

**Asunto C-462/20**

**Petición de decisión prejudicial**

**Fecha de presentación:**

25 de septiembre de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Tribunale di Milano (Tribunal de Milán, Italia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

14 de septiembre de 2020

**Partes demandantes:**

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

**Partes demandadas:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento per le politiche della famiglia (Presidencia del Consejo de Ministros — Departamento de políticas de apoyo a la familia, Italia)

Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda, Italia)

---

**TRIBUNALE DI MILANO (TRIBUNAL DE MILÁN) — Sala de lo Social**

[*omissis*]

En el procedimiento entre:

- ASGI — Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asociación de Estudios Jurídicos sobre la Inmigración); APN — Avvocati per niente ONLUS (Asociación de asistencia jurídica gratuita, entidad sin ánimo de lucro de utilidad pública)

- ASSOCIAZIONE NAGA — Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti (ASOCIACIÓN NAGA — Entidad de voluntariado para la asistencia sociosanitaria y para la defensa de los derechos de los ciudadanos extranjeros, romaníes y sinti)

[omissis]

parte demandante

y

- Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento per le politiche della famiglia (Presidencia del Consejo de Ministros — Departamento de políticas de apoyo a la familia)
- Ministero dell'economia e delle finanze (Ministerio de Economía y Hacienda)

ambos representados y defendidos por la Abogacía del Estado, [omissis]

parte demandada

[omissis]

EXPONE

### **1 - Derecho nacional y hechos del litigio.**

El artículo 1, apartado 391, de la Ley n.º 208/2015, en su versión modificada por la Ley n.º 145/2018, tiene el siguiente tenor: «*A partir de 2016 se instituye la tarjeta de familia, destinada a las familias constituidas por ciudadanos italianos o pertenecientes a Estados miembros de la Unión Europea que residan legalmente en territorio italiano y en cuyo seno convivan al menos tres hijos de edades no superiores a los 26 años. La tarjeta se expedirá a las familias que la soliciten atendiendo a los criterios y modalidades establecidos mediante Decreto del Presidente del Consejo de Ministros o del Ministro de Familia y Discapacidad, de común acuerdo con el Ministro de Economía y Hacienda, que deberá ser adoptado en un plazo máximo de tres meses a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente disposición. La tarjeta permitirá obtener descuentos en la adquisición de bienes y la prestación de servicios y reducciones de precios concedidos por entidades públicas y privadas que participen en la iniciativa. Quienes participen en la iniciativa, que ofrecen descuentos o reducciones de precios mayores de los que generalmente se aplican en el mercado, podrán hacer valer su participación en ella con fines promocionales o publicitarios.*»

Dicha disposición se aplicó mediante el Decreto gubernamental [omissis] de 27 de junio de 2019. Este Decreto establece que el Departamento de políticas de apoyo a

la familia de la Presidencia del Consejo de Ministros expedirá la «tarjeta de familia» a aquellos que la soliciten. La solicitud deberá presentarse telemáticamente y el solicitante deberá declarar en la misma que cumple los requisitos previstos por la ley, en particular que tiene la condición de ciudadano italiano o de nacional de un Estado miembro de la Unión con residencia legal en Italia. El sitio de Internet se ha lanzado recientemente [*omissis*]. La Abogacía del Estado señaló que dicho sitio está gestionado por la sociedad Sogei s.p.a., que es una sociedad «in house» íntegramente controlada por el Ministerio de Economía.

Los proveedores públicos o privados de bienes y servicios (por ejemplo, los comerciantes) se pueden adherir voluntariamente a la iniciativa. Con tal fin, pueden celebrar un acuerdo con el Departamento de políticas de apoyo a la familia de la Presidencia del Consejo de Ministros. Estos deben comprometerse a conceder a los titulares de la tarjeta un descuento de al menos el 5 %, con respecto al precio al público, sobre determinados bienes y servicios seleccionados por los propios proveedores. El nombre de los proveedores que participan en la iniciativa se publica en el sitio de Internet arriba indicado.

