

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 2/2022

### ASSEGNO UNICO PER I FIGLI A CARICO E NUOVO ART. 41 TU IMMIGRAZIONE: FINE DI UNA INADEMPIENZA ITALIANA, CON QUALCHE PASSO INDIETRO

di Alberto Guariso

***Abstract:** L'articolo esamina le innovazioni intervenute nel 2022 nella disciplina delle prestazioni sociali, con riguardo ai criteri di accesso dei cittadini di Paesi terzi: in particolare viene esaminato il nuovo testo dell'art. 41 TU immigrazione e l'istituto dell'assegno unico universale per figli a carico, segnalando le contraddizioni della nuova disciplina e qualche dubbio di costituzionalità delle nuove norme.*

***Abstract:** The paper examines the changes introduced in 2022 in the discipline of social benefits, with regard to the access criteria for third-country nationals: in particular, it examines the new text of art. 41 TU Immigration and the new benefit called «universal single allowance for children», pointing out to contradictions in the new legislation and some doubts of constitutionality.*

## ASSEGNO UNICO PER I FIGLI A CARICO E NUOVO ART. 41 TU IMMIGRAZIONE: FINE DI UNA INADEMPIENZA ITALIANA, CON QUALCHE PASSO INDIETRO

---

di Alberto Guariso\*

SOMMARIO: 1. La successione di norme che ha portato all'assegno unico universale. – 2. Il nuovo art. 41 TU immigrazione dopo la legge europea n. 238/2021. – 3. I nuovi commi 1 e 1-*bis* dell'art. 41 TU immigrazione: questioni interpretative. – 4. Le prestazioni familiari e il nuovo comma 1-*ter* dell'art. 41 TU immigrazione. – 5. L'assegno unico universale e le categorie escluse. – 6. L'estensione dei beneficiari disposta dalla circolare n. 23/2022 dell'INPS. – 7. La questione dei figli residenti all'estero. – 8. Dubbi di costituzionalità.

### 1. La successione di norme che ha portato all'assegno unico universale

Che sia colpa delle fibrillazioni interne alla maggioranza di Governo, delle tensioni determinate dall'emergenza Covid, o della cronica difficoltà del Parlamento di mantenere una elevata qualità tecnica della legislazione, fatto sta che gli interventi di riordino delle prestazioni sociali posti in essere tra fine 2021 e inizio 2022 hanno seguito una strada piuttosto tortuosa, in particolare per quanto riguarda la *vexata quaestio* dell'accesso degli stranieri a tali misure: tanto che c'è da meravigliarsi se il risultato finale contiene anche molti elementi positivi. Assieme, purtroppo, a numerose contraddizioni.

Partiamo dalla cronologia.

Con l. 1.4.2021 n. 46 il Parlamento ha delegato il Governo a emanare norme volte a «semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale».

Con d.l. 8.6.2021 n. 79 conv. in l. 30.7.2021 il Governo, preso atto che il decreto attuativo dell'assegno unico e universale, in corso di gestazione, non avrebbe potuto essere emanato a breve, è intervenuto istituendo un assegno temporaneo, destinato, per il solo periodo dal 1° luglio 2021 al 28 febbraio 2022 a estendere le misure già esistenti senza sostituire il vigente assegno al nucleo familiare (c.d. ANF, istituito con l'art. 2 del d.l. 13.3.88 n. 69, convertito in l. 13.5.88 n. 153) né le altre misure esistenti, ma affiancando ad esse una prima prestazione di carattere assistenziale, destinata ai soggetti esclusi dalla prestazione ANF (essenzialmente, lavoratori autonomi e disoccupati).

---

\* Avvocato del Foro di Milano e socio ASGL.

Con il d.lgs. 21.12.2021 n. 230, è stato emanato il decreto attuativo della citata legge delega n. 46 ed è stato così effettivamente istituito l'assegno unico universale (AUU), nuova prestazione di carattere prettamente assistenziale, finanziata dalla fiscalità generale e destinata a unificare e sostituire, a decorrere dal 1° marzo 2022, l'ANF e una serie di altre prestazioni rivolte alla famiglia, sganciando definitivamente detti aiuti dalla esistenza attuale o pregressa di un rapporto di lavoro e in questo senso, dunque, effettivamente "universale".

Due giorni dopo, il Parlamento ha votato legge europea 2019-2020 (l. 23.12.2021 n. 238, pubblicata in G.U. n. 12 del 17.1.2022) che, con l'art. 3, ha modificato l'art. 41 del TU immigrazione cambiando radicalmente la disciplina dell'accesso dei cittadini extra UE alle prestazioni sociali e dedicando un comma specifico alle prestazioni familiari.

Infine, sulla G.U. n. 97 del 27.4.2022, è stato pubblicato il cd. *Family Act* cioè la legge delega «per il sostegno e la valorizzazione della famiglia» (l. 7.4.2022 n.32) che avrebbe dovuto costituire il quadro entro cui collocare anche l'assegno unico; sicché non è chiaro quale sia la funzione del criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera a) laddove si vincola il Governo a «assicurare l'applicazione universale dei benefici economici ai nuclei familiari con figli a carico, secondo criteri di progressività basati sull'applicazione dell'ISEE...» essendo questa, appunto una questione già risolta dalle disposizioni nel frattempo intervenute<sup>1</sup>.

Deve poi essere citata – per il suo valore, come si vedrà, fortemente innovativo – la circolare INPS n. 23 del 23.2.2022 che è intervenuta in modo molto rilevante nel definire i destinatari del nuovo AUU.

Inspiegabilmente, per quanto riguarda l'accesso dei cittadini di Paesi terzi alle prestazioni familiari, i provvedimenti sopra richiamati (legge delega, assegno temporaneo, assegno unico universale, nuovo articolo 41 TU, circolare INPS n. 23) contengono ciascuno regole parzialmente diverse: l'esito, soprattutto grazie alla citata circolare, è quello di una progressiva estensione degli ammessi alle prestazioni, ma la confusione che rischia di ingenerarsi è molta. E nella confusione non pochi restano esclusi.

Riavvolgiamo quindi il nastro partendo da un ordine non meramente cronologico, ma logico, cioè dalla norma – paradossalmente arrivata penultima – che avrebbe dovuto costituire la cornice: il nuovo art. 41 TU come modificato dalla citata legge europea n. 238/2021.

