

Под редакцией Паоло Фазано

Сотрудничали: Марио Сильвестри, Симона Чентонце и Элена Старна

Благодарим за готовность к содействию и ценную помощь: Раффаэлла Суттер (Коммуна г.Равенны), Арианна Бони (Коммуна г.Червия), Вальтер Читти и Альберто Гуаризо (ASGI), Лука Пачини (ANCI), Андреа Ступпини (Область Эмилия-Романья), Анализа Джованнини и Андреа Мауренци (Ancitel), Андреа Факкини и Марцио Барбьери (Область Эмилия-Романья), Вивиана Буссадори (Областная сеть ER против дискриминации), Лоренцо Вианелли (Социальный кооператив Persone in Movimento), Илария Капуччи (UIL г.Равенны), Мирелла Росси (CGIL г.Равенны), Элиза Фьорани (CISL г.Равенны), Барбара Монти (ItalUIL г.Равенны), Дильва Фава (Inca CGIL г.Равенны), Клаудио Кавина (Inas CISL г.Равенны), Андреа Карузо (Иммиграционный центр Коммуны г.Равенна), Джованна Сантандреа (Центр областной антидискриминационной сети в г.Равенна)

Особая благодарность Департаменту гражданских свобод и иммиграции Министерства Внутренних дел и Технической поддержке руководства

Перевод на русский язык: Ольга Хохлова

Оглавление

Предисловие	стр. 3
1. Социальные услуги	стр. 4
2. Экономические вспомогательные пособия	стр. 5
3. Разделение законодательных компетенций между Государством и Регионами	стр. 9
4. Право Европейского Союза	стр. 10
4.1 Директива 2003/109/ЕС	стр. 10
4.2 Директива 2004/83/ЕС	стр. 11
4.3 Положения (ЕС) 883/2004, 987/2009, 988/2009	стр. 11
4.4 Директива 2004/38/ЕС	стр. 13
4.5 Положение (ЕС) 1231/2010	стр. 13
4.6 Евро-Средиземноморские соглашения Европейского Союза с Тунисом, Марокко, Алжиром и Турцией	стр. 14
4.7 Первые выводы	стр. 14
5. Неприменение внутренних норм, противоречащих законам ЕС	стр. 15
6. Другие формы опеки	стр. 17
7. Постановления Конституционного Суда о законности ст. 80 п. 19 I. 388/2000	стр. 19
8. Споры продолжаются ...	стр. 20
9. Некоторые заключительные мысли	стр. 20
Библиография и ссылки на нормативы	стр. 30
Акронимы и сокращения	стр. 32

Предисловие

Данная работа появилась на свет благодаря осознанию затруднений, с которыми сталкивается итальянская административная система, в отношении процедур, регулирующих доступ к социальным услугам для законно проживающих на территории страны граждан третьих стран (стран-не членов ЕЭС).

В 1998 г. закон 40, названный законом Турко-Наполитано, позднее включенный в законодательное постановление 286/98, снабдил наконец Италию цельной (и четкой!) нормой, определяющей права и обязанности граждан третьих стран, после многих лет серьезнейшего правового вакуума. Ведь, несмотря на то, что ст.10 п.2 Конституции гласит: «Правовое положение иностранных граждан регулируется законом в соответствии с международными нормами и договорами», до вступления в силу закона 40/98, для осуществления гарантии основных прав прибегали к процедурам и циркулярам, не имеющим никакого нормативного фундамента, исходя из логики чрезвычайной ситуации.

В последующие годы многочисленные нормативные изменения непоследовательно перекрывали друг друга, становясь причиной явных противоречий в правах и процедурах, в уже сильно измененном контексте, по причине двух основных до сих пор продолжающихся политических процессов: с одной стороны федералистскому, и с другой – интеграции Европейского Союза.

Доступ иммигрантов к социальному обеспечению – это область переплетения различных и временами противоречащих друг другу компетенций: регионы имеют остаточные полномочия в отношении социальной помощи, в то время как у государства эксклюзивные полномочия в определении основных минимальных уровней выплат по пособиям. В то же время Европейский Союз во все большей степени проникает в сферу иммиграции, определяя особые категории граждан третьих стран, что было усилено Лиссабонским Договором и ст.79 Трактата о функционировании Европейского Сообщества (далее TFUE), основы общей политики иммиграции. Что касается Италии, то исключительные компетенции, которые Конституция предоставляет государству в отношении иммиграции (ст.117 ч.2 пп. а и b), обязательно должны соответствовать принципу преимущества Европейского права.

Эти различные уровни компетенций привели к различиям административных процедур и правового положения мигрантов, на историко-политическом фоне ограничения общественных трат и реорганизации системы социального обеспечения.

Результаты очевидны всем: трудная применимость на деле признанных законом прав; неопределенность и неединообразность применения административных процедур; многочисленные конфликтные ситуации между государственными и местными учреждениями и гражданами третьих стран; серьезные последствия для доверия к учреждениям и социальной сплоченности.

Для самих проводимых реформ такая ситуация является тяжелым испытанием, потому что невероятно, как один закон, относящийся к основным правам человека, либо рассматривающий социальные пособия, являющиеся субъективными правами человека, может иметь диаметрально противоположное применение не только в одной и той же области, но в пределах провинции, в соседних муниципалитетах, в учреждениях одной и той же местной администрации, и при этом не вызвать деградации административной системы.

Мы не можем смириться с такими постановлениями о предоставлении муниципальных домов, которые от коммуны к коммуне очень противоречиво обуславливают доступ иностранных граждан к ним. Или с процедурами, обязательными для иностранного гражданина, которые в одной коммуне предусматривают обычный сбор гербовыми марками, а в соседней коммуне – совсем другие затраты, как происходит сейчас при признании жилья пригодным к проживанию, что относится к такому основному праву как право на объединение семьи. Совершенно очевидно, что автономия территориальных органов не может мутировать в формы «доморощенного федерализма», «сделай сам», представляющие собой пародию на идущие сейчас процессы федерализма.

Таким образом, цель этого руководства – воскресить в памяти процедуру доступа к некоторым основным существующим видам социальных услуг, разъясняя основные положения, постановления и гарантии, представленные национальным и Европейским декретом, также постановлениями Верховных Судов. Будет сделана попытка воссоздать как можно более цельную картину, в которой служащий смог бы определить свою собственную долю компетенции и ответственности, и иммигрант смог бы расширить познания о своих правах и о доступных способах их защиты, ожидая, что законодатель наведет порядок в основной для жизни множества людей сфере.

1. Социальные услуги

Ст.41 законодательного постановления 286/98 предусматривает, что к гражданам, имеющим вид на жительство со сроком действия не меньше одного года, закон будет применяться наравне с итальянскими гражданами, «в целях пользования обеспечением и предоставлением услуг в виде экономической и социальной помощи, включая ту, которая рассчитана на страдающих от болезни Хансена или туберкулезом, для глухонемых, гражданских слепых, людям с гражданской инвалидностью и неимущих».

В это уравнивание итальянцев и проживающих на законных основаниях иммигрантов вносят существенные ограничения последующие действия национального законодателя.

Конечно, определенная ст. 41 законодательного постановления 286/98 категория мигрировавших граждан входит в число получателей мер, предусмотренных законом 328/2000 «Рамочный закон о реализации комплексной системы мер и социальных услуг». Тем не менее целой категории проживающих на законных основаниях граждан третьих стран закрыт доступ к пособиям для семей с тремя и более несовершеннолетними детьми, введенный ст.65 закона 448/98. Исключение составляют лишь политические беженцы и те, кто имеет статус находящихся под дополнительной защитой, что стало возможным с изданием в январе 2010 циркуляра №9 INPS.

