

Zadeva C-151/24 [Luevi]ⁱ**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

27. februar 2024

Predložitveno sodišče:

Corte costituzionale (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

27. februar 2024

Vlagatelj kasacijske pritožbe:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo:

V. M.

Predmet postopka v glavni stvari

Postopek za oceno ustavnosti, ki se je pri Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) začel na pobudo Corte di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) in se nanaša na vprašanja glede ustavnosti nekaterih določb italijanskega prava, ki jih mora zadnjenavedeno sodišče uporabiti v postopku, ki poteka pred njim. Natančneje, v skladu s temi določbami se dajatev socialne pomoči državljanom tretjih držav dodeli le, če imajo dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas in če dokažejo, da na nacionalnem ozemlju zakonito in nepretrgano prebivajo vsaj deset let. Zainteresirana stranka, to je nasprotna stranka v postopku v glavni stvari, pa ima le dovoljenje EU za prebivanje iz družinskih razlogov, zaradi česar je Istituto nazionale della previdenza sociale (nacionalni zavod za socialno varnost, Italija, v nadaljevanju: INPS) zavrnil njeno vlogo za dodelitev te socialne pomoči.

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

V opisanem okviru je Corte costituzionale (ustavno sodišče) pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267, drugi odstavek, PDEU, ker je za odgovor na vprašanja glede ustavnosti potrebna razlaga upoštevni določb prava Unije, zlasti člena 12 Direktive 2011/98.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, s katerim je konkretizirano varstvo pravice dostopa do dajatev socialne varnosti, ki jo zagotavlja člen 34(1) in (2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, razlagati tako, da dajatev, kakršna je socialna pomoč iz člena 3(6) legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) (zakon št. 335 z dne 8. avgusta 1995 o reformi obveznega in dodatnega pokojninskega sistema), spada na področje uporabe navedene direktive, in ali pravo Unije zato nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se navedena dajatev, ki je tujcem pod pogojem, da imajo dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas, že priznana, ne razširja tudi na tujce, ki imajo enotno dovoljenje iz te direktive?

Navedene določbe prava Unije in sodna praksa Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina): člen 34 o pravici dostopa do dajatev socialne varnosti

Direktiva 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici (v nadaljevanju: Direktiva 2011/98): člen 12(1)(e) v povezavi s členom 3(b) in (c) ter uvodnimi izjavami 2, 19 in 20

Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004): členi 3, 4 in 70 ter Priloga X

Uredba (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva (v nadaljevanju: Uredba št. 1231/2010): člen 1

Sodbe Sodišča z dne 2. septembra 2021, INPS (Dodatek ob rojstvu otroka in materinski dodatek za imetnike enotnega dovoljenja), C-350/20, EU:C:2021:659; z dne 15. julija 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602; z dne 15. septembra 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597; z dne 25. februarja 2016, García-Nieto in drugi, C-299/14, EU:C:2016:114; z dne 11. novembra 2014, Dano in drugi, C-333/13, EU:C:2014:2358; z dne 29. aprila 2004, Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269; z dne 20. junija 1991, Newton, C-356/89, EU:C:1991:265; z dne 12. oktobra 1978, Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181

Navedene določbe nacionalnega prava in nacionalna sodna praksa

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (zakon št. 335 z dne 8. avgusta 1995 o reformi obveznega in dodatnega pokojninskega sistema, v nadaljevanju: zakon št. 335/1995): člen 3(6), ki ureja socialno pomoč, ki jo država (prek INPS, vlagatelja kasacijske pritožbe) na podlagi vloge izplača osebam, starejšim od 67 let, ki se znajdejo v težkem ekonomskem položaju, ker nimajo lastnih dohodkov ali ker so njihovi dohodki nižji od najvišjega zneska te socialne pomoči, in ki imajo zaradi starosti zmanjšano delovno sposobnost. Ta socialna pomoč se dodeli ne glede na to, ali je bil upravičenec pred tem zaposlen, in je izključno socialne narave (kot je v sodbi št. 137/2021 pojasnilo Corte costituzionale (ustavno sodišče)).

