L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI *CARE LEAVERS* IN ATTUAZIONE DEI PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE. PROBLEMATICHE APPLICATIVE

1. Introduzione. *Care leavers* e inserimento lavorativo e sociale - 2. I principi costituzionali coinvolti - 3. Riparto delle competenze tra Stato e Regioni - 4. Principio di legalità e limiti alla potestà regolamentare - 5. La sperimentazione nazionale *care leavers* - 6. *Care leavers* e articolo 18. La misura di inserimento lavorativo - 7. Il limite di ventuno anni per l'accesso al collocamento mirato. Problematiche interpretative - 8. Conclusioni

Abstract

Il saggio esamina l'inserimento lavorativo dei *care leavers* – i giovani che hanno trascorso parte o tutta l'infanzia o l'adolescenza fuori dalla famiglia d'origine – alla luce dei principi costituzionali. Dopo aver richiamato le difficoltà che essi incontrano nella transizione all'età adulta e l'eterogeneità delle loro condizioni, il contributo analizza le recenti misure di sostegno all'occupazione, in particolare l'accesso al collocamento mirato di cui all'art. 18 della legge n. 68 del 1999. Oggetto centrale dell'indagine è la legittimità del limite dei ventuno anni, introdotto non dalla norma primaria ma da una circolare ministeriale: un limite che appare in contrasto con il principio di legalità e con il riparto costituzionale delle competenze in materia di livelli essenziali delle prestazioni. Se ne ricava l'auspicio di un intervento legislativo che garantisca criteri di accesso uniformi ed equi, nel rispetto degli artt. 2, 3 e 4 Cost.

This paper investigates the labour-market integration of care leavers – young adults who spent part or all of their childhood or adolescence outside their family of origin – in the light of the principles enshrined in the Italian Constitution. After outlining the difficulties they encounter in the transition to adulthood and the heterogeneity of their circumstances, it examines recent measures designed to support their entry into employment, in particular access to targeted placement under Article 18 of Law No. 68 of 1999. The analysis centres on the legitimacy of the twenty-one-year age limit, introduced not by primary legislation but by a ministerial circular, which appears difficult to reconcile with the principle of legality and with the constitutional allocation of powers concerning the essential levels of services. It is argued that legislative reform is needed to ensure uniform and equitable eligibility criteria, consistent with Articles 2, 3 and 4 of the Constitution.

Keywords: Care Leavers, Targeted Employment, Inclusion, Principle of Legality, Social Rights.

1. Introduzione. *Care leavers* e inserimento lavorativo e sociale

Un'ampia letteratura scientifica[1] ha indicato che i *care leavers*, ovvero i giovani che hanno trascorso parte o tutta la loro infanzia o adolescenza fuori dal contesto familiare di origine, tendono

[1] Cfr. ad esempio M. Kaasinen, A. Terkamo-Moisio, P. Salokekkilä, A. Häggman-Laitila, *Finnish Care Leavers' Social Inclusion During the Transition to Adulthood*, in *Children and Youth Services Review*, 15, 2023, pp. 1-9.

a sperimentare difficoltà nei processi di inclusione sociale durante la transizione all'età adulta[2]. Essi mostrano maggiori difficoltà nell'adeguarsi alla transizione, e ciò può influire sulla loro capacità di gestire le sfide legate all'abitazione, all'istruzione, alla salute mentale e alle relazioni interpersonali.

Questi elementi possono ostacolare l'inserimento sociale di questi giovani, aumentando la loro vulnerabilità. Questi giovani, al raggiungimento dei diciotto anni o al più tardi dei ventuno anni nel contesto italiano, devono affrontare la transizione all'età adulta senza una rete di supporto e con l'obbligo di provvedere autonomamente a se stessi, spesso senza i mezzi e le risorse personali ed economiche necessari.

Tuttavia, i *care leavers* non formano un gruppo omogeneo: provengono invece da contesti diversi e hanno esperienze variegate[3] e sperimentano condizioni differenti e differenti outcomes sociali. Coloro che sperimentano maggiore stabilità nel collocamento fuori famiglia e mantengono connessioni positive e continue con assistenti sociali e con le figure adulte di riferimento hanno una probabilità considerevolmente maggiore di superare le sfide derivanti dalle loro esperienze precedenti (l'allontanamento familiare nel periodo fuori famiglia). Una recente normativa ha consentito di introdurre una agevolazione al mercato del lavoro dei neomaggiorenni che abbiano raggiunto il diciottesimo compleanno essendo fuori famiglia per un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Si tratta di giovani che sono cresciuti in affido familiare, comunità per minori, in strutture per minori stranieri non accompagnati o che sono stati privati della libertà avendo compiuto reati.

Per questi ragazzi è stata prevista di recente la possibilità di un accesso agevolato al mercato del lavoro attraverso l'inserimento di coloro che hanno vissuto fuori famiglia tra le categorie cui è consentito l'accesso all'agevolazione di cui all'art. 18 della legge n. 68 del 1999. Tale agevolazione viene però prevista fino al compimento del ventunesimo anno di età, passato il quale il *care leaver* perde il diritto di accesso a tale beneficio.

Cfr. anche F. Bizzi, P. Cardinali, D. Cavanna, L. Migliorini, *Beyond the Family Fostering Experience: A Qualitative Study on the Perceptions of the Self and One's Own History in Italian Care Leavers*, in *Adoption Quarterly*, 27, 1, 2021, pp. 51-66 oppure M. Stein, *Young People Leaving Care: Supporting Pathways to Adulthood. Jessica Kingsley Publications*, 2012 o ancora M.E. Courtney, N.J. Okpych, J. Harty, H. Feng, S. Park, J. Power, M. Nadon, D.J. Ditto, K. Park, *Findings From the California Youth Transitions to Adulthood Study (CalYOUTH): Conditions of Youth at Age 23*, Chicago, 2020 o ancora L. Cassarino-Perez, G. Crous, A. Goemans, C. Montserrat, J.C. Sarriera, *From Care to Education and Employment: A Meta-Analysis*, in *Children and Youth Services Review*, 95, 2018, pp. 407-416.

[2] Cfr. P. Mendes, P. Snow, *Young People Transitioning From Out-of-Home Care*, Berlin, 2023.

[3] M. Stein, *Young People Leaving Care: Supporting Pathways to Adulthood*, in *Jessica Kingsley Publications*, 2018.