El artículo 90 *bis* del Decreto Ley n.º 18/2020, convalidado mediante la Ley n.º 27/2020, ha establecido que «el año 2020, la tarjeta de familia a que se refiere el artículo 1, apartado 391, de la Ley n.º 208 de 28 de diciembre de 2015 se destinará a las familias con al menos un hijo a cargo». La disposición se adoptó junto con otras medidas destinadas a contrarrestar los efectos económicos y sociales de la epidemia de la COVID-19. Tal disposición redujo el número de hijos a cargo requerido, si bien no modificó el resto de las características de la «tarjeta de familia», en particular los requisitos relativos a la nacionalidad del solicitante. En cualquier caso, las partes han confirmado que actualmente los nacionales de terceros países no tienen derecho a solicitar la «tarjeta de familia».

El 31 de marzo de 2020, la asociación ASGI, junto con otras dos asociaciones no demandantes, envió un escrito al Departamento de políticas de apoyo a la familia de la Presidencia del Consejo de Ministros. En este escrito, dicha asociación alegó que la normativa sobre la «tarjeta de familia» antes descrita constituye una discriminación, por razón de nacionalidad u origen étnico, de los nacionales de terceros países e infringe el artículo 11 de la Directiva 2003/109/CE, el artículo 24 de la Directiva 38/2004/CE, el artículo 29 de la Directiva 95/2011/UE y el artículo 12 de la Directiva 98/2011/UE. ASGI solicitó, por consiguiente, la inaplicación de la Ley por la que se crea la «tarjeta de familia», en la medida en que no permite su concesión a los nacionales de terceros países cuya situación jurídica corresponde a aquellas que son objeto de protección en dichas Directivas.

Asimismo, solicitó que el artículo 90 *bis* del Decreto Ley n.º 18/2020 se interprete en el sentido de que ha suprimido todos los requisitos a excepción del de tener al menos un hijo a cargo.

El escrito no recibió respuesta. A resultas de ello, las asociaciones demandantes entablaron ante el tribunal remitente el procedimiento especial para la resolución de litigios en materia de discriminación.

## **2 - Pretensiones de las asociaciones demandantes.**

Las asociaciones demandantes aducen que la normativa nacional relativa a la «tarjeta de familia» es contraria a las disposiciones del Derecho de la Unión que se indican seguidamente, puesto que no permite su expedición a determinadas categorías de nacionales de terceros países.

- I. El artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109/CE, puesto que, según las demandantes, la «tarjeta de familia» está comprendida en el concepto de «prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social» previsto por dicha disposición. Por otra parte, las demandantes alegan que el Estado italiano no ejerció expresamente la facultad de establecer excepciones contemplada en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva. Sostienen que, por tanto, de ello se desprende la ilegalidad de la exclusión de los nacionales de terceros países residentes de larga duración del derecho a obtener la «tarjeta de familia».
- II. El artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98/UE, en relación con el artículo 1, letra z), y el artículo 3, [apartado 1], letra j), del Reglamento (CE) n.º 883/2004, puesto que, según las demandantes, la «tarjeta de familia» está incluida entre las «prestaciones familiares» definidas en este Reglamento. Las demandantes sostienen que respecto a tales prestaciones se establece la igualdad de trato entre los nacionales del Estado miembro y los nacionales de terceros países a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras b) y c) de la Directiva 2011/98/UE. Consideran que carece de relevancia, en este sentido, cuáles sean las modalidades de financiación de la prestación, ya que, a su juicio, esta está comprendida en el concepto autónomo de «seguridad social» en el sentido del Derecho de la Unión. Estiman que, por consiguiente, de lo anterior se deduce la ilegalidad de la exclusión de los nacionales de terceros países titulares del permiso único previsto por la Directiva 2011/98/UE del derecho a obtener la «tarjeta de familia».
- III. El artículo 14, apartado 1, letra e), de la Directiva 2009/50/CE, en relación con el artículo 1, letra z), y el artículo 3, [apartado 1], letra j), del Reglamento (CE) n.º 883/2004, al que cabe considerar que se remite con arreglo a su artículo 90, que ha sustituido las anteriores remisiones al Reglamento (CEE) n.º 1408/71. Las demandantes invocan las mismas razones y las mismas consecuencias que las especificadas en el punto II anterior, en relación con los nacionales de terceros países titulares de la «tarjeta azul UE». Señalan que la referencia que se hace en la demanda a la Directiva 2000/50/CE ha de considerarse resultado de un error puramente material, que puede reconocerse de inmediato a la luz de la referencia a los «inmigrantes altamente cualificados».

