

**Processo C-462/20**

**Pedido de decisão prejudicial**

**Data de entrada:**

25 de setembro de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio**

*Tribunale di Milano*

**Data da decisão de reenvio:**

14 de setembro de 2020

**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*

**Demandados:**

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

*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

---

**TRIBUNALE DI MILANO (TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA DE MILÃO, Itália) - Secção do Trabalho**

[*Omissis*]

No processo entre:

- ASGI - *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione* (Associação para os Estudos Jurídicos sobre a Imigração) APN - *Avvocati per niente onlus* [Advogados *pro bono*, ONLUS (organização sem fins lucrativos de utilidade social)]

- *Associazione NAGA - Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti* (Associação NAGA – Organização de Voluntariado para a Assistência Social e Sanitária e para os Direitos dos Estrangeiros, Roma e *Sinti*)

[*Omissis*]

Demandantes

E

- *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia* (Presidência do Conselho de Ministros - Departamento para as Políticas da Família, Itália)
- *Ministero dell'Economia e delle Finanze* (Ministério da Economia e das Finanças, Itália)

ambos representados e defendidos pela Avvocatura dello Stato, [*omissis*]

Demandados

[*Omissis*]

OBSERVA

### **1 - Direito nacional e factos do litígio**

O artigo 1.º, n.º 391, da Lei n.º 208/2015, alterado pela Lei n.º 145/2018, dispõe: «*A partir de 2016, é instituído o cartão da família, destinado às famílias constituídas por nacionais italianos ou pertencentes a países membros da União Europeia que residam legalmente no território italiano, com pelo menos três filhos a cargo e de idade inferior a 26 anos. O cartão é emitido às famílias que o requeiram segundo os critérios e modalidades estabelecidos por decreto do Presidente del Consiglio dei ministri (Presidente do Conselho de Ministros, Itália) ou do Ministro per la famiglia e le disabilità (Ministro da Família e da Inclusão, Itália), conjuntamente com o Ministro dell'economia e delle finanze (Ministro da Economia e das Finanças, Itália), a adotar no prazo de três meses a contar da data de entrada em vigor da presente disposição. O cartão permite o acesso a descontos na aquisição de bens ou serviços ou a reduções dos preços concedidos por entidades públicas ou privadas que tenham aderido à iniciativa. As entidades que participem na iniciativa, que concedam descontos ou reduções superiores aos normalmente praticados no mercado, podem valorizar a sua participação na iniciativa para fins promocionais e publicitários.*»

Essa disposição foi executada por regulamento do Governo [*omissis*] de 27 de junho de 2019). O referido regulamento prevê que os interessados recebem o «cartão da família» do *Dipartimento per le politiche della famiglia* (Departamento

para as Políticas de Família, Itália) da *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Presidência do Conselho de Ministros, Itália), na sequência de requerimento nesse sentido. O requerimento deve ser apresentado através de um sítio *Internet* e o requerente deve declarar que preenche os requisitos previstos na lei, nomeadamente a qualidade de nacional italiano ou nacional de um Estado-Membro da União que reside legalmente em Itália. O sítio *Internet* foi recentemente ativado [*omissis*]. A *Avvocatura dello Stato* referiu que esse sítio é gerido pela sociedade *Sogei, s.p.a.*, que é uma sociedade anónima *in house*, inteiramente controlada pelo *Ministero dell'economia* (Ministério da Economia, Itália).

Os fornecedores públicos ou privados de bens e serviços (por exemplo, os comerciantes) podem aderir voluntariamente à iniciativa. Para esse fim, podem celebrar um acordo com o *Dipartimento per le politiche della famiglia* (Departamento para as Políticas da Família, Itália) da *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Presidência do Conselho de Ministros, Itália). Devem comprometer-se a assegurar aos titulares do cartão um desconto de, pelo menos, 5% em relação ao preço ao público de alguns bens ou serviços escolhidos pelos próprios fornecedores. O nome dos fornecedores aderentes é publicitado no mesmo sítio *Internet* acima referido.

