

Predmet C-151/24 [Luevi]ⁱ**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

27. veljače 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Corte costituzionale (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

27. veljače 2024.

Žalitelj u kasacijskom postupku:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Druga stranka u kasacijskom postupku:

V. M.

Predmet glavnog postupka

Postupak za ocjenu ustavnosti pokrenut pred Corteom costituzionale (Ustavni sud, Italija) na inicijativu Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), po pitanju ustavnosti određenih odredbi talijanskog prava koje drugonavedeni sud treba primijeniti u postupku koji je pred njim u tijeku. Konkretno, tim se odredbama priznavanje prava na socijalnu mirovinu državljanima trećih zemalja uvjetuje posjedovanjem dozvole boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom i dokazivanjem da su zakonito i neprekinuto boravili na državnom području najmanje 10 godina. Međutim, zainteresirana stranka, odnosno druga stranka u glavnom postupku, ima samo dozvolu boravka EU-a zbog obiteljskih razloga, zbog čega joj je Istituto nazionale della previdenza sociale (Državni zavod za socijalnu sigurnost, Italija; u daljnjem tekstu: INPS) odbio priznati tu mirovinu.

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Corte costituzionale (Ustavni sud) u opisanim okolnostima u skladu s člankom 267. drugim stavkom UFEU-a upućuje ovaj zahtjev za prethodnu odluku Sudu jer je za odgovor na pitanja ustavnosti potrebno tumačenje relevantnih odredbi prava Unije, konkretno, članka 12. Direktive 2011/98.

Prethodno pitanje

Treba li članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive [2011/98/EU] Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, kao konkretan izraz zaštite prava na pristup pravima iz socijalne sigurnosti koja se priznaje člankom 34. stavcima 1. i 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da je njegovim područjem primjene obuhvaćeno davanje kao što je socijalna mirovina iz članka 3. stavka 6. Leggea 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) (Zakon br. 335 od 8. kolovoza 1995. o reformi sustava obveznog i dopunskog mirovinskog osiguranja) te protivi li se stoga pravu Unije nacionalni propis kojim se na strance koji imaju jedinstvenu dozvolu iz te direktive ne proširuje pravo na navedeno davanje, koje se već priznaje strancima pod uvjetom da imaju dozvolu boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom?

Navedeno pravo i sudska praksa Unije

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja): članak 34. o pravu na pristup pravima iz socijalne sigurnosti

Direktiva 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/98): članak 12. stavak 1. točka (e) u vezi s člankom 3. točkama (b) i (c) te uvodnim izjavama 2., 19. i 20.

Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004): članci 3., 4. i 70. te Prilog X.

Uredba (EU) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1231/2010): članak 1.

Presude Suda od 2. rujna 2021., INPS (Doplatak za rođenje djeteta i rodiljna naknada za nositelje jedinstvene dozvole), C-350/20, EU:C:2021:659; od 15. srpnja 2021., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, od 15. rujna 2015., Alimanovic, 67/14, EU:C:2015:597; od 25. veljače 2016., García-Nieto i dr., C-299/14, EU:C:2016:114; od 11. studenoga 2014., Dano i dr., C-333/13, EU:C:2014:2358; od 29. travnja 2004., Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269; od 20. lipnja 1991., Newton, C-356/89, EU:C:1991:265 i od 12. listopada 1978., Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181

Navedeno nacionalno pravo i nacionalna sudska praksa

Zakon br. 335 od 8. kolovoza 1995. o reformi sustava obveznog i dopunskog mirovinskog osiguranja (u daljnjem tekstu: Zakon br. 335/1995): članak 3. stavak 6., kojim se uređuje socijalna mirovina koju isplaćuje država (preko INPS-a, odnosno žalitelja u glavnom postupku) na zahtjev osoba koje su starije od 67 godina, lošeg su imovinskog stanja jer ne ostvaruju dohodak ili ostvaruju dohodak koji je manji od najvišeg iznosa te socijalne mirovine i koje zbog starosti imaju smanjenu radnu sposobnost. Ta mirovina dodjeljuje se neovisno o tome je li korisnik bio radnik i njezina je jedina svrha pružanje pomoći (kao što je to pojasnio Corte costituzionale (Ustavni sud) u presudi br. 137/2021).

