KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
WAHL
ippreżentati fid-29 ta' Mejju 2013[1]

Kawża C-140/12

Peter Brey
vs
Pensionsversicherungsanstalt

(Talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Oberster Gerichtshof (l-Awstrija))

"Ċittadinanza tal-Unjoni — Moviment liberu tal-persuni — Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva 2004/38/KE — Dritt għal residenza għal perijodu itwal minn tliet xhur fit-territorju ta' Stat Membru ieħor — Persuni li waqfu mill-attività professjonali tagħhom — Kundizzjonijiet għar-residenza — Applikazzjoni għal benefiċċju speċjali mhux kontributorju li jingħata fi flus ('Ausgleichszulage') — Kunċett ta' għajnuna soċjali"

1. L-idea li ċittadin tal-Unjoni seta' jgħid "*civis europeus sum*" u jinvoka dan l-istatus fir-rigward ta' tbatijiet li jiltaqa' magħhom fi Stati Membri oħra, kif inhu magħruf, ġie introdott 20 sena ilu[2]. Il-kawża preżenti tqajjem il-kwistjoni jekk dan l-istatus jistax jiġi invokat illum, fir-rigward tad-diffikultajiet ekonomiċi tal-ħajja moderna.

2. Din it-talba għal deċiżjoni preliminari tressqet mill-Oberster Gerichtshof (Il-Qorti Suprema) (l-Awstrija), li għandha tiddeċiedi fl-aħħar istanza fuq id-dritt ta' P. Brey għal "suppliment kumpensatorju" skont il-leġiżlazzjoni Awstrijaka (Ausgleichszulage; is-"suppliment kumpensatorju"), li ġie miċħud minnu mill-Pensionsversicherungsanstalt (l-Istituzzjoni għall-Assigurazzjoni tal-Pensjonijiet). B'mod partikolari, il-qorti tar-rinviju tixtieq tkun taf jekk is-suppliment kumpensatorju jikkostitwixxix għajnuna soċjali għall-iskopijiet tal-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva 2004/38/KE (iktar 'il quddiem id-"Direttiva")[3].

3. Għalkemm it-tilwima tikkonċerna l-leġiżlazzjoni soċjali, il-kwistjoni sottostanti attwalment hija jekk P. Brey huwiex legalment residenti fl-Awstrija, rekwiżit skont il-liġi Awstrijaka għal dritt għas-suppliment kumpensatorju. Apparentament, il-Gvern Awstrijak huwa mħasseb bl-għadd li dejjem jiżdied ta' ċittadini immigranti tal-Unjoni li huma inattivi li jistabbilixxu rwieħhom fl-Awstrija u li

1 — Lingwa oriġinali: l-Ingliż.

2 — Ara l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Jacobs fil-kawża Konstantinidis (sentenza tat-30 ta' Marzu 1993, C-168/91, Ġabra p. I-1191, punt 46).

3 — Direttiva 2004/38/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tad-29 ta' April 2004, dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqalqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tħassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 5, Vol. 5, p. 46).

japplikaw għas-suppliment kumpensatorju[4]. Il-Qorti tal-Ġustizzja kienet eżaminat preċedentement is-suppliment kumpensatorju[5] fir-rigward tar-Regolament (KEE) Nru 1408/71[6]. Il-qorti tar-rinviju issa tixtieq tkun taf jekk is-suppliment kumpensatorju jaqax taħt il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva.

I – Il-kuntest legali

A – *Il-leġiżlazzjoni tal-Unjoni*

1. Id-Direttiva 2004/38

4. L-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva jagħti d-dritt għal residenza fi Stat Membru ieħor għal perijodi ta' iktar minn tliet xhur lil persuni li ma humiex ħaddiema, persuni li jaħdmu għal rashom, jew studenti, sakemm, fost l-oħrajn, huma "għandhom biżżejjed riżorsi għalihom u għall-membri tal-familji tagħhom biex ma jkunux ta' piż fuq is-sistema ta' l-għajnuna soċjali ta' l-Istat Membru ospitanti matul il-perijodu tagħhom ta' residenza".

5. L-Artikolu 8(4) tad-Direttiva jipprojbixxi lill-Istati Membri milli jistabbilixxu ammont fiss li huma jikkunsidraw bħala "riżorsi suffiċjenti" fis-sens tal-Artikolu 7(1)(b), u jirrikjedi minflok li titqies is-sitwazzjoni personali tal-persuna kkonċernata.

6. Fir-rigward taż-żamma tad-dritt għal residenza, l-Artikolu 14(2) tad-Direttiva jipprovdi, fost l-oħrajn, li ċ-ċittadini tal-Unjoni jistgħu jibqgħu jgħixu fl-Istat Membru ospitanti sakemm jissodisfaw il-kundizzjonijiet stabbiliti fl-Artikolu 7. Fejn ikun hemm dubju raġonevoli dwar jekk ċittadin tal-Unjoni ssodisfax dawn il-kundizzjonijiet, l-Istat Membru jista' jivverifika, b'mod mhux sistematiku, jekk il-kundizzjonijiet kinux sodisfatti. Fl-aħħar nett, skont l-Artikolu 14(3), miżura ta' tkeċċija ma għandhiex tkun konsegwenza awtomatika meta jsir rikors għas-sistema ta' għajnuna soċjali tal-Istat Membru ospitanti.

2. Ir-Regolament Nru 883/2004

7. Skont il-premessa 1 tar-Regolament Nru 883/2004[7] (iktar 'il quddiem ir-"Regolament"), ir-regoli għall-koordinazzjoni tas-sistemi nazzjonali tas-sigurtà soċjali jaqgħu taħt il-qafas tal-moviment liberu ta' persuni. Madankollu, il-premessa 4 tenfasizza l-ħtieġa li jiġu osservati l-karatteristiċi speċjali tal-leġiżlazzjonijiet tas-sigurtà soċjali nazzjonali u biex titwaqqaf biss sistema ta' koordinazzjoni. Skont l-Artikolu 3(5)(a), l-għajnuna soċjali hija eskluża mill-kamp ta' applikazzjoni tar-Regolament.

8. Madankollu, skont l-Artikolu 3(3), ir-Regolament japplika għal benefiċċji speċjali li ma humiex kontributorji li jingħataw fi flus li jissodisfaw il-kriterji elenkati fl-Artikolu 70. Ir-raġuni għal dan hija li, kif indikat fl-Artikolu 70(1), tali benefiċċji għandhom il-karatteristiċi kemm ta' sigurtà soċjali u ta' għajnuna soċjali.

4 — Fir-rigward ta' persuni li jirċievu kemm pensjoni barranija u s-suppliment kumpensatorju, il-Gvern Awstrijak jagħmel riferiment għal żieda minn 498 fl-ewwel tliet xhur tal-2009 għal 764 fl-ewwel tliet xhur tal-2011 u sa 940 fl-ewwel tliet xhur tal-2012.

5 — Sentenza tad-29 ta' April 2004, Skalka, C-160/02, Ġabra p. I-5613.

6 — Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 1408/71, tal-14 ta' Ġunju 1971, dwar l-applikazzjoni tal-iskemi tas-sigurtà soċjali għall-persuni impjegati, il-persuni li jaħdmu għal rashom u membri tal-familja tagħhom li jiċċaqalqu ġewwa l-Komunità (ĠU L 149, 5.7.1971, p. 2), kif emendat.

7 — Regolament (KE) Nru 883/2004 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-29 ta' April 2004 dwar il-koordinament tas-sistemi ta' sigurtà soċjali (ĠU L 166, p. 1), kif emendat bir-Regolament (KE Nru 988/2009 tal-Parlament u tal-Kunsill, tas-16 ta' Settembru 2009, (ĠU L 248, p. 43), ir-Regolament tal-Kummissjoni (UE) Nru 1244/2010 tad-9 ta' Diċembru 2010 (ĠU L 338, p. 35), u r-Regolament (UE) Nru 465/2012 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-22 ta' Mejju 2012 (ĠU L 149, p. 4).

9. L-Artikolu 70(2) tar-Regolament jelenka l-karatteristiċi sostantivi li benefiċċju jrid ikollu sabiex jiġi kkategorizzat bħala benefiċċju speċjali li ma huwiex kontributorju li jingħata fi flus[8] Il-konsegwenza ġuridika hija li, l-Artikolu 70(3), ċerti regoli stabbiliti fir-Regolament — inkluż ir-rinunzja tar-residenza taħt l-Artikolu 7 — ma japplikawx għal tali benefiċċji. Fil-fatt, l-Artikolu 70(4) jispeċifika li dawn għandhom ikunu pprovduti esklużivament fl-Istat Membru li fih il-persuni kkonċernati jgħixu, skont il-leġiżlazzjoni tiegħu u għad-detriment tal-istituzzjoni tal-post ta' residenza.

10. L-Artikolu 90(1) tar-Regolament ħassar ir-Regolament Nru 1408/71 b'effett mid-data tal-applikazzjoni tar-Regolament (l-1 ta' Mejju 2010), suġġett għal numru ta' dispożizzjonijiet ta' salvagwardja. Bħal fil-każ tar-Regolament, l-għajnuna soċjali kienet eskluża mill-kamp ta' applikazzjoni tar-Regolament Nru 1408/71, skont l-Artikolu 4(4). Barra minn hekk, l-Artikoli 4(2a) u 10a tar-Regolament Nru 1408/71, kif ukoll l-Anness IIa tiegħu, kienu jinkludu dispożizzjonijiet simili għal dawk imsemmija iktar 'il fuq, li ddaħħlu bir-Regolament (KEE) Nru 1247/92[9].

B – *Il-leġiżlazzjoni nazzjonali*

1. In-Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz Awstrijaka

11. Id-dħul legali fl-Awstrija huwa rregolat bin-Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (l-Att dwar l-Istabbiliment u r-Residenza, iktar 'il quddiem in-"NAG"). L-Artikolu 51(1)(2) tan-NAG jipprovdi, li abbażi tad-Direttiva, ċittadini ekonomikament inattivi taż-Żona Ekonomika Ewropea ("ŻEE") għandhom id-dritt li jgħixu għal perijodi ta' iktar minn tliet xhur jekk, fost l-oħrajn, huma għandhom riżorsi biżżejjed biex isostnu lilhom infushom u lill-membri tal-familji tagħhom b'mod li ma jkollhomx jirrikorru għal benefiċċji tal-għajnuna soċjali jew għall-kumpens supplimentari matul il-perijodu ta' residenza tagħhom.

12. Skont l-Artikolu 53 tan-NAG, meta ċittadini taż-ŻEE, li għandhom dritt għal residenza skont il-leġiżlazzjoni tal-Unjoni, ikollhom l-intenzjoni li jgħixu fl-Awstrija għal iktar minn tliet xhur, dawn għandhom, fi żmien erba' xhur mid-dħul, jinnotifikaw lill-awtorità rilevanti, li għandha toħroġ ċertifikat ta' reġistrazzjoni fuq talba jekk il-kundizzjonijiet rilevanti jkunu sodisfatti. Għal persuni ekonomikament inattivi, trid tiġi prodotta prova ta' riżorsi suffiċjenti.

