

Cauza C-462/20

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

25 septembrie 2020

Instanța de trimitere:

Tribunale di Milano (Italia)

Data deciziei de trimitere:

14 septembrie 2020

Reclamante:

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

Pârâte:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO – Sezione Lavoro [Tribunalul din Milano – Secția pentru litigii de muncă]

[*omissis*]

În cauza dintre:

- ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione [Asociația pentru Studii Juridice cu privire la Imigrație] APN – Avvocati per niente onlus [asociație de avocați pe bază de voluntariat]
- ASSOCIAZIONE NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti [organizație

de voluntariat pentru asistență socio-sanitară și pentru drepturile cetățenilor străini, ale romilor și ale sinti]

[omissis]

reclamante

și

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia [Președinția Consiliului de Miniștri – Departamentul pentru politicile privind familia]
- Ministero dell'economia e delle finanze [Ministerul Economiei și Finanțelor]

ambele reprezentate și apărate de Avvocatura dello Stato [Consiliul Juridic de Stat] [omissis]

pârâte

[omissis]

ARATĂ URMĂTOARELE

1 - Dreptul național și situația de fapt din cauză

Articolul 1 alineatul 391 din Legea nr. 208/2015, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 145/2018, prevede următoarele: „Începând cu anul 2016, se instituie cardul de familie, destinat familiilor formate din cetățeni italieni sau ai unor țări membre ale Uniunii Europene care au reședința legală pe teritoriul italian, cu cel puțin trei copii aflați în întreținere în vârstă de cel mult 26 de ani. Cardul se acordă familiilor care îl solicită, conform criteriilor și prin modalitățile prevăzute printr-un decret al președintelui consiliului de miniștri sau al ministrului familiei și persoanelor cu handicap în acord cu ministrul economiei și finanțelor, care trebuie emis în termen de trei luni de la data intrării în vigoare a prezentei dispoziții. Cardul permite accesul la rabaturi pentru achiziționarea de bunuri sau de servicii ori la tarife reduse acordate de entitățile publice sau private care participă la această inițiativă. Entitățile care participă la inițiativă și care acordă rabaturi sau reduceri mai mari decât cele practicate în mod normal pe piață își pot valorifica participarea la inițiativă în scopuri promoționale și publicitare”.

Această dispoziție a fost pusă în aplicare prin Regulamentul guvernamental [omissis] din 27 iunie 2019. Regulamentul menționat prevede că persoanele interesate primesc „cardul de familie” de la Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri [Departamentul pentru politicile privind familia din cadrul Președinției Consiliului de Miniștri], în urma unei cereri în acest sens. Cererea trebuie depusă prin intermediul unui site internet,

iar solicitantul trebuie să declare în aceasta că îndeplinește condițiile legale, în special că are calitatea de cetățean italian sau de resortisant al [OR 2] unui stat membru al Uniunii Europene care are reședința legală în Italia. Site-ul internet a fost activat recent [omissis]. Avvocatura dello Stato [Consiliul Juridic de Stat] a arătat că acest site este administrat de societatea Sogei s.p.a., care este o societate *in house*, controlată integral de Ministero dell'economia [Ministerul Economiei].

Furnizorii publici sau privați de bunuri și de servicii (de exemplu comercianții) pot participa voluntar la inițiativă. În acest scop, ei pot încheia o convenție cu Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ei trebuie să se angajeze că vor asigura în beneficiul titularilor cardului un rabat de cel puțin 5 % față de prețul de vânzare către public pentru anumite bunuri sau servicii alese de furnizorii respectivi. Denumirea furnizorilor participanți se publică pe același site internet menționat mai sus.

