Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 13 de dezembro de 2011 [1]

Processo C-571/10

Servet Kamberaj
contra
Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),
Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,
Provincia Autonoma di Bolzano

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunale di Bolzano (Itália)]

«Diretiva 2000/43/CE — Aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de raça ou de origem étnica — Diretiva 2003/109/CE — Estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Direito à igualdade de tratamento em matéria de segurança social, assistência social e proteção social, tal como definidas na legislação nacional — Faculdade de os Estados-Membros limitarem às prestações sociais de base a igualdade de tratamento em matéria de assistência social e de proteção social — Conceito de direito da União — Recusa de um pedido de subsídio de habitação — Fundamento da recusa — Esgotamento dos fundos destinados aos nacionais de países terceiros»

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 2.° TUE e 6.° TUE, 18.° TFUE, 45.° TFUE e 49.° TFUE, 1.°, 21.° e 34.° da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [2], bem como das disposições das Diretivas 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica [3], e 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração [4]. O Tribunale di Bolzano (Itália) suscita igualmente questões relativas ao artigo 14.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 [5], e ao artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 12.

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo instaurado por S. Kamberaj, recorrente no processo principal, contra o Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Instituto para a habitação social da província autónoma de Bolzano), a Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (Conselho provincial da província autónoma de Bolzano, a seguir «Giunta provinciale») e a Provincia Autonoma di Bolzano (Província autónoma de Bolzano), relativo à recusa, por parte do IPES, em lhe conceder, para o ano de 2009, o subsídio de habitação previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea k), da Lei provincial n.º 13 (*legge provinciale n.º 13), de 17 de dezembro de 1998, na versão em vigor à época dos factos do litígio no processo principal (a seguir «lei provincial»). Este subsídio mensal, para complemento da renda, é destinado aos arrendatários mais desfavorecidos.*

1 — Língua original: francês.
2 — A seguir «Carta».
3 — JO L 180, p. 22.
4 — JO 2004, L 16, p. 44.
5 — A seguir «CEDH».

I — Quadro jurídico

A — *Regulamentação da União*

3. Limitar-nos-emos a reproduzir aqui as disposições pertinentes da Diretiva que estará no centro das considerações que a seguir desenvolveremos, a saber, a Diretiva 2003/109.

4. Os segundo a quarto, décimo segundo e décimo terceiro considerandos dessa Diretiva têm o seguinte teor:

«(2) Aquando da reunião extraordinária de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu proclamou que o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros deveria aproximar-se do estatuto dos nacionais dos Estados-Membros e que uma pessoa que resida legalmente num Estado-Membro, durante um período a determinar, e seja titular de uma autorização de residência de longa duração deveria beneficiar neste Estado-Membro de um conjunto de direitos uniformes tão próximos quanto possível dos que gozam os cidadãos da União Europeia.

(3) A presente Diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente na [CEDH] e na [Carta].

(4) A integração dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração nos Estados-Membros constitui um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da Comunidade consagrado no Tratado.

[...]

(12) A fim de constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade em que se estabeleceu o residente de longa duração, este deverá ser tratado em pé de igualdade com os cidadãos do Estado-Membro num amplo leque de domínios económicos e sociais, de acordo com as condições relevantes definidas na presente Diretiva.

(13) No que diz respeito à assistência social, a possibilidade de limitar o acesso dos residentes de longa duração às prestações sociais de base deverá ser entendida no sentido de que este conceito abrange, pelo menos, o rendimento mínimo de subsistência, a assistência em caso de doença, a gravidez, a assistência parental e os cuidados de longo prazo. As regras em matéria de concessão destas prestações deverão ser determinadas pela legislação nacional».

5. De acordo com o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109, os Estados-Membros devem conceder o estatuto de residente de longa duração aos nacionais de países terceiros que tenham residência legal e ininterrupta no seu território durante os cinco anos que antecedem imediatamente a apresentação do respetivo pedido.

6. O artigo 5.º dessa Diretiva prevê as condições para aquisição do estatuto de residente de longa duração. Os Estados-Membros podem, de acordo com o n.º 1 dessa disposição, exigir ao nacional de um país terceiro que apresente provas de que ele e os familiares a seu cargo dispõem de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa, e de um seguro de doença que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado-Membro em questão para os próprios nacionais.

7. Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da referida Diretiva, os Estados-Membros podem exigir que os nacionais de países terceiros preencham condições de integração, em conformidade com o direito nacional.

8. O artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109 tem o seguinte teor:

«O residente de longa duração beneficia de igualdade de tratamento perante os nacionais em matéria de:

[...]

d) Segurança social, assistência social e proteção social, tal como definidas na legislação nacional;

[...]

f) Acesso a bens e serviços e ao fornecimento de bens e serviços à disposição do público, bem como aos procedimentos de obtenção de alojamento;

[...]»

9. O artigo 11.º, n.º 4, dessa Diretiva dispõe que os Estados-Membros podem limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social.

B — *Regulamentação nacional*

10. Nos termos do artigo 117.º da Constituição italiana, o Estado só pode legislar a título exclusivo, em matéria de assistência social, para efeitos da fixação dos níveis de base das prestações para os direitos civis e sociais que devem ser garantidos em todo o território nacional. Para além dessa finalidade, a competência pertence às regiões.

11. O Decreto legislativo n.º 3 (*decreto legislativo* n.º *3*), de 8 de janeiro de 2007[6], transpôs a Diretiva 2003/109 e integrou as disposições dessa Diretiva no âmbito das disposições do Decreto legislativo n.º 286 (*decreto legislativo* n.º *286*), de 25 de julho de 1998[7].

12. O artigo 9.º, n.º 1, do Decreto legislativo n.º 286/1998 prevê que o estrangeiro que seja titular, há pelo menos cinco anos, de uma autorização de residência válida, que demonstre dispor de um rendimento não inferior ao montante anual do subsídio social e, em caso de pedido relativo aos membros da sua família, de um rendimento suficiente e de habitação adequada que preencha as condições mínimas previstas nas disposições pertinentes do direito nacional, pode pedir ao *questor* a emissão de uma autorização de residência para residentes de longa duração, para ele próprio e para os membros da sua família.

13. O artigo 9.º, n.º 12, alínea c), do Decreto legislativo n.º 286/1998, conforme alterado pelo Decreto legislativo n.º 3, de 8 de janeiro de 2007, dispõe que, para além das disposições previstas para os estrangeiros que residem regularmente no território nacional, o titular de uma autorização de estada para residentes de longa duração pode usufruir das prestações de assistência social, de segurança social, das relativas a prestações em matéria sanitária, escolar e social, e das relativas ao acesso a bens e serviços à disposição do público, incluído o acesso ao procedimento para a obtenção de habitação social gerida pelas autoridades públicas, salvo disposição em contrário e sempre que seja demonstrado que o estrangeiro reside efetivamente no território nacional.

