

Дело C-151/24 [Luevi]ⁱ**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

27 февруари 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

Corte costituzionale (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

27 февруари 2024 г.

Жалбоподател:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Ответница:

V.M.

Предмет на главното производство

Производство за установяване на конституционосъобразност, образувано пред Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия) по инициатива на Corte di cassazione (Касационен съд, Италия), относно въпроси за конституционосъобразността на някои разпоредби от италианското право, които последният трябва да приложи във висящото пред него производство. По-специално, тези разпоредби поставят предоставянето на социална помощ на гражданите на трети държави в зависимост от условието да притежават разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС, както и от доказателство, че са пребивавали законно на територията на страната непрекъснато от най-малко десет години. Заинтересованото лице, което е ответник в главното производство, обаче притежава само разрешение за пребиваване в ЕС по семейни причини и поради това Istituto nazionale della previdenza sociale (Национален институт за социално осигуряване, Италия) (INPS) отказва да му предостави тази социална помощ.

ⁱ Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

В изложения по-горе контекст Corte costituzionale (Конституционен съд) отправя настоящото преюдициално запитване до Съда на основание член 267, втора алинея ДФЕС, тъй като за отговора на въпросите за конституционосъобразност е необходимо тълкуване на релевантните разпоредби на правото на Съюза, и по-специално на член 12 от Директива 2011/98.

Преюдициален въпрос

Трябва ли член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка, който конкретизира правото на достъп до социалноосигурителни обезщетения, предвидено в член 34, параграфи 1 и 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз, да се тълкува в смисъл, че в обхвата му попада обезщетение като социалната помощ по член 3, алинея 6 от Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (Закон № 335 от 8 август 1995 г. — Реформа на системата за задължително и допълнително пенсионно осигуряване), и следователно допуска ли правото на Съюза национална правна уредба, която не предоставя на чужденците, притежаващи единното разрешение, предвидено в същата директива, посоченото по-горе обезщетение, вече предоставено на чужденци, при условие че вече притежават разрешение за пребиваване в Съюза като дългосрочно пребиваващи?

Разпоредби на правото на Съюза и съдебна практика, на които е направено позоваване

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“): член 34 относно правото на достъп до социалноосигурителни обезщетения

Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка (наричана по-нататък „Директива 2011/98“): член 12, параграф 1, буква д) във връзка с член 3, букви б) и в) и съображения 2, 19 и 20

Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (наричан по-нататък „Регламент № 883/2004“): членове 3, 4 и 70, както и приложение X

Регламент (ЕС) № 1231/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за разширяване обхвата на Регламент (ЕО) № 883/2004 и на Регламент (ЕО) № 987/2009 по отношение на гражданите на трети държави, които все още не са обхванати от тези регламенти единствено на основание тяхното гражданство (наричан по-нататък „Регламент № 1231/2010“): член 1

Решения на Съда от 2 септември 2021 г., INPS (Помощи за раждане и за майчинство за притежателите на единно разрешение), C-350/20, EU:C:2021:659, от 15 юли 2021 г., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, от 15 септември 2015 г., Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, от 25 февруари 2016 г., García-Nieto и др., C-299/14, EU:C:2016:114, от 11 ноември 2014 г., Dano и др., C-333/13, EU:C:2014:2358, от 29 април 2004 г., Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269, от 20 юни 1991 г., Newton, C-356/89, EU:C:1991:265, от 12 октомври 1978 г., Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181

Национални разпоредби и съдебна практика, на които е направено позоваване

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (Закон № 335 от 8 август 1995 г. — Реформа на системата за задължително и допълнително пенсионно осигуряване, наричан по-нататък „Закон № 335/1995“): член 3, алинея 6, който урежда социалната помощ, изплащана при поискване от държавата (чрез INPS — жалбоподател в главното производство) на лицата на възраст над 67 години, които се намират в затруднено финансово положение, тъй като нямат доходи или чиито доходи са по-ниски от максималния размер на тази социална помощ, и които поради старост са с намалена работоспособност. Тази помощ се предоставя независимо от това дали получателят е бил работник или служител и има чисто социален характер (както е уточнил Corte costituzionale (Конституционният съд) в решение № 137/2021).