13. Il-qorti tar-rinviju u l-Gvern Awstrijak jispjegaw li l-kliem attwali tal-Artikolu 51(1) tan-NAG joriġina minn emenda tan-NAG permezz tal-Att dwar il-Baġit 2011, li żied ir-rekwiżit tar-residenza legali b'effett mill-1 ta' Jannar 2011[10]. Skont il-qorti tar-rinviju, l-iskop tal-emenda kien li tiġi evitata s-sitwazzjoni fejn ċittadini inattivi tal-Unjoni u membri tal-familji tagħhom jistgħu jpoġġu piż żejjed fuq il-baġit Awstrijak.

8 — Fil-qosor, tali benefiċċju għandu jkun ta' natura solidali fir-rigward ta' wieħed mir-riskji msemmija fl-Artikolu 3(1). Dan irid jipprovdi lill-benefiċjarju bi dħul bażiku, li l-ammont tiegħu jiġi stabbilit fid-dawl tas-sitwazzjoni ekonomika u soċjali fl-Istat Membru kkonċernat. Dan irid jiġi wkoll iffinanzjat permezz tat-tassazzjoni ġenerali pjuttost milli permezz tal-kontribuzzjonijiet mill-benefiċjarji. Fl-aħħar nett, dan irid ikun inkluż fl-Anness X għar-Regolament, kif tabilħaqq huwa l-każ fir-rigward tas-suppliment kumpensatorju.

9 — Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 1247/92, tat-30 ta' April 1992, li jemenda r-Regolament (KEE) Nru 1408/71 dwar l-applikazzjoni ta' skemi tas-sigurtà soċjali għal persuni impjegati, persuni li jaħdmu għal rashom u għal membri tal-familji tagħhom li jiċċaqalqu fil-Komunità (ĠU L 136, p. 1).

10 — BGBl. I Nru 111/2010.

2. L-Allgemeines Sozialversicherungsgesetz Awstrijaka

14. L-Artikolu 292(1) tal-Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (l-Att Federali dwar l-Assigurazzjoni Soċjali Ġenerali, iktar 'il quddiem l-"ASVG") [11] jipprovdi li l-pensjonanti għandhom dritt għal suppliment kumpensatorju għall-pensjoni meta l-pensjoni flimkien mad-dħul nett minn sorsi oħra jkunu taħt il-livell minimu applikabbli ta' sussistenza. Mill-adozzjoni tal-Att dwar il-Baġit imsemmi fil-punt 13 iktar 'il fuq, tali dritt huwa suġġett għal kundizzjoni ta' residenza abitwali u legali fl-Awstrija.

II – Il-fatti, il-proċedura u d-domandi preliminari

15. P. Brey huwa ċittadin Ġermaniż. Huwa u martu, li hija wkoll ċittadina Ġermaniża, iċċaqalqu għall-Awstrija f'Marzu 2011, u xtaqu jgħixu hemm fuq bażi permanenti.

16. Skont in-NAG, il-Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (l-awtorità amministrattiva tal-ewwel livell Deutschlandsberg) ħarġet lil P. Brey u lil martu ċertifikat ta' reġistrazzjoni għal ċittadini taż-ŻEE fit-22 ta' Marzu 2011.

17. Skont id-digriet tar-rinviju, fiż-żmien tad-dħul tiegħu fl-Awstrija, P. Brey irċieva żewġ tipi ta' dħul minn sorsi Ġermaniżi: pensjoni tal-invalidità ta' EUR 864.74 kull xahar qabel it-taxxa, u allowance għall-kura ta' EUR 225 kull xahar. Huwa ma għandu ebda dħul ieħor jew assi. Waqt li l-koppja għexu fil-Ġermanja, martu kienet tirċievi benefiċċju bażiku, li madankollu waqaf fl-1 ta' April 2011, minħabba li l-koppja marru jgħixu l-Awstrija. P. Brey u martu jħallsu kera ta' EUR 532.29 kull xahar għall-appartament tagħhom fl-Awstrija.

18. Permezz ta' deċiżjoni tat-2 ta' Marzu 2011, il-Pensionsversicherungsanstalt irrifjuta l-applikazzjoni ta' P. Brey għal suppliment kumpensatorju fl-ammont ta' EUR 326.82 kull xahar, abbażi tal-fatt li ma kellux riżorsi suffiċjenti u għalhekk ma setax ikun residenti legali.

19. P. Brey ikkontesta d-deċiżjoni quddiem il-Landesgericht für Zivilrechtssachen (Il-Qorti Reġjonali għal materji ta' dritt ċivili) (Graz), li ddeċidiet kontra l-Pensionsversicherungsanstalt permezz ta' sentenza tas-17 ta' Mejju 2011. Sussegwentement huwa appella quddiem l-Oberlandesgericht (Il-Qorti Reġjonali Ogħla) (Graz), li kkonfermat, fis-sustanza, is-sentenza mogħtija fl-ewwel istanza. Il-Pensionsversicherungsanstalt ressaq appell ulterjuri fuq punt ta' liġi quddiem il-qorti tar-rinviju, li ddeċidiet li tissospendi l-proċeduri u tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domanda li ġejja:

"L-allowance kumpensatorja għandha tiġi kkunsidrata [Is-suppliment kumpensatorju għandu jiġi kkunsidrat] bħala benefiċċju ta' 'għajnuna soċjali' fis-sens tal-Artikolu 7(1)(b) tad-[Direttiva 2004/38/KE]?"

20. Osservazzjonijiet bil-miktub ġew ippreżentati minn P. Brey, mill-Gvernijiet tal-Ġermanja, tal-Greċja, tal-Irlanda, tal-Pajjiżi Baxxi, tal-Awstrija, tal-Isvezja u tar-Renju Unit, kif ukoll mill-Kummissjoni. Waqt is-seduta tas-7 ta' Marzu 2013, saret trattazzjoni orali mill-Gvernijiet tal-Ġermanja, tal-Irlanda, tal-Pajjiżi Baxxi, tal-Awstrija, tal-Isvezja u tar-Renju Unit u mill-Kummissjoni.

11 — Liġi tad-9 ta' Settembru 1955, BGBl. Nru 189/1955, kif emendata.

III – Osservazzjonijiet tal-qorti tar-rinviju u tal-partijiet quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

21. L-Oberster Gerichtshof tissottometti żewġ ipoteżi għall-kunsiderazzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja. Skont l-ewwel linja ta' argument, id-Direttiva u r-Regolament għandhom jiġu interpretati b'mod armonjuż u uniformi. Il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fir-Regolament għalhekk għandu jkun trasponibbli b'mod sħiħ għad-Direttiva. F'dan ir-rigward, ir-Regolament jeskludi l-għajnuna soċjali mill-kamp ta' applikazzjoni tiegħu, imma madankollu jirregola benefiċċji speċjali mhux kontributorji li jingħataw fi flus skont l-Artikolu 3(3), indipendentement mill-fatt li tali benefiċċji ma humiex esportabbli. Peress li s-suppliment kumpensatorju fil-kawża Skalka ġie deċiż li huwa benefiċċju speċjali mhux kontributorju, minn dan isegwi li tali suppliment ma jikkostitwixxix għajnuna soċjali skont ir-Regolament u li, konsegwentement, lanqas ma jista' jikkostitwixxi għajnuna soċjali taħt id-Direttiva. Din il-pożizzjoni hija sostnuta minn P. Brey u mill-Kummissjoni.

22. Skont il-linja tal-argument l-ieħor, il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva huwa marbut mal-għan partikolari ta' din id-direttiva u għalhekk għandu jkun differenti mill-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fir-Regolament. Huwa sostnut li dan l-approċċ ikun iktar konsistenti mal-premessa 13 tad-Direttiva 2003/109/KE (iktar 'il quddiem id-"Direttiva dwar Residenza għal perijodu twil"[12]). Għalhekk, il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva jinkludi l-provvista ta' għajnuna soċjali bażika minn Stat Membru mid-dħul ġenerali tat-taxxa, indipendentement mill-eżistenza ta' drittijiet legali jew riskji partikolari. Skont il-Pensionsversicherungsanstalt, li jaqbel ma' din il-pożizzjoni, is-suppliment kumpensatorju jingħata abbażi tal-bżonn attwali u ma jiġix iffinanzjat mill-kontribuzzjonijiet imma minn fondi pubbliċi. Għalhekk dan jaqa' taħt il-kamp ta' applikazzjoni tal-"għajnuna soċjali" kif imsemmija fl-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva. Dan huwa l-approċċ li ġie adottat mil-leġiżlatura Awstrijaka.

23. Il-gvernijiet kollha li ppreżentaw osservazzjonijiet dwar il-materja essenzjalment jinġabru wara din it-tieni linja ta' argument.

IV – Analiżi

A – *L-iskop tad-domanda rrinvjata*

24. Bid-domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju qiegħda titlob gwida dwar jekk benefiċċju speċjali mhux kontributorju li jingħata fi flus, jikkostitwixxix "għajnuna soċjali" fis-sens tad-Direttiva. Il-qorti tar-rinviju tispjega li l-Qorti tal-Ġustizzja diġà kklassifikat is-suppliment kumpensatorju bħala benefiċċju speċjali mhux kontributorju taħt ir-Regolament Nru 1408/71. Din għalhekk tistaqsi għal kjarifika ulterjuri rigward il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva u r-relazzjoni tagħha ma' dan il-kunċett kif użat f'leġiżlazzjoni oħra, primarjament ir-Regolament.

25. Ħafna mill-partijiet quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja li ppreżentaw osservazzjonijiet ma jillimitawx ir-rimarki tagħhom għal din il-kwistjoni biss. B'mod ġenerali, l-osservazzjonijiet tagħhom jindirizzaw żewġ kwistjonijiet oħra: (i) jekk ir-rekwiżit ta' residenza legali bħala prekundizzjoni tad-dritt għas-suppliment kumpensatorju huwiex kompatibbli mhux biss mar-Regolament imma anki mad-Direttiva u (ii) jekk persuna fis-sitwazzjoni ta' P. Brey tissodisfax ir-rekwiżit tar-riżorsi suffiċjenti stabbilit fl-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva.

12 — Direttiva tal-Kunsill 2003/109/KE, tal-25 ta' Novembru 2003, dwar l-istatus ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li jkunu residenti għat-tul (ĠU L 16, p. 44), kif emendata bid-Direttiva 2011/51/UE) tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-11 ta' Mejju 2011 (ĠU L 132, p. 1).

26. Fl-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha, il-Kummissjoni targumenta li l-leġiżlazzjoni Awstrijaka ma hijiex kompatibbli la mad-Direttiva u lanqas mar-Regolament. Il-Kummissjoni tħeġġeġ lill-Qorti tal-Ġustizzja biex tirriformula mill-ġdid id-domanda u tiddeċiedi fuq il-kwistjoni jekk id-dritt tal-UE u, b'mod partikolari, id-Direttiva, jippermettux li l-ħlas ta' suppliment kumpensatorju jiġi rrifjutat lil persuna fis-sitwazzjoni ta' P. Brey.

27. Madankollu, f'dan l-istadju, peress li t-tilwima tikkonċerna d-dritt soċjali, l-unika kwistjoni li fuqha l-qorti tar-rinviju hija msejħa biex tiddeċiedi hija jekk il-benefiċċju għandux jitħallas lil P. Brey. Huwa ċar mill-kliem tad-domanda li l-qorti tar-rinviju tixtieq tkun taf jekk is-suppliment kumpensatorju jistax jitqies bħala "għajnuna soċjali" fis-sens tat-termini tal-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva. Peress li hija ma rrinvjat ebda domandi oħra lill-Qorti tal-Ġustizzja — pereżempju, dwar il-legalità tar-rekwiżit tar-residenza — ma hemm ebda bżonn li jiġu kkunsidrati argumenti rigward kwistjonijiet oħra, li tressqu mill-Kummissjoni u d-diversi Stati Membri li ppreżentaw l-osservazzjonijiet tagħhom [13].

