

Asia C-151/24 [Luevi] ⁱ**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

27.2.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Corte costituzionale (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

27.2.2024

Valittaja:

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)

Vastapuoli:

V.M.

Pääasian kohde

Corte di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) aloitteesta Corte costituzionalessa (perustuslakituomioistuin, Italia) vireille tullut perustuslainmukaisuutta koskeva menettely, jossa on kyse eräiden sellaisten Italian oikeuden säännösten perustuslainmukaisuudesta, joita ensin mainitun tuomioistuimen on sovellettava ratkaistavanaan olevassa asiassa. Mainittujen säännösten mukaan tietyn sosiaalietuuden (assegno sociale) myöntäminen muulle kuin unionin kansalaiselle edellyttää, että kyseisellä henkilöllä on pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupa ja että tämä kykenee näyttämään toteen oleskelleensa laillisesti maassa yhtäjaksoisesti vähintään 10 vuotta. Pääasian oikeudenkäynnissä vastavalittajana olevalla henkilöllä sen sijaan on ainoastaan perhesyistä myönnetty EU-oleskelulupa, ja INPS (kansallinen sosiaalivakuutuslaitos) on näin ollen evännyt häneltä kyseisen etuuden.

ⁱ Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa oikeudenkäynnin minkään asianosaisen todellista nimeä.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Edellä kuvatussa tilanteessa Corte costituzionale on päättänyt esittää tämän ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan toisen kohdan mukaisesti, koska perustuslainmukaisuutta koskeviin kysymyksiin vastaaminen edellyttää asiaa koskevien unionin oikeuden säännösten, erityisesti direktiivin 2011/98 12 artiklan, tulkintaa.

Ennakkoratkaisukysymys

Onko kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistettua oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin koskevan suojan konkreettisena ilmentymänä tulkittava siten, että pakollisen ja täydentävän eläkejärjestelmän uudistuksesta 8.8.1995 annetun kansallisen lain nro 335 (legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) 3 §:n 6 momentissa tarkoitetun assegno sociale kaltainen sosiaaliturvaetus kuuluu sen soveltamisalaan, ja onko unionin oikeus näin ollen esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa edellä mainittua etuutta ei myönnetä sellaisille ulkomaalaisille, joilla on kyseisessä direktiivissä tarkoitettu yhdistelmä lupa, vaikka se myönnetään ulkomaalaisille edellyttäen, että heillä on pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupa?

Euroopan unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin viitataan

Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja), oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin koskeva 34 artikla

Kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU (jäljempänä direktiivi 2011/98/EU), 12 artiklan 1 kohdan e alakohta, luettuna 3 artiklan b ja c alakohdan sekä johdanto-osan 2, 19 ja 20 perustelukappaleen valossa

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 (jäljempänä asetus N:o 883/2004), 3, 4 ja 70 artikla sekä liite X

Asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät

yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske, 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1231/2010 (jäljempänä asetus N:o 1231/2010), 1 artikla

Seuraavat unionin tuomioistuimen tuomiot: tuomio 2.9.2021, INPS (Synnytys- ja äitiysavustukset yhdistelmäluvan haltijoille) (C-350/20, EU:C:2021:659); tuomio 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602); tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597); tuomio 25.2.2016, García-Nieto ym. (C-299/14, EU:C:2016:114); tuomio 11.11.2014, Dano ym. (C-333/13, EU:C:2014:2358); tuomio 29.4.2004, Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269); tuomio 20.6.1991, Newton (C-356/89, EU:C:1991:265) ja tuomio 12.10.1978, Belbouab (10/78, EU:C:1978:181)

Kansalliset oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin viitataan

Pakollisen ja täydentävän vakuutusjärjestelmän uudistuksesta 8.8.1995 annettu laki nro 335 (legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare; jäljempänä laki nro 335/1995): 3 §:n 6 momentti, jossa säädetään sosiaaliavustuksesta (assegno sociale), jonka valtio myöntää (pääasian oikeudenkäynnissä valittajana olevan INPS:n kautta) hakemuksesta yli 67-vuotiaille henkilöille, joiden taloudellinen tilanne on heikko siksi, että heillä ei ole tuloja tai heidän tulonsa ovat kyseisen sosiaaliavustuksen enimmäismäärää pienemmät, ja joilla on vanhuuden vuoksi alentunut työkyky. Assegno sociale myönnetään riippumatta siitä, onko edunsaaja ollut työntekijä, ja se on luonteeltaan puhtaasti sosiaaliavustus (kuten Corte costituzionale tuomiossaan nro 137/2021 on vahvistanut).