Kako bi ostvario pravo na socijalnu mirovinu, podnositelj zahtjeva treba,

– ako je talijanski državljanin (ili državljanin države članice Unije), imati stalno boravište u Italiji;

– ako je državljanin treće zemlje (izvan Unije),

(a) imati dozvolu boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom (ranije, boravišna iskaznica) iz članka 9. Decreta legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (Zakonodavna uredba br. 286 od 25. srpnja 1998. o pročišćenom tekstu odredbi koje uređuju useljavanje i status stranaca), kako je izmijenjen prilikom provedbe Direktive 2003/109/EZ. Taj uvjet predviđen je člankom 80. stavkom 19. Leggea 23 dicembre 2000, n. 388, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2001)” (Zakon br. 388 od 23. prosinca 2000. o odredbama o godišnjem i višegodišnjem državnom proračunu (Zakon o financijama iz 2001.)) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 388/2000);

(b) zakonito i neprekinuto boraviti na državnom području najmanje 10 godina. Taj uvjet predviđen je člankom 20. stavkom 10. Decreta-legge 25 giugno 2008, n. 112 – Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (Uredba sa zakonskom snagom br. 112 od 25. lipnja 2008. o hitnim odredbama za gospodarski razvoj, pojednostavnjenje, konkurentnost i stabilizaciju javnih financija i porezno izjednačavanje), koji je izmijenjen i pretvoren u zakon

Leggeom 6 agosto 2008, n. 133 (Zakon br. 133 od 6. kolovoza 2008.) (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 112/2008).

Ustav Talijanske Republike: članak 3. (načelo jednakosti), članak 38. (pravo na socijalnu pomoć koje ima svaki državljanin) i članak 117. (ustavna ograničenja i ograničenja koja proizlaze iz prava Unije i međunarodnih obveza prilikom izvršavanja zakonodavnih ovlasti)

Sažet prikaz glavnog postupka i glavni argumenti stranaka

- 1 V. M., državljanka treće zemlje (izvan Europske zajednice) koja ima samo dozvolu boravka EU-a zbog obiteljskih razloga, ali nema dozvolu boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom, podnijela je zahtjev INPS-u kako bi ostvarila socijalnu mirovinu iz članka 3. stavka 6. Zakona br. 335/1995. INPS je odbio dodijeliti mirovinu.
- 2 U prvostupanjskom postupku potvrđena je odluka o odbijanju dodjele mirovine, dok je u žalbenom postupku žalbeni sud prihvatio zahtjev osobe V. M., pri čemu je smatrao da je za potrebe dodjele te mirovine uvjetom neprekinutog boravka na državnom području od najmanje 10 godina (predviđenim člankom 20. stavkom 10. Uredbe sa zakonskom snagom br. 112/2008) prešutno stavljen izvan snage uvjet posjedovanja dozvole boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom (predviđen člankom 80. stavkom 19. Zakona br. 388/2000).
- 3 INPS je pobijao presudu donesenu u žalbenom postupku pred Corteom suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud).
- 4 INPS je u prilog svojoj žalbi u kasacijskom postupku najprije podsjetio na sudsku praksu Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) prema kojoj trebaju biti ispunjena oba navedena uvjeta jer jedan ne zamjenjuje drugi, već mu se pridodaje.
- 5 Osim toga, INPS je napomenuo da je u ustavnosudskoj praksi već potvrđena ustavnost članka 80. stavka 19. Zakona br. 388/2000 te je priznato da zakonodavac može, unutar granica koje se pravom Unije dopuštaju u pogledu *statusa* državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom, određena davanja koja se isplaćuju kao pomoć ograničiti samo na državljane i osobe koje borave u Italiji koje su s njima izjednačene i koje dokažu stabilnu i aktivnu integraciju na državnom području, osobito u socijalnom i ekonomskom smislu (presuda Cortea costituzionale (Ustavni sud) br. 50/2019).
- 6 Naposljetku, INPS se pozvao na sudsku praksu Unije i, konkretno, na presudu od 14. studenoga 2014., Dano i dr., C-333/13, prema kojoj se u skladu s člankom 70. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 posebna nedoprinosna novčana davanja (kao što je i socijalna mirovina o kojoj je riječ) dodjeljuju isključivo u državi članici u kojoj zainteresirana osoba boravi i u skladu s njezinim zakonodavstvom, što dovodi do toga da se, s ciljem izbjegavanja da državljani drugih država članica

