



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
EVGENI TANCHEV
apresentadas em 11 de junho de 2020¹

Processo C-302/19

**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
contra
WS**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2011/98/UE — Direitos dos nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única — Artigo 12.º — Direito à igualdade de tratamento em matéria de segurança social — Legislação nacional que exclui os membros da família não residentes dos nacionais de países terceiros para efeitos da determinação do direito a uma prestação familiar»

I. Introdução

1. Com o seu pedido de decisão prejudicial, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) pede orientações ao Tribunal de Justiça acerca da interpretação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98/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-Membro².

2. O artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 confere aos nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única o direito à igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento no que diz respeito à segurança social. A principal questão que se coloca no caso em apreço consiste em saber se este artigo se opõe a uma legislação nacional que, contrariamente ao disposto para os nacionais do Estado-Membro de acolhimento, exclui, para efeitos da determinação do direito a uma prestação familiar, os membros da família dos nacionais de países terceiros que não residam nesse Estado.

3. Por conseguinte, o presente processo dá a oportunidade ao Tribunal de Justiça de desenvolver a sua jurisprudência relativa ao direito à igualdade de tratamento para titulares de autorizações únicas na aceção do artigo 12.º da Diretiva 2011/98, à luz do Acórdão de 21 de junho de 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

¹ Língua original: inglês.

² JO 2011, L 343, p. 1.

4. O presente processo está a ser julgado pelo Tribunal de Justiça em paralelo com outro processo, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Prestações familiares para residentes de longa duração) (C-303/19), no âmbito do qual as minhas conclusões são apresentadas hoje. Neste processo, o órgão jurisdicional de reenvio coloca uma questão semelhante relativa à interpretação do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração³, a saber, se a mesma exclusão aplicável aos nacionais de países terceiros cujos membros da família não residem no Estado-Membro de acolhimento é conforme com o direito à igualdade de tratamento de que beneficiam os residentes de longa duração ao abrigo da referida diretiva.

5. No essencial, estes dois processos colocam questões novas relativas à aplicação da igualdade de tratamento aos nacionais de países terceiros ao abrigo do direito da União e à articulação entre as Diretivas 2003/109 e 2011/98 a este respeito. Estas têm igualmente implicações potenciais para outras diretivas que contêm disposições sobre a igualdade de tratamento de nacionais de países terceiros no âmbito da União em matéria de migração legal⁴.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

6. Os considerandos 20 e 24 da Diretiva 2011/98 estabelecem:

«(20) Os nacionais de países terceiros que residem e trabalham legalmente nos Estados-Membros deverão beneficiar pelo menos de um conjunto comum de direitos baseado na igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento, independentemente da finalidade inicial ou do motivo da sua admissão. O direito à igualdade de tratamento nos domínios especificados pela presente diretiva deverá ser garantido não só aos nacionais de países terceiros admitidos num Estado-Membro para efeitos de trabalho, mas também aos que tenham sido admitidos para outros fins e aos quais tenha sido concedido acesso ao mercado de trabalho desse Estado-Membro em conformidade com outras disposições da legislação da União ou nacional, incluindo os membros da família de um trabalhador de um país terceiro admitidos no Estado-Membro em conformidade com a Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao reagrupamento familiar⁽⁵⁾; [...].

(24) Os trabalhadores de países terceiros deverão beneficiar de igualdade de tratamento em matéria de segurança social. Os ramos da segurança social são definidos no Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos regimes de segurança social⁽⁶⁾. As disposições sobre a igualdade de tratamento em matéria de segurança social constantes da presente diretiva deverão aplicar-se igualmente aos trabalhadores admitidos num Estado-Membro vindos diretamente de um país terceiro. No entanto, a presente diretiva não deverá conferir aos trabalhadores de países terceiros mais direitos do que aqueles já previstos na legislação da União em vigor no domínio da segurança social para os nacionais de países terceiros que estejam em situações transfronteiriças. Além disso, a presente diretiva não deverá conceder direitos em relação a situações não abrangidas pelo âmbito da legislação da União, como, por exemplo, em relação a membros da família que residam num país terceiro. A

3 JO 2004, L 16, p. 44.

4 V., em particular, Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair* (reformulação) (JO 2016, L 132, p. 21), artigo 22.º, que remete para as disposições relativas à igualdade de tratamento no artigo 12.º da Diretiva 2011/98. V., também, n.º 32 das presentes conclusões.

5 JO 2003, L 251, p. 12.

6 JO 2004, L 166, p. 1.

presente diretiva só deverá conferir direitos em relação a membros da família que se juntem a trabalhadores de um país terceiro para residirem num Estado-Membro com base no reagrupamento familiar ou a membros da família que já residam legalmente nesse Estado-Membro.»

7. O artigo 12.º da Diretiva 2011/98, sob a epígrafe «Direito à igualdade de tratamento», dispõe:

«1. Os trabalhadores de países terceiros a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, alíneas b) e c), beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado-Membro em que residem no que diz respeito: [...]

e) Aos ramos da segurança social, definidos no Regulamento (CE) n.º 883/2004; [...]

2. Os Estados-Membros podem restringir a igualdade de tratamento: [...]

b) Limitando os direitos conferidos, ao abrigo do n.º 1, alínea e), aos trabalhadores de países terceiros, mas não restringindo esses direitos a trabalhadores de países terceiros que estejam ou tenham estado empregados por um período mínimo de seis meses e que estejam registados como desempregados.

Além disso, os Estados-Membros podem decidir que o disposto no n.º 1, alínea e), não se aplique, no que se refere às prestações familiares, aos nacionais de países terceiros autorizados a trabalhar num Estado-Membro por um período não superior a seis meses, aos nacionais de países terceiros admitidos para efeitos de estudos ou aos nacionais de países terceiros autorizados a trabalhar com base num visto.»

B. Direito italiano

8. O artigo 2.º do Decreto legge 13 marzo 1988, n.º 69, Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (Decreto-Lei n.º 69, de 13 de março de 1988, «Normas em matéria de segurança social, para a melhoria da gestão dos organismos portuários e outras disposições urgentes»), que foi convertido, com alterações, na Lei n.º 153 de 13 de maio de 1988 (a seguir «Lei n.º 153/1988») (GURI n.º 143 de 20 de junho de 1988), introduziu o assegno per il nucleo familiare («subsídio para o agregado familiar»). Este artigo prevê:

«1. Para os trabalhadores assalariados, titulares das pensões e das prestações económicas de carácter social resultantes de trabalho por conta de outrem [...], os subsídios familiares, os subsídios complementares e todas as outras prestações familiares qualquer que seja a sua denominação [...] são substituídos pelo subsídio para o agregado familiar, quando se verificarem as condições previstas pelas disposições do presente artigo.

