Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 13ης Δεκεμβρίου 2011 [1]

Υπόθεση C-571/10

Servet Kamberaj
κατά
Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),
Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,
Provincia Autonoma di Bolzano

[αίτηση του Tribunale di Bolzano (Ιταλία)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Οδηγία 2000/43/ΕΚ — Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως των προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής — Οδηγία 2003/109/ΕΚ — Καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες στο έδαφος κράτους μέλους — Δικαίωμα ίσης μεταχειρίσεως όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία, όπως αυτές ορίζονται από την εθνική νομοθεσία — Δυνατότητα των κρατών μελών να περιορίζουν την ίση μεταχείριση ως προς την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία στα βασικά πλεονεκτήματα — Απόρριψη αιτήσεως για τη χορήγηση στεγαστικού επιδόματος — Λόγος απορρίψεως — Εξάντληση των κονδυλίων που προορίζονταν για τους πολίτες τρίτων χωρών»

1. Η κρινόμενη αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 2 ΣΕΕ, 6 ΣΕΕ, 18 ΣΛΕΕ, 45 ΣΛΕΕ και 49 ΣΛΕΕ, 1, 21 και 34 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης [2], καθώς και ορισμένων διατάξεων των οδηγιών 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής [3], και 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες [4]. Το Tribunale di Bolzano (Ιταλία) υποβάλλει επίσης ερωτήματα σχετικά με το άρθρο 14 της Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 [5], καθώς και με το άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 12.

2. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας την οποία κίνησε ο Servet Kamberaj, προσφεύγων της κύριας δίκης, κατά του Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Ινστιτούτου κοινωνικής στέγασης της αυτόνομης επαρχίας του Bolzano), της Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (Εκτελεστικού Συμβουλίου της Αυτόνομης Επαρχίας του Bolzano, στο εξής : Giunta provinciale), καθώς και της Provincia Autonoma di Bolzano (Αυτόνομης Επαρχίας του Bolzano), ως προς την άρνηση του IPES να του χορηγήσει, για το έτος 2009, το στεγαστικό επίδομα που προβλέπεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο k, του επαρχιακού

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.
2 — Στο εξής: Χάρτης.
3 — ΕΕ L 180, σ. 22.
4 — ΕΕ 2004, L 16, σ. 44.
5 — Στο εξής: ΕΣΔΑ.

νόμου 13 (legge provinciale n. 13), της 17ης Δεκεμβρίου 1998, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: επαρχιακός νόμος). Το μηνιαίο αυτό επίδομα, το οποίο έχει ως σκοπό τη συμπλήρωση του μισθώματος, προορίζεται για τους λιγότερο εύπορους μισθωτές.

I – Το νομικό πλαίσιο

Α – *Η νομοθεσία της Ένωσης*

3. Θα περιοριστούμε εδώ στην παράθεση των εφαρμοστέων διατάξεων της οδηγίας 2003/109, η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο των αναλύσεων που θα ακολουθήσουν.

4. Η δεύτερη, η τρίτη, η τέταρτη, η δωδέκατη και η δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής έχουν ως εξής:

«(2) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την ειδική σύνοδό του στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, δήλωσε ότι θα πρέπει να υπάρξει προσέγγιση του νομικού καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών προς εκείνο των υπηκόων των κρατών μελών και ότι στα άτομα που έχουν διαμείνει νομίμως σε κράτος μέλος επί περίοδο που θα προσδιορισθεί και τα οποία διαθέτουν άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος, θα πρέπει να χορηγείται εντός του εν λόγω κράτους μέλους, σύνολο ενιαίων δικαιωμάτων κατά το δυνατόν παραπλήσιων προς τα δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

(3) Συγκεκριμένα, η οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως, από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ και από τον Χάρτη.

(4) Η ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες στα κράτη μέλη αποτελεί στοιχείο-κλειδί για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, θεμελιώδους στόχου της Κοινότητας, ο οποίος ορίζεται στη συνθήκη.

[…]

(12) Προκειμένου να συσταθεί ένα πραγματικό μέσο για την ενσωμάτωση του επί μακρόν διαμένοντος στην κοινωνία στην οποία έχει εγκατασταθεί, οι επί μακρόν διαμένοντες θα πρέπει να απολαύουν ίσης μεταχείρισης με τους πολίτες του κράτους μέλους σε ευρύ φάσμα οικονομικών και κοινωνικών τομέων, δυνάμει των σχετικών όρων που ορίζονται στην παρούσα οδηγία.

(13) Όσον αφορά την κοινωνική αρωγή, η δυνατότητα περιορισμού των ωφελημάτων των επί μακρόν διαμενόντων στα βασικά εξ αυτών πρέπει να γίνεται κατανοητή υπό την έννοια ότι καλύπτει τουλάχιστον την ελάχιστη στήριξη του εισοδήματος, την αρωγή σε περίπτωση ασθένειας, κύησης, γονικής μέριμνας και μακροχρόνιας μέριμνας. Οι διαδικασίες χορήγησης των ωφελημάτων αυτών θα πρέπει να καθορισθούν από το εθνικό δίκαιο.»

5. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/109, τα κράτη μέλη χορηγούν το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στην επικράτειά τους νόμιμα και αδιάλειπτα κατά τα πέντε τελευταία έτη αμέσως πριν από την υποβολή της σχετικής αίτησης.

6. Το άρθρο 5 της οδηγίας αυτής προβλέπει τις προϋποθέσεις για την απόκτηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος. Τα κράτη μέλη μπορούν, σύμφωνα με την παράγραφο 1 της διάταξης αυτής, να απαιτούν από τον υπήκοο τρίτης χώρας να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει για τον ίδιο και για τα εξαρτώμενα από αυτόν μέλη της οικογένειάς του σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς

για τη συντήρηση του ιδίου/της ιδίας και των μελών της οικογενείας του/της, χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του οικείου κράτους μέλους, και ασφάλιση ασθένειας που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων, οι οποίοι συνήθως καλύπτονται για τους ημεδαπούς στο οικείο κράτος μέλος.

7. Δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από τους υπηκόους τρίτων χωρών να συμμορφωθούν με όρους ενσωμάτωσης, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.

8. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/109 έχει ως εξής:

«Ο επί μακρόν διαμένων απολαύει ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς όσον αφορά:

[…]

δ) την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία, όπως ορίζονται από το εθνικό δίκαιο·

[…]

στ) την πρόσβαση στα αγαθά και τις υπηρεσίες και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών που βρίσκονται στη διάθεση του κοινού, καθώς και στις διαδικασίες απόκτησης στέγης·

[…]».

9. Το άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την ίση μεταχείριση ως προς την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία στα βασικά πλεονεκτήματα.

Β– *Η εθνική νομοθεσία*

10. Δυνάμει του άρθρου 117 του Ιταλικού Συντάγματος, το κράτος είναι αποκλειστικώς αρμόδιο να ρυθμίζει νομοθετικώς θέματα κοινωνικής αρωγής μόνον όσον αφορά τον προσδιορισμό των βασικών επιπέδων των παροχών που σχετίζονται με τα πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία πρέπει να διασφαλίζονται σε όλη την εθνική επικράτεια. Πέραν αυτού, τη σχετική αρμοδιότητα έχουν οι επαρχίες.

11. Η οδηγία 2003/109 μεταφέρθηκε στην ιταλική έννομη τάξη με το νομοθετικό διάταγμα 3 (decreto legislativo n. 3) της 8ης Ιανουαρίου 2007[6], το οποίο ενσωμάτωσε τις διατάξεις της οδηγίας αυτής στο νομοθετικό διάταγμα 286 (decreto legislativo n. 286) της 25ης Ιουλίου 1998[7].

12. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 286/1998 προβλέπει ότι ο αλλοδαπός που έχει ισχύουσα άδεια παραμονής από πέντε τουλάχιστον ετών και που αποδεικνύει ότι διαθέτει εισόδημα μεγαλύτερο ή ίσο με το ποσό που καταβάλλεται ετησίως ως κοινωνικό επίδομα και, σε περίπτωση που η αίτηση αφορά τα μέλη της οικογενείας του, επαρκές εισόδημα και κατάλληλη κατοικία που πληροί τις ελάχιστες προϋποθέσεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου, μπορεί να ζητήσει από τον διοικητή της αστυνομίας τη χορήγηση άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος, τόσο για τον ίδιο όσο και για τα μέλη της οικογενείας του.

6 — *GURI* αριθ. 24, της 30ής Ιανουαρίου 2007, σ. 4.

7 — Συμπλήρωμα στην *GURI* αριθ. 191, της 18ης Αυγούστου 1998, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 286/1998.

13. Το άρθρο 9, παράγραφος 12, στοιχείο c, του νομοθετικού διατάγματος 286/1998, όπως τροποποιήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 3 της 8ης Ιανουαρίου 2007, ορίζει ότι, πέραν των διατάξεων που προβλέπονται για τους αλλοδαπούς που έχουν συνήθη διαμονή στην Ιταλία, ο δικαιούχος άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος έχει δικαίωμα στις παροχές κοινωνικής αρωγής και κοινωνικής ασφάλισης, στα επιδόματα υγειονομικής, σχολικής και κοινωνικής φύσεως και στις παροχές που αφορούν την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες που είναι διαθέσιμα στο κοινό, περιλαμβανομένης και της πρόσβασης στη διαδικασία απόκτησης κατοικίας στο πλαίσιο των δημόσιων προγραμμάτων στέγασης, με την επιφύλαξη αντίθετων διατάξεων και υπό την προϋπόθεση ότι αποδεικνύεται ότι ο αλλοδαπός διαμένει πράγματι στην εθνική επικράτεια.

14. Δυνάμει του άρθρου 3, τρίτο εδάφιο, του διατάγματος 670 του Προέδρου της Δημοκρατίας (decreto del Presidente della Repubblica n. 670) της 31ης Αυγούστου 1972[8], το οποίο έχει αυξημένη τυπική ισχύ, η Provincia Autonoma di Bolzano, λόγω της ειδικής σύνθεσης του πληθυσμού της, ο οποίος αποτελείται από τρεις γλωσσικές πληθυσμιακές ομάδες (την ιταλόφωνη, τη γερμανόφωνη και τη λαδινόφωνη), απολαύει ειδικής αυτονομίας.