Assegno socialen saaminen edellyttää, että

– jos hakija on Italian (tai jonkin unionin jäsenvaltion) kansalainen, hän asuu vakituisesti Italiassa

– jos hakija on kolmannen maan (unionin ulkopuolisen valtion) kansalainen,

a) hänellä on pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupa (entinen carta di soggiorno), josta säädetään maahanmuuttoa ja ulkomaalaisen asemaa koskevien säännösten koonnoksesta 25.7.1998 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sellaisena kuin sitä on muutettu direktiivin 2003/109/EY täytäntöönpanon yhteydessä, 9 §:ssä. Tästä edellytyksestä säädetään valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laatimiseen liittyvistä säännöksistä 23.12.2000 annetun lain nro 388 (vuoden 2001 talousarviolaki) (legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, jäljempänä laki nro 388/2000) 80 §:n 19 momentissa;

b) hän on oleskellut laillisesti maassa yhtäjaksoisesti vähintään 10 vuotta. Tästä edellytyksestä säädetään talouskehitystä, yksinkertaistamista, kilpailukykyä, julkisen talouden vakauttamista ja verotaakan oikeudenmukaista jakautumista koskevista kiireellisistä säännöksistä 25.6.2008 annetun asetuksen nro 112 (decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), sellaisena kuin se on muutoksin muunnettu laiksi 6.8.2008 annetulla lailla nro 133, (jäljempänä asetus nro 112/2008) 20 §:n 10 momentissa.

Italian tasavallan perustuslaki (Costituzione della Repubblica italiana), 3 § (yhdenvertaisuusperiaate), 38 § (oikeus jokaiselle kansalaiselle kuuluvaan toimeentuloturvaan) ja 117 § (perustuslaista sekä unionin oikeudesta ja kansainvälisistä velvoitteista johtuvat lainsäädäntövallan käytön rajoitukset)

Yhteenveto menettelystä pääasiassa ja asianosaisten keskeisistä perusteluista

- 1 V.M, joka on kolmannen maan kansalainen ja jolla on ainoastaan perhesyistä myönnetty EU-oleskelulupa mutta ei pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupaa, haki INPS:ltä lain nro 335/1995 3 §:n 6 momentissa tarkoitettua sosiaaliavustusta (assegno sociale). INPS epäsi kyseisen avustuksen.
- 2 Avustuksen epääminen vahvistettiin ensimmäisessä oikeusasteessa; muutoksenhakuasteessa Corte d'appello (ylioikeus, Italia) sen sijaan hyväksyi V.M:n vaatimuksen katsoen, että kyseisen sosiaaliavustuksen myöntämisen osalta edellytyksellä, joka koski vähintään kymmenen vuoden yhtäjaksoista oleskelua Italian alueella (ja josta säädettiin asetuksen nro 112/2008 20 §:n 10 momentissa), oli hiljaisesti kumottu edellytys, jonka mukaan hakijalla piti olla pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupa (josta säädettiin lain nro 388/2000 80 §:n 19 momentissa).
- 3 INPS valitti Corte d'appellon tuomiosta Corte di cassazioneen.
- 4 Valituksensa tueksi INPS vetosi ensinnäkin Corte di cassationen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan molempien edellä mainittujen edellytysten on täytyttävä, koska ne eivät korvaa toisiaan vaan ovat kumulatiivisia.
- 5 INPS huomautti myös, että Italian perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännössä on jo vahvistettu, että lain nro 388/2000 80 §:n 19 momentti on perustuslainmukainen; lisäksi kyseisessä oikeuskäytännössä on todettu, että lainsäätäjät voi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevassa unionin oikeudessa sallituissa rajoissa varata tietyt sosiaaliurvaetuudet ainoastaan kansalaisille ja heihin rinnastettaville Italiassa oleskeleville henkilöille, jotka pystyvät osoittamaan integroituneensa alueelle pysyvästi ja aktiivisesti erityisesti sosiaaliselta ja taloudelliselta kannalta (Corte costituzionalen tuomio nro 50/2019).