Articolul 90 bis din Decretul-lege nr. 18/2020, introdus prin Legea de aprobare nr. 27/2020, prevede că, „[p]entru anul 2020, cardul de familie menționat la articolul 1 alineatul 391 din Legea nr. 208 din 28 decembrie 2015 se acordă familiilor cu cel puțin un copil aflat în întreținere”. Această dispoziție a fost adoptată împreună cu alte măsuri de combatere a efectelor economice și sociale ale epidemiei de COVID-19. Ea a redus condiția referitoare la copiii aflați în întreținere, însă nu a modificat celelalte caracteristici ale „cardului de familie”, în special condițiile referitoare la cetățenia solicitantului. În orice caz, părțile au confirmat că, în fapt, resortisanților unor state terțe nu li se permite în prezent să solicite acordarea „cardului de familie”.

La 31 martie 2020, asociația ASGI, împreună cu alte două asociații care nu au calitatea de reclamante, a adresat o scrisoare Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Prin această scrisoare, ea a reproșat că reglementarea privind „cardul de familie” descrisă mai sus ar constitui o discriminare pe motive de cetățenie sau de etnie a resortisanților unor state terțe și ar încălca articolul 11 din Directiva 2003/109/CE, articolul 24 din Directiva 2004/38/CE, articolul 29 din Directiva 2011/95/UE și articolul 12 din Directiva 2011/98/UE. Prin urmare, ASGI a solicitat neaplicarea legii de instituire a „cardului de familie”, în măsura în care nu permitea acordarea acestuia resortisanților unor state terțe care beneficiau de drepturile protejate de directivele menționate.

În plus, ea a solicitat interpretarea articolului 90 bis din Decretul-lege nr. 18/2020 în sensul că a eliminat toate condițiile în afara celei de a avea cel puțin un copil în întreținere.

Această scrisoare a rămas fără răspuns. Prin urmare, asociațiile reclamante au sesizat prezenta instanță cu procedura specială pentru litigiile în materie de discriminare.

2 - Cererile asociațiilor reclamante

Asociațiile reclamante susțin că reglementarea națională privind „cardul de familie” este incompatibilă cu următoarele dispoziții de drept al Uniunii Europene, în măsura în care nu permite acordarea acestuia anumitor categorii de resortisanți ai unor state terțe.

- I. Reglementarea națională ar fi contrară articolului 11 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2003/109/CE, întrucât, în opinia reclamantelor, „cardul de familie” ar intra în sfera noțiunilor de „securitate socială, de asistență socială și de protecție socială” prevăzute de această dispoziție. Pe de altă parte, statul italian nu ar fi exercitat în mod expres posibilitatea de derogare prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din directivă. De aici ar rezulta, așadar, nelegalitatea excluderii resortisanților unor state terțe care beneficiază de statutul de rezident pe termen lung de la dreptul de a obține „cardul de familie”.
- II. Reglementarea națională ar fi contrară articolului 12 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2011/98/UE coroborat cu articolul 1 litera (z) și cu articolul 3 litera (j) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, întrucât, în opinia reclamantelor, „cardul de familie” s-ar încadra în „prestațiile familiale” definite de Regulamentul (CE) nr. 883/2004. Pentru aceste prestații este prevăzută egalitatea de tratament între cetățenii statului membru în cauză și resortisanții unor state terțe menționați la articolul 3 alineatul (1) literele (b) și (c) din Directiva 2011/98/UE. În acest scop, nu ar avea relevanță modalitatea de finanțare a prestației: potrivit reclamantelor, ea ar intra în sfera noțiunii autonome de „securitate socială” în sensul dreptului Uniunii Europene. De aici ar rezulta, așadar, nelegalitatea excluderii resortisanților unor state terțe care dețin permisul unic prevăzut de Directiva 2011/98/UE de la dreptul de a obține „cardul de familie”.