- postanu neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, „ništa ne protivi tomu da se dodjela tih davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije uvjetuje zahtjevom da te osobe ispunjavaju određene uvjete kako bi u državi članici domaćinu imali pravo boravka na temelju Direktive 2004/38”. U tom pogledu navode se i presude od 15. rujna 2015., Alimanovic, C-67/14 i od 15. srpnja 2021., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.
- 7 INPS zaključno smatra da bi bilo paradoksalno, s obzirom na pravo i sudsku praksu Unije kojima se dopuštaju ograničenja davanja socijalne pomoći čiji je cilj ukloniti rizik od siromaštva za članove obitelji državljana država članica Unije koji nemaju dozvolu za dugotrajni boravak, da se članovima obitelji radnika koji su državljani trećih zemalja (izvan Unije), poput druge stranke u kasacijskom postupku, osobe V. M., ipak prizna bezuvjetan pristup tim davanjima.
 - 8 Druga stranka u kasacijskom postupku, osoba V. M., ističe pak da se članak 80. stavak 19. Zakona br. 388/2000 protivi Direktivi 2011/98/EU jer uvjetuje dodjelu socijalne mirovine posjedovanjem dozvole boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom.
 - 9 Konkretno, Sud je u presudi od 2. rujna 2021., INPS (Doplatak za rođenje djeteta i roditeljska naknada za nositelje jedinstvene dozvole), C-350/20, prilikom odlučivanja o prethodnom pitanju koje je uputio isti talijanski Corte costituzionale (Ustavni sud) u vezi s roditeljskom naknadom, utvrdio da se članak 12. stavak 1. Direktive 2011/98/EU primjenjuje i na državljane trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu za potrebe rada i na državljane trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu za potrebe koje se ne odnose na rad, a kojima je dopušten rad i koji imaju dozvolu boravka u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1030/2002 od 13. lipnja 2002. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca [dozvolâ boravka] za državljane trećih zemalja. Sud je također smatrao da se načelo jednakog tretmana iz članka 12. stavka 1. točke (e) navedene direktive odnosi na davanja obuhvaćena granama socijalne sigurnosti kako je definirano Uredbom (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.
 - 10 U tim okolnostima osoba V. M. osporava INPS-ove tvrdnje u kojima se pretpostavlja da postoji razlika između socijalne sigurnosti i socijalne pomoći, pri čemu napominje da ta razlika nije relevantna za potrebe određivanja područja primjene navedene uredbe, koje obuhvaća i posebna nedoprinosna novčana davanja. Osim toga, INPS-ova kvalifikacija socijalne mirovine kao mjere za borbu protiv siromaštva protivi se uvjetu godina života (67 godina) predviđenom za priznavanje te mirovine, koji prije ide u prilog kvalifikaciji te mirovine kao davanja za slučaj starosti iz članka 3. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004.
 - 11 U okviru tog spora Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) smatrao je, unatoč tomu što je Corte costituzionale (Ustavni sud) u presudi br. 50 iz 2019. već ispitao članak 80. stavak 19. Zakona br. 388/2000 zbog navodne suprotnosti s člankom 3. Ustava (načelo jednakosti), pri čemu je utvrdio da je ustavan, da

