



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

29 юли 2024 година *

„Преюдициално запитване — Статут на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни — Директива 2003/109/ЕО — Член 11, параграф 1, буква г) — Равно третиране — Мерки за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила — Условие за най-малко десет години пребиваване, последните две от които непрекъснато — Непряка дискриминация“

По съединени дела C-112/22 и C-223/22

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Tribunale di Napoli (Първоинстанционен съд Неапол, Италия) с актове от 16 февруари 2022 г. и 22 март 2022 г., постъпили в Съда съответно на 17 февруари 2022 г. и 29 март 2022 г., в рамките на наказателни производства срещу

CU (C-112/22),

ND (C-223/22),

при участието на:

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (C-112/22 и C-223/22),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-112/22 и C-223/22),

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (C-223/22),

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, А. Prechal, К. Jürimäe, F. Biltgen и N. Piçarra, председатели на състави, S. Rodin, P. G. Xuereb, I. Jarukaitis (докладчик), N. Wahl, I. Ziemele и J. Passer, съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: С. Di Bella, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 октомври 2023 г.,

* Език на производството: италиански.

като има предвид становищата, представени:

- за CU и ND, от M. Costantino, avvocata,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от S. Fiorentino и P. Gentili, avvocati dello Stato,
- за Европейската комисия, от A. Katsimerou, В.-R. Killmann и P. A. Messina, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 януари 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 18 и 45 ДФЕС, на член 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), на членове 30 и 31 от Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г. в рамките на Съвета на Европа и ревизирана в Страсбург на 3 май 1996 г. (наричана по-нататък „Европейската социална харта“), на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225), на член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ L 141, 2011 г., стр. 1) и на член 29 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на наказателни производства, образувани срещу CU (дело С-112/22) и срещу ND (дело С-223/22) за невярно деклариране във връзка с условията за достъп до т.нар. „граждански доход“.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2003/109

3 Съображения 2—4, 6 и 12 от Директива 2003/109 гласят:

„(2) По време на извънредното съвещание в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. Европейският съвет обяви, че правният статут на гражданите на трети страни трябва да се сближи с този на гражданите на държавите членки и че лице, легално пребиваващо в държава членка, за неопределен срок от време, което има разрешение за дългосрочно пребиваване, следва да получи в тази държава членка съвкупност от постоянни права, възможно най-близки с тези, от които се ползват гражданите на Европейския съюз.

(3) Настоящата директива спазва основните права и принципите, признати по-конкретно от Европейската конвенция за защита на човешките права и основни свободи и [Хартата].

(4) Интеграцията на граждани на трети страни, трайно установени в държавите членки, е ключов елемент за поощряване на икономическото и социално единство, основна цел на Общността, изложена в Договора.

[...]

(6) Основният критерий за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ следва да бъде продължителността на пребиваване на територията на държавата членка. Това пребиваване следва да е било легално и непрекъснато, за да свидетелства за трайното привързване на лицето с тази страна. Необходимо е да се предвиди известна гъвкавост при отчитане на обстоятелствата, които биха накарали едно лице временно да се отдалечи от територията.

[...]

(12) С цел да се създаде истински интеграционен инструмент в обществото, в което дългосрочно пребиваващият се е установил, последният следва да се ползва от равнопоставеност с гражданите на държавата членка по отношение на широк диапазон от икономически и социални области в зависимост от приложимите условия, определени с настоящата директива“.

4 Член 2 от тази директива е озаглавен „Определения“ и букви а) и б) от него гласят:

„За целите на настоящата директива:

а) „гражданин на трета страна“ означава всяко лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 17, параграф 1 от Договора;