2. O montante do subsídio varia em função do número de membros e do rendimento do agregado familiar, conforme tabela anexa ao presente decreto. Os níveis de rendimento da referida tabela aumentam [...] para os agregados familiares cujos membros incluam pessoas que se encontrem, devido a doença ou deficiência física ou mental, na impossibilidade permanente e absoluta de terem um trabalho remunerado, ou, no caso de menores, que tenham dificuldades persistentes em desenvolver as competências e funções próprias da sua idade. Os mesmos níveis de rendimento aumentam [...] se a pessoa referida no n.º 1 for viúvo ou viúva, divorciado ou divorciada, separado ou separada judicialmente, solteiro ou solteira. Com efeitos a partir de 1 de julho de 1994, se fizerem parte do agregado familiar referido no n.º 6 dois ou mais filhos, o montante mensal do subsídio devido aumenta [...] por cada filho, com exclusão do primeiro.

[...]

6. O agregado familiar é composto pelos cônjuges, com exclusão do cônjuge efetiva e legalmente separado, e pelos filhos e equiparados [...] com idade inferior a 18 anos completos ou, sem limite de idade, se se encontrarem, por doença ou deficiência física ou mental, na impossibilidade permanente e absoluta de trabalhar. [...]

6-*bis*. Não fazem parte do agregado familiar referido no n.º 6 o cônjuge e os filhos e equiparados de um nacional estrangeiro que não tenham residência no território da República, salvo se existir no Estado do qual o estrangeiro é nacional um regime de reciprocidade de tratamento para os nacionais italianos ou tiver sido celebrada convenção internacional em matéria de prestações familiares. A determinação dos Estados nos quais vigora o princípio da reciprocidade é efetuada pelo Ministro do Trabalho e da Segurança Social, após consulta ao Ministro dos Negócios Estrangeiros. [...]

9. A Diretiva 2011/98 foi transposta para o direito italiano pelo Decreto legislativo 4 marzo 2014, n.º 40, Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (Decreto Legislativo n.º 40, de 4 de março de 2014, «Aplicação da Diretiva 2011/98/UE», a seguir «Decreto Legislativo n.º 40/2014») (GURI n.º 68, de 22 de março de 2014).

III. Matéria de facto, tramitação processual e questão prejudicial

10. Segundo a decisão de reenvio, WS é um nacional de um país terceiro que é titular, desde 9 de dezembro de 2011, de uma autorização de residência para o exercício de uma atividade assalariada em Itália, e, desde 28 de dezembro de 2015, de uma autorização única de trabalho na aceção do Decreto Legislativo n.º 40/2014, que transpõe a Diretiva 2011/98. No período compreendido entre de janeiro a junho de 2014 e, entre de julho de 2014 e junho de 2016, a mulher de WS e os seus dois filhos, residiram no país terceiro de origem (Sri Lanka)⁷.

11. Relativamente a esses períodos, o Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Istituto Nacional de Segurança Social, Itália, a seguir, «INPS») recusou atribuir a WS o subsídio para o agregado familiar com o fundamento de que, para os nacionais estrangeiros, o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988 exclui do cálculo do referido subsídio os membros da família que não tenham residência em Itália.

12. WS intentou uma ação contra a decisão do INPS no Tribunale Giudice del Lavoro di Alessandria (Tribunal do Trabalho de Alexandria, Itália). Em apoio da sua ação, WS alegou que o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988 era incompatível com o seu direito à igualdade de tratamento previsto ao abrigo do artigo 12.º da Diretiva 2011/98, na medida em que a referida legislação trata os nacionais de países terceiros de um modo menos favorável do que os nacionais do Estado-Membro de acolhimento. O referido órgão jurisdicional julgou a ação improcedente.

13. WS interpôs recurso dessa sentença para a Corte d'appello di Torino (Tribunal de Recurso de Turim, Itália). O referido órgão jurisdicional deu provimento ao recurso, declarando, com base no artigo 12.º da Diretiva 2011/98, que o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988 é discriminatório e não o aplicou.

14. O INPS interpôs recurso de cassação para anular o acórdão da Corte d'appello, invocando um único fundamento baseado na aplicação incorreta do artigo 12.º da Diretiva 2011/98 e do Decreto Legislativo n.º 40/2014.

⁷ Segundo as observações apresentadas por WS e as apresentadas pelo Governo italiano, a mulher de WS e os seus dois filhos não residiram em Itália entre janeiro de 2014 e junho de 2015, e após este período, eles mudaram-se para Itália onde residem legalmente. Uma vez que estas questões são da competência do órgão jurisdicional de reenvio, não as analisarei.

15. O órgão jurisdicional de reenvio indicou que a atribuição do subsídio para o agregado familiar é um complemento económico de que podem beneficiar, em particular, todas as pessoas que trabalham em Itália, desde que pertençam a um agregado familiar cujos rendimentos auferidos não ultrapassem um determinado limite. O montante do subsídio é calculado proporcionalmente ao número de membros do agregado familiar, ao número de filhos e ao rendimento familiar. No que respeita aos trabalhadores, este subsídio é pago pelo empregador juntamente com a remuneração, com base numa percentagem da remuneração bruta do trabalhador, e, posteriormente, o INPS procede a um acerto final entre os subsídios pagos pela entidade empregadora e as contribuições sociais por aquela devidas. O órgão jurisdicional de reenvio considerou que, não obstante a sua jurisprudência que qualificou a natureza do subsídio para o agregado familiar como estando ligada à segurança social e à assistência social, este subsídio é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98.

16. O órgão jurisdicional de reenvio observou, nomeadamente, que os membros do agregado familiar assumem uma importância essencial no regime de subsídios e são considerados os beneficiários materiais da prestação económica. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 se opõe a uma legislação nacional, como o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988, segundo a qual os membros da família dos nacionais de países terceiros, e não os nacionais italianos, são excluídos do agregado familiar caso não residam em Itália e não existam condições de reciprocidade com o país de que são nacionais, tendo em conta os considerandos 20 e 24 desta diretiva que se referem aos membros da família com residência no Estado-Membro.

17. Nestas circunstâncias, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, e o princípio da igualdade de tratamento entre titulares da autorização única de residência e de trabalho e nacionais, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional segundo a qual, contrariamente ao disposto para os nacionais do Estado-Membro, no cômputo dos membros do agregado familiar para efeitos do cálculo do subsídio para o agregado familiar são excluídos os membros da família do trabalhador titular da autorização única e nacional de um país terceiro, caso residam no país terceiro de que são nacionais?»

18. O INPS, WS, o Governo italiano e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça. Estas partes participaram igualmente na audiência que se realizou em 27 de fevereiro de 2020.

IV. Síntese das observações das partes

19. O INPS afirma que a resposta à questão submetida deve ser negativa. O INPS alega que, no que respeita a países terceiros, é difícil verificar a existência de outras prestações familiares pagas no estrangeiro aos mesmos membros da família e as alterações da situação familiar suscetíveis de afetar o direito ao subsídio para o agregado familiar. Deste modo, considera que a exclusão dos membros da família não residentes em Itália prevista no artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988 — que é aplicável apenas aos nacionais de países terceiros que não celebraram com a Itália uma convenção internacional em matéria de prestações familiares ou que reservam aos nacionais italianos um tratamento recíproco, e que não se aplica nem aos nacionais italianos nem aos cidadãos da União — é proporcionada e razoável, uma vez que esta se destina a evitar que este subsídio se afaste da sua função de apoio efetivo ao agregado familiar. Esta regulamentação distingue igualmente situações objetivamente diferentes umas das outras, dado que o nacional de um Estado-Membro goza de uma relação permanente e original com esse Estado, ao passo que um nacional de um país terceiro goza de uma relação adquirida e geralmente temporária com o Estado-Membro.