[OR 3]

- III. Reglementarea națională ar fi contrară articolului 14 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2009/50/CE coroborat cu articolul 1 litera (z) și cu articolul 3 litera (j) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, la care se face trimitere în temeiul articolului 90 din acesta, prin care au fost înlocuite trimiterile anterioare la Regulamentul (CEE) nr. 1408/71. Aceasta, pentru aceleași motive și cu aceleași consecințe deja precizate la punctul II de mai sus, în ceea ce privește resortisanții unor state terțe care dețin „cardul albastru european”. Trimiterea la Directiva 2000/50/CE, făcută în cadrul acțiunii formulate, trebuie considerată o simplă eroare materială, care poate fi recunoscută imediat pe baza referirii la „străini cu înaltă calificare”.
- IV. Reglementarea națională ar fi contrară articolului 24 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE, dat fiind că, în opinia reclamantelor, prestația este cuprinsă în sfera „securității sociale”, care intră în domeniul de aplicare al tratatelor. De aici ar decurge nelegalitatea excluderii resortisantului unui stat terț, membru de familie care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/38/CE.

- V. Reglementarea națională ar fi contrară articolului 29 din Directiva 2011/95/UE, dat fiind că, în opinia reclamantelor, „cardul de familie” intră în sfera noțiunii de „asistență socială”, prevăzută la acest articol. Reclamantele precizează că Italia nu s-a prevalat de posibilitatea de a limita egalitatea de tratament la prestațiile de bază, posibilitate prevăzută la articolul 29 alineatul (2) din Directiva 2011/95/UE. Astfel, articolul 27 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 251/2007 prevede că *„[p]ersoanele care beneficiază de statutul de refugiat sau de statutul de protecție subsidiară au dreptul la același tratament ca și cel recunoscut cetățenilor italieni în materie de asistență socială și de sănătate”*. Această dispoziție nu a fost modificată prin Decretul legislativ nr. 18/2014, care a transpus Directiva 2011/95/UE. De aici ar rezulta nelegalitatea excluderii resortisanților unor state terțe care beneficiază de protecție internațională de la dreptul de a obține „cardul de familie”.

În ședință, apărătorul asociațiilor reclamante a precizat că incompatibilitatea reglementării naționale cu dreptul Uniunii Europene, menționată la punctele I, II și III de mai sus, ar exista și în cazul în care acordarea „cardului de familie” ar fi considerată „serviciu” în sensul articolului 11 alineatul (1) litera (f) din Directiva 2003/109/CE, al articolului 12 litera (g) din Directiva 2011/98/UE și al articolului 14 alineatul (1) litera (g) din Directiva 2009/50/CE.

Potrivit reclamantelor, toate directivele citate anterior prevăd, în ceea ce privește aspectul care prezintă interes în speță, norme *clare, precise și necondiționate*. Prin urmare, acestea ar fi direct aplicabile în ordinea juridică națională.

Reclamantele solicită, așadar, prezentei instanțe să lase neaplicată reglementarea națională, în măsura în care exclude de la prestația denumită „cardul de familie” categoriile de resortisanți ai unor state terțe menționate mai sus. În consecință, ele solicită prezentei instanțe să dispună ca autoritățile administrative pârâte să modifice regulamentul guvernamental adoptat prin Decretul din [27] iunie 2019 și să permită acestor persoane să obțină „cardul de familie”.

3. Apărarea formulată de Avvocatura dello Stato

Avvocatura dello Stato [*omissis*] [elemente de procedură] și-a exprimat poziția pe fond cu privire la cererile formulate de reclamante.

În ceea ce privește modificarea legislativă introdusă prin Decretul-lege nr. 18/2020, autoritățile administrative pârâte consideră că aceasta a privit numai numărul membrilor de familie și al copiilor aflați în întreținere necesar pentru a putea obține „cardul de familie”. Nicio modificare nu ar fi vizat condițiile referitoare la cetățenie.

În ceea ce privește incompatibilitățile cu reglementarea europeană invocate de reclamante, Avvocatura dello Stato a răspuns formulând argumentele rezumate în continuare.

