

Дело C-462/20

Преюдициално запитване

Дата на постъпване:

25 септември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunale di Milano (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

14 септември 2020 г.

Жалбоподатели:

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

Ответници:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO - Sezione Lavoro

(Районен съд Милано, Отделение по трудовоправни въпроси)

[...]

В производството между:

- ASGI — Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (Асоциация за изучаване на имиграционното право), 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 (Асоциация NAGA — Доброволческа организация за социално и здравно обслужване и за правата на чуждестранни граждани, роми и синти)

[...]

жалбоподатели

И

- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia (Председателство на Министерския съвет — Отдел за семейни политики)
- Ministero dell'economia e delle finanze (Министерство на икономиката и финансите, Италия),

представявани и защитавани от

Avvocatura dello Stato (Държавен правен съвет), [...]

ответници

[...]

ОТБЕЛЯЗВА

1. Националното право и фактите по делото

Член 1, параграф 391 от Закон № 208/2015, изменен със Закон № 145/2018, гласи: „От 2016 г. се създава семейна карта, предназначена за семейства, състоящи се от италиански граждани или граждани на държави — членки на Европейския съюз, законно пребиваващи в Италия, с поне три живеещи със семейството деца на възраст под 26 години. Картата се издава на семействата при поискване съгласно критериите и условията, установени с декрет на министър-председателя или на министъра на семейната политика и хората с увреждания, съгласуван с министъра на икономиката и финансите, който трябва да бъде издаден в срок до три месеца от датата на влизане в сила на настоящата разпоредба. Картата осигурява достъп до отстъпки при закупуването на стоки или услуги или тарифни намаления, предоставени от публични или частни субекти, включени в инициативата. Субектите, участващи в инициативата, които предоставят отстъпки или намаления, по-големи от обичайно практикуваните на пазара, могат да използват своето участие в инициативата за популяризиране и рекламни цели“.

Тази разпоредба е приложена с постановление на правителството [...] от 27 юни 2019 г. Това постановление предвижда, че заинтересованите субекти получават „семејната карта“ от отдела за семејни политики на Председателството на Министерския съвет след конкретно искане. Искането трябва да бъде подадено чрез *интернет сайт* и в него заявителят трябва да декларира, че отговаря на изискванията, предвидени в закона, по-специално, че има статут на италиански гражданин или гражданин на [ориг. 2] държава — членка на ЕС, законно пребиваващ в Италия. Интернет сайтът е активиран неотдавна [...]. *Avvocatura dello Stato* посочва, че този сайт се управлява от дружеството *Sogei s.p.a.*, което е дружество *in house*, изцяло притежавано от Министерството на икономиката.

Публичните или частните доставчици на стоки и услуги (например търговците) могат доброволно да се включат в инициативата. За целта те могат да сключат споразумение с отдела за семејни политики на Председателството на Министерския съвет. Те трябва да се ангажират да осигурят отстъпка от най-малко 5 % от продажната цена на определени стоки или услуги, избрани от самите доставчици, в полза на притежателите на картите. Имената на участващите доставчици се рекламират на същия интернет сайт, посочен по-горе.

Член 90 bis от Декрет-закон № 18/2020, въведен със Закон за преобразуване № 27/2020, предвижда, че „за 2020 г. семејната карта, посочена в член 1, параграф 391 от Закон № 208 от 28 декември 2015 г., е предназначена за семейства с поне едно дете на издръжка“. Разпоредбата е приета заедно с други мерки за борба с икономическите и социалните последици от епидемията от COVID-19. Тя намалява изискването, свързано с децата на издръжка, но не променя другите характеристики на „семејната карта“, по-специално изискванията, свързани с гражданството на заявителя. Във всеки случай страните потвърждават, че на практика гражданите на трети държави понастоящем нямат право да кандидатстват за „семејната карта“.

На 31 март 2020 г. асоциацията ASGI заедно с други две асоциации, които не са жалбоподатели, изпраща писмо до отдела за семејни политики на Председателството на Министерския съвет. В него тя посочва, че описаната по-горе правна уредба на „семејната карта“ представлява дискриминация въз основа на националност или етническа принадлежност на гражданите на трети държави и нарушава член 11 от Директива 2003/109/ЕО, член 24 от Директива 2004/38/ЕО, член 29 от Директива 2011/95/ЕС и член 12 от Директива 2011/98/ЕС. Поради това ASGI иска законът за „семејната карта“ да бъде оставен без приложение в частта, в която не се позволява предоставянето ѝ на граждани на трети държави, които имат правно положение, защитено от тези директиви.