За да има право на социална помощ, кандидатът трябва:

— ако е италиански гражданин (или гражданин на държава членка на ЕС), да пребивава постоянно в Италия;

— ако е гражданин на трета държава (извън ЕС),

а) да притежава разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС (преди това карта за пребиваване) съгласно член 9 от Decreto legislativo

25 luglio 1998, n. 286 — Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Законодателен декрет № 286 от 25 юли 1998 г. относно консолидиран текст на разпоредбите относно правната уредба на имиграцията и правилата за положението на чужденците), както е изменен в приложение на Директива 2003/109/ЕО. Това изискване е предвидено в член 80, алинея 19 от Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001) (Закон № 388 от 23 декември 2000 г., съдържащ разпоредби за изготвяне на годишния и многогодишния бюджет на държавата (Закон за бюджета за 2001 г.) (наричан по-нататък „Закон № 388/2000“);

б) да е пребивавал законно на територията на страната непрекъснато от най-малко десет години. Това изискване е предвидено в член 20, алинея 10 от 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 (Декрет-закон № 112 от 25 юни 2008 г. за приемане на неотложни разпоредби за икономическото развитие, опростяването, конкурентоспособността, стабилизирането на публичните финанси и за данъчното преразпределение), преобразуван с изменения в Legge 6 agosto 2008, n. 133 (Закон № 133 от 6 август 2008 г.) (наричан по-нататък „Декрет-закон № 112/2008“).

Costituzione della Repubblica italiana (Конституция на Италианската република): член 3 (принцип на равенство), член 38 (право на социално подпомагане на всеки гражданин) и член 117 (конституционни и произтичащи от правото на Съюза и от международните задължения при упражняване на законодателната власт ограничения)

Кратко представяне на главното производство и основни доводи на страните

- 1 V.M., която е гражданка на трета държава (извън Общността) и притежава само разрешение за пребиваване в ЕС по семейни причини, но без разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС, подава молба до INPS за отпускане на социалната помощ, предвидена в член 3, алинея 6 от Закон № 335/1995. INPS отказва да отпусне помощта.
- 2 На първа инстанция отказът за отпускане на помощта е потвърден; в производството по обжалване обаче Corte d'appello (Апелативен съд, Италия) уважава молбата на V.M., като приема, че за целите на отпускането на тази помощ условието за постоянно пребиваване на територията на страната в продължение на най-малко десет години (предвидено в член 20, алинея 10 от Декрет-закон № 112/2008) имплицитно премахва условието за притежаване на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС (предвидено в член 80, алинея 19 от Закон № 388/2000).

- 3 INPS обжалва това решение пред Corte di cassazione (Касационен съд).
- 4 В подкрепа на касационната си жалба INPS най-напред припомня практиката на Corte di cassazione (Касационен съд), че и двете условия трябва да бъдат налице, тъй като едното от тях не замества другото, а се прибавя към него.
- 5 Освен това INPS отбелязва, че в конституционната съдебна практика вече е била потвърдена конституционността на член 80, алинея 19 от Закон № 388/2000 и е било признато, че в границите, позволени от правото на Съюза по отношение на статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети държави, законодателят може да запази някои социални помощи само за гражданите и лицата, които пребивават в Италия и които са приравнени на тях и докажат стабилна и активна интеграция на територията, по-специално от социална и икономическа гледна точка (решение № 50/2019 на Corte costituzionale (Конституционен съд).
- 6 Накрая, INPS се позовава на съдебната практика на ЕС, и по-специално на решение от 14 ноември 2014 г., Dano и др., C-333/13, съгласно което по силата на член 70, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 883/2004 специалните парични обезщетения, независещи от вноски (каквато е и разглежданата социална помощ), се предоставят изключително в държавата членка, в която пребивава заинтересованото лице, в съответствие с нейното законодателство, вследствие на което, за да не се допуска гражданите на други държави членки да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, „няма пречка за това предоставянето на такива обезщетения на икономически неактивни граждани на Съюза да се поставя в зависимост от изискването те да отговарят на условията за придобиване на право на пребиваване в приемащата държава членка въз основа на Директива 2004/38“. В този смисъл са припомнени и решенията от 15 септември 2015 г., Alimanovic, C-67/14 и от 15 юли 2021 г., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.
- 7 В заключение според INPS е парадоксално с оглед на правото и съдебната практика на ЕС, които допускат ограничения при социалното подпомагане, предназначено да се предотврати рискът от бедност за членовете на семейството на граждани на държави членки на Съюза, които не притежават разрешение за дългосрочно пребиваване, все пак да се признае безусловен достъп до това подпомагане на членовете на семейството на работници, граждани на трети държави (извън ЕС), каквато е ответницата V.M.
- 8 Ответницата V.M. от своя страна отбелязва, че член 80, алинея 19 от Закон № 388/2000, доколкото поставя отпускането на социалната помощ в зависимост от притежаването на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС, противоречи на Директива 2011/98/ЕС.

