

Asunto C-151/24 [Luevi] ⁱ**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

27 de febrero de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

27 de febrero de 2024

Parte recurrente:

Istituto nazionale della previdenza sociale (Istituto Nacional de Previsión Social, INPS)

Parte recurrida:

V.M.

Objeto del procedimiento principal

Procedimiento de inconstitucionalidad promovido ante la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) a iniciativa de la Corte di cassazione (Tribunal Supremo de Casación), que tiene por objeto cuestiones de inconstitucionalidad relacionadas con algunas disposiciones del Derecho italiano que esta última debe aplicar en un procedimiento del que conoce. En particular, estas disposiciones supeditan la concesión del subsidio social a ciudadanos extracomunitarios a la posesión de un permiso de residencia de residente de larga duración-UE y a la prueba de haber residido legalmente, de forma ininterrumpida, en el territorio nacional durante al menos diez años. Sin embargo, la interesada, parte recurrida en el procedimiento principal, solo tiene un permiso de residencia de la UE por motivos familiares, por tanto, el INPS denegó la concesión de tal subsidio.

ⁱ El nombre de este asunto es ficticio. No se corresponde con el nombre real de ninguna de las partes del procedimiento.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En el contexto descrito anteriormente, la Corte costituzionale plantea la presente cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo segundo, ya que para dar respuesta a las cuestiones de inconstitucionalidad se precisa la interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión Europea, en particular, el artículo 12 de la Directiva 2011/98.

Cuestión prejudicial

«¿Debe interpretarse el artículo 12, apartado 1, letra e) de la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, como expresión concreta de la protección del derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social reconocida en el artículo 34, apartados 1 y 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que su ámbito de aplicación comprende una prestación como el subsidio social establecido en el artículo 3, apartado 6, de la legge 8 agosto 1995, n.º 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) (Ley n.º 335, de 8 de agosto de 1995, relativa a la reforma del régimen de pensión obligatoria y complementaria), y, por consiguiente, el Derecho de la Unión Europea se opone a una normativa nacional que no extiende a los extranjeros titulares del permiso único contemplado en la misma Directiva la prestación antes citada, que se reconoce a los extranjeros a condición de que sean titulares del permiso de residencia de residente de larga duración-UE?»

Disposiciones de Derecho de la Unión y jurisprudencia de la Unión invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»): artículo 34, relativo al derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social.

Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (en lo sucesivo, «Directiva 2011/98»): artículo 12, apartado 1, letra e), en relación con el artículo 3, [apartado 1], letras b) y c), y los considerandos 2, 19 y 20.

Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 883/2004»): artículos 3, 4 y 70, así como el anexo X.

Reglamento (UE) n.º 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1231/2010»): artículo 1.

Sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de septiembre de 2021, INPS (Subsidio de natalidad y subsidio de maternidad para los titulares de un permiso único) (C-350/20, EU:C:2021:659); de 15 de julio de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602); de 15 de septiembre de 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597); de 25 de febrero de 2016, García-Nieto y otros (C-299/14, EU:C:2016:114); de 11 de noviembre de 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358); de 29 de abril de 2004, Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269); de 20 de junio de 1991, Newton (C-356/89, EU:C:1991:265), y de 12 de octubre de 1978, Belbouab (10/78, EU:C:1978:181).

Disposiciones de Derecho nacional y jurisprudencia nacional invocadas

Legge 8 agosto 1995, n.º 335 — Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (Ley n.º 335, de 8 de agosto de 1995, relativa a la reforma del régimen de pensiones obligatorio y complementario) (en adelante, «Ley n.º 335/1995»): artículo 3, apartado 6, que regula el subsidio social, concedido por el Estado (a través del INPS, parte recurrente en el procedimiento principal), previa solicitud, a personas mayores de 67 años que se encuentren en condiciones de precariedad por carecer de ingresos o por ser estos inferiores al importe máximo del citado subsidio social y que, como consecuencia de su edad avanzada, hayan visto reducida su capacidad para trabajar. Este subsidio se concede independientemente de que el beneficiario haya trabajado y tiene naturaleza puramente asistencial (como ha precisado la Corte costituzionale en la sentencia n.º 137/2021).