15. Δυνάμει του άρθρου 8, υπό 25, του διατάγματος 670/1972, η αυτονομία αυτή περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη νομοθετική αρμοδιότητα σε θέματα κρατικής αρωγής και ενίσχυσης.

16. Το άρθρο 15, δεύτερο εδάφιο, του διατάγματος 670/1972 προβλέπει ότι η Provincia Autonoma di Bolzano, πλην εξαιρετικών περιπτώσεων, χρησιμοποιεί τα διαθέσιμα κονδύλια για σκοπούς κοινωνικής αρωγής, καθώς και για κοινωνικούς και πολιτιστικούς σκοπούς, κατ' απόλυτη αναλογία προς το μέγεθος κάθε γλωσσικής πληθυσμιακής ομάδας και σε συνάρτηση με την έκταση των αναγκών της ομάδας αυτής.

17. Το στεγαστικό επίδομα, που προβλέπεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο k, του επαρχιακού νόμου και που έχει ως σκοπό τη συμπλήρωση του μισθώματος που καταβάλλουν οι λιγότερο εύποροι μισθωτές, επιμερίζεται μεταξύ των τριών γλωσσικών πληθυσμιακών ομάδων της Provincia Autonoma di Bolzano βάσει των κριτηρίων του άρθρου 15, δεύτερο εδάφιο, του διατάγματος 670/1972.

18. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, του επαρχιακού νόμου ορίζει ότι τα κονδύλια που προορίζονται στις προβλεπόμενες από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο k, παρεμβάσεις πρέπει να επιμερίζονται μεταξύ των αιτούντων από τις τρεις γλωσσικές πληθυσμιακές ομάδες κατ' αναλογία προς τον σταθμισμένο μέσο όρο που αποτελεί συνάρτηση του μεγέθους των ομάδων αυτών —όπως αυτό προκύπτει από την τελευταία γενική απογραφή του πληθυσμού— και των αναγκών κάθε ομάδας. Κατά την παράγραφο 2 της διατάξεως αυτής, οι ανάγκες κάθε γλωσσικής πληθυσμιακής ομάδας προσδιορίζονται ετησίως βάσει των αιτήσεων που έχουν υποβληθεί κατά τα τελευταία δέκα έτη. Οι αιτήσεις για τη χορήγηση του στεγαστικού επιδόματος πρέπει να συγκεντρώνουν τουλάχιστον 25 μόρια.

19. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι ο υπολογισμός του αριθμητικού μεγέθους κάθε γλωσσικής πληθυσμιακής ομάδας πραγματοποιείται βάσει της τελευταίας γενικής απογραφής του πληθυσμού, καθώς και βάσει των δηλώσεων με τις οποίες όλοι οι Ιταλοί πολίτες ηλικίας άνω των δεκατεσσάρων ετών που κατοικούν στην Provincia Autonoma di Bolzano υποχρεούνται να γνωστοποιήσουν ότι ανήκουν σε μία από τις τρεις γλωσσικές πληθυσμιακές ομάδες.

8 — *GURI* αριθ. 301, της 20ής Νοεμβρίου 1972, στο εξής: διάταγμα 670/1972.

20. Οι πολίτες της Ένωσης που κατοικούν στο έδαφος της επαρχίας αυτής, ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα και πληρούν τις λοιπές προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η χορήγηση στεγαστικού επιδόματος οφείλουν, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 6, του επαρχιακού νόμου, να δηλώσουν ότι ανήκουν ή έχουν προσχωρήσει σε μία από τις τρεις γλωσσικές πληθυσμιακές ομάδες.

21. Δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 7, του επαρχιακού νόμου, η Giunta provinciale καθορίζει ετησίως το ύψος των κονδυλίων που προορίζονται για πολίτες κρατών, οι οποίοι δεν ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και για τους απάτριδες, οι οποίοι, κατά την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως, διαμένουν αδιαλείπτως και νομίμως από πέντε τουλάχιστον ετών εντός των ορίων της επαρχίας και έχουν ασκήσει επαγγελματική δραστηριότητα εντός της επαρχίας επί τρία τουλάχιστον έτη. Ο αριθμός των εκμισθωμένων κατοικιών που μπορούν να παραχωρηθούν στους εν λόγω αλλοδαπούς πολίτες και απάτριδες καθορίζεται με βάση τον σταθμισμένο μέσο όρο που αποτελεί συνάρτηση, αφενός, του συνολικού αριθμού των αλλοδαπών πολιτών και απατρίδων που πληρούν τα ως άνω κριτήρια και, αφετέρου, των αναγκών τους. Το ύψος των πιστώσεων για τα επιδοτούμενα προγράμματα στέγασης, οι οποίες προορίζονται για την αγορά, την κατασκευή και την ανακαίνιση κατοικιών που χρησιμοποιούνται ως πρώτη κατοικία, καθώς και για τα στεγαστικά επιδόματα, καθορίζεται επίσης με βάση τα ίδια κριτήρια.

22. Από την απόφαση 1885 (deliberazione n. 1885) της Giunta provinciale, της 20ής Ιουλίου 2009, σχετικά με το ύψος των κονδυλίων που προορίζονται για τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους απάτριδες, για το έτος 2009 (στο εξής: απόφαση 1885), προκύπτει ότι, στον σταθμισμένο μέσο όρο, το αριθμητικό μέγεθος των ομάδων αυτών πολλαπλασιάστηκε με συντελεστή 5, ενώ οι ανάγκες τους με συντελεστή 1.

23. Κατ' εφαρμογή των ως άνω κριτηρίων, το ύψος των κονδυλίων που προορίζονταν για τη χρηματοδότηση των στεγαστικών επιδομάτων, καθώς και για την αγορά, την κατασκευή και την ανακαίνιση κατοικιών προς εξυπηρέτηση των υπηκόων τρίτων χωρών και των απατρίδων καθορίστηκε στο 7,90 % του συνολικού ποσού των κονδυλίων που προβλέφθηκαν από το πρόγραμμα παρεμβάσεων για το έτος 2009.

II – Τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

24. Ο S. Kamberaj είναι Αλβανός υπήκοος, μουσουλμάνος το θρήσκευμα, ο οποίος ζει και εργάζεται σταθερά από το 1994 στην Provincia Autonoma di Bolzano. Είναι δε κάτοχος άδειας διαμονής αορίστου χρόνου.

25. Μέχρι το 2008 ελάμβανε το στεγαστικό επίδομα που προβλέπεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο k, του επαρχιακού νόμου [9].

26. Με επιστολή της 22ας Μαρτίου 2010, το IPES ενημέρωσε τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης ότι η αίτησή του για τη χορήγηση επιδόματος για το έτος 2009 είχε απορριφθεί, λόγω εξαντλήσεως του ποσού που είχε καθοριστεί από την απόφαση 1885 της Giunta provinciale, της 20ής Ιουλίου 2009, για τους υπηκόους τρίτων χωρών.

9 — Τόσο από την απόφαση περί παραπομπής όσο και από τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσε ο S. Kamberaj προκύπτει ότι ο τελευταίος λάμβανε τελικά επίδομα 550 ευρώ για μίσθωμα 1 200 ευρώ. Τα ποσά τα οποία επικαλέστηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ο S. Kamberaj δεν συμπίπτουν ακριβώς. Προκύπτει, πάντως, ότι το επίδομα στέγης κάλυπτε το μίσθωμα που κατέβαλλε ο S. Kamberaj σχεδόν κατά το ήμισυ.

27. Με προσφυγή που άσκησε στις 8 Οκτωβρίου 2010, ο προσφεύγων της κύριας δίκης ζήτησε από το Tribunale di Bolzano να αναγνωρίσει ότι οι καθών είχαν προβεί σε δυσμενή σε βάρος του διάκριση. Κατά τον ίδιο, νόμοι όπως ο ως άνω επαρχιακός νόμος είναι αντίθετοι, μεταξύ άλλων, με τις οδηγίες 2000/43 και 2003/109, καθόσον επιφυλάσσουν στους επί μακρόν διαμένοντες στην Ιταλία υπηκόους τρίτων χωρών μεταχείριση δυσμενέστερη από εκείνη που προβλέπεται για τους πολίτες της Ένωσης όσον αφορά τα στεγαστικά επιδόματα.

28. Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, η Provincia Autonoma di Bolzano υποστήριξε ότι η πρόβλεψη της αναλογικής κατανομής των επιδομάτων μεταξύ των γλωσσικών πληθυσμιακών ομάδων που διαμένουν στο έδαφός της είναι ο μόνος τρόπος να διαφυλαχθεί η κοινωνική ειρήνη μεταξύ των ατόμων που ζητούν κοινωνική στήριξη.

29. Κατά το αιτούν δικαστήριο, από τότε που θεσπίστηκε ο επαρχιακός νόμος, ο πληθυσμός που διαμένει στην Provincia Autonoma di Bolzano διακρίνεται σε δύο κατηγορίες, τους πολίτες της Ένωσης (Ιταλούς και μη), για τους οποίους η πρόσβαση στο στεγαστικό επίδομα εξαρτάται αδιακρίτως από την υποβολή της δήλωσης ότι ανήκουν ή έχουν προσχωρήσει σε μία από τις τρεις γλωσσικές πληθυσμιακές ομάδες, και τους υπηκόους τρίτων χωρών, για τους οποίους δεν απαιτείται τέτοια δήλωση.