2. I principi costituzionali coinvolti

Giova a questo punto fare una precisazione sui principi costituzionali coinvolti in questo genere di servizi e su come essi debbano essere attuati

Tale disamina non può che dipanarsi a partire dal principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost. Questo principio – presente in molti ordinamenti costituzionali, ma con accezioni e visioni molto diverse[4] – prevede che tutti i cittadini siano uguali davanti alla legge, senza distinzione di condizioni personali e sociali.

L'art. 3 Cost. non si limita ad enunciare il principio secondo cui tutti i cittadini hanno pari dignità sociale ma, più nello specifico il suo comma 2, definisce la Repubblica come una particolare forma di Stato, lo Stato sociale, volto non soltanto a tutelare i principi di libertà degli ordinamenti liberali, «bensì anche, nei limiti del possibile, di assicurare l'effettiva eguaglianza nelle condizioni di vita, attraverso un'equa ripartizione delle risorse e degli oneri sociali»[5].

In questo senso la funzione dello Stato è quella di redistribuire la ricchezza attraverso un doppio meccanismo: da un lato, attraverso una fiscalità improntata alla progressività (per cui contribuisce percentualmente di più chi ha di più) e dall'altro attraverso i servizi finanziati dalla fiscalità generale.

In un contesto, peraltro, come quello delle politiche sociali che sono di competenza "residuale" e che il comma 4 dell'art. 117 Cost. pone in capo alle Regioni, va evidenziato che resta comunque nella competenza dello Stato (art. 117, comma 2, Cost.) la definizione di livelli essenziali delle prestazioni di ordine sociale e lavorativo e che venga a definirsi una tensione tra il principio di uguaglianza e il regionalismo differenziato[6]. Si evidenziano altresì i rischi di disparità regionali nella

---

[4] M. Barbera, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in *Biblioteca "20 Maggio"*, 1, 2022, pp. 86-143.

[5] P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2021, p. 48.

[6] Il tema della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di politiche sociali, alla luce dell'art. 117 Cost., solleva questioni rilevanti sul piano del rispetto del principio di uguaglianza sostanziale e dell'attuazione effettiva del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. Se, da un lato, le politiche sociali rientrano nelle competenze residuali delle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.), dall'altro lo Stato conserva la potestà esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost.), destinati a garantire diritti civili e sociali uniformi su tutto il territorio nazionale. Cfr. F. Cortese, *I livelli essenziali delle prestazioni nel sistema costituzionale*, Bologna, 2018, in cui si approfondisce il ruolo dei LEP come strumento di garanzia costituzionale dell'eguaglianza sostanziale. Cfr. anche P. Carrozza, *La riforma del Titolo V e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2, 2005, pp. 211-235, che evidenzia le difficoltà applicative sorte dopo la riforma costituzionale del 2001. Per una prospettiva critica sull'equilibrio tra autonomia regionale e unità nazionale, cfr. E. Longo, *Il regionalismo differenziato tra unità della Repubblica e uguaglianza sostanziale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2021, pp. 869-892. Sul piano economico e della redistribuzione territoriale, cfr. M. Baldini, E. Ciani, *Autonomia differenziata e perequazione: opportunità e rischi per l'equità territoriale*, Roma, 2019.

fornitura dei servizi sociali. Lo Stato mantiene un ruolo centrale nel garantire l'uguaglianza attraverso la supervisione nazionale.

Nel contesto dei *care leavers*, il principio di eguaglianza implica che lo Stato deve adottare misure specifiche per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Il secondo principio che si intende prendere in esame in questa disamina è il principio di solidarietà sociale, codificato nell'art. 2 Cost. Tale principio impone alla Repubblica di riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e di richiedere l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Questo principio sottolinea l'importanza di adottare misure che supportino i *care leavers* nel loro percorso verso l'autonomia, riconoscendo la loro condizione di vulnerabilità e le difficoltà che affrontano.

L'art. 4 Cost. italiana riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Le misure di protezione sociale per i *care leavers*, che includono l'accesso agevolato al mercato del lavoro ed a percorsi di formazione professionale, sono essenziali per attuare questo principio e garantire che questi giovani possano trovare un'occupazione stabile e dignitosa.

3. Riparto delle competenze tra Stato e Regioni

La riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha profondamente modificato l'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, attribuendo un ruolo più ampio alle autonomie territoriali. In tale contesto, le politiche sociali e le politiche del lavoro rappresentano due ambiti fondamentali, poiché connessi al principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) e alla tutela dei diritti sociali.

Il nuovo art. 117 Cost. stabilisce un tripartito riparto delle competenze: il comma 2 definisce le materie che costituiscono la competenza esclusiva statale: lo Stato legifera in materie come i livelli essenziali delle prestazioni (lett. *m)*), la previdenza sociale (lett. *o)*), e le norme generali sull'istruzione (lett. *n)*); il comma 3 definisce quella che viene descritta come competenza concorrente: si tratta di un novero di materie in cui lo Stato fissa i principi fondamentali e le Regioni la normativa di dettaglio; il comma 4 dell'art. 117, poi, definisce quella che ha preso il nome di competenza residuale regionale: tutto ciò che non è espressamente attribuito allo Stato.

Le politiche sociali rientrano in larga parte nella competenza regionale residuale, ma sono trasversalmente collegate a settori di legislazione concorrente o esclusiva statale. Ad esempio, la legge quadro n. 328 del 2000 ha introdotto il sistema integrato di interventi e servizi sociali, facendo discendere, nel nuovo quadro, la necessità di definire i livelli essenziali delle prestazioni sociali. L'art. 117, comma 2, lett. *m)*, attribuisce infatti allo Stato la competenza esclusiva nel determinare i LEP, ossia quelle prestazioni che devono essere garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale[7].

Tuttavia, la mancata attuazione completa dei LIVEAS ha determinato profonde diseguaglianze territoriali nell'erogazione dei servizi sociali. Come ha osservato la Corte costituzionale, l'assenza di una chiara definizione dei livelli essenziali impedisce di garantire i diritti fondamentali dei cittadini in modo uniforme[8].