ponovno postoji dvojba u pogledu ustavnosti tog članka, u dijelu u kojem se njime odbija dodjela socijalne mirovine državljaninu treće zemlje (izvan Unije) koji nema dozvolu boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom. Razlog tomu je to što je Sud u međuvremenu u navedenoj presudi od 2. rujna 2021., INPS (Doplatak za rođenje djeteta i roditeljska naknada za nositelje jedinstvene dozvole), C-350/20, pojasnio da se načelo jednakog postupanja u pogledu pristupa davanjima iz Uredbe (EZ) br. 883/2004 ne odnosi samo na nositelje jedinstvene radne dozvole, nego i na nositelje dozvole boravka u svrhe različite od zaposlenja kojima je dopušten rad u državi članici domaćinu. Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) u tom pogledu smatra da upućivanje u članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98/EU na Uredbu (EZ) br. 883/2004 ne treba ograničiti samo na grane iz članka 3. stavka 1. te uredbe, nego se ono odnosi i na davanja navedena u sljedećem stavku 3. na temelju upućivanja na daljnji članak 70. i Prilog X. toj uredbi, među kojima se navodi i talijanska socijalna mirovina.

- 12 Stoga je Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) istaknuo pitanja ustavnosti članka 80. stavka 19. Zakona br. 388/2000, „u dijelu u kojem se isplata socijalne mirovine državljanima trećih zemalja uvjetuje posjedovanjem (nekadašnje) boravišne iskaznice [trenutačno, dozvola boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom]”, s obzirom na članke 3. i 11., članak 38. prvi stavak i članak 117. prvi stavak Ustava, a potonji članak s obzirom na članak 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98/EU.
- 13 Corte costituzionale (Ustavni sud) sada treba riješiti dvojbe u pogledu ustavnosti koje je Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) istaknuo tijekom postupka koji je pred njim u tijeku.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 14 Corte costituzionale (Ustavni sud) utvrdio je da treba odlučiti o pitanju ustavnosti odredbe nacionalnog prava koja, zajedno s člancima 3. i 38. Ustava, uključuje pravila primarnog i sekundarnog prava Unije koja imaju izravan učinak u području pristupa pravima iz socijalne sigurnosti.
- 15 Smatra da je za odgovor na pitanje ustavnosti članka 80. stavka 19. Zakona br. 388/2000 najprije potrebno odgovoriti na pitanje je li socijalna mirovina obuhvaćena pravima iz socijalne sigurnosti u pogledu kojih i državljani trećih zemalja koji imaju dozvolu boravka za potrebe rada ili dozvolu koja im u svakom slučaju omogućuje rad imaju pravo na jednaki tretman na temelju članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98/EU s obzirom na članke 3. i 70. Uredbe (EZ) br. 883/2004 te Uredbu (EU) br. 1231/2010.
- 16 Corte costituzionale (Ustavni sud) odlučio je stoga prekinuti postupak i od Suda zatražiti tumačenje tih odredbi prava Unije.