- 6 INPS vetosi myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, erityisesti sen 14.11.2014 antamaan tuomioon Dano ym. (C-333/13), jossa todetaan, että asetuksen (EY) N:o 883/2004 70 artiklan 4 kohdan mukaan erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet (jollainen myös nyt tarkasteltavassa asiassa kyseessä oleva assegno sociale on) myönnetään asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti; tästä seuraa, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisista vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmälle aiheutuvan kohtuuttoman rasituksen välttämiseksi ”mikään ei ole esteenä sille, että tällaisten etuuksien myöntämiseksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, asetetaan edellytykseksi se, että nämä täyttävät direktiivin 2004/38 mukaiset oleskeluoikeuden saamisedellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa”. INPS viittaa vastaavasti myös unionin tuomioistuimen 15.9.2015 antamaan tuomioon Alimanovic (C-67/14) ja 15.7.2021 antamaan tuomioon The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20).
- 7 Kun otetaan huomioon unionin oikeus ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joiden mukaan on sallittua rajoittaa sellaisten sosiaaliturvaetuuksien myöntämistä, joilla pyritään torjumaan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten pysyvää oleskelulupaa vailla olevien perheenjäsenten köyhyysriskiä, olisi INPS:n mukaan paradoksaalista, että kolmansien maiden (eli unionin ulkopuolisten maiden) kansalaisuuden omaavien työntekijöiden, kuten vastavalittaja V.M:n, perheenjäsenille myönnettäisiin ehdoton oikeus tällaisiin etuuksiin.
- 8 V.M. puolestaan huomauttaa, että lain nro 388/2000 80 §:n 19 momentti, jossa assegno socialen myöntämisen ehdoksi asetetaan se, että sen saajalla on pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupa, on ristiriidassa direktiivin 2011/98/EU kanssa.
- 9 Erityisesti 2.9.2021 antamassaan tuomiossa INPS (Synnytys- ja äitiysavustukset yhdistelmäluvan haltijoille; C-350/20) unionin tuomioistuin, joka vastasi tuolloinkin Corte costituzionalen esittämään, äitiysrahaa koskevaan ennakkoratkaisukysymykseen, totesi, että direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohtaa sovelletaan sekä sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon työntekoa varten, että sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon muita tarkoituksia kuin työntekoa varten, jotka saavat työskennellä ja joille on myönnetty oleskelulupa kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13.6.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1030/2002 mukaisesti. Lisäksi unionin tuomioistuin katsoi, että kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ilmaistu yhdenvertaisuuden periaate koskee etuuksia, jotka kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa N:o 883/2004 määriteltäviin sosiaaliturvan aloihin.
- 10 Tästä näkökulmasta V.M. kiistää INPS:n väitteet, joiden lähtökohtana on sosiaaliturvan ja toimeentuloturvan välinen erottelu: V.M. huomauttaa, ettei

kyseinen erottelu ole merkityksellinen määriteltäessä kyseisen asetuksen soveltamisalaa, johon sisältyy myös erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuksia. Lisäksi se, että INPS on väittänyt kyseisen sosiaaliavustuksen olevan keino torjua köyhyyttä, on V.M:n mukaan ristiriidassa sen myöntämisen edellytykseksi asetetun ikärajan (67 vuotta) kanssa, joka viittaa pikemminkin siihen, että kyseinen avustus on asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vanhuusetuus.

