

**Zadeva C-462/20**

**Predlog za sprejetje predhodne odločbe**

**Datum vložitve:**

25. september 2020

**Predložitveno sodišče:**

Tribunale di Milano (Italija)

**Datum predložitvene odločbe:**

14. september 2020

**Tožeče stranke:**

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

**Toženi stranki:**

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

---

**TRIBUNALE DI MILANO (sodišče v Milanu, Italija) – senat za delovno pravo**

[...] (ni prevedeno)

**V zadevi**

- ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (združenje za pravne študije o imigracijah) APN – Avvocati per niente onlus (nepridobitno združenje odvetnikov za brezplačno pravno pomoč)
- Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

(prostovoljska organizacija za socialno-zdravstveno pomoč in za pravice tujcev, Romov in Sintov)

[...] (ni prevedeno)

tožeče stranke

IN

- Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo sveta ministrov) – Dipartimento per le politiche della famiglia (oddelek za družinsko politiko)
- Ministero dell'economia e delle finanze (Ministrstvo za gospodarstvo in finance)

ki ju zastopa in brani Avvocatura dello Stato (državno pravobranilstvo), [...] (ni prevedeno)

toženi stranki

[...] (ni prevedeno)

UGOTAVLJA

### **1. Nacionalno pravo in predmet postopka v glavni stvari.**

Člen 1(391) legge n. 208/2015 (zakon št. 208/2015), kot je bil spremenjen z legge n. 145/2018 (zakon št. 145/2018), določa: „*Od leta 2016 je uvedena družinska kartica, namenjena družinam, ki jih sestavljajo italijanski državljani ali državljani držav članic Evropske Unije, ki zakonito prebivajo na italijanskem ozemlju, z vsaj tremi otroki v skupnem gospodinjstvu, mlajšimi od 26 let. Kartica se izda družinam, ki zanjo zaprosijo, v skladu z merili in pogoji, določenimi z uredbo predsednika sveta ministrov oziroma ministra za družino in invalidnost v soglasju z ministrom za gospodarstvo in finance, in sicer v roku treh mesecev od začetka veljavnosti te določbe. Kartica omogoča dostop do popustov za nakupe blaga in storitev ali do znižanja davka, ki jih odobrijo javni ali zasebni subjekti, ki sodelujejo v shemi. Subjekti, ki sodelujejo v shemi in odobrijo popuste ali znižanja, višje od tistih, ki se običajno uporabljajo na trgu, lahko izkoristijo svoje sodelovanje v shemi za promocijske ali oglaševalske namene*“.

Ta določba se je začela izvajati z uredbo vlade [...] (ni prevedeno) z dne 27. junija 2019. Ta uredba določa, da oddelek za družinsko politiko pri predsedstvu sveta ministrov zadevnim subjektom izda „družinsko kartico“ na podlagi ustrezne vloge. Vlogo je treba vložiti na spletnem mestu, vlagatelj pa mora v vlogi izjaviti, da izpolnjuje zakonsko določene zahteve, zlasti da je italijanski državljan ali državljan države članice EU, ki zakonito prebiva v Italiji. Spletno mesto je bilo vzpostavljeno pred kratkim [...] (ni prevedeno). Državno

pravobranilstvo je sporočilo, da spletno mesto upravlja družba Sogei s.p.a., ki je družba *in house*, v celoti pod nadzorom ministrstva za gospodarstvo.

Javni ali zasebni ponudniki blaga in storitev (na primer trgovci) lahko v shemi sodelujejo prostovoljno. V ta namen lahko sklenejo pogodbo z oddelkom za družinsko politiko pri predsedstvu sveta ministrov. Zavezati se morajo, da bodo za določeno blago ali storitve, ki jih izberejo ponudniki sami, imetnikom kartice zagotovili vsaj 5-odstoten popust glede na ceno, zaračunano potrošnikom. Imena sodelujočih ponudnikov se objavijo na zgoraj navedenem spletnem mestu.

