

Mål C-151/24 [Luevi]ⁱ**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

27 februari 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Corte costituzionale (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

27 februari 2024

Klagande:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Motpart:

V.M.

Saken i det nationella målet

Corte di cassazione (Högsta domstolen) har ombett Corte costituzionale (Författningsdomstolen) att klargöra huruvida en rad bestämmelser i den italienska lagstiftningen som ska tillämpas i ett mål vid Corte di cassazione är förenliga med konstitutionen. Enligt dessa bestämmelser ska tredjelandsmedborgare för att beviljas det försörjningsstöd som är aktuellt i det nationella målet inneha ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och kunna styrka att de har uppehållit sig lagligt i landet under en fortlöpande period av minst tio år. INPS (det nationella socialförsäkringsinstitutet) har nekat att bevilja detta bidrag till V.M., som är motpart i det nationella målet, eftersom hon enbart innehar ett EU-uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning.

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Mot bakgrund av ovanstående framställer Corte costituzionale med stöd av artikel 267 andra stycket FEUF förevarande begäran om förhandsavgörande, eftersom det för att besvara frågorna om förenligheten med konstitutionen är nödvändigt att EU-domstolen tolkar de relevanta bestämmelserna i unionsrätten, särskilt artikel 12 i direktiv 2011/98/EU.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 12.1 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat, som ett konkret uttryck för skyddet av den rätt till sociala trygghetsförmåner som föreskrivs i artikel 34.1 och 34.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att den är tillämplig på ett sådant bidrag som försörjningsstödet enligt artikel 3.6 i lag nr 335 av den 8 augusti 1995 (Reform av systemet för obligatorisk pension och tilläggspension), och utgör unionsrätten därmed hinder för nationella bestämmelser som innebär att utlänningar som innehar ett kombinerat tillstånd i enlighet med sistnämnda direktiv inte har rätt till det ovannämnda bidraget, vilket beviljas utlänningar förutsatt att de innehar ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan): artikel 34 om rätten till sociala trygghetsförmåner

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (nedan kallat direktiv 2011/98/EU): artikel 12.1 e, jämförd med artikel 3 b och c, samt skälen 2, 19 och 20

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (nedan kallad förordning (EG) nr 883/2004): artiklarna 3, 4 och 70 samt bilaga X

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (nedan kallad förordning (EU) nr 1231/2010): artikel 1

EU-domstolens dom av den 2 september 2021, INPS (Födelsebidrag och moderskapsbidrag till innehavare av ett kombinerat tillstånd) (C-350/20, EU:C:2021:659), dom av den 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, dom av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), dom av den 25 februari 2016, García-Nieto m.fl. (C-299/14, EU:C:2016:114), dom av den 11 november 2014, Dano m.fl. (C-333/13, EU:C:2014:2358), dom av den 29 april 2004, Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269), dom av den 20 juni 1991, Newton (C-356/89, EU:C:1991:265), och dom av den 12 oktober 1978, Belbouab (10/78, EU:C:1978:181)

Anförda nationella bestämmelser och anförd praxis från nationella domstolar

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (lag nr 335 av den 8 augusti 1995 – Reform av systemet för obligatorisk pension och tilläggs pension) (nedan kallad lag nr 335/1995): artikel 3.6 som reglerar det försörjningsstöd som på ansökan betalas ut av staten (genom INPS, klagande i det nationella målet) till personer över 67 år som lever under svåra ekonomiska förhållanden på grund av att de saknar inkomst eller har en inkomst som är lägre än maxbeloppet för detta försörjningsstöd och som på grund av ålderdom har minskad arbetsförmåga. Detta bidrag beviljas oberoende av huruvida förmånstagaren har varit arbetstagare eller inte. Vidare har detta bidrag enbart karaktär av socialt bistånd (vilket Corte costituzionale slog fast i dom nr 137/2021).

