

Predmet C-462/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

25. rujna 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale di Milano (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. rujna 2020.

Tužitelj:

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

Avvocati per niente onlus (APN)

Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

Tuženici:

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO – Sezione Lavoro (Sud u Milanu, Odjel za radne sporove, Italija)

[*omissis*]

U postupku između:

- ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (Udruga za pravne studije o useljavanju, Italija)
- APN – Avvocati per niente onlus

- ASSOCIAZIONE NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti (Udruga Naga – Volonterska udruga za socijalnu i zdravstvenu skrb te za prava stranih državljana, Roma i Sinta, Italija)

[omissis]

tužitelji

i

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (Odjel za obiteljsku politiku Predsjedništva Vijeća ministara, Italija)
- Ministero dell'economia e delle finanze (Ministarstvo gospodarstva i financia, Italija)

koje zastupa i brani Avvocatura dello Stato (Državno odvjetništvo, Italija),
[omissis]

tuženici

[omissis]

UTVRĐUJE

1. – Nacionalno pravo i činjenice

Članak 1. stavak 391. Leggea n. 208/2015 (Zakon br. 208/2015), kako je izmijenjen Leggeom n. 145/2018 (Zakon br. 145/2018), propisuje: „*Od 2016. uvodi se obiteljska iskaznica namijenjena obiteljima čiji su članovi talijanski državljani ili državljani država članica Europske unije koji zakonito borave na talijanskom državnom području, s najmanje troje djece koja žive s obitelji i nemaju više od 26 godina. Iskaznica se izdaje obiteljima koje podnesu zahtjev u skladu s kriterijima i pravilima utvrđenima uredbom predsjednika Vijeća ministara odnosno uredbom ministra za obitelj i osobe s invaliditetom, u dogovoru s ministrom gospodarstva i financia, koju treba donijeti u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ove odredbe. Iskaznica omogućuje pristup popustima na kupnju robe ili usluga, odnosno sniženjima cijena koja odobravaju javni ili privatni subjekti koji sudjeluju u inicijativi. Subjekti koji sudjeluju u inicijativi i koji odobravaju popuste ili sniženja veće od uobičajenih popusta ili sniženja na tržištu, mogu iskoristiti svoje sudjelovanje u inicijativi u promidžbene i reklamne svrhe.*”

Ta je odredba provedena Regolamentom governativo [omissis] del 27 giugno 2019 (Vladina uredba [omissis] od 27. lipnja 2019.). Tom se uredbom predviđa da zainteresirane osobe dobivaju „obiteljsku iskaznicu” od Odjela za obiteljsku

politiku Predsjedništva Vijeća ministara nakon što podnesu odgovarajući zahtjev. Zahtjev treba podnijeti na internetskoj stranici i u njemu podnositelj zahtjeva treba izjaviti da ispunjava uvjete predviđene zakonom, i to konkretno, da ima status talijanskog državljanina ili državljanina [**orig. str. 2.**] države članice Europske Unije koji zakonito boravi u Italiji. Internetska stranica nedavno je aktivirana [omissis]. Državno odvjetništvo navelo je da tom stranicom upravlja društvo Soge i s.p.a., koje je *in-house* društvo u potpunoj kontroli Ministarstva gospodarstva i financija.

Javni ili privatni dobavljači i pružatelji usluga (primjerice trgovci) mogu dobrovoljno pristupiti inicijativi. U tu svrhu mogu sklopiti ugovor s Odjelom za obiteljsku politiku Predsjedništva Vijeća ministara. Oni se moraju obvezati da će u korist vlasnika iskaznice na određenu robu ili usluge koje odabiru sami dobavljači osigurati najmanje 5 % popusta u odnosu na maloprodajnu cijenu. Imena dobavljača koji sudjeluju u inicijativi objavljuju se na prethodno navedenoj internetskoj stranici.