---

1. Per il resto il Family Act interviene (o meglio interverrà, con i successivi decreti delegati) prevalentemente nella materia dei congedi (art. 3) e della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (art. 4), dunque in un ambito lavorativo nel quale, tradizionalmente, non si riscontrano i medesimi ostacoli alla parità di trattamento tra italiani e stranieri che si riscontrano invece nelle prestazioni assistenziali. Quanto ai contributi economici slegati dalla attività lavorativa, gli unici cui fa riferimento la l. 23/2022 sono quelli per favorire l'accesso alle scuole per l'infanzia (art. 2, comma 2 lett. b) e per sostenere le spese scolastiche (se ne dirà al par. 8).

## 2. Il nuovo art. 41 TU immigrazione dopo la legge europea n. 238/2021

La norma che viene in considerazione è l'art. 3 che (anche in relazione alla procedura di infrazione n. 2019/2100 nel frattempo avviata dalla Commissione) si propone di dare finalmente attuazione alla dir. 2011/98/UE: trattasi, come noto, della direttiva che fissa un contenuto minimo di diritti per i cittadini di Paesi terzi che fanno ingresso nell'Unione con un permesso che consente di lavorare e che era stata malamente recepita nel 2014 (con il d.lgs. 40/2014) ignorando completamente gli obblighi di parità di trattamento imposti dall'art. 12 della stessa.

Il mancato recepimento ha dato luogo a un vasto contenzioso, nel quale la tesi della disapplicazione della norma nazionale in favore di quella eurounitaria ha subito ricevuto una pressoché totale adesione da parte dei giudici di merito. La incompatibilità tra la disciplina nazionale delle varie prestazioni e il citato art. 12 della direttiva ha poi trovato conferma sia davanti alla Corte europea (che è intervenuta dapprima con la sentenza 21.6.2017 C-449/16 *Martinez* in tema di assegno alle famiglie numerose, poi con la sentenza 2.9.2021 C-350/2021 in tema di assegno di natalità e assegno di maternità di base, infine con la sentenza 25.11.2020 C-302/19 in tema di ANF) sia, infine, davanti alla Corte costituzionale (sentenze 54/2022 e 67/2022 commentate in altro articolo di questo numero).

La riforma ha quindi voluto mettere fine a questo contenzioso e chiudere così il troppo lungo ventennio regolato dal principio *il welfare solo ai lungosoggiornanti* introdotto dall'art. 80, co. 19, l. 23.12.2000 n. 328, confermato dalle successive norme istitutive delle singole prestazioni e poi sempre mantenuto in vita, a dispetto del preciso vincolo europeo che imponeva di estendere, a partire dal 25 dicembre 2013<sup>2</sup> la parità di trattamento a tutti gli stranieri extra UE che avessero accesso al mercato del lavoro.

La finalità è indubbiamente raggiunta e un'epoca poco gloriosa (se solo pensiamo alle energie istituzionali e private spese nel contenzioso e ai diritti nel frattempo andati perduti) si è certamente chiusa: è solo per la consueta distrazione del legislatore che l'art. 80, co. 19, cit. risulta tuttora formalmente vigente, ma non vi è dubbio che la norma del 2000 deve ritenersi ormai caducata e priva di effetti, in applicazione dell'art. 15 preleggi.

## 3. I nuovi commi 1 e 1-bis dell'art. 41 TU immigrazione: questioni interpretative

I tre commi del nuovo art. 41 TU formulano tre diverse ipotesi di *equiparazione* dei cittadini extra UE ai cittadini italiani, a seconda del titolo di soggiorno posseduto dal richiedente e a seconda del tipo di prestazione sociale di cui si tratta.

---

2. Data ultima per il recepimento della dir. 2011/98/UE: cfr. art. 16 della stessa.

Il primo comma non modifica sostanzialmente nulla rispetto al regime previgente: la regola generale per l'accesso egualitario alle «provvidenze e prestazioni anche economiche di assistenza sociale, incluse quelle... per gli indigenti» rimane la medesima, cioè quella della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo o di un permesso di soggiorno di almeno un anno.

Ci sarebbe qui da chiedersi se la conferma della norma anche con riguardo alle «prestazioni per gli indigenti» non possa avere qualche riflesso sulla disciplina del Reddito di cittadinanza *ex* d.l. n. 4/19 che certamente è (anche) prestazione per gli indigenti, ma che, in contraddizione con la norma ora confermata, è riservata ai soli lungosoggiornanti. Tale riserva è recentemente sopravvissuta al vaglio della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 19/2022) ma, per ragioni temporali, non ha potuto essere esaminata sotto il profilo dello *ius superveniens* e dunque degli effetti che la rinnovata conferma del requisito «permesso di almeno un anno» potrebbe avere sul precedente d.l. n. 4/19. È di tutta evidenza che il legislatore, varando la l. 238 cit., non perseguiva alcuna finalità “abrogatrice”, non sussistendo certo un accordo politico tra le forze di maggioranza per la estensione del Reddito di cittadinanza a nuove categorie di stranieri: ma la contraddizione rimane e va segnalata.

Tornando al nuovo comma 1 dell'art. 41, la novità consiste nel fatto che i destinatari della equiparazione non sono tutti gli stranieri extra UE, come nel testo previgente, ma solo i titolari di permessi «diversi da quelli di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter*»: il titolare di uno di questi permessi dovrebbe quindi cercare solo nei commi successivi la disciplina che lo riguarda.

I commi 1-*bis* e 1-*ter* fissano tuttavia ulteriori regole della “equiparazione” sia *ratione personae* (con riferimento cioè a specifici permessi di soggiorno), sia *ratione materiae*.

Il comma 1-*bis* si riferisce infatti agli «stranieri titolari di permesso unico di lavoro e ai titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio, che svolgono un'attività lavorativa o che l'hanno svolta per un periodo non inferiore a sei mesi e hanno dichiarato la loro immediata disponibilità allo svolgimento della stessa ai sensi dell'art. 19, d.lgs. 14.9.2015 n. 150, nonché gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca»: per costoro, il diritto alla piena equiparazione con i cittadini italiani prescinde dalla durata del permesso (che potrà anche essere inferiore all'anno) ma, *ratione materiae*, si riferisce alle sole «prestazioni costituenti diritti cui si applica il Regolamento n. 883/04<sup>3</sup>».