Para tener derecho al subsidio social, el solicitante debe:

- Si se trata de un nacional italiano (o de un Estado miembro de la Unión Europea), tener residencia permanente en Italia.

- Si se trata de un nacional de un país tercero (extracomunitario):

- a) Ser titular del permiso de residencia de residente de larga duración-UE (con anterioridad, tarjeta de residencia) con arreglo al artículo 9 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.º 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (Decreto Legislativo n.º 286, de 25 de julio de 1998, que contiene el texto refundido de las

disposiciones reguladoras de la inmigración y las normas relativas al estatuto del extranjero), modificado por la transposición de la Directiva 2003/109/CE. Este requisito fue establecido por el artículo 80, apartado 19, de la legge 23 dicembre 2000, n.º 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» [Ley n.º 388, de 23 de diciembre de 2000, por la que se establecen las disposiciones sobre la elaboración de los presupuestos anuales y plurianuales del Estado (Ley de estabilidad 2001)] (en lo sucesivo, «Ley n.º 388/2000»).

b) Haber residido legal e ininterrumpidamente en el territorio nacional durante al menos diez años. Este requisito se recogió en el artículo 20, apartado 10, del decreto — legge 25 giugno 2008, n.º 112 — Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito, con modificaciones, nella legge 6 agosto 2008, n.º 133 (Decreto-ley n.º 112, de 25 de junio de 2008, por el que se adoptan medidas urgentes para el desarrollo económico, la racionalización, la competitividad, la estabilización presupuestaria y la adecuación tributaria, convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 133, de 6 de agosto de 2008) (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 112/2008»).

Costituzione della Repubblica italiana (Constitución de la República Italiana): artículo 3 (principio de igualdad), artículo 38 (derecho de todo ciudadano a la asistencia social) y artículo 117 (límites constitucionales y derivados del Derecho de la Unión Europea y de las obligaciones internacionales en el ejercicio del poder legislativo).

Breve exposición del procedimiento principal y alegaciones esenciales de las partes

- 1 V.M., ciudadana de un país tercero (extracomunitaria) y únicamente titular de un permiso de residencia de la UE por motivos familiares, pero carente del permiso de residencia de residente de larga duración-UE, presentó una solicitud ante el INPS para obtener el subsidio social establecido en el artículo 3, apartado 6, de la Ley 335/1995. El INPS denegó la concesión del subsidio.
- 2 La denegación del subsidio se confirmó en primera instancia. Sin embargo, la Corte d'appello (Tribunal de Apelación) estimó la pretensión de V.M. en apelación y consideró que, a efectos de la concesión del citado subsidio, el requisito de la estancia ininterrumpida en territorio nacional durante al menos diez años (establecido en el artículo 20, apartado 10, del Decreto-ley n.º 112/2008) había abrogado de forma implícita el requisito de la posesión del permiso de residencia de residente de larga duración-UE (establecido en el artículo 80, apartado 19, de la Ley n.º 388/2000).
- 3 El INPS interpuso recurso contra la sentencia de apelación ante la Corte di cassazione.