14. Por força do artigo 3.º, terceiro parágrafo, do Decreto do Presidente da República n.º 670 (*decreto del Presidente della Repubblica* n.º *670*), de 31 de agosto de 1972[8], que é um decreto de grau constitucional, a Provincia Autonoma di Bolzano, atendendo à composição particular da sua população, que se reparte por três grupos linguísticos (italiano, alemão e ladino), goza de condições de autonomia especiais.

6 — *GURI n.º 24, de 30 de janeiro de 2007, p. 4.*

7 — Suplemento ordinário da *GURI* n.º 191, de 18 de agosto de 1998, a seguir «Decreto legislativo n.º 286/1998».

8 — *GURI* n.º 301, de 20 de novembro de 1972, a seguir «Decreto n.º 670/1972».

15. Por força do artigo 8.º, n.º 25, do Decreto n.º 670/1972, essa autonomia inclui, designadamente, o poder de adotar disposições de nível legislativo em matéria de assistência e de ajuda públicas.

16. O artigo 15.º, segundo parágrafo, do Decreto n.º 670/1972, prevê que a Provincia Autonoma di Bolzano, salvo casos excecionais, utilize as suas verbas destinadas a fins de assistência, bem como a fins sociais e culturais, em proporção direta da composição de cada grupo linguístico e por referência às necessidades desse mesmo grupo.

17. O subsídio de habitação, previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea k), da lei provincial, que se destina a facultar aos arrendatários mais desfavorecidos um complemento de renda, é repartido pelos três grupos linguísticos da Provincia Autonoma di Bolzano com base nos critérios referidos no artigo 15.º, segundo parágrafo, do Decreto n.º 670/1972.

18. O artigo 5.º, n.º 1, da lei provincial dispõe que os fundos destinados às intervenções referidas no artigo 2.º, n.º 1, alínea k), da mesma, devem ser repartidos pelos requerentes dos três grupos linguísticos na proporção da média ponderada entre a sua composição numérica — a qual resulta do último censo geral da população — e as necessidades de cada grupo. De acordo com o n.º 2 dessa disposição, as necessidades de cada grupo linguístico são determinadas anualmente com base nos pedidos apresentados nos últimos dez anos. Os pedidos que visam a obtenção do subsídio de habitação devem atingir, pelo menos, 25 pontos.

19. Resulta da decisão de reenvio que o cálculo da composição numérica de cada grupo linguístico é efetuado com base no último censo geral da população, bem como nas declarações de pertença a um dos três grupos linguísticos que todos os nacionais italianos de idade superior a catorze anos e que residem no território da Provincia Autonoma di Bolzano são obrigados a fazer.

20. Os cidadãos da União que residam no território provincial, que exerçam uma atividade profissional e satisfaçam os outros requisitos a que está sujeita a concessão das ajudas em matéria de habitação devem, de acordo com o artigo 5.º, n.º 6, da lei provincial, apresentar a declaração de pertença ou de agregação a um dos três grupos linguísticos.

21. Por força do artigo 5.º, n.º 7, da lei provincial, a Giunta provinciale fixa anualmente o montante dos fundos a reservar aos nacionais de países terceiros e aos apátridas que, à data da apresentação do seu pedido, residam de modo continuado e legal há pelo menos cinco anos no território da província e que tenham exercido nesse território uma atividade profissional durante pelo menos três anos. O número das habitações em arrendamento que pode ser atribuído a esses nacionais de países terceiros e apátridas é determinado na proporção da média ponderada entre, por um lado, a importância numérica dos nacionais de países terceiros e apátridas que satisfazem os critérios acima mencionados e, por outro, as suas necessidades. O montante dos fundos afetados ao alojamento subsidiado destinados à aquisição, à construção e à renovação de habitações que sirvam de residência principal e ao subsídio de habitação é fixado de acordo com os mesmos critérios.

22. Resulta da deliberação n.º 1885 da Giunta provinciale, de 20 de julho de 2009, relativa ao montante dos fundos destinados aos nacionais de países terceiros e aos apátridas para o ano de 2009, que, na média ponderada, foi atribuído à sua importância numérica um coeficiente 5, enquanto às suas necessidades foi atribuído um coeficiente 1.

23. Em aplicação destes critérios, o montante dos fundos destinados ao financiamento do subsídio de habitação, bem como às ajudas à aquisição, à construção e à renovação de habitações, a favor dos nacionais de países terceiros e dos apátridas foi fixado em 7,90% do montante total dos meios previstos no programa das intervenções para o ano 2009.

II — Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

24. S. Kamberaj é um nacional albanês de religião muçulmana, residente e com emprego estável, desde 1994, na Provincia Autonoma di Bolzano. É titular de uma autorização de residência por tempo indeterminado.

25. Beneficiou, até 2008, do subsídio de habitação previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea k), da lei provincial [9].

26. Por carta de 22 de março de 2010, o IPES informou o recorrente no processo principal da recusa do seu pedido de subsídio para o ano de 2009, por o montante a destinar aos nacionais de países terceiros, fixado pela deliberação n.º 1885 da Giunta provinciale, de 20 de julho de 2009, estar esgotado.

27. Por petição apresentada em 8 de outubro de 2010, o recorrente no processo principal pediu ao Tribunale di Bolzano que declarasse a discriminação contra ele exercida pelos recorridos. Segundo o recorrente, uma lei como a lei provincial é incompatível, nomeadamente, com as Diretivas 2000/43 e 2003/109, na medida em que a mesma reserva aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração um tratamento menos favorável do que o previsto para os cidadãos da União no domínio do subsídio de habitação.

28. A Provincia Autonoma di Bolzano defendeu perante o órgão jurisdicional de reenvio que prever uma distribuição proporcional das ajudas entre os grupos linguísticos residentes no seu território é a única maneira idónea para preservar a paz social entre as pessoas que requerem uma ajuda social.

29. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, depois da adoção da lei provincial, a população residente da Provincia Autonoma di Bolzano está repartida em dois grupos, a saber, os cidadãos da União (italianos e não italianos), para os quais o acesso ao subsídio de habitação está indistintamente subordinado à apresentação da declaração de pertença ou ligação a um dos três grupos linguísticos, e os nacionais de países terceiros, aos quais essa declaração não é exigida.

30. Esse órgão jurisdicional indica que, para satisfazer, em 2009, as exigências globais de acesso à habitação, em arrendamento ou em propriedade, foram aprovados créditos no montante global de 90 812 321,57 euros (dos quais, 21 546 197,57 euros a título de subsídio de habitação, e 69 266 124,00 euros a título de ajudas à aquisição, à construção e à renovação de habitações que sirvam de residência principal) para o primeiro grupo, e créditos no montante global de 11 604 595,00 euros (dos quais 10 200 000,00 euros a título de subsídio de habitação e 1 404 595,00 euros a título de ajudas à aquisição, à construção e à renovação de habitações que sirvam de residência principal).