Člen 90a decreto legge n. 18/2020 (uredba-zakon št. 18/2020), dodan z legge di conversione n. 27/2020 (zakon o preoblikovanju št. 27/2020), določa: „*Za leto 2020 je družinska kartica iz člena 1(391) zakona št. 208 z dne 28. decembra 2015 namenjena družinam z vsaj enim vzdrževanim otrokom*“. Določba je bila sprejeta skupaj z drugimi ukrepi za ublažitev ekonomskih in socialnih posledic epidemije COVID-19. Zmanjšala je zahtevo glede vzdrževanih otrok, vendar ni spremenila drugih značilnosti „družinske kartice“, zlasti zahtev glede državljanstva prosilca. Stranke so v vsakem primeru potrdile, da državljani tretjih držav trenutno dejansko ne morejo vložiti prošnje za pridobitev „družinske kartice“.

Združenje ASGI je 31. marca 2020 skupaj z dvema drugima združenjema, ki ne sodelujeta v postopku kot tožeči stranki, poslalo dopis oddelku za družinsko politiko pri predsedstvu sveta ministrov. V dopisu je očitalo, da naj bi zgoraj navedena ureditev „družinske kartice“ pomenila diskriminacijo na podlagi narodnosti ali etnične pripadnosti državljanov tretjih držav in kršila člen 11 Direktive 2003/109/ES, člen 24 Direktive 38/2004/ES, člen 29 Direktive 95/2011/EU in člen 12 Direktive 98/2011/EU. ASGI je zato predlagalo, naj se zakon o „družinski kartici“ preneha uporabljati v delu, v katerem ne omogoča izdaje kartice državljanom tretjih držav, nosilcem pravnih položajev, varovanih v navedenih direktivah.

Predlagala je tudi razlago člena 90a uredbe-zakona št. 18/2020 v smislu, da so odpravljene vse zahteve, razen zahteve po vsaj enem vzdrževanem otroku.

Odgovora na dopis ni prejelo. Zato so tožeča združenja pri predložitvenem sodišču sprožila posebni postopek za spore s področja diskriminacije.

## **2. Predlogi tožečih združenj.**

Tožeča združenja trdijo, da je nacionalna ureditev „družinskih kartic“ v nasprotju z naslednjimi določbami prava Evropske unije, ker ne omogoča izdaje te kartice nekaterim kategorijam državljanov tretjih držav.

- I. Člen 11(1)(d) Direktive 2003/109/ES, ker naj bi po mnenju tožečih strank „družinska kartica“ spadala v obseg pojmov „socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva“ iz te določbe. Po drugi strani naj italijanska država

ne bi izrecno izkoristila možnosti odstopanja iz člena 11(4) te direktive. Iz tega torej izhaja, da je izključitev državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, iz pravice do pridobitve „družinske kartice“ nezakonita.