- 4 El INPS, en apoyo de su recurso de casación, ha recordado ante todo la jurisprudencia de la Corte di cassazione en virtud de la cual deben concurrir ambos requisitos, al no ser sustitutivos sino complementarios.
- 5 Además, el INPS ha señalado que la jurisprudencia constitucional ya confirmó la constitucionalidad del artículo 80, apartado 19, de la Ley n.º 388/2000 y reconoció que, dentro de los límites permitidos por el Derecho de la Unión en lo relativo al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, el legislador puede reservar ciertas prestaciones de asistencia social solo a los nacionales y a los residentes en Italia asimilados que acrediten una integración permanente y activa en el territorio, en particular, desde el punto de vista social y económico (sentencia de la Corte costituzionale n.º 50/2019).
- 6 Por último, el INPS ha recordado la jurisprudencia de la Unión y, en particular, la sentencia de 14 de noviembre de 2014, Dano y otros (C-333/13), según la cual, con arreglo al artículo 70, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 883/2004, las prestaciones especiales en metálico no contributivas (como el subsidio social considerado) se conceden exclusivamente en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan y de conformidad con su legislación, con la consecuencia de que, a fin de evitar que los ciudadanos de la Unión nacionales de otros Estados miembros se conviertan en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida, «nada se opone a que la concesión de tales prestaciones a ciudadanos de la Unión que no ejercen actividades económicas esté supeditada a la exigencia de que estos cumplan los requisitos para disponer del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38». En este sentido, también se recuerdan las sentencias de 15 de septiembre de 2015, Alimanovic (C-67/14) y de 15 de julio de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20).
- 7 En definitiva, según el INPS, sería paradójico, a la vista del Derecho y la jurisprudencia de la Unión Europea que admiten limitaciones a las prestaciones de asistencia social destinadas a paliar el riesgo de pobreza de los familiares de los ciudadanos de Estados miembros de la Unión que no posean un permiso de residencia permanente, reconocer, en cambio, a los familiares de trabajadores de terceros países (extracomunitarios), como la parte recurrida, V.M., un acceso incondicionado a tales prestaciones.
- 8 Por su lado, la parte recurrida, V.M., considera que el artículo 80, apartado 19, de la Ley n.º 388/2000, al condicionar la concesión del subsidio social a la posesión del permiso de residencia de residente de larga duración-UE, es contrario a la Directiva 2011/98/UE.
- 9 En particular, en la sentencia de 2 de septiembre de 2021, INPS (Subsidio de natalidad y subsidio de maternidad para los titulares de un permiso único) (C-350/20), el Tribunal de Justicia, al pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por la propia Corte costituzionale italiana en materia de subsidio de maternidad, declaró que el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2011/98/UE se

aplica no solo a los nacionales de terceros países admitidos en un Estado miembro por motivos de trabajo, sino también a los nacionales de terceros países admitidos en un Estado miembro para fines distintos del trabajo, que estén autorizados a trabajar y sean titulares de un permiso de residencia de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países. Además, el Tribunal de Justicia consideró que el principio de igualdad de trato expresado en el artículo 12, apartado 1, letra e), de la citada Directiva afecta a las prestaciones que pertenecen a las ramas de la seguridad social definidas por el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

- 10 Desde esta perspectiva, V.M. rebate las alegaciones del INPS que presuponen una distinción entre seguridad social y asistencia social, y observa que tal distinción no es relevante a efectos de la definición del ámbito de aplicación del citado Reglamento, que también incluye prestaciones especiales en metálico no contributivas. Además, según ella, la calificación del subsidio social planteada por el INPS como medida de apoyo contra la pobreza contrasta con el requisito de edad (67 años) establecido para su reconocimiento, que más bien induce a calificarlo como prestación de vejez, en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004.
- 11 En el contexto de este litigio, la Corte di cassazione ha considerado oportuno que, si bien la Corte costituzionale, en la sentencia n.º 50 de 2019, ya examinó el artículo 80, apartado 19, de la Ley n.º 388/2000 por su supuesta oposición con el artículo 3 de la Constitución (principio de igualdad) y lo declaró constitucional, se vuelva a plantear la constitucionalidad de dicho artículo, en la medida en que niega el subsidio social al nacional de un tercer país (extracomunitario) que no tenga permiso de residencia de residente de larga duración-UE. Ello porque, en el ínterin, el Tribunal de Justicia ha declarado, en la citada sentencia de 2 de septiembre de 2021, INPS (Subsidio de natalidad y subsidio de maternidad para los titulares de un permiso único) (C-350/20), que el principio de igualdad de trato en el acceso a las prestaciones contempladas en el Reglamento (CE) n.º 883/2004 no se refiere solo a los titulares de un permiso único de trabajo, sino que también se aplica a los titulares de un permiso de residencia para fines distintos del trabajo que estén autorizados a trabajar en el Estado miembro de acogida. A este respecto, la Corte di cassazione considera que la remisión efectuada por el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98/UE al Reglamento (CE) n.º 883/2004 no debe limitarse solamente a las ramas establecidas en el artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento, sino que también se refiere a las prestaciones indicadas en el apartado 3 siguiente, que remite al artículo 70 y al anexo X del citado Reglamento, entre las cuales también se incluye el subsidio social italiano.
- 12 Por tanto, la Corte di cassazione ha planteado, con relación a los artículos 3, 11, 38, párrafo primero, y 117, párrafo primero, de la Constitución, este último en relación con el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

Europea y con el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva (UE) 2011/98, cuestiones de inconstitucionalidad del artículo 80, apartado 19, de la Ley n.º 388/2000 «en la medida en que condiciona el pago del subsidio social a los ciudadanos extracomunitarios a la posesión de la (antigua) tarjeta de residencia [actualmente, permiso de residencia de residente de larga duración-UE]».

