

Υπόθεση C-303/19

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

11 Απριλίου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Corte suprema di cassazione (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

5 Φεβρουαρίου 2019

Αναιρεσείον:

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) (Εθνικό Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας, Ιταλία)

Αναιρεσίβλητη:

VR

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Αίτηση αναιρέσεως κατά εφετειακής αποφάσεως με την οποία διαπιστώνεται ότι εισάγει δυσμενή διάκριση λόγω υπηκοότητας μια κανονιστική ρύθμιση δυνάμει της οποίας, για τον υπολογισμό του επιδόματος για τον οικογενειακό πυρήνα, δεν περιλαμβάνονται στον οικογενειακό πυρήνα τα μέλη της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας και κατόχου άδειας διαμονής της οδηγίας 2003/109/ΕΚ, που κατοικούν στην τρίτη χώρα από την οποία κατάγονται, ενώ αντιθέτως περιλαμβάνονται τα μέλη της οικογένειας υπηκόου του κράτους μέλους που δεν κατοικούν στο εν λόγω κράτος.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως

Ερμηνεία, κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ΄, της οδηγίας 2003/109/ΕΚ, καθώς και της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως.

Το προδικαστικό ερώτημα

Έχουν το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/109/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, καθώς και η αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των αλλοδαπών επί μακρόν διαμενόντων και των ημεδαπών την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση δυνάμει της οποίας, σε αντίθεση προς όσα προβλέπονται για τους υπηκόους του κράτους μέλους, κατά τον υπολογισμό των μελών του οικογενειακού πυρήνα και για τον προσδιορισμό του επιδόματος του οικογενειακού πυρήνα, εξαιρούνται τα μέλη της οικογενείας του εργαζομένου επί μακρόν διαμένοντος, υπηκόου τρίτης χώρας, εφόσον κατοικούν στην τρίτη χώρα από την οποία κατάγονται;

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και νομολογία

Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΕ 2004, L 16, σ. 44), άρθρα 2 και 11, παράγραφος 1, 2 και 4, καθώς και αιτιολογικές σκέψεις 12, 13 και 14.

Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 2ας Σεπτεμβρίου 2015, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-508/10, EU:C:2012:243), και της 24ης Απριλίου 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233)

Παρατιθέμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

Decreto legge 13 marzo 1988, n. 69 (υπ' αριθ. 69 πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 13ης Μαρτίου 1988) με τίτλο «Διατάξεις κοινωνικού χαρακτήρα, για τη βελτίωση της διαχείρισης των λιμενικών αρχών, καθώς και λοιπές διατάξεις επείγοντος χαρακτήρα», η οποία κυρώθηκε με τον ιταλικό νόμο υπ' αριθ. 153 της 13ης Μαΐου 1988 (GURI αριθ. 143 της 20ής Ιουνίου 1988), άρθρο 2 παράγραφος 1: «Για τους μισθωτούς εργαζόμενους, τους δικαιούχους συντάξεων και τους δικαιούχους οικονομικών παροχών κοινωνικής πρόνοιας λόγω της μισθωτής εργασίας τους [...], τους δημοσίους υπαλλήλους [...], από την περίοδο πληρωμών που αρχίζει την 1η Ιανουαρίου 1988, τα οικογενειακά επιδόματα [...] αντικαθίστανται, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στις διατάξεις του παρόντος άρθρου, από το επίδομα για τον οικογενειακό πυρήνα. 2. Το ποσό του επιδόματος διαφέρει ανάλογα με τον αριθμό των μελών και τα εισοδήματα του οικογενειακού πυρήνα, σύμφωνα με τον πίνακα που επισυνάπτεται στην παρούσα πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Τα επίπεδα εισοδήματος του ως άνω πίνακα αυξάνονται [...] για τους οικογενειακούς πυρήνες που περιλαμβάνουν άτομα τελούντα, λόγω ασθένειας ή σωματικού ή διανοητικού μειονεκτήματος, σε απόλυτη και μόνιμη ανικανότητα εκτέλεσης αμειβόμενης εργασίας, ή, στην περίπτωση των ανηλίκων, που παρουσιάζουν μόνιμες δυσκολίες στην εκτέλεση των δραστηριοτήτων και των λειτουργιών που αντιστοιχούν στην ηλικία τους. Τα ίδια επίπεδα εισοδήματος αυξάνονται [...] εάν