28. Għall-istess raġuni, jien nirrifjuta l-proposta li saret mill-Gvern tal-Pajjiżi Baxxi li l-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi, barra minn hekk, dwar jekk persuna li hija ekonomikament inattiva li ma tissodisfax ir-rekwiżiti stabbiliti fl-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva tista' madankollu jkollha dritt li tirċievi allowance fl-Istat Membru ospitanti. Fil-fatt, skont l-Artikolu 267 TFUE, hija biss il-qorti nazzjonali, li hija adita bil-kawża u li għandha tassumi r-responsabbiltà tad-deċiżjoni ġudizzjarja li għandha tittieħed, li għandha tevalwa, fid-dawl taċ-ċirkustanzi partikolari tal-kawża, kemm in-neċessità ta' deċiżjoni preliminari sabiex tkun f'pożizzjoni li tagħti d-deċiżjoni tagħha, kif ukoll ir-rilevanza tad-domandi magħmula lill-Qorti tal-Ġustizzja [14].

29. Fi kwalunkwe każ, il-kwistjoni jekk ċittadin tal-Unjoni fis-sitwazzjoni ta' P. Brey jissodisfax ir-rekwiżit ta' riżorsi suffiċjenti tippresupponi li s-suppliment kumpensatorju għandu jiġi ttrattat bħala "għajnuna soċjali" fil-kuntest tad-Direttiva. Dan l-eżami jista' jiġi sseparat mill-kwistjoni li tikkonċerna d-dritt għal residenza, li ma hijiex ikkontestata fil-kawża prinċipali. Madankollu, il-qorti tar-rinviju tista' tirrinvija domanda oħra fuq dan il-punt, skont l-Artikolu 267(3) TFUE.

30. Madankollu, jiena konxju li l-eżitu ta' dawn il-proċeduri jista' jkollu impatt fuq id-dritt ta' P. Brey li jgħix fl-Awstrija. Għalhekk, fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi li tindirizza kwistjonijiet li ma jaqgħux taħt it-termini tad-domanda preliminari, jien ser ninkludi osservazzjonijiet ulterjuri dwar dan il-punt fil-parti finali ta' dawn il-konklużjonijiet.

B – *Il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fl-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva*

1. Osservazzjonijiet preliminari

31. Id-Direttiva ma tiddefinixxix it-terminu "għajnuna soċjali". Għalhekk, hija l-Qorti tal-Ġustizzja li għandha tinterpreta dan il-kunċett.

32. Il-Kummissjoni u P. Brey jinvokaw mhux biss id-Direttiva imma anki r-Regolament. Fil-fehma tagħhom, l-ebda wieħed mill-benefiċċji li jaqgħu taħt il-kamp ta' applikazzjoni tar-Regolament — indipendentement mill-mod, għamla jew forma li bihom huma rregolati — ma jistgħu jikkostitwixxu għajnuna soċjali.

13 — Ara s-sentenza tas-16 ta' Jannar 2007, Perez Naranjo (C-265/05, Ġabra p. I-347, punt 60).

14 — Ara, fost l-oħrajn, is-sentenzi tal-4 ta' Diċembru 2008, Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, Ġabra p. I-9029, punt 20), u tal-21 ta' Jannar 2010 (SGI, C-311/08, Ġabra p. I-487, punt 22 u l-ġurisprudenza ċċitata). Jien nosserva li fis-sentenza tat-18 ta' Novembru 2008, Förster, C-158/07, Ġabra p. I-8507, il-Qorti tal-Ġustizzja — b'differenza mill-Avukat Ġenerali Mazák (ara l-punti 61 u 76 sa 90 tal-konklużjonijiet tiegħu) — ma segwietx is-suġġeriment tal-Kummissjoni li hija għandha tanalizza l-kwistjoni jekk is-Sinjorina Förster kinitx żammet l-istatus tagħha bħala ħaddiem skont att leġiżlattiv differenti. Minflok, hija llimitat it-tweġiba tagħha għall-iskop tad-domanda preliminari.

33. Mill-banda l-oħra, ħafna mill-gvernijiet li ppreżentaw osservazzjonijiet essenzjalment jagħmlu riferiment għal żewġ testi oħra ta' leġiżlazzjoni sekondarja, jiġifieri, id-Direttiva dwar Residenza għat-Tul u d-"Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja" [15], li jsostnu li l-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat f'dawn iż-żewġ direttivi jixbah iktar mill-qrib minn dak użat fid-Direttiva.

34. B'mod ġenerali, huwa mixtieq li l-kunċetti tad-dritt tal-UE jiġu interpretati b'mod uniformi, għax dan jikkontribwixxi għal ċertezza legali ikbar. Madankollu, interpretazzjoni uniformi ma hijiex dejjem possibbli fil-prattika [16]. Fil-kawża preżenti, il-partijiet quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja li ppreżentaw osservazzjonijiet jaslu għal konklużjonijiet kuntrarji rigward il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" minn kif użat fid-Direttiva billi jinterpretawh fid-dawl ta' diversi partijiet oħra ta' leġiżlazzjoni sekondarja. Fid-dawl tad-diverġenzi bejn dawn il-miżuri, huwa ċar li t-terminu "għajnuna soċjali" kif użat f'dawn il-kuntesti kollha differenti ma jistax ifisser l-istess kunċett. Għalhekk, trid issir għażla.

2. Analiżi tal-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva

35. Id-Direttiva tirregola d-dritt ta' ċittadini tal-Unjoni Ewropea u l-membri tal-familja tagħhom li jiċċaqalqu u jgħixu liberament ġewwa t-territorju tal-Istati Membri. Hija strutturata b'tali mod li tiddistingwi bejn residenza għal inqas minn tliet xhur, residenza għal iktar minn tliet xhur, u residenza permanenti, li tinkiseb wara ħames snin konsekuttivi ta' residenza.

36. Minn din l-istruttura jirriżultaw kundizzjonijiet differenti fir-rigward tad-dritt għal residenza. B'mod partikolari, skont l-Artikolu 6 tad-Direttiva, iċ-ċittadini kollha tal-Unjoni għandhom id-dritt li jgħixu għal inqas minn tliet xhur fi Stat Membru ieħor. Għal residenza ta' iktar minn tliet xhur, l-Artikolu 7 jibbaża l-kundizzjonijiet għar-residenza fuq jekk iċ-ċittadin tal-Unjoni huwiex ekonomikament attiv jew le. Persuni li ma humiex ħaddiema, persuni li jaħdmu għal rashom jew studenti għandhom, fost affarijiet oħra, jissodisfaw ir-rekwiżit tar-riżorsi suffiċjenti msemmi fil-punt 4 iktar 'il fuq. Skont l-Artikolu 16 tad-Direttiva, wara li jinkiseb id-dritt għal residenza permanenti, l-Artikolu 7 ma jiddeterminax iktar id-dritt għal residenza.

37. Analiżi tad-Direttiva turi li waħda mid-dispożizzjonijiet tagħha — l-Artikolu 8(4) — torbot il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" ma' dak ta' "sigurtà soċjali". Skont din id-dispożizzjoni, l-ammont ikkunsidrat li jikkostitwixxi "riżorsi suffiċjenti" fis-sens tal-Artikolu 7(1)(b) jista' ma jkunx ogħla mil-limitu stabbilit għal ċittadini tal-Istat Membru ospitanti biex isiru eliġibbli għall-għajnuna soċjali, jew, fejn dan il-kriterju ma huwiex applikabbli, ogħla mill-pensjoni minima tas-sigurtà soċjali mħallsa mill-Istat Membru ospitanti. F'din is-sitwazzjoni, il-pensjoni minima tas-sigurtà soċjali tiġi użata minflok l-għajnuna soċjali bħala kejl u, għalhekk, biex jiġi ddeterminat jekk iċ-ċittadin tal-Unjoni għandux riżorsi suffiċjenti. Għalhekk, għall-iskopijiet biex jiġi stabbilit jekk ċittadin tal-Unjoni partikolari għandux id-dritt li jgħix fi Stat Membru ieħor, il-kunċetti ta' "għajnuna soċjali" u "sigurtà soċjali" jikkoinċidu sa ċertu punt.

38. Filwaqt li l-għan ġenerali tad-Direttiva huwa li jissimplifika u jsaħħaħ id-dritt taċ-ċittadini kollha tal-Unjoni għal-libertà tal-moviment u tar-residenza [17], l-għan partikolari tal-Artikolu 7(1)(b) huwa li jiżgura li l-persuni li jeżerċitaw id-dritt tagħhom għal residenza ma jsirx piż irraġonevoli fuq is-sistema tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru ospitanti matul il-perijodu inizjali ta' residenza [18]. Dan jindika li din id-dispożizzjoni tipprova tipprevjeni ċittadini tal-Unjoni li huma ekonomikament inattivi milli jużaw is-sistema tal-protezzjoni soċjali tal-Istat Membru ospitanti biex jiffinanzjaw l-għajxien tagħhom.

15 — Direttiva tal-Kunsill Nru 2003/86/KE, tat-22 ta' Settembru 2003, dwar id-dritt għal riunifikazzjoni tal-familja (ĠU L 251, p. 12).

16 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tat-12 ta' Mejju 1998, Martínez Sala (C-85/96, Ġabra p. I-2691, punt 31); tat-23 ta' Marzu 2004, Collins (138/02, Ġabra p. I-2703, punt 32); u tal-14 ta' Ottubru 2010, van Delft *et* (C-345/09, Ġabra p. I-9879, punt 88).

17 — Ara l-premessa 3 tad-Direttiva 2004/38, kif ukoll is-sentenzi tat-23 ta' Frar 2010 (Teixeira, C-480/08, Ġabra p. I-1107, punt 60) u tat-23 ta' Frar 2010, Ibrahim u Secretary of State for the Home Department (C-310/08, Ġabra p. I-1065, punt 49).

18 — Ara l-Premessa 10 tad-Direttiva 2004/38.

39. Il-kunċett ta' "sistema tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru" ġie deċiż li huwa kunċett awtonomu skont id-dritt tal-UE [19]. Fil-fatt, il-Qorti tal-Ġustizzja waslet għal din il-konklużjoni fir-rigward ta' direttiva oħra, jiġifieri, id-Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja. Madankollu, il-kliem użat mill-Qorti tal-Ġustizzja ma jindikax li l-konklużjonijiet tagħha kienu limitati għal din id-direttiva. Barra minn hekk, ma hemm l-ebda riferiment għal leġiżlazzjoni nazzjonali fl-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva.

40. Għalkemm huwa kunċett awtonomu skont id-dritt tal-UE, it-terminu "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva ma għandux neċessarjament jiġi interpretat bl-istess mod bħal fil-kuntest ta' leġiżlazzjoni oħra tal-UE.