30. Το εν λόγω δικαστήριο επισημαίνει ότι, το 2009, προκειμένου να ικανοποιηθούν όλες οι απαιτήσεις πρόσβασης σε κατοικία, μισθωμένη ή ιδιόκτητη, εγκρίθηκαν για την πρώτη κατηγορία πιστώσεις συνολικού ύψους 90 812 321,57 ευρώ (από τα οποία τα 21 546 197,57 ευρώ αφορούσαν το στεγαστικό επίδομα και τα 69 266 124 ευρώ αφορούσαν ενισχύσεις για την αγορά, την κατασκευή και την ανακαίνιση κατοικιών για την εξυπηρέτηση της ανάγκης για πρώτη κατοικία), ενώ για τη δεύτερη κατηγορία εγκρίθηκε η καταβολή συνολικά 11 604 595 ευρώ (από τα οποία τα 10 200 000 ευρώ αφορούσαν το στεγαστικό επίδομα και τα 1 404 595 ευρώ την αγορά, την κατασκευή και την ανακαίνιση κατοικιών για την εξυπηρέτηση της ανάγκης για πρώτη κατοικία.

31. Υπό το πρίσμα των στοιχείων αυτών, το Tribunale di Bolzano αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να ζητήσει από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί των ακολούθων προδικαστικών ερωτημάτων:

«1) Επιβάλλει η αρχή της υπεροχής (principe de primauté) του δικαίου της Ένωσης στον εθνικό δικαστή την υποχρέωση να εφαρμόζει πλήρως και αμέσως τις διατάξεις της νομοθεσίας της Ένωσης που έχουν απευθείας εφαρμογή και να μην εφαρμόζει τις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου που προσκρούουν στο δίκαιο της Ένωσης, έστω και αν οι διατάξεις αυτές έχουν θεσπιστεί κατ' εφαρμογή θεμελιωδών αρχών της συνταγματικής τάξης του κράτους μέλους;

2) Σε περίπτωση αντίθεσης του κανόνα του εσωτερικού δικαίου προς την ΕΣΔΑ, έχει ο εθνικός δικαστής, λόγω της παραπομπής του άρθρου 6 ΣΕΕ στην ΕΣΔΑ, την υποχρέωση να εφαρμόζει άμεσα το άρθρο 14 και το άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 12 και να μην εφαρμόζει τον αντίθετο κανόνα του εσωτερικού δικαίου, χωρίς να είναι υποχρεωμένος να υποβάλει προηγουμένως ερώτημα συνταγματικότητας στο εθνικό Συνταγματικό Δικαστήριο;

3) Αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα στα άρθρα 2 [ΣΕΕ] και 6 ΣΕΕ, στα άρθρα 21 και 34 του Χάρτη και στις οδηγίες 2000/43/ΕΚ και 2003/109/ΕΚ, εθνική (ορθότερα: επαρχιακή) ρύθμιση, όπως η περιεχόμενη στις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 15, [δεύτερο εδάφιο], του διατάγματος 670/1972 και των άρθρων 1 και 5 του επαρχιακού νόμου [...], καθώς και στην απόφαση της [...] 1885 [...], κατά το μέρος κατά το οποίο ανάγει σε σημαντικό παράγοντα, όσον αφορά τα επιδόματα που προβλέπει, και ιδίως το λεγόμενο "στεγαστικό επίδομα", την ιθαγένεια, επιφυλάσσοντας στους εργαζόμενους που διαμένουν στην εθνική επικράτεια από μακρού χρόνου, αλλά δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ένωσης, και στους απάτριδες δυσμενέστερη μεταχείριση απ' ότι στους (Ιταλούς ή άλλους) πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στην εθνική επικράτεια;

4) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στα πρώτο, δεύτερο και τρίτο ερώτημα, σε περίπτωση παράβασης γενικών αρχών της Ένωσης, όπως είναι η απαγόρευση των διακρίσεων και η αρχή της ασφάλειας δικαίου, εφόσον υπάρχει εθνική εκτελεστική ρύθμιση που επιτρέπει στον δικαστή "να διατάξει την παύση της βλαπτικής συμπεριφοράς, καθώς και οποιοδήποτε άλλο κατάλληλο μέτρο, ενόψει των συγκεκριμένων περιστάσεων, [για την παύση των] αποτελεσμάτων των διακρίσεων", και του επιβάλλει "να διατάξει την παύση της συμπεριφοράς ή της πράξης που δημιουργεί διακρίσεις, εφόσον εξακολουθεί να υπάρχει, καθώς και την εξάλειψη των αποτελεσμάτων", και επιτρέπει επίσης να καταρτιστεί, "εντός της προθεσμίας που τάσσεται με την απόφαση, με σκοπό την αποφυγή της επανάληψης της συμπεριφοράς αυτής, ένα σχέδιο εξάλειψης των διαπιστωθεισών διακρίσεων", έχει το άρθρο 15 της οδηγίας 2000/43/ΕΚ […], το οποίο προβλέπει ότι οι κυρώσεις πρέπει να είναι αποτελεσματικές, ανάλογες με την παράβαση και αποτρεπτικές, την έννοια ότι μεταξύ των διαπιστωθεισών διακρίσεων και των αποτελεσμάτων που πρέπει να εξαλειφθούν, ώστε να αποφεύγονται επίσης αδικαιολόγητες αντίστροφες διακρίσεις, περιλαμβάνονται και όλες οι παρεμπίπτουσες παραβάσεις που θίγουν τα υφιστάμενα τις διακρίσεις πρόσωπα, έστω και αν δεν είναι διάδικοι;

5) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο τέταρτο ερώτημα, αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα στα άρθρα 2 [ΣΕΕ] και 6 ΣΕΕ, στα άρθρα 21 και 34 του Χάρτη και στις οδηγίες 2000/43/ΕΚ [...] και 2003/109/ΕΚ [...], η εθνική (ορθότερα: επαρχιακή) ρύθμιση που επιβάλλει μόνο στους εξωκοινοτικούς πολίτες και όχι στους (Ιταλούς ή άλλους) κοινοτικούς πολίτες την υποχρέωση να πληρούν, πέρα από την υποχρέωση διαμονής εντός των ορίων της επαρχίας από πέντε τουλάχιστον ετών, η οποία ισχύει εξίσου για αμφότερες τις κατηγορίες αυτές, την επιπλέον προϋπόθεση τριετούς εργασίας, προκειμένου να λάβουν το στεγαστικό επίδομα;

6) Αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα στα άρθρα 2 [ΣΕΕ] και 6 ΣΕΕ και στα άρθρα 18 [ΣΛΕΕ], 45 [ΣΛΕΕ] και 49 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 1, 21 και 34 του Χάρτη, η εθνική (ορθότερα: επαρχιακή) ρύθμιση που προβλέπει ότι οι (Ιταλοί ή άλλοι) κοινοτικοί πολίτες, προκειμένου να λάβουν το στεγαστικό επίδομα, έχουν την υποχρέωση να υποβάλουν δήλωση ότι ανήκουν ή ότι προσχωρούν εθνοτικά σε μία από τις τρεις γλωσσικές πληθυσμιακές ομάδες του Άνω Αδίγη/Νότιου Τιρόλου;

7) Αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα στα άρθρα 2 [ΣΕΕ] και 6 ΣΕΕ και στα άρθρα 18 [ΣΛΕΕ], 45 [ΣΛΕΕ] και 49 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 21 και 34 του Χάρτη, η εθνική (ορθότερα: επαρχιακή) ρύθμιση που επιβάλλει στους (Ιταλούς ή άλλους) κοινοτικούς πολίτες την υποχρέωση να διαμένουν ή να εργάζονται εντός των ορίων της οικείας επαρχίας από πέντε τουλάχιστον ετών, προκειμένου να λάβουν το στεγαστικό επίδομα;»

III – Η ανάλυσή μας

32. Με τα επτά προδικαστικά ερωτήματα που μόλις προεκτέθηκαν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί προδήλως από το Δικαστήριο να εκδώσει απόφαση σχετική με το κατά πόσον είναι σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης το σύστημα που εφαρμόζεται από τον επαρχιακό νόμο για τα στεγαστικά επιδόματα. Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη του χαρακτήρα της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής και των ορίων που συνεπάγεται όσον αφορά την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, το τελευταίο δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί των πτυχών του συστήματος που υπερβαίνουν το πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης.

Α– *Επί του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων*

33. Κατ' αρχάς, είναι αναγκαίο να υπενθυμίσουμε εν συντομία τις σχετικές με την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου αρχές βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

34. Κατά πάγια νομολογία, η διαδικασία έκδοσης προδικαστικών αποφάσεων του άρθρου 267 ΣΛΕΕ αποτελεί ένα μέσο συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, χάρη στο οποίο το μεν παρέχει στα δε τα στοιχεία ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης που χρειάζονται τα δικαστήρια αυτά για την επίλυση των διαφορών επί των οποίων καλούνται να αποφανθούν [10].

35. Στο πλαίσιο της συνεργασίας αυτής, για τα προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ισχύει το τεκμήριο ότι είναι λυσιτελή. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να απορρίψει αίτηση που υπέβαλε εθνικό δικαστήριο παρά μόνον όταν προδήλως προκύπτει ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης που ζητεί το εθνικό δικαστήριο δεν έχει καμιά σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή, επίσης, όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει αποτελεσματική απάντηση στα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν [11].

36. Με γνώμονα αυτές ακριβώς τις αρχές πρέπει να εξεταστούν τα ερωτήματα που έθεσε το Tribunale di Bolzano.

37. Κατά την άποψή μας, η παρούσα διαδικασία είναι παραδεκτή μόνον όσον αφορά το τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

38. Το δεύτερο ερώτημα, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, αφορά τη λύση που πρέπει να υιοθετήσει ο εθνικός δικαστής που βρίσκεται αντιμέτωπος με εθνικό κανόνα δικαίου αντίθετο προς τις διατάξεις της ΕΣΔΑ, οι οποίες είναι άμεσης εφαρμογής. Κατά το αιτούν δικαστήριο, το Corte costituzionale έχει κρίνει ότι μια τέτοια ασυμφωνία δεν επιτρέπει τη μη εφαρμογή της εθνικής διατάξεως, αλλά επιβάλλει στον δικαστή την υποχρέωση να υποβάλει παρεμπιπτόντως ερώτημα συνταγματικότητας, εφόσον δεν είναι δυνατή η τήρηση της ΕΣΔΑ κατ' εφαρμογή της αρχής ότι επιδιώκεται η σύμφωνη ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας [12].