31. Tendo em consideração estes elementos, o Tribunale di Bolzano decidiu suspender a instância e pedir que o Tribunal de Justiça se digne pronunciar-se quanto às seguintes questões prejudiciais:

«1) O princípio do primado [...] do direito da União impõe ao órgão jurisdicional nacional a aplicação plena e imediata das normas da União dotadas de eficácia direta, deixando de aplicar normas internas em conflito com o direito da União, mesmo se adotadas ao abrigo de princípios fundamentais da ordem constitucional do Estado-Membro?

2) Em caso de conflito entre uma norma interna e a CEDH, a referência feita no artigo 6.º TUE à CEDH impõe ao órgão jurisdicional nacional a aplicação direta do artigo 14.º e do artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 12, deixando de aplicar a norma interna incompatível, sem dever previamente suscitar a questão da constitucionalidade perante o Tribunal Constitucional nacional?

3) O direito da União, em particular os artigos 2.° e 6.° [TUE], os artigos 21.° e 34.° da Carta e as Diretivas 2000/43 [...] e 2003/109 [...], opõe-se a uma legislação nacional (*rectius*, provincial) como a constante das disposições conjugadas do artigo 15.º, n.º 3 [*rectius*, 2] do [decreto] n.º 670/1972, dos artigos 1.° e 5.° da [lei pronvincial] [...], bem como da deliberação n.º 18[8]5 [...], na parte em que, para os benefícios considerados e, em particular, para o denominado

9 — Resulta da decisão de reenvio, bem como das observações escritas apresentadas por S. Kamberaj que este recebia, ultimamente, um subsídio de 550 euros para uma renda de 1 200 euros. Os montantes referidos por S. Kamberaj na audiência, não correspondem exactamente. Resulta, no entanto, que o subsídio de habitação cobria cerca de metade da renda paga por S. Kamberaj.

«subsídio de habitação», atribui relevância à nacionalidade, reservando aos trabalhadores residentes de longa duração que não sejam nacionais da União ou aos apátridas um tratamento menos favorável do que aos cidadãos residentes da União (italianos e não italianos)?

4) Em caso de resposta afirmativa às primeira a terceira questões, em caso de violação de princípios gerais da União como [o princípio da não] discriminação e a exigência de segurança jurídica, perante uma norma nacional de transposição que permite ao tribunal 'ordenar a cessação do comportamento lesivo e adotar qualquer outra medida idónea, segundo as circunstâncias [e pôr termo aos] efeitos da discriminação', e impõe que seja ordenada 'a cessação do comportamento, da conduta ou do ato discriminatório, se ainda subsistente, bem como a eliminação dos efeitos' e permite ordenar a fim de impedir a sua repetição, dentro do prazo fixado na medida, um plano de eliminação das discriminações verificadas', o artigo 15.º da Diretiva 2000/43 [...], na parte em que prevê que as sanções devem ser eficazes, proporcionais e dissuasivas, deve ser interpretado no sentido de que abrange, entre as discriminações verificadas e os efeitos a eliminar, e para evitar igualmente discriminações inversas injustificadas, todas as violações incidentais sobre os destinatários da discriminação, mesmo que não sejam partes no litígio?

5) Em caso de resposta afirmativa à quarta questão, o direito da União, em particular os artigos 2.° e 6.° TUE, os artigos 21.° e 34.° da Carta e as Diretivas 2000/43 [...] e 2003/109 [...], opõe-se a uma legislação nacional (*rectius*, provincial) que exige apenas aos cidadãos não nacionais da União, mas não aos cidadãos da União (italianos e não italianos), colocados em plano de igualdade unicamente no que respeita à obrigação de residência no território da província superior a 5 anos, o requisito adicional de 3 anos de atividade profissional para poderem beneficiar do subsídio de habitação?

6) O direito da União, em particular os artigos 2.° e 6.° TUE e os artigos 18.°, 45.° e 49.° TFUE, em conjugação com os artigos 1.°, 21.° e 34.° da Carta, opõe-se a uma legislação nacional (*rectius*, provincial) que prevê para os cidadãos da União (italianos e não italianos) a obrigação de apresentarem a declaração ou agregação étnica a um dos três grupos linguísticos existentes no Alto Adige/Tirol do Sul para aceder ao benefício do subsídio de habitação?

7) O direito da União, em particular os artigos 2.° e 6.° TUE e os artigos 18.°, 45.° e 49.° TFUE, em conjugação com os artigos 21.° e 34.° da Carta, opõe-se a uma legislação nacional (*rectius*, provincial) que impõe aos cidadãos da União (italianos e não italianos) a obrigação de residência ou de trabalho no território da província durante, pelo menos, 5 anos para aceder ao benefício do subsídio de habitação?»

III — A nossa apreciação

32. Ao formular as sete questões que acabamos de reproduzir, é visível que o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter do Tribunal de Justiça uma decisão acerca da compatibilidade do sistema estabelecido pela lei provincial em matéria de subsídio de habitação com o direito da União. Atendendo à natureza do processo prejudicial e aos limites que dela decorrem no que diz respeito à competência do Tribunal de Justiça, este não pode, no entanto, pronunciar-se sobre os aspetos do sistema que ultrapassam o âmbito do litígio no processo principal.

A — *Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais*

33. A título preliminar, há que recordar brevemente os princípios relativos à competência do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 267.º TFUE.

34. De acordo com jurisprudência constante, o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a decisão da causa que lhes está submetida [10].

10 — V., nomeadamente, acórdão de 24 de março de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Colet., p. I-2119, n.º 65 e jurisprudência referida).

35. No âmbito dessa cooperação, as questões prejudiciais relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar-se a responder a uma questão submetida por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas [11].

36. É à luz destes princípios que devem ser examinadas as questões submetidas pelo Tribunale di Bolzano.

37. Em nossa opinião, o presente processo só é admissível na parte que diz respeito à terceira questão.

38. A segunda questão, tal como a mesma resulta da decisão de reenvio, é relativa à solução que o tribunal nacional deve adotar face a uma norma interna incompatível com disposições da CEDH dotadas de efeito direto. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, a Corte costituzionale decidiu que essa incompatibilidade não permitia afastar a aplicação da disposição nacional, mas obrigava o juiz a suscitar um incidente de constitucionalidade se não lhe fosse possível respeitar a CEDH em aplicação do princípio da interpretação conforme [12].

39. Cabe sublinhar que, chamado a pronunciar-se ao abrigo do artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para decidir sobre a interpretação dos Tratados e sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições da União. A competência do Tribunal de Justiça está limitada ao exame unicamente das disposições do direito da União [13]. Por conseguinte, não é competente para se pronunciar, a título prejudicial, sobre as consequências que o juiz nacional deve extrair de uma eventual incompatibilidade entre uma norma de direito interno e as disposições da CEDH.

40. Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 15.º da Diretiva 2000/43, ao prever que as sanções contra as violações do princípio da não discriminação com base na raça ou na origem étnica devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas, impõe ao juiz nacional que declara uma violação desse tipo, que ponha termo a todas as violações que atinjam os destinatários da discriminação, mesmo que estes não sejam partes no litígio.

41. De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, desta Diretiva, esta aplica-se às discriminações diretas ou indiretas em razão da raça ou da origem étnica. Além disso, o artigo 3.º, n.º 2, da referida Diretiva dispõe que a mesma não diz respeito às diferenças de tratamento baseadas na nacionalidade e não prejudica as disposições e condições relativas à admissão e estada de nacionais de países terceiros e de pessoas apátridas no território dos Estados-Membros, nem qualquer tratamento que decorra do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros e das pessoas apátridas em causa.

42. Ora, resulta claramente da decisão de reenvio que S. Kamberaj não sofreu nenhuma discriminação direta ou indireta em razão da sua raça ou da sua origem étnica. A diferença de tratamento alegadamente sofrida comparativamente com os cidadãos nacionais e da União, por aplicação da lei provincial, baseia-se no seu estatuto de nacional de um país terceiro, e, portanto, na sua nacionalidade.

43. Consequentemente, o litígio no processo principal não se inscreve no âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43 e, portanto, não há lugar a decisão quanto à interpretação desta última.

11 — V., nomeadamente, acórdão de 1 de junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez (C-570/07 e C-571/07, Colet., p. I-4629, n.º 36 e jurisprudência referida).

12 — N.º 62 da decisão de reenvio.

13 — V. acórdãos de 18 de outubro de 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, Colet., p. I-3763, n.º 31), e de 1 de junho de 2006, innoventif (C-453/04, Colet., p. I-4929, n.º 29), bem como despacho de 1 de março de 2011, Chartry (C-457/09, Colet., p. I-819, n.º 21 e jurisprudência referida).

44. Consideramos, além disso, que as primeira, sexta e sétima questões não são admissíveis na medida em que têm por objeto a situação dos cidadãos da União e dos cidadãos nacionais pertencentes a um dos três grupos linguísticos existentes no território da Provincia Autonoma di Bolzano.

45. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o princípio do primado do direito da União impõe ao juiz nacional a aplicação plena e imediata do direito da União, afastando as normas internas contrárias a esse direito, mesmo se adotadas ao abrigo dos princípios fundamentais do sistema constitucional do Estado-Membro.

46. Esta questão diz respeito, sob o ponto de vista do direito constitucional nacional, ao alcance do princípio da proteção das minorias linguísticas e à aplicação da proporcionalidade linguística. Esses aspetos só são pertinentes no que diz respeito aos cidadãos nacionais de línguas alemã, italiana e ladina, bem como aos cidadãos da União.

47. Com as suas sexta e sétima questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União se opõe a uma legislação nacional que impõe aos cidadãos da União a obrigação de apresentarem a declaração de pertença ou de ligação a um dos três grupos linguísticos existentes na Provincia Autonoma di Bolzano, por um lado, e de residência ou de trabalho no território da província desde há pelo menos 5 anos, por outro, para aceder ao benefício do subsídio de habitação.

48. Em nosso entender, estas questões não têm pertinência para a solução do litígio no processo principal. Este último não diz respeito a um cidadão da União, quer este seja nacional italiano ou nacional de um outro Estado-Membro, mas sim a um nacional de um país terceiro residente de longa duração no território da Provincia Autonoma di Bolzano.

49. Entendemos igualmente que não cabe responder à quinta questão, relativa à compatibilidade com o direito da União do requisito segundo o qual os nacionais de países terceiros devem ter exercido uma atividade profissional desde há três anos para poderem beneficiar do subsídio de habitação. Está, com efeito, assente que S. Kamberaj reside e tem um emprego estável desde 1994 no território da Provincia Autonoma di Bolzano e que o indeferimento do seu pedido de subsídio de habitação não tinha por fundamento o não cumprimento do requisito referido. Esta questão não é, portanto, pertinente para efeitos da resolução do litígio no processo principal.

50. Decorre das considerações precedentes que apenas a resposta à terceira questão apresenta utilidade com vista à decisão do litígio no processo principal. Propomos, por conseguinte, que o Tribunal de Justiça se concentre unicamente nessa questão.

51. Antes de examinar a referida questão, precisamos que daremos por adquirido, para efeitos da apreciação que se segue, o facto de que S. Kamberaj é titular do estatuto de residente de longa duração previsto nos artigos 4.° a 7.° da Diretiva 2003/109. Competirá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar a exatidão desta constatação.

B — *Quanto à terceira questão*

52. Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que declare se a Diretiva 2003/109 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro que, em matéria de subsídio de habitação, reserva aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração um tratamento menos favorável do que aquele de que beneficiam os cidadãos nacionais e da União que residem nesse Estado-Membro.

53. Recordamos que, por força do artigo 11.°, n.° 1, da Diretiva 2003/109, os nacionais de países terceiros residentes de longa duração beneficiam de tratamento igual ao reservado aos nacionais, em diferentes domínios que são enumerados nas alíneas a) a h). Além das condições que já figuram em vários desses pontos, bem como no artigo 11.°, n.os 2 e 3, dessa Diretiva, o artigo 11.°, n.° 4, da referida Diretiva, permite aos Estados-Membros, em matéria de assistência social e de proteção social, limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento.

54. O modo como o artigo 11.º da Diretiva 2003/109 está redigido reflete as divergências de pontos de vista que foram manifestados quando da discussão desse texto quanto ao alcance que devia assumir o princípio da igualdade de tratamento entre os nacionais de países terceiros que gozam do estatuto de residente de longa duração e os nacionais [14]. Essas divergências ressaltam, igualmente de forma clara, quando comparamos a proposta da Comissão [15] e o texto final. Culminaram na afirmação do princípio da igualdade de tratamento numa série de domínios, fazendo acompanhar esse princípio de um certo número de condições e de limites. O presente processo oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de precisar o alcance de algumas dessas condições e limites, bem como a maneira de os conciliar, por um lado, com os objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/109 e, por outro, com os direitos fundamentais, conforme são garantidos, nomeadamente, pelo artigo 34.º da Carta.

55. Examinaremos, num primeiro momento, se os nacionais de países terceiros residentes de longa duração sofrem efetivamente, por aplicação da decisão provincial impugnada, um tratamento menos favorável comparativamente com os nacionais, em matéria de subsídio de habitação.

56. Se essa hipótese se verificar, dever-se-ia então examinar se a Diretiva 2003/109 se opõe a essa diferença de tratamento no domínio considerado.