41. Minn perspettiva litterali, it-terminu "għajnuna soċjali" għandu konnotazzjonijiet tekniċi u l-ebda tifsira normali ovvja. Barra minn hekk, minn paragun tal-verżjonijiet lingwistiċi uffiċjali differenti jirriżulta li t-terminu ma jidhirx li hu użat b'mod uniformi [20]. Dan jindika li t-terminu "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva ma kienx maħsub li jkollu tifsira preċiża. Fid-dawl tal-għanijiet u l-iskopijiet tad-Direttiva, jekk xejn, din tidher li tiffoka fuq benefiċċji li ċ-ċittadin tal-Unjoni ma jkunx ikkontribwixxa għalihom u li huma ffinanzjati mill-fondi pubbliċi.

42. Il-Kummissjoni ssostni li t-tifsira ta' "għajnuna soċjali" kif użata fid-Direttiva għandha tiġi evalwata fid-dawl tal-proposta leġiżlattiva li wasslet għall-adozzjoni tagħha [21]. Il-Kummissjoni ssostni li, meta għamlet riferiment għall-prinċipju tan-nuqqas ta' esportabbiltà tal-għajnuna soċjali — prinċipju bażiku tar-Regolament — it-*travaux préparatoires* jindikaw li l-interpretazzjoni tad-Direttiva għandha tirrifletti r-Regolament. Madankollu, minkejja l-ambigwità tal-memorandum ta' spjegazzjoni ("*...ma hijiex, bħala regola...*"), il-fatt li l-istituzzjonijiet l-oħra ma rreaġixxewx rigward dan il-punt partikolari matul il-proċess leġiżlattiv, minnu nnifsu, ma jivvalidax jew jinvalidax l-osservazzjonijiet li saru fid-dokument tal-Kummissjoni stess. Barra minn hekk, il-konnessjoni msemmija iktar 'il fuq bejn "għajnuna soċjali" u "sigurtà soċjali" fl-Artikolu 8(4) tad-Direttiva ddgħajjef dan l-argument.

43. Fi kwalunkwe każ, jekk in-nuqqas ta' esportabbiltà kien il-kriterju prinċipali tal-kunċett ta' "għajnuna soċjali" skont l-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva, kif jidher li qegħdin jissuġġerixxu t-*travaux préparatoires*, kuntrarju għall-fehma mressqa mill-Kummissjoni, is-suppliment kumpensatorju jkun jikkostitwixxi għajnuna soċjali. Fil-fatt, benefiċċji speċjali mhux kontributorji ma humiex esportabbli skont l-Artikolu 70(4) tar-Regolament.

44. Minn dak li ntqal preċedentement, jien niddeduċi li: (i) skont l-għan tad-Direttiva, il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva huwa mfassal biex jistabbilixxi limitu għad-dritt taċ-ċittadini tal-Unjoni għal-libertà tal-moviment, billi jiġu protetti r-riżorsi finanzjarji pubbliċi tal-Istat Membru (ara l-punt 38 iktar 'il fuq); (ii) il-kunċett ma huwiex neċessarjament marbut ma' leġiżlazzjoni oħra

19 — Sentenza tal-4 ta' Marzu 2010, Chakroun (C-578/08, Ġabra p. I-1839, punt 45) fejn il-Qorti tal-Ġustizzja, f'dik l-istanza partikolari, użat l-espressjoni "kunċett awtonomu tad-dritt tal-Unjoni".

20 — Xi verżjonijiet jirriflettu l-istess tifsira tal-verżjoni bl-Ingliż. Fil-verżjoni bil-Franċiż, "għajnuna soċjali" hija mogħtija bħala "assistance sociale"; fil-verżjoni bit-Taljan bħala "assistenza sociale"; fil-verżjoni bl-Ispanjol bħala "asistencia social"; u f'dik Rumena bħala "asistență socială". Mill-banda l-oħra, il-verżjoni bil-Portugiż tad-Direttiva tuża t-terminu "segurança social", minkejja l-fatt li fl-Artikolu 8(4) tal-istess Direttiva tiġi użata l-espressjoni "assistência social". Bl-istess mod, it-terminu bil-Finlandiż użat fl-Artikolu 7(1)(b), "sosiaalihuoltojärjestelmälle", ma jikkorrispondix ma' dak użat fl-Artikolu 8(4), "sosiaaliavustusta", u l-verżjoni bil-Ġermaniż tal-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva tuża t-terminu "Sozialhilfeleistungen", imma l-kelma "Sozialhilfe" fl-Artikolu 8(4). Madankollu, il-verżjoni bil-Ġermaniż tal-Artikolu 7(1)(b) hija differenti mill-verżjonijiet l-oħra, għax tirrikjedi li ċ-ċittadini tal-Unjoni jkollhom riżorsi suffiċjenti għalihom infushom u għall-familja tagħhom "biex b'hekk ma jkollhomx bżonn jirrikorru għas-servizzi tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru ospitanti matul ir-residenza tagħhom hemmhekk". Jien ser nindirizza din il-kwistjoni fil-punt 74 iktar 'l isfel.

21 — Ara l-Proposta tal-Kummissjoni tat-23 ta' Mejju 2011 għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqalqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri [KUM(2001) 257 finali] pp. 10 u 11 (ĠU 2001 C 207 E, p. 150). Din tistqarr, fir-rigward tal-Artikolu 7(1)(b), li '[f]ilwaqt li l-eżerċizzju tad-[dritt għal residenza] għandu jiġi faċilitat, il-fatt li, fl-istadju preżenti, l-għoti ta' għajnuna soċjali ma huwiex kopert bid-dritt Komunitarju u *bħala regola, ma huwiex, "esportabbli"*, jinvolvi li trattament kompletament ugwali għar-rigward ta' benefiċċji soċjali ma huwiex possibbli mingħajr ir-riskju li ċerti kategoriji ta' persuni intitolati għad-dritt għal residenza, b'mod partikolari dawk li ma eżerċitatax attività bi qligħ isiru [piż] mhux raġonevoli fuq il-finanzi pubbliċi tal-Istat Membru' (enfasi miżjuda).

tal-UE (ara l-punti 39 u 40 iktar 'il fuq); u (iii) il-kunċett huwa, minn kif jidher, b'mod deliberat impreċiż (ara l-punti 37 u 47 iktar 'il fuq). Fil-punti li ġejjin, jien ser nevalwa jekk din l-interpretazzjoni hijiex ikkonfermata jew miċħuda mit-testi l-oħrajn ta' leġiżlazzjoni sekondarja li jsir riferiment għalihom mill-qorti tar-rinviju u l-partijiet li ppreżentaw osservazzjonijiet.

3. Paragun mal-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fir-Regolament

45. Kif issemma iktar 'il fuq, il-Kummissjoni u l-qorti tar-rinviju jevokaw il-possibbiltà li jinterpretaw id-Direttiva b'konformità mar-Regolament. Ġie sostnut illi dan iwassal biex is-suppliment kumpensatorju jiġi eskluż mill-kunċett ta' "għajnuna soċjali", peress li kien deċiż illi dan jaqa' taħt il-kamp ta' applikazzjoni tar-Regolament.

46. Ir-Regolament jikkoordina s-sistemi tas-sigurtà soċjali li huma fis-seħħ fl-Istati Membri. Fi ħdan l-iskop ta' din il-koordinazzjoni, it-Titolu I jistipula d-dispożizzjonijiet li huma ġeneralment applikabbli, inkluż lista fl-Artikolu (1) tal-oqsma tas-sigurtà soċjali li għalihom japplika r-Regolament. Sussegwentement, it-Titolu II jipprovdi għar-regoli biex tiġi ddeterminata l-leġiżlazzjoni nazzjonali applikabbli. Għalhekk id-dispożizzjonijiet tar-Regolament jifformaw sistema ta' kunflitt ta' regoli [22]. It-Titolu III jinkludi l-parti l-kbira tad-dispożizzjonijiet, li jikkoordinaw f'iktar dettall it-tipi differenti ta' benefiċċji li għalihom japplika r-Regolament, u li jinkludi l-Kapitolu 9 dwar benefiċċji speċjali mhux kontributorji li jingħataw fi flus. It-Titoli IV, V u VI jinkludu diversi dispożizzjonijiet oħra (pereżempju dwar kooperazzjoni bejn l-awtoritajiet kompetenti tal-Istati Membri). Numru ta' annessi (I sa XI) huma annessi mar-Regolament, li jispeċifikaw, fost l-oħrajn, il-leġiżlazzjoni applikabbli f'kull Stat Membru dwar it-tipi ta' benefiċċji, elenkati b'isimhom, li għalihom japplika r-Regolament.

47. Madankollu, biex jinftiehmu l-istruttura u l-kuntest tar-Regolament, għandha tingħata ħarsa ulterjuri lejn id-distinzjonijiet li saru bejn sigurtà soċjali, għajnuna soċjali u benefiċċji speċjali mhux kontributorji.

48. Fl-Artikolu 3(5)(a), ir-Regolament jistabbilixxi distinzjoni bejn għajnuna soċjali u sigurtà soċjali. Madankollu, skont ġurisprudenza stabbilita, ċerti tipi ta' benefiċċji jistgħu jwettqu funzjoni doppja kemm ta' għajnuna soċjali u ta' sigurtà soċjali (benefiċċji "ibridi" [23]). Dawn it-tipi ta' benefiċċji issa huma rregolati bl-Artikolu 70 tar-Regolament. L-Artikolu 70(1) jistabbilixxi l-karatteristiċi prinċipali tagħhom.

49. Hija ġurisprudenza stabbilita li, fl-ambitu tar-Regolament, benefiċċju jista' jitqies bħala benefiċċju tas-sigurtà soċjali sa fejn dan jingħata lil benefiċjarji abbażi ta' pożizzjoni definita legalment, mingħajr ebda evalwazzjoni individwali jew diskrezzjonali ta' bżonnijiet personali, u tirrigwarda wieħed mir-riskji assigurati elenkati espressament fl-Artikolu 3(1) [24]. Il-*benefiċċji speċjali mhux kontributorji* huma ddefiniti skont l-iskop tagħhom. Dawn għandhom jissostitwixxu jew jissupplimentaw benefiċċju tas-sigurtà soċjali, filwaqt li jibqgħu distingwibbli minn dan il-benefiċċju, u dawn għandhom min-natura tagħhom jikkostitwixxu għajnuna soċjali ġġustifikata għal raġunijiet ekonomiċi u soċjali, kif stabbilit skont kriterji legali oġġettivi [25]. Għalhekk il-kunċetti ta' "benefiċċju tas-sigurtà soċjali" u "benefiċċju speċjali mhux kontributorju" huma reċiprokament esklużivi [26].

22 — Ara, fir-rigward tar-Regolament Nru 1408/71, van Delft *et* (iċċitati iktar 'il fuq, punt 51 u l-ġurisprudenza iċċitata).

23 — Ara, pereżempju, is-sentenza tas-16 ta' Lulju 1992, Hughes (C-78/91, Ġabra p. I-4839, punt 19).

24 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-18 ta' Diċembru 2008, Habelt *et* (C-396/05, C-419/05 u C-450/05, Ġabra p. I-277, punt 63 u l-ġurisprudenza ċċitata).

25 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-18 ta' Ottubru 2007, Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u l-Kunsill (C-299/05, Ġabra p. I-8730, punt 55 u l-ġurisprudenza ċċitata).

26 — Sentenza tal-21 ta' Frar 2006, Hosse (C-286/03, Ġabra p. I-1771, punt 36).