- II. Člen 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU v povezavi s členom 1(z) in členom 3(j) Uredbe 2004/883/ES, ker naj bi po mnenju tožečih strank „družinska kartica“ spadala med „družinske dajatve“, kot so opredeljene v Uredbi 2004/883/ES. Za te dajatve je predvideno enako obravnavanje državljanov države članice in državljanov tretjih držav iz člena 3(1)(b) in (c) Direktive 2011/98/EU. Za ta namen naj ne bi bil pomemben način financiranja dajatve: ta naj bi po mnenju tožečih strank spadala v samostojni pojem „socialne varnosti“ v smislu prava EU. Iz tega naj bi torej izhajalo, da je izključitev državljanov tretjih držav, ki imajo enotno dovoljenje iz Direktive 2011/98/EU, iz pravice do pridobitve „družinske kartice“ nezakonita.
- III. Člen 14(1)(e) Direktive 2009/50/ES v povezavi s členom 1(z) in členom 3(j) Uredbe 2004/883/ES, na katero se je treba sklicevati na podlagi člena 90, ki je nadomestil predhodna sklicevanja na Uredbo 1408/71/EGS. To velja iz istih razlogov in z enakimi posledicami, kot so navedeni že v točki II zgoraj, za državljanke tretjih držav, imetnike „modre karte EU“. Sklicevanje v tožbi na Direktivo 2000/50/ES se mora šteti za posledico materialne napake, ki se takoj prepozna kot taka zaradi sklicevanja na „visokokvalificirane tujce“.
- IV. Člen 24(1) Direktive 2004/38/ES, ker dajatev po mnenju tožečih strank spada na področje „socialne varnosti“, ki spada na področje uporabe Pogodb. Iz tega naj bi izhajalo, da je izključitev družinskega člana, državljan tretje države, ki spada na področje uporabe Direktive 2004/38/ES, nezakonita.
- V. Člen 29 Direktive 2011/95/EU, ker po mnenju tožečih strank „družinska kartica“ spada v obseg uporabe tam določenega pojma „socialna pomoč“. Tožeče stranke pojasnjujejo, da Italija ni izkoristila možnosti omejitve enakega obravnavanja na osnovne ugodnosti, določene v členu 29(2) Direktive 2011/95/EU. Člen 27(1) decreto legislativo n. 251/2007 (zakonska uredba št. 251/2007) namreč določa: *„Osebe s statusom begunca in osebe s subsidiarno zaščito imajo na področju socialne blaginje in zdravstvene oskrbe pravico do enakega obravnavanja, kot je priznано italijanskim državljanom“*. To besedilo ni bilo spremenjeno z decreto legislativo n. 18/2014 (zakonska uredba št. 18/2014) o prenosu Direktive št. 2011/95/EU. Iz tega naj bi torej izhajalo, da je izključitev državljanov tretjih držav, ki uživajo mednarodno zaščito, iz pravice do pridobitve „družinske kartice“ nezakonita.

Na obravnavi je odvetnik tožečih združenj pojasnil, da bi bila nacionalna zakonodaja neskladna s pravom Evropske unije, kot je navedeno v točkah I, II in III zgoraj, tudi če bi se izdaja „družinske kartice“ štela za „storitev“ v smislu

člena 11(1)(f) Direktive 2003/109/ES, člena 12(g) Direktive 2011/98/EU in člena 14(1)(g) Direktive 2009/50/ES.

Tožeče stranke menijo, da vse navedene direktive z vidika, ki je pomemben v obravnavani zadevi, vsebujejo *jasne, natančne in brezpogojne* določbe. Zato naj bi jih bilo treba neposredno uporabljati v nacionalnem pravu.

Tožeče stranke zato predlagajo, naj predložitveno sodišče ne uporabi nacionalnega prava v delu, v katerem so iz uporabe „družinske kartice“ izključene zgoraj navedene kategorije državljanov tretjih držav. Posledično predlagajo, naj predložitveno sodišče toženima upravnima organoma odredi, da morata spremeniti vladni predpis, sprejet z uredbo z dne [27.] junija 2019, in tem subjektom omogočiti pridobitev „družinske kartice“.

### 3. Obramba državnega pravobranilstva.

Državno pravobranilstvo [...] (ni prevedeno) [postopek] je sprejelo stališče v zvezi s predlogi tožečih strank.

Tožena upravna organa menita, da se je zakonodajna sprememba, sprejeta z uredbo-zakonom št. 18/2020, nanašala samo na število družinskih članov in vzdrževanih otrok, ki se zahteva za pridobitev „družinske kartice“. Zahteve glede državljanstva naj ne bi bile spremenjene.

Glede nasprotja z evropsko zakonodajo, ki ga očitajo tožeče stranke, je pravobranilstvo odgovorilo s trditvami, povzetimi v nadaljevanju.