1. Quanto à existência de uma diferença de tratamento entre os nacionais de países terceiros residentes de longa duração e os nacionais

57. A lei provincial instituiu um mecanismo de repartição dos subsídios de habitação, em virtude do qual o montante dos fundos concedidos aos grupos, que são constituídos, por um lado, pelos nacionais e cidadãos da União e, por outro, pelos nacionais de países terceiros, é determinado na proporção da média ponderada entre, por um lado, a importância numérica desses cidadãos e, por outro, as suas necessidades.

58. No que diz respeito ao primeiro grupo, composto pelos nacionais e cidadãos da União, foi aplicado aos fatores relativos à sua importância numérica e às suas necessidades o mesmo coeficiente, a saber, um coeficiente 1.

59. Em contrapartida, no que diz respeito ao segundo grupo, constituído pelos nacionais de países terceiros, foi atribuído ao fator relativo à sua importância numérica um coeficiente 5, enquanto às suas necessidades foi aplicado um coeficiente 1.

60. A determinação da parte dos fundos concedidos, a título do subsídio de habitação, a cada um dos dois grupos foi, pois, objeto de um modo de cálculo diferente. Essa diferença teve como efeito diminuir a parte dos fundos a que o grupo constituído pelos nacionais de países terceiros poderia ter aspirado se aos fatores relativos à importância numérica e às necessidades desse grupo tivesse sido aplicado o mesmo coeficiente que foi aplicado ao primeiro grupo.

61. Resulta assim dos autos que, de acordo com o modo de cálculo aplicado ao segundo grupo para as ajudas relativas ao ano de 2009, foram atribuídas aos nacionais de países terceiros, que representavam 4,44% da população residente no território da Provincia Autonoma di Bolzano e que constituíam 25,16% das necessidades, 7,90% das subvenções pagas pelo IPES a título do subsídio de habitação, bem como a título das ajudas à aquisição, à construção e à renovação de habitações que sirvam de residência principal.

14 — V., a este respeito, *EU Immigration and Asylum Law — Commentary* —, Hailbronner, pp. 642 e 643.

15 — Proposta de Diretiva do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração [COM(2001) 127 final, a seguir «proposta da Comissão»].

62. Se tivesse sido aplicado aos fatores relativos à importância numérica dos nacionais de países terceiros e às suas necessidades o mesmo coeficiente que foi aplicado aos nacionais e cidadãos da União, os primeiros teriam beneficiado de uma parte dos fundos superior, da ordem dos 14,8%. A aplicação de coeficientes diferentes teve, portanto, como efeito desfavorecer o grupo constituído pelos nacionais de países terceiros, na medida em que contribuiu para diminuir a taxa de satisfação dos seus pedidos de subsídio de habitação.

63. Na audiência, a Giunta provinciale contestou a existência de uma discriminação, invocando a diferença da situação em que se encontravam os nacionais de cada um dos dois grupos. Assim, dado que a importância numérica do primeiro grupo era calculada com base num censo efetuado de dez em dez anos, a do segundo grupo resultava de um cálculo estatístico anual que era, por natureza, aproximativo. Além disso, a forma de quantificar as necessidades dos dois grupos era diferente e era quase impossível verificar o património e os rendimentos dos nacionais de países terceiros.

64. Estes elementos não nos parecem suficientes para demonstrar que os nacionais de cada um dos dois grupos se encontravam em situações a tal ponto diferentes que não pudesse ser constatada, no que diz respeito ao cálculo da repartição das ajudas, qualquer discriminação. De qualquer modo, os referidos elementos não justificam a extensão da variação, que é de 1 a 5, entre os coeficientes aplicados à composição numérica dos dois grupos. Além disso, como a Comissão, acertadamente, indicou na audiência, dificuldades de ordem estatística e administrativa não podem justificar essa diferença de tratamento.

65. Deve, agora, verificar-se se a Diretiva 2003/109 se opõe a essa diferença de tratamento.

2. A Diretiva 2003/109 opõe-se a uma diferença de tratamento entre os nacionais de países terceiros residentes de longa duração e os nacionais no que diz respeito à atribuição de um subsídio de habitação como aquele que está em causa no processo principal?

66. Para responder a esta questão, trataremos, em primeiro lugar, do problema relativo à qualificação do subsídio de habitação do ponto de vista dos domínios abrangidos no artigo 11.º, n.º 1, alíneas d) e f), da Diretiva 2003/109. Debruçar-nos-emos, a seguir, sobre o conceito de «prestações sociais de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, dessa Diretiva.

a) Quanto à qualificação do subsídio de habitação do ponto de vista dos domínios abrangidos no artigo 11.º, n.º 1, alíneas d) e f), da Diretiva 2003/109

67. O domínio referido no artigo 11.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 2003/109, diz respeito ao «[a]cesso a bens e serviços e ao fornecimento de bens e serviços à disposição do público, bem como aos procedimentos de obtenção de alojamento».

68. Uma vez que o litígio no processo principal tem por objeto as condições de concessão de um subsídio de habitação e não as condições de obtenção de alojamento social através de autoridades públicas, não se pode considerar, em nossa opinião, que a decisão provincial impugnada seja relativa ao «acesso aos procedimentos de obtenção de alojamento», na aceção dessa disposição.

69. Além disso, mesmo que esta última expressão, como a do «acesso a bens e serviços», se devesse entender como visando o acesso ao alojamento tanto social como privado[16], a decisão relativa ao subsídio de habitação que está em causa no presente processo não tem diretamente por objetivo regulamentar o acesso ao alojamento, mesmo sendo incontestável que a aplicação desse mecanismo

16 — Tal era, em todo o caso, na proposta da Comissão, o sentido que esta dava a essa disposição, ao indicar que o acesso aos bens e serviços «inclui o acesso ao alojamento, quer público quer privado» (p. 21). A expressão «acesso ao alojamento» que figurava nessa proposta tinha sido objeto de uma reserva por parte de um Estado-Membro (Documento do Conselho da União Europeia 10698/01, p. 17), o que explica, talvez, que a mesma não se encontre no texto final. V., igualmente, a propósito de uma disposição comparável que se encontra no artigo 14.º, n.º 1, alínea g), da 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 L 155, p. 17), *EU Immigration and Asylum Law — Commentary —, op. cit., p.* 775.

pode ter um efeito concreto sobre a possibilidade de determinadas pessoas acederem a um alojamento. Só uma interpretação particularmente ampla do artigo 11.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 2003/109, em virtude da qual se devesse entender que esse artigo abrange qualquer regra que pudesse ter um efeito sobre o acesso ao alojamento, permitiria incluir no âmbito de aplicação dessa disposição a decisão provincial impugnada. Não somos favoráveis a uma interpretação tão extensiva, que conduziria, em substância, a dar a essa disposição o mesmo alcance que, por exemplo, ao artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União [17], que prevê, no seu n.º 1, em termos muito diferentes dos adotados no artigo 11.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 2003/109, que «[o] trabalhador nacional de um Estado-Membro, empregado no território de outro Estado-Membro, beneficia *de todos os direitos e vantagens concedidos aos trabalhadores nacionais em matéria de alojamento*» [18].