- 17 U prvom dijelu rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku opisuju se nacionalni propisi o socijalnoj mirovini, koja se na zahtjev isplaćuje osobama koje ne ostvaruju dohodak ili kojima je potrebna pomoć i koje zbog starosti imaju smanjenu radnu sposobnost.
- 18 Pravo na tu mirovinu imaju talijanski državljani ili državljani država članica Unije koji imaju stalno boravište u Italiji, kao i državljani trećih zemalja koji istodobno ispunjavaju dva uvjeta, odnosno uvjet da imaju dozvolu boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom i uvjet da su zakonito i neprekinuto boravili na državnom području najmanje 10 godina.
- 19 Glavni postupak odnosi se na određene dvojbe u pogledu ustavnosti zakonskog pravnog pravila kojim je za državljane trećih zemalja uveden uvjet posjedovanja dozvole boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom, konkretno, članka 80. stavka 19. Zakona br. 388/2000 (vidjeti točku 11. ovog sažetka zahtjeva za prethodnu odluku).
- 20 U tom pogledu Corte costituzionale (Ustavni sud) potvrđuje načela koja je utvrdio u sličnom slučaju, u presudi br. 50/2019, u kojoj je naveo da je članak 80. stavak 19. Zakona br. 388/2000 u skladu s člancima 3. i 38. Ustava, koji se odnose na načelo jednakosti odnosno na pravo na socijalnu pomoć koje ima svaki talijanski državljani.
- 21 Kao prvo, Corte costituzionale (Ustavni sud) ponavlja da smatra da ne postoji nikakva ustavna obveza da se socijalna mirovina dodijeli državljanima trećih zemalja koji nemaju dozvolu boravka za osobe s dugotrajnim boravkom.

Naime, Ustavom se nalaže očuvanje jednakosti između talijanskih državljana i građana Unije, s jedne strane, te državljana trećih zemalja, s druge strane, samo u pogledu usluga i davanja kojima se ispunjavaju osnovne potrebe koje odražavaju uživanje nepovredivih ljudskih prava. U tim ekstremnim i ograničenim slučajevima davanje nije sastavni dio socijalne pomoći (koja se člankom 38. Ustava osigurava samo „državljaninu”), nego nužan instrument za osiguravanje nepovredivih ljudskih prava koja predstavljaju nepremostivu granicu i koja se ne dovode u pitanje nacionalnim pravnim pravilima o kojima je riječ.

Međutim, izvan te nepremostive granice, s obzirom na to da su raspoloživa sredstva ograničena, zakonodavac ima diskrecijsko pravo da restriktivnim kriterijima odredi stupnjevanje pristupa državljanina treće zemlje dodatnim davanjima socijalne pomoći ili čak isključi taj pristup navedenom državljaninu. Kad se samo državljanstvom, neovisno o tome je li riječ o talijanskom državljanstvu ili građanstvu Unije, opravdava isplata davanja pripadnicima društva, zakonodavac može za ta davanja od državljanina treće zemlje zakonito zahtijevati ispunjenje dodatnih uvjeta koji nisu očito nerazumni i koji dokazuju stabilnu i aktivnu integraciju, kao što je to slučaj sa socijalnom mirovinom u pogledu koje postoji potreba ispunjavanja dvaju navedenih uvjeta.

Corte costituzionale (Ustavni sud) na temelju tih načela smatra da je zakonit uvjet dozvole boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom predviđen osporavanim člankom 80. stavkom 19. Zakona br. 388/2000. Naime, ta dozvola, koja se izdaje na neodređeno vrijeme osobi koja najmanje pet godina posjeduje dozvolu boravka, ima dostatna sredstva za vlastito uzdržavanje, ima smještaj i položila je ispit poznavanja jezika, podrazumijeva određenu razinu društvene i ekonomske integracije u državi domaćinu.