Vlagatelj je upravičen do socialne pomoči,

– če je državljan Italije (ali državljan države članice Evropske unije) in ima stalno prebivališče v Italiji;

– če je državljan tretje države (ki ni država članica Evropske unije) in

(a) ima dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas (prejšnje dovoljenje za prebivanje) iz člena 9 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (zakonska uredba št. 286 z dne 25. julija 1998 o enotnem besedilu določb, ki urejajo priseljevanje in status tujcev), kakor je bila spremenjena zaradi prenosa Direktive 2003/109/ES. Ta pogoj je bil določen v členu 80(19) legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)“ (zakon št. 388 z dne 23. decembra 2000 o določbah za oblikovanje letnega in večletnega proračuna države (finančni zakon za leto 2001)) (v nadaljevanju: zakon št. 388/2000);

(b) na nacionalnem ozemlju zakonito in nepretrgano prebiva vsaj deset let. Ta pogoj je bil določen v členu 20(10) decreto-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-zakon št. 112 z dne 25. junija 2008 o nujnih predpisih za gospodarski razvoj, poenostavitve, konkurenčnost in stabilizacijo javnih financ ter sorazmerno

davčno porazdelitev), ki je bila s spremembami preoblikovana v legge 6 agosto 2008, n. 133 (zakon št. 133 z dne 6. avgusta 2008) (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 112/2008).

Costituzione della Repubblica italiana (ustava Italijanske republike): člani 3 (načelo enakosti), 38 (pravica vseh državljanov do socialne pomoči) in 117 (omejitve izvajanja zakonodajne oblasti, ki jih določa ustava ter izhajajo iz prava Unije in mednarodnih obveznosti)

Kratka predstavitev postopka v glavni stvari in bistvene trditve strank

- 1 V. M., ki je državljanica tretje države (ki ni država članica Unije) in ji je bilo izdano le dovoljenje EU za prebivanje iz družinskih razlogov, ne pa tudi dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas, je pri INPS vložila vlogo za dodelitev socialne pomoči iz člena 3(6) zakona št. 335/1995. INPS je dodelitev te pomoči zavrnil.
- 2 Zavrnitev dodelitve socialne pomoči je bila v postopku na prvi stopnji potrjena, v pritožbenem postopku pa je pritožbeno sodišče predlogu V. M. ugodilo, saj je menilo, da je pogoj glede vsaj desetletnega nepretrganega prebivanja na nacionalnem ozemlju (kot je določen v členu 20(10) uredbе-zakona št. 112/2008), ki velja za dodelitev take pomoči, posredno izničil pogoj, v skladu s katerim se zahteva dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas (kot je določen v členu 80(19) zakona št. 388/2000).
- 3 INPS je zoper to sodbo vložil pritožbo pri Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija).
- 4 INPS v utemeljitev kasacijske pritožbe opozarja zlasti na sodno prakso Corte di cassazione (kasacijsko sodišče), v skladu s katero velja, da morata biti izpolnjena oba navedena pogoja, saj nista medsebojno zamenljiva, ampak se dopolnjujeta.
- 5 INPS poleg tega ugotavlja, da je Corte costituzionale (ustavno sodišče) v sodni praksi že potrdilo, da je člen 80(19) zakona št. 388/2000 skladen z ustavo, in priznalo, da lahko zakonodajalec v okviru omejitev, ki jih pravo Unije dopušča v zvezi s *statusom* državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, določi, da se nekatere socialnovarstvene dajatve dodelijo le državljanom in rezidentom Italije, ki so z njimi izenačeni in ki dokažejo, da so, zlasti s socialnega in ekonomskega vidika, stalno in dejavno vključeni v življenje na ozemlju Italije (sodba Corte costituzionale (ustavno sodišče) št. 50/2019).
- 6 INPS se nazadnje sklicuje na sodno prakso Evropske unije, zlasti na sodbo z dne 14. novembra 2014, Dano in drugi, C-333/13, po kateri se v skladu s členom 70(4) Uredbe (ES) št. 883/2004 posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki (kakršna je tudi zadevna socialna pomoč), dodelijo izključno v državi članici stalnega prebivališča zadevne osebe in v skladu z njeno zakonodajo, kar posledično pomeni, da zaradi preprečevanja, da bi državljani drugih držav članic