La norma intende evidentemente avvalersi della facoltà di deroga di cui al par. 2 del citato art. 12 della dir. 2011/98, che consente agli Stati membri di derogare all'obbligo di parità di trattamento dei titolari di permesso unico lavoro «senza restringerli per i lavoratori

---

3. Trattasi, come noto, del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 29.4.2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per almeno 6 mesi e sono registrati come disoccupati».

Dunque i titolari dei permessi previsti dal comma 1-*bis* (permesso unico lavoro, permesso per studio o per ricerca), a condizione che sussistano le ulteriori condizioni indicate (lavoro almeno semestrale e iscrizione al Centro per l'impiego), hanno diritto alla piena equiparazione, ma limitatamente alle prestazioni di cui al regolamento n. 883/04, restando incerto, come si dirà subito, cosa accade per le altre prestazioni.

Il riferimento al regolamento non suscita particolari dubbi interpretativi, stante la consolidata giurisprudenza della CGUE sul punto: ai fini dell'inclusione nell'ambito di applicazione del regolamento è necessario e sufficiente che la prestazione, sia essa contributiva o non contributiva, sia erogata sulla base di requisiti predeterminati e sia destinata a coprire uno di rischi elencati nell'art. 3 del regolamento<sup>4</sup>.

Il primo requisito (l'erogazione sulla base di requisiti predeterminati) è reiterato anche dalla norma interna laddove richiama le «prestazioni costituenti diritti»: ne resterebbero quindi escluse le sole prestazioni erogate, normalmente dai Comuni, sulla base di valutazioni discrezionali. Il secondo (essere incluso nell'elenco di cui all'art. 3) comprende pressoché tutte le prestazioni sia contributive che non contributive (quindi anche quelle che l'ordinamento interno qualificherebbe «assistenziali») escludendo di fatto le sole prestazioni contro la povertà, del tutto trascurate dall'elenco di cui al predetto art. 3<sup>5</sup>.

Fin qui dunque, nessun problema interpretativo.

Suscita invece notevoli perplessità il riferimento di cui al comma 1 ai soli permessi «diversi» da quelli indicati al comma 1-*bis*, che rischia di creare un vuoto: letteralmente interpretato, il comma 1 andrebbe applicato solo a coloro che non sono titolari di permesso unico o di permesso per studio o ricerca e dunque non spiega cosa accade ai titolari di questi permessi (indati al comma 1-*bis*) quando costoro non possono soddisfare le ulteriori condizioni previste dallo stesso comma 1-*bis*, cioè aver svolto attività lavorativa per almeno sei mesi e aver reso la dichiarazione di disponibilità al lavoro.

Si consideri il caso delle prestazioni di invalidità: queste sicuramente rientrano nell'ambito delle prestazioni di sicurezza sociale (cfr. comma 1, lettera c) dell'art. 3 del

---

4. Trattasi di giurisprudenza consolidata fin dagli anni ottanta: da ultimo cfr. la sentenza 21.6.2017 C- 449/16 Martinez, già citata; la sentenza 25.2.2021 Caisse pour l'avenir des enfants C-129/20; la sentenza 2.9.2021 C-350/202 già citata. Qualche dubbio è sorto in giurisprudenza sulla estensione del rinvio tra art. 12 cit. e regolamento n. 883/84. Così, secondo la Corte d'appello di Firenze (sentenza 26.11.2019) il riferimento riguarda solo le materie elencate nell'art. 3 comma 1 del regolamento, ma non il comma 3 e dunque non riguarderebbe neppure l'ulteriore rinvio, contenuto nello stesso comma 3, alle prestazioni c.d. miste di cui all'allegato 10, che, per l'Italia, contiene anche, l'assegno sociale. La Corte ha quindi concluso che l'assegno sociale non è coperto dall'obbligo di parità di trattamento di cui al citato art. 12.

5. Questo l'elenco contenuto nell'art. 3 cit.: a) le prestazioni di malattia; b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; c) le prestazioni d'invalidità; d) le prestazioni di vecchiaia; e) le prestazioni per i superstiti; f) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali; g) gli assegni in caso di morte; h) le prestazioni di disoccupazione; i) le prestazioni di pensionamento anticipato; j) le prestazioni familiari.

regolamento n. 883/04) e sicuramente possono essere attribuite a un titolare di permesso unico lavoro (essendo ben possibile che anche una persona portatrice di disabilità sia titolare di un permesso che consente di lavorare); ma ancora più sicuramente il titolare di quel permesso potrebbe non aver mai lavorato (si pensi a chi ha ottenuto un permesso unico lavoro a seguito di ricongiungimento familiare) o aver lavorato meno di 6 mesi e comunque, con ogni probabilità, non potrebbe rendere la dichiarazione di disponibilità al lavoro. Se si leggessero i due commi in modo alternativo (come invita a fare il riferimento ai soli permessi «diversi») ne deriverebbe che questo cittadino extra UE disabile resterà privo di qualsiasi «equiparazione», non potendo rientrare né nel comma 1 (non essendo titolare di un permesso diverso da quelli di cui al comma 1-*bis*) né nel comma 1-*bis* (non potendo soddisfare le ulteriori condizioni ivi richieste).

Verrebbero in soccorso, a quel punto, le note sentenze della Corte costituzionale (dalla n. 187/2010 alla n. 230/2015) che, nel dichiarare incostituzionale il requisito del permesso di lungo periodo, hanno insistito sul carattere assoluto e incompressibile del bisogno primario tutelato da quel tipo di prestazioni; un carattere che certo non potrebbe essere trascurato proprio nel momento in cui l'ordinamento attribuisce a tutti gli altri bisogni sociali una tutela più intensa. Ciò anche per l'assoluta irragionevolezza (sotto il profilo dell'art. 3 Cost.) delle distinzioni che ne deriverebbero: basti pensare che il titolare di un permesso per lavoro autonomo (che non rientra nei permessi di cui al comma 1-*bis* e dunque trova la sua disciplina nel comma 1) otterrebbe senza problemi la prestazione d'invalidità se titolare di un permesso di almeno un anno; mentre il disabile titolare (ad es.) di un permesso per ricongiungimento familiare anch'esso di durata annuale ne resterebbe privo se non potesse far valere sei mesi di lavoro pregresso e l'attuale disponibilità al lavoro.