- I. În ceea ce privește incompatibilitatea cu Directiva 2003/109/CE, Avvocatura dello Stato neagă includerea „cardului de familie” în sfera noțiunii de „asistență și protecție socială”. Astfel, în opinia sa, el constituie o măsură „de sprijin pentru familie” și „de reducere a costurilor serviciilor pentru familie”. El nu depinde însă de venitul beneficiarilor. În plus, nu există prestații în sarcina [OR 4] administrației publice, dat fiind că rabaturile sunt practicate de furnizorii de bunuri și de servicii care sunt părți la convenție.
- II. Pentru motive analoge, Avvocatura dello Stato neagă incompatibilitatea cu Directiva 2011/98/UE. Nu ar fi vorba despre „prestații familiale”, întrucât nu există nicio contribuție publică la finanțarea cheltuielilor de întreținere a copiilor. Acest aspect ar fi confirmat de faptul că Comisia Europeană a inițiat deja o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Italiei (nr. 2100/2019) pentru netranspunerea Directivei 2011/98/UE în ceea ce privește recunoașterea prestațiilor sociale în favoarea lucrătorilor din state terțe care beneficiază de statutul de rezident pe termen lung. Printre prestațiile sociale de la care au fost excluși în mod nelegal lucrătorii din state terțe, Comisia nu a inclus „cardul de familie”.
- III. Avvocatura dello Stato neagă incompatibilitatea reglementării naționale cu Directiva 2009/50/CE pentru aceleași motive ca cele menționate la punctul II de mai sus.
- IV. Potrivit Avvocatura dello Stato, trimiterea la articolul 24 din Directiva 2004/38/CE nu ar fi relevantă, întrucât, în cazul în care unul dintre părinți este resortisant al unui stat membru al Uniunii Europene, acesta poate obține „cardul de familie” în favoarea tuturor celorlalți membri de familie, indiferent de cetățenia lor.
- V. Avvocatura dello Stato neagă de asemenea incompatibilitatea reglementării naționale cu articolul 29 din Directiva 2011/95/UE. Pentru motivele deja prezentate la punctele I și II de mai sus, „cardul de familie” nu ar fi inclus în prestațiile de „asistență socială”. În plus, potrivit Avvocatura dello Stato, articolul 29 din Directiva 2011/95/UE nu ar conține norme direct aplicabile, întrucât nu este suficient de precis.

[omissis]

[alte aspecte strict interne] Prin urmare, Avvocatura dello Stato solicită respingerea cererilor formulate de reclamante.

4. Cu privire la oportunitatea de a adresa întrebările preliminare

Data fiind existența unui litigiu între părți cu privire la interpretarea dreptului Uniunii Europene, prezenta instanță consideră că este necesar să sesizeze Curtea de Justiție cu unele dintre problemele de interpretare ridicate de reclamante.

Astfel, soluționarea cauzei depinde în mod direct de răspunsul la întrebările preliminare.

Cu titlu preliminar, prezenta instanță împărtășește interpretarea propusă de Avvocatura dello Stato în ceea ce privește modificarea legislativă cu caracter temporar prevăzută la articolul 90 bis din Decretul-lege nr. 18/2020. Intervenția legislativă urmărește în mod evident să extindă, în anul 2020, categoria beneficiarilor cardului la familiile cu cel puțin un copil aflat în întreținere, fără a modifica, în rest, reglementarea prevăzută la articolul 1 alineatul 391 din Legea nr. 208/2015, la care se face trimitere în mod expres. Astfel, interpretarea diferită propusă de reclamante este contrară sensului literal și finalității acestor dispoziții. Pe de altă parte, în cazul în care s-ar reține această interpretare, cererea ar fi inadmisibilă pentru lipsa interesului de a exercita acțiunea, întrucât nu ar privi o discriminare actuală, ci una viitoare și potențială.

Problemele de interpretare puse în discuția părților depind în mare măsură de includerea sau de neincluderea „cardului de familie” în sfera uneia dintre noțiunile de „prestații sociale”, de „asistență socială”, de „protecție socială”, de „acces la bunuri și servicii” sau de „prestație familială” prevăzute de directivele citate anterior și de Regulamentul (CE) nr. 883/2004.