O artigo 90.º *bis* do Decreto-Lei n.º 18/2020, aditado pela Lei n.º 27/2020, prevê que «[p]ara o ano de 2020, o cartão da família a que se refere o artigo 1.º, n.º 391, da Lei n.º 208, de 28 de dezembro de 2015, é destinado às famílias que tenham, pelo menos, um filho a cargo». A disposição foi adotada conjuntamente com outras medidas de luta contra os efeitos económicos e sociais da epidemia da COVID-19. Reduziu o requisito relativo aos filhos a cargo, mas não alterou as outras características do «cartão da família», nomeadamente os requisitos relativos à nacionalidade do requerente. De qualquer modo, as partes confirmaram que, de facto, aos nacionais de Estados terceiros não é atualmente permitido apresentar o pedido de «cartão da família».

Em 31 de março de 2020, a associação ASGI, conjuntamente com duas outras associações que não são partes neste processo, enviou uma carta ao *Dipartimento per le politiche della famiglia* (Departamento para as Políticas da Família, Itália) da *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Presidência do Conselho de Ministros, Itália). Alegou que a legislação relativa ao «cartão da família» acima descrita constitui uma discriminação, em razão da nacionalidade ou da etnia, dos nacionais de Estados terceiros e viola o artigo 11.º da Diretiva 2003/109/CE [do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração], o artigo 24.º da Diretiva [2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE], o artigo 29.º da Diretiva 95/2011/UE [do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativa às condições

de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado] e o artigo 12.º da Diretiva 98/2011/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro]. A ASGI pedia, portanto, que a lei que institui o «cartão da família» não seja aplicada, na medida em que não permite que este seja atribuído a nacionais de Estados terceiros titulares das situações jurídicas protegidas pelas diretivas referidas.

Pedia, além disso, que o artigo 90.º *bis* do Decreto-Lei n.º 18/2020 seja interpretado no sentido de que eliminou todos os requisitos, exceto o de ter, pelo menos, um filho a cargo.

A carta não obteve resposta. Por conseguinte, as associações demandantes instauraram neste Tribunal o processo especial para os litígios em matéria de discriminação.

## **2 - Pedidos das associações demandantes.**

As associações demandantes alegam que a legislação nacional relativa ao «cartão da família» é contrária às seguintes disposições de direito da União, na medida em que não permite a sua emissão a algumas categorias de nacionais de Estados terceiros.

- I. Artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109/CE, na medida em que, segundo as demandantes, o «cartão da família» se enquadra nos conceitos de «segurança social, assistência social e proteção social» previstos pela referida disposição. Além disso, o Estado italiano não exerceu expressamente a faculdade de derrogação prevista no artigo 11.º, n.º 4, da diretiva. Daqui resulta, portanto, a ilegalidade da exclusão dos nacionais de países terceiros, residentes de longa duração, do direito de obter o «cartão da família».
- II. Artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98/UE, em conjugação com o artigo 1.º, alínea z), e o artigo 3.º, [n.º 1], alínea j), do Regulamento 2004/883/CE, na medida em que, segundo as demandantes, o «cartão da família» enquadra-se nas «prestações familiares», conforme definidas pelo Regulamento 2004/883/CE. Para essas prestações, está prevista a igualdade de tratamento entre os nacionais do Estado-Membro e os nacionais de países terceiros a que se refere o artigo 3.º n.º 1, alíneas b) e c), da Diretiva 2011/98/UE. Para esse fim, a modalidade de financiamento da prestação não releva: segundo as demandantes, essa prestação enquadra-se no conceito autónomo de «segurança social» na aceção do direito da União. Daqui resulta, portanto, a ilegalidade da exclusão dos nacionais de países terceiros titulares da autorização única a que se refere a Diretiva 2011/98/UE do direito a obter o «cartão da família».