70. Em nossa opinião, é do ponto de vista do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 que o subsídio de habitação que está em causa no litígio no processo principal deve ser entendido. Recordamos que, nos termos desta disposição, os nacionais de países terceiros residentes de longa duração beneficiam de tratamento igual ao reservado aos nacionais, em matéria de «[s]egurança social, assistência social e proteção social, tal como definidas na legislação nacional».

71. A redação que foi assim adotada pelo legislador da União difere consideravelmente daquela que tinha sido inicialmente proposta pela Comissão. Com efeito, a proposta da Comissão continha um artigo 12.º, n.º 1, alíneas d) a f), que previa a igualdade de tratamento entre os nacionais de países terceiros residentes de longa duração e os nacionais em matéria de «[p]roteção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde», de «[a]ssistência social» e de «[b]enefícios sociais e benefícios fiscais».

72. A Comissão pretendia, deste modo, conferir um alcance muito amplo à igualdade de tratamento entre os nacionais de países terceiros residentes de longa duração e os nacionais no domínio social [19].

73. As reticências de alguns Estados-Membros em reconhecer um alcance tão extenso a essa igualdade de tratamento em matéria social conduziram, por um lado, à supressão da referência aos benefícios sociais, que sabemos terem sido objeto de uma interpretação ampla por parte do Tribunal de Justiça no contexto da aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho [20] e, por outro, ao aditamento da precisão segundo a qual, há que entender os conceitos de segurança social, de assistência social e de proteção social «tal como definidas na legislação nacional».

74. O facto de o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 fazer essa referência contrasta com outros atos da União que visam igualmente estabelecer uma igualdade de tratamento em matéria social. Assim, o artigo 3.º, n.º 1, alíneas e) e f), da Diretiva 2000/43, abrange «[a] proteção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde», como, igualmente, «[os] benefícios sociais» sem remeter para os direitos dos Estados-Membros no que respeita à definição desses conceitos. Por outro lado, o artigo 12.º, alínea c), da 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 [21], bem como o artigo 14.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2009/50, fazem referência, para definir os ramos da segurança social, ao 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, aos trabalhadores não assalariados e membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade [22], e ao anexo do Regulamento (CE) n.º 859/2003 do Conselho [23].

17 — JO L 141, p. 1.

18 — Sublinhado nosso.

19 — Observamos que essa redação é próxima da que figura no artigo 3.º, n.º 1, alíneas e) e f), da Diretiva 2000/43.

20 — Regulamento de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 *F1 p. 77*). V., nomeadamente, acórdão de 30 de setembro de 1975, Cristini (32/75, Colet., 1975, p. 359, n.ºs 12 e 13).

21 — JO L 289, p. 15.

22 — JO L 149, p. 2; EE 05 *F1 p. 98*.

23 — Regulamento de 14 de maio de 2003, que torna extensivas as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e (CEE) n.º 574/72 aos nacionais de Estados terceiros que ainda não estão abrangidos por estas disposições por razões exclusivas de nacionalidade (JO L 124, p. 1).

75. Por lamentável que possa parecer do ponto de vista da coerência entre os diferentes atos da União em matéria social, que se referem a conceitos similares ou idênticos e que são, por vezes, de resto, adotados com fundamento na mesma base jurídica, parece-nos, no entanto, difícil ignorar a remissão expressa feita no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 para a legislação nacional dos Estados-Membros. É, com efeito, muito provável que, longe de ser fortuito, o aditamento dessa precisão tivesse por objetivo impedir uma interpretação autónoma no direito da União de cada um dos conceitos de segurança social, de assistência social e de proteção social no âmbito da aplicação do artigo 11.º dessa Diretiva [24]. O legislador da União pretendia, assim, deixar aos Estados-Membros a responsabilidade de determinar o âmbito desses conceitos a fim de poderem, eles próprios, delimitar o alcance da igualdade de tratamento nessas matérias.

76. É verdade que, tendo em consideração a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a parte da frase «tal como definidas na legislação nacional» constitui, *a priori*, um obstáculo a que seja adotada uma interpretação única e autónoma no direito da União, dos conceitos de segurança social, de assistência social e de proteção social no âmbito da aplicação do artigo 11.º da Diretiva 2003/109.

77. De acordo com essa jurisprudência, «decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha qualquer remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ter, em toda a União, uma interpretação autónoma e uniforme» [25]. Isto significa que, *a contrario*, uma disposição do direito da União que contenha uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros não pode, em princípio, ser objeto dessa interpretação autónoma e uniforme.

78. O Tribunal de Justiça examina, no entanto, de maneira atenta, os termos exatos da remissão feita para os direitos nacionais a fim de circunscrever precisamente a margem de manobra que é deixada aos Estados-Membros. É assim que, por exemplo, este decidiu, a propósito do direito a férias anuais remuneradas previsto no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 93/104/CE do Conselho, de 23 de novembro de 1993, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho [26], que «[a] expressão 'de acordo com as condições de obtenção e de concessão previstas nas legislações e/ou práticas nacionais' deve [...] ser entendida no sentido de que apenas abrange as modalidades de aplicação das férias anuais remuneradas nos diferentes Estados-Membros […], [sem que estes últimos possam] sujeitar a qualquer condição a própria constituição do direito, que resulta Diretamente da Diretiva 93/104» [27].

79. Por outro lado, o Tribunal de Justiça privilegia uma interpretação autónoma quando os termos da remissão para os direitos dos Estados-Membros são gerais e quando tal interpretação é indispensável com vista a garantir o objetivo prosseguido por uma norma do direito da União. É assim que, ainda no âmbito da Diretiva 93/104, mas, desta vez, a propósito dos conceitos de tempo de trabalho e de período de descanso, o Tribunal de Justiça considerou que se trata de «conceitos de direito comunitário que há que definir segundo características objetivas, tomando-se por referência o sistema e a finalidade [dessa] Diretiva», precisando que «[s]ó [uma] interpretação autónoma é suscetível de assegurar [à referida] Diretiva a sua plena eficácia, bem como uma aplicação uniforme dos referidos conceitos no conjunto dos Estados-Membros» [28]. O artigo 2.º, alínea 1), da Diretiva 93/104 definia o conceito de tempo de trabalho como «qualquer período durante o qual o trabalhador está a trabalhar ou se encontra à disposição da entidade patronal e no exercício da sua atividade ou das suas funções, *de acordo com a legislação e/ou a prática nacional*» [29]. O Tribunal de Justiça entende que esta última

24 — V., nesse sentido, *EU Immigration and Asylum Law — Commentary —, op. cit., p.* 646. V., igualmente, a propósito do conceito de «segurança social» referido no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, Halleskov, L., «The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, 2005, n.º 2, p. 181, especial p. 198.