- б) „дългосрочно пребиваващ“ означава всеки гражданин на трета страна със статут на дългосрочно пребиваващ, предвиден в членове от 4 до 7“.
- 5 Член 4 от Директивата е озаглавен „Продължителност на пребиваване“ и параграф 1 от него гласи:
- „Държавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на граждани на трети страни, които са пребивавали легално и без прекъсване на територията в рамките на пет години преди подаване на въпросната молба“.
- 6 Член 5 от Директива 2003/109 предвижда условията, свързани с получаването на статут на дългосрочно пребиваващ. Съгласно параграф 1, букви а) и б) от този член държавите членки изискват от гражданина на трета страна да представи доказателство, че разполага, за себе си и за членовете на своето семейство на своя издръжка, от една страна, с устойчиви и редовни доходи, достатъчни за покриване на собствената му и тази на членовете на семейството му издръжка, без да се прибегва до системата за социално подпомагане на съответната държава членка, и от друга страна, със здравна осигуровка, покриваща всички обичайни рискове, за които са осигурени гражданите на съответната държава членка. В член 5, параграф 2 се посочва, че освен това държавите членки могат да изискат гражданите на третите страни да отговарят на условията за интеграция съгласно тяхното национално право.
- 7 Съгласно член 7, параграф 1 от тази директива, за да получи статут на дългосрочно пребиваващ, гражданинът на трета държава трябва да подаде молба до компетентния орган на държавата членка, в която пребивава, като молбата се придружава от доказателства — които трябва да се уточнят в националното законодателство — за изпълнението на условията, изброени в членове 4 и 5 от същата директива.
- 8 Член 11 от Директивата е озаглавен „Равноправно третиране“ и параграфи 1, 2 и 4 от него предвиждат:
- „1. Дългосрочно пребиваващият се ползва от равноправно третиране с гражданите на държавата членка по отношение на:
- [...]
- г) социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство;
- [...]
2. Относно разпоредбите на параграф 1, букви б), г), д), е) и ж) съответната държава членка може да сведе равноправното третиране до случаите, в които мястото на регистриране или обичайно местопребиваване на дългосрочно пребиващия или на членовете на неговото семейство, за придобиването на което той претендира, е на територията на държавата членка.
- [...]
4. В областта на социалното подпомагане държавите членки могат да сведат равноправното третиране до основните придобивки“.

Регламент № 492/2011

- 9 Член 7 от Регламент № 492/2011 е част от раздел 2, „Заетост и равно третиране“, от глава I, „Заетост, равно третиране и семейства на работниците“, и гласи:

„1. Работник, който е гражданин на държава членка, не може поради своето гражданство да бъде третиран на територията на друга държава членка различно от работниците — нейни граждани по отношение на условията за наемане и условията на труд, и по-специално, по отношение на трудовото възнаграждение, уволнението и ако остане безработен — на възстановяването или новото наемане на работа.

2. Той има право на същите социални и данъчни предимства, както работниците местни граждани.

[...]“.

Директива 2011/95

- 10 Член 29 от Директива 2011/95 е озаглавен „Социални грижи“ и параграф 1 от него гласи:

„Държавите членки гарантират на лицата, на които е предоставена международна закрила, получаването в държавата членка, която им е предоставила такава закрила, на необходимите социални грижи, както е предвидено за гражданите им“.

Италианското право

- 11 Член 1, алинея 1 от Decreto-legge n. 4 „Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni“ (Декрет-закон № 4 относно спешни разпоредби за гражданския доход и пенсиите) от 28 януари 2019 г. (GURI, бр. 23 от 28 януари 2019 г.), преобразуван в закон с Legge n. 26 (Закон № 26) от 28 март 2019 г. (GURI, бр. 75 от 29 март 2019 г.) (наричан по-нататък „Декрет-закон № 4/2019“), гласи:

„Считано от април 2019 г., се въвежда гражданският доход [...] като основна мярка за активна политика по труда с цел да се гарантира правото на труд, да се противодейства на бедността, неравенството и социалното изключване и да се укрепи правото на информация, образование, обучение и култура посредством политики за икономическо подпомагане и социално приобщаване на хората, застрашени от изключване от обществото и от трудовия живот. [Гражданският доход] е основно равнище на подпомагане в границите на наличните ресурси“.

- 12 Член 2 от този декрет-закон е озаглавен „Получатели“ и определя условията за достъп до гражданския доход. Тези условия са свързани, от една страна, с гражданството, местопребиваването и правото на пребиваване на молителя, а от друга страна, в частност с доходите, имуществото и разполагаемите дълготрайни стоки на домакинството му. За първите от тези условия член 2, алинея 1 предвижда:

„[Гражданският доход] се предоставя на домакинствата, които към момента на подаване на молбата и през целия период на изплащане на помощта отговарят на следните кумулативни условия:

- а) по отношение на изискванията за гражданство, местопребиваване и право на пребиваване лицето от домакинството, което подава молба за предоставяне на помощта, трябва кумулативно:
- 1) да притежава италианско гражданство или гражданство на държава — членка на [Съюза], или да е член на семейството на притежаващо такова гражданство лице [...] и да притежава право на пребиваване или право на постоянно пребиваване, или да е гражданин на трета страна, притежаващ разрешение за дългосрочно пребиваване в [Съюза];
 - 2) да е пребивавало в Италия в продължение на поне 10 години, а през последните две от тях — считано до момента на подаване на молбата, както и през целия период на изплащане на помощта — непрекъснато;

[...]“.