- 22 Kao drugo, Corte costituzionale (Ustavni sud) navodi da smatra da obveza dodjele socijalne mirovine državljanima trećih zemalja koji nemaju dozvolu boravka za osobe s dugotrajnim boravkom ne proizlazi ni iz članka 12. Direktive 2011/98/EU, koji, kao što je navedeno, predstavlja normativni parametar s obzirom na koji taj sud u ovom postupku treba ispitati ustavnost uvjeta koji se osporava pred Corteom suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud).
- 23 Kako bi obrazložio tu tvrdnju, Corte costituzionale (Ustavni sud) analizira subjektivno i objektivno područje primjene prava na jednaki tretman predviđenog člankom 12. Direktive 2011/98/EU, pri čemu navodi da se ne dovodi u pitanje isključiva nadležnost Suda da u odgovoru na upućeno prethodno pitanje pruži ujednačeno tumačenje.
- 24 Direktivom 2011/98/EU, u članku 12. stavku 1., predviđa se da „[r]adnici iz trećih zemalja iz članka 3. stavka 1. točaka (b) i (c) [navedene direktive]” koji su primljeni u državu članicu „za potrebe rada u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom” (članak 3. stavak 1. točka (c)) ili „za potrebe koje se ne odnose na rad u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom kojima je dopušten rad i koji imaju boravišnu dozvolu u skladu s Uredom (EZ) br. 1030/2002” (članak 3. stavak 1. točka (b)) imaju pravo na jednaki tretman kao i državljani države članice u kojoj borave.
- 25 U pogledu subjektivnog područja primjene navedenog prava Corte costituzionale (Ustavni sud) napominje da iz teksta odredbe jasno proizlazi da stjecanje jedne od dozvola boravka koje se navode u toj odredbi nije dovoljno kako bi državljani treće zemlje ostvarili pravo na isti sustav koji se primjenjuje na državljane države članice domaćina, s obzirom na to da se izričito zahtijeva da mora biti riječ o „radnicima” koji stoga rade ili su radili u toj državi.
- 26 Kad je riječ o objektivnom području primjene, Corte costituzionale (Ustavni sud) napominje da to pravo vrijedi u vezi s područjima koja se odnose na najznačajnije aspekte radnog odnosa i odgovaraju nizu rizika povezanih s radnim odnosom, koji se izričito nabrajaju u navedenom članku 12. stavku 1. Među njima se u točki (e) navode i „ gran[e] socijalne sigurnosti kako je definirano Uredbom (EZ) br. 883/2004” i osobito člankom 3. navedene uredbe, naslovljenim „Materijalno područje primjene”.
- 27 U članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004 navode se, među ostalim, grane socijalne sigurnosti koje se odnose na davanja za slučaj bolesti, davanja za

majčinstvo i istovjetna davanja za očinstvo (koja su, valja podsjetiti, bila predmet ispitivanja u presudi Suda u predmetu C-303/19, koju je druga stranka u kasacijskom postupku, osoba V. M., navela u prilog svojim tvrdnjama), invalidska davanja, davanja za slučaj starosti, davanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti i davanja za nezaposlenost. U stavku 3. tog članka pojašnjava se da se Uredba (EZ) br. 883/2004 „također primjenjuje na posebna nedoprinosa novčana davanja predviđena člankom 70.,” dok se sljedećim stavkom 5. iz područja primjene Uredbe izričito isključuje, među ostalim, socijalna i medicinska skrb.

Navedenim člankom 70., u stavku 1., „posebna nedoprinosa novčana davanja” (koja se nazivaju i „mješovita davanja”) definiraju se kao davanja „koja su stečena na temelju zakonodavstva koje zbog svog [...] opsega, ciljeva i/ili uvjeta za stjecanje prava ima značajke kako zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti navedenog u članku 3. stavku 1., tako i socijalne pomoći”. Konkretno, kao što se to pojašnjava u sljedećem stavku 2., riječ je o davanjima koja „(a) su namijenjena: *i.* stjecanju dopunskog, zamjenskog ili pomoćnog osiguranja za slučaj rizika obuhvaćenih granama socijalne sigurnosti navedenih u članku 3. stavku 1., a koje određenim osobama jamči najniži prihod za osnovne životne troškove s obzirom na gospodarsku i socijalnu situaciju u određenoj državi članici; ili, *ii.* samo za posebnu zaštitu invalidnih osoba [...]; i (b) ako se financiranje isključivo izvodi iz obveznog oporezivanja namijenjenog pokrivanju općih javnih troškova, a uvjeti za stjecanje i određivanje davanja ne ovise ni o kakvom doprinosu s obzirom na korisnika [...]; i (c) [su] navedena [...] u Prilogu X.”.

Potonji Prilog X., u kojem se navode posebna nedoprinosa davanja prisutna u različitim sustavima država članica, izričito obuhvaća talijansku socijalnu mirovinu o kojoj je riječ.