Le politiche del lavoro, secondo la lettura costituzionale e dottrinale, ricadono nella competenza concorrente prevista dall'art. 117, comma 3. Lo Stato fissa i principi fondamentali – come il diritto al lavoro, la tutela contro i licenziamenti illegittimi e la sicurezza sul lavoro – mentre le Regioni possono disciplinare i profili organizzativi e attuativi. Un esempio rilevante dell'impegno delle Regioni è costituito dalla riforma del collocamento e delle politiche attive del lavoro, con il passaggio da un modello centralizzato a un modello decentrato e regionalizzato. In questo contesto, si è assistito a una frammentazione della governance, con forti differenze territoriali in termini di accesso ai servizi per l'impiego e di efficacia delle politiche attive.

Il tentativo di razionalizzare questo sistema è culminato nel Jobs Act (d.lgs. n. 150 del 2015), che ha istituito l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), con il compito di coordinare le attività regionali. Tuttavia, i conflitti di competenza sono proseguiti, come dimostrano i ricorsi presentati da diverse Regioni alla Corte costituzionale.

Negli anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha avuto un ruolo fondamentale nel bilanciare le esigenze di autonomia regionale con la necessità di garantire diritti uniformi. La Corte ha riconosciuto l'importanza dell'autonomia territoriale, ma ha sottolineato che questa non può tradursi in diseguaglianze sostanziali[9]. Lo stesso principio di uguaglianza, infatti, è alla base della previsione della competenza sui livelli essenziali delle prestazioni in capo allo Stato. Non si tratta infatti solo di una limitazione posta alle autonomie regionali, ma di una funzione di uguaglianza

[7] Cfr. M. Arlotti, S. Sabatinelli, *Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00*, in *Politiche sociali*, 3, 2000, pp. 357-374.

[8] Cfr. in proposito Corte cost., sent. n. 10 del 2010.

[9] Cfr. in proposito Corte cost., sent. n. 275 del 2016.

sostanziale, volta a prevenire e intervenire laddove vengano a riscontrarsi differenze sostanziali nell'erogazione delle prestazioni nei diversi ambiti territoriali[10].

In particolare, la Corte ha ribadito che i LEP rappresentano un limite invalicabile alla potestà legislativa regionale: laddove si tratta di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la competenza statale è piena e prevalente. I livelli essenziali delle prestazioni più che di una "materia" in senso stretto, costituiscono «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»[11].

Il quadro previsto dal riparto di competenze successivo alla riforma del Titolo V determina una articolazione che viene a definirsi come segue: «*a)* lo Stato determina, preventivamente e in base alla legge, i livelli essenziali delle prestazioni; *b)* l'atto statale con il quale i livelli sono definiti in concreto può essere una legge, oppure un atto amministrativo "apicale", come un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In ogni caso, quest'ultimo presuppone una previa legge, che definisca i limiti della discrezionalità governativa; *c)* se lo Stato crede, può sostituire il proprio atto unilaterale con un atto consensuale, nella cui adozione siano coinvolte anche le autonomie. È quanto è accaduto con gli accordi del 22 novembre 2001 sui livelli di assistenza sanitaria; *d)* la determinazione dei livelli essenziali può e deve essere effettuata per tutte le materie, anche per quelle di competenza regionale; *e)* Regioni ed enti locali debbono rispettare i livelli essenziali. Se non lo fanno, si espongono all'intervento sostitutivo da parte dello Stato»[12].

Nel caso si propendesse per categorizzare le norme sul collocamento mirato dei *care leavers* nell'ambito della materia Livelli essenziali delle prestazioni, quest'ultima andrebbe considerata nel suo complesso, come combinato disposto della norma e della circolare applicativa. Si tratterebbe pertanto di prevedere che lo Stato definisca un diritto in capo a tutti i *care leavers* di iscrizione al collocamento mirato di cui all'art. 18, ponendo nel complesso il limite di iscrizione all'età di ventuno anni. Ciò potrebbe essere in linea generale, ma ci troveremmo di fronte a un livello essenziale delle prestazioni definito per circolare; evenienza che viene trattata più avanti.

---

[10] Cfr. in proposito C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Baronia, 2008.

[11] Corte cost., sent. n. 282 del 2002.

[12] M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI, G. GUERRINO FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, p. 24.

L'art. 117 Cost., nella sua formulazione post-riforma del 2001, delinea la materia della "tutela e sicurezza del lavoro" come materia di legislazione concorrente: lo Stato detta i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni la legislazione di dettaglio. Questa formulazione ha sollevato e continua a sollevare delicate questioni in merito ai limiti entro cui lo Stato può intervenire in questa materia, senza invadere la sfera di competenza delle Regioni.

La formula "tutela e sicurezza del lavoro", introdotta con la riforma del Titolo V, ha un contenuto ampio e complesso, che comprende tanto la sicurezza fisica e sanitaria nei luoghi di lavoro, quanto le politiche di promozione dell'occupazione e di protezione dei lavoratori svantaggiati.

Una bussola nell'ambito di tale complessità è stata introdotta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che con una celebre sentenza13 ha chiarito che rientrano nella materia: la disciplina degli organi di vigilanza e prevenzione nei luoghi di lavoro (es. ASL, INAIL); le norme su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; le misure di politica attiva del lavoro (formazione, incentivi all'assunzione, collocamento mirato); le regole sulla contrattualizzazione nei settori pubblici e privati, nella misura in cui riflettano un principio generale.

Tuttavia, trattandosi di materia concorrente, lo Stato può intervenire solo per dettare i principi fondamentali, lasciando alle Regioni la disciplina attuativa e gestionale. Il problema interpretativo principale sta nel definire il confine tra "principi fondamentali" e "norme di dettaglio".

Il primo limite all'intervento dello Stato è rappresentato dal principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., che impone una coordinazione tra livelli di governo. In materia di tutela del lavoro, ciò significa che lo Stato non può dettare una disciplina esaustiva, né occupare interamente lo spazio normativo, pena lo svuotamento della competenza regionale.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di norme statali che, pur formalmente qualificate come "principi", si risolvono in una regolazione minuziosa e dettagliata che non lascia margini di scelta alle Regioni. Un ambito in cui sono nati conflitti riguarda la disciplina dei servizi per l'impiego e delle politiche attive. Lo Stato ha più volte cercato di centralizzare strumenti (come l'ANPAL, la gestione dei centri per l'impiego, il programma GOL), sostenendo la necessità di garantire coerenza nazionale e dal canto suo, la Corte ha ribadito che questi interventi

[13] Corte cost., sent. n. 50 del 2015.

devono rispettare l'autonomia regionale, limitandosi a definire criteri generali, lasciando alle Regioni la gestione concreta[14].