- 13 Член 3 от посочения декрет-закон е озаглавен „Икономическа помощ“ и алинея 1 от него предвижда:

„Икономическата помощ от [гражданския доход] включва на годишна база следните два компонента:

- а) компонент, допълващ семейния доход [...] до прага от 6 000 евро годишно, умножен по коефициента от таблицата за еквивалентност [...];
- б) компонент, допълващ дохода на живеещите под наем домакинства и равен на размера на годишния наем съгласно наемния договор [...], но не повече от 3 360 евро годишно“.

- 14 Член 7 от същия декрет-закон е озаглавен „Санкции“ и алинея 1 от него предвижда:

„Който, за да получи наследваща му се помощ по член 3, състави или използва декларации с невярно съдържание или документи, които са неистински или с невярно съдържание, или затаи сведения, които е длъжен да предостави, се наказва с лишаване от свобода от две до шест години, ако деянието не съставлява по-тежко престъпление“.

Делата в главните производства и преюдициалните въпроси

- 15 CU и ND са граждани на трети страни, дългосрочно пребиваващи в Италия. CU е регистрирана като пребиваващо лице на 29 март 2012 г. ND пък е регистрирана като пребиваващо лице на 24 март 2013 г.

- 16 Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (прокурор към Първоинстанционен съд Неапол, Италия) повдига обвинение на CU и ND за престъплението по член 7, алинея 1 от Декрет-закон № 4/2019, поради това че съответно на 27 август 2020 г. и 9 октомври 2020 г. са подписали молби за получаване на „граждански доход“, в които невярно са заявили, че отговарят на условията за отпускане на тази помощ, включително на предвиденото в този декрет-закон условие за най-малко десет години пребиваване в Италия. Заради това CU и ND получили наследващи им се суми в общ размер от съответно 3 414,40 евро и 3 186,66 евро.
- 17 Tribunale di Napoli (Първоинстанционен съд Неапол, Италия), който е запитващата юрисдикция, се съмнява в съвместимостта на Декрет-закон № 4/2019 с правото на Съюза, доколкото този декрет-закон в частност изисква гражданите на трети държави да са пребивавали в Италия от най-малко десет години, последните две от които непрекъснато, за да могат да получават „граждански доход“, което е социална помощ, предназначена да осигури минимален доход за издръжка. Посочената юрисдикция смята, че по този начин въпросният декрет-закон третира гражданите на трети страни, включително онези от тях, които притежават разрешения за дългосрочно пребиваване, по-неблагоприятно в сравнение с местните граждани.
- 18 В това отношение тази юрисдикция най-напред констатира, че „гражданският доход“ представлява придобивка по линия на социалното подпомагане, която е предназначена да осигури минимален доход за издръжка и която спада към една от трите области, посочени в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, а именно социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство. Освен това според нея член 11, параграф 4 от тази директива не е релевантен за делото, тъй като с приемането на разглежданата в главните производства национална правна уредба италианската държава не е ограничила равноправното третиране така, че то да се свежда до основните придобивки. Наред с това, дори ако се приеме, че тази правна уредба предвижда такова ограничение, то не би било в съответствие с Директива 2003/109, доколкото съгласно член 1, алинея 1, последно изречение от Декрет-закон № 4/2019 „гражданският доход“ представлява основно равнище на подпомагане в границите на наличните ресурси.
- 19 Запитващата юрисдикция припомня, че в решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), Съдът постановява, че член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която при отпускането на жилищна помощ предвижда различно третиране на гражданите на трета страна, ползващи се със статут на дългосрочно пребиваващи, предоставен в съответствие с разпоредбите на тази директива, в сравнение с третирането на местните граждани. Тя се позовава и на решения от 27 март 1985 г., Hoesckx (249/83, EU:C:1985:139), и от 27 март 1985 г., Scrivner и Cole (122/84, EU:C:1985:145), които са се отнасяли до мярка за социална помощ, сходна с „гражданският доход“. Според запитващата юрисдикция в тези решения Съдът е постановил, че съгласно Регламент № 492/2011 подобна мярка трябва да ползва както местните работници, така и работниците от други държави членки.
- 20 За сметка на това според нея Съдът още не се е произнасял по въпроса дали е в съответствие с правото на Съюза национална разпоредба, която предвижда да се отпуска „граждански доход“ само на молителите, които отговарят на условие за пребиваване като обсъжданото в главните производства. Доколкото обаче евентуалната

незаконосъобразност на условието, предвидено в член 2, алинея 1, буква а), точка 2 от Декрет-закон № 4/2019, би довела до отпадане на съставомерността на обсъжданото деяние, отговорът на този въпрос е необходим за решаването на делата в главните производства.