Освен това асоциацията иска да бъде направено тълкуване на член 90 bis от Декрет-закон № 18/2020 в смисъл, че той премахва всички изисквания, освен това — да има поне едно дете на издръжка.

Писмото остава без отговор. Поради това асоциациите жалбоподатели сезират настоящия съд със специалното производство за спорове, свързани с дискриминация.

2. Въпросите на асоциациите жалбоподатели

Асоциациите жалбоподатели посочват, че националната правна уредба относно „семейната карта“ противоречи на следните разпоредби на правото на ЕС, тъй като не позволява тя да бъде издадена на някои категории граждани на трети държави.

- I. Член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109/ЕО, тъй като според жалбоподателите „семейната карта“ попада в обхвата на понятията „социалното осигуряване, социално подпомагане и социална закрила“, предвидени в разпоредбата. От друга страна, италианската държава не е упражнила изрично възможността за дерогация по член 11, параграф 4 от Директивата. Ето защо това водело до незаконосъобразно изключване на дългосрочно пребиваващите граждани на трети държави от правото да получат „семейната карта“.
- II. Член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС във връзка с член 1, буква щ) и член 3, буква й) от Регламент (ЕО) № 883/2004, тъй като според жалбоподателите „семейната карта“ е част от „семейните обезщетения“, както са определени в Регламент (ЕО) № 883/2004. За тези обезщетения е предвидено равно третиране на гражданите на държавата членка и гражданите на трети държави, посочени в член 3, параграф 1, букви б) и в) от Директива 2011/98/ЕС. За целта начинът на финансиране на обезщетението не бил от значение: според жалбоподателите обезщетението попада в обхвата на самостоятелното понятие „социална сигурност“ по смисъла на правото на ЕС. Ето защо това водело до незаконосъобразно изключване на граждани на трети държави, притежаващи единното разрешение по Директива 2011/98/ЕС, от правото да получат „семейната карта“.

[ориг. 3]

- III. Член 14, параграф 1, буква д) от Директива 2009/50/ЕО във връзка с член 1, буква щ) и член 3, буква й) от Регламент (ЕО) № 883/2004, към се който се извършва препращане по силата на член 90 от същия регламент, който заменя предишните препращания към Регламент (ЕИО) № 1408/71. Горното е поради същите причини и със същите последици, които вече са уточнени в предходната точка II, по отношение на граждани на трети държави, притежаващи „синя карта на ЕС“. Съдържащото се в жалбата позоваване на Директива 2000/50/ЕО трябва да се счита за резултат от обикновена печатна грешка, която може веднага да бъде установена в светлината на позоваването на „висококвалифицирани чужденци“.

- IV. Член 24, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО, тъй като според жалбоподателите обезщетението попада в обхвата на „социалната сигурност“, която на свой ред попада в приложното поле на Договорите. Това водело до незаконосъобразно изключване на гражданина на трета държава, член на семейството, попадащ в приложното поле на Директива 2004/38/ЕО.
- V. Член 29 от Директива 2011/95/ЕС, тъй като според жалбоподателите „семејната карта“ попада в обхвата на предвиденото в него понятие „социални грижи“. Жалбоподателите уточняват, че Италия не се е възползвала от възможността да ограничи равното третиране до основните обезщетения, предвидено в член 29, параграф 2 от Директива 2011/95/ЕС. Всъщност член 27, параграф 1 от Законодателен декрет № 251/2007 предвижда, че: *„Лицата със статут на бежанец и статут на субсидиарна закрила имат право на същото третиране, което е признато на италианските граждани в областта на социалните и медицинските грижи“*. Този текст не е изменен със Законодателен декрет № 18/2014, който транспонира Директива 2011/95/ЕС. Това водело до незаконосъобразно изключване на граждани на трети държави, които се ползват от международна закрила, от правото на „семејна карта“.

В съдебното заседание защитникът на асоциациите жалбоподатели уточнява, че противоречието на националното законодателство с правото на ЕС, посочено в точки I, II и III по-горе, съществува и ако издаването на „семејната карта“ се разглежда като „услуга“ по смисъла на член 11, параграф 1, буква е) от Директива 2003/109/ЕО, член 12, буква ж) от Директива 2011/98/ЕС и член 14, параграф 1, буква ж) от Директива 2009/50/ЕО.

