, il d.lgs. 150/15 ha disciplinato l'istituto del “patto di servizio personalizzato” (d'ora innanzi: PSP), con il quale si intende promuovere un processo di sempre maggiore responsabilizzazione del lavoratore, così determinando una “trasformazione della matrice ideologica” alla base del modello di attivazione italiano⁴³. Le sue modalità di funzionamento mostrano l'adesione ad un'idea di condizionalità “hard” ispirata al modello della *flexicurity* europea, in base al quale l'erogazione delle prestazioni sociali è connessa sempre di più all'assunzione, nei confronti dei servizi per l'impiego, dell'impegno di tenere una serie di condotte finalizzate al reinserimento nel mercato del lavoro. Fulcro di tale idea di condizionalità diviene sempre più spesso l'“utilizzo di c.d. *client contracts* quali strumenti di personalizzazione e individualizzazione delle politiche attive del lavoro”⁴⁴, dove il sinallagma ha ad oggetto lo scambio tra servizi/prestazioni, da un lato, e attivazione, dall'altro, secondo i classici schemi negoziali “*do ut facias*” e “*facio ut facias*”.

A fronte dei servizi offerti dai centri per l'impiego, il soggetto disoccupato si impegna a rendersi disponibile allo svolgimento di una serie di attività di formazione e ricollocazione. È lo stesso decreto legislativo a precisarlo espressamente, laddove stabilisce che “il beneficiario di prestazioni è tenuto ad attenersi ai comportamenti previsti nel patto di servizio personalizzato” (cfr. art. 21, co. 4).

La violazione degli obblighi che il lavoratore (sia disoccupato che in CIG) si assume tramite la stipulazione del PSP è punita per mezzo di un articolato apparato sanzionatorio (una sorta di “codice disciplinare” del percettore di prestazioni sociali), che nella logica di fondo ricalca quello già previsto dal d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22 sulla NASPI.

Questa strategia di attivazione, improntata alla contrattualizzazione delle prestazioni mediante l'imposizione di stringenti obblighi al destinatario della

⁴³ FERRARA, *op. cit.*, p. 644.

⁴⁴ CARUSO, CUTTONE, *op. cit.*, p. 12.

prestazione sociale, è stata confermata anche dalla recente disciplina del reddito di inclusione (c.d. ReI): l'art. 6 del d.lgs. 15 settembre 2017 n. 147 prevede infatti la stipulazione di un "progetto personalizzato" che, sulla base di una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare, vincola quest'ultimo al raggiungimento di determinati obiettivi, da perseguire mediante attività e condotte concordate con i gestori del servizio (pena l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 12 dello schema, modellate sulla falsariga di quanto previsto dal d.lgs. 150/15)⁴⁵.

L'approccio del d.lgs. 150/15 al tema della condizionalità è criticabile non tanto per l'idea – in sé condivisibile – di chiedere al percettore del beneficio uno sforzo di cooperazione, quanto piuttosto per alcune potenziali frizioni con l'art. 4 Cost. Laddove, tramite la stipula del PSP, si mira ad imporre al lavoratore l'assunzione di specifici obblighi giuridici nei confronti della controparte pubblica, si finisce inevitabilmente col sottoporre a tensione la norma costituzionale, poiché si concepisce la cooperazione richiesta al beneficiario del trattamento sempre meno come un onere di attivazione, da adempiere mediante lo svolgimento di un'ampia gamma di attività socialmente utili, e sempre più come obbligo di lavorare⁴⁶.

La limitazione della sfera di autodeterminazione dell'individuo che ne deriverebbe pone delicati problemi di compatibilità con la qualificazione del diritto al lavoro come diritto di libertà. L'impostazione delle politiche attive secondo i parametri del "mutual obligation approach"⁴⁷ rischia infatti di snaturare la tradizionale funzione dei servizi per l'impiego, indebolendone la connotazione in termini di servizi sociali⁴⁸. Il *vulnus* che può derivarne è tanto più grave quanto meno i servizi per l'impiego siano in grado di rispondere in modo efficace alle esigenze che la crisi occupazionale ha generato⁴⁹.

⁴⁵ Sul nuovo ReI cfr. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, n. 3, p. 419 ss.

⁴⁶ L'esistenza di questa tensione è sottolineata, in particolare, da quanti ritengono che susista una "contraddizione intrinseca alla prevalenza assiologica che l'individualismo assegna all'autonomia individuale, e la responsabilità al legame fra l'individuo e la comunità in cui vive": così BARBERA, *Gli strumenti di regolazione tra rapporto e mercato. Tre narrazioni della flexiarity*, Intervento al *workshop "Nuovi orizzonti del diritto del lavoro. Paradigma, attori, regolazione"*, CNEL, Roma, 19 gennaio 2018, dattiloscritto.

⁴⁷ ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in *DLRI*, 2013, n. 3, p. 508 ss.

⁴⁸ FERRARA, *op. cit.*, p. 650.

⁴⁹ FILÌ, *op. cit.*, p. 119.