För att beviljas det aktuella försörjningsstödet ska sökanden

– om han eller hon är italiensk medborgare (eller unionsmedborgare) vara stadigvarande bosatt i Italien,

– om han eller hon är tredjelandsmedborgare,

a) vara innehavare av ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta (tidigare benämnt uppehållskort) enligt artikel 9 i decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (lagstiftningsdekret nr 286 av den 25 juli 1998 med konsoliderade bestämmelser om invandring och regler om villkor som utlänningar ska uppfylla), i dess ändrade lydelse för genomförande av direktiv 2003/109/EG. Detta krav föreskrivs i artikel 80.19 i legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)" (lag nr 388 av den 23 december 2000 – "Bestämmelser om utformningen av statens årliga och fleråriga budget (2001 års finanslag)") (nedan kallad lag nr 388/2000), och

b) ha uppehållit sig lagligt i landet under en fortlöpande period av minst tio år. Detta krav föreskrivs i artikel 20.10 i 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, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 (lagdekret nr 112 av den 25 juni 2008 – Brådskande åtgärder för ekonomisk utveckling, förenkling, konkurrenskraft, stabilisering av statsfinanserna samt skatteutjämning, som, med ändringar, omvandlats till lag nr 133 av den 6 augusti 2008) (nedan kallat lagdekret nr 112/2008).

Republiken Italiens konstitution: artiklarna 3 (principen om likabehandling), 38 (alla medborgares rätt till socialt stöd) och 117 (gränser vid utövandet av lagstiftningsmakten som följer av konstitutionen, unionsrätten och internationella förpliktelser)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Tredjelandssmedborgaren V.M., som innehar ett EU-uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning men saknar ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, ansökte hos INPS om försörjningsstödet enligt artikel 3.6 i lag nr 335/1995. INPS avslog ansökan.
- 2 Beslutet om avslag fastställdes i första instans. Domstolen i andra instans biföll däremot V.M.:s överklagande med motiveringen att kravet på att ha uppehållit sig lagligt i landet under en fortlöpande period av minst tio år för att beviljas detta bidrag (vilket föreskrivs i artikel 20.10 i lagdekret nr 112/2008) implicit hade upphävt kravet på att inneha ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta (vilket föreskrivs i artikel 80.19 i lag nr 388/2000).
- 3 INPS har överklagat domen till Corte di cassazione.
- 4 Till stöd för sitt överklagande har INPS först och främst erinrat om Corte di cassationes praxis, enligt vilken båda de ovannämnda kraven ska vara uppfyllda, eftersom det ena inte ersätter, utan ska läggas till det andra.
- 5 INPS har vidare påpekat att Corte costituzionale redan i dom nr 50/2019 fastställde att artikel 80.19 i lag nr 388/2000 är förenlig med konstitutionen och slog fast att lagstiftaren, inom de gränser som fastställs i unionsrätten om varaktigt bosatta tredjelandssmedborgares ställning, kan förbehålla vissa förmåner för italienska medborgare och för personer som vistas i Italien vilka kan likställas med de förstnämnda samt kan styrka en stabil och aktiv integration i landet, särskilt ur social och ekonomisk synvinkel.
- 6 Slutligen har INPS hänvisat till unionsrättslig praxis, särskilt till domen av den 11 november 2014, Dano m.fl., C-333/13, där det slogs fast att de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner (såsom det aktuella försörjningsstödet) i enlighet med artikel 70.4 i förordning (EG) nr 883/2004 uteslutande ska beviljas i den medlemsstat i vilken den berörda personen är bosatt och i enlighet med denna medlemsstats lagstiftning. Av detta följer att ”det inte finns något som hindrar att

beviljandet av socialt bistånd till icke-förvärvsarbetande unionsmedborgare underkastat kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 i den mottagande medlemsstaten” för att undvika att unionsmedborgare från andra medlemsstater blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. För ett liknande resonemang har INPS även hänvisat till domen av den 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, och domen av den 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.