- I. Državno pravobranilstvo glede nasprotja z Direktivo 2003/109/ES trdi, da „družinska kartica“ ne spada v pojem „socialna pomoč in socialno varstvo“. Po njegovem mnenju je to ukrep „podpore družinam“ in „zniževanja stroškov storitev za družine“. Vendar pa je odvisen od dohodkov prejemnikov. Poleg tega storitve ne bremenijo javne uprave, ker popuste izvajajo ponudniki blaga in storitev, ki sodelujejo v shemi.
- II. Pravobranilstvo iz istih razlogov zanika tudi nasprotje z Direktivo 2011/98/EU. Trdi, da naj ne bi šlo za „družinske dajatve“, ker ne gre za javno sofinanciranje stroškov vzdrževanja otrok. To naj bi potrjevalo dejstvo, da je Evropska komisija že začela postopek za ugotavljanje kršitev (št. 2100/2019), ker naj Italija ne bi prenesla Direktive 2011/08/ES glede priznavanja socialnih prejemkov delavcem tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Komisija med socialne prejemke, iz katerih so nezakonito izključeni delavci iz tretjih držav, ni vključila „družinske kartice“.
- III. Pravobranilstvo trdi, da nacionalna zakonodaja iz istih razlogov kot v točki II ni v nasprotju z Direktivo 2009/50/ES.

- IV. Po mnenju državnega pravobranilstva naj ne bi bilo upoštevno sklicevanje na člen 24 Direktive 2004/38/ES, ker če je eden od staršev državljan države članice EU, lahko pridobi „družinsko kartico“ za vse ostale družinske člane, ne glede na njihovo državljanstvo.
- V. Državno pravobranilstvo tudi zanika nasprotje s členom 29 Direktive 2011/95/EU. Iz razlogov, navedenih že v točkah I in II zgoraj, naj „družinska kartica“ ne bi spadala med ugodnosti „socialne pomoči“. Po mnenju pravobranilstva naj člen 29 Direktive 2011/95/EU tudi ne bi vseboval predpisov, ki se neposredno uporabljajo, ker ni dovolj natančen.

[...] (ni prevedeno)

[druga popolnoma interna vprašanja] Zato državno pravobranilstvo predlaga, naj se predlogi tožečih strank zavrnejo.

#### **4. Primernost vprašanja za predhodno odločanje.**

Ker obstaja spor med strankami glede razlage prava EU, predložitveno sodišče meni, da je primerno, da se Sodišču Evropske unije predložijo vprašanja za razlago, ki so jih zastavile tožeče stranke. Odločitev v zadevi je namreč neposredno odvisna od odgovora na ta vprašanja.

Predhodno, predložitveno sodišče se strinja z razlago državnega tožilstva gledečasne zakonodajne spremembe iz člena 90a uredbe-zakona št. 18/2020. Zakonodajni ukrep je očitno namenjen temu, da v letu 2020 razširi krog upravičencev do družinske kartice na družine z vsaj enim vzdrževanim otrokom, pri tem pa ne spreminja izrecno navedene ureditve iz člena 1(391) zakona št. 208/2015. Drugačna razlaga, ki jo predlagajo tožeče stranke, je namreč v nasprotju s pomenom in namenom besedila določb. Poleg tega, če bi bila sprejeta taka razlaga, bi bil predlog nedopusten zaradi pomanjkanja pravnega interesa v zvezi z diskriminacijo, ki ni aktualna, ampak prihodnja in potencialna.

Vprašanja v zvezi z razlago, o katerih se stranke ne strinjajo, so v veliki meri odvisna od tega, ali „družinska kartica“ spada v pojem „socialnih prejemkov“, „socialne pomoči“, „socialnega varstva“, „dostopa do blaga in storitev“ ali „družinske dajatve“ iz zgoraj navedenih direktiv in Uredbe 2004/883/ES.