20. O INPS sustenta que o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988 é conforme com o artigo 12.º da Diretiva 2011/98. Segundo o INPS, resulta do artigo 3.º, n.º 1 e dos considerandos 8, 19, 20, 24 e 26 da referida diretiva que não é suficiente que o trabalhador de um país terceiro resida em Itália, uma vez que os membros da família são os beneficiários do subsídio para o agregado familiar e que, portanto, estes devem residir no território nacional. O INPS salienta também que o subsídio para o agregado familiar difere da prestação que deu origem ao Acórdão Martinez Silva⁸, nomeadamente porque este subsídio decorre de uma relação de trabalho, é financiado por contribuições obrigatórias a cargo dos empregadores e dos trabalhadores, e refere-se de maneira precisa aos membros do agregado familiar. Como o INPS sublinhou na audiência, o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988 não afeta o direito de um nacional de um país terceiro ao subsídio, mas somente o seu montante, e é conforme com o objetivo da Diretiva 2011/98 de promover a integração dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros.

21. Por seu turno, WS afirma que o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 e o princípio da igualdade de tratamento opõem-se a uma legislação nacional como a que está em causa. Na sua opinião, ao abrigo do artigo 2.º da Lei n.º 153/1988, as pessoas que trabalham em Itália, às quais se aplica o sistema de remuneração e de contribuições previsto pela lei italiana, estão sujeitas, no que se refere ao subsídio para o agregado familiar, a um tratamento diferente em razão da nacionalidade: com efeito, contrariamente aos trabalhadores italianos, os trabalhadores de países terceiros não podem incluir no seu agregado familiar os membros da família que residem no estrangeiro para efeitos do direito a este subsídio e do cálculo do seu montante. Uma vez que a Itália tem em conta os membros da família dos seus nacionais que residem no estrangeiro, deve fazer o mesmo em relação aos nacionais de países terceiros nos termos do artigo 12.º da Diretiva 2011/98. Qualquer solução diferente é contrária aos objetivos de igualdade e de coesão social enunciados no considerando 19 da referida diretiva.

22. WS sustenta que o considerando 20 da Diretiva 2011/98 não é relevante no caso em apreço, uma vez que a sua função consiste em alargar o direito à igualdade de tratamento a determinados destinatários e não em o limitar. O considerando 24 da referida diretiva também não é aplicável, dado que o subsídio para o agregado familiar é concedido exclusivamente ao trabalhador, e os membros da família não têm direito ao mesmo. WS salienta que a residência dos membros da família do trabalhador nacional de um país terceiro não é mencionada no artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2011/98, que enuncia as restrições à igualdade de tratamento em matéria de segurança social, e que a redação do considerando 24 da presente diretiva não abrange os casos em que os membros da família que residem no estrangeiro constituem um elemento na determinação das prestações concedidas ao trabalhador de um país terceiro que reside no Estado-Membro de acolhimento. WS deduz que se o legislador da União tivesse tido a intenção de limitar a igualdade de tratamento desta forma, tê-lo-ia feito expressamente e não teria simplesmente feito referência a este ponto num considerando.

23. Como WS sublinhou na audiência, o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988 afeta o direito de um nacional de um país terceiro ao subsídio, e não unicamente o seu montante, se todos os membros da família residirem no estrangeiro. Segundo WS, também não existe incompatibilidade com a Diretiva 2003/109, uma vez que a igualdade de tratamento para residentes de longa duração ao abrigo da referida diretiva é mais ampla do que a igualdade de tratamento para titulares de uma autorização única ao abrigo da Diretiva 2011/98, incluindo, a segurança social, a assistência social e a proteção social, sem restrições específicas para as prestações familiares, de modo que não há alterações no tratamento global concedido a estas categorias de nacionais de países terceiros ao abrigo das duas diretivas. WS acrescenta que o controlo dos subsídios relativos a membros da família que residem no estrangeiro é distinto da igualdade de tratamento e, em todo caso, não se alteraria consoante a situação dissesse respeito aos membros da família não residentes de nacionais italianos ou aos membros da família não residentes de nacionais de países terceiros residentes em Itália.

⁸ Acórdão de 21 de junho de 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

24. O Governo italiano sustenta que o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 e o princípio da igualdade de tratamento não se opõem a uma legislação nacional como a que está em causa. Indica que o subsídio para o agregado familiar é financiado pelas contribuições sociais obrigatórias do empregador e, por conseguinte, entra no âmbito da segurança social. Alega que as razões para a exclusão dos membros da família não residentes de nacionais de países terceiros baseiam-se na natureza deste subsídio, na sua finalidade e nas condições necessárias para a sua concessão, bem como no objetivo de prevenção de práticas abusivas, como o *forum shopping*, no domínio da segurança social.

25. Segundo o Governo italiano, esta exclusão não é contrária à Diretiva 2011/98. Afirma que o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da referida diretiva, que se aplica ao subsídio para o agregado familiar, assegura a igualdade de tratamento apenas dos trabalhadores de países terceiros nele definidos. Deste modo, este artigo não confere aos membros da família um direito à igualdade de tratamento no que diz respeito aos regimes de que eles são beneficiários diretos, como no caso do subsídio para o agregado familiar. Na sua opinião, esta interpretação é corroborada, pelos considerados 24 e 26 da Diretiva 2011/98, bem como pelo artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade⁹, que precisa, nomeadamente, que o referido regulamento também é aplicável aos membros da família «desde que tenham residência legal num Estado-Membro»¹⁰.

26. O Governo italiano salienta que, no que respeita ao direito à igualdade de tratamento para residentes de longa duração, que beneficiam de um «estatuto mais privilegiado» do que os titulares de uma autorização única em conformidade com o considerando 8 da Diretiva 2011/98, o artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2003/109 permite aos Estados-Membros restringir este direito aos casos em que a residência do residente de longa duração, «ou dos familiares para os quais pede benefícios», se situe no seu território. Considera, portanto, sem sentido interpretar o artigo 12.º da Diretiva 2011/98 no sentido de que confere vantagens aos membros da família dos titulares de uma autorização única em condições menos estritas do que as aplicáveis aos membros da família dos residentes de longa duração. Na sua opinião, não há qualquer contradição com o Acórdão Martinez Silva¹¹, uma vez que esse acórdão dizia respeito a outro tipo de prestação e o conjunto do agregado familiar do requerente residia no Estado-Membro de acolhimento. Como salientou na audiência, o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988 incide sobre o montante e não o direito ao subsídio, e está em consonância com o objetivo da Diretiva 2011/98 que visa incentivar a integração dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros.