25 — V., nomeadamente, acórdão de 18 de outubro de 2011, Brüstle (C-34/10, Colet., p. I-9821, n.º 25 e jurisprudência referida).

26 — JO L 307, p. 18.

27 — Acórdão de 26 de junho de 2001, BECTU (C-173/99, Colet., p. I-4881, n.º 53).

28 — Acórdão de 9 de setembro de 2003, Jaeger (C-151/02, Colet., p. I-8389, n.º 58), e despacho de 4 de março de 2011, Grigore (C-258/10, n.º 44 e jurisprudência referida).

29 — Sublinhado nosso.

parte da frase não se opõe a que seja adotada em direito da União uma interpretação autónoma desse conceito. Considera que «o facto de a definição do conceito de tempo de trabalho fazer referência à 'legislação e/ou [à] prática nacional' não significa que os Estados-Membros possam determinar unilateralmente o alcance desse conceito» [30].

80. A precisão dos termos utilizados pelo legislador da União no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 para caracterizar o alcance da remissão para os direitos dos Estados-Membros, a saber, a própria definição dos conceitos de segurança social, de assistência social e de proteção social na legislação nacional de cada Estado-Membro impede, contudo, em nossa opinião, o Tribunal de Justiça de dar uma interpretação autónoma e uniforme dos conceitos abrangidos por essa disposição.

81. A situação com que nos confrontamos no presente processo difere, assim, daquela de que o Tribunal de Justiça conheceu no seu acórdão de 4 de março de 2010, Chakroun [31], no qual decidiu que «o conceito de 'sistema de assistência social do Estado-Membro' [na aceção do artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar [32]] é um conceito autónomo do direito da União que não pode ser definido [por] referência aos conceitos de direito nacional» [33]. Esta interpretação autónoma era possível uma vez que essa disposição não continha nenhuma remissão para o direito nacional, no que diz respeito à definição desse conceito. Por outro lado, o Tribunal de Justiça, nesse acórdão, deu uma interpretação do conceito de assistência social estreitamente ligada à economia própria do artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2003/86, tendo em conta o conceito de recursos estáveis, regulares e suficientes. A justaposição dos dois conceitos levou, assim, o Tribunal de Justiça a declarar que «o conceito de 'assistência social' previsto [nesse artigo] deve ser interpretado no sentido de que visa uma ajuda que supre uma falta de recursos estáveis, regulares e suficientes e não de uma ajuda que permite prover a necessidades excecionais ou imprevistas» [34].

82. O Tribunal de Justiça definiu, portanto, no seu acórdão Chakroun, já referido, o conceito de assistência social no contexto particular do artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2003/86, disposição essa que reencontramos, de resto, no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2003/109, como condição para aquisição do estatuto de residente de longa duração. O artigo 11.º, n.º 1, alínea d), dessa Diretiva está, no entanto, redigido de tal maneira, que não permite uma interpretação autónoma pelo Tribunal de Justiça dos conceitos que aí se encontram nem uma transposição da definição dada por este no seu acórdão Chakroun, já referido.

83. Isso não significa que, por essa razão, os Estados-Membros beneficiem de uma margem de manobra ilimitada para decidir se as ajudas que preveem em matéria social se incluem, para efeitos da aplicação do artigo 11.º da Diretiva 2003/109, nos domínios relativos à segurança social, à assistência social e à proteção social, tal como aqueles as definem. Em nossa opinião, duas categorias de limites enquadram a margem de manobra que o legislador da União quis deixar aos Estados-Membros, especialmente numa hipótese como a que está em causa no presente processo, em que lhes compete determinar se um subsídio de habitação é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109.

84. Em primeiro lugar, como o Tribunal de Justiça sublinhou no seu acórdão Chakroun, já referido, a margem de manobra reconhecida aos Estados-Membros não deve ser por estes utilizada de forma a prejudicar o objetivo da Diretiva em causa, bem como o efeito útil desta [35]. Ora, recordamos que resulta do quarto considerando da Diretiva 2003/109 que «[a] integração dos

30 — Acórdão Jaeger, já referido, n.º 59.
31 — C-578/08, Colet., p. I-1839.
32 — JO L 251, p. 12.
33 — Acórdão Chakroun, já referido, n.º 45.
34 — *Ibidem*, n.º 49.
35 — *Ibidem*, n.º 43.

nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração nos Estados-Membros constitui um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da Comunidade consagrado no Tratado». Nessa ótica, o décimo segundo considerando dessa Diretiva precisa que, «[a] fim de constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade em que se estabeleceu o residente de longa duração, este deverá ser tratado em pé de igualdade com os cidadãos do Estado-Membro *num amplo leque de domínios económicos e sociais*, de acordo com as condições relevantes definidas na [referida] Diretiva» [36]. Isto exige, em nossa opinião, uma conceção extensiva dos domínios sociais nos quais os nacionais de países terceiros residentes de longa duração devem ser tratados em pé de igualdade com os nacionais. A afirmação de tal objetivo impede os Estados-Membros de limitar de maneira excessiva as ajudas sociais de que os nacionais de países terceiros residentes de longa duração podem beneficiar ao abrigo do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109.

85. Em segundo lugar, os Estados-Membros são obrigados, quando transpõem uma Diretiva, a ter em consideração a Carta, por força do artigo 51.º, n.º 1, desta última. Ora, a esse respeito, não podem abstrair-se do facto de que o artigo 34.º da Carta, intitulado «Segurança social e assistência social», refere, de maneira expressa, a «ajuda à habitação», no seu n.º 3. Parece-nos, por isso, extremamente difícil que um Estado-Membro, ao transpor o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, possa excluir do âmbito de aplicação dessa disposição um subsídio de habitação como o que está em causa no processo principal.

86. A referência que aquela disposição faz à legislação nacional dos Estados-Membros deixa-lhes, assim, na realidade, uma margem de manobra muito limitada se pretenderem restringir, em matéria social, os domínios abrangidos pelo princípio da igualdade de tratamento que o artigo 11.º, n.º 1, dessa Diretiva estabelece.

87. Competirá, em última análise, ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, tendo em conta o objetivo de integração dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração prosseguido pela referida Diretiva, bem como o artigo 34.º, n.º 3, da Carta, se um subsídio de habitação como aquele que está em causa no processo principal corresponde a uma das categorias referidas no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, tal como definidas na legislação nacional.

88. Resta-nos, agora, examinar o impacto que o artigo 11.º, n.º 4, dessa Diretiva é suscetível de ter no presente processo.

b) Quanto ao conceito de «prestações sociais de base», na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109

89. Recordamos que, nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, «[o]s Estados-Membros podem limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social».

