

Zaak C-151/24 [Luevi]ⁱ**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

27 februari 2024

Verwijzende rechter:

Corte costituzionale (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 februari 2024

Verzoekende partij:

Istituto nazionale della previdenza sociale (Italië)

Verwerende partij:

V.M.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Grondwettigheidstoetsing die de Corte di cassazione (hoogste rechter in bestuurs- en strafzaken, Italië) heeft verzocht aan de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) met betrekking tot een aantal bepalingen van Italiaans recht die de Corte di cassazione moet toepassen in een aanhangige procedure. In het bijzonder stellen deze bepalingen aan de toekenning van een sociaal pensioen aan onderdanen van derde landen de voorwaarde dat zij houder zijn van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en aantonen zij gedurende een ononderbroken periode van ten minste tien jaar legaal op nationaal grondgebied hebben verbleven. De betrokkene, de verwerende partij in het hoofdgeding, heeft echter slechts een EU-verblijfsvergunning om gezinsredenen, en daarom heeft het INPS (nationaal instituut voor sociale voorzieningen, Italië) geweigerd die uitkering toe te kennen.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

In de hierboven beschreven context verzoekt de Corte costituzionale het Hof krachtens artikel 267, tweede alinea, VWEU, om een prejudiciële beslissing, aangezien voor de beantwoording van de grondwettigheidsvragen uitlegging is vereist van de relevante bepalingen van Unierecht, en in het bijzonder van artikel 12 van richtlijn 2011/98.

Prejudiciële vraag

Moet artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, waarmee de in artikel 34, leden 1 en 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde bescherming van het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen is geconcretiseerd, aldus worden uitgelegd dat een voorziening als het sociaal pensioen bedoeld in artikel 3, lid 6, van wet nr. 335 van 8 augustus 1995 (hervorming van het stelsel van verplichte en aanvullende pensioenen) binnen de werkingssfeer daarvan valt? En staat het Unierecht bijgevolg in de weg aan een nationale wettelijke regeling die de bovengenoemde prestaties wel toekent aan vreemdelingen die houder zijn van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen maar niet aan vreemdelingen die houder zijn van de in die richtlijn bedoelde gecombineerde vergunning?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikel 34 inzake het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen

Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (hierna: „richtlijn 2011/98”): artikel 12, lid 1, onder e), gelezen in het licht van artikel 3, onder b) en c), en de overwegingen 2, 19 en 20

Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (hierna: „verordening nr. 883/2004”): de artikelen 3, 4 en 70, en bijlage X

Verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van verordening (EG) nr. 883/2004 en

verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen: (hierna: „verordening nr. 1231/2010”): artikel 1

De arresten van het Hof van 2 september 2021, INPS (Geboortetoeelage en moederschapsuitkering voor houders van een gecombineerde vergunning), C-350/20, EU:C:2021:659; 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602; 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597; 25 februari 2016, García-Nieto e.a., C-299/14, EU:C:2016:114; 11 november 2014, Dano e.a., C-333/13, EU:C:2014:2358; 29 april 2004, Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269; 20 juni 1991, Newton, C-356/89, EU:C:1991:265, en 12 oktober 1978, Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181

Aangevoerde nationale bepalingen en rechtspraak

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (wet nr. 335 van 8 augustus 1995 tot hervorming van het stelsel van verplichte en aanvullende pensioenen; hierna: „wet nr. 335/1995”): artikel 3, lid 6, waarin het sociaal pensioen is geregeld dat de Staat (via het INPS, verzoekster in het hoofdgeding) op aanvraag uitkeert aan personen ouder dan 67 jaar die in financiële moeilijkheden verkeren omdat zij geen inkomen hebben of een inkomen dat lager is dan het maximumbedrag van dat sociaal pensioen en die wegens hun hoge leeftijd een verminderde arbeidscapaciteit hebben. Dit pensioen wordt toegekend ongeacht of de begunstigde werknemer is, en vormt zuiver sociale bijstand (zoals de Corte costituzionale heeft verduidelijkt in zijn arrest nr. 137/2021).