- 7 Sammanfattningsvis skulle det enligt INPS vara paradoxalt att bevilja familjemedlemmar till arbetstagare från tredjeland (tredjelandsmedborgare), såsom V.M., en ovillkorlig tillgång till sociala förmåner som är avsedda att kompensera för risken för fattigdom när unionsrätten och unionsrättslig praxis däremot tillåter begränsningar av dessa förmåner när det gäller familjemedlemmar till unionsmedborgare som saknar permanent uppehållstillstånd.
- 8 V.M. har i sin tur gjort gällande att artikel 80.19 i lag nr 388/2000, enligt vilken sökanden för att beviljas det aktuella försörjningsstödet ska inneha ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, strider mot direktiv 2011/98/EU.
- 9 I domen av den 2 september 2021, INPS (Födelsebidrag och moderskapsbidrag till innehavare av ett kombinerat tillstånd), C-350/20, prövade EU-domstolen en tolkningsfråga om moderskapsbidrag från Corte costituzionale och slog fast att artikel 12.1 i direktiv 2011/98/EU är tillämplig på både tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta och tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för andra ändamål än arbete, vilka får arbeta och innehar ett uppehållstillstånd i den mening som avses i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland. EU-domstolen påpekade vidare att principen om likabehandling, som uttrycks i artikel 12.1 e i direktivet, gäller förmåner inom de grenar av social trygghet som definieras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.
- 10 Sett ur detta perspektiv har V.M. bestritt INPS argument som förutsätter att det finns en skillnad mellan social trygghet och socialt stöd. Enligt V.M. är denna åtskillnad inte relevant för fastställandet av tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 883/2004, vilket även omfattar de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmånerna. INPS kvalificering av det aktuella försörjningsstödet som stödåtgärd mot fattigdom strider dessutom mot det föreskrivna ålderskravet (67 år) för beviljandet av detta bidrag, vilket snarare leder till att detta bidrag kvalificeras som förmån vid ålderdom enligt artikel 3.1 i förordning (EG) nr 883/2004.
- 11 Trots att Corte costituzionale redan i dom nr 50/2019 konstaterade att artikel 80.19 i lag nr 388/2000 är förenlig med artikel 3 i konstitutionen (principen om likabehandling) finner Corte di cassazione inom ramen för detta mål att det åter råder tvivel om huruvida denna artikel är förenlig med konstitutionen vad gäller

den del enligt vilken det aktuella försörjningsstödet inte ska beviljas tredjelandsmedborgare som saknar ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. Detta på grund av att EU-domstolen under tiden i domen av den 2 september 2021, INPS (Födelsebidrag och moderskapsbidrag till innehavare av ett kombinerat tillstånd), C-350/20, slog fast att principen om likabehandling för tillgång till förmåner enligt förordning (EG) nr 883/2004 inte är begränsad till att garantera likabehandling för innehavare av ett kombinerat arbetstillstånd, utan även är tillämplig på innehavare av ett uppehållstillstånd för andra ändamål än arbete, som har tillstånd att arbeta i den mottagande medlemsstaten. I detta sammanhang anser Corte di cassazione att hänvisningen i artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU till förordning (EG) nr 883/2004 inte ska vara begränsad till enbart grenarna av social trygghet enligt artikel 3.1 i förordningen, utan även ska avse de förmåner som anges i artikel 3.3 med hänvisning till artikel 70 och till bilaga X till förordningen. Bland dessa förmåner räknas även det italienska försörjningsstödet.

- 12 Med hänvisning till artiklarna 3, 11, 38 första stycket och artikel 117 första stycket i konstitutionen – den sistnämnda jämförd med artikel 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU – har därför Corte di cassazione ställt flera frågor huruvida artikel 80.19 i lag nr 388/2000 är förenlig med konstitutionen ”vad gäller den del där utbetalning av det aktuella försörjningsstödet till tredjelandsmedborgare villkoras av att de innehar (det tidigare benämnda) uppehållskortet [nu EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta]”.
- 13 Corte costituzionale ska nu bringa klarhet i de tvivel om bestämmelsernas förenlighet med konstitutionen som har aktualiserats av Corte di cassazione i det pågående målet.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 14 Corte costituzionale har ombetts att klargöra huruvida en nationell bestämmelse är förenlig med konstitutionen. Utöver artiklarna 3 och 38 i konstitutionen är bestämmelserna om tillgång till sociala trygghetsförmåner i unionens primärrätt och sekundärrätt, vilka har direkt effekt, relevanta vid denna prövning.
- 15 Enligt Corte costituzionale är det för att kunna besvara frågan huruvida artikel 80.19 i lag nr 388/2000 är förenlig med konstitutionen först nödvändigt att få klarhet i huruvida det aktuella försörjningsstödet i kraft av rätten till likabehandling enligt artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU, jämförd med artiklarna 3 och 70 i förordning (EG) nr 883/2004 och med förordning (EU) nr 1231/2010, ingår i de sociala trygghetsförmåner vilka även ska kunna beviljas tredjelandsmedborgare som innehar ett arbetstillstånd, eller under alla omständigheter ett uppehållstillstånd som tillåter att de arbetar.
- 16 Corte costituzionale beslutar således att vilandeförklara målet och att be EU-domstolen att tolka dessa bestämmelser i unionsrätten.