Според жалбоподателите всички горепосочени директиви съдържат *ясни, точни и безусловни* разпоредби по отношение на разглеждания в случая въпрос. Следователно те били пряко приложими в националния правен ред.

Поради това жалбоподателите искат настоящият съд да остави без приложение националната правна уредба в частта, в която изключва горепосочените категории граждани на трети държави от обезщетението, наречено „семејна карта“. Вследствие на това те искат от този съд да нареди на административните органи ответници да изменят постановлението на правителството, издадено с декрет от [27] юни 2019 г., и да позволят на тези субекти да получат „семејната карта“.

3. Защитата на *Avvocatura dello Stato*

Avvocatura dello Stato [...] [процедурни въпроси] изразява позицията си по същество по поставените от жалбоподателите въпроси.

Във връзка с изменението в законодателството, въведено с Декрет-закон № 18/2020, административните органи ответници считат, че то се отнася само до броя на членовете на семейството и децата на издръжка, необходими за получаването на „семејната карта“. Не е направено никакво изменение на изискванията за гражданство.

По отношение на противоречията с европейското законодателство, посочени от жалбоподателите, *Avvocatura dello Stato* отговаря с доводите, обобщени по-долу.

- I. По отношение на противоречието с Директива 2003/109/ЕО *Avvocatura dello Stato* отрича, че „семејната карта“ попада в обхвата на понятието „социално подпомагане и закрила“. Всъщност според него тя представлява мярка „за подпомагане на семейството“ и „за намаляване на разходите за услуги за семейството“. Тя обаче не зависи от доходите на получателите. Освен това няма обезщетения за сметка на [ориг. 4] публичната администрация, тъй като отстъпките се прилагат от доставчиците на стоки и услуги, участващи в споразумението.
- II. По подобни причини *Avvocatura dello Stato* отрича противоречието с Директива 2011/98/ЕС. Не ставало въпрос за „семејни обезщетения“, тъй като няма публично участие във финансирането на разходите за издръжка на децата. Това се потвърждавало от факта, че Европейската комисия вече е започнала производство за установяване на нарушение (№ 2100/2019) поради нетранспонирането на Директива 2011/08/ЕО от страна на Италия във връзка с предоставянето на социални помощи на дългосрочно пребиваващите работници от трети държави. Сред социалните помощи, от които работниците от трети държави са незаконосъобразно изключени, Комисията не включва „семејната карта“.
- III. *Avvocatura dello Stato* отрича противоречието на националното законодателство с Директива 2009/50/ЕО по същите причини, като посочените в точка II по-горе.
- IV. Според *Avvocatura dello Stato* позоваването на член 24 от Директива 2004/38/ЕО не е релевантно, тъй като ако един от родителите е гражданин на държава — членка на ЕС, той може да получи „семејната карта“ в полза на всички останали членове на семейството, независимо от тяхната националност.
- V. *Avvocatura dello Stato* отрича също противоречието с член 29 от Директива 2011/95/ЕС. Поради вече изложените в точки I и II по-горе причини „семејната карта“ не била сред обезщетенията за „социални грижи“. Освен това според *Avvocatura dello Stato* член 29 от Директива 2011/95/ЕС не съдържа пряко приложими разпоредби, тъй като не е достатъчно точен.

[...] [други чисто вътрешни въпроси]

Поради това Avvocatura dello Stato иска исканията на жалбоподателите да бъдат отхвърлени.

4. По необходимостта от отправяне на преюдициално запитване

Тъй като е налице спор между страните относно тълкуването на правото на ЕС, настоящият съд счита за уместно да отправи до Съда някои от тълкувателните въпроси, поставени от жалбоподателите. Всъщност решението по делото зависи пряко от отговора на тези въпроси.

Преди всичко, настоящият съд споделя тълкуването на Avvocatura dello Stato относно временната нормативна промяна, предвидена в член 90 bis от Декрет-закон № 18/2020. Законодателната намеса очевидно има за цел да разшири за 2020 г. кръга на получателите на картата, така че да обхване семействата с поне едно дете на издръжка, без да променя в останалата част правилата, предвидени в член 1, параграф 391 от Закон № 208/2015, който изрично е посочен. Различното тълкуване, предложено от жалбоподателите, всъщност противоречи на буквалния смисъл и на целта на разпоредбите. Освен това, ако това тълкуване бъде прието, запитването би било недопустимо поради липса на правен интерес, тъй като се отнася до дискриминация, която не е настояща, а бъдеща и евентуална.