- 11 Edellä kuvatun erimielisyyden yhteydessä Corte di cassazione on katsonut, että vaikka Corte costituzionale on tuomiossaan nro 50/2019 jo tarkastellut lain nro 388/2000 80 §:n 19 momenttia siltä osin kuin sen oli väitetty olevan ristiriidassa perustuslain 3 §:n (yhdenvertaisuusperiaate) kanssa ja todennut sen perustuslain mukaiseksi, kyseisen pykälän perustuslainmukaisuus on nyt uudelleen epäselvä siltä osin kuin siinä evätään sosiaaliavustus sellaiselta kolmannen maan kansalaiselta, jolla ei ole pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupaa. Tämä johtuu siitä, että unionin tuomioistuin on sittemmin edellä mainituksa, 2.9.2021 antamassaan tuomiossa INPS (Synnytys- ja äitiysavustukset yhdistelmäluvan haltijoille; C-350/20) selventänyt, että asetuksessa (EY) N:o 883/2004 tarkoitettu yhdenvertaisen kohtelun periaate etuuksien saamisessa ei koske vain niitä, joilla on yhdistelmäluva työntekoa varten, vaan sitä sovelletaan myös henkilöihin, joilla on oleskelulupa muita tarkoituksia kuin työntekoa varten ja jotka saavat työskennellä vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tältä osin Corte di cassazione katsoo, että direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohdassa olevan viittauksen asetukseen (EY) N:o 883/2004 ei tule katsoa rajoittuvan ainoastaan kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin aloihin, vaan se viittaa myös etuuksiin, joiden osalta kyseisen artiklan 3 kohdassa viitataan saman asetuksen 70 artiklaan ja liitteeseen X ja joiden joukossa mainitaan myös Italian assegno sociale.
- 12 Näin ollen Corte di cassazione on esittänyt [Italian perustuslakituomioistuimelle] kysymyksiä, jotka koskevat lain nro 388/2000 80 §:n 19 momentin perustuslainmukaisuutta, kun sitä tarkastellaan Italian perustuslain 3 ja 11 §:n, 38 §:n 1 momentin ja 117 §:n 1 momentin valossa ja kun näistä viimeksi mainittua tarkastellaan yhdessä perusoikeuskirjan 34 artiklan sekä direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohdan kanssa, ”siltä osin kuin siinä assegno socialen saamisen ehdoksi asetetaan kolmannen maan kansalaisen osalta se, että hänellä on oltava (entinen) oleskelulupa (carta di soggiorno) [nykyinen pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupa]”.
- 13 Corte costituzionalen tehtävänä on nyt vireillä olevassa menettelyssä ratkaista Corte di cassationen esittämät, perustuslainmukaisuutta koskevat kysymykset.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöön perusteista

- 14 Corte costituzionale toteaa, että sen ratkaistavaksi saatettu kysymys koskee sellaisen kansallisen oikeuden säännöksen perustuslainmukaisuutta, johon liittyy

Italian perustuslain 3 ja 38 §:n lisäksi sellaisia unionin primaarioikeuden ja johdetun oikeuden säännöksiä, joilla on välitön vaikutus sosiaaliturvaetuuksia koskevista asioissa.

- 15 Se katsoo, että lain nro 388/2000 80 §:n 19 momentin perustuslainmukaisuutta koskevaan kysymykseen vastaamiseksi on ensin ratkaistava kysymys siitä, kuuluuko kyseinen sosiaaliavustus niihin sosiaaliturvaetuuksiin, joiden osalta direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu yhdenvertaisen kohtelun periaate koskee myös sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on oleskelulupa työntekoa varten tai joilla muutoin on lupa työskennellä Italiassa, kun kyseistä kohtaa luetaan asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 ja 70 artiklan sekä asetuksen N:o 1231/2010 valossa.
- 16 Näin ollen Corte costituzionale on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja pyytää unionin tuomioistuimelta kyseisten unionin oikeuden säännösten tulkintaa.
- 17 Ennakkoratkaisupyynnön ensimmäisessä osassa esitellään assegno socialea koskeva kansallinen lainsäädäntö. Kyseinen sosiaaliavustus myönnetään hakemuksesta henkilöille, joilla ei ole lainkaan tuloja tai jotka ovat vähävaraisia ja joiden työkyky on vanhuuden vuoksi alentunut.
- 18 Sitä voivat saada Italian tai jonkin muun unionin jäsenvaltion kansalaiset, jotka asuvat vakituisesti Italiassa, sekä kolmansien maiden kansalaiset, jotka täyttävät samanaikaisesti kaksi edellytystä: heillä on oltava pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupa ja heidän on pitänyt oleskella maassa laillisesti yhtäjaksoisesti vähintään 10 vuoden ajan.
- 19 Pääasian oikeudenkäynnissä on kyse epäselvyyksistä, jotka koskevat lain nro 388/2000 80 §:n 19 momentin perustuslainmukaisuutta; kyseisellä säännöksellä kolmansien maiden kansalaisille asetettiin pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupaa koskeva edellytys (ks. edellä 11 kohta).
- 20 Tältä osin Corte costituzionale vahvistaa periaatteet, jotka se vahvisti vastaavassa tapauksessa antamassaan tuomiossa nro 50/2019. Kyseisessä tuomiossa se totesi, että lain nro 388/2000 80 §:n 19 momentti on yhteensopiva yhdenvertaisuusperiaatetta koskevan Italian perustuslain 3 §:n kanssa ja oikeutta jokaiselle Italian kansalaiselle kuuluvaan toimeentuloturvaan koskevan 38 §:n kanssa.
- 21 Ensinnäkin Corte costituzionale toteaa, että sen näkemyksen mukaan ei ole olemassa mitään perustuslaillista velvollisuutta myöntää kyseistä sosiaaliavustusta kolmannen maan kansalaiselle, jolla ei ole pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupaa.