postali nesorazmerno breme sistema socialne pomoči države članice gostiteljice, „nič ne nasprotuje temu, da se zahteva, da morajo biti za dodelitev socialnih dajatev delovno neaktivnim državljanom Unije v državi članici gostiteljici izpolnjeni pogoji za pridobitev pravice do zakonitega prebivanja v skladu z Direktivo 2004/38“. V tem smislu je opozorjeno tudi na sodbi z dne 15. septembra 2015, Alimanovic, C-67/14, in z dne 15. julija 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.

- 7 INPS nenazadnje meni, da bi bilo z vidika prava in sodne prakse Unije, v skladu s katerima je mogoče družinskim članom državljanov držav članic, ki nimajo dovoljenja za dolgotrajno prebivanje, omejiti dostop do dajatev socialne pomoči, namenjenih zmanjšanju tveganja revščine, paradoksalno, če bi se družinskim članom delavcev, ki so državljani tretjih držav (ki niso države članice Unije), kakršna je V. M., ki je nasprotna stranka v tem postopku s kasacijsko pritožbo, zagotovil brezpogojen dostop do takih dajatev.
- 8 V. M., nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo, po drugi strani trdi, da je člen 80(19) zakona št. 388/2000 v nasprotju z Direktivo 2011/98/EU, ker določa, da je dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas pogoj za dodelitev socialne pomoči.
- 9 Natančneje, Sodišče naj bi v sodbi z dne 2. septembra 2021, INPS (Dodatek ob rojstvu otroka in materinski dodatek za imetnike enotnega dovoljenja), C- 350/20, v kateri je odgovorilo na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je v zvezi z materinskim dodatkom postavilo prav italijansko Corte costituzionale (ustavno sodišče), razsodilo, da se člen 12(1) Direktive 2011/98 uporablja tako za državljane tretjih držav, ki so bili v državo članico sprejeti zaradi dela, kot tudi za državljane tretjih držav, ki so bili v državo članico sprejeti za druge namene, kot je delo, ki jim je dovoljeno delati in ki imajo dovoljenje za prebivanje v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1030/2002 z dne 13. junija 2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav. Sodišče naj bi prav tako ugotovilo, da se načelo enakega obravnavanja iz člena 12(1)(e) navedene direktive nanaša na dajatve, ki spadajo na področja socialne varnosti, kakor so opredeljena v Uredbi (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.
- 10 V. M. s tega vidika izpodbija trditve, ki jih je navedel INPS in ki predpostavljajo, da med socialno varnostjo in socialno pomočjo obstaja določena razlika, pri čemer ugotavlja, da ta razlika ni upoštevana za opredelitev področja uporabe navedene uredbe, ki zajema tudi posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki. Poleg tega naj bi bila opredelitev socialne pomoči, ki jo predlaga INPS in v skladu s katero naj bi šlo za ukrep v podporo zmanjšanju revščine, v nasprotju s starostnim pogojem (67 let), ki je določen za priznanje tega ukrepa, zaradi česar naj bi bilo mogoče sklepati, da je treba to socialno pomoč opredeliti kot dajatev za starost iz člena 3(1) Uredbe (ES) št. 883/2004.