39. Πρέπει να τονιστεί ότι, όταν επιληφθεί μιας υποθέσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί της ερμηνείας των Συνθηκών, καθώς και επί της εγκυρότητας και της ερμηνείας των πράξεων που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου περιορίζεται, πάντως, στην εξέταση των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης [13]. Δεν είναι, ως εκ τούτου, αρμόδιο να αποφανθεί προδικαστικώς επί των συνεπειών που πρέπει να συναγάγει ο εθνικός δικαστής από την ενδεχόμενη ασυμφωνία μεταξύ κανόνα του εθνικού δικαίου και των διατάξεων της ΕΣΔΑ.

40. Με το τέταρτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 15 της οδηγίας 2000/43, το οποίο προβλέπει ότι οι κυρώσεις στις περιπτώσεις παραβιάσεως της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως των προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής πρέπει να είναι αποτελεσματικές, ανάλογες με την παράβαση και αποτρεπτικές, επιβάλλει στον δικαστή που διαπιστώνει μια τέτοια παραβίαση να διατάξει την παύση όλων των παραβάσεων που θίγουν τα υφιστάμενα τις διακρίσεις πρόσωπα, έστω και αν δεν είναι διάδικοι.

10 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 24ης Μαρτίου 2009, C-445/06, Danske Slagterier (Συλλογή 2009, σ. I-2119, σκέψη 65 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

11 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 1ης Ιουνίου 2010, C-570/07 και C-571/07, Blanco Pérez και Chao Gómez (Συλλογή 2010, σ. I-4629, σκέψη 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

12 — Σκέψη 62 της απόφασης περί παραπομπής.

13 — Βλ. αποφάσεις της 18ης Οκτωβρίου 1990, C-297/88 και C-197/89, Dzodzi (Συλλογή 1990, σ. I-3763, σκέψη 31), και της 1ης ουνίου 2006, C-453/04, innoventif (Συλλογή 2006, σ. I-4929, σκέψη 29), καθώς και τη διάταξη της 1ης Μαρτίου 2011, C-457/09, Chartry (Συλλογή 2011, σ. I-819, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

41. Κατά το άρθρο της 2, παράγραφος 1, η οδηγία αυτή εφαρμόζεται στις άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής. Επιπλέον, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας ορίζει ότι αυτή δεν καλύπτει τη διαφορετική μεταχείριση λόγω υπηκοότητας και δεν θίγει τις διατάξεις και τις προϋποθέσεις που αφορούν την εισδοχή και την παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών και απατρίδων στην επικράτεια των κρατών μελών, ούτε τη μεταχείριση που απορρέει από τη νομική κατάσταση των εν λόγω υπηκόων τρίτων χωρών ή απατρίδων.

42. Από την απόφαση περί παραπομπής, ωστόσο, προκύπτει σαφώς ότι ο S. Kamberaj δεν υπέστη άμεση ή έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω της φυλετικής ή της εθνοτικής του καταγωγής. Η διαφορετική μεταχείριση που ισχυρίζεται ότι υπέστη σε σχέση με τους Ιταλούς πολίτες και τους πολίτες της Ένωσης, κατ' εφαρμογή του επαρχιακού νόμου, στηρίζεται στην ιδιότητά του ως υπηκόου τρίτης χώρας και, επομένως, στην εθνικότητά του.

43. Ως εκ τούτου, η διαφορά της κύριας δίκης δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2000/43 και, επομένως, παρέλκει η έκδοση αποφάσεως σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας αυτής.

44. Εξάλλου, εκτιμούμε ότι το πρώτο, έκτο και έβδομο προδικαστικό ερώτημα υποβάλλονται απαραδέκτως, καθόσον αφορούν την κατάσταση των πολιτών της Ένωσης και των Ιταλών πολιτών που ανήκουν σε μία από τις τρεις γλωσσικές πληθυσμιακές ομάδες της Provincia Autonoma di Bolzano.

45. Με το πρώτο του προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν η αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης επιβάλλει στον εθνικό δικαστή να εφαρμόσει πλήρως και αμέσως τις νομοθετικές διατάξεις της Ένωσης και να απέχει από την εφαρμογή εθνικών διατάξεων που προσκρούουν στο δίκαιο της Ένωσης, έστω και αν οι διατάξεις αυτές έχουν θεσπιστεί κατ' εφαρμογή θεμελιωδών αρχών της συνταγματικής τάξης του κράτους μέλους.

46. Το ερώτημα αυτό αναφέρεται, υπό το πρίσμα του εθνικού συνταγματικού δικαίου, στο περιεχόμενο της αρχής της προστασίας των γλωσσικών μειονοτήτων και στην εφαρμογή της γλωσσικής αναλογικότητας. Οι πτυχές αυτές ασκούν επιρροή μόνον όσον αφορά τους Ιταλούς γερμανόφωνους, ιταλόφωνους και λαδινόφωνους πολίτες και τους πολίτες της Ένωσης.

47. Με το έκτο και έβδομο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης εθνική ρύθμιση που επιβάλλει στους πολίτες της Ένωσης να υποβάλλουν δήλωση ότι ανήκουν ή προσχωρούν σε μία από τις τρεις γλωσσικές πληθυσμιακές ομάδες της Provincia Autonoma di Bolzano, αφενός, και να διαμένουν ή να εργάζονται εντός των ορίων της επαρχίας αυτής από πέντε τουλάχιστον ετών, προκειμένου να έχουν πρόσβαση στο στεγαστικό επίδομα.

48. Κατά την άποψή μας, τα ερωτήματα αυτά στερούνται σημασίας για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Η διαφορά αυτή δεν αφορά ούτε Ιταλό ούτε πολίτη άλλου κράτους μέλους της Ένωσης, αλλά υπήκοο τρίτης χώρας επί μακρόν διαμένοντα στην Provincia Autonoma di Bolzano.

49. Φρονώ, επίσης, ότι παρέλκει η απάντηση στο πέμπτο προδικαστικό ερώτημα, με το οποίο ερωτάται κατά πόσον είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης η προϋπόθεση κατά την οποία οι υπήκοοι τρίτων χωρών πρέπει να έχουν εργαστεί για τρία τουλάχιστον έτη, προκειμένου να έχουν πρόσβαση στο στεγαστικό επίδομα. Πράγματι, δεν αμφισβητείται ότι ο S. Kamberaj διαμένει και εργάζεται σταθερά στην Provincia Autonoma di Bolzano από το 1994 και ότι η απόρριψη της αίτησής του για χορήγηση στεγαστικού επιδόματος δεν οφειλόταν στη μη πλήρωση της ως άνω προϋποθέσεως. Το ζήτημα αυτό δεν ασκεί, επομένως, επιρροή στην επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης.

50. Από την ως άνω συλλογιστική προκύπτει ότι μόνη η απάντηση στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα παρουσιάζει κάποια χρησιμότητα για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Προτείνουμε, συνεπώς, στο Δικαστήριο να επικεντρωθεί αποκλειστικά στο ερώτημα αυτό.

51. Προτού εξετάσουμε το εν λόγω ερώτημα, διευκρινίζουμε ότι θεωρούμε δεδομένο, εν όψει της αναλύσεως που ακολουθεί, ότι ο S. Kamberaj έχει καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος, το οποίο προβλέπεται στα άρθρα 4 έως 7 της οδηγίας 2003/109. Η επαλήθευση της διαπίστωσης αυτής εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο.

Β – *Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος*

52. Με το ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να κρίνει αν η οδηγία 2003/109 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει νομοθετική ρύθμιση κράτους μέλους σχετική με στεγαστικά επιδόματα, η οποία επιφυλάσσει στους επί μακρόν διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών μεταχείριση δυσμενέστερη σε σχέση με εκείνη που απολαύουν οι Ιταλοί και οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στο εν λόγω κράτος μέλος.

53. Υπενθυμίζουμε ότι, δυνάμει του άρθρου 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/109, οι επί μακρόν διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών απολαύουν ίσης μεταχειρίσεως με τους ημεδαπούς σε διάφορους τομείς, οι οποίοι απαριθμούνται υπό τα στοιχεία α′ έως η′. Πέραν των προϋποθέσεων που περιλαμβάνονται ήδη σε πολλά από αυτά τα σημεία, καθώς και στο άρθρο 11, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας αυτής, το άρθρο 11, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να περιορίζουν την ίση μεταχείριση στα βασικά πλεονεκτήματα, ως προς την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία.

54. Η διατύπωση του άρθρου 11 της οδηγίας 2003/109 αντικατοπτρίζει τις διαφορετικές απόψεις που εκφράστηκαν κατά τη συζήτηση του σχεδίου οδηγίας, όσον αφορά το περιεχόμενο που έπρεπε να αναγνωριστεί στην αρχή της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ των επί μακρόν διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών και των ημεδαπών[14]. Οι αποκλίσεις αυτές προκύπτουν επίσης σαφώς από τη σύγκριση της προτάσεως της Επιτροπής[15] με το τελικό κείμενο. Οδήγησαν σε μια διακήρυξη της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως σε μια σειρά από τομείς, συνοδευόμενης, όμως, από ορισμένες προϋποθέσεις και περιορισμούς. Η κρινόμενη υπόθεση παρέχει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να διευκρινίσει το περιεχόμενο ορισμένων από τις προϋποθέσεις και τους περιορισμούς αυτούς, καθώς και τον τρόπο να συνδυαστούν αυτοί, αφενός, με τους σκοπούς της οδηγίας 2003/109 και, αφετέρου, με τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως διασφαλίζονται ιδίως από το άρθρο 34 του Χάρτη.

55. Θα εξετάσουμε, κατ' αρχάς, αν οι επί μακρόν διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών υφίστανται πράγματι, κατ' εφαρμογή της αμφισβητούμενης επαρχιακής ρυθμίσεως, μεταχείριση δυσμενέστερη από εκείνη των ημεδαπών όσον αφορά τα στεγαστικά επιδόματα.