- 17 I den första delen av beslutet att begära förhandsavgörande beskrivs de nationella bestämmelserna om det försörjningsstöd som på ansökan betalas ut till personer som saknar inkomst eller är behövande och som på grund av ålderdom har minskad arbetsförmåga.
- 18 Det aktuella försörjningsstödet kan beviljas italienska medborgare eller unionsmedborgare som är stadigvarande bosatta i Italien och tredjelandsmedborgare som uppfyller två krav samtidigt, det vill säga innehar ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och har uppehållit sig lagligt i landet under en fortlöpande period av minst tio år.
- 19 Frågan i det nationella målet är således huruvida den lagbestämmelse som har infört kravet på att tredjelandsmedborgare ska inneha ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, närmare bestämt artikel 80.19 i lag nr 388/2000 (se punkt 11 ovan), är förenlig med konstitutionen.
- 20 I detta hänseende bekräftar Corte costituzionale de principer som den uttalade med avseende på en liknande situation genom dom nr 50/2019, där den slog fast att artikel 80.19 i lag nr 388/2000 är förenlig med artiklarna 3 och 38 i konstitutionen om principen om likabehandling och rätten till socialt stöd för alla italienska medborgare.
- 21 Corte costituzionale påpekar först och främst att det enligt dess uppfattning inte föreligger någon konstitutionell skyldighet att bevilja tredjelandsmedborgare det aktuella försörjningsstödet när de inte innehar ett uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

Konstitutionen föreskriver nämligen endast likabehandling av å ena sidan italienska medborgare och unionsmedborgare och å andra sidan tredjelandsmedborgare med avseende på tjänster och förmåner vilka uppfyller grundläggande behov som avspeglar åtnjutandet av människans okränkbara rättigheter. I dessa extrema och avgränsade fall är förmånen inte någon del av det sociala stödet (som enligt artikel 38 i konstitutionen kan beviljas alla "medborgare"), utan ett nödvändigt medel för att säkerställa människans okränkbara rättigheter, vilka utgör en gräns som inte får överskridas och som de aktuella nationella bestämmelserna inte ifrågasätter.

Frånsett denna gräns har lagstiftaren på grund av de tillgängliga resursernas begränsade omfattning under alla omständigheter utrymme för skönsässig bedömning för att med restriktiva kriterier gradera och till och med utesluta tredjelandsmedborgare från tillgången till ytterligare förmåner i form av socialt stöd. Eftersom det är det italienska medborgarskapet eller unionsmedborgarskapet som ger personer rätt till utbetalning av förmåner har lagstiftaren rätt att ställa ytterligare krav på att tredjelandsmedborgare ska kunna styrka en stabil och aktiv integration i landet, så länge dessa krav inte är uppenbart orimliga. De två ovannämnda kraven ska således vara uppfyllda för att det aktuella försörjningsstödet ska beviljas.

På grundval av dessa principer anser Corte costituzionale att det krav på ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som föreskrivs i den angripna artikeln 80.19 i lag nr 388/2000 är förenligt med konstitutionen. Detta tillstånd – som utfärdas utan tidsbegränsning till en person som i minst fem år har innehaft ett uppehållstillstånd, har en inkomst så att denne kan försörja sig själv, har en bostad och har klarat ett språktest – förutsätter i själva verket en viss grad av social och ekonomisk integration i den mottagande medlemsstaten.

- 22 Vidare påpekar Corte costituzionale att det enligt dess uppfattning inte heller i artikel 12 i direktiv 2011/98/EU föreskrivs någon skyldighet att bevilja det aktuella försörjningsstödet till tredjelandsmedborgare som saknar ett uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. Det framgår ovan att det är mot bakgrund av denna bestämmelse som Corte costituzionale i förevarande fall ska klargöra huruvida det angripna kravet i målet vid Corte di cassazione är förenligt med konstitutionen.
- 23 Till stöd för sitt konstaterande bedömer Corte costituzionale den personkrets som omfattas av rätten till likabehandling och det materiella tillämpningsområdet för denna rätt enligt artikel 12 i direktiv 2011/98/EU. I detta hänseende noterar Corte costituzionale att EU-domstolen har exklusiv behörighet att göra en enhetlig tolkning av denna bestämmelse i svaret på den ställda tolkningsfrågan.
- 24 I artikel 12.1 i direktiv 2011/98/EU stadgas att "[a]rbetstagare från tredjeland som avses i artikel 3.1 b och c [i direktivet]" som har beviljats inresa till en medlemsstat "för att arbeta i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt" (artikel 3.1 c) eller "i andra syften än arbete i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt, har tillstånd att arbeta och har ett uppehållstillstånd i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002" (artikel 3.1 b) ska åtnjuta likabehandling med medborgarna i den medlemsstat där de vistas.
- 25 Vad gäller den personkrets som omfattas av rätten till likabehandling påpekar Corte costituzionale att det klart framgår av ordalydelsen i bestämmelsen att det inte räcker att tredjelandsmedborgare beviljas ett av de ovannämnda uppehållstillstånden för att dessa ska åtnjuta likabehandling med medborgarna i den mottagande medlemsstaten. Det krävs nämligen uttryckligen att det rör sig om "arbetstagare", det vill säga personer som är eller har varit förvärvsarbetande i den medlemsstaten.
- 26 Vad beträffar det materiella tillämpningsområdet påpekar Corte costituzionale att denna rätt hänger samman med de områden som rör de viktigaste aspekterna av ett anställningsförhållande och motsvarar en rad risker som är knutna till anställningsförhållandet, vilka uttryckligen räknas upp i artikel 12.1. Bland dessa områden anges i artikel 12.1 e även "[d]e grenar av social trygghet som definieras i förordning (EG) nr 883/2004", och närmare bestämt i artikel 3 i förordningen, som har rubriken "Sakområden".