27. A Comissão alega que o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 opõe-se a uma legislação nacional como a que está em causa. Observa que o subsídio para o agregado familiar é uma prestação familiar na aceção do Regulamento n.º 883/2004 para efeitos do referido artigo, e que WS é abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal deste artigo, dado que é um nacional de um país terceiro ao qual se aplica o artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2011/98. Salienta que o artigo 12.º da Diretiva 2011/98 não restringe a igualdade de tratamento em matéria de segurança social em função da residência dos membros da família do trabalhador de um país terceiro. WS também não é abrangido pelas derrogações que um Estado-Membro pode adotar ao abrigo do artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da referida diretiva, desde que esse Estado tenha manifestado claramente que pretendia invocar as mesmas¹², o que não acontece no caso em apreço. Como ilustra o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2011/98 relativamente aos benefícios fiscais, quando o legislador da União pretende restringir a igualdade de tratamento em função da residência dos membros da família do nacional de um país terceiro, fá-lo expressamente.

9 JO 2010, L 344, p. 1.

10 O Governo italiano refere-se, a este respeito, ao Acórdão de 24 de janeiro de 2019, Balandin e o. (C-477/17, EU:C:2019:60).

11 Acórdão de 21 de junho de 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

12 A Comissão refere-se, a este respeito, ao Acórdão de 21 de junho de 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

28. A Comissão alega que o considerando 24 da Diretiva 2011/98 não limita a aplicação da igualdade de tratamento, deixando, antes, suficientemente claro que esta diretiva não concede, por si só, direitos em situações em que não existem regras harmonizadas no direito da União. Uma vez que a igualdade de tratamento ao abrigo da Diretiva 2011/98 depende dos direitos reconhecidos na legislação nacional aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento, quando esta legislação prevê, como no artigo 2.º da Lei n.º 153/1988, a concessão de prestações familiares a favor dos membros da família destes nacionais que residem no estrangeiro, estas prestações devem, em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98, ser igualmente concedidas aos membros da família dos trabalhadores de países terceiros que se encontrem na mesma situação. Como sublinhou na audiência, os argumentos baseados no considerando 20 da Diretiva 2011/98 e no artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010 são infundados, uma vez que se referem a casos em que são conferidos direitos autónomos a membros da família, e que não existe qualquer incoerência entre a interpretação proposta do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 e o artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2003/109 relativa aos residentes de longa duração, na medida em que estas disposições têm por objeto situações jurídicas diferentes.

V. Análise

29. Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, em substância, sobre a questão de saber se o princípio da igualdade de tratamento dos titulares de uma autorização única, consagrado no artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 em matéria de segurança social, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988, que exclui os membros da família de um nacional de um país terceiro titular de uma autorização única, mas não os de um nacional do Estado-Membro de acolhimento, quando esses membros não residam nesse Estado, para efeitos da determinação do direito desse nacional de um país terceiro a uma prestação familiar.

30. Resulta da decisão de reenvio que a questão submetida no caso em apreço decorre do facto de que, como constatado no n.º 8 das presentes conclusões, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 153/1988, o agregado familiar, com base no qual o subsídio é determinado, é composto por todas as pessoas que têm um laço familiar particular com um trabalhador em Itália, independentemente de os membros da família residirem em Itália ou em qualquer outra parte do mundo. No entanto, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da referida lei, no que respeita às pessoas que trabalham em Itália e são nacionais de países terceiros, o agregado familiar é composto unicamente pelos membros da família que residam em Itália, e não por aqueles que residem no estrangeiro (exceto se existir reciprocidade de tratamento ou uma convenção específica)¹³.

31. Observo que a questão submetida no caso em apreço ainda não foi objeto de apreciação pelo Tribunal de Justiça. A fim de responder à referida questão, é, antes de mais, necessário fazer algumas observações preliminares no que se refere à Diretiva 2011/98 e ao quadro da União em matéria de migração legal, bem como ao Acórdão de 21 de junho de 2017, Martinez Silva¹⁴ (Secção A). Seguidamente, abordarei a interpretação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98, explicando por que razão, em meu entender, uma legislação nacional como a que está em causa não é conforme com esta disposição (Secção B).

¹³ Importa salientar que, como indicou WS, embora o órgão jurisdicional de reenvio mencione o país terceiro de origem na questão submetida, resulta da legislação nacional em causa que esta questão também se coloca se os membros da família residirem noutros países que não a Itália.

¹⁴ (C-449/16, EU:C:2017:485).

A. Observações preliminares

1. Diretiva 2011/98 e quadro da União em matéria de migração legal

32. Cabe recordar que a Diretiva 2011/98 é um instrumento jurídico fundamental no denominado quadro da União em matéria de migração legal, que faz parte da política comum de imigração da União no espaço de liberdade, segurança e justiça¹⁵. O quadro da União em matéria de migração legal compreende um conjunto de diretivas que regulam, geralmente, as condições de entrada e de residência das categorias de nacionais de países terceiros e os seus direitos após a sua admissão nos Estados-Membros¹⁶. As disposições em matéria de igualdade de tratamento constituem um elemento importante destas diretivas e promovem um dos principais objetivos da política de imigração da União, que, como indicado no considerando 2 da Diretiva 2011/98, consiste em assegurar um tratamento equitativo aos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros¹⁷.

33. Neste contexto, em comparação com diretivas relativas a tipos específicos de trabalhadores de países terceiros¹⁸, a Diretiva 2011/98 estabelece um quadro comum de direitos para os nacionais de países terceiros empregados legalmente e já admitidos num Estado-Membro¹⁹. Esta diretiva tem dois objetivos principais. O primeiro consiste em facilitar o procedimento de admissão de um nacional de um país terceiro para trabalhar num Estado-Membro através da introdução de um pedido único de concessão de uma autorização única (um título que combina as autorizações de residência e de trabalho). O segundo é assegurar um conjunto de direitos comuns aos trabalhadores de países terceiros, baseados na igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento²⁰.

34. Para este efeito, o artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2011/98 prevê que os trabalhadores de países terceiros, tal como definidos no artigo 3.º, n.º 1, alíneas b) e c), desta diretiva, beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento em domínios específicos, incluindo as prestações da segurança social referidas na alínea e), sob reserva das derrogações que os Estados-Membros podem adotar ao abrigo do artigo 12.º, n.º 2, da presente diretiva. Isto significa, em substância, que, nos termos do artigo 12.º da Diretiva 2011/98, os Estados-Membros devem assegurar que os nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única são, em princípio, tratados do mesmo modo que os nacionais do Estado-Membro de acolhimento que se encontrem numa situação comparável no que respeita à concessão dessas prestações.