56. Σε περίπτωση που η παραδοχή αυτή επαληθευθεί, θα πρέπει να εξεταστεί αν η οδηγία 2003/109 απαγορεύει τέτοια διαφορά μεταχειρίσεως στον εν λόγω τομέα.

1. Επί της υπάρξεως διαφορετικής μεταχειρίσεως μεταξύ των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και των ημεδαπών

57. Ο επαρχιακός νόμος εφάρμοσε έναν μηχανισμό κατανομής των στεγαστικών επιδομάτων, δυνάμει του οποίου το ποσό των κονδυλίων που διατίθενται για τις ομάδες που αποτελούνται, αφενός, από τους ημεδαπούς και τους πολίτες της Ένωσης και, αφετέρου, από τους υπηκόους τρίτων χωρών, καθορίζεται κατ' αναλογία προς τον σταθμισμένο μέσο όρο που αποτελεί συνάρτηση του αριθμού των κατοίκων αυτών και των αναγκών τους.

14 — Βλ., συναφώς, *EU Immigration and Asylum Law — Commentary*, Hailbronner, σ. 642 και 643.

15 — Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών [COM(2001) 127 τελικό, στο εξής: πρόταση της Επιτροπής].

58. Όσον αφορά την πρώτη ομάδα, η οποία αποτελείται από τους ημεδαπούς και τους πολίτες της Ένωσης, οι παράγοντες του αριθμητικού μεγέθους και των αναγκών υπολογίζονται με την εφαρμογή του ίδιου συντελεστή 1.

59. Αντιθέτως, όσον αφορά τη δεύτερη ομάδα, η οποία αποτελείται από τους υπηκόους τρίτων χωρών, ο παράγοντας του αριθμού τους πολλαπλασιάζεται με συντελεστή 5, ενώ οι ανάγκες τους με συντελεστή 1.

60. Επομένως, ο καθορισμός του μέρους των κονδυλίων που διατίθενται, υπό τον τύπο των στεγαστικών επιδομάτων, σε καθεμιά από τις δύο ομάδες υπολογίστηκε κατά τρόπο διαφορετικό. Η διαφορά αυτή είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του μέρους των κονδυλίων τα οποία θα διετίθεντο στην αποτελούμενη από υπηκόους τρίτων χωρών ομάδα, αν για τους παράγοντες του μεγέθους και των αναγκών της ομάδας αυτής είχε εφαρμοστεί ο ίδιος συντελεστής με εκείνον που εφαρμόστηκε στην πρώτη ομάδα.

61. Από τη δικογραφία προκύπτει σχετικώς ότι, σύμφωνα με τη μέθοδο υπολογισμού που εφαρμόστηκε στη δεύτερη ομάδα για τις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν το 2009, οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν το 4,44 % του πληθυσμού που ζει στην Provincia Autonoma di Bolzano και στους οποίους αντιστοιχούσε το 25,16 % των αναγκών, έλαβαν το 7,90 % των επιδοτήσεων που χορήγησε το IPES υπό τη μορφή τόσο στεγαστικού επιδόματος όσο και ενισχύσεων για την αγορά, την κατασκευή και την ανακαίνιση κατοικιών που θα χρησιμοποιηθούν ως πρώτη κατοικία.

62. Αν στους παράγοντες του αριθμού των πολιτών τρίτων χωρών και των αναγκών τους είχε εφαρμοστεί ο ίδιος συντελεστής με εκείνον που εφαρμόστηκε στην περίπτωση των Ιταλών και των πολιτών της Ένωσης, οι πρώτοι θα είχαν λάβει μεγαλύτερο μέρος των κονδυλίων κατά ποσοστό 14,8 %. Η εφαρμογή διαφορετικών συντελεστών είχε, επομένως, ως αποτέλεσμα τη δυσμενέστερη μεταχείριση της ομάδας που αποτελείται από υπηκόους τρίτων χωρών, καθόσον συνέβαλε στη μείωση του ποσοστού ικανοποίησης των αιτήσεών τους για τη χορήγηση στεγαστικού επιδόματος.

63. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Giunta provinciale αμφισβήτησε την ύπαρξη δυσμενούς διάκρισης, ισχυριζόμενη ότι η κατάσταση στην οποία βρίσκονταν οι πολίτες καθεμιάς από τις δύο ομάδες είναι διαφορετική. Έτσι, παρόλο που το αριθμητικό μέγεθος της πρώτης ομάδας υπολογίζεται βάσει απογραφής που πραγματοποιείται ανά δεκαετία, το μέγεθος της δεύτερης ομάδας προκύπτει από ετήσιο στατιστικό υπολογισμό, ο οποίος, ως εκ της φύσεώς του, δίνει αποτελέσματα κατά προσέγγιση. Επιπλέον, ο τρόπος ποσοτικοποιήσεως των αναγκών των δύο ομάδων είναι διαφορετικός και είναι σχεδόν αδύνατο να διαπιστωθούν η περιουσία και τα εισοδήματα των υπηκόων τρίτων χωρών.

64. Δεν θεωρούμε ότι τα στοιχεία αυτά αποδεικνύουν επαρκώς ότι η κατάσταση στην οποία βρίσκονταν οι πολίτες καθεμιάς από τις δύο ομάδες ήταν σε τέτοιον βαθμό διαφορετική ώστε να μην μπορεί να διαπιστωθεί καμία δυσμενής διάκριση όσον αφορά τον υπολογισμό της κατανομής των επιδομάτων. Εν πάση περιπτώσει, τα ως άνω στοιχεία δεν δικαιολογούν τον βαθμό της απόκλισης, ο οποίος είναι 1 προς 5, μεταξύ των συντελεστών που εφαρμόστηκαν στο αριθμητικό μέγεθος των δύο ομάδων. Εξάλλου, όπως ορθώς επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι στατιστικής και διοικητικής φύσεως δυσχέρειες δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τέτοια διαφορά στη μεταχείριση.

65. Πρέπει, στο σημείο αυτό, να διαπιστωθεί αν η διαφορετική αυτή μεταχείριση είναι αντίθετη προς την οδηγία 2003/109.

2. Είναι αντίθετη προς την οδηγία 2003/109 διαφορετική μεταχείριση, όπως η επίδικη στην κύρια δίκη, μεταξύ επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και ημεδαπών όσον αφορά τη χορήγηση στεγαστικού επιδόματος;

66. Για να απαντήσουμε στο ερώτημα αυτό, θα εξετάσουμε κατ' αρχάς το ζήτημα του χαρακτηρισμού του στεγαστικού επιδόματος υπό το πρίσμα των τομέων στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχεία δ' και στ', της οδηγίας 2003/109. Στη συνέχεια, θα ασχοληθούμε με την έννοια των «βασικών πλεονεκτημάτων» κατά την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής.

α) Επί του χαρακτηρισμού του στεγαστικού επιδόματος υπό το πρίσμα των τομέων στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχεία δ' και στ', της οδηγίας 2003/109

67. Ο τομέας στον οποίον αναφέρεται το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της οδηγίας 2003/109 αφορά «την πρόσβαση στα αγαθά και τις υπηρεσίες και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών που βρίσκονται στη διάθεση του κοινού, καθώς και στις διαδικασίες απόκτησης στέγης».

68. Δεδομένου ότι η διαφορά της κύριας δίκης αφορά τις προϋποθέσεις χορήγησης στεγαστικού επιδόματος και όχι τις προϋποθέσεις απόκτησης στέγης επιδοτούμενης από τις δημόσιες αρχές, η επίμαχη επαρχιακή ρύθμιση δεν μπορεί, κατά την άποψή μας, να θεωρηθεί ότι συνδέεται με την «πρόσβαση στις διαδικασίες απόκτησης στέγης», κατά την έννοια της διατάξεως αυτής.

69. Εξάλλου, ακόμη και αν η τελευταία αυτή έκφραση, όπως και εκείνη της «πρόσβασης στα αγαθά και τις υπηρεσίες», έπρεπε να εννοηθεί ότι αφορά την πρόσβαση τόσο στην επιδοτούμενη όσο και στην ιδιόκτητη στέγη [16], οι επίμαχες στην κρινόμενη υπόθεση διατάξεις για το επίδομα στέγης δεν έχουν ως άμεσο αντικείμενο τη ρύθμιση της πρόσβασης στη στέγη, έστω και αν είναι αδιαμφισβήτητο ότι η εφαρμογή του μηχανισμού αυτού μπορεί να έχει συγκεκριμένες συνέπειες επί της δυνατότητας ορισμένων προσώπων να αποκτήσουν πρόσβαση σε μια στέγη. Μόνο μια ιδιαιτέρως ευρεία ερμηνεία του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της οδηγίας 2003/109, σύμφωνα με την οποία το άρθρο αυτό θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι καλύπτει όλους τους κανόνες που θα μπορούσαν να έχουν συνέπειες στην πρόσβαση στη στέγη, θα επέτρεπε την ένταξη της επίμαχης επαρχιακής ρυθμίσεως στο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής. Δεν είμαι υπέρ μιας τόσο ευρείας ερμηνείας, η οποία θα κατέληγε, κατ' ουσίαν, να προσδώσει στη διάταξη αυτή το ίδιο πεδίο εφαρμογής με εκείνο, για παράδειγμα, του άρθρου 9 του κανονισμού (ΕΕ) 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011 [17], το οποίο προβλέπει, στην παράγραφο 1, με διατύπωση πολύ διαφορετική από εκείνη του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της οδηγίας 2003/109, ότι «[ο] εργαζόμενος υπήκοος κράτους μέλους που απασχολείται στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους απολαύει *όλων των δικαιωμάτων και όλων των πλεονεκτημάτων που παρέχονται στους ημεδαπούς εργαζομένους ως προς τη στέγη* [18]».

70. Κατά την άποψή μου, το επίδικο στη διαφορά της κύριας δίκης επίδομα στέγης πρέπει να γίνει αντιληπτό υπό το πρίσμα του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/109. Υπενθυμίζω ότι, δυνάμει της διατάξεως αυτής, οι επί μακρόν διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών απολαύουν ίσης μεταχειρίσεως με τους ημεδαπούς όσον αφορά «την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία, όπως ορίζονται από το εθνικό δίκαιο».