Non pare tuttavia necessario scomodare un'interpretazione costituzionalmente e comunitariamente conforme, potendosi forse più semplicemente ritenere che il legislatore, nel riferire il primo comma ai soli permessi «diversi da quelli di cui ai commi 1-*bis*» intendesse comunque affermare che i due commi vanno letti come integrativi uno dell'altro: a tutti coloro che, per un motivo o per l'altro, non soddisfano le condizioni del comma 1-*bis*, trova comunque applicazione il comma 1 e dunque tutti coloro che sono titolari di un permesso di almeno un anno hanno diritto a tutte le prestazioni sociali costituenti diritti.

Manca sul punto un chiarimento dell'INPS, ma la soluzione appare obbligata.

Resta il fatto che, soprattutto per le prestazioni di invalidità, la riforma avrebbe potuto essere una buona occasione per recuperare quella nozione di «bisogno primario e assoluto» (e di conseguente risposta altrettanto assoluta) che emerge dalle citate sentenze della Corte costituzionale e che avrebbe dovuto indurre – indipendentemente dalla esistenza di un vincolo eurounitario – a riconoscere le prestazioni di invalidità a prescindere dalla durata e

dalla tipologia del titolo di soggiorno, come peraltro ha già fatto una giurisprudenza di merito ancora minoritaria<sup>6</sup>: ma l'occasione è stata sprecata.

#### 4. Le prestazioni familiari e il nuovo comma 1-ter dell'art. 41 TU immigrazione

Il nuovo comma 1-ter dell'art. 41 si apre con la locuzione «in deroga al comma 1-bis» ed effettivamente introduce per le sole prestazioni familiari, anch'esse incluse nell'elenco di cui all'art. 3, reg. n. 883/04 (e che dunque, in assenza di deroga, sarebbero regolate dal comma 1-bis) una disciplina diversa. Per queste prestazioni sono equiparati ai cittadini italiani «*esclusivamente* gli stranieri titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, nonché gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi».

Anche in questo caso la definizione dell'ambito oggettivo non pone particolari problemi. Soccorre in primo luogo l'art. 1 lettera z dello stesso regolamento n. 883/04 a norma del quale sono prestazioni familiari «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I». Soccorre, in secondo luogo, la consolidata giurisprudenza della Corte UE secondo la quale «l'espressione “compensare i carichi familiari” deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli» (così, da ultimo, CGUE 28.10.2021 C-462/2020 punto 27).

Il campo di applicazione *ratione personae* del comma 1-ter è invece definito come segue: la piena equiparazione con i cittadini italiani è riservata, quanto alle prestazioni familiari, «*esclusivamente*» agli «stranieri titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, nonché agli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi».

Anche in questo caso la norma intende avvalersi della facoltà di deroga di cui al par. 2, lettera b) secondo periodo dell'art. 12 della dir. 2011/98/UE che, per le sole prestazioni familiari, consente agli Stati membri una facoltà di deroga più contenuta di quella riferita alla generalità delle prestazioni di sicurezza sociale, essendo ammessa solo la possibilità di non applicare la parità di trattamento «ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi

---

6. Cfr. Trib. Arezzo 23.6.2020 e Trib. Ancona 24.11.2021 entrambe reperibili nella banca dati ASGI [www.asgi.it](http://www.asgi.it).



cui è consentito lavorare in forza di un visto» (analoga disposizione è contenuta, per i ricercatori, nell'art. 22, par. 2, lett. b), dir. 2016/801/UE).

Nel comma 1-*ter* la condizione è dunque migliorativa rispetto a quella prevista dal comma 1-*bis* posto che il limite dei 6 mesi è riferito – conformemente alla direttiva – alla durata del permesso e non all'effettivo lavoro: ed essendo ormai quasi tutti i permessi che consentono di lavorare superiori ai 6 mesi<sup>7</sup> la parificazione nelle prestazioni familiari appare molto ampia.

Di tale condizione migliorativa beneficiano tuttavia i soli titolari di permesso unico lavoro, non i titolari degli altri due permessi indicati dal comma 1-*bis* (titolari di permesso per studio e di permesso per ricerca) ma ciò non pare in contrasto con la direttiva: e infatti i titolari di permesso per studio, pur non potendo essere esclusi del tutto dalla parità di trattamento nelle prestazioni di sicurezza sociale (e così il comma 1-*bis* dell'art. 41 non li esclude del tutto) possono essere completamente esclusi dalle prestazioni familiari (cfr. ancora art. 12, par. 2b, dir. 2011/98/UE) e dunque non viola la direttiva il comma 1-*ter* che, appunto, non li contempla; lo stesso vale per i titolari di permesso per ricerca che, pur dovendo essere ammessi a tutte le altre prestazioni (art. 22, par. 1 dir. n. 2016/801) possono essere esclusi dalle prestazioni familiari se il permesso di soggiorno è uguale o inferiore ai 6 mesi (art. 22, par. 2, lett. b della stessa direttiva), come appunto fa il comma 1-*ter*.

Il problema fondamentale risiede però nell'avverbio «esclusivamente» che ripropone – questa volta in maniera non superabile in via interpretativa – la contraddizione già sopra esaminata.

Il dato letterale depone infatti inequivocabilmente nel senso che la parità di trattamento nelle prestazioni familiari è riservata «esclusivamente» ai titolari dei permessi ivi indicati (permesso unico lavoro superiore ai 6 mesi o permesso per ricerca di durata superiore a 6 mesi).

Per tutti gli altri non pare davvero esservi spazio.

Quali siano i permessi che il TU immigrazione sottrae alla qualifica di permesso unico lavoro, lo chiarisce il comma 8.2. dell'art. 5 TU, introdotto dal d.lgs. n. 40/2014 appunto in sede di (parziale) recepimento della dir. 2011/98/UE. Secondo detto comma, i permessi

---

7. In teoria l'art. 5, d.lgs. 286/98 consentirebbe che, in presenza di un rapporto di lavoro a termine molto breve, il permesso per lavoro venga rilasciato per periodi brevissimi, essendo il limite di un anno indicato solo come limite massimo e non minimo. Ciononostante le quisture sono restie a rilasciare permessi così brevi che si esaurirebbero nel tempo necessario per richiedere un nuovo appuntamento per il rinnovo. Il permesso per attesa occupazione di cui all'art. 22, co. 11, TU immigrazione – che è anch'esso da qualificarsi come permesso unico lavoro in quanto consente lo svolgimento di attività lavorativa e non è indicato tra i permessi esclusi da tale qualifica nel comma 8.2 dell'art. 5 TU – è invece sempre superiore ai 6 mesi.