15 V. Título V, capítulo 2, TFUE, em particular artigo 79.º TFUE.

16 Para uma síntese, v., por exemplo, Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Balanço de qualidade da legislação da UE relativa à migração legal, SWD(2019) 1055 final, de 29 de março de 2019 (a seguir «balanço de qualidade da Comissão»). Como nele indicado, o quadro da União em matéria de migração legal compreende as seguintes diretivas: (1) Diretiva 2003/86 sobre o reagrupamento familiar; (2) Diretiva 2003/109 relativa aos residentes de longa duração; (3) Diretiva 2009/50/CE 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 (JO 2009, L 155, p. 17); (4) Diretiva 2011/98 relativa à autorização única; (5) Diretiva 2014/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal (JO 2014, L 94, p. 375); (6) Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas (JO 2014, L 157, p. 1); e (7) Diretiva 2016/801 relativa, designadamente, aos estudantes e aos investigadores, que revogou e substituiu a Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado (JO 2004, L 375, p. 12) e Diretiva 2005/71/CE do Conselho, de 12 de outubro de 2005, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica (JO 2005, L 289, p. 15).

17 V. artigo 79.º, n.º 1, TFUE; v., também, artigo 67.º, n.º 2, TFUE.

18 V. nota 16 das presentes conclusões.

19 V. Balanço de qualidade da Comissão, referido na nota 16 das presentes conclusões, p. 26.

20 V. Diretiva 2011/98, em particular artigo 1.º e considerando 30; v., também, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a Diretiva 2011/98/UE, COM(2019) 160 final, de 29 de março de 2019, p. 1. Para uma análise pormenorizada, v., por exemplo, Friðriksdóttir, B., *What Happened to Equality? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Brill Nijhoff, 2017, pp. 193-226; Iglesias Sanchez, S., «Single Permit Directive 2011/98/EU», em Hailbronner, K. e Thym, D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law — A Commentary*, 2.ª edição, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, pp. 880-927.

2. Acórdão de 21 de junho de 2017, Martinez Silva

35. Importa igualmente salientar que o Acórdão de 21 de junho de 2017, Martinez Silva²¹, é pertinente para o caso em apreço, ainda que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça tenha abordado questões diferentes. O acórdão em causa baseou-se num pedido de decisão prejudicial apresentado por um tribunal de recurso italiano, e constituiu a primeira ocasião para o Tribunal de Justiça interpretar o artigo 12.º da Diretiva 2011/98.

36. No referido acórdão²², o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 12.º da Diretiva opõe-se a uma legislação nacional que exclui os nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única do benefício de uma prestação familiar concedida aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento a favor dos agregados familiares que tenham pelo menos três filhos menores e cujos rendimentos sejam inferiores a um certo limite. Em particular, o Tribunal de Justiça considerou, à luz da jurisprudência relativa ao Regulamento n.º 883/2004 bem como ao seu predecessor, o Regulamento n.º 1408/71²³, que a prestação em causa constituía uma prestação de segurança social, abrangida pelas prestações familiares a que se refere ao artigo 3.º do Regulamento n.º 883/2004, e estava, portanto, compreendida no âmbito de aplicação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98²⁴.

37. O Tribunal de Justiça declarou igualmente, por analogia com a jurisprudência relativa à Diretiva 2003/109 sobre os residentes de longa duração²⁵, que a Diretiva 2011/98 concede aos nacionais de países terceiros, titulares de uma autorização única, um direito à igualdade de tratamento, que constitui a regra geral, e enumera as derrogações que os Estados-Membros têm a faculdade de estabelecer em relação a este direito, desde que os Estados-Membros tenham manifestado claramente que pretendiam invocar as mesmas. Dado que a Itália não demonstrou de modo algum essa intenção, não se podia considerar que a regulamentação nacional que limitava a concessão da prestação em causa, adotada antes da transposição da Diretiva 2011/98 para o direito interno, dava execução às limitações ao direito à igualdade de tratamento que os Estados-Membros podem instaurar ao abrigo da mesma diretiva²⁶.

38. Por conseguinte, decorre do Acórdão Martinez Silva que, nos casos em que a legislação nacional cria uma diferença de tratamento entre os nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única e os nacionais do Estado-Membro de acolhimento no que respeita à concessão de uma prestação familiar e em que não pode ser aplicada qualquer derrogação, o direito à igualdade de tratamento conferido a esses nacionais de países terceiros ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 deve ser respeitado. O referido acórdão corrobora, portanto, a tese segundo a qual uma legislação nacional como a que está em causa é contrária ao artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98. Voltarei a este acórdão no seguimento da minha análise (v. n.ºs 42 e 46 das presentes conclusões).

21 (C-449/16, EU:C:2017:485).

22 V. Acórdão de 21 de junho de 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, n.ºs 9, 30 e 31).

23 Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade [JO 1971, L 149, p. 416].

24 V. Acórdão de 21 de junho de 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, n.ºs 20 a 25).

25 V. Acórdão de 21 de junho de 2017, Martinez Silva [C-449/16, EU:C:2017:485, n.º 29 (referindo-se, por analogia, ao Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, n.ºs 86 e 87))].

26 V. Acórdão de 21 de junho de 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, n.º 30).

B. Interpretação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98

1. Considerações gerais

39. Antes de mais, há que observar, que, tal como indicado no considerando 26 da Diretiva 2011/98, na falta de harmonização a nível da União, cabe a cada Estado-Membro estabelecer as condições em que são concedidas as prestações de segurança social, bem como o valor dessas prestações e o período durante o qual são concedidas. Contudo, ao exercerem essa competência, os Estados-Membros deverão observar o direito da União.

40. Daqui resulta que a Diretiva 2011/98 não impede um Estado-Membro, por exemplo, de excluir da concessão das prestações familiares os trabalhadores cujos membros da família residem em países terceiros, ou de excluir esses membros da família da base de cálculo do montante dessas prestações. Todavia, o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da referida diretiva exige que os Estados-Membros garantam que os nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento em matéria de segurança social. Deste modo, na medida em que a legislação do Estado-Membro de acolhimento (neste caso a Itália) conceda uma prestação familiar aos seus nacionais independentemente do lugar de residência dos membros da sua família, o mesmo tratamento deve, em princípio, ser dado aos nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única que se encontrem numa situação comparável nos termos da referida disposição. Por conseguinte, parece-me que a exclusão dos membros da família não residentes desses trabalhadores de países terceiros ao abrigo da legislação nacional em causa não é conforme com a referida disposição pelas razões que se seguem.

41. Em primeiro lugar, é pacífico que um trabalhador de um país terceiro como WS é abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 e beneficia, portanto, da igualdade de tratamento conforme prevista nessa disposição. Como indicado na decisão de reenvio, WS é titular de uma autorização única na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2011/98 e preenche as condições para ser considerado um trabalhador de um país terceiro admitido num Estado-Membro para efeitos de trabalho em conformidade com a legislação da União ou nacional, como prevê o artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2011/98.