- 11 Corte di cassazione (kasacijsko sodišče) je v okviru tega spora menilo, da je Corte costituzionale (ustavno sodišče) v sodbi št. 50 iz leta 2019 sicer že preučilo člen 80(19) zakona št. 388/2000 z vidika njegove domnevne neskladnosti s členom 3 italijanske ustave (načelo enakosti) in razglasilo zakonitost tega člena, vendar se vprašanje glede ustavnosti tega člena ponovno postavlja v delu, v katerem državljani tretje države (ki ni država članica Unije), ki nima dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas, odreka pravico do socialne pomoči. To pa zato, ker je Sodišče medtem v navedeni sodbi z dne 2. septembra 2021, INPS (Dodatek ob rojstvu otroka in materinski dodatek za imetnike enotnega dovoljenja), C-350/20, pojasnilo, da se načelo enakega obravnavanja pri dostopu do dajatev iz Uredbe (ES) št. 883/2004 ne uporablja samo za imetnike enotnega dovoljenja za delo, ampak tudi za imetnike dovoljenja za prebivanje za druge namene, kot je delo, ki jim je dovoljeno delati v državi članici gostiteljici. Corte di cassazione (kasacijsko sodišče) v zvezi s tem meni, da sklic na Uredbo (ES) št. 883/2004, ki ga vsebuje besedilo člena 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU, ni omejen le na področja socialne varnosti iz člena 3(1) te uredbe, ampak se nanaša tudi na dajatve, navedene v odstavku 3 zadnjenavedenega člena, ki napotuje na člen 70 in Prilogo X navedene uredbe, med katere spada tudi italijanska socialna pomoč.
- 12 Zato je Corte di cassazione (kasacijsko sodišče), ki se sklicuje na člena 3 in 11, člen 38, prvi odstavek, in člen 117, prvi odstavek, italijanske ustave, pri čemer je treba zadnjenavedeni člen obravnavati v povezavi s členom 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in členom 12(1)(e) Direktive (EU) 2011/98, postavilo vprašanja glede ustavnosti člena 80(19) zakona št. 388/2000 „v delu, v katerem določa, da se socialna pomoč državljanom tretjih držav izplača le, če imajo (prejšnje) dovoljenje za prebivanje [zdajšnje dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas]“.
- 13 Corte costituzionale (ustavno sodišče) mora zdaj odgovoriti na dvome glede ustavnosti, ki jih je Corte di cassazione (kasacijsko sodišče) predstavilo v okviru postopka, ki poteka pred njim.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 14 Corte costituzionale (ustavno sodišče) ugotavlja, da odloča o vprašanju glede ustavnosti določbe nacionalnega prava, ki ni povezano le s členoma 3 in 38 italijanske ustave, ampak se nanaša tudi na pravila primarnega in sekundarnega prava Unije, ki imajo neposredni učinek na področju dostopa do dajatev socialne varnosti.
- 15 To sodišče meni, da je treba za odgovor na vprašanje glede skladnosti člena 80(19) zakona št. 388/2000 z italijansko ustavo najprej odgovoriti na vprašanje, ali socialna pomoč spada med dajatve socialne varnosti, v zvezi s katerimi se pravica do enakega obravnavanja v skladu s členom 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU v povezavi s členoma 3 in 70 Uredbe (ES) št. 883/2004 in Uredbo

(EU) št. 1231/2010 zagotavlja tudi državljanom tretjih držav, ki imajo dovoljenje za prebivanje zaradi dela ali ki jim je v vsakem primeru dovoljeno delati.

- 16 Corte costituzionale (ustavno sodišče) je zato prekinilo odločanje in Sodišču predlagalo, naj poda razlago navedenih določb prava Unije.
- 17 V prvem delu tega sklepa o vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe je predstavljena nacionalna zakonodaja na področju socialne pomoči, ki se na podlagi vloge izplača osebam brez dohodkov ali ogroženim osebam, ki imajo zaradi starosti zmanjšano delovno sposobnost.
- 18 Do te pomoči so upravičeni italijanski državljani ali državljani države članice Unije s stalnim prebivališčem v Italiji ter državljani tretjih držav, ki hkrati izpolnjujejo dva pogoja, in sicer imajo dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas ter dokažejo, da na nacionalnem ozemlju zakonito in nepretrgano prebivajo vsaj deset let.
- 19 V postopku v glavni stvari se porajajo nekateri dvomi glede skladnosti zakonske določbe, s katero je bil za državljane tretjih držav uveden pogoj glede dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas, to je člena 80(19) zakona št. 388/2000 (glej točko 11 tega predloga za sprejetje predhodne odločbe), z italijansko ustavo.
- 20 Corte costituzionale (ustavno sodišče) v zvezi s tem potrjuje načela, ki jih je izoblikovalo v podobni zadevi, in sicer v sodbi št. 50/2019, v kateri je razsodilo, da je člen 80(19) zakona št. 388/2000 skladen s členoma 3 in 38 italijanske ustave, ki se nanašata na načelo enakosti oziroma na pravico vseh italijanskih državljanov do socialne pomoči.
- 21 Corte costituzionale (ustavno sodišče) na prvem mestu poudarja, da ni nobene ustavne obveznosti, na podlagi katere bi bilo treba socialno pomoč dodeliti državljanom tretjih držav, ki nimajo dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas.