che, pur consentendo di lavorare, non sono qualificabili come «permesso unico lavoro» sono i seguenti:

- i permessi di lungo periodo *ex art. 9 TU Immigrazione*, anche se rilasciati ai titolari di protezione;

- i permessi per protezione internazionale;

- i permessi per protezione sociale (*ex art. 18 TU immigrazione*);

- i permessi per vittime di violenza domestica (*ex art. 18-bis TU immigrazione*);

- i permessi per calamità (*ex art. 20-bis TU immigrazione*);

- i permessi per particolare sfruttamento lavorativo (*ex art. 22 co. 12-quater TU immigrazione*);

- i permessi per protezione rilasciati ai sensi dei commi 1 e 1.1. dell'art. 19 (cioè ai sensi dei due commi richiamati dall'art. 32 co. 3, d.lgs. 25/08 a sua volta richiamato dall'art. 5, co. 8.1. TU<sup>8</sup>);

- i permessi per lavoro stagionale (*ex art. 24 TU immigrazione*);

- i permessi per lavoro autonomo (*ex art. 26 TU immigrazione*);

- alcuni particolari permessi rilasciati ai lavoratori “fuori quota” (*ex art. 27 TU immigrazione*).

Tra i vari aspetti problematici dell'elenco se ne segnalano qui almeno due.

Il primo riguarda i titolari di permesso per lavoro autonomo: la dir. 2011/98/UE non esclude dal suo ambito di applicazione i titolari di permesso per lavoro autonomo in quanto tali, ma solo «coloro che hanno presentato domanda di ammissione o che sono stati ammessi nel territorio di uno Stato membro come lavoratori autonomi» (art. 3, par. 2, lett. k); ne segue che un cittadino di Paese terzo che ha fatto ingresso in Italia con un permesso per lavoro subordinato e che lo ha poi convertito in permesso per lavoro autonomo non dovrebbe essere escluso dall'ambito di applicazione della direttiva e dunque non potrebbe essere escluso dalle prestazioni familiari.

Il secondo riguarda il permesso per assistenza minori *ex art. 31, co. 3, TU immigrazione* che consente di lavorare (anche perché convertibile in permesso per lavoro *ex art. 6, comma 1-bis TU immigrazione*); che non è indicato tra i permessi esclusi *ex comma 8.2. cit.*; che, infine, non rientra in alcuna delle tipologie espressamente sottratte, ai sensi dell'art. 3, par. 2 della direttiva, all'ambito di applicazione della direttiva stessa: dunque dovrebbe essere

---

8. Il doppio rinvio dall'art. 5, co. 8.1 all'art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/08 che a sua volta richiama solo i commi 1 e 1.1. dell'art. 19 TU immigrazione comporta che l'elenco dei permessi esclusi dalla nozione di «permesso unico lavoro» non comprenda i permessi di cui al comma 2 dell'art. 19 e quindi, in particolare, i permessi rilasciati ai familiari conviventi di cittadini italiani o UE e i permessi per cure mediche: quest'ultimo permesso quindi, ove si ritenga che consente di lavorare (e in tal senso depona la sua convertibilità in permesso per lavoro) potrebbe essere qualificato «permesso unico lavoro» e darebbe quindi diritto alle prestazioni familiari.

qualificato come permesso unico lavoro e dare diritto alle prestazioni familiari, come peraltro sarebbe logico, trattandosi di permesso attribuito proprio in funzione dell'interesse del minore. L'INPS, come vedremo subito, ha però assunto, se pur tacitamente, una posizione diversa.

A prescindere da questi casi, che potranno essere oggetto di contenzioso, per tutti i titolari di permessi inclusi nell'elenco di cui al citato comma 8.2. (e non sono pochi<sup>9</sup>) l'obbligo di parità di trattamento nelle prestazioni familiari sembra escluso dal vincolo posto dall'avverbio «esclusivamente», che preclude anche la possibilità di beneficiare del regime di cui al primo comma: al di fuori del permesso unico lavoro non vi è quindi parità di trattamento per le prestazioni familiari, nemmeno se il permesso è di almeno un anno (come accade ad es. per i titolari di protezione speciale, per i titolari di permesso per lavoro autonomo, per le titolari di permesso per violenza domestica e così via). Da questo punto di vista la condizione dei titolari di permesso di durata annuale (che prima potevano beneficiare del principio generale di cui al previgente art. 41 TU) subisce un regresso, mentre il permesso unico lavoro, fino ad ora ignorato dal legislatore come fonte di diritti sociali, diventa paradossalmente l'unica via per accedere alle prestazioni familiari.

È ben vero che, essendo ormai pressoché tutte le prestazioni familiari unificate nell'assegno unico universale con una regolazione sua propria, la questione deve essere affrontata con riguardo a tale specifica disciplina (di cui si dirà subito) sicché la portata della previsione generale che stiamo esaminando è davvero modesta. Tuttavia la restrizione determinata dall'avverbio «esclusivamente» mantiene rilievo per l'attività amministrativa allorché questa interviene in materia sociale: si pensi al caso (assai frequente) del Comune che istituisca un *bonus* bebè utilizzando risorse proprie. Diversamente da quanto accaduto sinora, tale Comune sarà legittimato a riservarlo solo ai lungosoggiornanti e ai titolari di permesso unico lavoro e ricerca superiore ai 6 mesi, escludendo tutti i titolari di permessi diversi, anche se di durata di almeno un anno.

Una lettura più razionale dovrebbe invece far concludere che, anche per le prestazioni familiari, i titolari di permessi diversi da quelli di cui al comma 1-ter, possono comunque beneficiare del comma 1, e dunque della parità di trattamento qualora il permesso sia di almeno un anno. Ma il dato letterale è indubbiamente in senso opposto e dunque la modifica di un assetto così illogico, rischia di dover passare, come si dirà in fine, dal Giudice delle leggi.

---

9. Secondo il rapporto IDOS 2021 gli stranieri titolari di un permesso "altro" (cioè non di famiglia, né di lavoro, né per protezione e dunque gli attuali esclusi dalle prestazioni familiari e di maternità) sarebbero 22.000 su 3.373.000 stranieri totali, ma il dato è ampiamente sottostimato, in quanto non comprende i titolari di protezione speciale (che sono in continua crescita dopo le recenti modifiche legislative) e che vengono computati assieme alla protezione internazionale.