42. Em segundo lugar, é manifesto que, como indicado pelo órgão jurisdicional de reenvio e pelo Governo italiano, o subsídio para o agregado familiar é considerado uma prestação da segurança social, incluída entre as prestações familiares referidas no artigo 3.º do Regulamento n.º 883/2004²⁷, e, portanto, insere-se no âmbito de aplicação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98. De facto, no Acórdão Bettaccini²⁸, o Tribunal de Justiça considerou que tal era o caso no contexto do Regulamento n.º 1408/71. De qualquer forma, na sequência do Acórdão Martinez Silva²⁹, pode-se considerar que o subsídio para o agregado familiar satisfaz os critérios de uma prestação familiar ao abrigo do Regulamento n.º 883/2004 para efeitos do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98, dado que se trata de uma prestação pecuniária que é concedida independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais do requerente, com base numa situação definida na lei, e que visa compensar os encargos familiares.

27 V., a este respeito, declaração da República Italiana nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 883/2004, que, na Lei n.º 153/1988, classifica o subsídio para o agregado familiar como prestação familiar ao abrigo do artigo 3.º do referido regulamento, disponível em <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>, p. 5.

28 V. Acórdão de 22 de setembro de 1994 (C-301/93, EU:C:1994:341, especialmente n.ºs 6, 18 e 19); v., também, conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs apresentadas no processo Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:139, n.ºs 16 e 17).

29 V. Acórdão de 21 de junho de 2017 (EU:C:2017:485, n.ºs 20 a 23). No contexto do Regulamento n.º 883/2004, v., também, por exemplo, Acórdão de 2 de abril de 2020, FV e GW (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier) (C-802/18, EU:C:2020:269, n.ºs 35 a 38).

43. Em terceiro lugar, não há dúvida que, nos termos da legislação nacional em causa, os nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única estão sujeitos a um tratamento menos favorável do que os nacionais do Estado-Membro de acolhimento no que respeita ao direito ao subsídio para o agregado familiar, o que é proibido pelo artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98. É manifesto que o artigo 2.º, n.º 6-*bis*, da Lei n.º 153/1988 introduz, para os nacionais de países terceiros (exceto se existir reciprocidade de tratamento ou uma convenção específica), um regime diferente do regime geral aplicável aos nacionais italianos aos quais o subsídio é devido independentemente da residência dos membros da família. Por força da referida legislação, os nacionais de países terceiros, ao contrário dos nacionais italianos, não podem incluir na composição do agregado familiar para efeitos da determinação do direito a esse subsídio, os membros da sua família que não residem em Itália. Isto tem por efeito reduzir o montante do subsídio que o nacional de um país terceiro pode receber, ou eliminar totalmente o pagamento desse subsídio, em função do número de membros da família residentes em Itália, em comparação com o subsídio concedido aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento cujos membros da família são tidos em conta mesmo que não residam em Itália.

44. Por conseguinte, contrariamente às observações apresentadas pelo INPS e pelo Governo italiano, e como indicou WS, deve considerar-se que a referida legislação nacional afeta o direito de um nacional de um país terceiro ao subsídio para o agregado familiar e não apenas o montante do subsídio, uma vez que esta legislação priva efetivamente esses nacionais do seu direito ao subsídio nos períodos de tempo relevantes em que todos os membros da sua família não residem em Itália, como demonstram as circunstâncias do caso em apreço.

45. Importa acrescentar que, na medida em que o INPS nega a existência de uma discriminação com base no facto de que a situação dos nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única e a dos nacionais do Estado-Membro de acolhimento são diferentes devido às respetivas ligações com esse Estado, tal argumento não pode ser acolhido, uma vez que o legislador da União concedeu o direito à igualdade de tratamento a esses nacionais de países terceiros nos termos do artigo 12.º da Diretiva 2011/98. O mesmo pode dizer-se dos argumentos avançados pelo INPS e pelo Governo italiano relativamente às dificuldades de controlo dos subsídios, à prevenção de práticas abusivas em matéria de segurança social e à preservação da função do subsídio para o agregado familiar, uma vez que, conforme indicado por WS, estas questões podem ser as mesmas no que respeita aos membros da família dos nacionais italianos que residem no estrangeiro, e que a Diretiva 2011/98 impõe a igualdade de tratamento.

46. Em quarto lugar, é pacífico que as derrogações à igualdade de tratamento em matéria de segurança social e, em particular, das prestações familiares previstas no artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2011/98 não se aplicam à situação do processo principal e, em qualquer caso, o Tribunal de Justiça não dispõe de qualquer informação de que a Itália teria declarado que pretendia invocar essas derrogações, em conformidade com o Acórdão Martinez Silva³⁰. Como resulta do n.º 7 das presentes conclusões, estas derrogações estão relacionadas com a situação profissional e a duração da estadia do trabalhador de um país terceiro no Estado-Membro de acolhimento, e não mencionam a possibilidade de um Estado-Membro restringir a igualdade de tratamento em função da residência dos membros da família desse trabalhador.

47. Por conseguinte, com base nas considerações precedentes, há fortes razões para responder afirmativamente à questão submetida. No entanto, tendo em conta determinados elementos referidos pelo órgão jurisdicional de reenvio e determinados argumentos avançados pelo INPS e pelo Governo italiano, o presente caso suscita questões complexas quanto ao modo como o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 deve ser interpretado relativamente à legislação nacional nestas

³⁰ V. Acórdão de 21 de junho de 2017 (EU:C:2017:485, n.º 29).

circunstâncias. A complexidade do presente caso decorre, nomeadamente, da natureza da prestação em causa e do facto de que certas disposições da Diretiva 2011/98 poderem ser interpretadas no sentido de que excluem do seu âmbito de aplicação os membros da família de nacionais de países terceiros que residem fora do território do Estado-Membro de acolhimento.

2. Considerações adicionais à luz da situação no processo principal

48. Antes de mais, devo afirmar que concordo com WS e a Comissão que as disposições do artigo 12.º da Diretiva 2011/98 relativas à igualdade de tratamento se aplicam a uma legislação nacional como a que está em causa.

49. Em primeiro lugar, não me convencem os argumentos apresentados pelo INPS e pelo Governo italiano, segundo os quais, em substância, o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 exclui o subsídio para o agregado familiar, uma vez que este artigo abrange unicamente os nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única e não os membros das suas famílias que são os beneficiários deste subsídio.

50. Importa recordar que, como referiu o órgão jurisdicional de reenvio, assim como o INPS, WS e o Governo italiano, podem beneficiar do subsídio para o agregado familiar todas as pessoas que trabalham em Itália, desde que pertençam a um agregado familiar cujos rendimentos auferidos não ultrapassem um determinado limite. Além disso, o subsídio é pago pelo empregador e financiado por um regime de contribuições. Deve, portanto, considerar-se que o direito a este subsídio está associado à situação do trabalhador do país terceiro, titular de uma autorização única, e é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98.

51. Reconheço que, como referiu o órgão jurisdicional de reenvio, o INPS e o Governo italiano, os membros da família do trabalhador de um país terceiro são os beneficiários do subsídio para o agregado familiar. Com efeito, em termos gerais, a natureza de uma prestação familiar consiste em beneficiar a família³¹. Contudo, segundo as informações de que o Tribunal de Justiça dispõe, embora os membros da família constituam uma condição prévia para a concessão deste subsídio e beneficiem do mesmo, o direito a este subsídio é, em princípio, concedido ao trabalhador de um país terceiro titular de uma autorização única e não aos membros da sua família. Nesta base, esse trabalhador tem direito à igualdade de tratamento no que respeita às condições impostas aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento para beneficiar do subsídio nos termos do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98.