Nel tempo, la Corte costituzionale ha oscillato tra una lettura espansiva della competenza statale e una tutela crescente dell'autonomia regionale. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha svolto un ruolo cruciale nel delineare il confine tra competenza statale e autonomia regionale in materia di tutela del lavoro e gestione delle politiche attive. Tre sentenze fondamentali meritano una particolare attenzione per il loro impatto significativo su questo equilibrio.

La sentenza n. 50 del 2005[15] della Corte costituzionale ha riaffermato il principio secondo cui l'ordinamento civile, pur essendo una competenza statale, non giustifica l'introduzione di norme di dettaglio relative al collocamento e alle politiche attive del lavoro. La Corte ha sottolineato che tali disposizioni rientrano nella tutela del lavoro, una materia concorrente in cui lo Stato può intervenire solo per stabilire principi fondamentali. Questa sentenza rappresenta un monito contro qualsiasi tentativo di centralizzazione che svuoterebbe l'autonomia regionale, ribadendo l'importanza del principio di leale collaborazione.

Con la sentenza n. 7 del 2016[16], la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme statali che attribuivano funzioni operative all'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni. La Corte ha evidenziato che, sebbene sia essenziale garantire una coerenza nazionale, la gestione concreta degli strumenti e dei servizi per l'impiego deve rispettare l'autonomia regionale. Questo pronunciamento ha rafforzato la necessità di un approccio bilanciato e coordinato tra i diversi livelli di governo, evitando interventi statali che possano compromettere la competenza regionale.

Infine, la sentenza n. 194 del 2018[17] ha offerto una lettura più espansiva della competenza statale, legittimando interventi volti a migliorare l'efficienza del sistema nazionale di politiche attive del lavoro. Tuttavia, la Corte ha posto un limite chiaro: tali interventi devono lasciare margini attuativi significativi alle Regioni. Questa sentenza ha cercato di bilanciare il bisogno di un coordinamento nazionale con la salvaguardia dei diritti di autonomia regionale, dimostrando che il principio di efficienza non può prevalere sul rispetto delle competenze territoriali.

---

[14] Cfr. Corte cost., sent. n. 221 del 2012: «La definizione dei principi fondamentali non può tradursi in una disciplina puntuale che svuoti la competenza regionale».

[15] Corte cost., 26 gennaio 2005, n. 50.

[16] Corte cost., sent. n. 7 del 2016.

[17] Corte cost., sent. n. 194 del 2018.

Nel complesso, si è articolato un dialogo giurisprudenziale complesso e dinamico, che ha cercato di bilanciare le esigenze di coerenza nazionale con il rispetto dell'autonomia regionale. La Corte costituzionale, oscillando tra una lettura rigorosa e una più flessibile delle competenze statali, ha delineato un quadro giuridico che tiene conto della necessità di coordinazione tra livelli di governo, senza compromettere il principio di legalità e il valore del pluralismo territoriale. Questo processo giurisprudenziale rimane centrale per garantire un sistema di governance bilanciato e rispettoso delle diverse responsabilità istituzionali.

4. Principio di legalità e limiti alla potestà regolamentare

Nel sistema giuridico italiano, il principio di legalità rappresenta una delle fondamenta dello Stato di diritto. Esso impone che l'attività della pubblica amministrazione, e in particolare quella normativa, sia vincolata alla legge, che costituisce l'espressione primaria della volontà popolare attraverso il Parlamento. In questo contesto, i decreti ministeriali – atti normativi di rango secondario emanati da singoli ministri – devono necessariamente rispettare i limiti posti dal principio di legalità, sia nella forma che nel contenuto[18].

Il principio di legalità, sancito in modo esplicito dall'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e più ampiamente derivabile dall'art. 97 Cost., stabilisce che la pubblica amministrazione agisce secondo legge. Questo comporta che ogni attività amministrativa debba essere autorizzata, regolata o prevista da una fonte normativa primaria. All'interno della gerarchia delle fonti del diritto, la legge ordinaria occupa una posizione superiore rispetto ai regolamenti e agli atti amministrativi generali, come i decreti ministeriali.

[18] Alberto Lucarelli, ad esempio, denuncia il fenomeno dell'"amministrativizzazione" dei diritti, criticando il crescente ricorso a circolari e atti non legislativi che introducono limiti non previsti da norme primarie, in violazione della riserva di legge. Cfr. A. LUCARELLI, *L'erosione del principio di legalità e gli atti amministrativi sufficientemente tipizzati*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 5, 2021, pp. 2052-2076. Cfr. anche, sul medesimo argomento, ID., *Contributo alla teoria del sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, pp. 2063-2075 sul quale si fa presente che le circolari non possono porsi in posizione di "pseudo-norma", perché mancano della forza vincolante verso i cittadini e rischiano di generare disparità e incertezza giuridica. Sullo stesso argomento, Giuseppe Ugo Rescigno denuncia l'abuso di atti amministrativi atipici per regolare situazioni sostanziali, in assenza di una base legislativa, con particolare attenzione al diritto pubblico e alla tutela dei diritti soggettivi. Cfr. G.U. RESCIGNO, *Legalità e fonti del diritto*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, pp. 519-541. Altri evidenziano la stessa problematica nell'ambito del diritto penale. Ad esempio, analizza come strumenti secondari e "pratici" possano interferire con la riserva di legge in materia penale e di diritti fondamentali, compromettendo la funzione garantista del principio di legalità. Cfr. A. CAVALIERE, *Paternalismo, diritto penale e principi costituzionali*, in *I-LEX*, 10, 2013, pp. 5-27.

I decreti ministeriali, infatti, non possono innovare l'ordinamento giuridico in modo autonomo, né possono derogare alla legge. Essi hanno una funzione tipicamente attuativa e integrativa: servono a specificare, organizzare o dettagliare quanto già previsto da una legge formale o da un regolamento governativo. Qualora un decreto ministeriale travalichi questi limiti, esso risulterà viziato per eccesso di potere o per incompetenza e potrà essere annullato dal giudice amministrativo.