50. Madankollu, għajnuna soċjali ma hijiex iddefinita fir-Regolament. Għalhekk din ittendi li tkun iddefinita f'termini negattivi, bħala li tinkludi dawk il-benefiċċji li ma jidħlux fid-deskrizzjoni pożittiva ta' "benefiċċju tas-sigurtà soċjali" msemmi fil-punt 49 iktar 'il fuq[27]. Madankollu, karatteristika importanti ta' "għajnuna soċjali" hija l-bżonn. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li l-fatt li l-għoti ta' benefiċċju jkun suġġett għal evalwazzjoni individwali tal-bżonnijiet personali tal-applikant "huwa fattur karatteristiku ta' għajnuna soċjali"[28]. Minn dawn isegwi wkoll li l-Artikolu 3(5) tar-Regolament, li jeskludi, fost l-oħrajn, l-għajnuna soċjali, għandu jiġi interpretat b'mod strett[29].

51. L-objettiv u l-għan ġenerali tar-Regolament huwa, li b'mod konsistenti mal-Artikolu 42 KE (issa l-Artikolu 48 TFUE), tiġi assigurata l-libertà tal-moviment għall-ħaddiema immigranti li huma impjegati jew li jaħdmu għal rashom u d-dipendenti tagħhom billi jsir provvediment xieraq fil-qasam tas-sigurtà soċjali. Ir-Regolament huwa maħsub, fost l-oħrajn, biex jiġi żgurat li l-kontribuzzjonijiet li jsiru fis-sistema tas-sigurtà soċjali fi Stat Membru wieħed, ikunu jistgħu jiġu esportati għal Stat Membru ieħor, u b'hekk jissaħħaħ id-dritt għal-libertà tal-moviment u jingħata kontribut għal titjib fil-livell tal-għajxien u l-kundizzjonijiet tal-impjieg[30]. B'mod iktar ġenerali, dan l-arranġament jiġi estiż għal dawk li ma humiex ħaddiema bis-saħħa tal-Artikolu 308 KE (issa l-Artikolu 352 TFUE).

52. Madankollu, isegwi mill-premessa 4 li l-għan tar-Regolament ma huwiex li jarmonizza, imma sempliċement li jikkoordina, l-iskemi tas-sigurtà soċjali tal-Istati Membri. Fil-fatt, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li l-għajnuna soċjali u benefiċċji simili li jaqgħu barra mill-kamp ta' applikazzjoni tar-Regolament, jibqgħu fi ħdan il-kompetenza tal-Istati Membri[31].

53. Fid-dawl ta' dan, jidher li l-iskop speċifiku tal-Artikolu 3(5)(a) tar-Regolament huwa li jiġi żgurat li l-għajnuna soċjali bħala tali tibqa' mhux ikkoordinata u fi ħdan il-kompetenza tal-Istati Membri. Għall-istess raġunijiet, l-iskop tad-dispożizzjonijiet fir-Regolament li jirregolaw benefiċċji speċjali mhux kontributorji li jingħataw fi flus huwa li jiġi żgurat li tali allowances — li huma ta' natura ibrida u li altrimenti jkunu esportabbli — jibqgħu suġġetti għal kriterju ta' residenza fl-Istat Membru inkarigat biex jagħmel tajjeb għall-ispiża tagħhom[32].

54. F'dan il-punt, huwa xieraq li jsir paragun tal-użu fir-Regolament tal-kunċett ta' "għajnuna soċjali" ma' dak tad-Direttiva.

55. Apparti l-fatt li l-ebda waħda mill-miżuri ma tagħmel riferiment għall-oħra, it-terminoloġija użata fid-diversi verżjonijiet lingwistiċi taż-żewġ miżuri ma hijiex uniformi. Barra minn hekk, id-Direttiva toħloq, kif issemma iktar 'il fuq, ċerta duplikazzjoni bejn "għajnuna soċjali" u "sigurtà soċjali". B'kuntrast ma' dan, ir-Regolament jissepara, b'mod ordnat, dawn il-kunċetti. Barra minn hekk, l-interpretazzjoni restrittiva tal-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fir-Regolament (ara l-punt 50 iktar 'il fuq) ma tistax tiġi użata b'mod raġonevoli fis-sens tad-Direttiva, li ma taħdimx taħt l-istess dikotomija.

27 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-7 ta' Novembru 2002, Maaheimo (C-333/00, Ġabra p. I-10087, punti 21 sa 23).

28 — Ara s-sentenza Hughes (iċċitata iktar 'il fuq, punt 17). Ara wkoll, fost l-oħrajn, is-sentenza tad-9 ta' Ottubru 1974, Biason (C-24/74, Ġabra p. 999, punt 10).

29 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenza Habelt *et*, (iċċitata iktar 'il fuq, punti 65 u 108).

30 — Ara l-premessa 1 tar-Regolament Nru 883/2004.

31 — Ara, f'dan is-sens, fost oħrajn, is-sentenzi tas-26 ta' Lulju 2006, Tas-Hagen u Tas (C-192/05, Ġabra p. I-10451, punt 21); tat-22 ta' Mejju 2008, Nerkowska (C-499/06, Ġabra p. I-3993, punt 23); u Zablocka-Weyhermüller (iċċitata iktar 'il fuq, punt 27). Barra minn hekk, id-dritt tal-Unjoni ma jippreġudikax il-kompetenza tal-Istati Membri li jorganizzaw is-sistemi tas-sigurtà soċjali tagħhom; ara s-sentenza van Delft *et* (iċċitata iktar 'il fuq, punt 84).

32 — Ara l-premessa 8 fil-preambolu tar-Regolament Nru 1247/1992.

56. Fuq kollox, il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fiż-żewġ strumenti legali ma jistax ikun l-istess, għax għandhom objettivi differenti[33]. L-għan tal-Artikoli 3(5)(a) u 70(4) tar-Regolament huwa li jipprevjenu l-esportazzjoni tal-benefiċċji li huma jirregolaw. Mill-banda l-oħra, l-għan tal-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva, huwa li jiżgura li l-benefiċjarji ta' dritt għal residenza ma jsirux piż irraġonevoli fuq is-sistema tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru ospitanti. Din il-kwistjoni ġiet armonizzata bid-Direttiva u għalhekk l-Istati Membri ma għandhomx il-kompetenza biex jirregolaw il-kwistjoni, mhux bħal fil-każ tal-kontenut tat-terminu "għajnuna soċjali" kif użat fir-Regolament.

57. Fuq din il-bażi, ma naħsibx li l-kontenut tal-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fir-Regolament jinvalida b'xi mod il-pożizzjoni preliminari ddikjarata fil-punt 44 iktar 'il fuq, peress li ż-żewġ kunċetti ma jirrigwardawx l-istess kwistjonijiet. Dan il-fatt iħallini biż-żewġ strumenti legali li jibqa' li ġew invokati biex jiġi kkjarifikat il-kunċett ta' "għajnuna soċjali".

4. Paragun mal-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja u d-Direttiva dwar Residenza għat-Tul

58. Il-Gvernijiet tal-Pajjiżi Baxxi, tal-Awstrija, tal-Isvezja u tar-Renju Unit jagħmlu riferiment għall-Artikolu 7(1)(ċ) tad-*Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni* tal-Familja, li huma jsostnu huwa simili għall-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva u li kien interpretat mill-Qorti tal-Ġustizzja f'Chakroun.

59. Id-Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja tirregola d-dritt ta' ċittadini ta' pajjiż terz, abbażi tad-dritt tal-UE, għal riunifikazzjoni tal-familja. L-iskop tagħha huwa li tiddetermina l-kundizzjonijiet għall-eżerċizzju tad-dritt għal riunifikazzjoni tal-familja minn ċittadini ta' pajjiż terz fit-territorju tal-Istati Membri u hija hija tistabbilixxi r-rekwiżiti għall-eżerċizzju ta' dak id-dritt[34]. F'dan ir-rigward, l-Artikolu 7(1)(ċ) jillimita d-dritt għal ċittadini ta' pajjiż terz li għandhom riżorsi stabbli u regolari li huma suffiċjenti biex iżommu l-familji tagħhom "mingħajr ma jirrikorru għas-sistema tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru konċernat". Il-Kapitolu VI jirregola d-dħul u r-residenza tal-membri tal-familja.

60. Fis-sentenza Chakroun, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li l-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fl-Artikolu 7(1)(ċ) tad-Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja għandu jiġi interpretat bħala li jirreferi għal għajnuna li tikkumpensa għal nuqqas ta' riżorsi stabbli, regolari u suffiċjenti, u mhux bħala li qiegħed jagħmel riferiment għal għajnuna li tippermetti li jiġu sodisfatti bżonnijiet straordinarji jew imprevisti[35].

61. Għar-rigward tad-Direttiva dwar Residenza għat-Tul, li jagħmlu riferiment għaliha l-qorti tar-rinviju u l-Gvern Awstrijak, din tirregola mhux biss l-akkwist ta' status ta' residenti għat-tul, imma anki residenza fi Stati Membri oħra abbażi ta' dak l-istatus u l-ħtiġiet ekonomiċi li jridu jintlaħqu f'dan ir-rigward. L-Artikolu 11(4) ta' din id-direttiva jipprovdi li l-Istati Membri jistgħu jillimitaw it-trattament ugwali fir-rigward ta' għajnuna soċjali u protezzjoni soċjali għall-"benefiċċji prinċipali". Dwar din il-kwistjoni, il-Gvern Awstrijak u l-qorti tar-rinviju jinvokaw il-premessa 13[36] u, għar-rigward tal-ewwel, għas-sentenza Kamberaj[37].

33 — Iż-żewġ atti ma għandhomx l-istess bażi legali. Id-Direttiva 2004/38 kienet ġiet adottata skont l-Artikoli 12, 18, 40, 44 u 52 KE (issa l-Artikoli 18, 21, 46, 50 u 59 TFUE) li jirrigwardaw, rispettivament, il-prinċipju fundamentali tan-non-diskriminazzjoni, iċ-ċittadinanza tal-Unjoni, il-moviment liberu tal-ħaddiema, id-dritt tal-istabbiliment, u l-moviment liberu tas-servizzi. Mill-banda l-oħra, ir-Regolament Nru 883/2004 kien ġie adottat skont l-Artikoli 42 u 308 KE (issa l-Artikoli 48 u 352 TFUE), li jirrigwardaw is-sigurtà soċjali fil-kuntest tal-moviment liberu tal-ħaddiema, u regoli li jappoġġaw politika tal-UE li għaliha ma hemmx bażi legali suffiċjenti fit-Trattat TFUE.

34 — Ara l-Artikolu 1 u Kapitolu IV tad-Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja.

35 — Punt 49 tas-sentenza; ara wkoll is-sentenza tas-6 ta' Diċembru 2012, O u S (C-356/11 u C-357/11, punt 73).

36 — Din il-premessa tiddikjara li "[f]ir-rigward ta' l-assistenza soċjali, il-possibbiltà li jiġu limitati l-benefiċċji għar-residenti ta' perijodu twil ta' żmien għall-benefiċċji prinċipali għandha tiftiehem fis-sens li din l-idea tkopri tal-inqas dħul minimu ta' sostenn, assistenza fil-każ ta' mard, tqala, assistenza tal-ġenituri u kura f'perijodu twil ta' żmien. Il-modalitajiet għall-għoti ta' dawk il-benefiċċji għandhom ikunu stabbiliti bil-liġi nazzjonali."

37 — Sentenza tal-24 ta' April 2012, Kamberaj, (C-571/10).