52. Em segundo lugar, creio que o considerando 20 da Diretiva 2011/98 não é pertinente no caso em apreço. Como resulta do n.º 6 das presentes conclusões, o considerando 20 da Diretiva 2011/98 indica, nomeadamente, que o direito à igualdade de tratamento deverá ser garantido não só aos nacionais de países terceiros admitidos num Estado-Membro para efeitos de trabalho, mas também às pessoas que tenham sido admitidas para outros fins e às quais tenha sido concedido acesso ao mercado de trabalho desse Estado-Membro, incluindo, nomeadamente, os membros da família de um trabalhador de um país terceiro admitidos no Estado-Membro no âmbito do reagrupamento familiar em conformidade com a Diretiva 2003/86.

³¹ V., neste sentido, Strban, G., «Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?» (2016) 23 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 775, pp. 782-783.

53. Por conseguinte, o considerando 20 da Diretiva 2011/98 indica que os membros da família de trabalhadores de países terceiros, que estão autorizados a trabalhar e são titulares de uma autorização de residência, são abrangidos pelas disposições em matéria de igualdade de tratamento da Diretiva 2011/98 nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da referida diretiva. Deste modo, diferentemente do caso em apreço, este considerando diz respeito a uma situação em que os membros da família de um trabalhador de um país terceiro titular de uma autorização única beneficiam diretamente e em seu próprio nome do direito à igualdade de tratamento previsto no artigo 12.º da Diretiva 2011/98³².

54. Em terceiro lugar, em minha opinião, o considerando 24 da Diretiva 2011/98 não corrobora uma interpretação do seu artigo 12.º que limite a aplicação do direito à igualdade de tratamento conferido aos trabalhadores de países terceiros nas circunstâncias do caso em apreço. Como decorre do n.º 6 das presentes conclusões, este considerando indica, nomeadamente, que a Diretiva 2011/98 «não deverá conceder direitos em relação a situações não abrangidas pelo âmbito da legislação da União, como, por exemplo, em relação a membros da família que residam num país terceiro. A presente diretiva só deverá conferir direitos em relação a membros da família que se juntem a trabalhadores de um país terceiro para residirem num Estado-Membro com base no reagrupamento familiar ou a membros da família que já residam legalmente nesse Estado-Membro».

55. Importa observar que a redação acima referida do considerando 24 da Diretiva 2011/98 não se reflete nas disposições desta diretiva, e que da génese desta diretiva apenas se podem extrair orientações mínimas quanto ao seu significado³³. No entanto, tal como indicado pela Comissão, afigura-se que, em razão desta redação, este considerando visa precisar que a Diretiva 2011/98 não concede, por si só, direitos aos nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única em situações em que não existem regras harmonizadas no direito da União. Deste modo, entendo que o considerando 24 da Diretiva 2011/98 pode ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros não são obrigados, com base na presente diretiva, a conceder prestações familiares a favor de membros da família que não residem no Estado-Membro de acolhimento³⁴. Todavia, no referido considerando nada sugere que os Estados-Membros estão isentos da sua obrigação de assegurar a igualdade de tratamento aos nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única nos termos do artigo 12.º da Diretiva 2011/98 no que diz respeito ao direito a tais prestações com base nas condições previstas pela legislação nacional em relação aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento³⁵.

56. Em particular, esta interpretação é corroborada pelo facto de que, como foi referido no n.º 46 das presentes conclusões, o artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2011/98 não faz referência à residência dos membros da família dos trabalhadores de países terceiros entre as derrogações que os Estados-Membros podem estabelecer ao direito à igualdade de tratamento no que respeita à segurança social e, em particular, às prestações familiares. Além disso, o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), desta diretiva, que prevê uma derrogação à igualdade de tratamento em relação aos benefícios fiscais, refere-se à residência no Estado-Membro de acolhimento dos membros da família do trabalhador de um país terceiro. Não seria, portanto, lógico que os membros da família que residem no estrangeiro fossem considerados excluídos das disposições relativas à igualdade de tratamento ao abrigo do artigo 12.º da Diretiva 2011/98.

32 V. igualmente, a este respeito, Diretiva 2011/98, considerando 21.

33 Observo, em particular, que a última frase do considerando 24 da Diretiva 2011/98 parece ter sido aditada relativamente tarde no decurso do processo decisório, e não está disponível publicamente qualquer explicação específica para a sua inclusão. V., a este respeito, Doc. n.º 15657/10, de 12 de novembro de 2010, pp. 17 e 18; Doc. n.º 8130/11, de 29 de março de 2011, p. 8; Doc. n.º 11527/11, de 10 de junho de 2011, pp. 15 e 16. V., também, nota 36 das presentes conclusões.

34 V., neste sentido, Verschueren, H., «Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives» (2018) 20 *European Journal of Social Security* p. 100, p. 107.

35 A este respeito, como o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente, o preâmbulo de um ato da União não tem valor jurídico vinculativo e não poderá ser invocado para derogar as próprias disposições do ato em causa nem para interpretar essas disposições em sentido manifestamente contrário à sua redação. V., por exemplo, Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Puppink e o./Comissão (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, n.º 76).

57. Esta interpretação afigura-se igualmente coerente com o contexto da Diretiva 2011/98. A este respeito, deve salientar-se que outras diretivas do quadro da União em matéria de migração legal contêm considerandos cuja redação é semelhante à do considerando 24 da Diretiva 2011/98, que indicam que a diretiva em causa não confere direitos em relação a situações não abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União, como a dos membros da família que residem num país terceiro³⁶, e que destacam ao mesmo tempo a aplicação do direito à igualdade de tratamento no domínio da segurança social às pessoas que compreendidas no seu âmbito de aplicação³⁷. Algumas diretivas preveem igualmente derrogações específicas à igualdade de tratamento no que se refere às prestações familiares, que estão relacionadas com a duração da estadia da categoria relevante de nacionais de países terceiros no Estado-Membro de acolhimento³⁸, sem mencionar o lugar de residência dos membros da família desse nacional.

58. Em quarto lugar, também não considero convincentes os argumentos apresentados pelo INPS e pelo Governo italiano baseados no Regulamento n.º 1231/2010. Como o Tribunal de Justiça reconheceu³⁹, o Regulamento n.º 1231/2010 torna o âmbito de aplicação pessoal das regras da União em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social nos termos dos Regulamentos n.º 883/2004 e n.º 987/2009 extensivo aos nacionais de países terceiros ainda não abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade. Em conformidade com o artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010, estes regulamentos são aplicáveis aos nacionais de países terceiros, bem como aos seus familiares e sobreviventes, desde que tenham residência legal num Estado-Membro e se encontrem numa situação cujos elementos não envolvam apenas um Estado-Membro. Por conseguinte, o referido regulamento visa conferir a esses nacionais, na medida do possível, os mesmos direitos de que beneficiam os cidadãos da União ao abrigo do Regulamento n.º 883/2004⁴⁰.