- 27 I artikel 3.1 i förordning (EG) nr 883/2004 räknas bland annat de grenar av social trygghet upp som rör förmåner vid sjukdom, förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap (vilka, såsom har påpekats, prövades i EU-domstolens dom C-303/19, vilken V.M. har anfört som stöd för sina argument), förmåner vid invaliditet, förmåner vid ålderdom, förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom samt förmåner vid arbetslöshet. I artikel 3.3 preciseras att förordning (EG) nr 883/2004 även ska ”tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70”, medan artikel 3.5 uttryckligen utesluter, bland annat, socialhjälp och medicinsk hjälp från tillämpningsområdet för förordningen.

Artikel 70.1 i förordningen definierar ”särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner” (även kallade blandade förmåner) som de ”som utges enligt sådan lagstiftning som genom de personer som omfattas, mål och/eller villkor för berättigande har drag av både den lagstiftning om social trygghet som avses i artikel 3.1 och av socialt stöd”. Det framgår närmare bestämt av artikel 70.2 att det rör sig om förmåner ”a) som är avsedda att i) vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i artikel 3.1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten, eller ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade ..., och b) där finansieringen enbart härrör från obligatorisk beskattning avsedd att täcka allmänna offentliga utgifter och villkoren för att tillhandahålla och beräkna förmånerna inte är beroende av någon avgift från förmånstagarens sida ..., och c) som förtecknas i bilaga X”.

Bilaga X till förordningen, som räknar upp de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som återfinns i medlemsstaternas olika rättsordningar, omfattar uttryckligen det aktuella omtvistade italienska försörjningsstödet.

- 28 Mot denna bakgrund är Corte costituzionale av den uppfattningen att hänvisningen i artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU till de grenar av social trygghet som definieras i förordning (EG) nr 883/2004 inte innebär att principen om likabehandling automatiskt ska utökas till att omfatta alla de sociala förmåner som faller inom ramen för denna förordning, i motsats till vad V.M. har gjort gällande.
- 29 Enligt ordalydelsen i artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU, vad gäller definitionen av de förmåner som är föremål för den aktuella rätten till likabehandling, avser hänvisningen inte alla förmåner som omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 883/2004, utan endast de förmåner som rör de ”grenar av social trygghet som definieras [i denna förordning]”, vilka avser de specifika områden av social trygghet som fastställs i artikel 3.1 i förordningen och inte omfattar de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som artikel 3.3 hänvisar till.
- 30 Artikel 12 tillerkänner vidare enbart tredjelandsmedborgare som är ”arbetstagare” rätten till likabehandling (se punkt 25 ovan), medan de särskilda icke-

avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70 i förordning (EG) nr 883/2004 inte nödvändigtvis förutsätter någon direkt eller indirekt koppling till ett anställningsförhållande och således att den berörda personen bidrar till socialförsäkringssystemet (se punkt 27 ovan). Ordalydelsen i de relevanta bestämmelserna visar därför att dessa särskilda förmåner ur strukturell och funktionell synvinkel klart skiljer sig från de sociala trygghetsförmåner som syftar till att hantera de händelser som anges i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 883/2004, vilka är de enda som åsyftas med hänvisningen i artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU.