τα άτομα της παραγράφου 1 τελούν εν χηρεία, έχουν λάβει διαζύγιο ή είναι χωρισμένοι ή άγαμοι. Από την 1η Ιουλίου 1994, σε περίπτωση που στον οικογενειακό πυρήνα της παραγράφου 6 περιλαμβάνονται δύο ή περισσότερα τέκνα, το μηνιαίο ποσό του καταβαλλόμενου επιδόματος αυξάνεται [...] για κάθε τέκνο, με εξαίρεση το πρώτο. [...] 6. Ο οικογενειακός πυρήνας αποτελείται από τους συζύγους, με εξαίρεση τον σύζυγο που τελεί σε νόμιμο και πραγματικό χωρισμό, καθώς και τα τέκνα και εξομοιούμενα προς αυτά άτομα, [...] ηλικίας κάτω των 18 ετών ή, ανεξαρτήτως ηλικίας, εφόσον τελούν, λόγω ασθένειας ή σωματικού ή διανοητικού μειονεκτήματος, σε απόλυτη και μόνιμη ανικανότητα αναλήψεως αμειβόμενης εργασίας. [...] 6-bis. Δεν εμπίπτουν στον οικογενειακό πυρήνα της παραγράφου 6 ο σύζυγος και τα τέκνα αλλοδαπού, καθώς και τα εξομοιούμενα προς αυτά άτομα, που δεν κατοικούν στην επικράτεια της Ιταλικής Δημοκρατίας, με εξαίρεση την περίπτωση στην οποία η χώρα καταγωγής του εν λόγω αλλοδαπού επιφυλάσσει αμοιβαία μεταχείριση για τους Ιταλούς υπηκόους ή έχει συναφθεί διεθνής συνθήκη στο πεδίο των οικογενειακών παροχών. Η εξακρίβωση των χωρών στις οποίες ισχύει η αρχή της αμοιβαιότητας αποτελεί αρμοδιότητα του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, κατόπιν γνωμοδοτήσεως του Υπουργού Εξωτερικών Υποθέσεων. [...] 8-bis. Απαγορεύεται η χορήγηση άνω του ενός επιδόματος υπέρ του ίδιου οικογενειακού πυρήνα. Το επίδομα είναι μη συμβατό με τυχόν άλλο επίδομα ή διαφορετικής φύσεως οικογενειακή παροχή καταβαλλόμενη σε οποιοδήποτε από τα μέλη του οικογενειακού πυρήνα υπέρ του οποίου καταβάλλεται το επίδομα. 9. Το εισόδημα του οικογενειακού πυρήνα προκύπτει δια της προσθέσεως των συνολικών εισοδημάτων εκάστου μέλους του οικογενειακού πυρήνα τα οποία υπόκεινται στον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και τα οποία αποκτήθηκαν κατά το ημερολογιακό έτος που προηγείται της 1ης Ιουλίου εκάστου έτους και αποτελούν τη βάση για την καταβολή του επιδόματος έως και την 30ή Ιουνίου του επόμενου έτους. [...] Για τον υπολογισμό του εισοδήματος λαμβάνονται εξάλλου υπόψη εισοδήματα πάσης φύσεως, [...] εάν υπερβαίνουν το ποσό των [...]. Δεν λογίζονται ως εισόδημα οι αποζημιώσεις λόγω λύσεως εργασιακής σχέσεως και οι προκαταβολές των εν λόγω αποζημιώσεων, καθώς και το επίδομα που ορίζεται στο παρόν άρθρο. [...]

Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (νομοθετικό διάταγμα αριθ. 3 της 8ης Ιανουαρίου 2007, με τίτλο «Εφαρμογή της οδηγίας 2003/109/EK (...)» (GURI αριθ. 24 της 30ής Ιανουαρίου 2007), το οποίο ενσωματώνει τις διατάξεις της οδηγίας στο υπ' αριθ. 286 νομοθετικό διάταγμα της 25ης Ιουλίου 1998, για την κωδικοποίηση των διατάξεων περί μεταναστεύσεως και αλλοδαπών (τακτικό συμπλήρωμα στο GURI αριθ. 139, της 18ης Αυγούστου 1998), το άρθρο 9, παράγραφος 1 του οποίου έχει ως εξής: «Ο αλλοδαπός που είναι κάτοχος επί πέντε τουλάχιστον έτη ισχύουσας άδειας παραμονής και αποδεικνύει ότι διαθέτει εισόδημα μεγαλύτερο ή ίσο με το ποσό που καταβάλλεται ετησίως ως κοινωνικό επίδομα και, σε περίπτωση που η αίτηση αφορά τα μέλη της οικογένειάς του, επαρκές εισόδημα [...] και κατάλληλη κατοικία που πληροί τις ελάχιστες προϋποθέσεις που προβλέπουν οι εφαρμοστέες διατάξεις του εθνικού δικαίου, μπορεί να ζητήσει από τον διοικητή της αστυνομίας τη χορήγηση άδειας διαμονής EK για επί μακρόν διαμένοντες, τόσο για τον ίδιο όσο και για τα μέλη της

οικογένειάς του [...], και παράγραφος 12: «Πέραν των διατάξεων που προβλέπονται για τους αλλοδαπούς που διαμένουν νόμιμα στην εθνική επικράτεια, ο δικαιούχος άδειας διαμονής ΕΕ επί μακρόν διαμένοντος δικαιούται: [...] c) παροχές κοινωνικής αρωγής και κοινωνικής ασφάλισης, επιδόματα υγειονομικής, σχολικής και κοινωνικής φύσης και παροχές που αφορούν την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες που είναι διαθέσιμα στο κοινό, περιλαμβανομένης και της πρόσβασης στη διαδικασία απόκτησης κατοικίας στο πλαίσιο των δημόσιων προγραμμάτων στέγασης, εκτός αν υπάρχουν αντίθετες διατάξεις και υπό την προϋπόθεση ότι αποδεικνύεται ότι ο αλλοδαπός διαμένει πράγματι στην εθνική επικράτεια [...]».

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Ο VR είναι Πακιστανός υπήκοος που εργάζεται στην Ιταλία. Τα μέλη της οικογενείας του έφυγαν από την Ιταλία μεταξύ Σεπτεμβρίου 2011 και Απριλίου 2014 για να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους. Για το εν λόγω χρονικό διάστημα, τόσο το INPS όσο και ο εργοδότης δεν χορήγησαν υπέρ του WS επίδομα για τον οικογενειακό πυρήνα, με το επιχείρημα ότι, για τους αλλοδαπούς, το άρθρο 2, παράγραφος 6-bis, του υπ' αριθ. 69/88 νομοθετικού διατάγματος, αποκλείει από τον υπολογισμό του ύψους του εν λόγω επιδόματος τον/την σύζυγο και τα τέκνα εργαζόμενου που δεν κατοικούν στην Ιταλία.
- 2 Επί της ουσίας του άρθρου 11 της οδηγίας 2003/109/EK και των σχετικών εκτελεστικών κανόνων της ιταλικής έννομης τάξης, πρώτον το Tribunale (πρωτοδικείο) και στη συνέχεια το Corte di appello di Brescia (εφετείο της Brescia) διαπίστωσαν ότι το άρθρο 2, παράγραφος 6-bis, εισάγει δυσμενή διάκριση και δεν το εφάρμοσαν, καταδικάζοντας το INPS και τον εργοδότη να καταβάλουν στον εργαζόμενο τα παρακρατηθέντα ποσά.
- 3 Το INPS άσκησε αίτηση αναιρέσεως κατά της εφετειακής αποφάσεως.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 4 Κατά το INPS, σε αντίθεση με τα διαλαμβανόμενα στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το επίδομα για τον οικογενειακό πυρήνα δεν διαθέτει χαρακτήρα μέτρου κοινωνικής αρωγής, όπως απαιτείται στο άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/109, το οποίο κατοχυρώνει την ίση μεταχείριση όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία, όπως ορίζονται από το εθνικό δίκαιο, αλλά αντιθέτως, χαρακτήρα κοινωνικής πρόνοιας, και δεν συνιστά «βασικό» ωφέλημα σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 13, και συνεπώς, εμπίπτει στην εξαίρεση του κανόνα της μεταχειρίσεως μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών που ορίζεται στην παράγραφο 4, του ίδιου άρθρου 11.