59. Por conseguinte, como indicado por WS e pela Comissão, o Regulamento n.º 1231/2010 aplica-se a situações em que são reconhecidos direitos aos membros da família com base na sua relação familiar com esses nacionais de países terceiros e na sua residência na União. Em virtude da extensão da disposição relativa à igualdade de tratamento prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 a estes nacionais de países terceiros, o Regulamento n.º 1231/2010 torna inaplicáveis as derrogações à igualdade de tratamento em matéria de segurança social nas diretivas europeias sobre migração legal, incluindo a Diretiva 2011/98⁴¹, o que explica a referência a este regulamento no considerando 25 desta diretiva. Assim, como a Comissão salienta, o Regulamento n.º 1231/2010 não autoriza os Estados-Membros a conceder prestações familiares aos seus nacionais cujos membros da família residem no estrangeiro e a recusar essas prestações aos nacionais de países terceiros móveis que se encontrem na mesma situação. Assim, não vislumbro como é que o Regulamento n.º 1231/2010 pode corroborar a interpretação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 proposta pelo INPS e pelo Governo italiano no presente caso.

60. Em quinto lugar, não me parece que exista qualquer incoerência aparente com a Diretiva 2003/109. Deve referir-se que o considerando 8 da Diretiva 2011/98, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 2, ponto i), da mesma, indica que os residentes de longa duração não estão abrangidos por esta diretiva «em razão do seu estatuto mais privilegiado e da especificidade da sua autorização de

36 No contexto da migração legal na União, tal redação teve origem na Diretiva 2005/71, considerando 16. Parece ter-se baseado numa proposta austríaca, indicando que esta diretiva «não pode fundar direitos relativamente a situações que não são abrangidas pelo âmbito de aplicação da legislação comunitária como, por exemplo, os membros da família que residem num Estado terceiro». V., por exemplo, Doc. n.º 10243/04, de 22 de junho de 2004, p. 12, nota 1.

37 V., em particular, Diretiva 2014/36, considerando 46; Diretiva 2016/801, considerando 55.

38 V., a este respeito, Diretiva 2014/36, artigo 23.º, n.º 2, ponto i) e considerando 46; Diretiva 2014/66, artigo 18.º, n.º 3 e considerando 38; Diretiva 2016/801, artigo 22.º, n.º 2, alínea b) e considerando 56.

39 V. Acórdão de 24 de janeiro de 2019, Balandin e o. (C-477/17, EU:C:2019:60, especialmente n.ºs 24 e 25).

40 V., a este respeito, conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Balandin e o. (C-477/17, EU:C:2018:783, n.ºs 42 a 57, especialmente n.º 46).

41 V., a este respeito, Balanço de qualidade da Comissão, referido na nota 16 das presentes conclusões, especialmente anexo 5, pp. 108 a 110; Cornelissen, R., «Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges» (2018) 20 *European Journal of Social Security* pp. 86, 91-93.

residentes». Assim, estas disposições dizem respeito ao âmbito de aplicação da Diretiva 2011/98, e não especificamente à igualdade de tratamento. Em todo o caso, a interpretação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98, que proponho no caso em apreço, não privilegia os titulares de uma autorização única em relação aos residentes de longa duração, mas garante antes a igualdade de tratamento entre os nacionais de países terceiros e os nacionais do Estado-Membro de acolhimento no que se refere ao direito a uma prestação familiar na aceção dessa diretiva, como também proponho nas minhas conclusões apresentadas no processo C-303/19 no que respeita à interpretação do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109.

61. Há ainda que observar que, tal como identificado pela Comissão na sua recente avaliação das diretivas da União relativas à migração legal⁴², cada diretiva contém regras diferentes e restrições específicas em matéria de igualdade de tratamento que refletem amplamente a diferenciação entre as categorias de nacionais de países terceiros abrangidos e a duração da sua estadia, bem como a génese da diretiva em causa. Assim, parece-me que embora o tratamento global conferido aos residentes de longa duração possa geralmente ser considerado privilegiado em comparação com o reservado aos titulares de uma autorização única, como é ilustrado pelo facto de não existir uma derrogação específica para as prestações familiares e de a igualdade de tratamento se estender à segurança social, à assistência social e à proteção social, tal como definidas na legislação nacional, nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2003/109, a aplicação específica da igualdade de tratamento em matéria de segurança social para os residentes de longa duração em relação aos titulares de uma autorização única depende de cada situação em concreto⁴³.

62. Por último, não me convencem os argumentos avançados pelo INPS e pelo Governo italiano segundo os quais uma legislação nacional como a que está em causa é conforme com o objetivo da Diretiva 2011/98 de incentivar a integração dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros. Como reconhecido no considerando 2 da referida diretiva, este objetivo é alcançado assegurando um tratamento equitativo aos nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única, que, como referido no n.º 33 das presentes conclusões, constitui um dos principais objetivos da Diretiva 2011/98.

63. Importa igualmente salientar que, como resulta do considerando 19 da Diretiva 2011/98, as disposições relativas à igualdade de tratamento constantes desta diretiva visam estabelecer condições mínimas de igualdade na União e reconhecer que esses nacionais de países terceiros contribuem para a economia da União através do seu trabalho e dos seus impostos, e que estes nacionais devem, portanto, ser tratados de um modo comparável ao dos nacionais do Estado-Membro, com vista a reduzir a concorrência desleal entre ambos. Assim, tendo em conta as circunstâncias do presente caso em que o nacional de um país terceiro titular de uma autorização única se encontra numa situação comparável à de um nacional do Estado-Membro de acolhimento e, em particular, contribuiu para esse Estado através do seu trabalho, parece-me totalmente conforme com os objetivos de integração e de igualdade de tratamento prosseguidos pela Diretiva 2011/98 que o referido nacional beneficie de um tratamento igual no que respeita ao direito ao subsídio para o agregado familiar ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da referida diretiva.

64. À luz das considerações que precedem, entendo que uma legislação nacional como a que está em causa, que exclui os membros da família dos nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única, mas não os dos nacionais do Estado-Membro de acolhimento, quando eles não residem nesse Estado, para efeitos da determinação do direito a uma prestação familiar não é conforme com o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98.

42 V. Balanço de qualidade da Comissão, referido na nota 16 das presentes conclusões, especialmente pp. 41 e 42.

43 V., a este respeito, Verschueren, H., referido na nota 34 das presentes conclusões, p. 108.

VI. Conclusão

65. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão submetida pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) nos seguintes termos:

O artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98/CE 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, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, segundo a qual, contrariamente ao previsto para os nacionais do Estado-Membro, no cálculo dos membros do agregado familiar para efeitos do cálculo do subsídio para o agregado familiar são excluídos os membros da família do trabalhador titular da autorização única e nacional de um país terceiro, caso não residam no território desse Estado-Membro.