- 13 La Corte costituzionale debe ahora resolver las dudas acerca de la constitucionalidad planteadas por la Corte de cassazione en el procedimiento pendiente ante dicho órgano jurisdiccional.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 14 La Corte costituzionale afirma que se ha sometido a su conocimiento una cuestión de inconstitucionalidad sobre una disposición de derecho nacional que, junto con los artículos 3 y 38 de la Constitución, afecta a normas de derecho primario y derivado de la Unión Europea con efecto directo en el acceso a prestaciones de seguridad social.
- 15 Este órgano jurisdiccional considera que la respuesta a la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 80, apartado 19, de la Ley n.º 388/2000 requiere que, con carácter previo, se solucione el problema de si el subsidio social se comprende entre las prestaciones de seguridad social con respecto a las cuales también los nacionales de terceros países, con permiso de residencia para trabajar, o que, en todo caso, les permita trabajar, se benefician de la igualdad de trato reconocida en el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98/UE, interpretado a la luz de los artículos 3 y 70 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y del Reglamento (UE) n.º 1231/2010.
- 16 La Corte costituzionale decide, pues, suspender el procedimiento y solicitar al Tribunal de Justicia la interpretación de tales disposiciones del Derecho de la Unión Europea.
- 17 En la primera parte de la resolución de remisión prejudicial, se expone la normativa nacional en materia de subsidio social, que se concede, previa solicitud, a las personas que carezcan de ingresos o estén necesitadas, y que, debido a su avanzada edad, hayan visto reducida su capacidad para trabajar.
- 18 Pueden beneficiarse de él los nacionales italianos o los de un Estado miembro de la Unión Europea que tengan residencia permanente en Italia, además de los ciudadanos extracomunitarios que cumplan dos requisitos de forma simultánea, es decir, que posean el permiso de residencia de residente de larga duración-UE y que hayan residido legalmente en el territorio nacional durante un período continuado de al menos diez años.
- 19 El procedimiento principal tiene por objeto algunas dudas sobre la constitucionalidad de la norma legal que ha introducido, para los ciudadanos extracomunitarios, el requisito del permiso de residencia de residente de larga

duración-UE, en concreto, el artículo 80, apartado 19, de la Ley n.º 388/2000 (véase el punto 11 anterior).

- 20 A este respecto, la Corte costituzionale confirma los principios enunciados en un asunto similar, en la sentencia n.º 50/2019, en la que declaró que el artículo 80, apartado 19, de la Ley n.º 388/2000 es conforme con los artículos 3 y 38 de la Constitución, que se refieren, respectivamente, a los principios de igualdad y al derecho a recibir asistencia social que corresponde a todos los italianos.
- 21 En primer lugar, la Corte costituzionale reitera que, en su opinión, no existe ninguna obligación constitucional de conceder el subsidio social a los ciudadanos de terceros países que no tengan un permiso de residencia de residente de larga duración.

En efecto, la Constitución exige preservar la igualdad entre nacionales italianos y de la Unión Europea, de un lado, y nacionales de terceros países, de otro lado, solo en lo que respecta a servicios y prestaciones que satisfagan necesidades básicas que reflejen el disfrute de derechos inviolables del hombre. En estos casos, extremos y limitados, la prestación no forma parte de la asistencia social (que el artículo 38 de la Constitución reserva al «nacional»), sino que es un instrumento necesario de garantía de los derechos inviolables del hombre, que constituyen un límite infranqueable y que las normas nacionales analizadas no cuestionan.