Om voor het sociaal pensioen in aanmerking te komen moet de aanvrager

- indien hij Italiaans onderdaan is (of onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie), vaste woonplaats in Italië hebben;

- indien hij onderdaan is van een derde land (buiten de Europese Unie),

a) houder zijn van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen (voorheen verblijfskaart) als bedoeld in artikel 9 van decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, „Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” (wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998, houdende de gecoördineerde tekst van de bepalingen inzake immigratie- en vreemdelingenzaken), zoals gewijzigd ter uitvoering van richtlijn 2003/109/EG. Dit vereiste is vervat in artikel 80, lid 19, van legge 23 dicembre 2000, n. 388, „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)” [wet nr. 388 van 23 december 2000 houdende bepalingen voor de opstelling van de jaarlijkse begroting en de meerjarenbegroting (begrotingswet 2001) hierna: „wet nr. 388/2000”];

b) gedurende een ononderbroken periode van ten minste tien jaar op nationaal grondgebied hebben verbleven. Dit vereiste is vervat in artikel 20, lid 10, van 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 (voorlopig wetsbesluit nr. 112 van 25 juni 2008 tot vaststelling van dringende maatregelen voor de economische ontwikkeling, de vereenvoudiging, de competitiviteit, de stabilisering van de overheidsuitgaven en de evenwichtige verdeling van belastingen), met wijzigingen omgezet in wet nr. 133 van 6 augustus 2008 (hierna: wetsbesluit 112/2008”)

Costituzione della Repubblica italiana (Italiaanse grondwet): de artikelen 3 (gelijkheidsbeginsel), 38 (recht op sociale bijstand dat aan elke onderdaan toekomt) en 117 (uit de grondwet, het Unierecht en de internationale verplichtingen voortvloeiende beperkingen aan de uitoefening van de wetgevende macht)

Korte weergave van de procedure in het hoofdgeding en de belangrijkste argumenten van partijen

- 1 V.M., onderdaan van een derde land (buiten de Europese Unie) die uitsluitend een EU-verblijfsvergunning om gezinsredenen heeft, maar geen EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, heeft bij het INPS het sociaal pensioen bedoeld in artikel 3, lid 6, van wet nr. 335/1995 aangevraagd. Het INPS heeft toekenning van het pensioen geweigerd.
- 2 In eerste aanleg is de weigering van het pensioen bevestigd. In hoger beroep heeft de Corte d'appello (rechter in tweede aanleg, Italië) het verzoek van V.M. daarentegen toegewezen. Deze rechter is namelijk van oordeel dat de voorwaarde van een ononderbroken verblijf van ten minste tien jaar op nationaal grondgebied (vervat in artikel 20, lid 10, van wetsbesluit nr. 112/2008) met het oog op de toekenning van dit pensioen impliciet in de plaats is gekomen van de voorwaarde van het bezit van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen (vervat in artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000).
- 3 Het INPS is tegen het arrest van de Corte d'appello opgekomen bij de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië).
- 4 Het INPS heeft ter staving van zijn cassatieberoep in de eerste plaats herinnerd aan de rechtspraak van de Corte di cassazione volgens welke aan beide voorwaarden moet zijn voldaan, aangezien de ene voorwaarde de andere niet vervangt, maar daaraan wordt toegevoegd.
- 5 Daarnaast heeft het INPS opgemerkt dat in de rechtspraak van de Corte costituzionale de grondwettigheid van artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000 reeds is bevestigd, en is erkend dat – voor zover het Unierecht betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen dat toelaat – de

wetgever bepaalde sociale uitkeringen mag voorbehouden aan de eigen onderdanen en aan daarmee gelijkgestelde personen die in Italië verblijven die aantonen dat zij hun vaste verblijfplaats op het grondgebied hebben en actief aan de samenleving deelnemen, met name op sociaal en economisch vlak (arrest nr. 50/2019 van de Corte costituzionale).