- 9 По-специално в решение от 2 септември 2021 г., INPS (Помощи за раждане и за майчинство за притежателите на единно разрешение), C-350/20, по преюдициално запитване, отправено от италианския Corte costituzionale (Конституционен съд) относно помощта за майчинство, Съдът е постановил, че член 12, параграф 1 от Директива 2011/98/ЕС се прилага както за гражданите на трети държави, приети в държава членка с цел работа, така и за гражданите на трети държави, които са приети в държава членка за цели, различни от работа, на които е разрешено да работят и които притежават разрешение за пребиваване в съответствие с Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 година относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети държави. Съдът също така е постановил, че принципът на равно третиране, установен в член 12, параграф 1, буква д) от посочената директива, се отнася до обезщетенията, спадащи към клоновете на социална сигурност, определени в Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност.
- 10 От тази гледна точка V.M. оспорва твърденията на INPS, които предполагат разграничение между социална сигурност и социално подпомагане, като отбелязва, че това разграничение не е релевантно за целите на определянето на приложното поле на посочения регламент, който включва и специалните парични обезщетения, независещи от вноски. Освен това посочената от INPS квалификация на социалната помощ като мярка за подпомагане при бедност била в противоречие с условието за възраст (67 години), предвидено за предоставянето ѝ, което по-скоро водело до квалифицирането на тази помощ като обезщетение за старост по член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 883/2004.
- 11 В рамките на този спор Corte di cassazione (Касационен съд) приема, че макар в решение № 50 от 2019 г. Corte costituzionale (Конституционен съд) вече да е разгледал член 80, алинея 19 от Закон № 388/2000 поради твърдяно противоречие с член 3 от Конституцията (принцип на равенство), като го е обявил за законосъобразен, отново възниква съмнение относно конституционосъобразността на този член, в частта, в която с него се отказва социална помощ на гражданин на трета държава (извън ЕС), който няма разрешение за пребиваване за дългосрочно пребиваващ в ЕС. Причината за това е, че междувременно в посоченото по-горе решение от 2 септември 2021 г., INPS (Помощи за раждане и за майчинство за притежателите на единно разрешение), C-350/20, Съдът е пояснил, че принципът на равно третиране по отношение на достъпа до обезщетенията по Регламент (ЕО) № 883/2004 не се отнася само до притежателите на единно разрешение за работа, а се прилага и за притежателите на разрешение за пребиваване за цели, различни от работа и които имат разрешение за работа в приемащата държава членка. В това отношение Corte di cassazione (Касационен съд) счита, че препращането в член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС към Регламент (ЕО) № 883/2004 не трябва да се ограничава само до клоновете, посочени в член 3, параграф 1 от същия

регламент, а се отнася и за обезщетенията, посочени в следващия параграф 3, чрез препращане към член 70 и приложение X към този регламент, сред които е и италианската социална помощ.