- IV. El artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE, dado que, según las demandantes, la prestación está comprendida en el ámbito de la «seguridad social», la cual pertenece al ámbito de aplicación de los tratados. A su juicio, de lo anterior se desprende la ilegalidad de la exclusión de los miembros de la familia que sean nacionales de un tercer país, incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38/CE.
- V. El artículo 29 de la Directiva 2011/95/UE, puesto que, según las demandantes, la «tarjeta de familia» está comprendida en el concepto de «protección social» establecido en el mismo. Las demandantes puntualizan que Italia no ha hecho uso de la facultad de limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas, contemplada en el artículo 29, apartado 2, de la Directiva 2011/95/UE. En efecto, el artículo 27, apartado 1, del Decreto Legislativo n.º 251/2007 prevé que «*los nacionales de terceros países que gozan del estatuto de refugiado político o de la protección subsidiaria tienen derecho a que se les dispense el mismo trato reconocido a los ciudadanos italianos en materia de protección social y asistencia sanitaria*». Dicho texto no ha sido modificado por el Decreto Legislativo n.º 18/2014, por el que se incorporó al ordenamiento jurídico italiano la Directiva 2011/95/UE. A su juicio, de ello se deduce la ilegalidad de la exclusión de los nacionales de terceros países beneficiarios de protección internacional de la «tarjeta de familia».

En la vista, el abogado de las asociaciones demandantes señaló que la normativa nacional seguiría siendo contraria a las disposiciones del Derecho de la Unión a que se refieren los puntos I, II y III anteriores aun cuando la expedición de la «tarjeta de familia» se considerase un «servicio», en el sentido del artículo 11, apartado 1, letra f), de la Directiva 2003/109/CE, del artículo 12, letra g), de la Directiva 2011/98/UE y del artículo 14, apartado 1, letra g), de la Directiva 2009/50/CE.

Las demandantes consideran que, por cuanto aquí interesa, todas las Directivas antes citadas contienen normas *claras, precisas e incondicionales* y, por consiguiente, tales Directivas son directamente aplicables en el ordenamiento nacional.

A resultas de ello, las demandantes solicitan que el tribunal remitente deje sin aplicación la normativa nacional, en la medida en que excluye de la prestación denominada «tarjeta de familia» las categorías antes citadas de nacionales de terceros países. En consecuencia, solicitan que el tribunal remitente ordene a las administraciones demandadas que modifiquen el decreto gubernamental adoptado mediante Orden de [27] de junio de 2019 y que permita a tales sujetos obtener la «tarjeta de familia».

### **3 - Defensa de la Abogacía del Estado.**

La Abogacía del Estado [omissis] [procedimiento] se ha pronunciado sobre el fondo de las pretensiones formuladas por las demandantes.

En relación con la modificación normativa introducida por el Decreto-ley n.º 18/2020, las administraciones demandadas consideran que dicha modificación únicamente ha afectado al número de componentes de la familia y de hijos a cargo exigido para poder obtener la «tarjeta de familia». Aducen que los requisitos de nacionalidad no fueron objeto de modificación alguna.

En lo tocante a las disconformidades con el Derecho de la Unión señaladas por las demandantes, la Abogacía del Estado ha formulado las alegaciones que se resumen a continuación.