- III. Artigo 14.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/50/CE, em conjugação com o artigo 1.º, alínea z), e o artigo 3.º, [n.º 1], alínea j), do Regulamento 2004/883/CE, aplicável por força do seu artigo 90.º, que substituiu as remissões anteriores para o Regulamento 1408/71/CEE. Isto pelas mesmas razões e com as mesmas consequências já identificadas no precedente n.º II, no que respeita aos nacionais de países terceiros titulares do «Cartão Azul UE». A referência, contida na petição, à Diretiva 2000/50/CE deve considerar-se o resultado de um simples erro material, imediatamente reconhecível à luz da referência aos «estrangeiros altamente qualificados».
- IV. Artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38/CE, uma vez que, segundo as demandantes, a prestação se enquadra no âmbito da «segurança social», a qual integra o âmbito de aplicação dos Tratados. Daqui resulta a ilegalidade da exclusão do nacional de um país terceiro, membro da família abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/38/CE.
- V. Artigo 29.º da Diretiva 2011/95/UE, uma vez que, na opinião das demandantes, o «cartão da família» se enquadra no conceito de «assistência social» aí previsto. As demandantes precisam que a Itália não fez uso da faculdade de limitar a igualdade de tratamento às prestações sociais de base, prevista no artigo 29.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95/UE. Com efeito, o artigo 27.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 251/2007 dispõe que «[o]s titulares do estatuto de refugiado e do estatuto de proteção subsidiária têm direito ao mesmo tratamento reconhecido ao nacional italiano em matéria de segurança social e de cuidados de saúde. Este texto não foi alterado pelo Decreto Legislativo n.º 18/2014, que transpõe a Diretiva 2011/95/UE. Daqui resulta a ilegalidade da exclusão dos nacionais de países terceiros beneficiários de proteção internacional do «cartão da família».

Na audiência, o mandatário das associações demandantes precisou que a incompatibilidade da legislação nacional com o direito da União referida nos precedentes n.ºs I, II e III se mantém mesmo que a emissão do «cartão da família» seja considerada um «serviço», na aceção do artigo 11.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 2003/109/CE, do artigo 12.º, alínea g), da Diretiva 2011/98/UE e do artigo 14.º, n.º 1, alínea g), da Diretiva 2009/50/CE.

As demandantes consideram que todas as diretivas referidas contêm, para o que aqui interessa, normas *claras, precisas e incondicionais*. Por conseguinte, são diretamente aplicáveis no ordenamento nacional.

As demandantes pedem, assim, que este Tribunal não aplique a legislação nacional, na medida em que exclui da prestação denominada «cartão da família» as categorias de nacionais de países terceiros acima referidas. Em consequência, pedem a este Tribunal que ordene às Administrações recorridas que alterem o regulamento do Governo adotado pelo Decreto de [27] de junho de 2019 e permitam que essas pessoas obtenham o «cartão da família».

### 3. Defesa da Avvocatura dello Stato.

A Avvocatura dello Stato [*omissis*] [processo] tomou posição quanto ao mérito dos pedidos apresentados pelas demandantes.

No que respeita à alteração legislativa introduzida pelo Decreto-Lei n.º 18/2020, as Administrações recorridas consideram que a mesma apenas abrange o número de membros da família e de filhos a cargo exigidos para poder obter o «cartão da família». Nenhuma alteração afetou os requisitos relativos à nacionalidade.

Quanto à incompatibilidade com o direito da União denunciada pelas demandantes, a Avvocatura dello Stato respondeu com os argumentos que a seguir se resumem.