- 6 Het INPS heeft tot slot verwezen naar de rechtspraak van het Hof, en met name naar het arrest van 14 november 2014, Dano e.a., C-333/13, waarin het heeft geoordeeld dat volgens artikel 70, lid 4, van verordening nr. 883/2004 bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties (zoals het sociaal pensioen in de onderhavige zaak) uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betrokkene woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat, met als gevolg dat, om te voorkomen dat onderdanen van andere lidstaten een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandstelsel van de gastlidstaat, „niets zich ertegen verzet dat de toekenning van dergelijke uitkeringen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie afhankelijk wordt gesteld van het vereiste dat deze burgers voldoen aan de voorwaarden om een recht op verblijf in het gastland te genieten krachtens richtlijn 2004/38”. In die zin wordt ook herinnerd aan de arresten van 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, en 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.
- 7 Tot slot voert het INPS aan dat gezien het feit dat het Unierecht en de rechtspraak van het Hof toelaten dat er grenzen worden gesteld aan de sociale uitkeringen die dienen om te voorkomen dat gezinsleden van onderdanen van EU-lidstaten die geen vergunning tot langdurig verblijf hebben tot armoede vervallen, het tegenstrijdig zou zijn indien aan gezinsleden van werknemers uit derde landen (buiten de Europese Unie), zoals verweerder V.M., onvoorwaardelijke toegang tot deze uitkeringen wordt toegekend.
- 8 Verweerder V.M. voert daarentegen aan dat artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000, door de toekenning van het sociaal pensioen afhankelijk te stellen van het bezit van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, in strijd is met richtlijn 2011/98.
- 9 Zo heeft het Hof in het arrest van 2 september 2021, INPS (Geboortetoelage en moederschapsuitkering voor houders van een gecombineerde vergunning), C-350/20, naar aanleiding van een prejudiciële vraag van Italiaanse Corte costituzionale op het gebied van de moederschapsuitkering, verklaard dat artikel 12, lid 1, van richtlijn 2011/98 van toepassing is zowel op onderdanen van derde landen die zijn toegelaten tot een lidstaat om er te werken, als op onderdanen van derde landen die zijn toegelaten tot een lidstaat voor andere doeleinden dan werk, die mogen werken en die beschikken over een verblijfsvergunning overeenkomstig verordening nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfsvergunningen voor onderdanen van derde landen. Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat het in artikel 12, lid 1, onder e), van deze richtlijn neergelegde beginsel van gelijke behandeling betrekking heeft op prestaties die behoren tot de

takken van sociale zekerheid die zijn gedefinieerd in verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