- 12 Поради това Corte di cassazione (Касационен съд), като се позовава на членове 3 и 11, член 38, първа алинея и член 117, първа алинея от Конституцията във връзка с член 34 от Хартата и член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС, поставя въпроса за конституционособразността на член 80, алинея 19 от Закон № 388/2000, „доколкото поставя изплащането на социална помощ на гражданите на трети държави в зависимост от притежаването на (по-рано) карта за пребиваване [понастоящем разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС]“.
- 13 Понастоящем Corte costituzionale (Конституционен съд) трябва да разреши съмненията относно конституционособразността, повдигнати от Corte di cassazione (Касационен съд) в хода на висящото пред него производство.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 14 Corte costituzionale (Конституционен съд) отбелязва, че е сезиран с въпрос за конституционособразността на разпоредба от националното право, която наред с членове 3 и 38 от Конституцията съдържа норми от първичното и вторичното право на ЕС, които имат пряко действие в областта на достъпа до социалноосигурителни обезщетения.
- 15 Той счита, че отговорът на въпроса за конституционособразността на член 80, алинея 19 от Закон № 388/2000 изисква предварително да се разреши въпросът дали социалната помощ спада към социалноосигурителните обезщетения, по отношение на които и гражданите на трети държави, притежаващи разрешение за пребиваване с цел работа, или което във всеки случай им позволява да работят, се ползват от равно третиране съгласно член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС във връзка с членове 3 и 70 от Регламент (ЕО) № 883/2004 и Регламент (ЕС) № 1231/2010.
- 16 Поради това Corte costituzionale (Конституционен съд) решава да спре производството и да поиска от Съда тълкуване на тези разпоредби от правото на ЕС.
- 17 В първата част от акта за преюдициално запитване е изложена националната правна уредба относно социалната помощ, която се предоставя при поискване на лица без доходи или бедни хора, които поради старост са с намалена работоспособност.
- 18 От нея могат да се ползват италианските граждани или гражданите на държава членка на ЕС, които пребивават постоянно в Италия, както и

гражданите на трети държави, които отговарят едновременно на две условия, а именно да притежават разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС и да са пребивавали законно в страната непрекъснато от най-малко десет години.

- 19 Главното производство се отнася до някои съмнения относно конституционосъобразността на законовата разпоредба, която въвежда за гражданите на трети държави изискването за разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС, а именно член 80, алинея 19 от Закон № 388/2000 (вж. точка 11 *no-gore*).
- 20 В това отношение Corte costituzionale (Конституционен съд) потвърждава принципите, които излага по аналогичен случай в решение № 50/2019, в което той е постановил, че член 80, алинея 19 от Закон № 388/2000 е в съответствие с членове 3 и 38 от Конституцията, отнасящи се съответно до принципа на равенство и до правото на социално подпомагане на всеки италиански гражданин.
- 21 На първо място, Corte costituzionale (Конституционен съд) подчертава, че според него не съществува никакво конституционно задължение за предоставяне на социална помощ на гражданите на трети държави, които не притежават разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ.

Всъщност Конституцията изисква да се запази равенството между италианските граждани и гражданите на Съюза, от една страна, и гражданите на трети държави, от друга страна, единствено по отношение на услугите и обезщетенията, които задоволяват първични нужди, отразяващи упражняването на ненакърними права на човека. В тези крайни и ограничени случаи обезщетението не е елемент от социалното подпомагане (което член 38 от Конституцията предоставя на „гражданите“), а необходим инструмент за гарантиране на ненакърними права на човека, които представляват непреодолима граница и не са поставени под въпрос от разглежданите национални разпоредби.

Отвъд тази непреодолима граница обаче, предвид ограничения характер на наличните средства, законодателят има право на преценка да степенува чрез ограничителни критерии и дори да изключи достъпа на граждани на трети държави до допълнително социално подпомагане. За него, когато самото гражданство — италианско или на Съюза — обосновава предоставянето на обезщетението на членовете на общността, законодателят може законосъобразно да предвиди за гражданите на трети държави допълнителни условия, не явно неразумни, които да докажат тяхната стабилна и активна интеграция, какъвто е случаят със социалната помощ и необходимостта да се изпълнят двете посочени условия.