V skladu z ustavo je namreč treba enakost med italijanskimi državljani in državljani Unije na eni strani ter državljani tretjih držav na drugi strani zagotavljati le v zvezi s storitvami in dajatvami, ki so namenjene zadovoljevanju osnovnih potreb, povezanih z uresničevanjem nedotakljivih človekovih pravic. Taka dajatev v tovrstnih izjemnih in omejenih primerih namreč ni sestavni del socialne pomoči (do katere so v skladu s členom 38 ustave upravičeni le „državljeni“), ampak nujen instrument za zagotavljanje nedotakljivih človekovih pravic, ki pomenijo omejitve, ki se ne sme prekoračiti, in v katere zadevni nacionalni predpisi ne posegajo.

Onkraj te omejitve, ki se ne sme prekoračiti, pa velja, da ima zakonodajalec diskrecijsko pravico, da glede na omejenost razpoložljivih sredstev določi stroga merila, s katerimi omeji ali celo izključi dostop državljanov tretjih držav do nadaljnjih dajatev socialne pomoči. Če se take dajatve članom skupnosti izplačajo le na podlagi državljanstva Italije ali Unije, lahko zakonodajalec za državljane

tretjih držav upravičeno določi dodatne pogoje, ki niso očitno nerazumni in ki dokazujejo, da so te osebe stalno in dejavno vključene v družbeno življenje, kot to velja za socialno pomoč, za dodelitev katere morata biti izpolnjena oba navedena pogoja.

Corte costituzionale (ustavno sodišče) na podlagi teh načel meni, da je pogoj, ki ga določa sporni člen 80(19) zakona št. 388/2000 in v skladu s katerim se zahteva dovoljenje EU za prebivanje rezidenta za daljši čas, zakonit. To dovoljenje, ki se za nedoločen čas izda osebam, ki imajo vsaj pet let dovoljenje za prebivanje in zadostna sredstva za preživljanje in nastanitev ter so uspešno opravile preizkus znanja jezika, namreč predpostavlja določeno stopnjo socialne in ekonomske vključenosti v družbo države gostiteljice.