- 21) При тези условия Tribunale di Napoli (Първоинстанционен съд Неапол) решава да спре производства и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, формулирани еднакво по съединени дела C-112/22 и C-223/22:

„1) Допуска ли правото на Европейския съюз, и по-конкретно [членове 18 и 45 ДФЕС], член 7, параграф 2 от [Регламент № 492/2011], член 11, параграф 1, буква г) от Директива [2003/109], член 29 от Директива [2011/95], член 34 от [Хартата] и членове 30 и 31 от [Европейската социална харта], национална правна уредба като съдържащата се в разпоредбите на член 7, алинея 1 във връзка с член 2, алинея 1, буква а) от [Декрет-закон № 4/2019], доколкото тя обуславя достъпа до гражданския доход от изискване за пребиваване в Италия в продължение на най-малко десет години (последните две от които — считано до момента на подаване на молбата, както и през целия период на изплащане на помощта — непрекъснато), като по този начин третира италианските граждани, гражданите на [Съюза], притежаващи право на пребиваване или постоянно пребиваване, и гражданите на [трети страни], пребиваващи дългосрочно [в Италия] от по-малко от десет години или в продължение на десет години, но не непрекъснато през последните две от тях, по-неблагоприятно от същите категории лица, които са пребивавали в продължение на десет години, последните две от които непрекъснато?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

- 2) Допуска ли правото на Европейския съюз, и по-конкретно [членове 18 и 45 ДФЕС], член 7, параграф 2 от [Регламент № 492/2011], член 11, параграф 1, буква г) от Директива [2003/109], член 29 от Директива [2011/95], член 34 от [Хартата] и членове 30 и 31 от [Европейската социална харта], национална правна уредба като съдържащата се в разпоредбите на член 7, алинея 1 във връзка с член 2, алинея 1, буква а) от [Декрет-закон № 4/2019], доколкото тя третира по различен начин дългосрочно пребиваващите, които могат да придобият право на постоянно пребиваване в държава от Съюза, след като са пребивавали в продължение на пет години в приемащата държава членка, и дългосрочно пребиваващите, които са пребивавали [в Италия] в продължение на десет години, последните две от които непрекъснато?
- 3) Допуска ли правото на Европейския съюз, и по-конкретно [членове 18 и 45 ДФЕС], член 7, параграф 2 от [Регламент № 492/2011], член 11, параграф 1, буква г) от Директива [2003/109] и член 29 от Директива [2011/95], национална правна уредба като съдържащата се в член 7, алинея 1 във връзка с член 2, алинея 1, буква а) от [Декрет-закон № 4/2019], която налага на италианските граждани, гражданите на [Съюза] и гражданите на [трети страни] задължението за десет години пребиваване (последните две от които непрекъснато), за да получат достъп до гражданския доход?
- 4) Допуска ли правото на Европейския съюз, и по-конкретно [членове 18 и 45 ДФЕС], член 7, параграф 2 от [Регламент № 492/2011], член 11, параграф 1, буква г) от Директива [2003/109], член 29 от Директива [2011/95], член 34 от [Хартата] и членове 30 и 31 от [Европейската социална харта], национална правна уредба като съдържащата се в

член 7, алинея 1 във връзка с член 2, алинея 1, буква а) от [Декрет-закон № 4/2019], доколкото тя задължава италианските граждани, гражданите на [Съюза] и гражданите на [трети страни], за да получават гражданския доход, да декларират, че са пребивавали в Италия в продължение на десет години, последните две от които непрекъснато, като при невярно деклариране са предвидени тежки наказателноправни последици?“.

Производството пред Съда

- 22 С акт от 3 май 2022 г. председателят на Съда съединява дела C-112/22 и C-223/22 за целите на писмената и устната фаза на производството и за целите на съдебното решение.
- 23 На 8 май 2023 г. на основание член 101, параграф 1 от Процедурния правилник Съдът изпраща искане за разяснения до запитващата юрисдикция, като я приканва да уточни правния статут на лицата, спрямо които се водят наказателните дела в главните производства, както и да посочи конкретните разпоредби от правото на Съюза, които се прилагат по отношение на тези лица и чието тълкуване ѝ се струва необходимо за решаването на отнесените до нея дела. Запитващата юрисдикция отговаря на това искане на 9 юни 2023 г. за дело C-223/22 и на 13 юни 2023 г. за дело C-112/22, като отбелязва, че лицата, спрямо които се водят главните производства, са дългосрочно пребиваващи в Италия граждани на трети страни. В отговора си за дело C-112/22 тази юрисдикция уточнява, че разпоредбата, чието тълкуване е от полза за решаването на делото в главното производство, е член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109.
- 24 На основание член 16, трета алинея от Статута на Съда на Европейския съюз Италианската република внася искане настоящите дела да се разгледат от голям състав, а на 10 юли 2023 г. Съдът уважава това искане.