Un importante limite sostanziale alla potestà ministeriale di adottare decreti è rappresentato dalla cosiddetta "riserva di legge". In base a questo principio, determinate materie – come i diritti fondamentali, la libertà personale, la disciplina penale, l'organizzazione degli organi costituzionali – possono essere regolate solo da fonti primarie (leggi formali) e non da atti secondari. Ne consegue che un decreto ministeriale non può introdurre obblighi, limitazioni o sanzioni che non siano già previsti (o almeno autorizzati) da una legge.

Ad esempio, non sarebbe legittimo un decreto ministeriale che introducesse una nuova sanzione amministrativa senza che vi sia una legge che ne autorizzi l'introduzione, definendone quantomeno i criteri fondamentali. Questo tipo di violazione comporterebbe un conflitto con il principio di legalità e l'eventuale invalidità dell'atto.

Un ulteriore limite è di carattere formale: il decreto ministeriale deve essere emanato dal soggetto competente (il ministro titolare della materia) e deve rispettare le procedure previste dalla legge. Alcuni decreti richiedono il concerto con altri ministri o il parere del Consiglio di Stato. Inoltre, in certi casi, è necessaria la registrazione da parte della Corte dei conti e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale per garantire la loro efficacia generale.

Il mancato rispetto di queste procedure può determinare l'illegittimità dell'atto. Ad esempio, un decreto ministeriale adottato senza il prescritto concerto ministeriale o senza l'acquisizione di un parere obbligatorio potrebbe essere annullato per violazione di legge.

La giurisprudenza amministrativa ha spesso ribadito che i decreti ministeriali devono attenersi rigorosamente alla legge e non possono esercitare una funzione normativa autonoma. In numerose sentenze, i giudici hanno annullato decreti ministeriali che si erano spinti oltre la funzione meramente esecutiva loro attribuita. Ciò conferma l'importanza di un controllo giurisdizionale efficace nel garantire il rispetto del principio di legalità.

Il decreto ministeriale è uno strumento fondamentale nell'attuazione della normativa, ma la sua efficacia e legittimità sono strettamente subordinate al rispetto del principio di legalità. Questo principio, cardine dello Stato di diritto, impone che tali atti si limitino a dare esecuzione alle leggi,

senza invaderne il campo. Solo mantenendo una netta distinzione tra potestà legislativa e potestà amministrativa è possibile garantire un ordinamento coerente, gerarchicamente ordinato e rispettoso dei diritti dei cittadini.

5. La sperimentazione nazionale *care leavers*

Due sono le norme primarie che hanno visto introdurre nell'ordinamento italiano misure di protezione sociale rivolte a coloro che hanno vissuto la loro infanzia o adolescenza fuori famiglia. Si tratta in entrambi i casi di provvedimenti alquanto recenti.

La legge di bilancio 2018 prevedeva, al comma 250 dell'art. 1, che «al fine di prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale» dei *care leavers* fosse riservato «in via sperimentale» un ammontare di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020. Tale provvedimento, pur essendo stato dotato di un finanziamento limitato, ha consentito l'attivazione di una importante politica sperimentale, peraltro incrociata con le politiche di sostegno al reddito dei Rei e del reddito di cittadinanza che nei medesimi anni andavano implementandosi[19].

Tale politica, nota come sperimentazione nazionale *care leavers*[20], è attualmente in vigore ed è rivolta ai *care leavers* entro il ventunesimo anno indipendentemente dal fatto che siano stati destinatari o meno di un provvedimento di prosieguo amministrativo decretato dal Tribunale per i minorenni.

Il progetto[21] prevede un approccio fondato su di una valutazione preliminare della condizione complessiva del singolo minore, che deve essere effettuata di norma dodici mesi prima del compimento della maggiore età. Gli interventi coperti dalla sperimentazione devono avere una durata massima di trentasei mesi e possono includere alternativamente un percorso volto allo studio superiore o universitario, o un percorso di formazione professionale e di orientamento finalizzato all'inserimento o al reinserimento lavorativo.

Ai ragazzi viene messa a disposizione una borsa per l'autonomia di 780 euro al mese, per un importo annuo di 9.360 euro fino al ventunesimo anno di età. Nel caso in cui il ragazzo o la ragazza

[19] Cfr. legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*. Sul contenuto e le finalità della misura sperimentale si veda MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo per la sperimentazione nazionale care leavers*, Roma, 2019.

[20] ISTITUTO DEGLI INNOCENTI, *Interventi in via sperimentale in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria*, Firenze, 2019.

[21] ID., *Guida della sperimentazione nazionale care leavers*, Firenze, 2024.

siano destinatari di un provvedimento di prosieguo amministrativo l'importo della borsa per l'autonomia viene dimezzato.

Il fondo povertà, inoltre, integra la misura di sostegno al reddito dell'assegno di inclusione in relazione alla mensilità da questo non coperta nel caso in cui il ragazzo, potendo fare richiesta della misura di sostegno al reddito soltanto al compimento dei diciotto anni, comincerà a percepire il beneficio soltanto il mese successivo.

Con la modifica della normativa in materia di sostegno al reddito (dal Rei a Reddito di cittadinanza, all'Adi/Sfl) tale integrazione è stata progressivamente adeguata in modo da stabilire il diritto del giovane che ha vissuto fuori famiglia alla percezione del beneficio. In particolare, in riferimento all'assegno di inclusione (Adi), la condizione di essere *care leaver* è stata esplicitamente indicata tra le condizioni che danno accesso alla misura. Ciò è avvenuto con il D.M. 154 del 13 dicembre 2023, che ha definito con maggiore chiarezza la condizione di svantaggio sociale che dava diritto alla misura in attuazione del comma 1, lett. *d)*, della legge. Tra le condizioni di svantaggio definite è stata individuata la condizione di essere «neomaggiorenni, di età compresa tra i diciotto e i ventuno anni, che vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che li abbia collocati in comunità residenziali o in affido eterofamiliare, individuati come categoria destinataria di interventi finalizzati a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale in attuazione dell'art. 1, comma 250, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, in carico ai servizi sociali o sociosanitari». Tale previsione consente, fino al compimento del ventunesimo anno di età, ai ragazzi che hanno vissuto fuori famiglia di percepire l'assegno di inclusione.