Il problema si pone, su un piano più generale, con riferimento agli strumenti attualmente in vigore (un esempio per tutti, la NASPI); la questione si fa ancor più delicata se un'interpretazione così rigida del principio di condizionalità viene applicata al reddito minimo⁵⁰. Si tenga conto del fatto che il reddito minimo, nella sua variante selettiva, non si rivolge primariamente ai lavoratori che abbiano perso, o che rischino di perdere, il posto di lavoro: in buona misura costoro sono già tutelati dagli ordinari ammortizzatori sociali. Al contrario il reddito minimo mira a colmare le lacune del sistema di sicurezza sociale⁵¹, offrendo tutela anche a coloro che nel mercato del lavoro non sono mai entrati o che, una volta usciti, scelgono liberamente di non farvi ritorno, anche solo per limitati periodi di tempo. Non si tratta, con tutta evidenza, di schiere di oziosi immeritevoli, ma di individui che svolgono attività al di fuori del mercato e che, tuttavia, soddisfano i parametri costituzionali stabiliti dall'art. 4, co. 2: si pensi a tutte le persone alle quali è posta l'alternativa se lavorare o prestare attività di cura a familiari. Certamente, anche a questi soggetti deve essere offerta la possibilità di (ri)entrare nel mercato del lavoro; tuttavia, c'è differenza tra prospettare un'opportunità, che l'interessato può cogliere o meno, mantenendo la libertà di scegliere di non modificare la propria situazione, e costruire un meccanismo che, mediante l'imposizione di vincoli giuridici, sia finalizzato all'inserimento lavorativo di un individuo che potrebbe avere esigenze di vita diverse, eppure meritevoli di tutela.

Se così è, occorre chiedersi se l'applicazione del principio di condizionalità debba avvenire in modo omogeneo e indifferenziato per tutti i beneficiari di prestazioni di *welfare*, oppure se vi sia spazio per una diversa modulazione del dovere di attivazione sulla base della tipologia di prestazione sociale di volta in volta considerata. Esiste un criterio che consenta di decidere se il dovere di attivazione debba essere, a seconda delle diverse ipotesi, più o meno gravoso?

Una possibile risposta al quesito può essere rinvenuta nella stessa struttura dell'art. 38 Cost., laddove si traccia una distinzione tra prestazioni “adeguate”, destinate ai lavoratori, e prestazioni “sufficienti” ad assicurare il minimo vitale, rivolte al più ampio gruppo sociale dei cittadini. Per quanto

⁵⁰ CORAZZA, *op. cit.*

⁵¹ TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, serie “Torniamo ai fondamenti”, Fasc. 1, 2015.

arduo sia qualificare con esattezza il contenuto del concetto di adeguatezza, è pacifico che esso costituisca la base per l'attribuzione di una prestazione quantitativamente più significativa rispetto a quella che costituisce oggetto dei trattamenti assistenziali. Partendo da questa constatazione, appare ragionevole adottare un criterio di proporzionalità in forza del quale più elevato è l'importo della prestazione sociale considerata, maggiore deve essere la cooperazione, *sub specie* di attivazione, richiesta al beneficiario.

Pertanto, ove un lavoratore chieda di accedere ad un ammortizzatore sociale che assicura una prestazione "adeguata" ai sensi dell'art. 38, co. 2, il principio di condizionalità potrà trovare un'applicazione più intensa, potendosi richiedere a quel lavoratore, quale condizione per accedere al trattamento (e mantenerlo nel tempo) l'impegno a svolgere attività funzionali ad un suo rapido reinserimento occupazionale.

Qualora invece l'individuo intenda accedere ad una prestazione "sufficiente", ossia finalizzata ad assicurare il minimo vitale costituzionalmente protetto in forza dei principi fondamentali di dignità, eguaglianza e solidarietà, il principio di condizionalità potrebbe ricevere un'applicazione attenuata, in modo che il dovere di essere "attivo" possa essere ottemperato anche svolgendo attività diverse dal lavoro remunerato e che pure trovino riconoscimento e tutela ai sensi dell'art. 4, co. 2, Cost.

D'altro canto, come è stato efficacemente osservato, "scopo primario del *welfare* [...] dovrebbe essere non quello di mettere i cittadini al lavoro, ma quello di metter fine alla povertà"⁵²; diversamente, si accedrebbe a forme di controllo sociale che richiamano più le *workhouse* evocate da Michel Foucault che moderni strumenti di inclusione⁵³.

⁵² GUTMANN, THOMPSON, *op. cit.*, p. 27.

⁵³ BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra problemi definitivi ed esperienze applicative*, in RDSS, 2014, n. 1, p. 29.

Abstract

Uno dei principali criteri distributivi adottati dal sistema di sicurezza sociale, oltre al “bisogno” è quello riferibile al concetto di “merito”. Ad esso, nel corso degli ultimi anni, è stata assegnata una crescente importanza, come dimostrano i numerosi interventi normativi in tema di condizionalità.

Il presente saggio, dopo aver analizzato il concetto di “merito” rilevante ai fini del discorso, distinguendo tra le due varianti semantiche “*merit*” and “*desert*”, si sofferma sulla definizione del fondamento etico e giuridico del principio di condizionalità, a partire dalla considerazione del dovere di svolgere un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società sancito dall’art. 4 della Costituzione.

One of the main distributive criteria adopted by the social security system, as well as “need”, is “merit”, which has become increasingly important over the years as demonstrated by the various legal provisions based on the conditionality principle.

The current article, after analysing the concept of merit by drawing a distinction between “merit” and “desert”, focuses on both the ethical and legal basis of conditionality, by reflecting on the duty to perform an activity or a function that contributes to the material or spiritual progress of society established by article 4 of the Constitution.

Key words

Sicurezza sociale, giustizia distributiva, condizionalità, merito, reddito minimo.

Social security, distributive justice, conditionality, merit/desert, basic income.