Članak 90.*bis* Decreta legge n. 18/2020 (Uredba sa zakonskom snagom br. 18/2020), koji je uveden Leggeom di conversione n. 27/2020 (Zakon o pretvorbi br. 27/2020), propisuje da je „[o]biteljska iskaznica iz članka 1. stavka 391. Leggea 28 dicembre 2015, n. 208 (Zakon br. 208 od 28. prosinca 2015.) za 2020. namijenjena [...] obiteljima koje uzdržavaju barem jedno dijete”. Odredba je donesena zajedno s drugim mjerama za suzbijanje negativnih gospodarskih i društvenih posljedica epidemije bolesti COVID-19. Tom je odredbom ublažen uvjet koji se odnosio na broj uzdržavane djece, ali nisu izmijenjena druga obilježja „obiteljske iskaznice”, tj. konkretno, uvjeti u pogledu državljanstva podnositelja zahtjeva. U svakom slučaju, stranke su potvrdile da, *de facto*, državljani trećih država trenutno nemaju pravo na podnošenje zahtjeva za dodjelu „obiteljske iskaznice”.

Zajedno s još dvije druge udruge koje nisu tužitelji, Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (Udruga za pravne studije o useljavanju, u daljnjem tekstu: ASGI) poslao je 31. ožujka 2020. dopis Odjelu za obiteljsku politiku Predsjedništva Vijeća ministara. U tom je dopisu istaknuo da se pravilima o prethodno opisanoj „obiteljskoj iskaznici” diskriminiraju, na temelju nacionalne i etničke pripadnosti, državljani trećih država i da se njima povređuje članak 11. Direktive 2003/109/EZ, članak 24. Direktive 2004/38/EZ, članak 29. Direktive 2011/95/EU i članak 12. Direktive 2011/98/EU. Stoga je ASGI zatražio da se zakon kojim se uspostavlja „obiteljska iskaznica” izuzme iz primjene u dijelu u kojem se njime ne dopušta dodjela iskaznice državljanima trećih država koji su nositelji pravnih statusa zaštićenih navedenim direktivama.

Osim toga, zatražio je da se članak 90.*bis* Uredbe sa zakonskom snagom br. 18/2020 tumači na način da se njime ukidaju svi uvjeti osim uvjeta uzdržavanja barem jednog djeteta.

Na taj se dopis nije odgovorilo. Stoga su udruge tužitelji pred ovim sudom pokrenule poseban postupak za sporove zbog diskriminacije.

2. – Zahtjevi udruge tužitelja

Udruge tužitelji ističu da je nacionalno zakonodavstvo koje uređuje „obiteljsku iskaznicu” protivno odredbama prava Unije koje se navode u nastavku jer se njime ne dopušta izdavanje iskaznice određenim kategorijama državljana trećih država.

- I. Članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109/EZ jer tužitelji smatraju da je „obiteljska iskaznica” obuhvaćena pojmovima „socijalno osiguranje, socijalna pomoć i socijalna zaštita” koji se predviđaju tom odredbom. Suprotno tomu, talijanska država nije izričito iskoristila mogućnost odstupanja iz članka 11. stavka 4. Direktive. Stoga proizlazi da je isključenje državljana trećih država s dugotrajnim boravištem iz prava na dodjelu „obiteljske iskaznice” nezakonito.
 - II. Članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98/EU u vezi s člankom 1. točkom (z) i člankom 3. točkom (j) Uredbe 883/2004 jer tužitelji smatraju da je „obiteljska iskaznica” obuhvaćena „obiteljskim davanjima”, kako su utvrđena Uredbom 883/2004. Za takva davanja predviđa se jednakost postupanja prema državljanima države članice i državljanima trećih država iz članka 3. stavka 1. točaka (b) i (c) Direktive 2011/98/EU. U tu svrhu nije relevantan način financiranja davanja: tužitelji smatraju da je to davanje obuhvaćeno autonomnim pojmom „socijalna sigurnost” u smislu prava Unije. Stoga proizlazi da je isključenje državljana trećih država koji imaju jedinstvenu dozvolu za boravak i rad u smislu Direktive 2011/98/EU iz prava na dodjelu „obiteljske iskaznice” nezakonito.
- [orig. str. 3.]**
- III. Članku 14. stavku 1. točki (e) Direktive 2009/50/EU u vezi s člankom 1. točkom (z) i člankom 3. točkom (j) Uredbe 883/2004, za koji treba smatrati da na njega upućuje članak 90. te uredbe, koji je zamijenio prethodna upućivanja na Uredbu 1408/71. Navedeno vrijedi zbog istih razloga i s istim posljedicama koji su već navedeni u prethodnoj točki II. u pogledu državljana trećih država koji imaju „plavu kartu EU-a”. Upućivanje na Direktivu 2000/50/EZ, koje proizlazi iz sadržaja tužbe, treba smatrati posljedicom jednostavne materijalne pogreške koja se odmah prepoznaje s obzirom na upućivanje na „visokokvalificirane strance”.
 - IV. Članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38/EZ, s obzirom na to da tužitelji smatraju da je davanje dio „socijalne sigurnosti” koja je obuhvaćena područjem primjene Ugovorâ. Iz toga slijedi da je isključenje državljanina treće države, člana obitelji obuhvaćenog područjem primjene Direktive 2004/38/EZ, nezakonito.
 - V. Članku 29. Direktive 2011/95/EU jer tužitelji smatraju da je „obiteljska iskaznica” obuhvaćena pojmom „socijalna skrb” koji se predviđa tim člankom. Tužitelji