Italian perustuslaissa nimittäin edellytetään yhdenvertaisuutta yhtäältä Italian ja muiden unionin jäsenvaltion kansalaisten ja toisaalta kolmansien maiden kansalaisten kesken ainoastaan niiden palveluiden ja etuuksien osalta, joilla turvataan välttämätön toimeentulo ja jotka ilmentävät loukkaamattomien

ihmisoikeuksien toteutumista. Näissä äärimmäisissä ja rajallisissa tilanteissa sosiaaliturvaetus ei ole osa toimeentuloturvaa (joka Italian perustuslain 38 §:ssä rajataan ”kansalaisille”), vaan välttämätön keino loukkaamattomien ihmisoikeuksien takaamiseksi: nämä ihmisoikeudet ovat absoluuttisia, eikä niitä nyt tarkasteltavissa kansallisen oikeuden säännöksissä kyseenalaisteta.

Käytettävissä olevien resurssien rajallisuuden vuoksi lainsäätäjällä on kuitenkin muissa kuin näissä absoluuttisia ihmisoikeuksia koskevissa tilanteissa harkintavaltaa säännellä rajoittavilla perusteilla kolmansien maiden kansalaisten oikeutta muihin sosiaaliturvaetuuksiin ja jopa sulkea se pois. Silloin, kun sosiaaliturvaetuuden myöntämistä yhteisön jäsenille perustellaan nimenomaan kansalaisuudella – Italian tai unionin kansalaisuudella –, lainsäätäjä voi perustellusti asettaa kolmannen maan kansalaiselle lisäedellytyksiä, kunhan ne eivät ole ilmeisen kohtuuttomia; nämä lisäedellytykset voivat koskea sen osoittamista, että kyseinen henkilö on integroitunut alueelle pysyvästi ja aktiivisesti, mistä myös assegno socialen tapauksessa edellä mainittujen kahden edellytyksen täyttämisen tarpeessa on kyse.

Näiden periaatteiden nojalla Corte costituzionale pitää kyseenalaistetussa lain nro 388/2000 80 §:n 19 momentissa säädettyä, pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskelulupaa koskevaa edellytystä perustuslain mukaisena. Kyseinen lupa, joka myönnetään toistaiseksi voimassa olevana sellaiselle henkilölle, jolla on ollut oleskelulupa vähintään viiden vuoden ajan, jolla on asunto ja riittävät tulot oman toimeentulonsa turvaamiseksi ja joka on suorittanut hyväksyttävästi kielikokeen, edellyttää nimittäin tietyntasoista sosiaalista ja taloudellista integroitumista asuinmaahan.