16 — Αυτή την έννοια έδινε, εν πάση περιπτώσει, στη διάταξη αυτή η Επιτροπή με την πρότασή της, επισημαίνοντας ότι η πρόσβαση στα αγαθά και τις υπηρεσίες «περιλαμβάνει την πρόσβαση στην κατοικία είτε είναι δημόσια είτε ιδιωτική» (σ. 21). Η έκφραση «πρόσβαση στην κατοικία» που περιλαμβανόταν στην πρόταση αυτή υπήρξε αντικείμενο επιφύλαξης εκ μέρους ενός κράτους μέλους (έγγραφο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 10698/01, σ. 17), γεγονός που εξηγεί, ίσως, γιατί δεν περιελήφθη στο τελικό κείμενο. Βλ., επίσης, ως προς την παρόμοια διάταξη του άρθρου 14, παράγραφος 1, στοιχείο ζ', της οδηγίας 2009/50/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2009, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης (ΕΕ L 155, σ. 17), *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, όπ.π., σ. 775.

17 — ΕΕ L 141, σ. 1.

18 — Η υπογράμμιση δική μας.

71. Η διατύπωση που επέλεξε, επομένως, ο νομοθέτης της Ένωσης διαφέρει σημαντικά από εκείνη που είχε προταθεί αρχικά από την Επιτροπή. Πράγματι, η πρόταση της Επιτροπής περιείχε ένα άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχεία δ′ έως στ′, το οποίο προέβλεπε την ίση μεταχείριση μεταξύ των επί μακρόν διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών και των ημεδαπών όσον αφορά την «κοινωνική προστασία, περιλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης και της υγειονομικής περίθαλψης», την «κοινωνική αρωγή» και τα «κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα».

72. Σκοπός της Επιτροπής, επομένως, ήταν να προσδώσει ευρύτατο πεδίο εφαρμογής στην ίση μεταχείριση μεταξύ των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και των ημεδαπών πολιτών στον κοινωνικό τομέα [19].

73. Οι επιφυλάξεις ορισμένων κρατών μελών ως προς την αναγνώριση ενός τόσο ευρέος πεδίου εφαρμογής σε αυτή την ίση μεταχείριση, όσον αφορά ζητήματα κοινωνικής προστασίας, οδήγησαν, αφενός, στη απαλοιφή της αναφοράς στα κοινωνικά πλεονεκτήματα, τα οποία γνωρίζουμε ότι αποτέλεσαν το αντικείμενο ευρείας ερμηνείας από το Δικαστήριο στο πλαίσιο της εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου [20], και, αφετέρου, στην προσθήκη διευκρινίσεως, σύμφωνα με την οποία οι έννοιες της κοινωνικής ασφαλίσεως, της κοινωνικής αρωγής και της κοινωνικής προστασίας πρέπει να νοούνται «όπως ορίζονται από το εθνικό δίκαιο».

74. Η παρουσία μιας τέτοιας αναφοράς στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ′, της οδηγίας 2003/109 έρχεται σε αντίθεση με άλλα νομοθετικά κείμενα της Ένωσης, τα οποία αποβλέπουν επίσης στην καθιέρωση της ίσης μεταχειρίσεως στον κοινωνικό τομέα. Έτσι, το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχεία ε′ και στ′, της οδηγίας 2000/43 αφορά «την κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανόμενης της κοινωνικής ασφάλισης και της υγειονομικής περίθαλψης», καθώς και «τις κοινωνικές παροχές», χωρίς να παραπέμπει στις νομοθεσίες των κρατών μελών για τον ορισμό των εννοιών αυτών. Εξάλλου, το άρθρο 12, στοιχείο γ′, της οδηγίας 2005/71/ΕΚ του Συμβουλίου, της 12ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας [21], καθώς και το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2009/50 παραπέμπουν, για τον ορισμό των κλάδων της κοινωνικής ασφάλισης, στον κανονισμό (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητος [22], και στο παράρτημα του κανονισμού (ΕΚ) 859/2003 του Συμβουλίου [23].

75. Όσο ατυχές και αν φαίνεται από άποψη συνοχής μεταξύ των διαφόρων νομοθετικών κειμένων της Ένωσης για τον κοινωνικό τομέα, τα οποία αναφέρονται σε έννοιες παρόμοιες ή ταυτόσημες και τα οποία ενίοτε έχουν, κατά τα λοιπά, την ίδια νομική βάση, είναι, πάντως, δύσκολο να αγνοηθεί η ρητή παραπομπή του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ′, της οδηγίας 2003/109 στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών. Είναι, πράγματι, πολύ πιθανόν ότι η προσθήκη της ρυθμίσεως αυτής όχι μόνο δεν ήταν τυχαία, αλλά είχε ως σκοπό να εμποδίσει την αυτοτελή ερμηνεία στο δίκαιο της Ένωσης καθεμιάς από τις έννοιες της κοινωνικής ασφαλίσεως, της κοινωνικής αρωγής και της κοινωνικής προστασίας

19 — Σημειώνουμε ότι η διατύπωση αυτή είναι παρόμοια με εκείνη του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχεία ε′ και στ′, της οδηγίας 2000/43.

20 — Κανονισμός της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί τής ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό τής Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33). Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1975, 32/75, Cristini (Συλλογή τόμος 1975, σ. 313, σκέψεις 12 και 13).

21 — ΕΕ L 289, σ. 15.

22 — ΕΕ L 149, σ. 2.

23 — Κανονισμός της 14ης Μαΐου 2003 για την επέκταση των διατάξεων του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 και του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν καλύπτονται ήδη από τις διατάξεις αυτές μόνον λόγω της ιθαγένειάς τους (ΕΕ L 124, σ. 1).

στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 11 της οδηγίας αυτής [24]. Ο νομοθέτης της Ένωσης εξέφρασε με τον τρόπο αυτό τη βούληση να αφήσει στα κράτη μέλη τον προσδιορισμό του εύρους των εννοιών αυτών, προκειμένου να μπορέσουν να προσδιορίσουν τα ίδια το περιεχόμενο της ίσης μεταχειρίσεως στα ζητήματα αυτά.

76. Είναι αληθές ότι, υπό το πρίσμα της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου, η φράση «όπως ορίζονται από το εθνικό δίκαιο» αποτελεί, a priori, εμπόδιο στην υιοθέτηση μιας ενιαίας και αυτοτελούς, στο δίκαιο της Ένωσης, ερμηνείας για τις έννοιες της κοινωνικής ασφάλισης, της κοινωνικής αρωγής και της κοινωνικής προστασίας στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 11 της οδηγίας 2003/109.

77. Κατά τη νομολογία αυτή, «από τις επιταγές τόσο της ενιαίας εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όσο και της αρχής της ισότητας προκύπτει ότι το γράμμα διατάξεως του δικαίου της Ένωσης που δεν περιέχει ρητή παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου της πρέπει κανονικά να ερμηνεύεται, σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, κατά τρόπο αυτοτελή και ενιαίο» [25]. Αυτό σημαίνει ότι, a contrario, μία διάταξη του δικαίου της Ένωσης που περιέχει ρητή παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να αποτελέσει αντικείμενο μιας τέτοιας αυτοτελούς και ενιαίας ερμηνείας.

78. Το Δικαστήριο εξετάζει, εντούτοις, προσεκτικά τους ακριβείς όρους της παραπομπής στο εθνικό δίκαιο προκειμένου να προσδιορίσει επακριβώς το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας που επαφίεται στα κράτη μέλη. Έτσι, έχει κρίνει, για παράδειγμα, σε σχέση με το δικαίωμα στην ετήσια άδεια μετ' αποδοχών, το οποίο προβλέπεται από το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 93/104/ΕΚ του Συμβουλίου, της 23ης Νοεμβρίου 1993, σχετικά με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας [26], ότι «[η] έκφραση "σύμφωνα με τους όρους που προβλέπουν οι εθνικές νομοθεσίες ή/και πρακτικές για την απόκτηση του σχετικού δικαιώματος και τη χορήγηση της άδειας" πρέπει [...] να νοηθεί ότι αφορά μόνον τους όρους ασκήσεως του δικαιώματος για ετήσια άδεια μετ' αποδοχών στα διάφορα κράτη μέλη [...], [χωρίς τα τελευταία] να μπορούν να εξαρτούν από οποιονδήποτε όρο την ίδια τη γένεση αυτού του δικαιώματος που απορρέει ευθέως από την οδηγία 93/104» [27].

79. Εξάλλου, το Δικαστήριο προκρίνει την αυτοτελή ερμηνεία όταν οι όροι της παραπομπής στο δίκαιο των κρατών μελών είναι γενικοί και όταν μια τέτοια ερμηνεία είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση του σκοπού που προβλέπει ένας κανόνας δικαίου της Ένωσης. Έτσι, στο πλαίσιο, πάντοτε, της οδηγίας 93/104, αλλ' αυτή τη φορά σε σχέση με τις έννοιες του χρόνου εργασίας και του χρόνου ανάπαυσης, το Δικαστήριο έκρινε ότι πρόκειται για «έννοιες του κοινοτικού δικαίου που επιβάλλεται να οριστούν βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, με αναφορά στο σύστημα και τον σκοπό της [εν λόγω] οδηγίας», διευκρινίζοντας ότι «[μ]όνο μία τέτοια αυτοτελής ερμηνεία μπορεί να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα της οδηγίας αυτής καθώς και την ομοιόμορφη εφαρμογή των εν λόγω εννοιών στο σύνολο των κρατών μελών» [28]. Το άρθρο 2, σημείο 1, της οδηγίας 93/104 όριζε ως χρόνο εργασίας «κάθε περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας ο εργαζόμενος ευρίσκεται στην εργασία, στη διάθεση του εργοδότη, και ασκεί τη δραστηριότητα ή τα καθήκοντά του, *σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες ή/και πρακτικές* [29]». Το Δικαστήριο έκρινε ότι η τελευταία αυτή φράση δεν έρχεται σε

24 — Βλ., συναφώς, *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, όπ.π., σ. 646. Βλ., επίσης, σχετικά με την έννοια της «κοινωνικής ασφάλισης» στην οποία αναφέρεται το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/109, Halleskov, L., «The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, 2005, τεύχος 2, σ. 181, ιδίως σ. 198.