Относно компетентността на Съда

- 25 В писменото си становище италианското правителство поддържа, че не е от компетентността на Съда да отговаря на поставените въпроси, тъй като приложимите в главните производства национални разпоредби се отнасят до придобивка, която е предвидена в национална правна уредба, приета при упражняване на изключителни правомощия на държавите членки. Обсъжданият в главните производства „граждански доход“ не бил мярка за социална закрила или социално подпомагане, която да е предназначена просто да осигури определено равнище на доходи на съответните лица, а представлявал сложна мярка, въведена преди всичко с цел да се способства за социалното приобщаване и реинтеграцията на съответните лица на пазара на труда.
- 26 В това отношение следва да се констатира, че преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, и по-конкретно на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, което очевидно е от компетентността на Съда (вж. в този смисъл решение от 22 март 2022 г., Prokurator Generalny (Дисциплинарна колегия на Върховния съд — Назначаване), C-508/19, EU:C:2022:201, т. 57 и цитираната съдебна практика).
- 27 Освен това, доколкото с довода си италианското правителство се опитва да оспори тезата, че обсъжданият в главните производства „граждански доход“ попада в приложното поле на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, следва да се констатира, че както това

правителство само отбелязва в съдебното заседание пред Съда, този довод не е годен да постави под съмнение компетентността на Съда да отговори на поставените въпроси, а трябва да бъде преценен при анализа на въпросите по същество (вж. в този смисъл решение от 24 април 2012 г., *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, т. 76).

- 28 Същевременно следва да се констатира, че във въпросите си запитващата юрисдикция споменава и членове 30 и 31 от Европейската социална харта. Наистина съгласно разясненията относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17) член 34, параграф 3 от нея се основава на членове 30 и 31 от ревизираната Европейска социална харта, но в съответствие с постоянната съдебна практика тълкуването на последно посочената харта не е от компетентността на Съда (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., *Consorzio Italian Management* и *Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, т. 70 и цитираната съдебна практика).
- 29 Оттук следва, че произнасянето по преюдициалните запитвания е от компетентността на Съда, освен доколкото те се отнасят до разпоредбите на Европейската социална харта.

По преюдициалните въпроси

- 30 В самото начало следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда правомощието на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени, като извлече от всички предоставени от националната юрисдикция данни, и по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, тези разпоредби от правото на Съюза, които е необходимо да бъдат тълкувани предвид предмета на спора по главното производство (вж. в този смисъл решение от 29 февруари 2024 г., *Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)*, C-437/22, EU:C:2024:176, т. 41 и цитираната съдебна практика).
- 31 В това отношение следва да се отбележи, че в преюдициалните запитвания се говори за множество категории лица, които според запитващата юрисдикция биха могли да се намират в по-неблагоприятно положение вследствие на обсъжданата в главните производства национална правна уредба, а именно дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни, някои местни граждани, гражданите на Съюза, а също и гражданите на трети страни, на които е предоставена международна закрила. В запитванията обаче не се уточнява към коя от тези категории принадлежат лицата, спрямо които се водят главните производства.
- 32 Както обаче беше отбелязано в точка 23 от настоящото решение, в отговорите си на отправеното от Съда искане за разяснения запитващата юрисдикция посочва, че лицата, спрямо които се водят главните производства, са дългосрочно пребиваващи в Италия граждани на трети страни. Освен това за дело C-112/22 тази юрисдикция уточнява, че разпоредбата, чието тълкуване е от полза за решаването на делото в главното производство, е член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109. Всъщност за посочената категория лица се прилага именно тази разпоредба, разглеждана във връзка с член 34 от Хартата, но не и членове 18 и 45 ДФЕС, член 7, параграф 2 от Регламент

№ 492/2011 или член 29 от Директива 2011/95, които също са споменати в поставените въпроси. Съответно последно посочените разпоредби трябва да бъдат оставени без внимание, тъй като нямат връзка с делата в главните производства.