Συνοπτική παράθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

- 5 Το επίδομα για τον οικογενειακό πυρήνα του άρθρου 2 της υπ' αριθ. 69/1988 ιταλικής πράξεως νομοθετικού περιεχομένου συνιστά οικονομική παροχή από την οποία μπορούν να επωφεληθούν όλοι οι εργαζόμενοι καθώς και οι δικαιούχοι συντάξεων ή κοινωνικών παροχών εξαρτημένης εργασίας, εφόσον τα εισοδήματα του οικογενειακού τους πυρήνα δεν υπερβαίνουν συγκεκριμένο όριο.
- 6 Το ποσό του εν λόγω επιδόματος, το οποίο καλείται να καταβάλει το INPS, εξαρτάται από τον αριθμό των μελών του οικογενειακού πυρήνα, τον αριθμό των τέκνων και του οικογενειακού εισοδήματος. Το επίδομα καταβάλλεται από τον εργοδότη από κοινού με την καταβολή των αποδοχών του εργαζομένου, με βάση ποσοστιαίο συντελεστή επί των ακαθάριστων αποδοχών. Στη συνέχεια το INPS πραγματοποιεί τελική εκκαθάριση μεταξύ επιδομάτων που έχουν καταβληθεί από τον εργοδότη και εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως που οφείλονται από το ίδιο.
- 7 Η εθνική νομολογία έχει χαρακτηρίσει το εν λόγω επίδομα κατά περίπτωση ως *παροχή κοινωνικής πρόνοιας*, εφόσον πρόκειται για παροχή, είτε συντάξεως είτε αποδοχών, η οποία συνδέεται με την παρεχόμενη εργασία και χρηματοδοτείται από εισφορές που καταβάλλουν όλοι οι εργοδότες για τη διασφάλιση επαρκών πόρων στις οικονομικά αδύναμες οικογένειες ενώ σε άλλες περιπτώσεις έχει χαρακτηριστεί ως *παροχή κοινωνικής αρωγής* δεδομένου ότι τόσο το ποσό του ίδιου του επιδόματος όσο και το εισόδημα που λαμβάνεται υπόψη για την καταβολή του αυξάνονται για όσες οικογένειες χρήζουν ενισχυμένης προστασίας, των οποίων μέλη είναι άτομα που πάσχουν από ασθένεια ή παιδιά που βρίσκονται σε δυσχερή κατάσταση.

Για το αιτούν δικαστήριο η διάκριση αυτή δεν είναι λυσιτελής, ενώ σε κάθε περίπτωση, κατά την κρίση του, πρόκειται για μέτρο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2011/98/ΕΕ.

- 8 Από το γεγονός ότι ο νόμος αποδίδει στα μέλη του οικογενειακού πυρήνα ουσιαστή σημασία όσον αφορά τη διάρθρωση του επιδόματος και τους προσδιορίζει ως τα ουσιαστικά ευεργετούμενα άτομα από την οικονομική παροχή που δικαιούται να λάβει ο δικαιούχος των αποδοχών ή της συντάξεως, γεννάται η ερμηνευτική αμφιβολία η οποία δικαιολογεί την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος: αν μπορούν δηλαδή να αποκλείονται από τον οικογενειακό πυρήνα τα μέλη της οικογενείας του αλλοδαπού, όχι όμως τα μέλη της οικογενείας του ημεδαπού, οσάκις η πραγματική τους κατοικία δεν βρίσκεται πλέον στην Ιταλία και δεν υφίσταται σχέση αμοιβαιότητας με τη χώρα καταγωγής τους, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της οδηγίας 2003/109/ΕΚ που επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 4 και του άρθρου 2, παράγραφος 1 όσον αφορά «[την] ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες στα κράτη μέλη» τα οποία ορίζουν τα μέλη της οικογένειας ως «υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν στο οικείο κράτος μέλος».

- 9 Το Δικαστήριο έχει εισέτι αποφανθεί αποκλειστικά ως προς περιπτώσεις στις οποίες τόσο οι δικαιούχοι της ζητούμενης κοινωνικής προστασίας όσο και το σύνολο των μελών του οικογενειακού τους πυρήνα διαμένουν επί μακρόν στο κράτος μέλος ή έχουν μετακινηθεί από ένα κράτος μέλος σε άλλο κράτος μέλος. Επομένως, το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα παρουσιάζει καινοφανή χαρακτήρα.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