- 31 Till stöd för denna tolkning av artikel 12 i direktiv 2011/98/EU erinrar Corte costituzionale om att de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmånerna enligt EU-domstolens uppfattning tjänar ett annat syfte än sociala trygghetsförmåner (dom av den 29 april 2004, Skalka, C-160/02, punkt 25) och har ”karaktär av socialt bistånd, framför allt på grund av att förmånerna betalas ut utan krav på fullgjorda anställningsperioder” (dom av den 20 juni 1991, Newton, C-356/89, punkt 13).
- 32 Det är dessutom just på grund av dessa skilda syften som förordning (EG) nr 883/2004 omfattar två olika system:
- a) Vad gäller de sociala trygghetsförmånerna enligt artikel 3.1 i förordningen präglas systemet av likabehandling och av principen om att förmåner kan exporteras enligt artiklarna 4 och 7 i förordningen.
- b) Vad gäller de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmånerna (däribland det aktuella försörjningsstödet) stadgas det i artikel 70.3 i förordningen att principen om att förmåner kan exporteras inte är tillämplig, vilket innebär att de förmåner som omfattas av artikel 70.4 ”skall uppbäras uteslutande i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten”. Unionslagstiftaren har således fastställt att tillgången till de aktuella förmånerna ska vara villkorad av att sökanden har anknytning till den medlemsstat som ska bära motsvarande finansiella börda. Vad beträffar denna bestämmelse slog EU-domstolen fast att ”det inte finns något som hindrar att beviljandet av socialt bistånd till icke-förvärvsarbetande unionsmedborgare underkastas kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 i den mottagande medlemsstaten” (dom av den 11 november 2014, Dano m.fl., C-333/13, punkt 83; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2016, García-Nieto m.fl., C-299/14, punkt 52).
- 33 För det fall personer som ansöker om det aktuella försörjningsstödet är unionsmedborgare men uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i, innebär således aktuellt system att kravet på bosättning endast kan anses vara uppfyllt om även kraven är uppfyllda för ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i en annan EU-medlemsstat än ursprungsmedlemsstaten. För

unionsmedborgare är därför direktiv 2004/38/EG, och bland annat artikel 7.1, av relevans. Enligt denna artikel ska varje unionsmedborgare ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten eller för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar, däribland en sjukförsäkring, för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38/EG ska avslutningsvis unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ha permanent uppehållsrätt där.

- 34 Mot bakgrund av det ovan beskrivna regelverket, och med hänsyn tagen till att unionsmedborgare som inte uppfyller dessa krav inte har rätt till särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i, påpekar dessutom Corte costituzionale att medlemsstaterna i än mindre grad ska vara skyldiga att bevilja dessa förmåner till tredjelandsmedborgare som inte kan visa att de har en väsentlig anknytning till landet, vilket först och främst styrks av ett anställningsförhållande.
- 35 I övrigt har unionens regelverk om samordningen av de sociala trygghetssystemen, som ursprungligen utformades enbart för unionsmedborgare som rör sig inom unionen för att arbeta, med tiden – först i rättspraxis (dom av den 12 oktober 1978, Belbouab, 10/78) och senare av unionslagstiftaren – utvidgats till att gälla tredjelandsmedborgare som regelbundet uppehåller sig inom unionens territorium för att arbeta.
- 36 Tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 883/2004 blev utvidgat till att gälla tredjelandsmedborgare genom förordning (EU) nr 1231/2010. Enligt artikel 1 i den sistnämnda förordningen är nuvarande regelverk om samordningen av de sociala trygghetssystemen således tillämpligt på både unionsmedborgare som rör sig inom unionen för att arbeta och tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat. Dessa tredjelandsmedborgare ska inte kunna ha rätt till ett större skydd och ska därför på samma sätt som unionsmedborgare styrka att de bidrar till socialförsäkringssystemet i den stat där de ansöker om utbetalning av förmåner.
- 37 Corte costituzionale drar slutsatsen att tredjelandsmedborgare, såsom V.M. i förevarande fall, vilka omfattas av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU ska åtnjuta likabehandling med medborgarna i den medlemsstat där de vistas endast om de är arbetstagare och enbart när det gäller förmånerna inom de grenar av social trygghet som räknas upp i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 883/2004. För att ha rätt till de särskilda förmåner som omfattas av artikel 70 i förordningen – däribland det aktuella försörjningsstödet – ska tredjelandsmedborgare uppfylla kraven både i unionens regelverk om samordningen av de sociala trygghetssystemen och i lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten.
- 38 Eftersom det ankommer uteslutande på EU-domstolen att göra en enhetlig tolkning av unionsrätten beslutar emellertid Corte costituzionale att

vilandeförklara målet och hänskjuta ovanstående tolkningsfråga till EU-domstolen.

ARBETS
DOKUMENT