- 33 По изложените съображения трябва да се приеме, че с въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, разглеждан във връзка с член 34 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която обвързва достъпа на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни до определена мярка за социално осигуряване, социално подпомагане или социална закрила с приложимото и за гражданите на тази държава членка условие да са пребивавали в нея от най-малко десет години, последните две от които непрекъснато, и която предвижда наказателноправни санкции в случай на невярно деклариране във връзка с това условие за пребиваване.
- 34 Съгласно член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109 дългосрочно пребиваващият се ползва от равно третиране с гражданите на държавата членка по отношение на социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство.
- 35 На първо място, доколкото италианското правителство оспорва тезата, че обсъжданият в главните производства „граждански доход“ попада в приложното поле на тази разпоредба, следва да се припомни, че когато разпоредба от правото на Съюза, както член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, съдържа изрично препращане към националното законодателство, Съдът няма правомощие да дава самостоятелно и еднакво определение на съответните термини от гледна точка на правото на Съюза. Всъщност такова препращане отразява волята на законодателя на Съюза да се съобрази със съществуващите различия между държавите членки, що се отнася до определението и точния обхват на съответните понятия. Липсата на самостоятелно и еднакво определение от гледна точка на правото на Съюза на понятията за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила и препращането към националното право в тази разпоредба във връзка с посочените понятия обаче не означават, че държавите членки могат да застрашават полезното действие на Директива 2003/109 при прилагането на предвидения във въпросната разпоредба принцип на равно третиране (решения от 24 април 2012 г., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2022:233, т. 77 и 78, и от 28 октомври 2021 г., ASGI и др., C-462/20, EU:C:2021:894, т. 31).
- 36 Освен това член 51, параграф 1 от Хартата предвижда, че нейните разпоредбите се отнасят за държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза. Също така съгласно съображение 3 от Директива 2003/109 тя спазва основните права и принципите, признати по-специално от Хартата.
- 37 Следователно при установяването на мерките за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила, определени в националното законодателство и подчинени на принципа на равно третиране, предвиден в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, държавите членки трябва да спазват правата и принципите, предвидени в Хартата, и по-специално посочените в член 34 от нея. Съгласно член 34, параграф 3 от Хартата обаче с цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът — а следователно и държавите членки, когато прилагат неговото право — „признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да

- осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики“ (решение от 24 април 2012 г., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2022:233, т. 80).
- 38 При положение че както член 34 от Хартата, така и член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109 препращат към националното право, на запитващата юрисдикция принадлежи правомощието да определи дали обсъжданият в главните производства „граждански доход“ представлява социална придобивка от вида на посочените в тази директива (вж. в този смисъл решения от 24 април 2012 г., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2022:233, т. 81, и от 28 октомври 2021 г., ASGI и др., C-462/20, EU:C:2021:894, т. 32).
- 39 Както обаче беше отбелязано в точка 18 от настоящото решение, в преюдициалните запитвания тази юрисдикция констатира, че „гражданският доход“ представлява придобивка по линия на социалното подпомагане, която е предназначена да осигури минимален доход за издръжка и която спада към една от трите области, посочени в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, а именно социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство.
- 40 Вярно е, че италианското правителство оспорва тази констатация на запитващата юрисдикция. В това отношение обаче следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика като част от разпределението на правомощията между юрисдикциите на Съюза и националните юрисдикции Съдът е длъжен да вземе предвид фактическия и правния контекст на преюдициалните въпроси, така както е очертан в акта за преюдициално запитване. Следователно, каквито и критики да отправя правителството на дадена държава членка към възприетото от запитващата юрисдикция тълкуване на националното право, анализът на преюдициалните въпроси трябва да се направи въз основа на това тълкуване, а проверката на неговата точност не е задача на Съда (вж. в този смисъл решения от 21 юни 2016 г., New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, т. 25, и от 21 декември 2023 г., Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, т. 31).
- 41 Затова по настоящите дела Съдът трябва да се опира на разбирането, че обсъжданият в главните производства „граждански доход“ представлява мярка, която попада в приложното поле на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, разглеждан във връзка с член 34 от Хартата.
- 42 Освен това, въпреки че съгласно член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 в областта на социалното подпомагане държавите членки могат да сведат равното третиране до основните придобивки, запитващата юрисдикция констатира в преюдициалните си запитвания, че в настоящия случай тази подлежаща на стриктно тълкуване разпоредба не се прилага. Всъщност, от една страна, компетентните за въвеждането на Директивата италиански институции не са заявили ясно воля да използват предвидената в тази разпоредба дерогация. От друга страна, според запитващата юрисдикция „гражданският доход“ е именно „основна придобивка“ по смисъла на въпросната разпоредба. Това понятие обозначава придобивки, които допринасят за задоволяване на насъщните нужди на човека, например от храна, жилище и здравни грижи (в това отношение вж. решение от 24 април 2012 г., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, т. 86—92).