- I. No que respeita à incompatibilidade com a Diretiva 2003/109/CE, a Avvocatura dello Stato contesta que o «cartão da família» se enquadre no conceito de «assistência e proteção social». Com efeito, no seu entender, constitui uma medida «de apoio à família» e «de redução dos custos dos serviços para a família». Todavia, é independente do rendimento dos destinatários. Além disso, não há prestações a cargo da administração pública, uma vez que os descontos são praticados pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços que aderiram ao acordo.
- II Por razões análogas, a Avvocatura dello Stato contesta a incompatibilidade com a Diretiva 2011/98/UE. Alega que não se trata de «prestações familiares», na medida em que não há nenhuma contribuição pública para o financiamento dos encargos com o sustento dos filhos. Isto é confirmado pelo facto de a Comissão Europeia já ter iniciado um processo por infração (n.º 2100/2019) por não transposição da Diretiva 2011/08/UE pela Itália, no que respeita ao reconhecimento das prestações sociais aos trabalhadores nacionais de países terceiros residentes de longa duração. A Comissão não incluiu o «cartão da família» entre as prestações sociais de que foram ilegalmente excluídos os trabalhadores de países terceiros.
- III. A Avvocatura dello Stato contesta a incompatibilidade da legislação nacional com a Diretiva 2009/50/CE pelas mesmas razões referidas no precedente n.º II.
- IV. Segundo a Avvocatura dello Stato, a remissão para o artigo 24.º da Diretiva 2004/38/CE não é pertinente, uma vez que, se um dos progenitores for nacional de um Estado-Membro da União, pode obter o «cartão da família» em benefício de todos os outros membros da família, independentemente da sua nacionalidade.
- V. A Avvocatura dello Stato contesta igualmente a incompatibilidade da legislação nacional com o artigo 29.º da Diretiva 2011/95/UE. Pelas razões já expostas nos precedentes n.ºs I e II, o «cartão da família» não se enquadra entre as prestações de «assistência social». Além disso, alega que o artigo 29.º da Diretiva 2011/95/UE não contém normas diretamente aplicáveis, uma vez que não é suficientemente preciso.

[*Omissis*]

[outras questões puramente internas] Por conseguinte, a Avvocatura dello Stato requer que os pedidos das demandantes sejam julgados improcedentes.

#### 4. Quanto à oportunidade de submeter o pedido de decisão prejudicial.

Verificando-se um litígio entre as partes sobre a interpretação do direito da União, este Tribunal considera oportuno submeter ao Tribunal de Justiça algumas das questões interpretativas apresentadas pelas demandantes. Com efeito, a decisão do processo depende diretamente da solução dessas questões.

A título preliminar, este tribunal partilha a interpretação proposta pela Avvocatura dello Stato no que respeita à alteração legislativa temporária do artigo 90.º *bis* do Decreto-Lei n.º 18/2020. A intervenção legislativa visa, evidentemente, alargar, em 2020, o leque dos destinatários do cartão aos agregados familiares que tenham, pelo menos, um filho a cargo, sem alterar, quanto ao mais, o regime do artigo 1.º, n.º 391, da Lei n.º 208/2015 expressamente referida. Com efeito, a diferente interpretação proposta pelas demandantes é incompatível com o sentido literal e com a finalidade das disposições. Por outro lado, se essa interpretação fosse acolhida, o pedido seria inadmissível por falta de interesse em agir, por dizer respeito a uma discriminação não atual, mas futura e potencial.

As questões interpretativas debatidas entre as partes dependem, em grande parte, do facto de o «cartão da família» se enquadrar ou não num dos conceitos de «prestações sociais», «assistência social», «segurança social», «acesso a bens e serviços», ou «prestação familiar» previstos pelas diretivas anteriormente referidas e pelo Regulamento 2004/883/CE.