- 10 In dit verband betwist V.M. de stellingen van het INPS waarbij is uitgegaan van een onderscheid tussen sociale zekerheid en sociale bijstand, en voert hij aan dat dit onderscheid niet relevant is voor de afbakening van de werkingssfeer van de voornoemde verordening, waarbinnen ook niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties vallen. Bovendien is de door het INPS voorgestelde kwalificatie van de sociale uitkering als maatregel voor armoedebestrijding in strijd met het leeftijdsvereiste (67 jaar) voor de toekenning ervan, op grond waarvan die uitkering eerder kan worden gekwalificeerd als uitkering bij ouderdom in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening (EG) nr. 883/2004.
- 11 Hoewel de Corte costituzionale in arrest nr. 50 van 2019 reeds heeft onderzocht of artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000 in strijd is met artikel 3 van de grondwet (gelijkheidsbeginsel) en het rechtmatig had verklaard, rijst volgens de Corte di cassazione in de onderhavige zaak opnieuw twijfel over de grondwettigheid van dit artikel, voor zover daarin is bepaald dat het sociaal pensioen wordt geweigerd aan onderdanen van een derde land (buiten de Europese Unie) die geen EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen hebben. De reden daarvoor is dat het Hof ondertussen in het voornoemde arrest van 2 september 2021, INPS (Geboortetoeelage en moederschapsuitkering voor houders van een gecombineerde vergunning), C-350/20 heeft verduidelijkt dat het beginsel van gelijke behandeling bij de toegang tot de in verordening nr. 883/2004 genoemde prestaties niet alleen betrekking heeft op houders van een gecombineerde arbeidsvergunning, maar ook van toepassing is op de houders van een verblijfstitel voor andere doeleinden dan werk die in de gastlidstaat mogen werken. In dit verband is de Corte di cassazione van oordeel dat de verwijzing in artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 naar verordening nr. 883/2004 niet mag worden beperkt tot alleen de in artikel 3, lid 1, van die verordening bedoelde gebieden, maar ook betrekking heeft op de in het daarop volgende lid 3 bedoelde prestaties middels de verwijzing naar artikel 70 en bijlage X bij die verordening, waarin ook het Italiaans sociaal pensioen wordt genoemd.
- 12 Daarom heeft de Corte di cassazione, onder verwijzing naar de artikelen 3 en 11, artikel 38, eerste alinea, en artikel 117, eerste alinea, van de Italiaanse grondwet – laatstgenoemde bepaling in verband met artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 – vragen gesteld over de grondwettigheid van artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000, „voor zover deze bepaling de uitkering van het sociaal pensioen aan onderdanen uit derde landen afhankelijk stelt van het bezit van de (toenmalige) verblijfskaart [thans EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen]”.
- 13 De Corte costituzionale wordt thans verzocht om antwoord te geven op de vragen die de Corte di cassazione in het kader van de bij hem aanhangige procedure heeft gesteld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 De Corte costituzionale stelt vast dat zij een vraagstuk moet behandelen over de grondwettigheid van een bepaling van nationaal recht die, naast de artikelen 3 en 38 van de Italiaanse grondwet, betrekking heeft op bepalingen van primair en secundair Unierecht die rechtstreekse gevolgen hebben voor de toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen.
- 15 Volgens deze rechter moet om antwoord te geven op de vraag over de grondwettigheid van artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000 eerst de vraag worden beantwoord of het sociaal pensioen valt onder de socialezekerheidsprestaties met betrekking waartoe ook derdelanders die houder zijn van een verblijfsvergunning voor werk, althans een vergunning waarmee zij mogen werken, recht op gelijke behandeling genieten op grond van artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98, gelezen in het licht van de artikelen 3 en 70 van verordening nr. 883/2004 en verordening nr. 1231/2010.
- 16 De Corte costituzionale heeft de behandeling van de zaak vervolgens geschorst en het Hof van Justitie om uitlegging van deze bepalingen van Unierecht verzocht.
- 17 In het eerste onderdeel van de verwijzingsbeslissing wordt de nationale regeling inzake het sociaal pensioen uiteengezet, dat op aanvraag wordt uitgekeerd aan personen zonder inkomen of behoeftige personen die wegens hun hoge leeftijd een verminderde arbeidscapaciteit hebben.
- 18 Italiaanse onderdanen of onderdanen van een lidstaat van de Unie die hun vaste woonplaats in Italië hebben komen daarvoor in aanmerking, evenals onderdanen van derde landen die voldoen aan twee voorwaarden, te weten, dat zij houder zijn van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en dat zij gedurende een ononderbroken periode van ten minste tien jaar legaal op nationaal grondgebied hebben verbleven.
- 19 Het hoofdgeding heeft betrekking op twijfels over de grondwettigheid van de wetsbepaling waarbij voor onderdanen van derde landen het vereiste van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is ingevoerd, te weten artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000 (zie punt 11 hierboven).
- 20 In dit verband bevestigt de Corte costituzionale de beginselen die dit gerecht heeft geformuleerd in een soortgelijke zaak, te weten arrest nr. 50/2019, waarin het heeft verklaard dat artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000 in overeenstemming is met de artikelen 3 en 38 van de Italiaanse grondwet betreffende respectievelijk het gelijkheidsbeginsel en het recht op sociale bijstand dat iedere Italiaanse burger toekomt.
- 21 In de eerste plaats herhaalt de Corte costituzionale dat er volgens hem geen grondwettelijke verplichting bestaat om het sociaal pensioen toe te kennen aan onderdanen van derde landen die geen verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen hebben.

De verplichting van de Italiaanse grondwet tot gelijke behandeling van Italiaanse onderdanen en onderdanen van de Unie enerzijds en onderdanen van derde landen anderzijds, heeft namelijk uitsluitend betrekking op diensten en prestaties die voorzien in basisbehoeften waarmee onschendbare rechten van de mens worden geëerbiedigd. In dergelijke uiterste en welbepaalde gevallen is de uitkering geen bestanddeel van de sociale bijstand (die artikel 38 van de Italiaanse grondwet voorbehoudt aan de „onderdaan”), maar een noodzakelijk instrument om onschendbare rechten van de mens te waarborgen, die een uiterste grens vormen die niet mag worden overschreden en door de betrokken nationale regeling niet ter discussie worden gesteld.