- 43 На второ място, следва да се припомни, че въведеният от Директива 2003/109 режим ясно показва, че придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ по силата на тази директива се извършва по специална процедура и при задължителното изпълнение на посочените в глава II от Директивата условия.
- 44 Член 4, параграф 1 от Директива 2003/109 предвижда, че държавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на гражданите на трети страни, които са пребивавали легално и без прекъсване на тяхна територия в рамките на пет години преди подаване на съответната молба. За придобиването на този статут член 5 от Директивата изисква гражданинът на трета страна, който иска да се ползва от въпросния статут, да докаже, че разполага с достатъчно средства и здравна осигуровка. Накрая, член 7 от същата директива уточнява процедурните изисквания за получаването на статута.
- 45 Освен това от съображения 2, 4, 6 и 12 от Директива 2003/109 следва, че целта на Директивата е да гарантира интеграцията на гражданите на трети страни, които са трайно и законно установени в държавите членки, и за тази цел да доближи правата на тези граждани на трети страни до правата, които имат гражданите на Съюза, по-специално като въведе равно третиране с последните по отношение на широк диапазон от икономически и социални области. Следователно статутът на дългосрочно пребиваващ позволява на ползващото се от него лице да бъде равно третирано в областите, посочени в член 11 от Директивата, при предвидените в този член условия (решение от 25 ноември 2020 г., *Istituto nazionale della previdenza sociale* (Семейни обезщетения за дългосрочно пребиваващи), C-303/19, EU:C:2020:958, т. 28 и цитираната съдебна практика).
- 46 Както отбелязва генералният адвокат в точка 35 от заключението си, такъв статут съответства на най-високото достигнато равнище на интеграция за гражданите на трети страни и е основание да им се гарантира равно третиране с гражданите на приемащата държава членка, включително що се отнася до социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила.
- 47 На трето място, що се отнася до въпроса дали условието по член 2, алинея 1, буква а), точка 2 от Декрет-закон № 4/2019 съответното лице да е пребивавало в Италия от най-малко десет години, последните две от които непрекъснато, за да може да получи достъп до „гражданския доход“, е съвместимо с член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, разглеждан във връзка с член 34 от Хартата, запитващата юрисдикция подчертава, че това условие за пребиваване се прилага еднакво както към дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни, така и към италианските граждани. Тази юрисдикция обаче по същество отбелязва, че посоченото условие поставя дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни в по-неблагоприятно положение в сравнение с италианските граждани, които пребивават в Италия и не са напускали територията на тази държава членка, за да пребивават задълго в чужбина.
- 48 Както обаче отбелязва по същество генералният адвокат в точка 50 от заключението си, принципът на равно третиране, закрепен в член 11 от Директива 2003/109, забранява не само явната дискриминация, основана на гражданството, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други разграничителни критерии фактически водят до същия резултат.

- 49 Поради това следва да се провери, първо, дали условието за десет години пребиваване, последните две от които непрекъснато, създава разлика в третирането, която представлява непряка дискриминация спрямо дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни в сравнение с гражданите на съответната държава членка.
- 50 В това отношение следва да се отбележи, че подобно условие за десет години пребиваване, последните две от които непрекъснато, засяга главно чуждестранните граждани, каквито са и гражданите на трети страни.
- 51 Освен това запитващата юрисдикция отбелязва, че условието за десет години пребиваване, последните две от които непрекъснато, засяга и интересите на италианските граждани, които се завръщат в Италия след период на пребиваване в друга държава членка. Няма значение обаче, че разглежданата в главните производства мярка евентуално е неблагоприятна и за онези от местните граждани, които не са в състояние да изпълнят подобно условие, също както и за дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни. Всъщност мярката може да се смята за съставляваща непряка дискриминация, без да е необходимо тя да поставя в по-благоприятно положение всички местни граждани или да поставя в по-неблагоприятно положение единствено дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни, а не и местните граждани (вж. по аналогия решение от 20 юни 2013 г., *Giersch и др.*, C-20/12, EU:C:2013:411, т. 45).
- 52 Следователно разликата в третирането между дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни и местните граждани, която произтича от обстоятелството, че националната правна уредба предвижда условие за десет години пребиваване, последните две от които непрекъснато, представлява непряка дискриминация.
- 53 Второ, следва да се отбележи, че подобна дискриминация по принцип е забранена, освен ако не е обективно обоснована. За да е обоснована, тя трябва да е в състояние да гарантира осъществяването на легитимна цел и да не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.
- 54 В това отношение в писменото си становище италианското правителство посочва, че доколкото „гражданският доход“ е икономическа помощ, която се предоставя с изискването пълнолетните членове на съответното домакинство да участват в индивидуални програми за подпомагане с цел заетост и социално приобщаване въз основа на специални договори, то предоставянето на тази помощ представлява сложна в административно отношение дейност по социално и професионално приобщаване. Затова според посоченото правителство националният законодател надлежно е ограничил достъпа до тази мярка, така че да е налице само за гражданите на трети страни, които пребивават постоянно в Италия и са добре интегрирани в нея.
- 55 Следва обаче да се отбележи, че член 11, параграф 2 от Директива 2003/109 предвижда изчерпателно случаите, в които държавите членки могат от гледна точка на пребиваването да дерогират изискването за равно третиране на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни спрямо местните граждани. В този смисъл, извън тези случаи, всяка разлика в третирането между тези две категории граждани представлява сама по себе си нарушение на член 11, параграф 1, буква г) от Директивата (вж. в този смисъл решение от 25 ноември 2020 г., *Istituto nazionale della previdenza sociale* (Семейни обезщетения за дългосрочно пребиваващи), C-303/19, EU:C:2020:958, т. 23).