62. Fis-sentenza Kamberaj, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet, fil-punt 90, li l-għan tad-Direttiva dwar Residenza għat-Tul huwa li tippromwovi l-integrazzjoni ta' ċittadini ta' pajjiż terz li jkunu għexu legalment u kontinwament fl-Istati Membri. Hija kompliet tiddikjara, fil-punt 92, li l-allowance għall-akkomodazzjoni tagħmel parti mill-benefiċċji prinċipali tal-għajnuna soċjali fis-sens tal-Artikolu 11(4) ta' din id-direttiva, sakemm l-għan tal-benefiċċju inkwistjoni kien li jiżgura l-eżistenza dinjituża ta' dawk kollha li huma neqsin minn riżorsi suffiċjenti skont l-Artikolu 34 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea. Barra minn hekk, fil-punt 85 tas-sentenza Kamberaj, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li l-lista ta' benefiċċji prinċipali fil-premessa 13 ma hijiex eżawrjenti.

63. L-opinjoni ddikjarata fil-punt 44 iktar 'il fuq dwar il-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva, għalhekk jidher li huwa kkonfermat bid-Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja u d-Direttiva dwar Residenza għat-Tul.

64. It-tliet direttivi kollha jindikaw kunċett impreċiż u wiesa' ta' "għajnuna soċjali". Pereżempju, sabiex jiġi stabbilit jekk ċittadin ta' pajjiż terz għandux riżorsi stabbli u regolari, biex jikkwalifika għal riunifikazzjoni tal-familja skont l-Artikolu 7(1)(ċ) tad-Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja, l-Istati Membri jistgħu "iqisu l-livelli ta' pagi minimi nazzjonali u pensjonijiet". L-istess huwa l-każ għal ċittadini ta' pajjiż terz bi status għat-tul li jixtiequ jgħixu fi Stat Membru ieħor skont l-Artikolu 15(2)(a) tad-Direttiva dwar Residenza għat-Tul. Dawn id-dispożizzjonijiet huma paragunabbli mal-Artikolu 8(4) tad-Direttiva. Barra minn hekk, l-Artikolu 11(1)(d) tad-Direttiva dwar Residenza għat-Tul ma jiddistingwix bejn sigurtà soċjali, għajnuna soċjali u protezzjoni soċjali.

65. Għalkemm id-Direttiva u ż-żewġ direttivi l-oħra jikkonċernaw kategoriji differenti ta' persuni u ma għandhomx għan u skop strettament identiku [38], dawn kollha jaqsmu l-għan komuni li jirregolaw id-dritt għal residenza. Barra minn hekk, ir-regoli li jirrigwardaw l-għajnuna soċjali fit-tliet direttivi jidhru li għandhom l-għeruq tagħhom fix-xewqa komuni li jipproteġu t-teżor pubbliku. Għalhekk, "għajnuna soċjali" tista' tinftiehem bħala li tfisser l-istess kunċett fit-tliet direttivi. Dan jidher li jikkorrispondi mal-fehma tal-Qorti tal-Ġustizzja, tenut kont tar-riferiment fis-sentenza Chakroun, fir-rigward tal-kunċett ta' "għajnuna soċjali", għall-punt 29 tas-sentenza Eind [39] li kienet tikkonċerna, fost l-oħrajn, l-interpretazzjoni tad-Direttiva 90/364/KEE [40].

66. Il-konstatazzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja li l-frażi "sistema ta' għajnuna soċjali tal-Istat Membru konċernat", kif użata fl-Artikolu 7(1)(ċ) tad-Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja, tkopri għajnuna soċjali mogħtija mill-awtoritajiet pubbliċi, kemm jekk huma f'livell nazzjonali, reġjonali jew lokali [41], hija rilevanti wkoll fir-rigward tad-Direttiva. Dan huwa konsistenti mal-idea li l-benefiċċju għandu jifforma parti minn sistema ta' għajnuna soċjali.

67. Għal dawn ir-raġunijiet, jien nikkonkludi li l-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fid-Direttiva huwa simili għal dak użat fiż-żewġ direttivi l-oħra. Għalhekk għandu jkun interpretat kif xieraq.

38 — Il-bażi legali għad-Direttiva dwar ir-Riunifikazzjoni tal-Familja hija dispożizzjoni speċjali f'dak li kien it-Titolu IV tat-Trattat KE, jiġifieri, l-Artikolu 63 (3)(a) KE (li issa ġie sostitwit bl-Artikolu 79 TFUE), taħt l-intestatura "Viżi, asil, imigrazzjoni u politika oħra rigward il-moviment liberu ta' persuni" (issa, wara d-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta' Lisbona, huwa inkluż fil-Kapitolu II tat-Titolu V tat-Trattat TFUE, li ngħatat isem ġdid "Politika dwar kontrolli fil-fruntieri, l-asil u l-imigrazzjoni"). Il-bażi legali għad-Direttiva dwar Residenza għat-Tul hija l-Artikolu 63(3) u (4) KE.

39 — Sentenza tal-11 ta' Diċembru 2007, Eind, C-291/05, Ġabra p. I-10719.

40 — Direttiva tal-Kunsill 90/364/KEE, tat-28 ta' Ġunju 1990 dwar id-dritt ta' residenza (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 20, Vol. 1, p. 3).

41 — Sentenza Chakroun, punt 45.

5. Konklużjoni *interim*

68. Fuq il-bażi ta' dak li ntqal preċedentement, fil-fehma tiegħi d-definizzjoni ta' "għajnuna soċjali" fis-sentenza Chakroun għandha tiġi applikata għall- Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva. Minn dan isegwi li, għall-iskopijiet ta' din id-dispożizzjoni, "għajnuna soċjali" tagħmel riferiment għal għajnuna mogħtija mill-awtoritajiet pubbliċi — kemm fil-livell nazzjonali, reġjonali jew lokali — li tikkumpensa għan-nuqqas ta' riżorsi stabbli, regolari u suffiċjenti, u mhux għajnuna li tippermetti li jiġu indirizzati bżonnijiet eċċezzjonali jew imprevisti.

69. Għalkemm il-kwistjoni dwar jekk benefiċċju huwiex irregolat bir-Regolament ma għandhiex tkun deċiżiva fir-rigward tal-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fl-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva, dan ma jfissirx li r-Regolament ma għandu ebda rilevanza; u dan lanqas iwassal sabiex il-konklużjonijiet tal-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza Skalka ssir inapplikabbli. Sakemm benefiċċju jikkostitwixxi għajnuna soċjali skont ir-Regolament — li jimplika li dan id-dritt ikun ibbażat fuq il-bżonnijiet u mhux il-kontribuzzjonijiet tal-benefiċċju — l-istess għandu japplika taħt id-Direttiva.

70. Barra minn hekk, fis-sentenza Skalka, il-Qorti tal-Ġustizzja rrimarkat li suppliment kumpensatorju kien jiggarantixxi l-mezzi minimi ta' sussistenza għall-persuni li d-dħul totali tagħhom kien jaqa' taħt il-limitu statutorju, u li dan kien marbut mill-viċin mas-sitwazzjoni soċjo-ekonomika fl-Awstrija, waqt li jitqies il-livell tal-għajxien tan-nies li jgħixu hemmhekk. L-ispiża għall-finanzjament ta' dan is-suppliment kienet sostnuta mill-baġit federali u mhux mill-benefiċjarji permezz ta' kontribuzzjonijiet. Tali benefiċċju kien għalhekk "min-natura tiegħu għajnuna soċjali sal-punt li huwa maħsub biex jiżgura mezzi minimi ta' sussistenza għall-benefiċjarju tiegħu meta l-pensjoni ma tkunx biżżejjed"[42].

71. Għalhekk, peress li jservi biex jikkumpensa għal nuqqas ta' riżorsi stabbli, regolari u suffiċjenti, u mhux biss biex jiġu indirizzati bżonnijiet eċċezzjonali jew imprevisti, is-suppliment kumpensatorju għandu jitqies bħala "għajnuna soċjali" skont l-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva.

C – *Osservazzjonijiet dwar kwistjonijiet barra mit-termini tad-domanda preliminari*

72. Fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi li tipprovdi lill-qorti tar-rinviju b'elementi addizzjonali li jistgħu jkunu ta' għajnuna sabiex tiddeċiedi l-kawża quddiemha, hija ġurisprudenza stabbilita li, fl-applikazzjoni tal-Artikolu 267 TFUE, il-Qorti tal-Ġustizzja tista' tislet mill-kliem tad-domanda preliminari u mill-fatti deskritti fid-digriet tar-rinviju, dawk l-elementi kollha li jikkonċernaw l-interpretazzjoni tad-dritt tal-UE[43]. Barra minn hekk, għalkemm ma huwiex il-kompitu tal-Qorti tal-Ġustizzja skont l-Artikolu 267 TFUE li tiddeċiedi dwar il-kompatibbiltà tal-leġiżlazzjoni nazzjonali mar-regoli tad-dritt tal-UE, hija tista' tipprovdi gwida dwar l-interpretazzjoni tad-dritt tal-UE sabiex tippermetti lill-qorti nazzjonali tiddetermina l-kwistjoni tal-kompatibbiltà għall-iskopijiet tal-kawża quddiemha[44].

73. Għalhekk, huma tnejn il-kwistjonijiet li jixirqilhom iktar riflessjoni: (i) jekk ir-regoli nazzjonali bħal dawk applikabbli fil-proċeduri prinċipali humiex kompatibbli mad-Direttiva, u (ii) jekk il-ħlas ta' suppliment kumpensatorju jammontax għal piż mhux raġonevoli fuq is-sistema tal-għajnuna soċjali Awstrijaka.

42 — Ara l-punti 24, 26 u 29 tas-sentenza.

43 — Sentenzi tat-8 ta' Novembru 2007, ING. AUER (C-251/06, Ġabra p. I-9689, punt 38); tat-28 ta' April 2009, Apostolides (C-420/07, Ġabra p. I-3571, punt 63); u tal-5 ta' Mejju 2011, McCarthy (C-434/09, Ġabra p. I-3375, punt 24).

44 — Sentenza tas-26 ta' Jannar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, Ġabra p. I-635, punt 23 u l-ġurisprudenza ċċitata).

1. Kompatibbiltà mad-Direttiva tal-leġiżlazzjoni nazzjonali li taħtha residenza legali hija prekundizzjoni għad-dritt għal għajnuna soċjali

74. Qabel xejn, jien nosserva li l-verżjoni Ġermaniża tal-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva tuża l-espressjoni "so dass sie … keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen". Din tista' tiġi tradotta "b'mod li ma għandhomx bżonn jitolbu matul ir-residenza tagħhom benefiċċji tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru ospitanti", u, għalhekk, din id-dispożizzjoni tidher li hija fformulata f'termini iktar stretti bil-Ġermaniż milli f'diversi verżjonijiet lingwistiċi oħra. Dan jidher li jfisser li ma jista' jsir ebda rikors għas-sistema tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru ospitanti.