Aangezien de beschikbare middelen beperkt zijn, heeft de wetgever, met inachtneming van deze uiterste grens, evenwel discretionaire bevoegdheid om de toegang van onderdanen van derde landen tot aanvullende socialebijstandsuitkeringen te beperken, door restrictieve criteria te stellen, of zelfs uit te sluiten. Indien de toekenning van die socialebijstandsuitkeringen aan de leden van de gemeenschap juist door het Italiaanse of Unieburgerschap wordt gerechtvaardigd, staat het de wetgever vrij om aan onderdanen van derde landen bijkomende, niet kennelijk onredelijke eisen te stellen waarmee wordt aangetoond dat zij hun vaste verblijfplaats op het grondgebied hebben en actief aan de samenleving deelnemen, zoals het geval is bij het sociaal pensioen waarvoor aan de twee genoemde eisen moet worden voldaan.

Op grond van deze beginselen is de Corte costituzionale van oordeel dat het vereiste van het betwiste artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000 van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, rechtmatig is. Deze vergunning, die voor onbepaalde tijd wordt afgegeven aan personen die ten minste vijf jaar in het bezit zijn van een verblijfsvergunning, een toereikend inkomen hebben om in hun levensonderhoud en huisvesting te voorzien, en geslaagd zijn voor een taalvaardigheidstest, veronderstelt namelijk een zekere mate van sociale en economische integratie in het gastland.

- 22 In de tweede plaats verklaart de Corte costituzionale dat een verplichting om een sociaal pensioen toe te kennen aan onderdanen van derde landen die geen verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen hebben, zijns inziens evenmin voortvloeit uit artikel 12 van richtlijn 2011/98 dat, zoals gezien, de referentienorm vormt die de Corte costituzionale in de onderhavige zaak moet hanteren bij de toetsing van de grondwettigheid van het voor de Corte di cassazione betwiste vereiste.
- 23 Ter staving van deze verklaring analyseert de Corte costituzionale de subjectieve en de objectieve werkingssfeer van het recht op gelijke behandeling van artikel 12 van richtlijn 2011/98, met dien verstande dat alleen het Hof bevoegd is om een eenvormige uitlegging van dit recht te geven in het antwoord op de prejudiciële vraag.

- 24 Richtlijn 2011/98 voorziet in artikel 12, lid 1, in het recht op gelijke behandeling, ten opzichte van de nationale onderdanen, van „[w]erknemers uit derde landen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b) en c) [van die richtlijn]” die tot de lidstaat zijn toegelaten „overeenkomstig het recht van de Unie of het nationale recht [...] met het oog op werk” [artikel 3, lid 1, onder c)], of „overeenkomstig het recht van de Unie of het nationale recht [...] voor andere doeleinden dan werk, die mogen werken en die beschikken over een verblijfsvergunning overeenkomstig verordening (EG) nr. 1030/2002” [artikel 3, lid 1, onder b)].
- 25 De Corte costituzionale merkt met betrekking tot de subjectieve werkingssfeer van dit recht op dat uit de bewoordingen van de bepaling duidelijk blijkt dat het verkrijgen van een van de daarin genoemde verblijfsvergunningen voor de onderdaan van een derde land niet volstaat in aanmerking te komen voor dezelfde regeling als die welke voor onderdanen van de gastlidstaat geldt, aangezien uitdrukkelijk is vereist dat het gaat om „werknemers”, die er dus werken of hebben gewerkt.
- 26 Wat de objectieve werkingssfeer betreft merkt de Corte costituzionale op dat dit recht gebieden betreft die betrekking hebben op de belangrijkste momenten van de arbeidsrelatie en gerelateerd zijn aan een reeks risico's in verband met de arbeidsrelatie, en die uitdrukkelijk zijn opgesomd in artikel 12, lid 1. Daaronder vallen ook, onder e), „de takken van de sociale zekerheid als omschreven in verordening (EG) nr. 883/2004”, en in het bijzonder in artikel 3 van die verordening, met het opschrift „Materiële werkingssfeer”.
- 27 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 noemt onder meer de takken van sociale zekerheid betreffende prestaties bij ziekte, moederschap en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen (die het Hof heeft onderzocht in arrest C-303/19, waarnaar verweerder V.M. heeft verwezen ter ondersteuning van zijn argumenten), uitkeringen bij invaliditeit, bij ouderdom, prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, en uitkeringen bij werkloosheid. In artikel 3, lid 3 van dit artikel is gepreciseerd dat verordening nr. 883/2004 „tevens van toepassing [is] op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70”, terwijl in lid 5 daarvan vervolgens onder andere sociale en medische bijstand uitdrukkelijk zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de verordening.