Въз основа на тези принципи Corte costituzionale (Конституционен съд) счита, че изискването за разрешение за пребиваване на дългосрочно

пребиваващ в ЕС, предвидено в член 80, алинея 19 от Закон № 388/2000, е законосъобразно. Всъщност това разрешение, което се издава за неопределен срок на лицата, които притежават най-малко от 5 години разрешение за пребиваване, разполагат с подходящ доход, за да издържат себе си, както и с жилище, и които са положили успешно изпит за познания по езика, предполага определена степен на социална и икономическа интеграция в приемащата държава.

- 22 На второ място, Corte costituzionale (Конституционен съд) посочва, че според него задължение за предоставяне на социална помощ на гражданите на трети държави, които не притежават разрешение за дългосрочно пребиваване, не произтича и от член 12 от Директива 2011/98/ЕС, който, както беше посочено, представлява нормативният критерий, с оглед на който по настоящото дело той трябва да провери конституционността на изискването, оспорено пред Corte di cassazione (Касационен съд).
- 23 За да обоснове това твърдение, Corte costituzionale (Конституционен съд) анализира субективното и обективното приложно поле на правото на равно третиране, прогласено в член 12 от Директива 2011/98/ЕС, като посочва, че Съдът има изключителната компетентност да даде еднакво тълкуване в отговора на поставения преюдициален въпрос.
- 24 В член 12, параграф 1 от Директива 2011/98/ЕС се предвижда правото на равно третиране с гражданите на държавата членка, в която пребивават, на „[р]аботници от трети държави по смисъла на член 3, параграф 1, букви б) и в) [от посочената директива]“, които са приети в държавата членка „с цел работа в съответствие с правото на Съюза или националното право“ (член 3, параграф 1, буква в) или „за цели, различни от работа, в съответствие с правото на Съюза или националното право и на които е разрешено да работят, и които притежават разрешение за пребиваване в съответствие с Регламент (ЕО) № 1030/2002“ (член 3, параграф 1, буква б).
- 25 Що се отнася до субективното приложно поле на това право, Corte costituzionale (Конституционен съд) отбелязва, че текстът на разпоредбата ясно показва, че получаването на едно от посочените в нея разрешения за пребиваване не е достатъчно, за да може граждани от трета държава да се ползват от същия режим като този, който се предоставя на гражданите на приемащата държава членка, като изрично се изисква те да са „работници“, следователно да упражняват или да са упражнявали трудова дейност там.
- 26 Що се отнася до обективното приложно поле, Corte costituzionale (Конституционен съд) отбелязва, че това право действа по отношение на областите, свързани с най-значимите моменти от трудовото правоотношение и съответстващи на редица рискове, свързани с трудовото правоотношение, изрично изброени в член 12, параграф 1. Сред тях съгласно буква д) са включени и „клоновете на социалната сигурност, определени в

Регламент (ЕО) № 883/2004“, и по-специално в член 3 от същия регламент, озаглавен „Материален обхват“.

- 27 В член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2004 са изброени по-специално клоновете на социалната сигурност, които се отнасят до обезщетенията за болест, за майчинство и съответните им обезщетения за гледане на малко дете от бащата (които, припомня се, са били разгледани в решение на Съда по дело C-303/19, цитирано от ответницата V.M. в подкрепа на тезата ѝ), за инвалидност, старост, за трудови злополуки и професионални болести, за безработица. В параграф 3 от същия член се уточнява, че Регламент (ЕО) № 883/2004 „се прилага също и към специалните парични обезщетения, независещи от вноски, уредени в член 70“, докато параграф 5 от него изрично изключва от приложното поле на регламента по-специално социалното или медицинско подпомагане.