Prezenta cauză are un caracter particular, dat fiind că pierderea de venit care rezultă din rabaturile acordate familiilor care beneficiază de „cardul de familie” este suportată de furnizorii de bunuri și de servicii, publici sau privați, care decid să încheie convenția cu Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Totuși, această din urmă [OR 5] autoritate administrativă este abilitată să examineze cererile, să acorde „cardul de familie” și să publice denumirea entităților publice și private care sunt părți la convenție, cheltuielile fiind suportate de bugetul public. Acest lucru se realizează prin intermediul unui site internet administrat de o societate *in house* controlată de Ministero dell'economia. [omissis]

Obiecția formulată de Avvocatura dello Stato cu privire la problema (a se vedea punctul 2.IV de mai sus) ridicată de reclamante în ceea ce privește articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE este întemeiată. Astfel, un resortisant al unui stat membru al Uniunii Europene care are reședința legală în Italia poate să obțină „cardul de familie”, care este valabil pentru întreaga gospodărie. Într-un astfel de caz, un resortisant al unui stat terț nu ar fi exclus de la acordarea „cardului de familie”, întrucât are calitatea de membru de familie al unui cetățean european și de titular al dreptului de ședere. Prin urmare, nu este necesar să se ridice o problemă de interpretare în această privință.

[omissis] [aspecte de procedură internă]

Problemele juridice ridicate de reclamante și contestate de Avvocatura dello Stato trebuie soluționate printr-o interpretare autonomă a dreptului Uniunii Europene. Pentru acest motiv, dată fiind existența unui litigiu relevant între părți cu privire la

această interpretare, este necesar să se adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene întrebările preliminare precizate în dispozitiv.

Pentru aceste motive,

A) Adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarele întrebări preliminare:

1. Articolul 11 alineatul (1) litera (d) sau (f) din Directiva 2003/109/CE se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că guvernul unui stat membru eliberează numai resortisanților statului membru respectiv și ai altor state membre ale Uniunii Europene, cu excluderea resortisanților unor state terțe care beneficiază de statutul de rezident pe termen lung, un document care dă dreptul la un rabat pentru achiziționarea de bunuri sau de servicii acordat de entități publice și private care au încheiat o convenție cu guvernul statului membru în cauză?
2. Articolul 12 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2011/98/UE coroborat cu articolul 1 litera (z) și cu articolul 3 litera (j) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 sau articolul 12 alineatul (1) litera (g) din Directiva 2011/98/UE se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că guvernul unui stat membru eliberează numai resortisanților statului membru respectiv și ai altor state membre ale Uniunii Europene, cu excluderea resortisanților unor state terțe menționați la articolul 3 alineatul (1) literele (b) și (c) din Directiva 2011/98/UE, un document care dă dreptul la un rabat pentru achiziționarea de bunuri sau de servicii acordat de entități publice și private care au încheiat o convenție cu guvernul statului membru în cauză?
3. Articolul 14 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2009/50/CE coroborat cu articolul 1 litera (z) și cu articolul 3 litera (j) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 sau articolul 14 alineatul (1) litera (g) din Directiva 2009/50/CE se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că guvernul unui stat membru eliberează numai resortisanților statului membru respectiv și ai altor state membre ale Uniunii Europene, cu excluderea resortisanților unor state terțe care dețin „cardul albastru european” în temeiul Directivei 2009/50/CE, un document care dă dreptul la un rabat pentru achiziționarea de bunuri sau de servicii acordat de entități publice și private care au încheiat o convenție cu guvernul statului membru în cauză?
4. Articolul 29 din Directiva 2011/95/UE se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că guvernul unui stat membru numai resortisanților **[OR 6]** statului

membru respectiv și ai altor state membre ale Uniunii Europene, cu excluderea resortisanților unor state terțe care beneficiază de protecție internațională, un document care dă dreptul la un rabat pentru achiziționarea de bunuri sau de servicii acordat de entități publice și private care au încheiat o convenție cu guvernul statului membru în cauză?

[*omissis*] [formule procedurale]

Milano, 14 septembrie 2020

[*omissis*]

DOCUMENT DE LUCRU