- 22 Toiseksi Corte costituzionale toteaa, että sen näkemyksen mukaan velvoitetta myöntää assegno sociale kolmansien maiden kansalaisille, joilla ei ole pitkään oleskelleen henkilön oleskelulupaa, ei voida johtaa myöskään direktiivin 2011/98/EU 12 artiklasta, joka – kuten edellä todettiin – on se lainsäädännöllinen lähtökohta, jonka avulla Corte costituzionalen on vireillä olevassa menettelyssä selvitettävä, onko Corte di cassationessa riitautettu edellytys perustuslainmukainen.
- 23 Corte costituzionale perustelee tätä väitettään tarkastelemalla direktiivin 2011/98/EU 12 artiklassa vahvistetun yhdenvertaista kohtelua koskevan oikeuden subjektiivista ja objektiivista soveltamisalaa; tarkastelun aluksi se toteaa, että unionin tuomioistuimella on joka tapauksessa yksinomainen toimivalta esittää yhdenmukainen tulkinta vastauksena esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen.
- 24 Direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”[saman direktiivin] 3 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettuja kolmansista maista tulleita työntekijöitä” on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa, kun näille kolmansista maista tulleille henkilöille ”on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon työntekoa varten”

(3 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai kun heille ”on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten [ja kun he] saavat työskennellä ja [heille] on myönnetty oleskelulupa asetuksen (EY) N:o 1030/2002 mukaisesti” (3 artiklan 1 kohdan b alakohta).

- 25 Tätä yhdenvertaista kohtelua koskevan oikeuden henkilöllisestä soveltamisalasta Corte costituzionale toteaa, että säännöksen sanamuoto osoittaa selvästi, että yhden siinä mainitun oleskeluluvan saaminen ei yksin riitä saamaan aikaan sitä, että kolmannen maan kansalainen tulisi osalliseksi oleskelujäsenvaltion kansalaisille myönnettävästä järjestelmästä, koska säännöksessä nimenomaisesti edellytetään, että kyse on ”työntekijöistä”, jotka siis tekevät tai ovat tehneet oleskelujäsenvaltiossa työtä.
- 26 Asiallisesta soveltamisalasta Corte costituzionale huomauttaa, että kyseistä oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun sovelletaan yhteyksissä, jotka liittyvät työsuhteen merkittävimpiin tilanteisiin ja jotka vastaavat tiettyjä työsuhteeseen liittyviä riskejä: nämä on nimenomaisesti lueteltu kyseisen 12 artiklan 1 kohdassa. Näistä mainitaan e alakohdassa myös ”sosiaaliturvan alat sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa (EY) N:o 883/2004”, ja niitä on myös erityisesti kyseisen asetuksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Asiallinen soveltamisala”.
- 27 Asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa luetellaan muun muassa sosiaaliturvan alat, jotka koskevat sairausetuuksia, äitiysetuuksia ja vastaavia isyysetuuksia (joista, kuten muistetaan, oli kyse unionin tuomioistuimen tuomiossa C-303/19, johon vastavallittaja V.M. on vaatimustensa tueksi vedonnut), työkyvyttömyysetuuksia, vanhuusetuuksia, työtapaturma- ja ammattitautietuuksia ja työttömyysetuuksia. Saman artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että asetusta N:o 883/2004 ”sovelletaan myös maksuihin perustumattomiin erityisiin rahaetuuksiin, joista säädetään 70 artiklassa”, kun taas jäljempänä 5 kohdassa asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle nimenomaisesti suljetaan muun muassa lääkinnällinen ja sosiaalihuolto.

Mainitun 70 artiklan 1 kohdassa määritellään ”erityiset maksuihin perustumattomat rahaetudet” (joita kutsutaan myös sekamuotoisiksi etuuksiksi), kuten ne, ”jotka myönnetään sellaisen lainsäädännön perusteella, jossa sen – – soveltamisalan, tavoitteiden ja/tai myöntämisedellytysten takia on piirteitä sekä 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua sosiaaliturvalainsäädännöstä että sosiaalihuollosta”. Kuten seuraavassa 2 kohdassa selvennetään, kyse on etuuksista, ”a) joilla on tarkoitus antaa joko i) lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin kuuluvien riskien varalta ja joilla varmistetaan asianomaisille henkilöille vähimmäistoimeentulo ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne, tai ii) yksinomaan vammaisten erityissuojelua – –; ja b) jotka rahoitetaan yksinomaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla ja joiden myöntämis- ja laskemisedellytykset eivät ole riippuvaisia etuudensaajan maksuista – –; ja c) jotka on mainittu liitteessä X.”