Посоченият член 70, параграф 1 определя „специалните парични обезщетения, независещи от вноски“ (наричани също „смесени обезщетения“) като „предоставяни съгласно законодателство, което поради [...] обхват[а], целите и/или условията за придобиване на права, се характеризира едновременно като социално осигурително законодателство по член 3, параграф 1 и като социално подпомагане“. По-специално, както е пояснено в параграф 2 по-нататък, това са обезщетения, които „а) имат за цел предоставяне на: *i*) допълнително, заместващо или спомагателно покритие срещу рискове, обхванати от клоновете на социалното осигуряване по член 3, параграф 1, и което гарантира на заинтересованото лице минимална издръжка на живота, в съответствие с икономическото и социалното положение в съответната държава членка; или *ii*) само специална защита за лица с увреждания [...]; и б) когато финансирането произтича изключително от задължително данъчно облагане, което има за цел да покрие основни обществени разходи и условията за предоставяне и за изчисляване на обезщетенията не зависят от вноски по отношение на бенефициента [...]; и в) [които] са изброени в приложение X“.

Приложение X, цитирано на последно място, в което са изброени специалните обезщетения, независещи от вноски, които се съдържат в различните правни уредби на държавите членки, включва изрично разглежданата италианска социална помощ.

- 28 Предвид изложеното по-горе Corte costituzionale (Конституционен съд) посочва, че според него препращането, направено в член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС към клоновете на социалната сигурност, определени в Регламент (ЕО) № 883/2004, по никакъв начин не позволява автоматично разширяване на обхвата на принципа на равно третиране по отношение на всички социални обезщетения, които попадат в приложното поле на този регламент, противно на твърденията на ответницата V.M.

- 29 Най-напред, от гледна точка на текста, в член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС, при определяне на обезщетенията, за които се прилага въпросното право на равно третиране, се посочва, че препращането не обхваща всички обезщетения, които попадат в приложното поле на Регламент (ЕО) № 883/2004, а само тези, които са свързани с „клоновете на социалната сигурност, определени в [този регламент]“, които трябва да се установят в съответствие със специфичните области на социалната сигурност, посочени в член 3, параграф 1 от същия регламент, сред които не са специалните обезщетения, независещи от вноски, към които препраща параграф 3 от същия член 3.
- 30 Освен това член 12 признава правото на равно третиране само на гражданите на трети държави, които са „работници“ (вж. точка 25 *по-горе*), докато специалните обезщетения, независещи от вноски, предвидени в член 70 от посочения Регламент (ЕО) № 883/2004, не предполагат непременно пряка или косвена връзка с трудово правоотношение и следователно с принос към държавната хазна (вж. точка 27 *по-горе*). Следователно текстът на релевантните разпоредби показва, че тези специални обезщетения се различават ясно от структурна и функционална гледна точка от социалноосигурителните обезщетения, предназначени за справяне със събитията, посочени в член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 883/2004, като препращането в член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС следва да се разбира като отнасящо се единствено за тях.
- 31 В потвърждение на това тълкуване на член 12 от Директива 2011/98/ЕС, Corte costituzionale (Конституционен съд) припомня, че Съдът е постановил, че специалното парично обезщетение, независимо от вноски, се характеризира с цел, различна от тази на социалноосигурителните обезщетения (решение от 29 април 2004 г., Skalka, C-160/02, точка 25), и че то има „характер на подпомагане, преди всичко поради факта че предоставянето на предвиденото обезщетение не зависи от завършването на периоди на трудова дейност“ (решение от 20 юни 1991 г., Newton, C-356/89, точка 13).
- 32 Освен това, именно поради тази разлика във функциите, Регламент (ЕО) № 883/2004 предвижда два различни режима:
- а) за социалноосигурителните обезщетения, посочени в член 3, параграф 1 от регламента — режим, основан на равното третиране и на принципа на прехвърляемост съгласно членове 4 и 7 от регламента;
- б) за специалните парични обезщетения, независещи от вноски (сред които е разглежданата социална помощ), член 70, параграф 3 от регламента предвижда, че принципът на прехвърляемост не се прилага, така че съгласно параграф 4 те „се предоставят изключително в държавата членка, в която пребивава заинтересованото лице, в съответствие с нейното законодателство [...] от и за сметка на институцията по място на *пребиваване*“. По този начин