O caso em apreço é particular, pois é verdade que a diminuição de lucro que resulta do desconto de que gozam as famílias beneficiárias do «cartão da família» é assumida pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços, públicos ou privados, que decidem celebrar o acordo com o *Dipartimento per le politiche della famiglia* (Departamento para as Políticas de Família, Itália) da *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Presidência do Conselho de Ministros, Itália). Todavia, esta última Administração é responsável, sendo os encargos suportados pelo orçamento de Estado, pelo tratamento dos pedidos, pela emissão do «cartão da família» e pela publicitação dos nomes das entidades públicas e privadas que aderiram ao acordo. Tal ocorre através de um sítio *Internet* gerido por uma sociedade *in house*, controlada pelo *Ministero dell'economia* (Ministério da Economia, Itália). [*Omissis*]

A objeção da Avvocatura dello Stato relativa à questão (v., *supra*, 2.IV) suscitada pelas demandantes relativamente ao artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38/CE tem fundamento. Com efeito, o nacional de um Estado-Membro da União que reside legalmente em Itália pode obter o «cartão da família», que é válido para todo o agregado familiar. Nesse caso, o nacional de um Estado terceiro não é excluído da

emissão do «cartão da família», enquanto membro da família de um cidadão europeu e titular do direito de residência. Por conseguinte, não há que submeter qualquer questão interpretativa a esse respeito.

[*Omissis*] [questões processuais internas]

As questões jurídicas apresentadas pelas demandantes e contestadas pela Avvocatura dello Stato devem ser resolvidas com recurso à interpretação autónoma do direito da União. Por essa razão, verificando-se um litígio relevante entre as partes sobre essa interpretação, devem submeter-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia as questões prejudiciais de interpretação apresentadas no dispositivo.

Pelos fundamentos expostos,

**A) Submete** ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais de interpretação:

1. Opõe-se o artigo 11.º, n.º 1, alíneas d) ou f), da Diretiva 2003/109/CE a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a emissão, pelo Governo de um Estado-Membro, unicamente aos nacionais desse Estado-Membro e de outros Estados-Membros da União Europeia, com exclusão dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, de um documento que dá direito a um desconto no fornecimento de bens ou prestação de serviços por entidades públicas e privadas que celebraram um acordo com o Governo do Estado-Membro em causa?
2. Opõe-se o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98/UE, em conjugação com o artigo 1.º, alínea z), e o artigo 3.º, [n.º 1], alínea j), do Regulamento 2004/883/CE, ou o artigo 12.º, n.º 1, alínea g), da Diretiva 2011/98/UE, a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a emissão, pelo Governo de um Estado-Membro, unicamente aos nacionais desse Estado-Membro e de outros Estados-Membros da União Europeia, com exclusão dos nacionais de países terceiros nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alíneas b) e c), da Diretiva 2011/98/UE, de um documento que dá direito a um desconto no fornecimento de bens ou prestação de serviços por entidades públicas e privadas que celebraram um acordo com o Governo do Estado-Membro em causa?
3. Opõe-se o artigo 14.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/50/CE, em conjugação com o artigo 1.º, alínea z), e o artigo 3.º, [n.º 1], alínea j), do Regulamento 2004/883/CE, ou o artigo 14.º, n.º 1, alínea g), da Diretiva 2011/98/UE, a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a emissão, pelo Governo de um Estado-Membro, unicamente aos nacionais desse Estado-Membro e de outros Estados-Membros da União Europeia, com exclusão dos

nacionais de países terceiros titulares do «Cartão Azul UE» na aceção da Diretiva 2009/50/CE, de um documento que dá direito a um desconto no fornecimento de bens ou prestação de serviços por entidades públicas e privadas que celebraram um acordo com o Governo do Estado-Membro em causa?

4. Opõe-se o artigo 29.º da Diretiva 2011/95/UE a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê a emissão, pelo Governo de um Estado-Membro, unicamente aos nacionais desse Estado-Membro e de outros Estados-Membros da União Europeia, com exclusão dos nacionais de países terceiros que beneficiam de proteção internacional, de um documento que dá direito a um desconto no fornecimento de bens ou prestação de serviços por entidades públicas e privadas que celebraram um acordo com o Governo do Estado-Membro em causa?

[*Omissis*] [fórmulas usuais]

Milão, 14 de setembro de 2020.

[*Omissis*]

DOCUMENTO DE TRABALHO