Материнское пособие, учрежденное ст. 66 л. 448/98, распространяется ст.74 законодательного постановления 151/2001 только на матерей, имеющих постоянный вид на жительство, а также на беженцев; также и социальные пособия и экономическая помощь, являющиеся субъективными правами, признаются ст.80 п.19 закона 388/2000, только для имеющих вид на жительство ЕС для граждан на длительном пребывании (далее SLP).

С 1 января 2009 ст.20 п.10 л. 133/2008 вводит дополнительным условием для права на социальное пособие непрерывное проживание в Италии на протяжении по крайней мере 10 лет.

2. Экономические вспомогательные пособия

Экономические пособия вспомогательного типа, на которые мы ссылаемся в этом руководстве, распределяются между гражданами, отвечающие определенным условиям, установленным законом (по доходу, возрасту, медицинским показателям и т.д.), вне зависимости от того, выплачивали ли люди, имеющие право на получение таких пособий, отчисления на социальное обеспечение и страхование, или нет.

Следовательно, эти меры финансируются общей налоговой системой.

Теперь попытаемся кратко прокомментировать их, отсылая за более детальной информацией о реквизитах в компетентные учреждения.

Assegno sociale Социальная выплата: экономическое пособие, причитающееся лицам старше 65 лет, находящимся в тяжелом материальном положении. С 1 января 2009 г. введено дополнительное условие непрерывного десятилетнего проживания в Италии.

Assegno di invalidità Выплата по инвалидности: экономическое пособие, причитающееся людям с частичной гражданской инвалидностью в возрасте от 18 до 65 лет, с ограничением трудоспособности от 74% и выше, и с доходом ниже установленного предела.

Pensione di inabilità Пенсия по нетрудоспособности: экономическое пособие, причитающееся людям с полной (100%) инвалидностью в возрасте от 18 до 65 лет и с доходом ниже установленного предела.

Indennità di accompagnamento Компенсация за сопровождение: пособие, выделяемое только на основании ограниченных возможностей, причитающееся людям с полной инвалидностью или с полной слепотой, любого возраста, нуждающимся в постоянном уходе за ними, вне зависимости от их материального положения.

Indennità di frequenza Компенсация за посещаемость: экономическое пособие, причитающееся людям с гражданской инвалидностью, младше 18 лет, посещающим реабилитационные или терапевтические процедуры в специализированных клинических центрах, а также школы или центры профессионального образования, с доходом ниже установленного предела.

Pensione dei ciechi totali Пенсия людям с полной слепотой: экономическое пособие, причитающееся людям с полной слепотой, в возрасте от 18 лет и с доходом ниже установленного предела.

Pensione dei ciechi parziali o ventesimisti Пенсия людям с практической слепотой: экономическое пособие, причитающееся людям с практической слепотой, любого возраста, с доходом ниже установленного предела.

Indennità speciale per ciechi parziali o ventesimisti Особая компенсация людям с практической слепотой: пособие, причитающееся людям с практической гражданской слепотой, вне зависимости от возраста и дохода.

Pensione non reversibile per sordi Необратимая пенсия для глухих: пособие, причитающееся глухим в возрасте от 18 до 65 лет с доходом ниже установленного предела.

Indennità di comunicazione Компенсация по коммуникации: пособие, причитающееся в любом возрасте только на основании ограниченных возможностей, получаемое вне зависимости от материального положения.

Assegno sociale sostitutivo Замещающая социальная выплата: ежемесячная вспомогательная выплата и пенсия по инвалидности для гражданских инвалидов,

также как необратимая пенсия для глухих, заменяются социальной выплатой по исполнении человеком 65 лет, если доход ниже установленного предела.

Assegno di maternità di competenza dei Comuni **Материнское пособие в ведении коммун**: экономическое пособие матерям, которые не получают никаких других материнских пособий социального обеспечения или экономических, при наличии определенных условий по доходам (грань ISE – индикатор материального положения).

Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori di competenza dei Comuni **Пособие для семьи с 3 и более несовершеннолетними детьми в ведении коммун**: экономическое пособие в поддержку семей с совместно проживающими 3 и более детьми, при наличии определенных условий по доходам (грань ISE – индикатор материального положения).

В далее следующей таблице мы попытаемся сопоставить это социальное обеспечение с категорией граждан третьих стран, допущенных к пользованию им в соответствии с указаниями, содержащимися на Интернет-сайтах учреждений социальной помощи или учреждений, ответственных за эти процедуры.

	материальном положении	Политический беженец и воссоединившийся супруг; Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой, и воссоединившийся с ним супруг.	доход; возраст
Выплата по инвалидности	Экономическое пособие, причитающееся людям с частичной гражданской инвалидностью в возрасте от 18 до 65 лет, с ограничением трудоспособности от 74% и выше	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские, доход, возраст
Пенсия по нетрудоспособности	Экономическое пособие, причитающееся людям с полной (100%) инвалидностью в возрасте от 18 до 65 лет	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские, доход, возраст

Компенсация за сопровождение	Пособие, выделяемое только на основании ограниченных возможностей, причитающееся людям с полной инвалидностью или с полной слепотой, любого возраста, нуждающимся в постоянном уходе за ними	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские
Компенсация за посещаемость	Экономическое пособие, причитающееся людям с гражданской инвалидностью, младше 18 лет, посещающим реабилитационные или терапевтические процедуры в специализированных клинических центрах, а также школы или центры профессионального образования	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские и доход
Пенсия людям с полной слепотой	Экономическое пособие, причитающееся людям с полной слепотой, в возрасте от 18 лет	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские, доход, возраст
Пенсия людям с практической слепотой	Экономическое пособие, причитающееся людям с практической слепотой, любого возраста	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские и доход
Особая компенсация людям с практической слепотой	Пособие, причитающееся людям с практической гражданской слепотой, вне зависимости от возраста и дохода	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские

Необратимая пенсия для глухих	Пособие, причитающееся глухим в возрасте от 18 до 65 лет	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские, доход, возраст
Компенсация по коммуникации	Пособие, причитающееся в любом возрасте только на основании ограниченных возможностей, получаемое вне зависимости от материального положения	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские
Замещающая социальная выплата	Ежемесячная вспомогательная выплата и пенсия по инвалидности для гражданских инвалидов, также как необратимая пенсия для глухих, заменяются социальной выплатой по исполнению человеком 65 лет	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские, доход, возраст
Материнское пособие в ведении коммун	Экономическое пособие матерям, которые не получают никаких других материнских пособий социального обеспечения или экономических	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании; Политический беженец; Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой.	Доход (грань ISE).
Пособие для семей с 3 и более несовершеннолетними детьми в ведении коммун	Экономическое пособие в поддержку семей с совместно проживающими 3 и более детьми	Политический беженец; Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой.	Доход (грань ISE).

Табл. 1

3. Разделение законодательных компетенций между Государством и Регионами

В 2001 году реформа V раздела Конституции полностью изменила критерии разделения законодательных полномочий между государством и регионами, отдав регионам всё то, что не вошло в компетенцию государства. Таким образом, регионы имеют все полномочия, называемые остаточными, по решению всех вопросов, не закрепленных однозначно за государством – ст. 117 п.4 Конституции, - и некоторые конкурентные с государством полномочия по вопросам, перечисленным в п.3 той же статьи.

Социальная помощь относится к остаточной компетенции регионов, но государство сохраняет исключительные полномочия по установлению базовых уровней социальных выплат, которые должны быть гарантированы на всей национальной территории (ст.117 п.2 буква m Конституции).

Закон 328/2000 определил минимальный уровень социальной помощи.

В частности, напомним о мерах по поддержке ответственности за родственников, включающие в себя выдачу пособий по уходу и действия по поддержке ответственного материнства и отцовства; социальные пособия женщинам, находящимся в трудной ситуации или борющимся с бедностью и в подспоре их бюджету; действия в помощь несовершеннолетним в сложной жизненной ситуации (ст.22 ч.2 и 16 п.3).

Речь идет об общих пособиях в поддержку рождаемости, семьи и роли родителя, которые по своей природе, происходя от конкретных конституционных гарантий и международных конвенций, обязательно должны иметь универсальную значимость и, следовательно, быть обращены к населению в целом, в том числе к законно проживающим иностранцам (ст.2 п.1 и 2 закона 328/2000).

Следовательно, материнское пособие, отмеченное в ст.74 законодательного постановления 151/2001 как базовое, должно входить в число мер по поддержке ответственного материнства для женщин, не получающих других пособий, а помощь семьям с 3 и более несовершеннолетними детьми является пособием по поддержке семейного бюджета и борьбы с бедностью.

Задуманная таким образом система должна была гарантировать доступ всем категориям населения, указанным законом в ст.2 п.1: гражданам Италии, ЕС и иностранцам, определенным в соответствии со ст.41 законодательного постановления 286/98, то есть имеющие вид на жительство сроком действия хотя бы на 1 год.

Однако ст. 65 е 66 л. 448/98, 74 законодательного постановления 151/2001 и 80 п. 19 л.388/2000 нарушают единство этой схемы, и доходит даже до того, что целому слою граждан третьих стран перекрывается возможность пользования пособиями для семей с 3 и более детьми.

Другой очень спорный вопрос, который в будущем может принять драматические черты, - может ли регион предусмотреть двойной уровень доступа к социальным пособиям: один, ограниченный базовой помощью, – для всех граждан; другой – для дополнительной помощи, исключительно для граждан Италии и ЕС.

Недавнее решение Конституционного суда № 40/2011 исключает такую возможность, т.к. социальные законодательства имеют целью поддержку людей, попавших в трудную ситуацию и нуждающихся в помощи, и, соответственно, гражданство не может являться критерием для исключения. Иначе есть риск

нанести удар как раз наиболее уязвимым группам населения, наперекор принципам благоразумия и равенства, хотя намерение было именно помочь нуждающимся преодолеть трудные жизненные ситуации. В других решениях Суд уже утверждал, что национальный законодатель может ограничить доступ для иностранцев, только если они лишь разово или эпизодически появляются на территории страны, исходя из ограниченности финансовых ресурсов. Но когда выясняется, что это присутствие не временное, а постоянное, тогда необходимо делать различие в применении закона, нарушая статьи 2, 3 и 38 Конституции. Опираясь на решение 40/2011 Конституционного суда, граждане третьих стран должны иметь возможность доступа ко всем мерам регионального социального обеспечения, даже когда они превышают минимальный уровень.

4. Право Европейского Союза

Европейский Союз во все большей степени проникает в сферу иммиграции, в прошлом остававшуюся в полном ведении государств-членов ЕС сообщества и их национальных правил.

В Лиссабонском договоре, вступившем в силу с декабря 2009 г, иммиграция входит в Область свободы, безопасности и порядка, на которую распространяются полномочия ЕС, конкурирующие с полномочиями государств-членов. Значение термина «конкурирующих полномочий» нужно понимать в том смысле, что государства-члены могут издавать законы в тех случаях, когда ЕС не воспользовалось, либо решило не использовать свои полномочия (ст.2 п.2 TFUE (Трактата о функционировании Европейского Союза)).

В соответствии со ст.79 TFUE, в ближайшие годы ЕС будет развивать общую иммиграционную политику, не просто суммируя, как раньше, национальные нормы по этому вопросу. Общая иммиграционная политика будет единая и направлена на обеспечение равного обращения с гражданами третьих стран.

Далее будет дан краткий комментарий к некоторым актам ЕС, в которых были определены, а в некоторых случаях специально выделены категории граждан третьих стран, имеющих доступ к пользованию социальными правами, подобными правам граждан ЕС. Эти юридические постановления являются обязательными для всех государств-членов ЕС вплоть до учреждения «Единого европейского вида на жительство».

4.1 Директива 2003/109/ЕС

Эта директива, отраженная в Италии в законодательном акте 3/2007, изменившем ст.9 законодательного постановления №286/98, устанавливает постоянный статус гражданина третьей страны на долгосрочном проживании (далее SLP), а также регулирует способы использования этого статуса в других государствах-членах. Целью является обеспечение этим гражданам на всей территории Сообщества ряда унифицированных прав, максимально более сходных с правами граждан ЕС. В социальных вопросах директива признает равенство обращения, позволяя при этом государствам-членам ЕС ограничиться предоставлением основных услуг. Однако в эти последние должны включаться по крайней мере поддержка при минимальном доходе, пособие по болезни и беременности, пособие по надзору за больными родственниками и долгосрочные пособия. Но итальянский законодатель не воспользовался этой возможностью, ни на стадии получения этой директивы, ни позднее. Поэтому не определил рамки доступа и не сделал недвусмысленным, определенным запрет на доступ к социальным услугам.

Поэтому ASGI – Ассоциация Юридического Изучения Иммиграции – представила формальный иск в Европейскую Комиссию по поводу недопуска граждан третьих стран на долгосрочном проживании к пособиям для семей с тремя и более несовершеннолетними детьми, введенный ст.65 закона 448/1998.

ASGI считает, что это случай очевидного нарушения закона ЕС, поскольку принцип поддержки при минимальном доходе допускает отступления исключительно в пределах, оговоренных в самой директиве. Кстати, 8 апреля 2011 г., Европейский Союз наложил на Италию штраф опять же за нарушение закона о действиях по равенству обращения, установленное для граждан третьих стран на долгосрочном проживании, со ссылкой на региональные и областные распоряжения социального характера, которые находятся за пределами нашей беседы. Когда открывается процедура, как в этом случае, о нарушении закона ЕС (бывшая ст.258 TFUE), государство-член ЕС должно ответить в течение двух месяцев на обращение Европейской Комиссии, которая, при отсутствии соответствующих объяснений, может подать в Суд Европейского Союза (далее CGUE) на государства, не выполняющие свои обязательства.

4.2 Директива 2004/83/EC

Эта директива отражена в законодательном постановлении 251/07, в статье 27 которого устанавливается для имеющих статус беженца и статус находящегося под дополнительной защитой такое же предоставление социальных услуг, как и для итальянских граждан. Из информации на сайте INPS следует, что возможность получения социального пособия распространилась на беженцев и имеющих статус дополнительной защиты. Судя по сведениям с Интернет-сайтов, некоторые коммуны их рассматривают как входящих в число потенциальных получателей материнского пособия и пособия для многодетных семей (циркуляр INPS №9 от 22/01/2010 и сообщение INPS №12712 от 21/05/2007).

4.3 Положения ЕС 883/2004, 987/2009, 988/2009

Эти правила вступили в силу с 1 мая 2010 года и регулируют координацию систем социального обеспечения государств-членов ЕС. Их целью является обеспечить людям, перемещающимся внутри Европейского Союза, равенство обращения в разных национальных законодательствах.

Они применимы, за некоторыми исключениями, специально оговоренными в приложениях, ко всем видам социального обеспечения. Под социальным обеспечением понимается сфера, в которую входят все услуги, распределение которых не зависит от субъективной оценки учреждения, утверждающего их пользование, а исключительно от соответствия условиям, оговоренным в законах. Такое представление перекрывает прежнее различие между помощью и социальным страхованием, к которому мы привыкли.

Следовательно, очень широкая сфера, для Италии, например, включающая в себя мероприятия по оказанию помощи – пособие по инвалидности, пенсия по нетрудоспособности, компенсация за сопровождение, социальное пособие и т.д. – пенсии, меры социального обеспечения в поддержку семьи и материнства.

Меры предназначены гражданам ЕС и их родственникам и оставшимся (в случае гибели человека) родственникам, даже не гражданам ЕС, а также лицам, не

имеющим гражданства и беженцам-жителям государства-члена ЕС, с их родственниками и оставшимися (в случае гибели человека) родственниками.

Далее приведем список таких пособий, в соответствии со ст.3 положения ЕС 883/2004:

- а) пособия по болезни;
- б) материнские пособия и уподобленные отцовские;
- в) пособия по инвалидности;
- г) пособия по старости;
- д) пособия для оставшихся родственников;
- е) пособия по несчастному случаю на работе и по профессиональной болезни;
- ж) выплаты в случае смерти;
- з) пособия по безработице;
- и) пособия по преждевременной пенсии;
- к) семейные пособия;
- л) особые денежные пособия, не облагаемые налогом.

Под «семейными пособиями» (пункт к)), подразумеваются все пособия, цель которых – возместить траты на находящихся на иждивении родственников, за исключением аванса по выплатам на продовольствие и особые выплаты по рождению или усыновлению ребенка, если таковые упомянуты в приложении I постановления. Однако Италия не включила в это приложение никаких особых выплат по рождению ребенка (бэби-бонус, выплата по рождению и т.д.), выдающиеся согласно законодательству каждой конкретной страны.

В приложении X постановления 988/2009 Италия указала, что включены в список особых денежных пособий, не облагаемых налогом, следующие меры по оказанию помощи:

- социальные пенсии для людей, не имеющих дохода (закон № 153 от 30 апреля 1969 г.);
- пенсии, пособия и компенсации для калек и гражданских инвалидов (законы № 118 от 30 марта 1971 г., № 18 от 11 февраля 1980 г. и № 508 от 23 ноября 1988 г.);
- пенсии и компенсации для глухонемых (законы № 381 от 26 мая 1970 г. и № 508 от 23 ноября 1988 г.);
- пенсии и компенсации для гражданских слепых (законы № 382 от 27 мая 1970 г. и № 508 от 23 ноября 1988 г.);
- добавка к пенсиям ниже минимального уровня (закон № 218 от 4 апреля 1952 г., № 638 от 11 ноября 1983 г. и № 407 от 29 декабря 1990 г.);
- добавка к выплате по инвалидности (закон № 222 от 12 июня 1984);
- социальная выплата (закон № 335 от 8 августа 1995 г.);
- социальная надбавка (ст.1 пп.1 и 12 закона № 544 от 29 декабря 1988 г. и последующие изменения).

Следовательно, пособия, которые являются предметом нашей беседы, входят в сферу применения этих положений.

4.4 Директива 2004/38/ЕС

По интересующему нас аспекту, настоящая директива, в Италии отраженная в законодательном постановлении 30/07, распространяет право на равенство обращения для тех, кто передвигается и проживает в одном или более государств-членов ЕС, также и на родственников гражданина ЕС, которые сами не являются гражданами ЕС, но получают права именно в силу родственной связи.

Поэтому они уравниваются с итальянскими гражданами и в возможностях доступа к социальным услугам. Это уравнивание подтверждается для сферы социального обеспечения в положении (ЕС) №883/2004, вступившем в силу с 1 мая 2010 г. Положение закрепляет минимальное содержание определения понятия «родственник», включающее в себя супруга(у), несовершеннолетних детей и взрослых детей на иждивении, если о них не позаботилось законодательство, согласно которому предоставляются пособия. А согласно директиве 38, определение подразумевает супруга(у), партнера (не для Италии), родителей (собственных и супруга(и)) на иждивении, прямые потомки в возрасте до 21 года или на иждивении, свои и супруга(и).

4.5 Положение (ЕС) 1231/2010

Это положение, вступившее в силу 1 января 2011 года, распространяет предписания положений 883/2004, 987/988/2009 также на законно проживающих на территории государства-члена ЕС граждан третьих стран, которые оказываются в ситуации, не ограничивающейся, во всех ее аспектах, пределами только одного государства Сообщества. Это иностранные граждане, чей миграционный путь проходил в 2 и более государствах-членах ЕС, и в силу этого Сообщество дает им возможность быть уравниваемыми с итальянскими гражданами в возможности доступа к социальным услугам. Целью является использовать и обеспечивать эффективность принципа свободного передвижения лиц и работников.

Например, македонский гражданин, работавший на законных основаниях в Германии, а затем переехавший в Италию, где он пребывает в соответствии с законом, или албанский гражданин, живший в Греции до переезда в Италию, где он живет и работает в соответствии с законом, имеют все права и основания пользоваться этими положениями.

Необходимо подчеркнуть, что положения находятся в числе безусловно признаваемых норм Европейского Союза. Это акты, имеющие значение и силу закона «для всех», действующие не только на уровне государств-членов ЕС, но и на уровне общественных учреждений и отдельных граждан. Они вступают в действие с момента публикации в Официальном Журнале Европейского Союза, и нет необходимости внесения их в национальное законодательство. Они имеют прямое действие во всех государствах-членах ЕС и поэтому должны соблюдаться органами власти и управления, органами социального обеспечения и судьями. И, наконец, стоит подчеркнуть, что в случаях противоречий между национальным или региональным законом и постановлениями ЕС, приоритет принадлежит Европейским нормам. В таких ситуациях заинтересованное лицо может напрямую требовать применения постановлений ЕС у всех общественных властей и во всех правомочных судах.

4.6 Евро-Средиземноморские соглашения Европейского Союза с Тунисом, Марокко, Алжиром и Турцией.

Европейский Союз подписал со странами Средиземноморья соглашения, действующие в Европе и в каждом государстве-члене ЕС.

Соглашения с Тунисом, Марокко, Алжиром и Турцией содержат оговорку о недискриминации в области социального обеспечения работников этих стран и членов их семей. Ст.65 п.1 и 2 Евро-Средиземноморского Соглашения с Королевством Марокко предусматривает следующее: *“... workers of Moroccan nationality and any members of their families living with them shall enjoy, in the field of social security, treatment free from any discrimination based on nationality relative to nationals of the Member States in which they are employed. The concept of social security shall cover the branches of social security dealing with sickness and maternity benefits, invalidity, old-age and survivors’ benefits, industrial accident and occupational disease benefits and death, unemployment and family benefits”*.

Та же оговорка содержится в Соглашении с Республикой Тунис, в то время как ст.69 Евро-Средиземноморского Соглашения с Республикой Алжир указывает в качестве бенефициаров равного отношения *“граждан государств, подписавших Соглашение, которые в соответствии с законом проживают или работают на территории принимающих их стран”*.

И, наконец, Союзное Соглашение с Турцией предусматривает равные возможности доступа к сфере социального обеспечения турецких работников, на законных основаниях проживающих в государстве-члене Сообщества, и их родственников, либо оставшихся родственников (в случае смерти работника), - и граждан этого государства¹.

Эти Соглашения непосредственно касаются самого Сообщества и государств – его членов, являясь неотъемлемой (составной) частью закона Сообщества².

Поэтому для граждан этих государств и для членов их семей, на законных основаниях проживающих в Италии или работающих по официальному контракту, вид на жительство является законным основанием для доступа к услугам социального обеспечения, вне зависимости от его срока действия.

4.7 Первые выводы

Подведем итог. Граждане третьих стран, которых закон рассматривает на равных условиях с гражданами Союза, в котором они проживают на законных основаниях, - это:

- политические беженцы, члены их семей оставшиеся (в случае смерти беженца) родственники;
- люди, не имеющие гражданства, члены их семей и оставшиеся (в случае смерти этих лиц) родственники;

¹ Заключение №3/80 ст.2, 3, 4, которые специально ссылаются на некоторые постановления положения (ЕС) № 1408/71, позднее замененного с 1 мая 2010 г. положением (ЕС) № 883/2004 г.

² См. сайт Европейского Парламента: правовые источники Сообщества. См. также недавнее постановление Суда Европейского Союза, 26 мая 2011 г., C-485/07, касающееся прямого применения в государствах-членах ЕС Союзного Соглашения ЕЭС-Турция и постановления № 3/80.

- люди, имеющие статус находящихся под дополнительной защитой;
- граждане, проживавшие в 2 и более государствах-членах Союза, члены их семей и оставшиеся (в случае смерти этих граждан) родственники;
- члены семей граждан ЕС и оставшиеся (в случае смерти этих граждан) родственники, не являющиеся гражданами ЕС;
- имеющие вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном проживании;
- граждане – работники из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, и члены их семей.

Зададимся вопросом: как обстоят дела с осуществлением этих положений? Проверяет ли служащий наличие этих условий, либо принимает во внимание только владение постоянным видом на жительство как единственным критерием для допуска к пользованию услугами?

Чтобы убедиться в этом, достаточно просмотреть Интернет-сайты и информационные бюллетени учреждений, занимающихся помощью или применением на практике этих процедур.

Значит, необходимо способствовать распространению соответствующей информации, в том числе на разных языках, чтобы расширить знакомство с этими нормами и условиями для допуска к этим процедурам со стороны граждан третьих стран, имеющих на это право, поскольку на них обращены последствия применения регламентов 883/2004, 987 - 988/2009 и 1231/2010, директив 38/2004, 83/2004, 109/2003 и соглашений, о которых в параграфе 4.6.

5. Неприменение внутренних норм, противоречащих законам ЕС

Как подтверждают многочисленные постановления Европейского суда и Конституционного суда, внутренние нормы, противоречащие европейским постановлениям, должны уступать принципу первостепенности права ЕС, если они не могут быть интерпретированы сходно³.

Кроме того, все субъекты, которым наше распоряжение предписывает исполнять законы, - как национальному судье при осуществлении своей юрисдикции, так и самой общественной администрации в ее административной деятельности – обязаны по закону не применять внутренние нормы, противоречащие постановлениям Европейского Союза (Конст.суд 11.07.1989 № 389).

«Было бы также нелогично устанавливать, что отдельные индивидуумы в обращении к национальным судьям могут требовать применения положений директивы ..., для того, чтобы подвергать цензуре работу администрации, и в то же время считать, что администрация не обязана применять положения директивы, не применяя несоответствующие ей национальные нормы» (Европейский суд, 22 июня 1989 г., С-1 03/88).

То есть речь не идет об отмене, либо прекращении внутренней нормы, но о её неприменении.

Что касается темы нашей беседы: кроме положений и постановлений Суда Европейского Союза, которые непосредственно применимы во внутреннем законодательстве, все положения ЕС (директивы, соглашения и т.д.), имеющие значение и силу закона, если они содержат четкое принуждение, исполнение

которого и его последствия не обусловлены применением какого-либо другого акта, можно отстоять в случае противоречия его с любым несоответствующим ему внутренним распоряжением государства-члена ЕС (Конституционный Суд, 18.04.1991, №168).

Например, распоряжение, содержащееся в соглашении, может считаться распоряжением прямого действия в том случае, когда содержит четкое и понятное принуждение, исполнение которого и его последствия не обусловлены применением какого-либо другого акта (CGUE, 26 мая 2011, C-485/07)⁴.

То же самое относится и к директивам, не перенесенным своевременно в собственное законодательство государством-членом ЕС: если их распоряжения четкие и понятные, они немедленно вступают в силу в законодательной системе этого государства и находят применение, и граждане могут отстоять их при защите своих прав, охраняемых европейскими нормами.

В заключение: обязанность неприменения внутренних норм, противоречащих распоряжениям европейского права, лежит не только на юрисдикционных органах, но и на административных⁵. Для итальянских служащих это является исключительно новаторской установкой в сфере опеки граждан, имеющей целью обеспечить своевременное необходимое применение законов ЕС в тех случаях, когда национальные или региональные законы несовместимы с ними.

Как мы уже видели ранее, этот принцип действует без исключений для системы, порожденной этим положением, и для постановлений Суда Европейского Союза, в то время как для директив и других актов, имеющих значение и силу закона, он применим, только если достаточно четок, и последствия его исполнения не обусловлены применением какого-либо другого акта (Конституционный Суд, 23.04.1985, № 113).

Тем не менее остается в силе тот факт, что национальный законодатель должен изменять внутренние законы, несовместимые с нормами ЕС, поскольку неприменение – это способ разрешения нормативных контрастов, всё же сохраняющее в силе взаимно противоречащие нормы.

Эта потребность для внутренней перспективы связана с принципом правовой определенности, на европейском же уровне отвечает принципу приоритета права ЕС по отношению к национальному и таким образом представляет собой настолько существенную гарантию эффективности этого принципа, что государствам-членам ЕС это вменяется в обязанность (Конституционный Суд 11.07.1989, № 389, см. на эту тему: Суд Европейского Союза, пост. от 25 окт. 1979, по делу 159/78; пост. от 15 окт. 1986, по делу 168/85; пост. от 2 марта 1988, по делу 104/86).

³ В первую очередь действует презумпция соответствия внутреннего закона нормам Европейского Союза: из возможных прочтений национальной нормы выбирается то, которое соответствует предписаниям ЕС и тексту Конституции, что, гарантирует соблюдение Трактата и закона, вытекающего из него (ст.11 Конст.). Когда это невозможно в связи с очевидным несоответствием внутренних норм и норм ЕС, в любом случае последние имеют приоритет. См. постановления Конституционного Суда 176, 177/81 и 170/84.

6. Другие формы опеки⁶

Гражданин, защищенный нормой ЕС, не может напрямую обратиться в Суд Европейского Сообщества, но может представить в Европейскую Комиссию иск против государства-члена ЕС и указать, что мера (законодательная, регламентная либо административная) или процедура, принятая в этом государстве, противоречит, на его взгляд, распоряжению или концепции закона ЕС. Нет необходимости доказывать ни свою заинтересованность в этом действии, ни то, что совершенное нарушение наносит ущерб подающему иск. Тем не менее, для того, чтобы иск был принят и рассмотрен, он должен обязательно касаться нарушения права ЕС. Комиссия полномочна пресечь нарушение и в случае необходимости отослать иск в Суд Европейского Союза.

Суд Европейского Союза играет определяющую роль в случае сомнений в области применения и значимости распоряжений ЕС о применимости к частным случаям и в интерпретации наряду с национальными нормами. Поэтому к нему могут обращаться и национальные судьи для разъяснений европейских норм, которые могут повлиять на их решения.

Для более углубленного изучения указываем сайт

http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_it.htm#1depot

Другие источники информации, помогающие в решении проблем, предоставленные ЕС, - следующие Интернет-сайты:

<http://ec.europa.eu/social-security-coordination/>

⁴ В недавнем постановлении Суда Европейского Союза от 26/05/2011, C-485/07, подчеркивается, что распоряжение соглашения или решение общественного совета постоянная практика Суда считает распоряжением прямого действия в том случае, когда содержит четкое и понятное принуждение, исполнение которого и его последствия не обусловлены применением какого-либо другого акта (см. постановление от 4 мая 1999 г., дело C-262/96, и цитируемое там законодательство).

⁵ См. Пост. Суда г.Гориция № 212/2011 См. также Пост. Суда г.Удине № 530/2010, однозначное в оценке возможных случаев дискриминации: бывш. ст.4 законодательного постановления 215/2003 и ст.44 законодательного постановления 286/98 против Государственной администрации, не соблюдающей правило неприменения внутренних норм, несоответствующих нормам ЕС; Пост. Суда г.Гориция № 506/2010; Пост. Суда г.Гориция № 351/2010; Пост. Суда г.Монца № 36/2011.

⁶ Из Руководства «Распоряжения ЕС по социальному обеспечению – Права тех, кто перемещается в Европейском Союзе» под редакцией Европейской Комиссии – Генеральный Директорат Занятости и социальных вопросов и равных возможностей Секция ЕЗ

Он посвящен нормам ЕС, касающимся социального обеспечения. Создан генеральным директором Занятости и социальных вопросов Европейской Комиссии. Кроме законодательных текстов и ряда поясняющих заметок, на нем можно найти наиболее часто задаваемые вопросы.

<http://ec.europa.eu/citizensrights>

Дает практические ответы, по вопросам о свободном передвижении и о правах граждан на территории ЕС. Кроме того, дает советы по поводу тех шагов, которые граждане могут осуществлять для преодоления проблем с реализацией собственных прав и, наконец, отправляет их к органам (официальным или независимым, на уровне ЕС, национальном или местном), которые могли бы далее помочь им.

<http://ec.europa.eu/europedirect>

Предлагает информацию по всем темам, связанным с ЕС, и, кроме того, отправляет заинтересованных к другим источникам информации или консультациям на европейском, национальном, региональном и местном уровнях.

<http://europa.eu/solvit/>

Помогает найти неформальные разрешения исков, связанных с неправильным применением европейских норм общественными властями. Solvt – это сеть, созданная Европейской Комиссией и государствами-членами ЕС с целью решать проблемы, возникающие у граждан вследствие неверного применения норм Европейского Союза.

Далее приводим другие полезные Интернет-сайты

Для информации по координации, касающейся социального обеспечения в Европе:

<http://ec.europa.eu/social-security-coordination>

<http://ec.europa.eu/social-security-directory>

<http://ehic.europa.eu>

<http://www.tress-network.org>

Для информации по свободному передвижению работников:

<http://ec.europa.eu/free-movement-of-workers/>

Для информации по национальным системам, касающимся социального обеспечения:

<http://www.ec.europa.eu/missoc>

7. Постановления Конституционного Суда по правомочности ст. 80 п. 19 1. 388/2000

Верховный суд в последние годы неоднократно высказывался о постановлениях, касающихся случаев, в которых гражданам третьих стран, проживающим в соответствии с законом, было отказано в доступе к социальным услугам – компенсации за сопровождение, пенсии по инвалидности, выплате по инвалидности, компенсации за посещаемость - поскольку они не имеют статуса гражданина на долгосрочном проживании, владельцем вида на жительство ЕС для граждан на долгосрочном проживании или постоянного вида на жительство, выданного в соответствии со ст.9 законодательного постановления 286/98⁷.

Во всех судебных решениях Суд объявил незаконность ст.80 п.19 закона 388/2000 в той его части, где он требует наличия постоянного вида на жительство, за нарушение статей 2, 3, 10, 32 и 38 Конституции.

Первые постановления, как, например, № 306/2008 и № 11/2009, устанавливают, что неконституционно обуславливать доступ к социальному обеспечению владением постоянным видом на жительство, так как он не был выдан лишь по причине отсутствия минимального предусмотренного дохода, поскольку неразумно требовать этот пункт условий выдачи от людей с тяжелой степенью инвалидности и которые, следовательно, не в состоянии работать.

Последнее постановление, № 187/2010, устанавливает незаконность ст.80 п. 19 1. 388/2000, потому что это противоречит ст.14 CEDU - Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод - и ст.1 Первого Дополнительного Протокола в интерпретации Страсбургского суда. Ст.14 CEDU предусматривает для государств-членов ЕС запрет на дискриминацию доступа к защищаемым правам по признаку национальности, в то время как ст.1 Первого Дополнительного Протокола рассматривает владение имуществом как право человека, достойное защиты. Согласно судебной практике Европейского суда в Страсбурге, в понятие «имущество» должны быть включены необлагаемые налогом услуги социального обеспечения.

Неприемлемым моментом Совет посчитал проверку того, удовлетворяют ли предлагаемые меры, в этом случае пособие по инвалидности, первоочередным нуждам, таким как пропитание, недоступным иначе.

Если это так, тогда любое различие между гражданами и иностранцами, проживающими в соответствии с законом, противоречит процитированным распоряжениям CEDU⁸.

Если социальная помощь является средством для выживания человека, различия в обращении к гражданам и иностранцам не допускаются. Все средства, которые считаются основными - даже в свете заявлений Страсбургского Суда – названы Судом «параметрами неизбежного равенства». И тогда нельзя больше ссылаться на

⁷ См. Постановления Конст. Суда № 306/2008, 11/2009, 187/2010 и пост. Конст. Суда № 285/2009

⁸ Лиссабонский Договор предусматривает согласие с CEDU (ст.6 Трактата о Европейском Союзе - TUE). При согласии основные права, гарантируемые Европейской Конвенцией (CEDU), становятся частью права ЕС, будучи основными положениями.

8. Споры продолжаются ...

Вслед за этими постановлениями не последовало изменение процедур допуска к социально-экономическим пособиям, а только умножились обращения к судье в урегулировании трудовых споров, который регулярно подтверждает право на предоставление социальных пособий проживающим в соответствии с законом гражданам, отвечающим необходимым требованиям, даже не владельцам вида на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании, как это утвердил Совет. Такая ситуация кажется нам ненормальной и указывает на неправильное, если не на нездоровое функционирование системы: гражданин должен получить отказ от общественной администрации в запросе на социальную помощь, чтобы потом в гражданском споре получить полное признание права на эту помощь из юрисдикционного органа.

9. Некоторые заключительные мысли

Давайте еще раз взглянем в свете вышеизложенного на категории граждан, имеющих доступ к мерам социального обеспечения, предмету нашего обсуждения. В следующей таблице кратко обобщены результаты, вытекающие из описанных в общих чертах правовых рамок.

Социальная экономическая помощь	Что это такое	Категория граждан третьих стран, допущенных к пользованию этой помощью	Условия получения
Социальная выплата	Экономическое пособие, причитающееся лицам старше 65 лет, находящимся в тяжелом материальном положении	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании; Гражданин, проживавший в 2 и более государствах-членах Сообщества, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники; Члены семей гражданина ЕС и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники, не являющиеся гражданами ЕС; Политический беженец, его супруг(а) и оставшиеся (в случае смерти беженца)	Непрерывное проживание на территории страны на протяжении хотя бы 10 лет; доход; возраст

		<p>родственники; Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой; Лицо, не имеющее гражданства, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого человека) родственники; Гражданин/работник из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, проживающий на законных основаниях, и члены его семьи.</p>	
--	--	--	--

Выплата по инвалидности	Экономическое пособие, причитающееся людям с частичной гражданской инвалидностью в возрасте от 18 до 65 лет, с ограничением трудоспособности от 74%	Гражданин, проживающий в стране на законных основаниях, не разово или эпизодически	Медицинские, доход, возраст
Пенсия по нетрудоспособности	Экономическое пособие, причитающееся людям с полной (100%) инвалидностью в возрасте от 18 до 65 лет	Гражданин, проживающий в стране на законных основаниях, не разово или эпизодически	Медицинские, доход, возраст
Компенсация за сопровождение	Пособие, выделяемое только на основании ограниченных возможностей, причитающееся людям с полной инвалидностью или с полной слепотой, любого возраста, нуждающимся в постоянном уходе за ними	Гражданин, проживающий в стране на законных основаниях, не разово или эпизодически	Медицинские
Компенсация за посещаемость	Экономическое пособие, причитающееся людям с гражданской	Несовершеннолетний, проживающий на законных основаниях	Медицинские, доход и возраст

	инвалидностью, младше 18 лет, посещающим реабилитационные или терапевтические процедуры в специализированных клинических центрах, а также школы или центры профессионального образования		
--	--	--	--

Пенсия людям с полной слепотой	Экономическое пособие, причитающееся людям с полной слепотой, в возрасте от 18 лет	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании; Гражданин, проживавший в 2 и более государствах-членах Сообщества, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники; Члены семьи гражданина ЕС и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники, не являющиеся гражданами ЕС; Политический беженец, его супруг(а) и оставшиеся (в случае смерти беженца) родственники; Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой; Лицо, не имеющее гражданства, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого человека) родственники; Гражданин/работник из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, проживающий на	Медицинские, доход, возраст
---------------------------------------	--	---	-----------------------------

		законных оснований, и члены его семьи.	
Пенсия людям с практической слепотой	Экономическое пособие, причитающееся людям с практической слепотой, любого возраста	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании; Гражданин, проживавший в 2 и более государствах-членах Сообщества, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники; Члены семей гражданина ЕС и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники, не являющиеся гражданами ЕС; Политический беженец, его супруг(а) и оставшиеся (в случае смерти беженца) родственники; Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой; Лицо, не имеющее гражданства, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого человека) родственники; Гражданин/работник из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, проживающий на законных основаниях, и члены его семьи.	Медицинские и доход
Особая компенсация людям с практической слепотой	Пособие, причитающееся людям практической гражданской	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;	Медицинские

	слепотой, вне зависимости от возраста и дохода	Гражданин, проживавший в 2 и более государствах-членах Сообщества, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники; Члены семьи гражданина ЕС и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники, не являющиеся гражданами ЕС; Политический беженец, его супруг(а) и оставшиеся (в случае смерти беженца) родственники; Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой; Лицо, не имеющее гражданства, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого человека) родственники; Гражданин/работник из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, проживающий на законных основаниях, и члены его семьи.	
Необратимая пенсия для глухих	Пособие, причитающееся глухим в возрасте от 18 до 65 лет	Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании; Гражданин, проживавший в 2 и более государствах-членах Сообщества, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина)	Медицинские, доход, возраст

		<p>родственники; Члены семьи гражданина ЕС и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники, не являющиеся гражданами ЕС; Политический беженец, его супруг(а) и оставшиеся (в случае смерти беженца) родственники; Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой; Липо, не имеющее гражданства, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого человека) родственники; Гражданин/работни к из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, проживающий на законных основаниях, и члены его семьи.</p>	
Компенсация по коммуникации	<p>Пособие, причитающееся в любом возрасте только на основании ограниченных возможностей, получаемое вне зависимости от материального положения</p>	<p>Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании; Гражданин, проживавший в 2 и более государствах- членах Сообщества, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники; Члены семьи гражданина ЕС и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники, не являющиеся гражданами ЕС;</p>	Медицинские

		<p>Политический беженец, его супруг(а) и оставшиеся (в случае смерти беженца) родственники;</p> <p>Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой;</p> <p>Лицо, не имеющее гражданства, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого человека) родственники;</p> <p>Гражданин/работник из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, проживающий на законных основаниях, и члены его семьи.</p>	
Замещающая социальная выплата	<p>Ежемесячная вспомогательная выплата и пенсия по инвалидности для гражданских инвалидов, также как необратимая пенсия для глухих, заменяются социальной выплатой по исполнении человеком 65 лет</p>	<p>Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;</p> <p>Гражданин, проживавший в 2 и более государствах-членах Сообщества, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники;</p> <p>Члены семьи гражданина ЕС и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники, не являющиеся гражданами ЕС;</p> <p>Политический беженец, его супруг(а) и оставшиеся (в случае смерти беженца) родственники;</p> <p>Человек, имеющий статус</p>	<p>Медицинские, доход, возраст</p>

		<p>находящегося под дополнительной защитой;</p> <p>Лицо, не имеющее гражданства, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого человека)</p> <p>родственники;</p> <p>Гражданин/работник из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, проживающий на законных основаниях, и члены его семьи.</p>	
<p>Материнское пособие в ведении коммун</p>	<p>Экономическое пособие матерям, которые не получают никаких других материнских пособий социального обеспечения или экономических</p>	<p>Имеющий вид на жительство ЕС для граждан на долгосрочном пребывании;</p> <p>Гражданин, проживавший в 2 и более государствах-членах Сообщества, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина)</p> <p>родственники;</p> <p>Члены семьи гражданина ЕС и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина)</p> <p>родственники, не являющиеся гражданами ЕС;</p> <p>Политический беженец, его супруг(а) и оставшиеся (в случае смерти беженца)</p> <p>родственники;</p> <p>Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой;</p> <p>Лицо, не имеющее гражданства, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого человека)</p> <p>родственники;</p>	<p>Доход (грань ISE)</p>

		Гражданин/работник из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, проживающий на законных основаниях, и члены его семьи.	
Пособие для семей с 3 и более несовершеннолетними детьми в ведении коммун	Экономическое пособие в поддержку семей с совместно проживающими 3 и более детьми	Гражданин, проживавший в 2 и более государствах-членах Сообщества, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники; Члены семьи гражданина ЕС и оставшиеся (в случае смерти этого гражданина) родственники, не являющиеся гражданами ЕС; Политический беженец, его супруг(а) и оставшиеся (в случае смерти беженца) родственники; Человек, имеющий статус находящегося под дополнительной защитой; Лицо, не имеющее гражданства, члены его семьи и оставшиеся (в случае смерти этого человека) родственники; Гражданин/работник из Марокко, Туниса, Алжира и Турции, проживающий на законных основаниях, и члены его семьи.	Доход (грань ISE)

Табл. 2

В таблице мы учли постановления Совета, ограничиваясь уточненной формулировкой списка потенциальных бенефициаров только тех услуг, по делам о которых суд вынес решение: компенсация за сопровождение, пенсия по нетрудоспособности, выплата по инвалидности и компенсация за посещаемость.

На самом деле мы считаем, что логика суда, который удалил из нашего распоряжения ст. 80 с. 19 l. 388/2000, ограничивая сферу действия статьи 41 законодательного постановления 286/98, относится ко всем социальным пособиям, а не только к тем, которые позднее явились темой приказов об отмене.