Sin embargo, más allá de este límite infranqueable, dada la escasez de recursos disponibles, queda a discreción del legislador regular con criterios restrictivos, e incluso excluir, el acceso de los ciudadanos extracomunitarios a prestaciones adicionales de asistencia social. Para acceder a estas, cuando es la propia nacionalidad, italiana o de la Unión Europea, la que justifica la concesión de la prestación a los miembros de la comunidad, el legislador puede exigir de forma legítima al ciudadano extracomunitario requisitos adicionales, que no sean manifiestamente irrazonables, que acrediten una integración permanente y activa, como sucede en el caso del subsidio social con la necesidad de que se cumplan los dos requisitos mencionados.

Basándose en estos principios, la Corte costituzionale considera lícito el requisito, establecido por el cuestionado artículo 80, apartado 19, de la Ley n.º 388/2000, del permiso de residencia de residente de larga duración-UE. En efecto, dicho permiso, que se expide por tiempo indefinido a quien tenga un permiso de residencia durante al menos cinco años, ingresos adecuados para mantenerse y alojamiento, y haya superado un examen de conocimiento del idioma, requiere un cierto grado de integración social y económica en el Estado de acogida.

- 22 En segundo lugar, la Corte costituzionale afirma que, en su opinión, una obligación de conceder el subsidio social a nacionales de terceros países que no tengan el permiso de residencia de residente de larga duración no se deriva ni siquiera del artículo 12 de la Directiva 2011/98/UE, que, como se ha visto, constituye el parámetro normativo a la luz del cual aquel órgano jurisdiccional

debe verificar, en el presente procedimiento, la constitucionalidad del requisito controvertido ante la Corte di cassazione.

- 23 Para motivar esta afirmación, la Corte costituzionale analiza el ámbito de aplicación subjetivo y objetivo del derecho a la igualdad de trato enunciado por el artículo 12 de la Directiva 2011/98/UE, aclarando previamente que corresponde al Tribunal de Justicia la competencia exclusiva de proporcionar una interpretación uniforme en la respuesta a la cuestión prejudicial planteada.
- 24 La Directiva 2011/98/UE establece, en su artículo 12, apartado 1, el derecho a la igualdad de trato, respecto de los nacionales del Estado miembro en el que residan, de los «trabajadores de terceros países a los que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras b) y c) [de la misma Directiva]» que hayan sido admitidos en el Estado miembro «con el fin de trabajar de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional» [artículo 3, apartado 1, letra c)] o bien «para fines distintos de trabajo de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional, estén autorizados a trabajar y sean titulares de un permiso de residencia de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1030/2002» [artículo 3, apartado 1, letra b)].
- 25 La Corte costituzionale señala, con relación al ámbito de aplicación subjetivo de dicho derecho, que el tenor de la disposición indica claramente que la obtención de uno de los permisos de residencia mencionados por ella no es suficiente para que el ciudadano extracomunitario se beneficie del mismo régimen otorgado a los nacionales del Estado miembro de acogida, al exigirse expresamente que se trate de «trabajadores», que, por lo tanto, ejerzan o hayan ejercido allí una actividad laboral.
- 26 En lo que respecta al ámbito de aplicación objetivo, la Corte costituzionale señala que este derecho opera en el ámbito de los aspectos más importantes de la relación laboral, que se corresponden con una serie de riesgos asociados con la relación laboral, enumerados expresamente en el apartado 1 del mencionado artículo 12. Entre ellos, en la letra e) también figuran las «ramas de la seguridad social, según lo definido en el Reglamento (CE) n.º 883/2004» y, en particular, en el artículo 3 de dicho Reglamento, titulado «Campo de aplicación material».
- 27 En el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento n.º 883/2004 se enumeran, entre otras, las ramas de seguridad social relacionadas con prestaciones de enfermedad, de maternidad y de paternidad asimiladas (que, cabe recordar, fueron objeto de análisis en la sentencia C-303/19 del Tribunal de Justicia, citada por la parte recurrida, V.M., en apoyo de su argumentación), de invalidez, de vejez, de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional, y de desempleo. El apartado 3 del citado artículo precisa que el Reglamento (CE) n.º 883/2004 «también se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en el artículo 70», mientras que el apartado 5 siguiente excluye expresamente del ámbito de aplicación del Reglamento, en particular, la asistencia social y médica.