Het voornoemde artikel 70 definieert in lid 1 „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” (de zogeheten „gemengde prestaties”) als prestaties „waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar [...] werkingssfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in artikel 3, lid 1 bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand”. Zoals verduidelijkt in lid 2 gaat het met name om prestaties die „a) bedoeld zijn: i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in artikel 3, lid 1, vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale

situatie van de betrokken lidstaat; of *ii*) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden [...]; en *b*) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene [...]; en *c*) opgenomen zijn in bijlage X”.

In deze laatstgenoemde bijlage X, die een lijst bevat met bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de rechtsorde van de lidstaten, is het Italiaans sociaal pensioen uitdrukkelijk vermeld.

- 28 Anders dan verweerder V.M. betoogt, geldt volgens de Corte costituzionale in deze context dat de verwijzing in dit artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 naar de takken van sociale zekerheid zoals gedefinieerd in verordening nr. 883/2004, beslist niet toelaat dat het beginsel van gelijke behandeling automatisch wordt uitgebreid naar alle sociale uitkeringen die binnen de werkingssfeer van die verordening vallen.
- 29 Om te beginnen geeft artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98, waar is bepaald op welke prestaties het betrokken recht op gelijke behandeling van toepassing is, letterlijk aan dat de verwijzing geen betrekking heeft op alle prestaties die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen, maar alleen op die betreffende „takken van de sociale zekerheid als omschreven in [die verordening]”. Dit betreft de specifieke takken van sociale zekerheid die zijn omschreven in artikel 3, lid 1, van die verordening, waarbij bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, waarnaar in artikel 3, lid 3, wordt verwezen, niet zijn inbegrepen.
- 30 Voorts kent artikel 12 het recht op gelijke behandeling uitsluitend toe aan onderdanen van derde landen die „werknemers” zijn (zie punt 25 hierboven), terwijl de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, bedoeld in artikel 70 van verordening nr. 883/2004 niet noodzakelijkerwijs veronderstellen dat er een, rechtstreeks of indirect, verband is met een arbeidsrelatie, en dus met een premie- of bijdrageafdracht (zie punt 27 hierboven). Uit de bewoordingen van de relevante bepalingen blijkt derhalve dat die bijzondere prestaties vanuit structureel en functioneel oogpunt duidelijk verschillen van de socialezekerheidsprestaties die dienen ter dekking van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 vermelde gevallen, waarbij artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 moet worden geacht uitsluitend naar die gevallen te verwijzen.
- 31 Ter bevestiging van die uitlegging van artikel 12 van richtlijn 2011/89 herinnert de Corte costituzionale aan de verklaring van het Hof dat de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie een andere doelstelling heeft dan die welke socialezekerheidsprestaties kenmerkt (arrest van 29 april 2004, Skalka, C-160/02, punt 25) en „verwant is aan sociale bijstand, onder meer doordat toekenning van de erin voorziene prestatie plaatsvindt los van enige vervulling

van tijdvakken van beroepswerkzaamheden” (arrest van 20 juni 1991, Newton, C-356/89, punt 13).