pojašnjavaju da Italija nije iskoristila mogućnost da ograniči jednako postupanje na osnovne povlastice, koja se propisuje člankom 29. stavkom 2. Direktive 2011/95/EU. Naime, članak 27. stavak 1. Decreta legislativo n. 251/2007 (Zakonodavna uredba br. 251/2007) predviđa: „Osobe koje imaju status izbjeglice i status supsidijarne zaštite imaju pravo da se u području socijalne i zdravstvene zaštite prema njima postupa jednako kao s talijanskim državljaninom”. Taj tekst nije izmijenjen Decretom legislativo n. 18/2014 (Zakonodavna uredba br. 18/2014) kojim se prenosi Direktiva 2011/95/EU. Stoga proizlazi da je isključenje državljana trećih država koji su korisnici međunarodne zaštite iz prava na dodjelu „obiteljske iskaznice” nezakonito.

Odvjetnik udruga tužiteljâ pojasnio je na raspravi da bi nacionalno zakonodavstvo bilo protivno pravu Unije koje se navodi u prethodnim točkama I., II. i III., čak i kad bi se izdavanje „obiteljske iskaznice” smatralo „uslugom” u smislu članka 11. stavka 1. točke (f) Direktive 2003/109/EZ, članka 12. točke (g) Direktive 2011/98/EU i članka 14. stavka 1. točke (g) Direktive 2009/50/EZ.

Tužitelji smatraju da, s obzirom na kontekst koji je relevantan u ovom slučaju, sve navedene direktive sadržavaju *jasna, precizna i bezuvjetna* pravna pravila. Slijedom toga, ta se pravna pravila neposredno primjenjuju u nacionalnom pravu.

Stoga tužitelji zahtijevaju da ovaj sud iz primjene izuzme nacionalno zakonodavstvo u dijelu u kojem iz prava na davanje pod nazivom „obiteljska iskaznica” isključuje prethodno navedene kategorije državljana trećih država. Slijedom toga, od ovog suda zahtijevaju da tuženim upravnim tijelima naloži da izmijene vladin propis donesen Uredbom od [27.] lipnja 2019. te da tim osobama omoguće dodjelu „obiteljske iskaznice”.

3. Obrana državnog odvjetništva

Državno odvjetništvo [*omissis*] [postupak] zauzelo je stajalište u pogledu osnovanosti zahtjeva tužiteljâ.

Upućivanjem na izmjenu zakonodavstva koja se uvodi Uredbom sa zakonskom snagom br. 18/2020, tužena upravna tijela smatraju da se ta izmjena odnosila samo na broj članova obitelji i uzdržavane djece koji je potreban za dodjelu „obiteljske iskaznice”. Nijedna izmjena nije se odnosila na uvjete u pogledu državljanstva.

U pogledu isticanja tužiteljâ da je to zakonodavstvo protivno propisima Unije, državno odvjetništvo odgovorilo je argumentima koji su sažeti u nastavku.