90. O décimo terceiro considerando dessa Diretiva fornece um primeiro esclarecimento quanto ao alcance dessa disposição, ao indicar que, «[n]o que diz respeito à assistência social, a possibilidade de limitar o acesso dos residentes de longa duração às prestações sociais de base deverá ser entendida no sentido de que este conceito abrange, pelo menos, o rendimento mínimo de subsistência, a assistência em caso de doença, a gravidez, a assistência parental e os cuidados de longo prazo. As regras em matéria de concessão destas prestações deverão ser determinadas pela legislação nacional».

91. O uso da expressão «pelo menos», implica que a lista das ajudas referidas nesse considerando não é exaustiva. Notamos, por outro lado, que o artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 não contém nenhuma remissão para o direito nacional para a definição do que são prestações sociais de base na aceção dessa disposição. É verdade que o décimo terceiro considerando dessa Diretiva contém,

36 — Sublinhado nosso. O objetivo de integração é também afirmado, de forma semelhante, nos segundo, terceiro e sexto considerandos da Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional (JO L 132, p. 1).

realmente, uma remissão para o direito nacional, mas esta é limitada às «regras em matéria de concessão destas prestações», isto é, ao estabelecimento das condições de concessão e do nível de tais prestações, bem como dos respetivos procedimentos, e não se alarga, portanto, à própria definição do conceito de prestações sociais de base. Nestas condições, consideramos que se trata de um conceito de direito da União que compete ao Tribunal de Justiça definir de acordo com características objetivas, por referência ao sistema e à finalidade da Diretiva 2003/109 [37].

92. Tendo em conta o facto de o artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 reconhecer aos Estados-Membros a faculdade de limitarem o alcance do princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 11.º, n.º 1, dessa Diretiva, e, portanto, de derrogarem a plena aplicação desse princípio, o recurso a essa possibilidade deve ser entendido estritamente.

93. Como a Comissão afirmou, acertadamente, nas suas observações, quando um Estado-Membro entende fazer uso da faculdade que lhe oferece o artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, este deve fazê-lo com toda a transparência e de acordo com o princípio da segurança jurídica. Segundo jurisprudência assente, com efeito, «o princípio da segurança jurídica, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige, designadamente, que as regras de direito sejam claras, precisas e previsíveis quanto aos seus efeitos, em especial quando possam comportar consequências desfavoráveis para os indivíduos e as empresas» [38]. Ora, nada indica, no presente processo, que o legislador nacional e/ou provincial tenha feito uso dessa possibilidade respeitando as condições acima referidas [39]. Este elemento deve, evidentemente, ser verificado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

94. Por outro lado, a definição do que são «prestações sociais de base», na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, deve ser estabelecida tendo em conta o objetivo de integração dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração que, como vimos anteriormente, está no cerne das preocupações apresentadas pelo legislador da União em vários considerandos dessa Diretiva. Por conseguinte, consideramos que constituem prestações sociais de base, aquelas que, ao contribuírem para satisfazer necessidades elementares, tais como a alimentação, a habitação e a saúde, permitem lutar contra a exclusão social.

95. De acordo com o terceiro considerando da referida Diretiva, esta «respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente na [CEDH] e na Carta». Já indicámos as razões pelas quais o teor do artigo 34.º, n.º 3, da Carta torna, em nosso entender, extremamente difícil que um Estado-Membro possa, para efeitos de excluir a aplicação do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, decidir que um subsídio de habitação como aquele em causa no processo principal não se inclui em nenhuma das categorias relativas à segurança social, à assistência social e à proteção social, tal como definidas na legislação nacional. Em nossa opinião, o artigo 34.º, n.º 3, da Carta, na medida em que visa expressamente a «ajuda à habitação» como sendo destinada «a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes», «[a] fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza», milita em favor da inclusão de um subsídio de habitação tal como aquele em causa no processo principal no conceito de «prestações sociais de base», tal como nós o definimos anteriormente.

96. Enquadra-se especialmente nessa definição uma ajuda sem a qual um arrendatário não poderia continuar a honrar o seu contrato de arrendamento e que, se a mesma lhe fosse retirada, se encontraria, portanto, em grande dificuldade para encontrar uma habitação de substituição, ou até mesmo, na impossibilidade de se alojar condignamente, a si e à sua família. Compete ao órgão

37 — Deve salientar-se que o recurso ao conceito de prestações sociais de base pelo legislador da União não é isolado. A título de exemplo, este conceito figura nos artigos 28.º, n.º 2, e 29.º, n.º 2, bem como no trigésimo quarto considerando da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO L 304, p. 12).

38 — V., nomeadamente, acórdão de 18 de novembro de 2008, Förster (C-158/07, Colet., p. I-8507, n.º 67 e jurisprudência referida).

39 — Assinale-se que resulta do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 28 de setembro de 2011, sobre a aplicação da Diretiva 2003/109 [COM(2011) 585 final], que a República Helénica é o único Estado-Membro no qual, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 4, dessa Diretiva, o legislador nacional limita a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social às prestações sociais de base (p. 7).

jurisdicional de reenvio, depois de um exame completo das ajudas que compõem o sistema de assistência social em vigor no Estado-Membro de residência do nacional de país terceiro residente de longa duração, verificar se a perda de um subsídio de habitação como aquele em causa no processo principal teria por consequência fazer perder a sua habitação àquele que dele beneficiava anteriormente e tornar muito difícil, ou até impossível, o acesso a uma habitação de substituição.

IV — Conclusão

97. Atendendo às considerações precedentes, propomos que o Tribunal de Justiça responda ao Tribunale di Bolzano do seguinte modo:

«O artigo 11.º, n.ºs 1, alínea d), e 4, 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, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro, como aquela em causa no processo principal, que, em matéria de subsídio de habitação, reserva aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração um tratamento menos favorável do que aquele de que gozam os cidadãos nacionais e da União que residem nesse Estado, sem prejuízo de o órgão jurisdicional de reenvio:

— por um lado, estabelecer que tal ajuda é abrangida, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, pelos conceitos de 'segurança social', de 'assistência social' ou de 'proteção social«, tal como definidas na legislação do referido Estado, e

— por outro, verificar se o Estado-Membro fez uso, com respeito do princípio da segurança jurídica, da faculdade prevista no artigo 11.º, n.º 4, dessa Diretiva. Se se comprovar ser esse o caso, o conceito de 'prestações sociais de base' na aceção dessa disposição deve ser entendido como visando aquelas prestações que, ao contribuírem para satisfazer necessidades elementares, tais como a alimentação, a habitação e a saúde, permitem lutar contra a exclusão social. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio, depois de um exame completo das ajudas que compõem o sistema de assistência social em vigor no Estado-Membro de residência do nacional de país terceiro residente de longa duração, verificar se a perda de um subsídio de habitação como aquele em causa no processo principal teria por consequência fazer perder a sua habitação àquele que dele beneficiava anteriormente e tornar muito difícil, ou até impossível, o acesso a uma habitação de substituição.»