75. Tali interpretazzjoni ma tkunx konformi ma' dispożizzjonijiet oħra tad-Direttiva. Fil-fatt, l-Artikolu 8(4) tad-Direttiva jeħtieġ evalwazzjoni individwali tas-sitwazzjoni personali taċ-ċittadin tal-Unjoni. L-Artikolu 14(2) jistipula li huwa biss fejn ikun hemm dubju raġonevoli dwar jekk iċ-ċittadin tal-Unjoni jkunx għadu jissodisfa r-rekwiżit tar-riżorsi suffiċjenti, kif stabbilit fl-Artikolu 7, li l-Istat Membru ospitanti jista' jivverifika, fuq bażi mhux sistematika, jekk il-kundizzjonijiet għar-residenza humiex sodisfatti. Bl-istess mod, l-Artikolu 14(3) espressament jipprojbixxi miżuri ta' tkeċċija bħala konsegwenza awtomatika għal min sempliċement jirrikorri għas-sistema ta' għajnuna soċjali tal-Istat Membru ospitanti. Fis-sentenza Il-Kummissjoni vs Il-Belġju [45], li kienet tikkonċerna, fost l-oħrajn, id-Direttiva 90/364, il-Qorti tal-Ġustizzja esprimiet id-diżapprovazzjoni tagħha għal prattika li tinvolvi tkeċċijiet awtomatiċi fejn ċittadini tal-Unjoni ma setgħux jipprovdu evidenza ta' riżorsi suffiċjenti sat-terminu stabbilit.

76. Lanqas tista' tali interpretazzjoni tiġi rrikonċiljata mal-preambolu għad-Direttiva. Fil-fatt, il-premessa 10 ma tagħmilx riferiment biss għal piż, imma għal piż sproporzjonat. Fi kliem ieħor, mhux kull piż jista' jiġġustifika t-telf ta' dritt għal residenza, imma dak biss li jfixkel biżżejjed il-funzjonament xieraq tas-sistema tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru ospitanti. L-Istati Membru għandhom fil-fatt jittolleraw ċertu grad ta' solidarjetà finanzjarja bejn ċittadini tal-Istat Membru ospitanti u ċittadini ta' Stati Membri oħra [46]. Il-premessa 16 tipprovdi l-kriterji rilevanti sabiex jiġi ddeterminat jekk ċittadin tal-Unjoni huwiex piż irraġonevoli fuq is-sistema tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru. Il-kriterji jinkludu: jekk id-diffikultajiet humiex temporanji; it-tul tar-residenza; iċ-ċirkustanzi personali; u l-ammont ta' għajnuna mogħtija.

77. Il-verżjoni bil-Ġermaniż tal-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva tidher sorprendenti fid-dawl ta' dawn ir-rimarki. Li d-dritt għal residenza fi Stat Membru jkun suġġett għall-kundizzjoni li l-persuna ma tkunx irrikorriet għall-għajnuna soċjali, iċaħħad kompletament id-dispożizzjonijiet imsemmija iktar 'il fuq tad-Direttiva mill-għan tagħhom. Għalhekk, sabiex tiġi stabbilita t-tifsira ta' din id-dispożizzjoni, il-verżjoni Ġermaniża trid tiġi interpretata fid-dawl tal-għan u l-iskema ġenerali tad-Direttiva. Il-kliem tad-dispożizzjoni waħdu ma jistax iservi bħala l-uniku bażi għall-interpretazzjoni tagħha jew sabiex tingħata natura prijoritarja fuq verżjonijiet lingwistiċi oħra [47].

78. Hawnhekk, huwa importanti li jiġi nnotat li l-Paragrafu 51(1) tan-NAG jirrifletti l-verżjoni Ġermaniża tal-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva. Għalhekk jidher li d-dritt taċ-ċittadini tal-Unjoni li jgħixu fl-Awstrija huwa suġġett għall-kundizzjoni li ma jkunux qegħdin jirċievu suppliment kumpensatorju. Barra minn hekk, skont il-Paragrafu 292(1) tal-ASVG, is-suppliment kumpensatorju huwa limitat għal persuni li jkollhom ir-residenza legali tagħhom fl-Awstrija. Għalhekk, jidher li l-effett ta' dawn

45 — Sentenza tat-23 ta' Marzu 2006, Il-Kummissjoni vs Il-Belġju, C-408/03, Ġabra p. I-2647.

46 — Sentenza tal-20 ta' Settembru 2001, Grzelczyk (C-184/99, Ġabra p. I-6193, punt 44) u tal-15 ta' Marzu 2005, Bidar (C-209/05, Ġabra p. I-2119, punt 56).

47 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-12 ta' Novembru 1998, Institute of the Motor Industry (C-149/97, Ġabra p. I-7053, punt 16 u l-ġurisprudenza ċċitata).

id-dispożizzjonijiet huwa li jeskludi ċittadini tal-Unjoni li jixtiequ jgħixu fl-Awstrija għal iktar minn tliet xhur (u, x'aktarx, sakemm jakkwistaw residenza permanenti skont l-Artikolu 16 tad-Direttiva) milli jirrikorru għas-sistema tal-għajnuna soċjali ta' dak l-Istat Membru kif ukoll milli jkunu jistgħu jibbenefikaw minn allowance bħal ma huwa s-suppliment kumpensatorju.

79. Jekk din l-interpretazzjoni tal-leġiżlazzjoni nazzjonali kellha tkun korretta — li hija l-Oberster Gerichtshof li għandha tiddeċiedi[48] — jiena jkolli naqbel mal-Kummissjoni li dan iqiegħed fi żvantaġġ liċ-ċittadini tal-Unjoni meta mqabbla maċ-ċittadini tal-Awstrija, li, kif inhu rrikonoxxut mill-Gvern Awstrijak, għandhom dritt inerenti li jgħixu fl-Awstrija[49] u għalhekk jissodisfaw il-kundizzjoni b'mod iktar faċli. Għalkemm ir-regoli inkwistjoni ma jiddiskriminawx direttament abbażi tan-nazzjonalità, madankollu dawn jidhru li jammontaw għal diskriminazzjoni indiretta[50].

80. Fid-dawl ta' dan, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet f'diversi ċirkustanzi li l-Istati Membri jistgħu jeħtieġu residenza legali qabel jagħtu benefiċċji tal-għajnuna soċjali, sakemm tali rekwiżit jikkonforma mad-dritt tal-UE[51]. Fil-fatt huwa leġittimu għal-leġiżlatura nazzjonali li tkun tixtieq tiżgura li jkun hemm konnessjoni ġenwina bejn applikant u benefiċċju, u l-Istat Membru kompetenti[52]. Barra minn hekk, l-Artikolu 70(4) tar-Regolament jiddikjara b'mod ċar li l-benefiċċji speċjali mhux kontributorji li jingħataw fi flus, huma pprovduti skont il-leġiżlazzjoni tal-Istat Membru ospitanti.

81. Skont id-Direttiva, jidher li huwa ġġustifikat għal Stat Membru li jipproteġi s-sistema tal-għajnuna soċjali tiegħu fir-rigward ta' ċittadini inattivi tal-Unjoni li jkunu għadhom ma kisbux residenza permanenti. Madankollu, kuntrarjament għall-pożizzjoni tal-Gvern Ġermaniż, isegwi mill-punti 75 u 76 iktar 'il fuq li regoli li jagħmlu d-dritt għal residenza suġġett għall-kundizzjoni li ma jsirx użu mis-sistema tal-għajnuna soċjali tal-Istat Membru ospitanti u li ma jipprovdux għal evalwazzjoni individwali tal-kapaċità ekonomika ta' ċittadin tal-Unjoni, huma inkompatibbli mal-Artikoli 8(4) u 14(3) tad-Direttiva. Sempliċi talba għall-għajnuna soċjali ma tistax *minnha nnifisha* tikkostitwixxi piż sproporzjonat fuq is-sistema tal-għajnuna soċjali ta' Stat Membru u tikkawża t-telf tad-dritt għal residenza — kif jidher li huwa rrikonoxxut mill-Gvern Awstrijak. Fil-fatt fis-sentenza Chakroun, il-Qorti tal-Ġustizzja eskludiet għajnuna li tissodisfa bżonnijiet straordinarji jew imprevisti mill-kunċett ta' "għajnuna soċjali". Għalhekk, ċittadin tal-Unjoni ma jistax jiġi penalizzat għax ikun talab għajnuna bħal din. Fl-aħħar mill-aħħar, madankollu, hija l-qorti tar-rinviju li għandha tivverifika jekk il-leġiżlazzjoni nazzjonali tistax tiġi interpretata b'mod li tkun konformi mad-dritt tal-UE[53].

2. Jekk il-ħlas tas-suppliment kumpensatorju jikkostitwixxix piż mhux raġonevoli fuq is-sistema tal-għajnuna soċjali Awstrijaka

82. Jekk wieħed jassumi li l-Qorti tal-Ġustizzja taċċetta l-interpretazzjoni tiegħi tal-kunċett ta' "għajnuna soċjali" kif użat fl-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva, u li l-leġiżlazzjoni Awstrijaka tista' tkun interpretata b'mod li jkun konsistenti mad-dritt tal-UE, tibqa' l-kwistjoni jekk jiġi aċċettat id-dritt ta' P. Brey għas-suppliment kumpensatorju jkunx piż mhux raġonevoli fuq is-sistema tal-għajnuna soċjali tal-Awstrija. Fil-dawl tal-kontenut tal-premessa 16 tad-Direttiva, jidher li dan huwa l-każ.

48 — Jien nosserva, f'dan ir-rigward, li l-qorti tar-rinviju tikkonferma li s-suppliment kumpensatorju huwa maħsub sabiex ikollu negattiv fuq id-dritt għal residenza.

49 — Ara, f'dan is-sens, l-Artikolu 3(2) tar-Raba' Protokoll tal-Konvenzjoni Ewropea dwar id-Drittijiet tal-Bniedem.

50 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenzi Collins (iċċitata iktar 'il fuq, punt 65); Bidar (iċċitata iktar 'il punt 53); tal-15 ta' Settembru 2005, Ioannidis (C-258/04, Ġabra p. I-8275, punt 28); tal-1 ta' Ottubru 2009, Gottwald (C-103/08, Ġabra p. I-9117, punt 28).

51 — Ara s-sentenzi Martínez Sala, (iċċitata iktar 'il fuq, punt 63); tas-7 ta' Settembru 2004, Trojani (C-456/02, Ġabra p. I-7573, punt 43); Bidar (iċċitata iktar 'il fuq, punt 37) u Förster (iċċitata iktar 'il fuq, punt 39).

52 — Sentenza tal-21 ta' Lulju 2011, Stewart (C-503/09, Ġabra p. 1891, punt 89).

53 — Sentenza tal-10 ta' April 1984, von Colson u Kamann (14/83, Ġabra p. 1891, punt 26).

83. Skont il-fatti, P. Brey ma għandu ebda dħul ħlief għal żewġ pensjonijiet li jammontaw għal EUR 1089.74 kull xahar (waħda minnhom qabel it-taxxa). B'dan il-mod, huwa jrid imantni lilu nnifsu u lil martu — li ma għadx għandha dħul — u jħallas EUR 532.29 bħala kera kull xahar, li jħallihom l-iktar l-iktar b'EUR 557.45 kull xahar għall-ikel, utilitajiet u ħtiġiet bażiċi oħra għall-għajxien. Dan huwa taħt il-limitu ta' livell minimu ta' sussistenza ddefinit fil-leġiżlazzjoni Awstrijaka, sitwazzjoni li s-suppliment kumpensatorju huwa maħsub li jirrimedja, u r-raġuni għalfejn P. Brey talab ħlas għall-ammont ta' EUR 326.82 kull xahar.

84. Peress li P. Brey huwa pensjonant, ma jidhirx li s-sitwazzjoni tiegħu ta' diffikultà finanzjarja ser tinbidel maż-żmien, jew li l-benefiċċju qiegħed jintalab biex tingħeleb tbatija eċċezzjonali u mhux prevista[54].