- I. U pogledu neusklađenosti s Direktivom 2003/109/EZ, državno odvjetništvo osporava da je „obiteljska iskaznica” obuhvaćena pojmom „socijalna pomoć i socijalna zaštita”. Naime, prema njegovu mišljenju, ta iskaznica predstavlja mjeru „za pomoć obitelji” i „za smanjivanje troškova usluga namijenjenih obitelji”. Međutim, dodjela te iskaznice ne ovisi o prihodima korisnikâ. Osim toga, nije

riječ o davanjima na teret **[orig. str. 4.]** javne uprave jer je riječ o popustima koje odobravaju dobavljači roba i usluga koji su potpisali ugovor.

- II. Zbog sličnih razloga, državno odvjetništvo osporava da je zakonodavstvo protivno Direktivi 2011/98/EU. Nije riječ o „obiteljskim davanjima” jer ne postoji nikakav javni doprinos za financiranje obveze uzdržavanja djece. To potvrđuje činjenica da je Europska komisija već pokrenula postupak zbog povrede obveze (br. 2100/2019) zato što Italija nije prenijela Direktivu 2011/[9]8/EZ u pogledu priznavanja socijalnih davanja radnicima iz trećih država s dugotrajnim boravištem. Komisija nije uključila „obiteljsku iskaznicu” među socijalna davanja iz kojih su nezakonito isključeni radnici iz trećih država.
- III. Državno odvjetništvo osporava da je nacionalno zakonodavstvo protivno Direktivi 2009/50/EZ iz istih razloga navedenih u prethodnoj točki II.
- IV. Državno odvjetništvo smatra da upućivanje na članak 24. Direktive 2004/38/EZ nije relevantno s obzirom na to da, ako je jedan roditelj državljanin države članice Unije, može mu se dodijeliti „obiteljska iskaznica” u korist svih drugih članova obitelji, neovisno o njihovu državljanstvu.
- V. Državno odvjetništvo također osporava da je nacionalno zakonodavstvo protivno članku 29. Direktive 2011/95/EU. Zbog razloga koji se već navode u prethodnim točkama I. i II., „obiteljska iskaznica” nije obuhvaćena davanjima u području „socijalne skrbi”. Osim toga, državno odvjetništvo smatra da članak 29. Direktive 2011/95/EU ne sadržava pravna pravila koja se neposredno primjenjuju jer nije dovoljno precizan.

[omissis]

[ostale pojedinosti koje su isključivo nacionalne prirode] Stoga državno odvjetništvo traži da se odbiju zahtjevi tužiteljâ.

4. Svrsishodnost upućivanja prethodnih pitanja

Budući da se stranke ne slažu o tumačenju prava Unije, ovaj sud smatra da je svrsishodno Sudu uputiti određena pitanja u pogledu tumačenja koja su istaknuli tužitelji. Naime, donošenje odluke u predmetu izravno ovisi o odgovoru na ta pitanja.

Uvodno, ovaj sud slaže se s tumačenjem koje predlaže državno odvjetništvo u pogledu privremene izmjene zakonodavstva iz članka 90.*bis* Uredbe sa zakonskom snagom br. 18/2020. Zakonodavnom intervencijom očito se 2020. namjerava proširiti krug korisnika iskaznica na obitelji koje uzdržavaju najmanje jedno dijete, a da se pritom u preostalom dijelu ne izmjenjuju odredbe članka 1. stavka 391. Zakona br. 208/2015, na koji se izričito poziva. Naime, drukčije tumačenje koje su predložili tužitelji nije u skladu s doslovnim značenjem i ciljevima odredbi. Osim toga, kad bi se prihvatilo takvo tumačenje, zahtjev ne bi

bio dopušten zbog nepostojanja pravnog interesa jer nije riječ o postojećoj, nego o budućoj i mogućoj diskriminaciji.

Pitanja u pogledu tumačenja o kojima stranke raspravljaju uvelike ovise o činjenici je li „obiteljska iskaznica” obuhvaćena jednim od pojmova „socijalno osiguranje”, „socijalna pomoć”, „socijalna zaštita”, „pristup robi i uslugama”, odnosno „obiteljsko davanje”, koji se predviđaju prethodno navedenim direktivama i Uredbom 883/2004.