- 22 Corte costituzionale (ustavno sodišče) na drugem mestu trdi, da obveznost dodelitve socialne pomoči državljanom tretjih držav, ki nimajo dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas, ne izhaja niti iz člena 12 Direktive 2011/98/EU, ki je, kot je bilo že navedeno, normativno merilo, na podlagi katerega mora v okviru tega postopka preizkusiti ustavnost zadevnega pogoja, ki se izpodbija v zadevi, o kateri odloča Corte di cassazione (kasacijsko sodišče).
- 23 Corte costituzionale (ustavno sodišče) bo v utemeljitev te trditve opravilo analizo osebnega in stvarnega področja uporabe pravice do enakega obravnavanja iz člena 12 Direktive 2011/98/EU, pri čemer ugotavlja, da je enotna razlaga te pravice, ki jo je treba podati v odgovoru na vprašanje za predhodno odločanje, v izključni pristojnosti Sodišča.
- 24 Direktiva 2011/98/EU v členu 12(1) določa pravico do enakega obravnavanja, v skladu s katero velja, da so „[d]elavci iz tretjih držav iz točk (b) in (c) člena 3(1) [navedene direktive]“, ki so bili v državo članico, v kateri prebivajo, „v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom [...] sprejeti za namen dela“ (člen 3(1)(c)) ali ki so bili „v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom [...] sprejeti za druge namene, kot je delo, ki jim je dovoljeno delati in ki imajo dovoljenje za prebivanje v skladu z Uredbo (ES) št. 1030/2002“ (člen 3(1)(b)), obravnavani enako kot državljani te države članice.
- 25 Corte costituzionale (ustavno sodišče) v zvezi z osebnim področjem uporabe te pravice ugotavlja, da je v besedilu te določbe jasno navedeno, da pridobitev enega od dovoljenj za prebivanje iz te določbe ne zadostuje za to, da bi bil državljan tretje države upravičen do enake ureditve, kot velja za državljane države članice gostiteljice, saj je v tem besedilu izrecno določeno, da se nanaša na „delavce“, ki torej delajo ali so delali v tej državi.
- 26 V zvezi s stvarnim področjem uporabe pa Corte costituzionale (ustavno sodišče) ugotavlja, da se ta pravica uporablja na področjih, ki se nanašajo na najpomembnejše vidike delovnega razmerja in ustrezajo vrsti tveganj, povezanih z delovnim razmerjem, ki so izrecno naštet v členu 12(1). Ta področja zajemajo, kot je razvidno iz točke (e), tudi „področja] socialne varnosti, kakor so

opredeljena v Uredbi (ES) št. 883/2004“, zlasti pa v členu 3 te uredbe, naslovljenem „Stvarna veljavnost“.

- 27 V členu 3(1) Uredbe št. 883/2004 so med drugim navedena področja socialne varnosti, ki se nanašajo na dajatve za bolezen, materinstvo in enakovredne dajatve za očetovstvo (ki jih je Sodišče, kot je bilo že navedeno, preučilo v sodbi, ki jo je izreklo v zadevi C-303/19, na katero se v utemeljitev svojih trditev sklicuje V. M., nasprotna stranka v tem postopku s kasacijsko pritožbo), dajatve za invalidnost, starost, nesreče pri delu in poklicne bolezni ter brezposelnost. Odstavek 3 navedenega člena določa, da se Uredba (ES) št. 883/2004 „uporablja tudi za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo [...] prispevki, iz člena 70“, odstavek 5 pa s področja uporabe te uredbe med drugim izrecno izključuje socialno in zdravstveno pomoč.

Navedeni člen 70 v odstavku 1 opredeljuje „posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“ (imenovane tudi „mešane dajatve“) kot dajatve, „ki se dodelijo po zakonodaji, ki ima zaradi [...] veljavnosti, ciljev in/ali pogojev za upravičenost značilnosti zakonodaje s področja socialne varnosti iz člena 3(1) in socialn[e] pomoči“. Natančneje, v odstavku 2 je pojasnjeno, da gre za dajatve, ki „(a) so namenjene zagotavljanju: (i) dodatnega, nadomestnega ali pomožnega zavarovanja tveganj, ki so zajeta v področja socialne varnosti iz člena 3(1), in ob upoštevanju ekonomskih in socialnih razmer v zadevni državi članici osebam zagotavljajo minimalni dohodek; ali (ii) samo posebnega varstva invalidov[...]; in (b) se financirajo izključno iz obveznega obdavčenja, ki je namenjeno kritju splošne javne porabe in torej pogoji za dodelitev in izračun dajatev niso odvisni od kakršnega koli prispevka upravičenca [...]; in (c) [...] so navedene v Prilogi X“.

V Prilogi X iz tega člena, v kateri so našteje posebne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, ki obstajajo v pravnih redih različnih držav članic, je izrecno navedena tudi zadevna italijanska socialna pomoč.