85. L-ammont mitlub ma jidhirx ovvjament li huwa sproporzjonat. Madankollu l-ammont totali tal-għajnuna jista' jiżdied għal ammont kunsiderevoli, sakemm tingħata d-deċiżjoni mill-awtoritajiet Awstrijaċi li jirrevokaw il-permess ta' residenza ta' P. Brey.

86. Ma jidhirx li P. Brey, ċittadin Ġermaniż ta' oriġini Russa, għandu xi rabtiet personali mal-Awstrija. Fil-fatt, skont il-qorti tar-rinviju, huwa ttrasferixxa ruħu hemmhekk għaliex huwa kien il-vittma, hekk isostni, ta' diskriminazzjoni fil-Ġermanja minħabba l-oriġini tiegħu.

87. Fl-aħħar nett, id-deċiżjoni amministrattiva oriġinali li rrifjutat l-applikazzjoni P. Brey inħarġet fit-2 ta' Marzu 2011, qabel ma rċieva l-permess ta' residenza fit-22 ta' Marzu 2011. Fil-fatt, il-qorti tar-rinviju jsostni li l-koppja stabbilixxiet ruħha fl-Awstrija matul Marzu 2011. Huwa għalhekk ma kienx akkumula ebda perijodi ta' residenza sinjifikattivi fl-Awstrija qabel ma għamel l-applikazzjoni tiegħu. F'dawk iċ-ċirkustanzi, fil-fatt ikun jidher li P. Brey ma għadux iktar jissodisfa r-rekwiżiti għal residenza legali skont l-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva.

88. Billi jiġu żviluppati l-kunsiderazzjonijiet imsemmija iktar 'il fuq, mad-daqqa t'għajn jidher li huwa diffiċli, li nifhem kif individwu wieħed jista' jsir piż irraġonevoli fuq il-finanzi ta' Stat Membru. Madankollu, ir-regoli fid-Direttiva ma jkunu jfissru xejn jekk dan ma kienx konċepibbli. Iżda min-naħa l-oħra, li kieku minflok il-każ kien jikkonċerna ħlas ta' darba ta' EUR 326.82, wieħed ma setax jitkellem b'mod sensibbli dwar "piż irraġonevoli". L-irraġonevolezza tikkonsisti fil-fatt li l-ħlas tas-suppliment kumpensatorju huwa avveniment rikorrenti b'mod indefinit, imma P. Brey ma jistax juri xi konnessjonijiet preċedenti mas-soċjetà Awstrijaka li jkunu jiġġustifikaw dawn il-ħlasijiet. Li kieku fforma konnessjoni mas-soċjetà Awstrijaka, pereżempju, billi ħadem, għex u ħallas it-taxxi hemmhekk f'okkażjoni preċedenti, is-sitwazzjoni kienet tkun differenti.

89. Għalhekk il-pożizzjoni tiegħi fuq dan il-punt tħalli lil P. Brey mingħajr suppliment kumpensatorju. Minħabba t-trasferiment tiegħu lejn l-Awstrija, il-familja tiegħu tilfet il-pensjoni li kienet tirċievi l-mara tiegħu, kif ukoll benefiċċji oħra bbażati fuq ir-residenza li seta' kellu dritt għalihom P. Brey fil-Ġermanja. Madankollu, din il-konsegwenza sfortunata għandha tiġi attribwita għan-nuqqas ta' armonizzazzjoni tar-regoli tal-Istati Membri dwar l-għajnuna soċjali.

90. Fi kwalunkwe każ, ma naħsibx li l-kwistjoni tar-residenza legali ta' P. Brey tista' tiġi ttrattata għal kollox waqt il-proċeduri quddiem din il-qorti. Minn naħa, din tammonta għal applikazzjoni tal-liġi għall-fatti. Min-naħa l-oħra, jekk isir dan, għar-raġunijiet li ġejjin, tkun qiegħda tiġi injorata l-proċedura għar-revoka tad-dritt għal residenza.

54 — Sentenza Grzelczyk (iċċitata iktar 'il fuq, punt 45) u Chakroun (iċċitata iktar 'il fuq punt 52).

91. Il-Gvern Awstrijak jissottometti li l-awtoritajiet soċjali tiegħu jiddeċiedu dwar il-legalità tad-dritt għal residenza ta' ċittadin tal-Unjoni bħala kwistjoni separata, indipendentement mill-fatt li P. Brey diġà rċieva permess ta' residenza mill-awtoritajiet tal-immigrazzjoni. Peress li r-residenza legali hija kundizzjoni għal ħlas tas-suppliment kumpensatorju, il-Gvern isostni li l-awtoritajiet soċjali għandhom ikunu jistgħu jevalwaw jekk l-applikant huwiex legalment residenti fl-Awstrija.

92. Fil-fehma tiegħi, dan l-argument ma għandu ebda rilevanza fuq din il-kwistjoni.

93. Ċertament, il-permess ta' residenza ta' ċittadin tal-Unjoni huwa sempliċement dikjarattiv [55]. Dan ifisser li d-dritt għal residenza jista' jintilef jew jiġi akkwistat skont jekk il-kundizzjonijiet stabbiliti fl-Artikolu 7 tad-Direttiva jkunux sodisfatti fi żmien partikolari, u mhux jekk iċ-ċittadin tal-Unjoni huwiex fil-pussess ta' permess ta' residenza validu. Skont il-Paragrafu 53 tan-NAG, l-Awstrija ħadet l-opportunità skont it-tieni subinċiż tal-Artikolu 8(3) tad-Direttiva li teħtieġ li ċ-ċittadini tal-Unjoni li japplikaw għal permess ta' residenza juru li huma jissodisfaw ir-rekwiżit ta' riżorsi suffiċjenti. Għalhekk, il-fatt li l-awtoritajiet Awstrijaċi ħarġu permess ta' residenza juri li huma kienu tal-fehma li P. Brey kien legalment residenti dak iż-żmien. Dan kien *wara* d-deċiżjoni inizjali li rrifjutat l-applikazzjoni tiegħu għas-suppliment kumpensatorju. Barra minn hekk, iċ-ċittadini tal-Unjoni bla dubju jgawdu mill-garanziji proċedurali li jsir riferiment għalihom fl-Artikolu 15 tad-Direttiva, li ma jistgħux jiġu evitati permezz ta' proċeduri li jittrattaw mhux biss id-dritt ta' dik il-persuna għall-benefiċċju, imma anki d-dritt għal residenza tiegħu għal kollox.

94. Stat Membru jista' jieħu l-pożizzjoni li ċittadin tal-Unjoni li jirrikorri għall-għajnuna soċjali ma jkunx għadu jissodisfa l-kundizzjonijiet tad-dritt tiegħu għal residenza u jista' jieħu miżuri, fi ħdan il-limiti imposti mid-dritt tal-UE, li jirtira l-permess ta' residenza tal-persuna. Fil-fatt, it-telf ta' riżorsi suffiċjenti huwa dejjem riskju inerenti. Għalhekk, l-Artikolu 14 tad-Direttiva jippermetti lill-Istat Membru ospitanti li jissorvelja jekk iċ-ċittadini tal-Unjoni għadhomx jissodisfaw il-kundizzjonijiet stabbiliti fl-Artikolu 7 [56]. Madankollu, f'każijiet bħal dawn, l-approċċ adottat mill-Qorti tal-Ġustizzja kien, li sakemm ċittadini tal-Unjoni jkunu għexu legalment skont id-dritt tal-UE fi Stat Membru ieħor, dawn jistgħu jinvokaw id-dritt tal-UE, inkluż il-prinċipju ta' trattament ugwali, sabiex jirċievu benefiċċji, minkejja li dan jista' sussegwentement jikkomprometti d-dritt tagħhom għal residenza [57].

95. F'dan il-kuntest, għandu jiġi osservat li l-prinċipju ta' trattament ugwali fl-Artikolu 24(1) tad-Direttiva ma huwiex inkundizzjonat. Skont l-Artikolu 24(2), Stat Membru ospitanti jista' jirrestrinġi d-dritt għal benefiċċju tal-għajnuna soċjali matul l-ewwel tliet xhur ta' residenza, sakemm dan il-benefiċċju ma jkunx maħsub biex jiffaċilita l-aċċess għas-suq tax-xogħol tal-Istat Membru ospitanti [58]. Benefiċċju li ma huwiex maħsub sabiex jissupplimenta l-pensjoni ta' benefiċjarju ma jidhirx li jiffaċilita tali aċċess. Madankollu, sa fejn nista' nara jien, il-prinċipju ta' trattament ugwali ma jidhirx li huwa direttament rilevanti għall-kwistjoni tad-dritt għal suppliment kumpensatorju skont il-Paragrafu 292(1) tal-ASVG. Din id-dispożizzjoni tidher biss li tagħmel id-dritt suġġett għall-kundizzjoni tar-residenza abitwali u legali, li kif kien imsemmi fil-punt 93 iktar 'il fuq, l-awtoritajiet Awstrijaċi rrikonoxxew li għandu P. Brey.

96. Fil-qosor, sakemm l-Istat Membru ospitanti jtemm ir-residenza legali ta' ċittadin tal-Unjoni b'deċiżjoni li tikkonforma mal-garanziji proċedurali mħarsa, b'mod partikolari, fl-Artikoli 15, 30 u 31 tad-Direttiva — li ma hijiex il-pożizzjoni fil-każ preżenti — ċittadin bħal P. Brey jista' jinvoka d-dritt tal-UE tul ir-residenza legali tiegħu. Tali deċiżjoni għandha tittieħed indipendentement mill-kwistjoni ta' jekk iċ-ċittadin tal-Unjoni jissodisfax il-ħtieġa ta' riżorsi suffiċjenti, jiġifieri, il-kwistjoni kkontestata fit-tilwima dwar id-dritt soċjali quddiem il-qorti tar-rinviju.

55 — Ara, fost oħrajn, is-sentenza tal-21 ta' Lulju 2011, Dias (C-325/09, Ġabra p. I-6387, punti 48 sa 49 u l-ġurisprudenza ċċitata).

56 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenzi Grzelczyk, (iċċitata iktar 'il fuq, punt 42) u Il-Kummissjoni vs Il-Belġju (iċċitata iktar 'il fuq, punti 47 u 50).

57 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenzi Grzelczyk (iċċitata iktar 'il fuq, punt 36); Trojani (iċċitata iktar 'il fuq, punt 40); Bidar (iċċitata iktar 'il fuq, punt 46); u Förster (iċċitata iktar 'il fuq, punt 43).

58 — Sentenza tal-4 ta' Ġunju 2009, Vatsouras u Koupatantze (C-22/08 u C-23/08, Ġabra p. I-4585, punt 45).

V – Konklużjoni

97. Fid-dawl ta' dak li ntqal iktar 'il fuq, nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi għad-domandi preliminari tal-Oberster Gerichtshof kif ġej:

L-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva 2004/38/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tad-29 ta' April 2004, dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqalqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tħassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE, għandu jiġi interpretat fis-sens li allowance bħas-suppliment kumpensatorju kif iddefinit fil-Paragrafu 292(1) tal-Allgemeines Sozialversicherungsgesetz tikkostitwixxi "għajnuna soċjali" għall-iskopijiet tal-imsemmija dispożizzjoni.