25 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2011, C-34/10, Brüstle (Συλλογή 2011, σ. I-9821, σκέψη 25 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

26 — ΕΕ L 307, σ. 18.

27 — Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2001, C-173/99, BECTU (Συλλογή 2001, σ. I-4881, σκέψη 53).

28 — Απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-151/02, Jaeger (Συλλογή 2003, σ. I-8389, σκέψη 58), και διάταξη της 4ης Μαρτίου 2011, C-258/10, Grigore (σκέψη 44 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29 — Η υπογράμμιση δική μου.

αντίθεση με την υιοθέτηση μιας ενιαίας ερμηνείας της έννοιας αυτής στο δίκαιο της Ένωσης. Έκρινε, δε, ότι «το γεγονός ότι ο ορισμός της έννοιας του χρόνου εργασίας παραπέμπει στις "εθνικές νομοθεσίες και/ή πρακτικές" δεν σημαίνει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν μονομερώς το περιεχόμενο αυτής της έννοιας» [30].

80. Εντούτοις, η ακρίβεια των όρων που χρησιμοποίησε ο νομοθέτης της Ένωσης στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/109 για να προσδιορίσει την έκταση της παραπομπής στο δίκαιο των κρατών μελών, δηλαδή τον ίδιο τον ορισμό των εννοιών της κοινωνικής ασφαλίσεως, της κοινωνικής αρωγής και της κοινωνικής προστασίας από την εθνική νομοθεσία κάθε κράτους μέλους, δεν επιτρέπει, κατά την άποψή μας, στο Δικαστήριο να προβεί σε αυτοτελή και ενιαία ερμηνεία των εννοιών που περιέχονται στη διάταξη αυτή.

81. Η κατάσταση την οποία αντιμετωπίζουμε στην κρινόμενη υπόθεση διαφέρει, επομένως, από εκείνη της οποίας επελήφθη το Δικαστήριο με την απόφασή του της 4ης Μαρτίου 2010, Chakroun [31], με την οποία έκρινε ότι «η έννοια "προσφυγή σε σύστημα κοινωνικής αρωγής" [στο πλαίσιο του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης [32]] είναι αυτοτελής έννοια του δικαίου της Ένωσης, η οποία δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί με αναφορά σε έννοιες του εθνικού δικαίου» [33]. Μια τέτοια αυτοτελής ερμηνεία ήταν δυνατή στο μέτρο που η διάταξη αυτή δεν περιείχε καμιά παραπομπή στο εθνικό δίκαιο όσον αφορά τον ορισμό της εν λόγω έννοιας. Εξάλλου, το Δικαστήριο προέβη με την απόφαση αυτή σε μια ερμηνεία της έννοιας της κοινωνικής αρωγής, η οποία συνδεόταν στενά με την οικονομία του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2003/86, λαμβάνοντας υπόψη την έννοια των σταθερών, τακτικών και επαρκών πόρων. Η αντιπαραβολή των δύο εννοιών οδήγησε, έτσι, το Δικαστήριο στην κρίση ότι «η κατά το άρθρο [αυτό] «κοινωνική αρωγή» νοείται ως αφορώσα την αρωγή που αναπληρώνει την έλλειψη σταθερών, τακτικών και επαρκών πόρων και όχι την αρωγή που επιτρέπει την αντιμετώπιση έκτακτων ή απρόβλεπτων αναγκών» [34].

82. Το Δικαστήριο προσδιόρισε, επομένως, με την ως άνω απόφαση Chakroun, την έννοια της κοινωνικής αρωγής στο ιδιαίτερο πλαίσιο του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2003/86, της οποίας το περιεχόμενο επαναλαμβάνεται, εξάλλου, στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2003/109 ως προϋπόθεση για την απόκτηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος. Εντούτοις, το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας αυτής είναι διατυπωμένο κατά τέτοιον τρόπο, ώστε να μην επιτρέπει στο Δικαστήριο ούτε να ερμηνεύσει αυτοτελώς τις έννοιες που περιέχονται σε αυτό ούτε να παραπέμψει στον ορισμό που είχε δώσει στην ως άνω απόφαση Chakroun.

83. Αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν απεριόριστη διακριτική ευχέρεια όταν αποφασίζουν αν τα κοινωνικά επιδόματα που προβλέπουν εμπίπτουν, για τους σκοπούς της εφαρμογής του άρθρου 11 της οδηγίας 2003/109, στους τομείς που σχετίζονται με την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία, όπως τα κράτη αυτά τις ορίζουν. Κατά την άποψή μας, το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας που ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε να αφήσει στα κράτη μέλη υπόκειται σε δύο ειδών περιορισμούς, ιδίως σε περιπτώσεις όπως αυτή της κρινόμενης υποθέσεως, στις οποίες εναπόκειται στα εν λόγω κράτη να κρίνουν αν ένα στεγαστικό επίδομα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/109.

30 — Προπαρατεθείσα απόφαση Jaeger (σκέψη 59).

31 — C-578/08 (Συλλογή 2010, σ. I-1839).

32 — ΕΕ L 251, σ. 12.

33 — Προπαρατεθείσα απόφαση Chakroun (σκέψη 45).

34 — Όπ.π. (σκέψη 49).

84. Κατ' αρχάς, όπως επισήμανε το Δικαστήριο στην προπαρατεθείσα απόφαση Chakroun, η διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στα κράτη μέλη δεν πρέπει να χρησιμοποιείται με τρόπο που να αντιβαίνει προς τον σκοπό της σχετικής οδηγίας ή να περιορίζει την πρακτική αποτελεσματικότητά της[35]. Υπενθυμίζουμε ότι, όπως προκύπτει από την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2003/109, «[η] ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών που από μακρού διαμένουν στα κράτη μέλη αποτελεί στοιχείο κλειδί για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, η οποία αποτελεί θεμελιώδη στόχο της Κοινότητας σύμφωνα με τη Συνθήκη». Υπ' αυτό το πρίσμα, η δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της ίδιας οδηγίας διευκρινίζει ότι, «[π]ροκειμένου να συσταθεί ένα πραγματικό μέσο για την ενσωμάτωση του επί μακρόν διαμένοντος στην κοινωνία στην οποία έχει εγκατασταθεί, οι επί μακρόν διαμένοντες θα πρέπει να απολαύουν ίσης μεταχειρίσεως με τους πολίτες του κράτους μέλους *σε ευρύ φάσμα οικονομικών και κοινωνικών τομέων [ ], δυνάμει των σχετικών όρων που ορίζονται στην [εν λόγω] οδηγία* [36]». Αυτό υπαγορεύει, κατά την άποψή μας, μια ευρεία αντίληψη των κοινωνικών τομέων στους οποίους οι επί μακρόν διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών πρέπει να τυγχάνουν ίσης μεταχειρίσεως με τους ημεδαπούς. Η διακήρυξη του σκοπού αυτού εμποδίζει τα κράτη μέλη να περιορίσουν υπερβολικά τα κοινωνικά επιδόματα που μπορούν να λαμβάνουν οι επί μακρόν διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών δυνάμει του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/109.

85. Δεύτερον, τα κράτη μέλη υποχρεούνται, κατά τη μεταφορά μιας οδηγίας στην εσωτερική τους έννομη τάξη, να λαμβάνουν υπόψη τον Χάρτη, δυνάμει του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη αυτού. Δεν μπορούν να αγνοήσουν, συναφώς, το γεγονός ότι το άρθρο 34 του Χάρτη, με τίτλο «Κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική αρωγή», αναφέρεται ρητώς, στην παράγραφό του 3, στη «στεγαστική βοήθεια». Ως εκ τούτου, θεωρούμε ιδιαίτερα δύσκολο το να μεταφέρει ένα κράτος μέλος στην εσωτερική του έννομη τάξη το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', αποκλείοντας από το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής ένα στεγαστικό επίδομα όπως το επίδικο στην κύρια δίκη.

86. Επομένως, η αναφορά της διατάξεως αυτής στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών τους παρέχει στην πραγματικότητα ένα πολύ περιορισμένο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, αν προτίθενται να περιορίσουν, από την άποψη των κοινωνικών παροχών, τους τομείς που καλύπτονται από την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως την οποία επιβάλλει το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

87. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται, εν τέλει, να προσδιορίσει, λαμβάνοντας υπόψη τον σκοπό της ένταξης των επί μακρόν διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών, ο οποίος διακηρύσσεται τόσο στην εν λόγω οδηγία όσο και στο άρθρο 34, παράγραφος 3, του Χάρτη, αν ένα στεγαστικό επίδομα όπως το επίδικο στην κύρια δίκη, αντιστοιχεί σε κάποια από τις κατηγορίες του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/109, όπως ορίζονται από την εθνική νομοθεσία.

88. Απομένει, πλέον, να εξεταστεί ο αντίκτυπος που μπορεί να έχει το άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής στην παρούσα υπόθεση.

β) Επί της έννοιας των «βασικών πλεονεκτημάτων» κατά το άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας 2003/109

89. Υπενθυμίζουμε ότι, δυνάμει του άρθρου 11, παράγραφος 4, της οδηγίας 2003/109, «[τ]α κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την ίση μεταχείριση ως προς την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία στα βασικά πλεονεκτήματα».