El citado artículo 70 define, en el apartado 1, las «prestaciones especiales en metálico no contributivas» (también denominadas «prestaciones mixtas») como las «previstas en la legislación que, por su alcance [...], objetivos y condiciones para su concesión presenten características tanto de legislación de seguridad social a que se refiere el apartado 1 del artículo 3 como de asistencia social». En particular, tal y como aclara el apartado 2 siguiente, se trata de prestaciones que «a) tienen por objeto proporcionar: i) cobertura adicional, sustitutoria o auxiliar de los riesgos cubiertos por las ramas de seguridad social mencionadas en el apartado 1 del artículo 3, que garantice a las personas en cuestión unos ingresos mínimos de subsistencia respecto a la situación económica y social en el Estado miembro de que se trate; o ii) únicamente la protección específica de las personas con discapacidad [...]; y b) cuando la financiación proceda exclusivamente de la tributación obligatoria destinada a cubrir el gasto público general, y las condiciones de concesión y cálculo de las prestaciones no dependan de ninguna contribución del beneficiario [...], y c) [que] figuren en el anexo X».

El anexo X mencionado en último lugar, que enumera las prestaciones especiales no contributivas existentes en los diversos ordenamientos de los Estados miembros, incluye expresamente el subsidio social italiano considerado.

- 28 Dicho esto, la Corte costituzionale señala que, en su opinión, la remisión realizada por la letra e) del citado artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2011/98/UE a las ramas de la seguridad social, definidas por el Reglamento (CE) n.º 833/2004, no permite en modo alguno una extensión automática del principio de igualdad de trato a todas las prestaciones sociales comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, de forma contraria a lo que sostiene la parte recurrida, V.M.
- 29 Ante todo, desde un punto de vista literal, el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98/UE, al señalar las prestaciones a las que se aplica el derecho de igualdad de trato en cuestión, indica que la remisión no incluye todas las prestaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 833/2004, sino solo las relacionadas con las «ramas de la seguridad social, según lo definido [en ese Reglamento]», que se identifican con las ramas específicas de la seguridad social señaladas en el artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento, entre las que no se comprenden las prestaciones especiales no contributivas, a las que remite el apartado 3 del mismo artículo 3.
- 30 Además, el artículo 12 reconoce el derecho a la igualdad de trato solo a los nacionales de terceros países que sean «trabajadores» (véase el punto 25 anterior), mientras que las prestaciones especiales no contributivas a las que se refiere el artículo 70 del citado Reglamento (CE) n.º 833/2004 no conllevan necesariamente una conexión, directa o indirecta, con una relación de trabajo y, por consiguiente, con una relación de contribución a las arcas públicas (véase el punto 27 anterior). Por tanto, el tenor de las disposiciones pertinentes muestra que tales prestaciones especiales son claramente diferentes, desde el punto de vista estructural y funcional, de las prestaciones de seguridad social destinadas a hacer frente a las circunstancias indicadas en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CE)

n.º 883/2004, a las que debe entenderse que se refiere exclusivamente la remisión realizada por el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98/UE.

- 31 Para confirmar tal interpretación del artículo 12 de la Directiva 2011/98/UE, la Corte costituzionale recuerda que el Tribunal de Justicia ha declarado que la prestación especial en metálico no contributiva se caracteriza por tener una finalidad distinta de las prestaciones de seguridad social (sentencia de 29 de abril de 2004, Skalka, C-160/02, apartado 25) y que se «asemeja a la asistencia social, especialmente por el hecho de que la concesión de la prestación que prevé es independiente del cumplimiento de unos determinados períodos de actividad profesional» (sentencia de 20 de junio de 1991, Newton, C-356/89, apartado 13).
- 32 Además, debido precisamente a esta diferente finalidad, el Reglamento (CE) n.º 883/2004 establece dos regímenes distintos:
- a) Para las prestaciones de seguridad social a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, del Reglamento, un régimen basado en la igualdad de trato y en el principio de la exportabilidad, con arreglo a los artículos 4 y 7 del Reglamento.
- b) Para las prestaciones especiales en metálico no contributivas (entre las que se comprende el subsidio social analizado), el artículo 70, apartado 3, del Reglamento establece que no se aplique el principio de la exportabilidad, de forma que, con arreglo al apartado 4 siguiente, «únicamente serán facilitadas en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan, y de conformidad con su legislación [...] y sufragadas por la institución del lugar de *residencia*». De esta forma, el legislador europeo ha querido condicionar el acceso a las prestaciones objeto de análisis al arraigo del solicitante en el territorio del Estado que debe soportar la carga financiera. Respecto a esta disposición, el Tribunal de Justicia ha declarado que «nada se opone a que la concesión de tales prestaciones a ciudadanos de la Unión que no ejercen actividades económicas esté supeditada a la exigencia de que estos cumplan los requisitos para disponer del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 en el Estado miembro de acogida» (sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano y otros, C-333/13, apartado 83; en este sentido, véase también la sentencia de 25 de febrero de 2016, García-Nieto y otros, C-299/14, apartado 52).
- 33 En consecuencia, en caso de que el interesado en el subsidio social sea un ciudadano de la Unión, la regulación pertinente implica que, si este se encuentra en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad, solo se puede considerar la residencia si también se cumplen los requisitos exigidos para obtener el permiso de residencia de residente de larga duración-UE en un Estado miembro de la Unión Europea distinto al de origen. Por tanto, para los ciudadanos de la Unión debe tenerse en cuenta la Directiva 2004/38/UE y, en particular, el artículo 7, apartado 1, conforme al cual todo ciudadano de la Unión, para poder residir en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses debe ser un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida o disponer, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes, incluido