Тълкувателните въпроси, обсъждани между страните, зависят до голяма степен от това дали „семейната карта“ попада в обхвата на някое от понятията „социално осигуряване“, „социално подпомагане“, „социална закрила“, „достъп до стоки и услуги“ или „семейни обезщетения“, предвидени в горепосочените директиви и в Регламент (ЕО) № 883/2004.

Настоящият случай е особен, защото е вярно, че по-малката печалба поради отстъпката, която получават семействата, ползващи „семейната карта“, остава за сметка на публичните или частните доставчици на стоки и услуги, които решат да сключат споразумението с отдела за семейни политики на Председателството на Министерския съвет. Последният [ориг. 5] административен орган обаче отговаря — като разходите са за сметка на държавния бюджет — за обработката на заявленията, за издаването на „семейната карта“ и за рекламирането на имената на публичните и частните субекти, които участват в споразумението. Това се извършва чрез интернет сайт, управляван от дружество *in house*, притежавано от Министерство на икономиката. [...]

Основателно е възражението на Avvocatura dello Stato по въпроса (вж. по-горе 2.IV), поставен от жалбоподателите във връзка с член 24, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО. Всъщност гражданинът на държава — членка на ЕС, законно пребиваващ в Италия, може да получи „семейната карта“, която е валидна за цялото семейство. В този случай гражданинът на трета държава няма да бъде изключен от издаването на „семейната карта“, тъй като е член на семейството на европейски гражданин и има право на пребиваване.

Следователно в това отношение не следва да се поставя никакъв тълкувателен въпрос.

[...] [вътрешни процедурни въпроси]

Правните въпроси, повдигнати от жалбоподателите и оспорени от *Avvocatura dello Stato*, трябва да бъдат разрешени посредством самостоятелно тълкуване на правото на ЕС. Поради тази причина, тъй като между страните е налице съществен спор относно това тълкуване, изглежда уместно да се поставят на Съда на ЕС посочените в диспозитива преюдициални въпроси за тълкуване.

ПОРАДИ ТЕЗИ МОТИВИ

А) Отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси за тълкуване:

1. Допуска ли член 11, параграф 1, буква г) или е) от Директива 2003/109/ЕО национална правна уредба като разглежданата, която предвижда издаването от правителството на държава членка само на граждани на тази държава членка и на други държави — членки на Европейския съюз, с изключение на дългосрочно пребиваващите граждани на трети държави, на документ, който дава право на отстъпка при доставката на стоки или услуги от публични и частни субекти, сключили споразумение с правителството на тази държава членка?
2. Допуска ли член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС във връзка с член 1, буква щ) и член 3, буква й) от Регламент (ЕО) № 883/2004 или член 12, параграф 1, буква ж) от Директива 2011/98/ЕС национална правна уредба като разглежданата, която предвижда издаването от правителството на държава членка само на граждани на тази държава членка и на други държави — членки на Европейския съюз, с изключение на гражданите на трети държави, посочени в член 3, параграф 1, букви б) и в) от Директива 2011/98/ЕС, на документ, който дава право на отстъпка при доставката на стоки или услуги от публични и частни субекти, сключили споразумение с правителството на тази държава членка?
3. Допуска ли член 14, параграф 1, буква д) от Директива 2009/50/ЕО във връзка с член 1, буква щ) и член 3, буква й) от Регламент (ЕО) № 883/2004 или член 14, параграф 1, буква ж) от Директива 2009/50/ЕО национална правна уредба като разглежданата, която предвижда издаването от правителството на държава членка само на граждани на тази държава членка и на други държави — членки на Европейския съюз, с изключение на гражданите на трети държави, притежаващи „синя карта на ЕС“

по смисъла на Директива 2009/50/ЕО, на документ, който дава право на отстъпка при доставката на стоки или услуги от публични и частни субекти, сключили споразумение с правителството на тази държава членка?

4. Допуска ли член 29 от Директива 2011/95/ЕС национална правна уредба като разглежданата, която предвижда издаването от правителството на държава членка само на граждани на тази [ориг. 6] държава членка и на други държави — членки на Европейския съюз, с изключение на гражданите на трети държави, които се ползват от международна закрила, на документ, който дава право на отстъпка при доставката на стоки или услуги от публични и частни субекти, сключили споразумение с правителството на тази държава членка?

[...] [процедурни формулировки]

Милано, 14 септември 2020 г.

[...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