- 28 Corte costituzionale (ustavno sodišče) glede na navedeno ugotavlja, da na podlagi dejstva, da se besedilo člena 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU sklicuje na področja socialne varnosti, kakor so opredeljena v Uredbi (ES) št. 883/2004, načela enakega obravnavanja v nasprotju s trditvami V. M., nasprotne stranke v tem postopku s kasacijsko pritožbo, nikakor ni mogoče samodejno razširiti na vse dajatve socialne varnosti, ki spadajo na področje uporabe te uredbe.
- 29 Z jezikovnega vidika je treba najprej opozoriti, da je iz besedila člena 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU, ki se nanaša na opredelitev dajatev, za katere se uporablja zadevna pravica do enakega obravnavanja, razvidno, da to sklicevanje ne zajema vseh dajatev, ki spadajo na področje uporabe Uredbe (ES) št. 883/2004, ampak le tiste, ki so povezane s „področj[em] socialne varnosti, kakor so opredeljena [v tej uredbi]“, ki jih je treba enačiti s posebnimi področji socialne varnosti, določenimi v členu 3(1) navedene uredbe, ki ne zajemajo posebnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, na katere napotuje odstavek 3 tega člena.

- 30 Poleg tega je treba navesti, da člen 12 pravico do enakega obravnavanja priznava le državljanom tretjih držav, ki so „delavci“ (glej točko 25 tega predloga za sprejetje predhodne odločbe), medtem ko posebne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, iz člena 70 Uredbe (ES) št. 883/2004 ne predpostavljajo nujno neposredne ali posredne povezave z delovnim razmerjem in posledično z razmerjem, ki je podlaga za plačevanje prispevkov v državno blagajno (glej točko 27). Iz besedila zadevnih določb je torej razvidno, da se te posebne dajatve tako s strukturnega kot tudi s funkcionalnega vidika očitno razlikujejo od dajatev socialne varnosti, ki so namenjene obvladovanju tveganj iz člena 3(1) Uredbe (ES) št. 883/2004, pri čemer je treba pojasniti, da se na te dajatve nanaša le sklic, ki ga vsebuje besedilo člena 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU.
- 31 Corte costituzionale (ustavno sodišče) v potrditev te razlage člena 12 Direktive 2011/98/EU opozarja, da je Sodišče razsodilo, da se s posebno denarno dajatvijo, za katero se ne plačujejo prispevki, uresničuje drugačen cilj kot z dajatvami socialne varnosti (sodba z dne 29. aprila 2004, Skalka, C-160/02, točka 25) in da ima ta dajatev „naravo socialne pomoči, zlasti zato, ker je dodelitev dajatev, določene s predpisom, neodvisna od trajanja zaposlitve“ (sodba z dne 20. junija 1991, Newton, C-356/89, točka 13).
- 32 Poleg tega sta v Uredbi (ES) št. 883/2004 prav zaradi te funkcionalne razlike določeni dve različni ureditvi:
- (a) za dajatve socialne varnosti iz člena 3(1) navedene uredbe je predvidena ureditev, ki se osredotoča na enako obravnavanje in načelo, da se dajatve socialne varnosti lahko izvoziijo, v smislu člena 4 oziroma 7 te uredbe;
- (b) za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki (med katere spada tudi zadevna socialna pomoč), pa je v členu 70(3) te uredbe navedeno, da se načelo, v skladu s katerim se te dajatve lahko izvoziijo, ne uporablja, kar pomeni, da se te dajatve, kot je določeno v odstavku 4 tega člena, „dodeljujejo izključno v državi članici, v kateri oseba stalno prebiva, v skladu z njeno zakonodajo [...] in da jih [...] dodeljuje nosilec v kraju *stalnega prebivališča* na svoje stroške“. Zakonodajalec unije je želel dostop do zadevnih dajatev pogojiti s tem, da je zadevna oseba dejansko vpeta v življenje na ozemlju države, ki mora nositi finančno breme teh dajatev. Sodišče je v zvezi s to določbo razsodilo, da „nič ne nasprotuje temu, da se zahteva, da morajo biti za dodelitev socialnih dajatev delovno neaktivnim državljanom Unije v državi članici gostiteljici izpolnjeni pogoji za pridobitev pravice do zakonitega prebivanja v skladu z Direktivo 2004/38“ (sodba z dne 11. novembra 2014, Dano in drugi, C-333/13, točka 83; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 25. februarja 2016, García-Nieto in drugi, C-299/14, točka 52).
- 33 Zadevna ureditev zato v primeru, v katerem je oseba, ki poda vlogo za dodelitev socialne pomoči, državljanica Unije, določa, da je, če se ta oseba nahaja v državi članici, ki ni država članica, katere državljanstvo ima, mogoče šteti, da je ta pogoj glede stalnega prebivališča izpolnjen le, če so podani tudi pogoji, ki jih je treba