La sperimentazione nazionale *care leavers* è finalizzata a mettere a disposizione dei ragazzi, oltre che un beneficio economico, un novero di servizi finalizzati ad accompagnarli nel percorso di vita verso l'autonomia. Un aspetto molto rilevante del modello di intervento è la presenza, nell'ambito del percorso di sostegno all'autonomia, di un tutor per l'autonomia, con il compito di «stabilire un rapporto personale con ciascun ragazzo e ragazza coinvolti nella sperimentazione e collaborare con l'assistente sociale di ambito che è referente del progetto individualizzato»[22].

La governance del progetto prevede una rete territoriale: un sistema di interazione tra soggetti istituzionali di natura diversa, al quale il singolo progetto affida un preciso compito in relazione

[22] Id., *Interventi in via sperimentale in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria*, cit., p. 7.

all'attuazione dell'intervento. Vengono coinvolti ad esempio i servizi sociali, organizzazioni non profit, rappresentanti dell'autorità giudiziaria, i servizi per l'impiego e i servizi sanitari.

La sperimentazione si configura come una politica pubblica che sta promuovendo i percorsi di autonomia dei *care leavers* consolidandone nel tempo metodologia, dispositivi e strumenti da essa messi in atto.

Da quanto emerso dai monitoraggi effettuati dall'Assistenza tecnica sulle diverse esperienze di buone prassi, le più significative possono essere raggruppate in quattro sottogruppi relativi ad housing e residenza, supporto psicologico, residenza fittizia e sostegno nei percorsi scolastici o universitari e nel collocamento mirato.

6. *Care leavers* e articolo 18. La misura di inserimento lavorativo

La seconda norma primaria che introduce previsioni a sostegno dei *care leavers* è quella che riconosce i *care leavers* come categoria meritevole di particolare tutela sotto il profilo del collocamento al lavoro. La legge di conversione n. 77 del 17 luglio 2020, la quale ha introdotto nel d.l. 19 maggio 2020, n. 34, l'art. 67-*bis*, contiene tale previsione. Con questa norma il legislatore ha inteso estendere ai *care leavers* le tutele che erano previste nei confronti di alcune categorie di soggetti diversi dai disabili nell'ambito della legge n. 68 del 1999 «norme per il diritto al lavoro dei disabili». Si tratta di misure di grande importanza nell'ambito delle politiche pubbliche[23] di inserimento lavorativo di persone che vivono una condizione di svantaggio sociale[24].

La legge italiana prevede, infatti, che le aziende private e gli enti pubblici, oltre alle assunzioni obbligatorie di persone con disabilità, debbano assumere un'ulteriore quota dell'1% dei loro dipendenti nell'ambito di una serie di categorie di persone che non necessariamente hanno una disabilità. Fanno parte di questa categoria, oltre ai *care leavers*, i profughi italiani rimpatriati, le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, gli orfani e coniugi superstiti dei deceduti per causa di lavoro o servizio e gli orfani di crimini domestici. La ratio di tale scelta normativa è fondata sulla necessità di un sistema integrato di interventi che possa garantire a questi giovani, una volta usciti dal sistema di tutela, un adeguato sostegno durante il periodo di transizione dalla protezione

[23] Cfr. G. Marzano, *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2020.

[24] Cfr. legge 17 luglio 2020, n. 77, recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*.

all'autonomia, aiutandoli ad acquisire le competenze necessarie per una vita indipendente e promuovendo il loro benessere personale e sociale.

In concreto, la norma che riguarda le assunzioni da parte degli enti pubblici è il comma 1 dell'art. 7 della legge n. 68 del 1999 che prevede che gli enti privati e gli enti pubblici economici assumano per chiamata diretta (ossia scelgono, senza altre formalità che non sia l'iscrizione nelle liste del collocamento mirato), mentre gli enti pubblici assumono per graduatoria per i posti di lavoro per i quali il requisito da possedere è la scuola dell'obbligo. Le modalità operative di tali assunzioni sono fissate dalla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 25 gennaio 2021 avente ad oggetto «Iscrizioni elenchi di cui all'art. 8 della legge n. 68 del 1999 dei *care leavers* ai sensi dell'art. 67-*bis* del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, introdotto dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77. Istruzioni operative». La circolare prevede che per iscriversi i *care leavers* debbano essere maggiorenni, essere in condizione di disoccupazione e aver compiuto la maggiore età essendo fuori famiglia per un provvedimento dell'autorità giudiziaria (anche nel caso del proseguimento amministrativo). L'iscrizione alle liste del collocamento mirato da parte dei *care leavers* è possibile entro il ventunesimo anno di età, ma la circolare precisa che si rimane iscritti anche dopo il compimento del ventunesimo anno di età, e fino al perdurare dello stato di disoccupazione. Se ne deduce che fino ai 21 anni i neomaggiorenni restano tali e conservano il diritto di restare iscritti al collocamento mirato *ex* art. 18, ma solo fino alla prima cancellazione dalle liste. Chi, invece, al ventunesimo anno di età non si fosse iscritto, perde una volta per tutte l'opportunità del beneficio.

7. Il limite di ventuno anni per l'accesso al collocamento mirato. Problematiche interpretative

La definizione dell'età di ventuno anni come limite nell'accesso al collocamento mirato non è contenuta nella norma primaria, ma adottata dalla circolare ministeriale applicativa. La norma primaria, già citata nel paragrafo precedente indica infatti che la riserva relativa debba essere attribuita tra gli altri a «coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori della famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria». Nulla dice l'articolo di legge in merito al periodo temporale in cui tale beneficio rimane fruibile[25].

[25] Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 25 gennaio 2021 avente ad oggetto «Iscrizioni elenchi di cui all'art. 8 della legge n. 68 del 1999 dei *care leavers* ai sensi dell'art. 67-*bis* del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, introdotto dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77. Istruzioni operative».

Le modalità operative di accesso al beneficio sono state codificate in una apposita circolare ministeriale. Esse prevedono che il beneficiario possa fare domanda soltanto entro il ventunesimo anno di età: tale limite viene motivato sulla base dell'idea che «la condizione di *care leavers* si concretizza in un disagio sociale temporaneo di persona che non ha alle spalle una famiglia che possa sostenerla nell'inserimento lavorativo e sociale». Sulla base di tale (supposta) temporaneità dello svantaggio di cui sono portatori i *care leavers*, la circolare ministeriale fissa un limite a ventuno anni. La scelta del ventunesimo anno di età è fatta legare al fatto che si tratta di un «limite già previsto dal nostro ordinamento per la fruizione, da parte di tale categoria, di altri benefici di legge».