## 5. L'assegno unico universale e le categorie escluse

L'interpretazione restrittiva di questo quadro generale in tema di prestazioni familiari è in effetti quella adottata dal d.lgs. n. 230/2021 istitutivo dell'assegno unico universale, che viene quindi riservato – stando al testo del decreto, ma si vedrà subito la rapida opera di allargamento – ai soli cittadini extra UE che si trovano nelle condizioni di cui al citato comma 1-*ter*, con esclusione di tutti gli altri.

L'assegno è chiamato a sostituire gran parte delle prestazioni che hanno dato luogo al contenzioso di cui si è detto all'inizio, cioè l'assegno di natalità, l'assegno per le famiglie numerose, il premio alla nascita, l'ANF e persino le detrazioni fiscali per figli a carico. Restano quindi in vita soltanto il *bonus* asili nido di cui all'art. 1 co. 355, l. 11.12.2016 n. 232<sup>10</sup> e la Carta della famiglia di cui all'art. 1, co. 391, l. n. 208/15<sup>11</sup>.

Restano in vita anche l'assegno di maternità di base e quello per lavoratrici discontinue di cui (rispettivamente) agli artt. 74 e 75, d.lgs. 151/2001, ma tali norme – che fino al dicembre 2021 riservavano la prestazione alle sole donne titolari di permesso di lungo periodo – vengono modificate dall'art. 3 della legge europea n. 238/2021: le due indennità vengono ricondotte al comma 1-*ter* dell'art. 41, con conseguente estensione del diritto alle titolari di permesso unico lavoro di durata superiore ai sei mesi, ma con esclusione di tutte le altre categorie di permessi.

Viene invece assorbito, come anticipato, l'ANF, determinando così un radicale cambiamento: una prestazione di carattere prevalentemente previdenziale<sup>12</sup>, finanziata dai contributi del datore di lavoro e riservata a lavoratori dipendenti, ai pensionati e ai titolari di NASPI (come era il vecchio ANF) viene ora sostituita da una prestazione prettamente assistenziale, finanziata dalla fiscalità generale e quindi con caratteri, da questo punto di vista, effettivamente “universali”. Viene anche eliminato ogni riferimento al coniuge (in

---

10. Il bonus è riservato dal d.p.c.m. 17.2.2017 (in G.U. 18.4.2017) ai soli cittadini italiani, di Paesi UE e ai cittadini extra UE lungosoggiornanti, ma viene attualmente attribuito a tutti in ottemperanza a una decisione del Tribunale di Milano, confermata in Corte d'appello, che ha obbligato l'INPS alla estensione del beneficio (cfr. Corte app. Milano 15.6.2021, reperibile sul sito [www.asgi.it](http://www.asgi.it)). La situazione è tuttavia sicuramente in via di evoluzione, visto che l'art. 2, comma 2, lettera a) della l. 32/2022 (il già citato Family Act) delega il Governo a prevedere «contributi destinati a coprire, anche per l'intero ammontare, il costo delle rette relative alla frequenza dei servizi educativi per l'infanzia». Occorrerà quindi monitorare se con la nuova prestazione, destinata sicuramente a sostituire l'attuale bonus asili nido, il legislatore delegato vorrà reiterare le stesse esclusioni censurate dai giudici.

11. La Carta della famiglia era originariamente prevista per i soli cittadini italiani e europei, ma la Corte di giustizia, con sentenza 28.10.2021, C-462/20 ha dichiarato la limitazione in contrasto con varie disposizioni di diritto derivato. Ne è seguita la decisione del Tribunale di Milano 22.2.2022 (passata in giudicato) che ha ordinato l'estensione del beneficio ai lungosoggiornanti, ai titolari di permesso unico lavoro, ai titolari di Carta blu e ai titolari di protezione internazionale. Ad oggi (maggio 2022) la Presidenza del Consiglio non ha ancora ottemperato.

12. La Cassazione ha talora ritenuto di attribuire già all'ANF una natura mista previdenziale e assistenziale, tenendo conto degli effetti redistributivi che si determinano in favore di famiglie in condizioni di particolare bisogno. Una ricostruzione delle varie tesi giurisprudenziali sul punto è operata dalla stessa Cassazione nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale 1.4.2019, n. 9021.

precedenza inserito nel nucleo ai fini degli ANF) per riservare la prestazione al solo sostegno dei figli a carico.

Il nuovo criterio selettivo basato non più sul lavoro, ma sul titolo di soggiorno ha però anche risvolti fortemente negativi finora del tutto ignorati dal dibattito pubblico: lavoratori stranieri titolari dei permessi di cui al citato comma 8.2. dell'art. 5 TU e sopra elencati (si pensi ancora al titolare di permesso per protezione speciale) che, avendo un rapporto di lavoro in corso, fino al 28.2.2022 hanno percepito l'ANF e goduto delle detrazioni fiscali, si trovano improvvisamente, a partire dal 1.3.2022, privi di qualsiasi aiuto per la famiglia e non potranno godere di nessun aiuto fino a che non convertiranno il permesso di soggiorno in permesso unico lavoro.

Si tratta di una regressione per importi rilevanti (tra ANF e detrazioni fiscali, 200 euro nette al mese, o più in caso di più figli) tanto più perché incidono su retribuzioni che normalmente sono già molto contenute.

Non si tratta, peraltro, dell'unico falla del sistema giacché – come si accennava all'inizio – il percorso di nascita dell'AUU è stato quanto mai contorto: basti pensare che la legge delega prevedeva – ancora una volta trascurando l'art. 12 della dir. 2011/98/UE – il requisito del permesso unico lavoro di almeno un anno.

Il decreto delegato ha così dovuto correre ai ripari, riprendendo la formulazione propria dell'art. 12 della direttiva e dunque, caso abbastanza raro, introducendo una previsione diversa da quella della legge delega.

## **6. L'estensione dei beneficiari disposta dalla circolare n. 23/2022 dell'INPS**

Nonostante quest'opera di aggiustamento in corsa, rimaneva comunque scoperto l'ambito disciplinato da tutte le altre direttive che pure prevedono un obbligo di parità di trattamento, ma che inspiegabilmente, pur dopo il lungo confronto tra diritto interno e diritto dell'Unione che ha segnato la vicenda, il legislatore ha continuato ad ignorare.

Anche in questo caso, come peraltro già avvenuto in altre occasioni, il compito di porre rimedio è stato affidato all'INPS che, con circolare n. 23 del 9.2.2022, ha ampliato notevolmente l'area dei beneficiari.

Sono così stati inclusi gli apolidi e i titolari di protezione internazionale (in applicazione all'art. 25 dir. 2011/95/UE e dell'art. 2, reg. n. 883/04), i titolari di Carta blu (in applicazione dell'art. 14 dir. 2009/50/UE) e lavoratori di Algeria Tunisia e Marocco, in applicazione dei rispettivi accordi intercorsi tra l'Unione e detti Paesi<sup>13</sup>.

---

13. Si tratta degli articoli 65 per gli accordi con Tunisia e Marocco e dell'articolo 68 per l'accordo con l'Algeria. Detti articoli garantiscono l'assenza di discriminazioni in base alla cittadinanza nei regimi di «previdenza sociale», ma a tale espressione – secondo la giurisprudenza della Corte UE: si veda ad es. la sentenza 15.1.1998 Babahenini in causa C-

È stata aggiunta una precisazione, peraltro superflua, relativa alla inclusione dei titolari di permesso unico lavoro rilasciato a seguito di ricongiungimento familiare; mentre manca un esplicito riferimento al titolare del permesso per attesa occupazione *ex art. 22, co. 11, TU* (anch'esso però pacificamente rientrante nella categoria del permesso unico lavoro).

Decisamente innovativa è poi l'estensione della prestazione ai titolari di permesso per lavoro autonomo *ex art. 26 del TU*, che – come si è detto – l'art. 5, comma 8.2. esclude dall'ambito del permesso unico lavoro, e che viene così motivata dalla circolare: «l'inclusione tra i potenziali beneficiari dell'assegno è motivata dalla circostanza che la norma non discrimina il lavoro autonomo da quello dipendente». Un'interpretazione forse un po' forzata, ma che fortunatamente pone rimedio a una palese iniquità che avrebbe potuto esporre l'INPS a un'ennesima questione di costituzionalità; soprattutto se si pensa che l'AAU è nato proprio per estendere il sostegno alla famiglia (e in particolare il vecchio ANF) oltre l'ambito del lavoro dipendente e sarebbe quindi del tutto iniquo se, proprio mentre il lavoratore autonomo italiano conquista il suo diritto a un sostegno familiare, il lavoratore autonomo straniero, a parità di ogni altra condizione, ne restasse invece escluso.

Tornando al testo del d.lgs. n. 230/21, resta da osservare che il legislatore delegato non ha potuto rimuovere, neanche in questa occasione, l'irresistibile attrazione verso il requisito di pregressa residenza come prova inconfutabile del «radicamento territoriale» dello straniero e della sua volontà di stabilizzarsi in Italia; tesi inutilmente smentita dalla Corte costituzionale (in particolare dalla sent. n. 44/2020) quando ha segnalato – se pure con riferimento alla normativa regionale – che la pregressa residenza non fornisce alcuna prognosi decisiva circa la futura stabilità dell'interessato e che comunque le politiche sociali devono essere orientate alla risposta al bisogno e non a premiare l'immobilità.

Questa volta tuttavia non vi è stata la medesima forzatura compiuta con il Reddito di cittadinanza, per il quale è previsto il requisito di residenza decennale: si torna infatti al requisito di residenza biennale, anche non continuativa, che già era stato adottato per il Reddito di inclusione, con l'ulteriore “ammorbidimento” derivante dalla facoltà di sostituire detto requisito biennale con un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale: facilitazione poi completata dalla citata circolare n. 23, laddove prevede (punto 3.3) che, se il lavoratore privo del requisito biennale è ammesso al beneficio in forza di un contratto di lavoro semestrale, il beneficio permane comunque fino alla scadenza dell'anno in corso e non fino alla scadenza del rapporto.

---

113/97 – deve essere conferito il medesimo significato di «sicurezza sociale» poi meglio specificato dalla Corte con riferimento al regolamento 883/04 e sopra richiamato al par. 3. Sono quindi comprese anche le prestazioni finanziate dalla fiscalità generale, sicché anche della espressione «lavoratori» utilizzate dagli accordi deve darsi necessariamente una interpretazione estensiva.

## 7. La questione dei figli residenti all'estero

Un punto lasciato scoperto dalla circolare n. 23 è quello dei figli residenti all'estero. Si tratta, come noto, della questione che, con riferimento all'ANF, ha condotto alle sentenze della CGUE 25.11.2020, C-302/19 e C-303/19. Tali pronunce – senza ovviamente intervenire sulla disciplina specifica della prestazione, che resta di competenza esclusivamente interna – si sono limitate a imporre l'obbligo di parità di trattamento e dunque l'obbligo di estendere la disciplina più favorevole riservata ai lavoratori italiani (per i quali era prevista l'inclusione nel nucleo di tutti i figli e del coniuge, ovunque residenti) anche ai lavoratori stranieri titolari di permesso di lungo periodo o di permesso unico lavoro (per i quali erano computabili nel nucleo familiare i soli familiari residenti in Italia).

Mentre l'INPS continua a non disciplinare il pagamento degli arretrati dovuti in forza delle due predette sentenze, prolungando così il contenzioso<sup>14</sup>, il d.lgs. n. 230/2021 ha a suo modo ottemperato alle sentenze “parificatrici” della CGUE operando però una parificazione “al ribasso”: nel nuovo regime i figli che danno luogo al sussidio sono solo quelli risultanti dall'ISEE e dunque, ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 5.12.2013 n. 159, i figli che fanno parte della famiglia anagrafica e dunque conviventi.

La circolare n. 23 tuttavia precisa (punto 3.3.) che «la valutazione in merito alla eventuale applicabilità alla nuova misura di accordi bilaterali e multilaterali stipulati dall'Italia in tema di sicurezza sociale, nonché delle regole dettate dal regolamento (CE) n. 883/2004 sono attualmente oggetto di un approfondimento specifico».

In effetti la nuova disciplina risulterebbe problematica sia nei casi in cui lo Stato con cui intercorre un accordo di reciprocità preveda prestazioni familiari erogate tenendo conto dei figli residenti all'estero, sia in relazione all'art. 7 del reg. n. 883/04 che vieta le cd. clausole di residenza e dunque vieta il diniego di prestazioni in denaro «per il fatto che il beneficiario o i familiari risiedono in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova l'istituzione debitrice».