- 56 По-конкретно, разликата в третирането между дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни и гражданите на съответната държава членка не може да се обоснове с това, че те се намират в различно положение поради съответните си връзки с тази държава членка. Подобна обосновка би била в противоречие с член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, който налага равното им третиране в областите на социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила (решение от 25 ноември 2020 г., *Istituto nazionale della previdenza sociale* (Семейни обезщетения за дългосрочно пребиваващи), C-303/19, EU:C:2020:958, т. 34).
- 57 Всъщност, както беше посочено в точка 44 от настоящото решение, Директива 2003/109, и по-точно член 4, параграф 1 от нея, предвижда условие за пет години легално и непрекъснато пребиваване на територията на дадена държава членка, за да може съответният гражданин на трета страна да получи от тази държава членка статут на дългосрочно пребиваващ. От тази разпоредба във връзка със съображение 6 от Директивата следва, че законодателят на Съюза е приел, че такъв петгодишен период на легално и непрекъснато пребиваване свидетелства за „трайното привързване на лицето с тази страна“ и затова трябва да се смята за достатъчен, за да има това лице — след като придобие статут на дългосрочно пребиваващ — право на равно третиране с гражданите на въпросната държава членка, включително що се отнася до социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, както предвижда член 11, параграф 1, буква г) от Директивата.
- 58 Ето защо, доколкото в противен случай би нарушила тази разпоредба и видната от съображение 12 цел на Директивата статутът на дългосрочно пребиваващ да е „истински интеграционен инструмент в обществото, в което дългосрочно пребиваващият се е установил“, държавата членка не може едностранно да удължава периода на пребиваване, който се изисква, за да може такъв дългосрочно пребиваващ да има правото, гарантирано с член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109.
- 59 Оттук следва, че условие за десет години пребиваване, последните две от които непрекъснато, като обсъжданото в главните производства, е в противоречие с член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109.
- 60 На четвърто и последно място, що се отнася до въпроса за съвместимостта с правото на Съюза, и конкретно с Директива 2003/109, на национална разпоредба, която предвижда наказателноправни санкции за молителите, които искат да ползват дадена мярка за социално осигуряване, социално подпомагане или социална закрила, в случай че декларират неверни данни във връзка с условията за достъп до съответната мярка, следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда съответният национален санкционен механизъм не е съвместим с разпоредбите на Директива 2003/109, когато се прилага, за да осигури изпълнението на задължение, което само по себе си не е в съответствие с тези разпоредби (вж. в този смисъл решение от 26 април 2022 г., *Landespolizeidirektion Steiermark* (Максимална продължителност на граничния контрол на вътрешните граници), C-368/20 и C-369/20, EU:C:2022:298, т. 97 и цитираната съдебна практика).
- 61 По всички изложени съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, разглеждан във връзка с член 34 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която обвързва достъпа на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни до определена мярка за социално осигуряване, социално подпомагане или социална закрила с

приложимото и за гражданите на тази държава членка условие да са пребивавали в нея от най-малко десет години, последните две от които непрекъснато, и която предвижда наказателноправни санкции в случай на невярно деклариране във връзка с това условие за пребиваване.

По съдебните разноски

- 62 С оглед на обстоятелството, че за страните в главните производства настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, разглеждан във връзка с член 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз,

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска правна уредба на държава членка, която обвързва достъпа на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни до определена мярка за социално осигуряване, социално подпомагане или социална закрила с приложимото и за гражданите на тази държава членка условие да са пребивавали в нея от най-малко десет години, последните две от които непрекъснато, и която предвижда наказателноправни санкции в случай на невярно деклариране във връзка с това условие за пребиваване.

Подписи