- I. Sobre la disconformidad con la Directiva 2003/109/CE, la Abogacía del Estado niega que la «tarjeta de familia» esté incluida en el concepto de «asistencia y protección sociales». En efecto, en su opinión, dicha tarjeta constituye una medida «de apoyo a la familia» y «de reducción de los costes de los servicios para la familia». Sin embargo, considera que es independiente de los ingresos de los destinatarios. Por otra parte, afirma que no existe ninguna prestación a cargo de la Administración Pública, dado que los descuentos son practicados por los proveedores de bienes y servicios que son parte del acuerdo.
- II Por motivos similares, refuta la disconformidad con la Directiva 2011/98/UE. Sostiene que no se trata de «prestaciones familiares», puesto que no existe ninguna contribución pública a la financiación de los gastos de manutención de los hijos. Aduce que este extremo se ve corroborado por el hecho de que la Comisión Europea ya ha incoado un procedimiento de infracción (n.º 2100/2019) contra Italia por no haber incorporado la Directiva 2011/08/CE, en relación con el reconocimiento de las prestaciones sociales a los trabajadores de terceros países residentes de larga duración. Señala que la Comisión no ha incluido la «tarjeta de familia» entre las prestaciones sociales de las que se ha excluido ilegalmente a los trabajadores de terceros países.
- III. La Abogacía del Estado niega la disconformidad de la normativa nacional con la Directiva 2009/50/CE por las mismas razones que se exponen en el punto II anterior.
- IV. Según la Abogacía del Estado, es irrelevante la remisión al artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE, ya que si uno de los progenitores es nacional de un Estado miembro de la Unión, puede obtener la «tarjeta de familia» para todos los demás miembros, con independencia de su nacionalidad.
- V. La Abogacía del Estado niega asimismo la disconformidad con el artículo 29 de la Directiva 2011/95/UE. Por los motivos que ya se han expuesto en los puntos I y II anteriores, aduce que la «tarjeta de familia» no está incluida en las prestaciones de «protección social». Por otra parte, sostiene que el artículo 29 de la Directiva 2011/95/UE no contiene normas directamente aplicables, dado que no es suficientemente preciso.

[omissis]

[otras cuestiones de carácter puramente interno] A resultas de lo anterior, la Abogacía del Estado solicita que se desestimen las pretensiones formuladas por las demandantes.

#### **4 - Sobre la conveniencia de plantear la cuestión prejudicial.**

Puesto que las partes difieren sobre la interpretación del Derecho de la Unión, el tribunal remitente considera conveniente plantear al Tribunal de Justicia algunas de las cuestiones de interpretación formuladas por las demandantes. En efecto, la solución del asunto depende directamente de la respuesta que se dé a dichas cuestiones.

Con carácter preliminar, el tribunal remitente está de acuerdo con la interpretación propuesta por la Abogacía del Estado en relación con la modificación normativa temporal prevista en el artículo 90 *bis* del Decreto-ley n.º 18/2020. Es evidente que la intervención legislativa tenía por objeto ampliar, en el año 2020, el número de destinatarios de la tarjeta a las familias con al menos un hijo a cargo, sin modificar, en cuanto a lo demás, la norma del artículo 1, apartado 391, de la Ley n.º 208/2015, citada expresamente. En efecto, la interpretación divergente propuesta por las demandantes es contraria al significado literal y a la finalidad de las disposiciones. Además, si se optase por tal interpretación, la demanda sería inadmisibles por falta de interés en ejercitar la acción, dado que se refiere a una discriminación no actual, sino futura y potencial.

Las cuestiones de interpretación objeto de controversia entre las partes dependen, en gran medida, del hecho de que la «tarjeta de familia» esté comprendida o no en uno de los conceptos de «prestaciones de la seguridad social», «asistencia social», «protección social», «acceso a bienes y servicios» o «prestación familiar» establecidos por las Directivas antes citadas y por el Reglamento (CE) n.º 883/2004.

El presente asunto presenta una especificidad, dado que si bien es cierto que la pérdida de ingresos resultante del descuento que se concede a las familias beneficiarias de la «tarjeta de familia» es asumida por los proveedores de bienes y servicios, públicos o privados, que deciden celebrar un acuerdo con el Departamento de políticas de apoyo a la familia de la Presidencia del Consejo de Ministros, no obstante, incumbe a esta última administración tramitar las solicitudes, expedir la «tarjeta de familia» y publicitar los nombres de las entidades públicas o privadas que son parte del acuerdo, gastos que sufraga con cargo al presupuesto del Estado. Todo ello se realiza a través de un sitio de Internet gestionado por una sociedad «in house», controlada por el Ministerio de Economía. [omissis]