35 — Όπ.π. (σκέψη 43)

36 — Η υπογράμμιση δική μου. Ο σκοπός της ενσωματώσεως διακηρύσσεται, με παρόμοιο τρόπο, στη δεύτερη, στην τρίτη και στην έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2011/51/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2011 , που τροποποιεί την οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου επεκτείνοντας το πεδίο εφαρμογής της και στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (ΕΕ L 132, σ. 1)

90. Η δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής παρέχει μια πρώτη διευκρίνιση όσον αφορά το περιεχόμενο της διάταξης αυτής, επισημαίνοντας ότι, «[ό]σον αφορά την κοινωνική αρωγή, η δυνατότητα περιορισμού των ωφελημάτων των επί μακρόν διαμενόντων στα βασικά εξ αυτών πρέπει να γίνεται κατανοητή υπό την έννοια ότι καλύπτει τουλάχιστον την ελάχιστη στήριξη του εισοδήματος, την αρωγή σε περίπτωση ασθένειας, κύησης, γονικής μέριμνας και μακροχρόνιας μέριμνας. Οι διαδικασίες χορήγησης των ωφελημάτων αυτών θα πρέπει να καθορισθούν από το εθνικό δίκαιο».

91. Η χρήση της έκφρασης «τουλάχιστον» σημαίνει ότι η απαρίθμηση των επιδομάτων που περιέχονται στην εν λόγω αιτιολογική σκέψη δεν είναι εξαντλητική. Παρατηρούμε, επιπλέον, ότι το άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας 2003/109 δεν περιέχει καμιά αναφορά στο εθνικό δίκαιο για τον ορισμό των βασικών πλεονεκτημάτων κατά την έννοια της διατάξεως αυτής. Βεβαίως, η δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής περιέχει όντως μια παραπομπή στο εθνικό δίκαιο, αλλά αυτή περιορίζεται στις «διαδικασίες χορήγησης των ωφελημάτων αυτών», δηλαδή στον προσδιορισμό των προϋποθέσεων χορήγησης και του ύψους των παροχών αυτών, καθώς επίσης και των σχετικών διαδικασιών, και δεν εκτείνεται, ως εκ τούτου, στον ίδιο τον ορισμό της έννοιας των βασικών πλεονεκτημάτων. Υπό τις συνθήκες αυτές, θεωρούμε ότι πρόκειται για έννοια του δικαίου της Ένωσης, την οποία εναπόκειται στο Δικαστήριο να ορίσει σύμφωνα με αντικειμενικά χαρακτηριστικά, αναφερόμενο στη συστημική δομή και στον σκοπό της οδηγίας 2003/109[37].

92. Λαμβάνοντας υπόψη ότι το άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας 2003/109 παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να περιορίσουν το περιεχόμενο της αρχής της ισότητας που διακηρύσσεται από το άρθρο 11, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, και, ως εκ τούτου, να αποκλίνουν από την πλήρη εφαρμογή της αρχής αυτής, πρέπει να γίνει δεκτή περιορισμένη μόνο εφαρμογή της δυνατότητας αυτής.

93. Όπως ορθώς ανέφερε στις παρατηρήσεις της η Επιτροπή, όταν ένα κράτος μέλος προτίθεται να κάνει χρήση της δυνατότητας που του παρέχει το άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας 2003/109, πρέπει να το πράττει με πλήρη διαφάνεια και σύμφωνα με την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, «η αρχή της ασφάλειας δικαίου –η οποία περιλαμβάνεται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου– επιβάλλει, μεταξύ άλλων, οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς, τα δε αποτελέσματά τους να μπορούν να προβλεφθούν, ιδίως όταν οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να έχουν δυσμενείς συνέπειες για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις»[38]. Στην κρινόμενη υπόθεση, όμως, ουδαμώς προκύπτει ότι ο εθνικός ή/και επαρχιακός νομοθέτης έκανε χρήση της δυνατότητας αυτής τηρουμένων των ως άνω προϋποθέσεων[39]. Το στοιχείο αυτό, βεβαίως, απομένει να διαπιστωθεί από το αιτούν δικαστήριο.

37 — Επιβάλλεται η υπενθύμιση ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν καταφεύγει στην έννοια των βασικών πλεονεκτημάτων μόνο στη συγκεκριμένη περίπτωση. Για παράδειγμα, η έννοια αυτή [ΣτΜ: υπό τον όρο «βασικά ευεργετήματα»] απαντά στο άρθρο 28, παράγραφος 2, και στο άρθρο 29, παράγραφος 2, καθώς και στην τριακοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (ΕΕ L 304, σ. 12).

38 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 2008, C-158/07, Förster (Συλλογή 2008, σ. I-8507, σκέψη 67 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

39 — Σημειώνουμε ότι από την έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, της 28ης Σεπτεμβρίου 2011, όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες [COM(2011) 585 τελικό], προκύπτει ότι η Ελληνική Δημοκρατία είναι το μόνο κράτος μέλος στο οποίο ο εθνικός νομοθέτης περιορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής, την ίση μεταχείριση στα βασικά ωφελήματα όσον αφορά την κοινωνική αρωγή και προστασία (σ. 7).

94. Εξάλλου, οι παροχές που αποτελούν «βασικά πλεονεκτήματα» κατά την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 4, της οδηγίας 2003/109 πρέπει να οριστούν λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της ένταξης των επί μακρόν διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών, ο οποίος, όπως είδαμε προηγουμένως, βρίσκεται στο επίκεντρο της ανησυχίας που εκφράζει ο νομοθέτης της Ένωσης σε πολλές αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας αυτής. Ως εκ τούτου, θεωρούμε ότι συνιστούν βασικά πλεονεκτήματα οι παροχές εκείνες, οι οποίες, συμβάλλοντας στην ικανοποίηση των στοιχειωδών αναγκών, όπως είναι η σίτιση, η στέγαση και η υγεία, καθιστούν δυνατή την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

95. Κατά την τρίτη αιτιολογική της σκέψη, η εν λόγω οδηγία «σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από την [ΕΣΔΑ] και από τον [Χάρτη]». Αναφερθήκαμε ήδη στους λόγους για τους οποίους το περιεχόμενο του άρθρου 34, παράγραφος 3, του Χάρτη καθιστά, κατά την άποψή μας, εξαιρετικά δύσκολο το να αποφασίσει ένα κράτος μέλος, προκειμένου να μην εφαρμόσει το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ′, της οδηγίας 2003/109, ότι ένα στεγαστικό επίδομα, όπως το επίδικο στη κύρια δίκη, δεν εμπίπτει σε καμιά από τις κατηγορίες που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία, όπως ορίζονται από το εθνικό δίκαιο. Κατά την άποψή μας, το άρθρο 34, παράγραφος 3, του Χάρτη, κατά το μέτρο που αναφέρεται ρητώς στη «στεγαστική βοήθεια» «προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης προς όλους όσοι δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους», «προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια», συνηγορεί υπέρ της υπαγωγής ενός στεγαστικού επιδόματος, όπως είναι το επίδικο στην κύρια δίκη, στην έννοια των «βασικών πλεονεκτημάτων», όπως τα ορίσαμε ανωτέρω.

96. Ειδικότερα, στον ορισμό αυτόν ανταποκρίνεται το επίδομα χωρίς το οποίο ένας μισθωτής δεν θα ήταν πλέον σε θέση να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη σύμβαση μίσθωσης και θα βρισκόταν, επομένως, αν του αφαιρούνταν το επίδομα αυτό, σε μεγάλη δυσχέρεια εύρεσης άλλης στέγης ή και σε αδυναμία να στεγάσει αξιοπρεπώς τον εαυτό του και την οικογένειά του. Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται, αφού εξετάσει ενδελεχώς τα επιδόματα που συνθέτουν το σύστημα κοινωνικής αρωγής που ισχύει στο κράτος μέλος διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας, να διαπιστώσει αν η απώλεια ενός στεγαστικού επιδόματος, όπως το επίδικο στην κύρια δίκη, θα είχε ως συνέπεια για αυτόν που το ελάμβανε προηγουμένως την απώλεια της στέγης του και θα καθιστούσε ιδιαιτέρως δυσχερή ή και αδύνατη την πρόσβαση σε άλλη στέγη.

IV – Πρόταση

97. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Tribunale di Bolzano ως εξής:

«Το άρθρο 11, παράγραφοι 1, στοιχείο δ′, και 4, της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, έχει την έννοια ότι είναι αντίθετη προς αυτό νομοθεσία κράτους μέλους, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία, όσον αφορά τα στεγαστικά επιδόματα, μεταχειρίζεται τους επί μακρόν διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών δυσμενέστερα σε σχέση με τους ημεδαπούς και τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν στο κράτος αυτό, με την επιφύλαξη ότι το αιτούν δικαστήριο:

— αφενός, θα αποδείξει ότι ένα τέτοιο επίδομα εμπίπτει, κατά το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ′, της οδηγίας 2003/109, στις έννοιες της “κοινωνικής ασφάλισης”, της “κοινωνικής αρωγής” ή της “κοινωνικής προστασίας”, όπως αυτές ορίζονται από τη νομοθεσία του εν λόγω κράτους, και

— αφετέρου, θα διαπιστώσει αν το κράτος μέλος έχει κάνει χρήση, σεβόμενο πάντοτε την αρχή της ασφάλειας δικαίου, της δυνατότητας που προβλέπει το άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής. Αν ισχύει κάτι τέτοιο, τα “βασικά πλεονεκτήματα”, κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, πρέπει να ερμηνευθούν ως οι παροχές εκείνες, οι οποίες, συμβάλλοντας στην ικανοποίηση των στοιχειωδών αναγκών, όπως είναι η σίτιση, η στέγαση και η υγεία, καθιστούν δυνατή την

καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται, αφού εξετάσει ενδελεχώς τα επιδόματα που συνθέτουν το σύστημα κοινωνικής αρωγής που ισχύει στο κράτος μέλος διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας, να διαπιστώσει αν η απώλεια ενός στεγαστικού επιδόματος όπως το επίδικο στην κύρια δίκη θα είχε ως συνέπεια για αυτόν που το ελάμβανε προηγουμένως την απώλεια της στέγης του και θα καθιστούσε ιδιαιτέρως δυσχερή ή και αδύνατη την πρόσβαση σε άλλη στέγη.»