Viimeksi mainitussa liitteessä X, jossa luetellaan eri jäsenvaltioissa käytössä olevat erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet, mainitaan nimenomaisesti nyt tarkasteltava italialainen sosiaaliavustus, assegno sociale.

- 28 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen Corte costituzionale toteaa näkemyksensä, että direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohdassa oleva viittaus sosiaaliturvan aloihin sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa (EY) N:o 883/2004 ei suinkaan mahdollista yhdenvertaisen kohtelun periaatteen automaattista ulottamista kaikkiin kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluviin sosiaalietuuksiin, toisin kuin vastavallittaja V.M. on väittänyt.
- 29 Direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohdan sanamuodon näkökulmasta on ensinnäkin niin, että kun siinä yksilöidään, mihin etuuksiin siinä tarkoitettua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun sovelletaan, käy ilmi, ettei viittaus sisällä kaikkia asetuksen (EY) N:o 883/2004 soveltamisalaan kuuluvia etuuksia vaan ainoastaan ne, jotka liittyvät sosiaaliturvan aloihin ”sellaisina kuin ne on määritelty [kyseisessä asetuksessa]”; tällä viitataan kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa erikseen lueteltuihin sosiaaliturvan aloihin, joihin eivät kuulu erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet, joihin puolestaan viitataan jäljempänä saman 3 artiklan 3 kohdassa.
- 30 Lisäksi 12 artiklassa oikeus yhdenvertaiseen kohteluun vahvistetaan ainoastaan sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ”työntekijöitä” (ks. edellä 25 kohta), kun taas edellä mainitun asetuksen (EY) N:o 883/2004 70 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin ei välttämättä liity suoraa tai välillistä yhteyttä työsuhteeseen eikä siten yhteyttä valtiolle maksettuihin maksuihin (ks. edellä 27 kohta). Näin ollen asiaa koskevien säännösten sanamuodosta ilmenee, että kyseiset erityiset etuudet selvästi poikkeavat sekä rakenteellisesti että tavoitteidensa osalta niistä sosiaaliturvaetuuksista, joiden tarkoituksena on vastata asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa mainittuihin tilanteisiin ja joita direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohdan viittauksen on katsottava yksinomaisesti koskevan.
- 31 Edellä esitetyn, direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan tulkinnan tueksi Corte costituzionale muistuttaa, että unionin tuomioistuin on todennut, että erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien tavoite on erilainen kuin sosiaaliturvaetuuksien (tuomio 29.4.2004, Skalka, C-160/02, 25 kohta) ja että ensin mainitut ovat luonteeltaan avustuksia, etenkin sillä perusteella, ettei niiden myöntäminen riipu työskentelykausien täyttymisestä (tuomio 20.6.1991, Newton, C-356/89, 13 kohta).
- 32 Juuri siitä syystä, että näiden tavoitteet poikkeavat toisistaan, asetuksessa (EY) N:o 883/2004 säädetään kahdesta eri järjestelmästä:

a) asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen sosiaaliturvaetuuksien osalta järjestelmästä, jolle on asetuksen 4 ja 7 artikloiden mukaisesti ominaista yhdenvertainen kohtelu ja maastavietävyyden periaate;

b) erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien (joihin nyt tarkasteltava assegno sociale kuuluu) osalta asetuksen 70 artiklan 3 kohdassa säädetään, että maastavietävyyden periaatetta ei sovelleta, ja jäljempänä 4 kohdassa säädetään, että tällaiset etuudet ”myönnetään asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti” ja että ne antaa ”*asuinpaikan* laitos omalla kustannuksellaan”. Tällä tavoin unionin lainsäätaja on halunnut asettaa kyseisten etuuksien saamisen ehdoksi sen, että hakija oleskelee vakituisesti sen valtion alueella, jonka kannettavaksi etuudesta aiheutuva taloudellinen taakka tulee. Kyseisen säännöksen osalta unionin tuomioistuin on todennut, että ”mikään ei ole esteenä sille, että tällaisten etuuksien myöntämiseksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, asetetaan edellytykseksi se, että nämä täyttävät direktiivin 2004/38 mukaiset oleskeluoikeuden saamisedellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa” (tuomio 11.11.2014, Dano ym., C-333/13, 83 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 25.2.2016, García-Nieto ym., C-299/14, 52 kohta).