izpolniti za pridobitev dovoljenja EU za prebivanje rezidenta za daljši čas v državi članici Unije, ki ni njena matična država. Za državljane Unije je treba torej upoštevati Direktivo 2004/38/ES in zlasti člen 7(1), v skladu s katerim velja, da lahko vsi državljani Unije na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev, prebivajo le, če so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali če imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, vključno z zavarovalnim kritjem za primer bolezni, da ne bi postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici. Nazadnje, državljani Unije v skladu s členom 16(1) Direktive 2004/38/ES pridobijo pravico do stalnega prebivališča v državi gostiteljici po tem, ko pet let zakonito in nepretrgano prebivajo v tej državi.

- 34 Glede na to, da državljani Unije, ki ne izpolnjujejo navedenih pogojev, v državi članici, ki ni država članica, katere državljani so, niso upravičeni do posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, Corte costituzionale (ustavno sodišče) na podlagi predstavljenega zakonodajnega okvira dalje ugotavlja, da se od držav članic še toliko bolj ne bi smelo zahtevati, da take dajatve dodelijo državljanom tretjih držav, ki ne dokažejo močne vpetosti v življenje na njihovem ozemlju, kar je mogoče potrditi zlasti z opravljanjem dela v okviru delovnega razmerja.
- 35 Poleg tega se je ureditev Unije na področju koordinacije socialne varnosti, ki je bila sprva zasnovana le za državljane Unije, ki se na ozemlju Unije gibljejo zaradi dela, sčasoma razširila tudi na državljane tretjih držav, ki zaradi opravljanja dela zakonito prebivajo na ozemlju Unije, in sicer najprej na podlagi sodne prakse (sodba z dne 12. oktobra 1978, Belbouab, C-10/78), pozneje pa še z ukrepi zakonodajalca Unije.
- 36 Pri tem je treba zlasti v zvezi z Uredbo (ES) št. 883/2004 navesti, da je do take razširitve na državljane tretjih držav prišlo s sprejetjem Uredbe (EU) št. 1231/2010. V skladu s členom 1 te uredbe se torej sedanja ureditev na področju koordinacije socialne varnosti uporablja tako za državljane držav članic Unije, ki se na ozemlju Unije gibljejo zaradi dela, kot tudi za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v eni od držav članic, ki jim ni mogoče priznati širšega varstva in ki morajo zato tako kot državljani držav članic dokazati, da so v razmerju, ki je podlaga za plačilo prispevkov v sistem socialne varnosti države, v kateri se poda vloga za izplačilo dajatev.
- 37 Corte costituzionale (ustavno sodišče) ugotavlja, da so lahko državljani tretjih držav, kakršna je V. M. v obravnavani zadevi, za katere se uporablja člen 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU, deležni enakega obravnavanja kot državljani države članice, v kateri prebivajo, le, če so delavci, in da se jim lahko enako obravnavanje zagotovi izključno v zvezi z dajatvami, ki spadajo na področja socialne varnosti, iz člena 3(1) Uredbe (ES) št. 883/2004, medtem ko morajo biti za to, da bi bili ti državljani upravičeni do posebnih dajatev iz člena 70 navedene uredbe – ki zajemajo tudi zadevno socialno pomoč –, nujno izpolnjeni pogoji, ki so določeni v ureditvi Unije na področju koordinacije socialne varnosti in v zakonodaji države gostiteljice.

- 38 Ker pa je za enotno razlago prava Unije pristojno izključno Sodišče, je Corte costituzionale (ustavno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču predložilo zgoraj navedeno vprašanje za predhodno odločanje.

DELOVNI DOKUMENT