- 28 S obzirom na navedeno Corte costituzionale (Ustavni sud) navodi da smatra da upućivanje u tom članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98/EZ na grane socijalne sigurnosti kako je definirano Uredbom (EZ) br. 883/2004 uopće ne dopušta da se načelo jednakog tretmana automatski proširi na sva socijalna davanja koja su obuhvaćena tom uredbom, suprotno onomu što tvrdi druga stranka u kasacijskom postupku, osoba V. M.
- 29 Štoviše, utvrđivanjem davanja na koja se primjenjuje pravo na jednaki tretman o kojem je riječ u članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98/EU navodi se, s doslovnog gledišta, da upućivanje ne uključuje sva davanja obuhvaćena područjem primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004, nego samo ona povezana s „gran[ama] socijalne sigurnosti kako je definirano [tom uredbom]”, koje treba utvrditi s obzirom na posebne grane socijalne sigurnosti određene u članku 3. stavku 1. te uredbe, koje ne uključuju posebna nedoprinosa davanja na koja se upućuje u sljedećem stavku 3. tog članka 3.
- 30 Osim toga, člankom 12. priznaje se pravo na jednaki tretman samo državljanima trećih zemalja koji su „radnici” (vidjeti točku 25. ovog sažetka zahtjeva za prethodnu odluku), dok posebna nedoprinosa davanja iz članka 70. Uredbe (EZ)

br. 883/2004 ne pretpostavljaju nužno izravnu ili neizravnu poveznicu s radnim odnosom i stoga s odnosom doprinosa državnom proračunu (vidjeti točku 27. ovog sažetka zahtjeva za prethodnu odluku). Tekst relevantnih odredbi stoga pokazuje da se ta posebna davanja sa strukturnog i funkcionalnog gledišta jasno razlikuju od pravâ iz socijalne sigurnosti čiji je cilj odgovoriti na događaje navedene u članku 3. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004 za koje se može smatrati da se jedino na njih odnosi upućivanje iz članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98/EU.

- 31 Kako bi potvrdio takvo tumačenje članka 12. Direktive 2011/98/EU, Corte costituzionale (Ustavni sud) podsjeća na to da je Sud utvrdio da posebno nedoprinosa novčano davanje obilježava drukčiji cilj od onog koji imaju prava iz socijalne sigurnosti (presuda od 29. travnja 2004., Skalka, C-160/02, t. 25.) te da je njegova „svrha pružanje pomoći, osobito zbog činjenice da dodjela predviđenog davanja ovisi o navršenim razdobljima rada” (presuda od 20. lipnja 1991., Newton, C-356/89, t. 13.).
- 32 Osim toga, upravo zbog te razlike u funkcijama Uredbom (EZ) br. 883/2004 predviđaju se dva različita sustava:
- (a) za davanja iz socijalne sigurnosti iz članka 3. stavka 1. Uredbe, sustav koji se temelji na jednakosti postupanja i načelu izvoza u smislu članaka 4. i 7. Uredbe;
- (b) za posebna nedoprinosa novčana davanja (koja obuhvaćaju socijalnu mirovinu o kojoj je riječ) člankom 70. stavkom 3. Uredbe predviđa se da se ne primjenjuje načelo izvoza, tako da se ta davanja, u skladu sa sljedećim stavkom 4., „stječu [...] isključivo u državi članici u kojoj osobe na koje se odnose borave, u skladu s njezinom zakonodavstvom [...] i snosi [ih] ustanova mjesta boravišta”. Na taj je način zakonodavac Unije nastojao uvjetovati pristup davanjima o kojima je riječ nastanjenošću podnositelja zahtjeva na području države članice koja treba snositi njihov financijski teret. Sud je u pogledu te odredbe utvrdio da se „ništa ne protivi tomu da se dodjela tih davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije uvjetuje zahtjevom da te osobe ispunjavaju određene uvjete kako bi u državi članici domaćinu imali pravo boravka na temelju Direktive 2004/38” (presuda od 11. studenoga 2014., Dano i dr., C-333/13, t. 83.; vidjeti u tom smislu i presudu od 25. veljače 2016., García-Nieto i dr., C-299/14, t. 52.).
- 33 Slijedom toga, u slučaju kad je podnositelj zahtjeva za socijalnu mirovinu građanin Unije, relevantan sustav podrazumijeva da se, ako se on nalazi u državi članici koja nije država čiji je državljanin, može smatrati da postoji takav boravak samo ako su ispunjeni i uvjeti koji se zahtijevaju za dozvolu boravka EU-a za osobe s dugotrajnim boravkom u državi članici Unije koja nije država članica podrijetla. Stoga se za građane Unije uzima u obzir Direktiva 2004/38/EZ i, konkretno, članak 7. stavak 1., u skladu s kojim svi građani Unije, kako bi mogli boraviti na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca, trebaju biti radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu ili imati dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji, uključujući zdravstveno