Sul punto occorre quindi attendere che l'INPS sciolga la riserva cui fa cenno la circolare, solo segnalando che la soluzione precedente – se pure destinata a intervenire in situazioni, sempre dolorose, di famiglie separate dalla migrazione – appariva più coerente con la prospettiva di una duplice cittadinanza sociale del migrante e di una (conseguente) migrazione circolare: una migrazione, cioè, nella quale il migrante mantiene il riferimento con il Paese di origine eventualmente anche in vista di un eventuale rientro, con un

---

14. Per le decisioni successive alle pronunce della CGUE si veda ex multis Corte app. Firenze 8.7.2021, est. Tarquini; Corte app. Torino 23.9.2021, est. Mancuso; Tribunale di Brescia, 9.2.2022 est. Corazza; Tribunale di Brescia 21.2.2022 est. Pipponzi.

conseguente intrecciarsi di culture e di competenze che potrebbe rivelarsi infine proficuo per entrambe le “patrie”.

## 8. Dubbi di costituzionalità

Merita infine un accenno il gran pasticcio dell’assegno transitorio. Come accennato all’inizio, Governo e Parlamento, in attesa di chiarirsi le idee con l’elaborazione della legge europea e con la stesura del decreto delegato, avevano utilizzato, per la fase transitoria disciplinata dal d.l. 79/2021, la medesima formulazione prevista dalla legge delega n.46, solo riducendo la durata del permesso di lavoro cui fare riferimento. L’assegno temporaneo spetta infatti ai titolari di un «...permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno semestrale» (almeno annuale nella l. 46).

Trattasi quindi della medesima formulazione (permesso per motivi di lavoro) che, forse con qualche forzatura, è stata interpretata prima dal Parlamento (che ha espresso il suo parere sulla bozza del decreto delegato 230/2021) poi dal Governo (che ha varato detto decreto) poi dallo stesso INPS (con la citata circolare n. 23) come riferita al «permesso unico di lavoro». È dunque inspiegabile perché mai l’INPS possa oggi – come risulta da diversi contenziosi in corso – interpretare quella formulazione come riferita non al «permesso unico lavoro», ma al «permesso per motivi di lavoro» escludendo così, nuovamente in spregio alla direttiva 2011/98/UE, i titolari di permesso per famiglia e per attesa occupazione; i quali poi, miracolosamente, in forza della medesima legge delega che aveva ispirato anche l’assegno temporaneo, riacquistano dal marzo 2022 la titolarità del loro diritto, solo perché la dizione «permesso di soggiorno per motivi di lavoro» è stata sostituita dalla dizione «permesso unico di lavoro».

È ovvio che se la prima locuzione dovesse interpretarsi come diversa dalla seconda si porrebbero – se pure riferiti ai soli sette mesi di vigenza dell’assegno temporaneo – problemi di compatibilità con la direttiva 2011/98/UE e di costituzionalità.

Ma gli interrogativi che rimangono aperti sono ben più rilevanti e riguardano soprattutto quella fascia di stranieri ora esclusi da qualsiasi prestazione di sostegno alla famiglia e alla maternità (persino da quel sostegno minimo rappresentato dalla indennità di maternità di base) indipendentemente – qui il paradosso – dalla durata del permesso di cui sono titolari, dalla durata della permanenza in Italia e dal fatto di avere un rapporto di lavoro in corso.

Da questo punto di vista merita qui ricordare almeno tre riferimenti costituzionali.

Il primo è il passaggio della sentenza n. 432/12015 nel quale la Corte aveva affermato che il criterio selettivo di cui al “vecchio” art. 41 TU immigrazione (quello cioè della parificazione, per tutte le prestazioni, di tutti gli stranieri con permesso di almeno un anno) «ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l’odierno



scrutinio di ragionevolezza»: sicché c'è da chiedersi perché mai un paradigma che ha ricevuto un così autorevole avallo dovrebbe essere ora abbandonato proprio per le prestazioni familiari.

Il secondo è quello contenuto nella sentenza n. 54/2021 ove la Corte, pur basando la sua decisione essenzialmente sul diritto dell'Unione, ha anche riletto le norme eurounitarie alla luce degli artt. 3 e 31 della Costituzione ricordando così che «la tutela dei valori primari della maternità e dell'infanzia, tra loro inscindibilmente connessi (art. 31 Cost.) non tollera distinzioni arbitrarie e irragionevoli» e ancora che «l'assegno di natalità e l'assegno di maternità sovengono a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino...».

Il terzo, infine, è quello dell'art. 117 Cost. con riferimento alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo 20.11.1989 (ratificata dall'Italia con l. 27.5.1991 n. 176) laddove si legge dell'obbligo degli Stati parti di garantire al minore i diritti previsti dalla Convenzione a prescindere da ogni considerazione di nazionalità dei genitori (art. 2, comma 1); come pure si legge del divieto di qualsiasi discriminazione del minore motivata dalla «condizione sociale dei genitori» (art. 2, comma 2). Da notare che se è vero che previsioni di questa portata possono venire in rilievo per qualsiasi prestazione familiare (che è sempre inevitabilmente una prestazione a tutela anche del minore) la loro rilevanza è destinata ad aumentare in relazioni alle prestazioni che vedranno la luce con i decreti attuativi del citato *Family Act*, cioè prestazioni volte a «valorizzare la crescita armoniosa e inclusiva dei bambini e dei giovani» e consistenti prevalentemente in rimborso delle spese per libri di testo, per viaggi studi, per supporti informatici e così via: se anche queste prestazioni, così immediatamente e direttamente collegate alla condizione di vita del minore, dovessero cadere sotto la scure dell'art. 41, comma 1-ter TU (con conseguente esclusione, ad es. di tutti i figli di titolari di permesso per protezione speciale) la compatibilità con i principi affermati dalla Convenzione sarebbe fortemente dubbia.

Insomma vi sono obblighi di tutela della famiglia e del minore che devono comunque essere tenuti in considerazione, indipendentemente dai vincoli imposti dalla dir. 2011/98/UE. E sembra proprio da escludere che, lasciando totalmente priva di prestazioni familiari una categoria così ampia di stranieri, il legislatore sia davvero rimasto entro i limiti delineati dalla Costituzione.