Tale interpretazione appare però problematica su diversi livelli. Il primo livello di problematicità riguarda il fatto che sia legittimo o meno introdurre con una circolare applicativa un termine non previsto nella norma primaria che istituisce il diritto di iscrizione al collocamento mirato per i *care leavers*. Un'ampia giurisprudenza si è espressa nel tempo al fine di limitare la potestà delle direzioni generali dei Ministeri di introdurre ulteriori elementi non previsti dalle norme che si stanno applicando. Ciò avviene sulla base del principio di legalità, che è volto a limitare il potere dell'amministrazione e di ricondurlo ad una norma di rango superiore che giustifica quel determinato atto. In proposito, l'art. 1 della legge n. 241 del 1990 prevede che «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge». Ciò determina che una circolare non può innovare l'ordinamento giuridico introducendo ulteriori requisiti rispetto a quelli previsti dalla norma di cui intende garantire l'operatività, in quanto le circolari non sono atti normativi. In questo senso si esprimeva ad esempio, la Corte di cassazione con la celebre sentenza n. 237 del 2009 e tale orientamento – sempre in via di esempio – è stato ribadito in una sentenza del 2020 della sezione lavoro civile della Suprema Corte, laddove si precisava che «le circolari dell'INPS non possono derogare alle disposizioni di legge e neanche possono influire nell'interpretazione delle medesime disposizioni, e ciò anche se si tratti di atti del tipo c.d. normativo, che restano comunque atti di rilevanza interna all'organizzazione dell'ente»[26].

Alle medesime conclusioni era giunta la Corte di cassazione a Sezioni Unite civili con sentenza n. 23031 del 2007, che aveva persino previsto che «le circolari non vincolano gli uffici gerarchicamente subordinati […] ai quali è data facoltà di disattendere il contenuto delle direttive senza

[26] Cass. civ., Sez. lav., sent. n. 32 del 3 gennaio 2020.

che tale comportamento possa essere invocato quale causa di nullità o vizio dell'atto impositivo per difformità rispetto alla circolare esplicativa»[27].

In linea con quanto finora evidenziato, il Consiglio di Stato (Sez. IV, sent. n. 6243 del 9 novembre 2005) ha stabilito che le circolari ministeriali, essendo atti a contenuto esplicativo e orientativo, non costituiscono manifestazioni di potestà impositiva e non possono essere impugnate davanti al giudice amministrativo.

Quanto finora riportato ha evidenziato come una circolare è un atto amministrativo interno alla pubblica amministrazione, che ha lo scopo di fornire istruzioni, chiarimenti o direttive su come interpretare e applicare norme di legge o regolamenti all'interno di una pubblica amministrazione.

Essa ha una funzione interpretativa o applicativa, ossia serve a spiegare come una norma debba essere interpretata o applicata, in modo uniforme, da parte degli uffici, ma non è fonte del diritto; pertanto, non avendo valore normativo, non può modificare, integrare o derogare alle disposizioni contenute nelle leggi o nei regolamenti; ha un valore interno e vincolante solo per l'amministrazione: la circolare è diretta ai funzionari e agli uffici della stessa amministrazione che la emana, per orientarne l'attività. Non ha effetti vincolanti per i cittadini; può essere disattesa dal giudice, in quanto il giudice non è vincolato dal contenuto di una circolare e può discostarsene se ritiene che essa sia in contrasto con la legge o ne dia un'interpretazione non corretta.

Se ne deve dedurre che la previsione introdotta per circolare ministeriale che limita ai ventuno anni la possibilità di beneficiare dell'iscrizione nel collocamento mirato di cui all'art. 18 della legge n. 68 del 1999 appare violare il principio di legalità.

Una valutazione di ordine costituzionale merita di essere ulteriormente aggiunta. Sia che le norme di cui al presente saggio ricadano nella competenza esclusiva (livelli essenziali delle prestazioni), sia che ricadano nella competenza concorrente (tutela e sicurezza del lavoro) appare curioso che in materie di così importante rilevanza i principi generali o i livelli essenziali possano essere definiti per circolare. Se si decide di propendere per la materia dei livelli essenziali delle prestazioni, è da escludere che una circolare possa fondare un livello essenziale delle prestazioni, in quanto:

- la Costituzione parla di "legislazione esclusiva" in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di "legislazione concorrente"; pertanto, solo lo Stato, e attraverso l'esercizio

[27] Cass. civ., Sez. trib., sent. n. 237 del 9 gennaio 2009.

della funzione legislativa, può determinare livelli essenziali delle prestazioni e principi generali. Questo esclude implicitamente l'uso di fonti amministrative (come le circolari) per tale scopo;

- il principio di legalità esige che materie che riguardano i diritti fondamentali siano riservati alla legge; pertanto esse non possono essere effettuate con atti amministrativi interni;

- i livelli essenziali delle prestazioni e i principi generali devono avere un rango adeguato a garantire uniformità e giustiziabilità; come mostrato in precedenza una circolare non ha valore normativo generale né vincolante verso i cittadini e solo una fonte primaria può garantire effettività e stabilità del diritto.

Pertanto, la parte della circolare che limita ai ventuno anni la possibilità di accedere al collocamento mirato deve essere considerata illegittima perché si tratta inequivocabilmente di un livello essenziale delle prestazioni (altrimenti ricadrebbe nella competenza regionale) e un LEP non può essere definito per circolare[28]. Ad avvalorare questa tesi viene in aiuto la considerazione per la quale i livelli essenziali delle prestazioni (per esplicita previsione di legge) devono essere definiti con decreto ministeriale[29].

In merito alla scelta da parte della Direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di apporre un limite di età appare utile evidenziare un altro aspetto. La scelta di fissare un limite di età in relazione all'accesso al collocamento mirato per i *care leavers* costituisce un unicum della normativa sul collocamento mirato. Al collocamento mirato infatti accedono molte categorie diverse di persone[30] e per nessuna di esse la norma primaria prevede limiti temporali entro i quali è possibile fare domanda di iscrizione ai sensi dell'art. 18 della legge n. 68 del 1999. Solo per i *care*

---

[28] In proposito Massimo Luciani chiosa: «La materia, invero, appare chiaramente coperta da una riserva (ancorché relativa) di legge. Per un verso, la determinazione dei livelli essenziali appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per l'altro, in materia di diritti è principio generalissimo del nostro ordinamento che soltanto l'intervento del legislatore possa legittimare successive determinazioni della Pubblica Amministrazione» (M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, cit., p. 24).