Obravnavana zadeva je posebna, ker je res, da manjši zaslužek zaradi popusta, ki se prizna družinam imetnicam „družinske kartice“, bremeni javne ali zasebne ponudnike blaga in storitev, ki se odločijo za sklenitev pogodbe z oddelkom za družinsko politiko pri predsedstvu sveta ministrov. Vendar pa ta upravni organ nosi stroške v breme proračuna za obravnavo prošenj, izdajo „družinske kartice“ in objavo imen javnih in zasebnih subjektov, ki so pristopili k shemi. To izvaja prek spletnega mesta, ki ga upravlja družba *in house* pod nadzorom ministrstva za gospodarstvo. [...] (ni prevedeno)

Ugovor državnega pravobranilstva v zvezi z vprašanjem (glej zgoraj 2.IV), ki so ga zastavile tožeče stranke v zvezi s členom 24(1) Direktive 2004/38/ES, je utemeljen. Državljan države članice EU, ki zakonito prebiva v Italiji, lahko namreč pridobi „družinsko kartico“, ki velja za celo družino. V tem primeru naj državljan tretje države ne bi bil izključen iz pravice do prejema „družinske kartice“, ker je družinski član evropskega državljana in imetnik pravice do prebivanja. V zvezi s tem torej ni treba zastaviti vprašanja za razlago.

[...] (ni prevedeno) [podatki o nacionalnem postopku]

Pravna vprašanja, ki so jih zastavile tožeče stranke in jim ugovarja državno pravobranilstvo, je treba razrešiti z uporabo avtonomne razlage prava EU. Zato je glede na to, da se stranke ne strinjajo glede razlage, primerno, da se na Sodišče Evropske unije naslovi predlog za sprejetje predhodne odločbe z vprašanji, navedenimi v izreku.

### IZ TEH RAZLOGOV

A) Sodišču Evropske unije predloži ta vprašanja za predhodno odločanje:

1. Ali člen 11(1), (d) ali (f), Direktive 2003/109/ES nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je obravnavana, ki določa, da vlada države članice izda dokument, ki daje pravico do popusta na dobavo blaga ali storitev s strani javnih ali zasebnih subjektov, ki so sklenili pogodbo z vlado te države članice, samo državljanom te države članice in drugih držav članic Evropske unije, pri čemer so izključeni državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas?
2. Ali člen 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU v povezavi s členom 1(z) in členom 3(j) Uredbe 2004/883/ES ali člen 12(1)(g) Direktive 2011/98/EU nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je obravnavana, ki določa, da vlada države članice izda dokument, ki daje pravico do popusta na dobavo blaga ali storitev s strani javnih ali zasebnih subjektov, ki so sklenili pogodbo z vlado te države članice, samo državljanom te države članice in drugih držav članic Evropske unije, pri čemer so izključeni državljani tretjih držav iz člena 3(1)(b) in (c) Direktive 2011/98/EU?
3. Ali člen 14(1)(e) Direktive 2009/50/ES v povezavi s členom 1(z) in členom 3(j) Uredbe 2004/883/ES ali člen 14(1)(g) Direktive 2009/50/ES nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je obravnavana, ki določa, da vlada države članice izda dokument, ki daje pravico do popusta na dobavo blaga ali storitev s strani javnih ali zasebnih subjektov, ki so sklenili pogodbo z vlado te države članice, samo državljanom te države članice in drugih držav članic Evropske unije, pri čemer so izključeni državljani tretjih držav, ki so imetniki „modre karte EU“ iz Direktive 2009/50/ES?

4. Ali člen 29 Direktive 2011/95/EU nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je obravnavana, ki določa, da vlada države članice izda dokument, ki daje pravico do popusta na dobavo blaga ali storitev s strani javnih ali zasebnih subjektov, ki so sklenili pogodbo z vlado te države članice, samo državljanom te države članice in drugih držav članic Evropske unije, pri čemer so izključeni državljani tretjih držav, ki uživajo mednarodno zaščito?

[...] (ni prevedeno) [standardne navedbe]

V Milanu, 14. septembra 2020.

[...] (ni prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT