

Paolo Fasano 著述

合作者： Mario Silvestri, Simona Centonze e  
Elena Starna

感谢下列人员的宝贵帮助： Raffaella Sutter (Comune di Ravenna), Arianna Boni (Comune di Cervia) Walter Citti, Alberto Guariso (ASGI), Luca Pacini (ANCI), Andrea Stoppini (Regione Emilia Romagna), Andrea Maurenzi (Ancitel), Viviana Bussadori (Rete regionale ER contro le discriminazioni), Lorenzo Vianelli ( Coop. soc. Persone in Movimento), Iliara Capucci (UIL Ravenna), Mirella Rossi (CGIL Ravenna), Elisa Fiorani (CISL), Barbara Monti (ItalUIL), Dilva Fava (Inca CGIL), Claudio Cavina (Inas CISL), Andrea Caruso (Centro Immigrati del Comune di Ravenna), Giovanna Santandrea (Nodo di raccordo di Ravenna della rete regionale contro le discriminazioni)

特别感谢人民自由研究所和内政部移民署和  
AR 技术服务

翻译者： Elena Morandi 和 Qiu Yue

## 目录

前言	3 页
1. 社会救助	4 页
2. 经济补贴	5 页
3. 国家与大区间司法权力机构的划分	9 页
4. 欧盟的权利	10 页
4.1 方针 2003/109/CE	11 页
4.2 方针 2004/83/CE	12 页
4.3 规定 (CE) 883/2004, 987/2009, 988/2009	12 页
4.4 方针 2004/38/CE	14 页
4.5 规定 (UE) 1231/2010	14 页
4.6 欧盟同突尼斯、摩洛哥、 阿尔及利亚与土耳其间的欧-地中海协议	15 页
4.7 总结	16 页
5. 与欧盟法规冲突的不可应用内部规范	17 页
6. 其他保护形式	19 页
7. 宪法法庭对 388/2000 第 80 条的判决	20 页
8. 持续争议	22 页
9. 最终思考	22 页
书目与参考规范	29 页
首字母缩写与简写	31 页

## 前言

这项工作源于意大利管理系统在处理第三国家正规居留居民的社会医疗中所遇到的困难。

在多年严重的法律空白后，1998 年 Turco-Napolitano<sup>40</sup> 号法令之后也收入在法规 286/98 中，意大利终于赋予了第三国家居民权利与义务的组织形式。实际上，在宪法第十条第 2 条中有述：外国人的司法状态要由对应的国际法和规章来规定，一直到 40/98 法令出现，为了保证其基本权利在没有任何基本法规下根据紧急事务处理逻辑来实施办法。之后的几年内，在欧盟和联邦制两个基本政治体实行的影响和强烈刺激下，出现了许多结构上并不严谨的修订法规来确定实施和权利中的矛盾。

从移民的角度来看，福利的享受在不同权利机关中交叉且有时会出现争议：大区拥有社会救助相关的权利机构，然而国家拥有能确定救助的必要最低限度上的专用权利机构。同时，欧盟在移民领域内不断的提出措施办法，在里斯本条约和欧盟行使职责协议的第 79 条（以下记作 TFUE）是移民政治法规的基础。对于意大利，宪法（第 117 条第 2 点小字 a 与 b）赋予了国家移民相关的专属权利，但也必须同欧盟法规的大部分理论相交叉。不同级别的权利机关造成了移民法规与管理办法的破碎，从政治历史上来看抑制了公共开销与福利系统的重组。

结果就在众人的眼皮之下：法律上的实施困难性；管理方法应用上的不一致与不确定性；国家、地方机构与第三国家居民间多发生争议；社会协调与机构权威性带来的严重影响。

同样，改革也由于这些现象而步履维艰，涉及基本法或构建个体权利的社会保障准则的

实施在不同的大区甚至是在不同省、市，在当地管理机构的办公室间截然相反。

我们不可能以深入的去为每个市政府颁布公告来分发公房，这样会格式化外国人的进入条件；或规定外国人在某市纳税并交纳其他费用作为获取家庭住所的基本权利。理所应当的地域机关的自主性显然不能够翻译成“家庭联邦制”或者“DIY”，这将对公文中联邦制过程的滑稽模仿。

本手册的目的在于重复已有福利的基本措施的介入方式，着重强调由国家、欧盟以及高级法院规定及担保的理论，尽可能在操作员内形成唯一的框架来认知自己的责任和权利节点。移民也能够提高对其权利和可介入措施的认识。期待立法机关为千万人的生活的关键领域内发挥其应有的作用。

## 1. 社会救助

286/98 法令第 41 条规定，拥有居留时长不小于一年的居民与对待意大利居民的程序方法相同。“以供应物品、福利、经济、社会救助等目的，包括受麻风病、结核病、聋哑人、盲人、残疾人以及贫苦影响的人”

意大利语居民和正常居留的移民之间的等同性在国家立法机关操作有着实质上的限制。移民个体根据 286/98 法令第 41 条将作为 328/2000 法案“社会服务与操作整合体系实现的框架法案”所规定的措施受益人。可是正常居留的第三方国家居民却被排除介入 448/98 法令第 65 条规定的家庭成员超过 3 个或多个未成年子女的补助之外，但政治庇护以及受 2010 发放的补助保护名单内的人员除外（2010 年一月第九号 INPS）。448/98 法令第 66 条建立，

151/2001 法令第 74 条扩大的生产补贴仅适用于拥有居留卡以及避难者母亲；也就是说社会补贴与经济补助仅针对于法令 3888/2000 第 80 条 19 点内规定的欧盟居民长期居留的拥有者（以下记做 SLP）。

从 2009 年一月一日起，133/2008 法令第 20 条第 10 点指出作为享受社会补贴的要求为在意大利内连续居住至少 10 年。

## 2. 经济补助

本指南内经济补贴的主体为拥有法规确定条件的居民（收入、年龄、健康等），有别于支付救济与救助基金的人。所以是普通范围内的措施办法。

下面我们会根据权利机关及相关深入要求叙述。

**Assegno sociale（社会补贴）**：面向于年龄超过 65 岁有严重经济问题的人的经济补贴。从 2009 年一月一日起，要求于意大利内居住十年。

**Assegno di invalidità（伤残补贴）**：面向年龄从 18 岁到 65 岁，伤残级别至少为 74%，且收入低于规定最高限额的部分伤残经济补贴。

**Pensione di inabilità（无工作能力补贴）**：面向年龄从 18 岁到 65 岁且收入低于规定最高限额的 100% 全伤残经济补贴。

**Indennità di accompagnamento（陪护补贴）**：面向任何年龄且不与经济条件挂钩的有需要连续看护的全伤残或全盲人士的补贴

**Indennità di frequenza（交通补贴）**：面向小于 18 岁得伤残人士用于频繁去往专业复健或理疗中心、学校或职业培训中心的补贴，收入需低于规定的最高限额。

**Pensione dei ciechi parziali o ventesimisti (半盲抚恤金)**: 面向于任何年龄且收入需低于规定的最高限额的半盲人士的经济补贴。

**Indennità speciale per ciechi parziali o ventesimisti (半盲特别津贴)**: 面向于半盲人士的津贴，不受年龄和收入限制。

**Pensione non reversibile per sordi (聋人不可转换抚恤金)**: 面向于年龄在18到65岁间的聋人抚恤金且收入需低于规定的最高限额。

**Indennità di comunicazione (通信补贴)**: 面向于任何年龄不受经济条件制约的伤残补贴。

**Assegno sociale sostitutivo (代用社会补贴)**: 用于伤残人士的伤残抚恤金以及每月补贴，也就是聋人不可转换抚恤金在满65岁时如果收入低于规定的最高限额，会替换成社会补贴。

**Assegno di maternità di competenza dei Comuni (市政职权母婴生产补贴)**: 用于在收入要求规定下 (ISE) 未享受任何救济津贴或生产补贴的女士的经济补贴。

**Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori di competenza dei Comuni (市政职权家庭成员有至少三名未成年人补助)**: 用于维持家庭成员有至少三名未成年人并符合收入要求规定 (ISE) 的经济补贴  
我们会根据第三国居民的类型与救济机构或办理手续责任机关网站上指示的受益条件列出如下的表格

社会经济补助	内容	外国居民类型	要求
<b>Assegno sociale 社会补贴</b>	有严重经济状况年龄超过 65 岁人群的经济补贴	PSE CE SLP 拥有者；政治庇护及其团聚配偶；补助保护对象及其团聚配偶	连续居住至少 10 年，收入，年龄
<b>Assegno di invalidità 伤残补贴</b>	年龄 18 到 65 岁之间，伤残至少 74% 以上伤残人士经济补贴	PSE CE SLP 拥有者	健康、收入、年龄
<b>Pensione di inabilità 无工作能力补贴</b>	伤残 100%，年龄在 18 到 65 岁之间残疾人士的经济补贴	PSE CE SLP 拥有者	健康、收入、年龄
<b>Indennità di accompagnamento 陪护补贴</b>	面向任何年龄且不与经济条件挂钩的有需要连续看护的全伤残或全盲人士的补贴	PSE CE SLP 拥有者	健康
<b>Indennità di frequenza 交通补贴</b>	面向小于 18 岁得伤残人士用于频繁去往专业复	PSE CE SLP 拥有者	健康与收入

	健或理疗中心、学校或职业培训中心的补贴		
<b>Pensione dei ciechi totali</b> <b>全盲抚恤金</b>	超过 18 岁 得全盲经济 补助	PSE CE SLP 拥 有者	健康、 收入、 年龄
<b>Pensione dei ciechi parziali o ventesimisti</b> <b>半盲抚恤金</b>	任何年龄的 半盲经济补 助	PSE CE SLP 拥 有者	健康与 收入
<b>Indennità speciale per ciechi parziali o ventesimisti</b> <b>半盲特别津贴</b>	不与年龄和 收入挂钩的 半盲经济补 助	PSE CE SLP 拥 有者	健康
<b>Pensione non reversibile per sordi</b> <b>聋人不可转换 抚恤金</b>	18 到 65 岁 之间聋人补 贴	PSE CE SLP 拥 有者	健康、 收入、 年龄
<b>Indennità di comunicazione</b> <b>通信补贴</b>	不与经济状 况挂钩的任 意年龄伤残 人士补贴	PSE CE SLP 拥 有者	健康
<b>Assegno sociale sostitutivo</b> <b>代用社会补贴</b>	用于伤残 人士的伤 残抚恤金 以及每月 补贴，也 就是聋人 不可转换 抚恤金在 满 65 岁 时会替换 成社会补 贴	PSE CE SLP 拥 有者	健康、 收入、 年龄
<b>Assegno di maternità di competenza dei Comuni</b> 市政职 权母婴生产补	未享受其他 补贴或生产 津贴的产妇 经济补贴	PSE CE SLP 拥 有者； 政治庇 护；	收入 (ISE 标 准).

贴		补助保 护对象	
<b>Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori di competenza dei Comuni 市政职权家庭成员有至少三名未成年人补助</b>	家庭核心成员有至少三个未成年子女的经济补贴	政治庇 护; 补助保 护对象	收入 (ISE 标 准).

表 1

### 3. 国家与大区间司法权力机构的划分

2001 年宪法第五章改革推翻了国家与大区间司法权利机构的部分划分标准，将所有不再委托刚给国家权利机构的项目赋予给大区。大区因此拥有了在宪法第 117 条点 4 内未留给国家的每种项目上的通用权利也叫剩余权利，以及在相同条目内点 3 列出的所有项目上的竞争权利。

社会救助落在了大区的剩余权利机关内，但是国家留有专有权利机关用于确定境内保证补贴的必要分级（宪法第 117 条点 2）。

法令 328/2000 先前定义了构建社会补助最低级别的干预方式。特别要记住的是支持家庭责任性的措施办法，包括治疗补贴以及支持生产和父亲责任性的干预方式；贫苦处境的女性和支持收入社会补贴；有经济状况下对未成年人的干预方式（第 22 条点 2 和第 16 条点 3）。讨论支持出生率、家庭、父母职能的一般补助，本质上因为受到了宪法或国际公约的明确保护，所以必须应当保持一致对居住人口保持统一性，这其中包括合法居留的外国人（法令 328/2000 第 2 条点 1 点 2）

由 151/2001 法令第 74 条指出的生产补助作为基本补贴，应当进入支持未享受其他补助女性的责任性生产措施办法，同时家庭成员有至少三名未成年人补助应作为支持家庭收入及抵抗贫穷的补贴。

这样的概念体系本应能保证所有 328/2000 法令内第 2 条点 1 对象的介入：意大利公民、欧盟公民、根据 286/98 法令第 41 条规定划分的外国人，也就是有效期至少一年的居留所有人。

可是 448/98 法令的第 65 和 66 条，151/2001 法令的 74 条以及 388/2000 法令的 80 条点 19 打破了这个模式图，排出掉了来自第三方国家公民的拥有至少三名未成年子女补贴的受益。

另外非常矛盾的问题是在将来会出现很戏剧化的事情，如果一个大区规定两个级别来介入社会补助：一个用于所有公民，必要补贴受限；另一个专用于欧盟及意大利公民的补贴。

宪法法庭在 40/2011 号判决中排除了这种可能性，因为社会立法的最终目的要支持别人过渡困难的需要时期而国籍不能作为排除标准。不同的是，人们可能会受到暴露在困苦条件下的风险而且法律会被合理性和一致性理论上的矛盾风险所盖过。在法庭之前的其他审判中，已经支持了国家立法机关可以限制外国人介入仅在境内的然偶或曲折方式下在资金资源的限制下才做考虑。也澄清说，情况的出现不是临时性而是持续性的，因此不存在处理的合理差异且会侵犯到宪法第 2，3，38 条。

根据宪法法庭 40/2011 审判，第三方国家居民应当进入大区福利措施办法中，即使这些办法超出了最低级别。

## 4. 欧盟的权利

欧盟总是高度关注并介入成员国移民领域以及其国家法规。

在 2009 年十二月的里斯本协定中，移民进入了自由、安全和公正的领域，欧盟同成员国之前行使了竞争性权利。竞争性权利的定义意味着成员国可以在欧盟还没有行使或决定出让其权利时可以立法（TFUE 第 2 条点 2）。

根据 TFUE 的第 79 条，欧盟在今后会上开拓移民通用政策，不再是国家政策的叠加而是有组织并能保证第三方国家公民的平等处理。

接下来将简短的介绍一些欧盟的公文，它们在某些案例中有区分第三方国家的公民分属来对应欧盟居民所享受的社会权利。将根据欧洲唯一许可的基本原则下的完整干预来谈到欧盟成员国的法律约束力。

### 4.1 方针 2003/109/CE

此方针根据意大利 3/2007 法令修订了 286/98 法令第 9 条，建立了长期居留第三方国家公民的状态（以下简称 SLP）以及在成员国内此身份的识别方式。目的时保障这类居民在欧盟范围内一系列与欧盟公民所享受的类似统一权利。

此方针认可了处理的等同性，即允许成员国限制必要的补贴，包括最低收入标准、疾病和妊娠辅助，家长辅助及长期辅助。

意大利立法机关不能再方针的接受地点及之后使用这种义务，因此不能限制也不能排除他人在社会救助中的介入。

出于这个原因 ASGI-移民法律研究协会向欧洲议会提交了正规的申请，将 SLP 从

448/1998 法令第 65 条内的有至少三名未成年子女的核心家庭补贴中排除。

ASGI 认为我们明显侵犯了欧盟权利，因为处理的等同性理论在相同的方针内定义的限制内是可以违背的。2001 年四月八日，欧盟以大区和与我们处理不同的有社会特征的地点作为参考确定了意大利侵犯了 SLP 的处理等同性权力。当此案例作为违反前 TFUE 第 258 条欧盟法启动时，成员国应当在两个月内回复欧洲议会，在缺少适当的说明时可以召开国家违约于欧盟法庭（以下记作 CGUE）的争议大会。

#### **4.2 方针 2004/83/CE**

此方针由 251/07 法规通过，在第 27 条确立了庇护状态和补助保护的人员，处理方式与对意大利公民的社会救助一样。从 INPS 的网站显示，介入到社会补助已经扩展到了庇护者和补助保护人群。根据网站上的说明，生产补贴和多人口家庭补贴仅适用于某些城市（22/01/2010 的 INPS n. 9 INPS 及 21/05/2007 的 INPS n. 12712 del）

#### **4.3 规定 (CE) 883/2004, 987/2009, 988/2009**

这些规定自 2010 年 5 月 1 日起生效，用于协调成员国的福利体系。目的是为了保障不同司法下对欧盟内部人员的平等处理。除附件内规定的某些例外以外，会应用全部社会保障制度。社会保障意味着不服从机关方自行处理的评估，而只能根据法规规定的要求来认可。这些事项超越了救助与救济之间自古以来习惯为常的区别。

对于意大利来说，这个范围非常之广，例如包括救助补助：伤残补贴、无工作能力抚恤金、陪护补贴、社会补贴等；津贴，用于支持家庭和生产的福利措施办法等。

受益人是欧盟公民及其家庭成员和遗孤，此外还可以是非欧盟更甚者为居住在成员国的避难者及其家庭成员和遗孤。

如下，根据规定(CE) 883/2004第三条列出一份补贴表格:

- a) 疾病补贴;
- b) 母亲及父亲的生产补贴;
- c) 伤残补贴;
- d) 老年补贴;
- e) 遗孤补贴;
- f) 工伤以及职业病补贴;
- g) 死亡补贴;
- h) 失业补贴;
- i) 提前退休补贴;
- j) 家庭补贴;
- l) 非贡献特别补贴

对于 j 点的家庭补贴，意思是所有针对于家庭的补贴，但规定中附录 I 内提及的食品补贴以及出生或领养特别补贴除外。在此附录内，意大利没有任何立法发放出生特别补贴（婴儿补助、出生补贴等）。在规定的 988/2009 的附录 X 内，意大利指出了如何介入非贡献特别补贴:

- 无收入人群社会抚恤金（1969年4月30日第153号法令）
- 伤残抚恤金、补贴、津贴（1971年3月30日第118号法令，1980年2月11日第18号法令，1988年11月23日第508号法令）
- 聋哑人抚恤金与津贴（1970年5月26日第381号法令与1988年11月23日第508号法令）
- 盲人抚恤金与津贴（1970年5月27日第382号法令与1988年11月23日第508号法令）
- 合并抚恤金处理手续（1952年4月4日第218号、1983年11月11日第638

- 号、1990年12月29日第407号法令)
- 合并伤残补助（1984年6月12日第222号法令）
- 社会补贴（1995年8月8日第335号法令）
- 社会增长补贴（1988年12月29日第544号法令第1条点1、12及其后续修订）

面向于我们论述的补贴落在如下的应用规定中

#### **4.4 方针 2004/38/CE**

对于此方针，意大利利用30/07法令扩大平等处理的权利给那些轮流居住在一个或多个成员国的人，依照父母关系也包括欧盟居民的非欧盟的家庭。同时他们会享受到同国家居民的介入社会补内的平等处理。这项平等关系在2010年五月一日实施的规定883/2004中的社会安全部分中得到重申。规定确定了在没有基于实施补贴的立法下家庭的基本定义，包括配偶、未成年子女、成年子女。根据方针38，定义涉及到配偶、性伴侣（意大利没有）、直系亲属以及配偶的直系亲属、小于21岁的直系后代以及配偶的后代。

#### **4.5 规定 (UE) 1231/2010**

这项规定从2011年1月1日起实施，将规定883/2004,987和988/2009的内容扩展到了成员国内第三方国家合法居住的公民中，其所有方面未与欧盟内某国家有互通关系。我们讲的是外国公民的移民途径有扩展至两个或多个成员国并且根据这个事实，欧盟要认可其同国内公民介入社会补贴内处理的等同性。目的依然是评估及保障人员和劳工的自由流动理论的有效性。

例如，一位马其顿公民在德国合法工作过，之后迁入意大利正常居住或一个阿尔巴尼亚公民在迁入意大利之前在希腊正常居住生活工作过，都完全符合属于这项规定的受益人。着重指出的是，规定要进入欧盟认可的大部分规范之中。

有力度和价值的法令公文不仅会限制成员国同时也针对公民个体和公共机关。它们可以根据欧盟官方报纸内的发布立即生效而不需要在国家权利内辗转。它们可以直接应用在任意成员国内并且应当尊重国内的管理、当局、司法和补贴机关。

应当重申，在国内或大区法令与欧盟的规定有抵触时，应优先考虑欧盟规范。在这种情况下，申请人应当向所有权利机关和职能法庭要求直接应有欧盟规范。

#### **4.6 欧盟同突尼斯、摩洛哥、阿尔及利亚与土耳其间的欧-地中海协议**

欧盟同地中海国家签订了协议，其限制力不仅针对欧盟也针对每个成员国。同突尼斯、摩洛哥、阿尔及利亚与土耳其的协议包括在社会保障中不区分这些国家的劳工及其家庭。同摩洛哥王国之间的欧-地中海协议的第 65 条点 1 和 2 中规定：

*“... 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”.*

同突尼斯共和国之间的协议内含有特征条款，同时同阿尔及利亚共和国之间的欧-地

中海协议的第 69 条指出，作为受益人的等同处理性，即“协议内的合法居住或工作在相应国家领土内的国家公民”。

最终，同土耳其之间的合作协议内规定了正常居住在成员国的土耳其劳工及其家庭或同一国家公民的遗孤在介入社会保障体系内的平等处理性。<sup>1</sup>这些协议直接限制了欧盟及其成员国，构建了欧盟法的完整性<sup>2</sup>。

对于这些国家正常居住或合法工作在意大利的公民及其家庭，居留许可建立起了与其有效时长无关的介入社会保障的合法身份。

#### 4.7 总结

简要的说，第三方国家公民会享受到合法居住欧盟国公民的同等待遇，包括：

- 政治庇护及其家庭和遗孤
- 无国籍人士、其家庭及其遗孤
- 补贴保护对象
- 生活在至少两个成员国的公民，其家庭及其遗孤
- 欧盟居民的非欧盟家庭及遗孤
- 长期居留许可的所有者
- 摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚和土耳其的劳工和公民及其家庭

我们需要了解的是如何应用这些规定的。操作工会检查是否存在这样的条件或者仅仅考虑欧盟CE SLP居留的持有者作为唯一的参考标准吗？出于这个考虑，可以看网站和接受手续机关的资料卡。

---

<sup>1</sup> n. 3/80 第 2, 3, 4 号解释了规定 n. 1408/71 的一些说明，之后从 2010 年 5 月 1 日起被 (CE) n. 883/2004 替代

<sup>2</sup> 见欧洲议会网站：欧盟权利来源；见 CGUE2011 年 5 月 26 日最新判决 C-485/07，针对 3/80 决议以及土耳其 CEE 协议在成员国内的直接应用

所以推广相应多语种的信息来优化这方面的法规和介入第三方国家公民的手续的常识很必要，见以下规定的效果 883/2004, 987 - 988/2009, 1231/2010和方针38/2004, 83/2004与 109/2003 及4.6章。

## 5. 与欧盟法规冲突的不可应用内部规范

像 CGUE 和多数宪法法庭判决中重申的那样，在解释上不能达成一致时，与欧洲规定相冲突的内部规范应当优先考虑欧盟法。另外所有的执行法规条例的权利机关即作为管理行为执行中的公共管理国家法官在执行其司法权利时，不可应用与欧盟规定不兼容的内部规范（宪法法庭 11.07.1989, n. 389）。“个人出于检查管理行为以及认为管理法应用了方针规定而没有应用不兼容的国家规范时在国家法官面前援引某方针的规定是非常矛盾的” (CGUE, 1989 年 6 月 22 日, C-103/88,).

我们这里要说的不是要废除或取消内部规范而不是去应用。

出于这个目的，除欧洲法庭的宣判和规定以外，我们对能直接应用的内部条例和所有的欧盟规定（方针、协议等）非常感兴趣，如果它们有不加条件有足够准确的法律价值和力度，能够抵御住同盟国不履行和不兼容的内部规定（C.Cost. 18.04.1991, n. 168）。

在欧盟和第三方国家之间的协议内所包含的规定中，可能会被直接认为在任何时刻都包含清晰和准确的义务，其执行和效果不会从属于某高级文书的采用（CGUE, 26 maggio 2011, C-485/07）<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> CGUE 足金一次的判决中，26/05/2011, C-485/07, 根据司法，法庭重申了协议的规定或协会的建议与决定要直接考虑其有效性，在任何时间都要含有明确、未加条件、可操作的理论。在这种情况下，公民可以申请不使用相违背的内部规范 (1999.5.4 判决, 诉讼 C-262/96).

在规定的期限内没有被成员国接受方针的情况下：如果规定很清晰明确会立即被应用而且对于未履行的成员国的条例很有效并且可以看做在强调受欧洲规范保护其权利的公民个体。

总结，司法机关作在管理行为上有责任不应用与欧盟法规定相抵触的内部规范<sup>4</sup>。也就是说对于意大利的操作人员来说，强烈的代表了改革保护机构以保证在出现不兼容的国内或大区法律时有必要及立即应用联盟规章制度。

像我们之前看到的，这个理论在没有公正法庭颁布法规和条例外是有用的，同时对于其他有力度和价值的法规公文和方针，仅仅在其足够准确且无外加条件下才会被应用(C.Cost. 23.04.1985, n. 113)。

除此之外，国家立法机构应当利用欧盟规范来修订不兼容的内部法规，同时不去应用法规是一种解决冲突有互相矛盾的规范的一种方式。这种内部计划内的需要有法律的确定性有联系；在欧洲这一级别上，考虑到欧盟法高于国家法的优先理论，代表了构建成员国明确义务的并保证了必要的有效性(C.Cost. 11.07.1989, n. 389, v., 欧洲议会： 1979.10.25 判决, 诉讼 159/78; 1986.10.15 判决, 诉讼 168/85; 1988.3.2 判决, 诉讼 104/86)。

---

<sup>3</sup> CGUE 足金一次的判决中，26/05/2011, C-485/07, 根据司法，法庭重申了协议的规定或协会的建议与决定要直接考虑其有效性，在任何时间都要含有明确、未加条件、可操作的理论。在这种情况下，公民可以申请不使用相违背的内部规范 (1999.5.4 判决, 诉讼 C-262/96)。

<sup>4</sup> 见 Gorizia 法院 n. 212/2011 及 Udine 法院 n. 530/2010, 在区别前 215/2003 第 4 条及 4286/98 第 44 条针对公共管理不应用与欧盟不兼容内部规范; Gorizia 法院 n. 506/2010; Gorizia 法院 n. 351/2010; Monza 法院 n. 36/2011.

## 6. 其他保护形式<sup>5</sup>

受欧盟规范保护的公民不能直接去欧盟公证法庭而是要向欧洲议会提交一份针对成员国的控诉以标识措施办法（法规、规定或管理条例）或其国家惯用的与欧盟法理论或规定相违背的法律。不需要说明公开也不会对提交人造成危害。可是因为上诉是会受检查且可能被接受并侵犯到欧盟法。议会有权利在任何地点向CGUE提出侵犯权益上诉。

公正法庭在应用欧盟规定、在单一案件的应用性以及对国家法规的解释上出现疑问时将成为重要的角色。因此在国家法官行使权利时应当解释清楚可能会限制其决定的欧洲规范。

详细内容可以查看网站

[http://ec.europa.eu/eu\\_law/your\\_rights/your\\_rights\\_it.htm#1depot](http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_it.htm#1depot)

其他信息工具和解决欧盟规定中出现的问题可参阅因特网站:

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

专用于社会保障相关的欧盟规范，由欧盟议会社会事务与就业总局负责维护。除法规原文和一些列说明注释外还可以找到许多常见的问题。

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

回复手续、自由提问以及欧盟内部公民权利上的问题。还可以超越问题之上对其行使权

<sup>5</sup> 取自“欧盟关于社会保障指南，权利在欧盟内的转移”，由欧洲议会E3社会事务、机会平等与就业总局编撰

利的途径提出建议及为可能会帮助到他的机关提供向导（欧盟、国家、地域性机关或组织）

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

提供所有与欧盟相关以及欧洲、国家、大区及本地级别的咨询信息。

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

提供公共机关方非正确使用欧洲规范上诉相关的信息。Solvit由欧洲议会及成员国建立，目的在于解决公民个体在受到欧盟规范的不正确使用上的问题。

其他实用的网址

欧洲社会保障相关的条例信息：

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

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

<http://ehic.europa.eu>

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

劳工自由辗转相关的信息：

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

社会保障相关国家系统的信息：

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

## 7. 宪法法庭对 388/2000 第 80 条的判决

最近几年内，高级法庭反复发表了没有长期居留、CE SLP 居留或根据 286/98 第 9 条发放的居留卡<sup>6</sup>的第三方国家正常居住公民被拒绝介入救助补贴、陪护补贴、无工作能力抚恤金、伤残补贴、交通补贴的相关案例

在全部的判决中，法庭声明了 388/2000 法令中第 80 条点 19 的不合法性，因为居留卡侵犯到了宪法的第 2, 3, 10, 32 及 38 条。最初的判决，像 11/2009 和 306/2008 确立了在没有发出证明缺少规定的最低收入时，

限制拥有居留卡介入救助补助是违宪行为，同时对有严重伤残即无能力工作的人提出收入要求是不合理的。

最终 187/2010 确立了法令 388/2000 第 80 条 19 点的不合法性，因为与 CEDU 的第 14 条即欧洲维护人权及自由基础协议以及根据斯特拉斯堡法庭解释的附件协议第一条相矛盾。CEDU 第 14 条规定了成员国禁止根据国际区分保护权利的介入，同时第一附加协议的第一条认为保护人权是一种财产的属性。根据斯特拉斯堡欧洲法庭的司法政策包含了财产及社会保障非贡献性补贴。

评审委员会假定了如果规定的措施办法在这种情况下伤残补贴要作为支持个人去满足人类需要以其他方式是不可能的，这样的检查也是无效的。检查过这个条件，法庭陈词说任何在公民与合法居住的外国人的区分都是与 CEDU 的规定相矛盾的<sup>7</sup>。

如果补贴代表着一种人类生存的措施办法，是不允许存在公民和外国人之间的不平等的。斯特拉斯堡法庭阐明：所有的认为必要的补救办法都应由法庭作为平等处理的参数来指出。不能拿收入要求不足来做参考。

法庭也指出基本权益的核心是要体现出保证人类生存的基本需要，这对于国家立法机关是不可以根据国籍来进行不同的操作的。在国家规定了措施办法去面对这些需要的时候，不能够根据国籍来建立处理中的不平等性。

---

<sup>6</sup> 宪法法庭 n. 306/2008, 11/2009, 187/2010 与宪法法庭 n. 285/2009 判决

<sup>7</sup> 里斯本协议接受了 CEDU 条款 (欧盟协议第 6 条)，接受了欧洲协议保障的基本权利作为联盟权益的基本理论

## 8. 持续争议

接下来，这个判决并没有格式化救助经济补助程序，而是激增了关于满足要求的合法居住公民的救助补贴权利以及由委员会确定的非 CE SLP 居留拥有者的劳工司法诉讼。这种处境看似不正常，表明了体系不恰当的运转：公民拒绝公共管理方的救助补贴申请，通过争议手段从司法机关方的认可来获得。

## 9. 最终思考

综上所述，我们再从新看一下福利措施办法的分类。下边的表格总结了源自法定框架内的结果。

社会经济补贴	内容	可介入的居民类型	要求
社会补贴	有严重经济状况年龄超过 65 岁人群的经济补贴	PSE CE SLP 拥有者； 至少在两个成员国居住过的公民、其家庭及遗孤； 欧盟公民的非欧盟家庭与遗孤； 政治避难者、其家庭与遗孤； 补贴保护对象； 无国籍人士、其家庭及遗孤； 合法居住的摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚及土耳其劳工、公民及其家庭	连续居住至少 10 年、 收入、年龄

<b>伤残补贴</b>	年龄 18 到 65 岁 之间，伤残至少 74%以上 伤残人士经济 补贴	非偶然方式 合法居留的 公民	健康、收 入、年龄
<b>无工作能 力补贴</b>	伤 残 100%，年 龄在 18 到 65 岁 之间 残疾人士的 经济补贴	非偶然方式 合法居留的 公民	健康、收 入、年龄
<b>陪护补贴</b>	面向任何 年龄且不 与经济条 件挂钩的 有需要连 续看护的 全伤残或 全盲人士 的补贴	非偶然方式 合法居留的 公民	健康
<b>交通补贴</b>	面向小于 18 岁 得 伤残人士 用于频繁 去往专业 复健或理 疗中心、 学校或职 业培训中 心的补贴	合法居留的 未成年人	健康、收 入、年龄
<b>全盲抚恤 金</b>	超过 18 岁 得全盲经济 补助	PSE CE SLP 拥有者； 至少在两个 成员国居住 过的公民、 其家庭及遗 孤； 欧盟公民的 非欧盟家庭	健康、收 入、年龄

		与遗孤； 政治避难者、其家庭与遗孤； 补贴保护对象； 无国籍人士、其家庭及遗孤； 合法居住的摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚及土耳其劳工、公民及其家庭	
<b>半盲抚恤金</b>	任何年龄的半盲经济补助	PSE CE SLP 拥有者； 至少在两个成员国居住过的公民、其家庭及遗孤； 欧盟公民的非欧盟家庭与遗孤； 政治避难者、其家庭与遗孤； 补贴保护对象； 无国籍人士、其家庭及遗孤； 合法居住的摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚及土耳其劳工、公民及其家庭	Sanitari e reddituali
<b>半盲特别津贴</b>	不与年龄和收入挂钩的半盲经济补助。	PSE CE SLP 拥有者； 至少在两个成员国居住过的公民、其家庭及遗孤； 欧盟公民的非欧盟家庭与遗孤； 政治避难	健康

		与遗孤； 补贴保护对象； 无国籍人士、其家庭及遗孤； 合法居住的摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚及土耳其劳工、公民及其家庭	
<b>聋人不可转换抚恤金</b>	18 到 65 岁之间聋人补贴	PSE CE SLP 拥有者； 至少在两个成员国居住过的公民、其家庭及遗孤； 欧盟公民的非欧盟家庭与遗孤； 政治避难者、其家庭与遗孤； 补贴保护对象； 无国籍人士、其家庭及遗孤； 合法居住的摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚及土耳其劳工、公民及其家庭	健康、收入、年龄
<b>通信补贴</b>	不与经济状况挂钩的任意年龄伤残人士补贴	PSE CE SLP 拥有者； 至少在两个成员国居住过的公民、其家庭及遗孤； 欧盟公民的非欧盟家庭与遗孤； 政治避难者、其家庭与遗孤； 补贴保护对象；	健康

		无国籍人士、其家庭及遗孤； 合法居住的摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚及土耳其劳工、公民及其家庭	
<b>代用社会补贴</b>	用于伤残人士的伤残抚恤金以及每月补贴，也就是聋人不可转换抚恤金在满 65 岁时会替换成社会补贴	PSE CE SLP 拥有者； 至少在两个成员国居住过的公民、其家庭及遗孤； 欧盟公民的非欧盟家庭与遗孤； 政治避难者、其家庭与遗孤； 补贴保护对象； 无国籍人士、其家庭及遗孤； 合法居住的摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚及土耳其劳工、公民及其家庭	健康、收入、年龄
<b>市政职权母婴生产补贴</b>	未享受其他补贴或生产津贴的产妇经济补贴	PSE CE SLP 拥有者； 至少在两个成员国居住过的公民、其家庭及遗孤； 欧盟公民的非欧盟家庭与遗孤； 政治避难者、其家庭与遗孤； 补贴保护对象； 无国籍人士、其家庭	收入(ISE 限额)

		及遗孤； 合法居住的 摩洛哥、突 尼斯、阿尔 及利亚及土 耳其劳工、 公民及其家 庭	
<b>市政职权 家庭成员 有至少三 名未成年 人补助</b>	家庭核心成 员有至少三 个未成年子 女的经济补 贴	至少在两个 成员国居住 过的公民、 其家庭及遗 孤； 欧盟公民的 非欧盟家庭 与遗孤； 政治避难 者、其家庭 与遗孤； 补贴保护对 象； 无国籍人 士、其家庭 及遗孤； 合法居住的 摩洛哥、突 尼斯、阿尔 及利亚及土 耳其劳工、 公民及其家 庭	收入(ISE 限 额)

表 2

表中我们考虑到了委员会的判决，同时相关的案例法庭会限制补贴权利受益人的表格绘制，如下：陪护津贴、无工作能力抚恤金、伤残补助和交通补贴。实际上我们认为法庭的考虑是从 388/2000 第 80 条 19 点删除的条例，在 286/98 法令的第 41 条的应用环境

下有限制性，这种因素考虑到了所有救助补贴而不仅仅是判决关注的那几项。

判决 187/2010 不能不让我们质疑社会补贴的合法性。由上述判决中出现的全部衡量标准：社会补助是一种用于超过 65 岁人群在有严重经济状况下未享受领取某种抚恤金时的经济津贴。补助毫无疑问对某些不再工作以及不享受其他补助来源的人来说代表的是一种必要的生活工具。根据这次判决我们能够对持有 CE SLP 居留的人服从认可这种措施办法吗？或者根据斯特拉斯堡法庭提供的解释，以这种方式危害到 CEDU 第 14 条和第一附加协议的第 1 条的权益了吗？

此外，另一个要求让人及其茫然：连续居住 10 年。根据 CGUE 的司法体制，居住者的高龄作为确定可否介入补助的要求可以代表一种间接的区别待遇形式。间接或掩饰下的区别待遇在中性规范下，人们人文是对国内或本地人的优待，他们可以比他人更容易达到要求。在这种情况下，至少要求意大利内居住 10 年的要求对受欧洲规范保护的第三方国家和欧盟公民来说是一种劣势条件。

最后，关于家庭成员有至少三名未成年子女的补助，法令 448/98 的前 65 条没有指出 CE SLP 居留，所以我们在等待 ASGI 提交的声明<sup>8</sup>。

对这种复杂的内容作出的结论越长，我们就越会希望能够安置此领域内的司法干预早些出现。

## 书目及参考规范

- “欧盟关于社会保障的规定 - 您的权利, 当移动在欧洲联盟” 由欧洲委员会组织 - 总局就业, 社会事务和平等机会部E3;
- 投诉到欧洲委员会2010年6月24日ASGI歧视性分析, 并与区域法欧盟法律2010年5月24日家庭和养育子女的支持FVG保护的对比;
- 投诉的违反欧盟法律的欧盟委员会2011年6月4日ASGI在第三国举行的欧盟长期居民, 难民和政治支持保护性能子公司持有许可证的国民访问负载的家庭和出生率, 直接歧视的国籍;
- 投诉的违反欧盟法律对第三国持有长期在家庭和出生负载支持性能居留许可的国民接触到 2011 年 6 月 4 日 ASGI 欧洲委员会, 直接基于国籍的歧视
- 欧洲委员会的注意 - 总司, 律政司在意大利常驻代表欧洲联盟的注意: 欧盟调查 - 意大利的指令 2004/38/CE 试点涉嫌违反;
- 理事会主席的文件-对欧盟的政策, 为2011年2月3日的侵权诉讼团结构协调部;
- 注CE 82011, 2146 2011年6月4日欧洲委员会的正式通知根据艺术。 258 TFEU反对, 意大利共和国;
- - (CE) 883/2004 规; (CE) 987/2009 规定; (CE) 988/2009 规; (CE) 1408/71 规定; (CE) 859/2003 规定; (UE) 1231/2010 规定;
- 附带 I 规定 883/2004; 附带 X 规定 988/2009;
- 指令 2004/83/CE; 指令 2004/38/CE; 指令 2003/109/CE; 指令 2003/86/CE; 指令 2000/43/CE; 指令 2000/78/CE;
- 欧洲 - 地中海欧盟与摩洛哥王国之间的欧盟和突尼斯共和国欧洲 - 地中海协定, 欧洲 - 地中海欧盟与阿尔及利亚共和国协定, 欧洲 - 地中海欧盟与土耳其的协定, 附加议定书的结盟协定, 决定3协议80协会;
- 40/2011 宪法法院的裁决; 87/2010 宪法法院的裁决; 11/2009 宪法法院的裁决; 306/2008 宪法法院的裁决; 285/2009 宪法法院的裁决; 168/1991 宪法法院的裁决;

- 64/1990 宪法法院的裁决；389/1989 宪法法院的裁决；113/1985 宪法法院的裁决；170/1984 宪法法院的裁决；177/1981 宪法法院的裁决；176/1981 宪法法院的裁决；
- CGUE 2011年5月26日 C-485/07；CGUE 2010年4月26日 C-92/07；CGUE 1989年6月22日，C-103/88；CGUE 1979年10月25日，C-159/78；CGUE 1986年10月15日，C-168/85；CGUE 1988年3月2日，C-104/86；
  - 法令286/98；法令30/07；27条款法令251/07；法令215/03；法令216/03；
  - CEDU, 28/10/2010 裁决 400080/07；CEDU 09/07/2009 裁决 46368/06；
  - 22/01/2010Inps 通知 9 号，21/05/2007 INPS 通知 12712 号；06/04/2004 Inps 通知 62号；1/7/2003Inps 通知 118号；
  - 10/06/2005 DGTf/II/277/Fam劳动和社会事务部，内政部的注意19/05/2004；关于在日内瓦难民地位的公约上28/07/1951，批准由法无1954分之722；
  - 法律 448/98；法律 328/2000；art. 80 法律 388/2000；art. 49 法律 488/99；DM 306//1999；DM 452/2000；法令. 151/2001；DM 337/2001；
  - Ravenna法院的裁决 361/2010；Udine法庭命令 530/2010；Gorizia 法庭命令 212/2011；Vicenza法庭命令1684/2011；Brescia法庭命令 1009/2011；TAR Lombardia 法院的裁决 1238/2011；Montepulciano 法院的裁决27/2010；Genova 3/3/2010法庭命令；Montepulciano 法院的裁决51/2011；Gorizia法庭命令506/2010；Gorizia 法庭命令 351/2010；Monza 法庭命令 36/2011；Monza法庭命令9/3/2011；
  - 宪章的基本权利，对于人权和基本自由的保护，马斯特里赫特条约，欧洲联盟，意大利宪法条约运作的欧洲公约。

### 首字母缩写与简写

ASGI: 移民司法研究协会  
CE: 欧共体  
CEDU: 维护人权及基本自由欧洲协议  
C. Cost.: 宪法法庭  
Cost.: 宪法  
CGUE: 欧盟公正法庭  
法令.: 司法令  
INPS: 国家社会预防局  
ISE: 经济状况指数  
L.: 法令  
PSE: 电子居留  
SLP: 长期居留  
TFUE: 欧盟职能协议  
TUE: 欧盟协议  
UE: 欧盟