un seguro de enfermedad, para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Por último, conforme al artículo 16, apartado 1, de la misma Directiva 2004/38/CE, los ciudadanos de la Unión adquieren el derecho de residencia permanente tras haber residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el territorio del Estado miembro de acogida.

- 34 En el contexto normativo descrito, la Corte costituzionale añade que, dado que, a falta de tales requisitos, los ciudadanos de la Unión no pueden beneficiarse de prestaciones especiales en metálico no contributivas en un Estado miembro distinto a aquel de su nacionalidad, con mayor motivo los Estados miembros no deberían estar obligados a conceder tales prestaciones a personas que no sean nacionales de la Unión si no justifican un arraigo significativo en su territorio, confirmado, sobre todo, por la existencia de una relación de trabajo.
- 35 Por lo demás, la normativa europea sobre coordinación de la seguridad social, inicialmente concebida solo para los ciudadanos de la Unión Europea que se desplazasen por el territorio de la Unión por motivos de trabajo, se extendió con el tiempo a los nacionales de terceros países, pero que residan legalmente en el territorio comunitario por motivos de trabajo, primero en vía jurisprudencial (sentencia de 12 de octubre de 1978, *Belbouab*, C-10/78) y, a continuación, por el legislador de la Unión Europea.
- 36 En lo que respecta, en particular, al Reglamento (CE) n.º 883/2004, la extensión a ciudadanos de terceros países fue dispuesta por el Reglamento (UE) n.º 1231/2010. Con arreglo al artículo 1 de dicho Reglamento, la normativa actual de coordinación de la seguridad social se aplica, por consiguiente, tanto a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea que se desplacen por el territorio de la Unión por motivos de trabajo, como a nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, a los que no se puede reconocer una protección más amplia y, que deben, por tanto, al igual que los nacionales de los Estados miembros, demostrar su contribución al sistema de seguridad social del Estado en el que se solicite la concesión de las prestaciones.
- 37 La Corte costituzionale concluye que, en su opinión, los nacionales de terceros países, como V.M. en el presente caso, a los que se aplica el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98/UE, pueden beneficiarse del mismo trato reservado a los nacionales del Estado miembro en el que residan solo si son trabajadores y únicamente con referencia a las prestaciones relativas a las ramas de la seguridad social enumeradas en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004, mientras que, para poder disfrutar de las prestaciones especiales establecidas en el artículo 70 del mismo Reglamento —entre las que se comprende el subsidio social analizado— estos deben someterse obligatoriamente a las condiciones establecidas por la propia normativa de coordinación de la Unión Europea, además de a la legislación del Estado de acogida.

- 38 No obstante, dado que la interpretación uniforme del Derecho de la Unión Europea compete exclusivamente al Tribunal de Justicia, la Corte costituzionale suspende el procedimiento y plantea la cuestión prejudicial anteriormente mencionada al Tribunal de Justicia.

DOCUMENTO DE TRABAJO