Кроме того, постановление 187/2010 не может не заставить нас задуматься о законности объема сферы социальных пособий. Присутствуют все параметры из вышеупомянутого постановления: социальное пособие – это экономическая помощь лицам старше 65 лет, находящимся в тяжелом материальном положении, не получающим пенсию, либо получающим, но ниже минимального уровня. Конечно, пособие представляет собой основное средство существования этих лиц неработоспособного возраста и не имеющих других средств к существованию. В свете этого положения можем ли мы поставить в зависимость признание этой меры от владения видом на жительство ЕС для граждан на долгосрочном проживании, или таким образом мы нарушим ст.14 CEDU и ст.1 Первого Дополнительного Протокола, по свободной интерпретации Страсбургского Суда? Кроме того, есть еще одно условие, вызывающее большое недоумение: десятилетнее непрерывное проживание. Согласно уже ставшей постоянной судебной практике CGUE, продолжительность проживания как условия доступа к определенным социальным услугам, может представлять собой форму косвенной дискриминации. Существует косвенная или скрытая дискриминация, когда на вид нейтральными правилами на самом деле стремятся содействовать национальным и даже местным жителям, которым легче выполнить это требование, чем другим. В этом случае, ценз оседлости не менее десяти лет в Италии ставит в невыгодное положение граждан Сообщества и определенные категории граждан третьих стран, защищенных европейскими нормами.

Наконец, в графе, о пособиях для семей, имеющих 3 и более несовершеннолетних детей, бывшая ст.65 закона 448/98, мы не указали обладателей вида на жительство ЕС для граждан на долгосрочном проживании, поскольку считаем целесообразным дожидаться результатов иска, поданного ASGI⁹.

Мы далеки от желания делать выводы по такому сложному вопросу, но хотелось бы пожелать как можно скорейшего законодательного вмешательства по наведению порядка в этой области.

⁹ См., тем не менее, Пост. Суда г.Гориция № 506/2010; Пост. Суда г.Гориция № 351/2010; Пост. Суда г.Монца № 36/2011, распространяющих на граждан на долгосрочном пребывании право на получение пособий для многодетных семей; и Пост. Суда г.Монца от 9/3/2011, в котором перед Верховным Судом ставится вопрос о конституционной легитимности ст. 65 l. 448/98.

Библиография и нормативные ссылки

- Руководство «Предписания ЕС по социальной помощи - Права передвигающихся в Европейском Союзе» под ред. Европейской комиссии – Генеральный Директорат Занятости и социальных вопросов и равных возможностей Секция ЕЗ;
- Иск ASGI от 24/06/2010, поданный в Европейскую комиссию, по дискриминационным аспектам и противоречиям с правом ЕС регионального закона FVG 24 мая 2010 г. о защите семьи и поддержке ответственного материнства и отцовства;
- Иск ASGI от 06/04/2011, поданный в Европейскую комиссию, по нарушению права ЕС допуска граждан третьих стран, владеющих видом на жительство ЕС для граждан на долгосрочном проживании, политических беженцев и граждан, находящихся под дополнительной защитой, к услугам по поддержке семейного бюджета и рождаемости. Прямая дискриминация по национальности;
- Иск ASGI от 06/04/2011 по нарушению права ЕС допуска граждан третьих стран, владеющих видом на жительство ЕС для граждан на долгосрочном проживании, к услугам по поддержке семейного бюджета и рождаемости. Прямая дискриминация по национальности.
- Нота Европейской комиссии – Генеральный директорат Юстиции вниманию Постоянного представителя Италии в Европейском Сообществе: Запрос информации EU – Pilot по предполагаемым нарушениям Италией директивы 2004/38/СЕ;
- Документ Президиума Совета – Департамент по координации Общеευропейской политики, Структура Миссии по процедурам о нарушениях от 2/3/2011;
- Нота Европейской Комиссии С82011)2146 от 6/4/2011 о наложении штрафа Итальянской Республике, бывш. ст.258 TFUE;
- Постановление (ЕС) 883/2004; Постановление (ЕС) 987/2009; Постановление (ЕС) 988/2009; Постановление (ЕС) 1408/71; Постановление (ЕС) 859/2003; Постановление (ЕС) 1231/2010;
- Приложение I прав. №. 883/2004; Приложение X прав. №. 988/2009;
- Директива 2004/83/ЕС; Директива 2004/38/ЕС; Директива 2003/109/ЕС; Директива 2003/86/ЕС; Директива 2000/43/ЕС; Директива 2000/78/ЕС;
- Евро-Средиземноморское Соглашение между ЕС и Королевством Марокко, Евро-Средиземноморское Соглашение между ЕС и Республикой Тунис, Евро-Средиземноморское соглашение между ЕС и Республикой Алжир, Евро-Средиземноморское Соглашение между ЕС и Турцией, Дополнительный Протокол Союзного Соглашения, Решение 3/80 Союзного Совета;
- Пост. № 40/2011 Конст.Суда; Пост. №. 187/2010 Конст.Суда; Пост. №. 11/2009 Конст.Суда; Пост. № 306/2008 Конст.Суда; Расп. № 285/2009 Конст.Суда; Пост. № 168/1991 Конст.Суда; Пост. № 64/1990 Конст.Суда; Пост. № 389/1989 Конст.Суда; Пост. № 113/1985 Конст.Суда; Пост. № 170/1984 Конст.Суда; Пост. № 177/1981 Конст.Суда; Пост. № 176/1981 Конст.Суда;

- CGUE 26 мая 2011 C-485/07; CGUE 26 апреля 2010 C-92/07; CGUE 22 июня 1989, C- 103/88; CGUE 25 октября 1979, C- 159/78; CGUE 15 октября 1986, C- 168/85; CGUE 2 марта 1988, C- 104/86;
- Законодательное постановление 286/98 и дальн. измен. ; Законодательное постановление 30/07 и дальн. измен.; Ст. 27 Законодательного постановления 251/07; Законодательное постановление 215/03; Законодательное постановление 216/03;
- CEDU, пост. 400080/07 от 28/10/2010; CEDU пост. 46368/06 от 09/07/2009;
- Цирк. INPS №. 9 от 22/01/2010, Сообщение INPS № 12712 от 21/05/2007; Цирк. INPS №. 62 от 6/04/2004; Цирк. INPS №. 118 от 1/7/2003;
- Протокольное письмо DGTf/II/277/Fam от 10/06/2005 Министерства Труда и Социальной политики; Нота Министерства внутренних дел от 19/05/2004;
- Женевская Конвенция о статусе беженцев от 28/07/1951, ратифицированная con l. n. 722/1954;
- Закон 448/98; Закон 328/2000; ст. 80 Закона 388/2000; ст. 49 Закона 488/99; DM 306//1999; DM 452/2000; законодательное постановление 151/2001; DM 337/2001;
- Пост. Суда г.Равенна № 361/2010; Пост. Суда г.Удине № 530/2010; Пост. Суда г.Гориция № 212/2011; Пост. Суда г.Виченца № 1684/2011; Пост. Суда г.Брешиа № 1009/2011; Пост. обл. админ. Суда области Ломбардия № 1238/2011; Пост. Суда г.Монтепульчано № 27/2010; Пост. Суда г.Генуя № 3/3/2010; Пост. Суда г.Монтепульчано № 51/2011; Пост. Суда г.Гориция № 506/2010; Пост. Суда г.Гориция № 351/2010; Пост. Суда г.Монца № 36/2011; Пост. Суда г.Монца от 9/3/2011;
- Хартия Европейского Союза по правам человека, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод; Трактат о Европейском Союзе, Трактат о Функционировании Европейского Союза, Конституция Итальянской Республики.

Акронимы и сокращения

ASGI: Ассоциация юридического изучения иммиграции

CE: Европейское Сообщество

CEDU: Европейская конвенция «О защите прав человека и основных свобод»

C. Cost.: Конституционный Суд

Cost.: Конституция

CGUE: Суд Европейского Союза

Dlgs.: Законодательное постановление

INPS: Национальный Институт социального страхования

ISE: Индикатор материального положения

L.: закон

PSE: электронный вид на жительство

SLP: на длительном проживании

TFUE: Трактат о Функционировании Европейского Союза

TUE: Трактат о Европейском Союзе

UE: Европейский Союз