[29] Una previsione esplicita secondo la quale il LEP non possa essere definito con circolare è prevista esplicitamente dalla lett. *b)* del comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 150 del 2015, il quale prevede, in materia di politiche del lavoro «la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale». Tale precisazione dovrebbe esplicitare chiaramente che la circolare ministeriale del MLPS del 25 gennaio 2021 istituisca un LEP in violazione di legge.

[30] Le categorie sono: orfani e coniugi superstiti dei deceduti per causa di lavoro, di guerra, di servizio oppure in conseguenza dell'aggravarsi dell'invalidità riportata per tali cause; coniugi e figli di persone riconosciute grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro al posto dell'avente diritto; profughi italiani rimpatriati; vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere; familiari delle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere al posto dell'avente diritto; testimoni di giustizia; orfani per crimini domestici (questa categoria è stata introdotta dall'art. 6, legge n. 4 del 2018).

leavers nel momento in cui si prevedono modalità applicative con circolare viene introdotto un limite di età. Ciò produce un'ingiusta limitazione nei confronti dei giovani che hanno trascorso fuori famiglia (e solo nei loro confronti) in relazione alle altre categorie di persone che accedono ai benefici di cui all'art. 18 della legge n. 68.

Un secondo elemento di problematicità riguarda il termine a cui è stata fissata l'età di accesso al collocamento mirato da parte dei *care leavers*. Ammesso pure che fosse legittima l'introduzione di un termine di età per l'accesso ai benefici di cui all'art. 18 della legge n. 68 del 1999 si porrebbe un problema di legittimità nella scelta di porre a ventuno anni (e non a 22, 25, 28 o 30) l'età che consente l'accesso al collocamento mirato.

In merito la circolare ministeriale precisa che la scelta dei ventuno anni sarebbe fondata sulla base del fatto che i ventuno anni costituiscono età limite per beneficiare di altre misure che riguardano i *care leavers*. Non si capisce quali possano essere tali previsioni contenute in una norma primaria se non quella che viene definita "Sperimentazione nazionale *care leavers*" di cui si è parlato nei paragrafi precedenti. L'art. 18 del collocamento mirato e la sperimentazione nazionale *care leavers* però costituiscono misure del tutto differenti, con finalità differenti e informate a logiche differenti. Il fatto che per i *care leavers* sia prevista la possibilità di una misura di sostegno aggiuntiva che termina a ventuno anni non significa che a ventuno anni termini la condizione di svantaggio di questi giovani. Il legislatore potrebbe aver fissato il limite di accesso alla sperimentazione nazionale *care leavers* per motivi di costo complessivo della misura e non perché ventuno anni è l'età in cui cessano di esistere problematiche di inserimento per i ragazzi che sono stati fuori famiglia. Ammesso che la "temporaneità" (come dichiara la circolare ministeriale) costituisca una ratio legittima per introdurre un termine non previsto nella norma, fissarlo per analogia con quanto previsto dalla sperimentazione nazionale *care leavers* appare irragionevole.

Ciò appare tanto più vero in considerazione del fatto che la letteratura scientifica mostra come, pur manifestando i giovani *care leavers* una certa resilienza, il termine entro cui la condizione di svantaggio di aver vissuto fuori famiglia continua a produrre difficoltà viene a collocarsi ben oltre il ventunesimo anno di età. Ad esempio, Hook e Courtney[31] effettuano uno studio in cui valutano la condizione occupazionale dei *care leavers* all'età di ventiquattro anni. A tale età, solo circa la metà

[31] J.L. Hook, M.E. Courtney, *Employment Outcomes of Former Foster Youth as Young Adults: The Importance of Human, Personal, and Social Capital*, in *Children and Youth Services Review*, 33, 10, 2011, pp. 1855-1865.

dei giovani ex-foster è occupata, con un tasso molto più basso rispetto ai coetanei nella popolazione generale. Inoltre, circa il 22% di quelli occupati ha un reddito che non li solleva dalla povertà, evidenziando una significativa vulnerabilità economica anche dopo l'uscita dal sistema di presa in carico pubblica. Un'analoga conclusione è quella cui giunge lo studio di Macomber, il cui rapporto mostra come i giovani che escono dal sistema di protezione pubblica dei ragazzi che vivono fuori famiglia continuino a sperimentare risultati occupazionali negativi ben oltre l'età di ventiquattro anni, dunque nei loro 'mid-twenties' (metà del decennio).

A ventiquattro anni, questi giovani hanno una probabilità inferiore di essere occupati e di mantenere un'occupazione regolare rispetto ai loro pari, anche quelli provenienti da famiglie a basso reddito, e guadagnano molto meno. Questi svantaggi lavorativi persistono rispetto a giovani con background simili, indicando che l'effetto negativo del sistema di accoglienza si prolunga almeno fino alla metà dei vent'anni.

8. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni esposte, appare evidente che la scelta di introdurre un limite di età per l'accesso al collocamento mirato dei *care leavers* attraverso una circolare ministeriale presenti gravi criticità sotto il profilo della legittimità normativa e costituzionale. La natura dei livelli essenziali delle prestazioni, così come la rilevanza dei diritti fondamentali coinvolti, richiedono che ogni limite o modalità di accesso sia definito mediante fonti primarie e non attraverso atti amministrativi. Inoltre, il limite fissato a ventuno anni sembra irragionevole e incompatibile con l'evidenza scientifica, che dimostra la persistenza delle difficoltà occupazionali dei *care leavers* ben oltre questa soglia. Si auspica, dunque, un intervento legislativo che garantisca criteri di accesso uniformi, equi e basati su una più adeguata considerazione delle esigenze di questa categoria vulnerabile, per evitare discriminazioni e per assicurare una tutela effettiva dei diritti previsti nel nostro ordinamento.

RENATO BRIGANTI
Università degli Studi di Napoli Federico II

GIANVINCENZO NICODEMO
Università telematica Pegaso