Cabe considerar fundada la objeción que formula la Abogacía del Estado (véase el punto 2.IV anterior) relativa a la cuestión planteada por las demandantes en relación con el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE. En efecto, un nacional de un Estado miembro de la Unión con residencia legal en Italia puede

obtener la «tarjeta de familia», que es válida para todo el núcleo familiar. En tal caso, el nacional de un tercer país no quedaría excluido de la expedición de la «tarjeta de familia», en su condición de familiar de un ciudadano europeo y titular del derecho de residencia. En consecuencia, no cabe plantear ninguna cuestión de interpretación a este respecto.

[*omissis*] [cuestiones de procedimiento interno]

Las cuestiones jurídicas formuladas por las demandantes y rebatidas por la Abogacía del Estado deben resolverse mediante la interpretación autónoma del Derecho de la Unión. Por ello, dado que existe una importante controversia entre las partes acerca de dicha interpretación, resulta oportuno plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las cuestiones prejudiciales de carácter interpretativo que se exponen en la parte dispositiva.

#### EN VIRTUD DE TODO LO EXPUESTO

A) El órgano jurisdiccional remitente **plantea** al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales de carácter interpretativo:

1. ¿Se opone el artículo 11, apartado 1, letras d) o f), de la Directiva 2003/109/CE a una normativa nacional, como la que es objeto de examen, que permite que el Gobierno de un Estado miembro expida únicamente a los nacionales de dicho Estado miembro y de otros Estados miembros de la Unión Europea, con exclusión de los nacionales de terceros países residentes de larga de duración, un documento que da derecho a un descuento sobre las entregas de bienes o las prestaciones de servicios concedido por entidades públicas y privadas que han celebrado un acuerdo con el Gobierno del Estado miembro en cuestión?
2. ¿Se opone el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98/UE, en relación con el artículo 1, letra z), y el artículo 3, [apartado 1], letra j), del Reglamento (CE) n.º 883/2004 o el artículo 12, apartado 1, letra g), de la Directiva 2011/98/UE, a una normativa nacional, como la que es objeto de examen, que permite que el Gobierno de un Estado miembro expida únicamente a los nacionales de dicho Estado miembro y de otros Estados miembros de la Unión Europea, con exclusión de los nacionales de terceros países a los que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras b) y c) de la Directiva 2011/98/UE, un documento que da derecho a un descuento sobre las entregas de bienes o las prestaciones de servicios concedido por entidades públicas y privadas que han celebrado un acuerdo con el Gobierno del Estado miembro en cuestión?
3. ¿Se opone el artículo 14, apartado 1, letra e), de la Directiva 2009/50/CE, en relación con el artículo 1, letra z), y el artículo 3, [apartado 1], letra j), del Reglamento (CE) n.º 883/2004, o el artículo



14, apartado 1, letra g), de la Directiva 2009/50/CE, a una normativa nacional, como la que es objeto de examen, que permite que el Gobierno de un Estado miembro expida únicamente a los nacionales de dicho Estado miembro y de otros Estados miembros de la Unión Europea, con exclusión de los nacionales de terceros países titulares de la «tarjeta azul UE» en el sentido de la Directiva 2009/50/CE, un documento que da derecho a un descuento sobre las entregas de bienes o las prestaciones de servicios concedido por entidades públicas y privadas que han celebrado un acuerdo con el Gobierno del Estado miembro en cuestión?

4. ¿Se opone el artículo 29 de la Directiva 2011/95/UE a una normativa nacional, como la que es objeto de examen, que permite que el Gobierno de un Estado miembro expida únicamente a los nacionales de dicho Estado miembro y de otros Estados miembros de la Unión Europea, con exclusión de los nacionales de terceros países que gozan de protección internacional, un documento que da derecho a un descuento sobre las entregas de bienes o las prestaciones de servicios concedido por entidades públicas y privadas que han celebrado un acuerdo con el Gobierno del Estado miembro en cuestión?

[omissis] [fórmulas procesales]

Milán, 14 de septiembre de 2020.

[omissis]