- 32 Bovendien voorziet verordening nr. 883/2004, juist vanwege deze verschillende functies, in twee verschillende regelingen:
- a) voor de in artikel 3, lid 1, van de verordening genoemde socialezekerheidsuitkeringen, een regeling op basis van gelijke behandeling en exporteerbaarheid overeenkomstig de artikelen 4 en 7 van de verordening;
 - b) voor bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties (waartoe het onderzochte sociaal pensioen behoort) bepaalt artikel 70, lid 3, van de verordening dat het beginsel van exporteerbaarheid niet van toepassing is, zodat zij overeenkomstig het daaropvolgende lid 4 „uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat [...] door, en voor rekening van, het orgaan van de *woonplaats*”. Aldus heeft de Uniewetgever aan de toegang tot de betrokken prestaties de voorwaarde willen verbinden dat de verzoeker sterke banden heeft gekregen met het grondgebied van de staat die de financiële lasten moet dragen. Met betrekking tot die bepaling heeft het Hof verklaard dat „niets zich ertegen verzet dat de toekenning van dergelijke uitkeringen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie afhankelijk wordt gesteld van het vereiste dat deze burgers voldoen aan de voorwaarden om een recht op verblijf in het gastland te genieten krachtens richtlijn 2004/38” (arrest van 11 november 2014, Dano e.a., C-333/13, punt 83; zie in die zin ook arrest van 25 februari 2016, García-Nieto e.a., C-299/14, punt 52)
- 33 Indien de aanvrager van het sociaal pensioen burger van de Unie is, brengt de relevante regeling bijgevolg met zich dat, indien de aanvrager zich bevindt in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft, er uitsluitend sprake kan zijn van een dergelijk verblijf indien ook is voldaan aan de voorwaarden voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in een andere EU-lidstaat dan die van herkomst. Voor burgers van de Unie geldt derhalve richtlijn 2004/38, en met name artikel 7, lid 1, daarvan, waarin is bepaald dat iedere burger van de Unie, om gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te kunnen verblijven, in het gastland werknemer of zelfstandige moet zijn, of voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen moet beschikken, met inbegrip van een ziektekostenverzekering, om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland. Tot slot volgt uit artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastlidstaat heeft verbleven, aldaar een duurzaam verblijfsrecht heeft.
- 34 In het beschreven rechtskader merkt de Corte costituzionale verder nog op dat, aangezien burgers van de Unie, indien niet aan deze vereisten is voldaan, geen bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties kunnen

ontvangen in een andere lidstaat dan die waarvan zij onderdaan zijn, de lidstaten zeker niet verplicht zouden moeten worden gesteld worden om dergelijke prestaties toe te kennen aan onderdanen van derde landen die niet hebben aangetoond dat zij een sterke band met hun grondgebied hebben gekregen, wat in de eerste plaats blijkt uit het bestaan van een arbeidsrelatie.

- 35 Overigens is de Unieregeling voor de coördinatie van de sociale zekerheid, die oorspronkelijk alleen was opgesteld voor burgers van de Unie die zich binnen het grondgebied van de Unie verplaatsen om er te werken, mettertijd uitgebreid naar onderdanen van derde landen die rechtmatig op het grondgebied van de Unie verblijven om er te werken, eerst in de rechtspraak (arrest van 12 oktober 1978, *Belbouab*, C-10/78) en later door de Uniewetgever.
- 36 Wat in het bijzonder verordening nr. 883/2004 betreft, is de uitbreiding tot onderdanen van derde landen vastgesteld bij verordening nr. 1231/2010. Krachtens artikel 1 van die verordening is de huidige regeling voor de coördinatie van de sociale zekerheid dus van toepassing op zowel onderdanen van EU-lidstaten die zich binnen het grondgebied van de Unie verplaatsen om er te werken, als onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, aan wie geen ruimere bescherming kan worden verleend en die dus, net als onderdanen van lidstaten, moeten aantonen dat zij bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel van de staat waarvan de uitkering wordt gevraagd.
- 37 Tot slot verklaart de Corte costituzionale dat onderdanen van derde landen, zoals in casu *V.M.*, op wie artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 van toepassing is, zijns inziens slechts dezelfde behandeling kunnen genieten als de onderdanen van de lidstaat waar zij verblijven indien zij werknemer zijn, en uitsluitend met betrekking tot de uitkeringen betreffende de takken van sociale zekerheid die zijn vermeld in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004, terwijl zij, om in aanmerking te komen voor de bijzondere prestaties bedoeld in artikel 70 van die verordening – waartoe het betrokken sociaal pensioen behoort – noodzakelijkerwijs moeten voldoen aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in de coördinatieregeling van de Unie en in de wetgeving van de gastlidstaat.
- 38 Desalniettemin, aangezien de uniforme uitlegging van het Unierecht onder de exclusieve bevoegdheid van het Hof valt, schorst de Corte di cassazione de behandeling van de zaak en verzoekt hij het Hof om een prejudiciële beslissing op de bovenstaande vraag.