osiguranje, kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina. Naposljetku, u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/38/EZ građani Unije koji u neprekidnom razdoblju od pet godina zakonito borave u državi članici domaćinu stječu pravo na stalni boravak.

- 34 Corte costituzionale (Ustavni sud) također napominje da u opisanom zakonodavnom okviru, s obzirom na to da građani Unije ne mogu ostvariti pravo na posebna nedoprinosna novčana davanja u državi članici koja nije država čiji su državljani ako nisu ispunjeni ti uvjeti, države članice tim više ne bi trebale biti dužne dodijeliti ta davanja državljanima trećih zemalja koji ne dokažu da su značajno povezani s njihovim državnim područjem, što ponajprije dokazuje postojanje radnog odnosa.
- 35 Osim toga, propisi Unije o usklađivanju socijalne sigurnosti, koji su prvotno osmišljeni samo za građane Unije koji se kreću unutar područja Unije za potrebe rada, prošireni su tijekom vremena, najprije na temelju sudske prakse (presuda od 12. listopada 1978., Belbouab, C-10/78), a zatim je to učinio i zakonodavac Unije, na državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području Zajednice kako bi ondje radili.
- 36 Konkretno, kad je riječ o Uredbi (EZ) br. 883/2004, proširenje primjene na državljane trećih zemalja određeno je Uredbom (EU) br. 1231/2010. U skladu s člankom 1. navedene uredbe trenutni propisi o usklađivanju socijalne sigurnosti stoga se primjenjuju i na državljane država članica Unije koji se kreću unutar područja Unije za potrebe rada i na državljane trećih zemalja koji zakonito borave u nekoj državi članici, kojima se ne može priznati šira zaštita i koji, isto kao i državljani država članica, trebaju dokazati da imaju odnos doprinosa sa sustavom socijalne zaštite države od koje se zahtijeva isplata davanja.
- 37 Corte costituzionale (Ustavni sud) zaključuje da, prema njegovu mišljenju, državljani trećih zemalja, poput osobe V. M. u ovom slučaju, na koje se primjenjuje članak 12. stavak 1. točka (e) Direktive 2011/98/EU imaju pravo na isti tretman kao i državljani države članice u kojoj borave samo ako su radnici i isključivo s obzirom na davanja koja se odnose na grane socijalne sigurnosti navedene u članku 3. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004, dok, kako bi mogli ostvariti pravo na posebna davanja iz članka 70. navedene uredbe, među kojima je i socijalna mirovina o kojoj je riječ, nužno trebaju ispuniti uvjete predviđene tim propisima Unije o usklađivanju, kao i zakonodavstvom države domaćina.
- 38 Međutim, budući da je Sud isključivo nadležan za ujednačeno tumačenje prava Unije, Corte costituzionale (Ustavni sud) prekida postupak i upućuje Sudu navedeno prethodno pitanje.