- 33 Tästä seuraa, että jos assegno socialen hakija on unionin kansalainen, kyseisessä järjestelmässä on niin, että jos hän oleskelee muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalainen hän on, kyseinen oleskelu voidaan ottaa huomioon ainoastaan silloin, jos myös muussa kuin unionin alkuperäjäsenvaltiossa pitkään oleskelleen henkilön EU-oleskeluluvan edellytykset täyttyvät. Unionin kansalaisten osalta kyseeseen tulee näin ollen direktiivi 2004/38/EY, erityisesti sen 7 artiklan 1 kohta, jonka mukaan unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan vain, jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutus turva vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kyseisen direktiivin 2004/38/EY 16 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi, että unionin kansalaiset saavat oikeuden pysyvään oleskeluun oleskeltuaan laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta.
- 34 Corte costituzionale toteaa vielä, että koska edellä kuvatussa sääntelyjärjestelmässä unionin kansalaisilla, jotka eivät täytä mainittuja edellytyksiä, ei ole oikeutta erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, jäsenvaltioilta ei sitä suuremmalla syyllä pitäisi edellyttää kyseisten etuuksien myöntämistä kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät voi osoittaa oleskelevansa kyseisellä alueella huomattavan vakituisesti, mikä voidaan ensi sijassa todistaa työsuhteessa toimimisella.
- 35 Sitä paitsi sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeva unionin sääntely, jonka oli alun perin tarkoitus koskea ainoastaan unionin alueella työn vuoksi liikkuvia

unionin kansalaisia, on ajan myötä ulotettu koskemaan myös kolmansien maiden kansalaisia, jotka kuitenkin asuvat vakituisesti unionin alueella tehdäkseen siellä työtä: näin on tehty ensin oikeuskäytännössä (tuomio 12.10.1978, Belbouab, C-10/78) ja sittemmin unionin lainsäädännössä.

- 36 Asetuksen (EY) N:o 883/2004 osalta kolmansien maiden kansalaisiin ulottamisesta on säädetty asetuksella N:o 1231/2010. Kyseisen asetuksen 1 artiklan mukaisesti nykyistä sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevaa sääntelyä sovelletaan siten sekä niihin unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka liikkuvat unionin alueella työnsä vuoksi, että niihin kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on laillinen asuinpaikka jonkin jäsenvaltion alueella, joille ei voida myöntää laajempaa suojaa ja joiden on siten jäsenvaltioiden kansalaisten tavoin osoitettava, että he suorittavat maksuja sen valtion sosiaaliturvajärjestelmään, jolta etuuksia haetaan.
- 37 Corte costituzionale toteaa näkemyksensä, että sellaisilla kolmansien maiden kansalaisilla – kuten nyt tarkasteltavassa tapauksessa V.M:llä –, joihin sovelletaan direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, on oikeus samaan kohteluun kuin sen jäsenvaltion kansalaisilla, jonka alueella he oleskelevat, ainoastaan siinä tapauksessa, että he ovat työntekijöitä, ja yksinomaan asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin sosiaaliturvan aloihin liittyvien etuuksien osalta. Voidakseen saada saman asetuksen 70 artiklassa tarkoitettuja erityisiä etuuksia, jollainen myös nyt tarkasteltava assegno sociale on, heidän sen sijaan on välttämättä täytettävä sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevassa unionin sääntelyssä ja vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä säädetty edellytykset.
- 38 Koska unionin oikeuden yhdenmukainen tulkinta on kuitenkin yksinomaan unionin tuomioistuimen tehtävä, Corte costituzionale lykkää asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle edellä mainitun ennakkoratkaisupyyntö.