европейският законодател е искал да постави достъпа до разглежданите обезщетения в зависимост от установяването на кандидата на територията на държавата, която трябва да понесе финансовата им тежест. По отношение на тази разпоредба Съдът е постановил, че „няма пречка за това предоставянето на такива обезщетения на икономически неактивни граждани на Съюза да се поставя в зависимост от изискването те да отговарят на условията за придобиване на право на пребиваване в приемащата държава членка въз основа на Директива 2004/38“ (решение от 11 ноември 2014 г., *Dano* и др., C-333/13, точка 83, вж. в този смисъл и решение от 25 февруари 2016 г., *García-Nieto* и др., C-299/14, точка 52).

- 33 Следователно, в случай че лицето, търсещо социална помощ, е гражданин на Съюза, съответният режим предполага, че когато то се намира в държава членка, различна от тази, на която е гражданин, такова пребиваване може да се счита за съществуващо само ако са изпълнени и условията за издаване на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС в държава членка на ЕС, различна от тази по произход. Поради това за гражданите на ЕС се взема предвид Директива 2004/38/ЕО, и по-специално на член 7, параграф 1 от нея, съгласно който, за да могат да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, всички граждани на Съюза трябва да са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка или да притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, включително здравно застрахователно покритие, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка. Накрая, съгласно член 16, параграф 1 от същата Директива 2004/38/ЕО гражданите на Съюза придобиват право на постоянно пребиваване, след като са пребивавали законно и непрекъснато в приемащата държава членка за пет години.
- 34 В описаната регулаторна уредба *Corte costituzionale* (Конституционен съд) отбелязва още, че тъй като при липсата на тези условия гражданите на Съюза не могат да получават специални парични обезщетения, независещи от вноски, от държава членка, различна от тази, на която са граждани, по аргумент за по-силното основание държавите членки не би трябвало да са длъжни да предоставят такива обезщетения на граждани на трети държави, които не докажат значителна интеграция на тяхна територия, удостоверена, на първо място, чрез упражняване на трудово правоотношение.
- 35 Освен това европейската правна уредба за координация на социалната сигурност, първоначално създадена единствено за гражданите на Съюза, които се движат на територията на Съюза с цел работа, е разширена с течение на времето за гражданите на трети държави, които обаче пребивават законно на територията на Общността, за да упражняват там трудова дейност, първо от съдебната практика (решение от 12 октомври 1978 г., *Velbouab*, C-10/78), а впоследствие и от законодателя на Съюза.

- 36 Що се отнася по-специално до Регламент (ЕО) № 883/2004, разширяването на обхвата по отношение на граждани на трети държави е предвидено в Регламент (ЕС) № 1231/2010. Съгласно член 1 от посочения регламент настоящата правна уредба за координация на социалната сигурност се прилага следователно както към гражданите на държави — членки на ЕС, които се движат на територията на Съюза с цел работа, така и към гражданите на трети държави, пребиваващи законно в държава членка, на които не може да се признае по-широка закрила и които следователно, подобно на гражданите на държавите членки, трябва да докажат, че имат принос към системата за социална сигурност на държавата, от която е поискано предоставяне на обезщетенията.
- 37 Corte costituzionale (Конституционен съд) заключава, че според него гражданите на трети държави като V.M. в настоящия случай, за които се прилага член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС, могат да получат същото третиране като гражданите на държавата членка, в която пребивават, само ако са работници и единствено по отношение на обезщетенията, свързани с клоновете на социалната сигурност, изброени в член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 883/2004, докато за да могат да се ползват от специалните обезщетения по член 70 от посочения регламент — сред които е разглежданата социална помощ — те задължително трябва да отговарят на условията, предвидени в правната уредба за координация на Съюза и в законодателството на приемащата държава.
- 38 Тъй като еднаквото тълкуване на правото на Съюза обаче е от изключителната компетентност на Съда, Corte costituzionale (Конституционен съд) спира производството и отправя до Съда посочения по-горе преюдициален въпрос.