Ovaj slučaj poseban je jer je točno da javni ili privatni dobavljači roba i usluga koji odluče sklopiti ugovor s Odjelom za obiteljsku politiku Predsjedništva Vijeća ministara, ostvaruju manju dobit zbog popusta koje ostvaruju obitelji koje se koriste „obiteljskom iskaznicom”. Međutim, potonje upravno tijelo [orig. str. 5.] odgovorno je za obradu zahtjeva, izdavanje „obiteljske iskaznice” i objavu imena javnih i privatnih subjekata koji su stranke ugovora, pri čemu troškove snosi javni proračun. To se provodi na internetskoj stranici kojom upravlja *in-house* društvo koje je pod kontrolom Ministarstva gospodarstva i financija. [omissis]

Osnovan je prigovor državnog odvjetništva u pogledu pitanja (vidjeti prethodni odjeljak 2.IV) koje su istaknuli tužitelji vezano uz članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38/EZ. Naime, državljanin države članice Unije koji zakonito boravi u Italiji, može dobiti „obiteljsku iskaznicu” koja vrijedi za cijelo kućanstvo. U tom slučaju, državljanin treće države nije isključen iz prava na izdavanje „obiteljske iskaznice” jer je član obitelji građanina Unije koji ima pravo na boravak. Stoga u tom pogledu ne treba postavljati nikakvo pitanje o tumačenju.

[omissis] [pojediniosti nacionalnog postupka]

Na pravna pitanja koja su istaknuli tužitelji i koja osporava državno odvjetništvo treba odgovoriti na temelju autonomnog tumačenja prava Unije. Iz tog razloga, s obzirom na to da između stranaka postoji relevantan spor u pogledu tog tumačenja, čini se svrsishodnim Sudu Europske unije uputiti prethodna pitanja o tumačenju koja se navode u izreci.

SLIJEDOM NAVEDENOG,

(A) Sudu Europske unije **upućuju se** sljedeća prethodna pitanja o tumačenju:

1. Protivi li se članku 11. stavku 1. točkama (d) ili (f) Direktive 2003/109/EZ nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono u ovom slučaju, kojim se predviđa da vlada određene države članice izdaje samo državljanima te i drugih država članica Europske unije, ali ne i državljanima trećih država s dugotrajnim boravištem, dokument kojim se dodjeljuje pravo na popust na robe i usluge koje isporučuju javni i privatni subjekti koji su sklopili ugovor s vladom dotične države članice?

2. Protivi li se članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98/EU u vezi s člankom 1. točkom (z) i člankom 3. točkom (j) Uredbe 883/2004 ili članku 12. stavku 1. točki (g) Direktive 2011/98/EU nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono u ovom slučaju, kojim se predviđa da vlada određene države članice izdaje samo državljanima te i drugih država članica Europske unije, ali ne i državljanima trećih država iz članka 3. stavka 1. točaka (b) i (c) Direktive 2011/98/EU, dokument kojim se dodjeljuje pravo na popust na robe i usluge koje isporučuju javni i privatni subjekti koji su sklopili ugovor s vladom dotične države članice?
3. Protivi li se članku 14. stavku 1. točki (e) Direktive 2009/50/EZ u vezi s člankom 1. točkom (z) i člankom 3. točkom (j) Uredbe 883/2004 ili članku 14. stavku 1. točki (g) Direktive 2009/50/EZ nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono u ovom slučaju, kojim se predviđa da vlada određene države članice izdaje samo državljanima te i drugih država članica Europske unije, ali ne i državljanima trećih država koji imaju „plavu kartu EU-a” u skladu s Direktivom 2009/50/EZ, dokument kojim se dodjeljuje pravo na popust na robe i usluge koje isporučuju javni i privatni subjekti koji su sklopili ugovor s vladom dotične države članice?
4. Protivi li se članku 29. Direktive 2011/95/EU nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono u ovom slučaju, kojim se predviđa da vlada određene države članice izdaje samo državljanima te **[orig. str. 6.]** i drugih država članica Europske unije, ali ne i državljanima trećih država koji su korisnici međunarodne zaštite, dokument kojim se dodjeljuje pravo na popust na robe i usluge koje isporučuju javni i privatni subjekti koji su sklopili ugovor s vladom dotične države članice?

[omissis] [standardne formulacije]

Milano, 14. rujna 2020.

[omissis]