Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. EVGENI TANCHEV
presentadas el 11 de junio de 2020[1]

Asunto C-302/19

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
contra
WS

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia)]

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 2011/98/UE — Derechos de los nacionales de terceros países titulares de un permiso único — Artículo 12 — Derecho a la igualdad de trato en lo que respecta a la seguridad social — Normativa nacional en virtud de la cual, a efectos de la determinación del derecho a una prestación familiar, se excluye a los familiares no residentes de nacionales de terceros países»

I. Introducción

1. Mediante su petición de decisión prejudicial, la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia) solicita orientación al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del 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.[2]

2. El artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 reconoce el derecho de los nacionales de terceros países titulares de un permiso único a la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida en lo que respecta a la seguridad social. La principal cuestión que se plantea en el presente asunto se refiere a si dicho artículo se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, a diferencia de lo establecido para los nacionales del Estado miembro de acogida, a efectos de la determinación del derecho a una prestación familiar, se excluye a los miembros de la familia de los nacionales de terceros países que no residan en ese Estado.

3. En consecuencia, el presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia la oportunidad de desarrollar su jurisprudencia relativa al derecho a la igualdad de trato de los titulares de un permiso único, reconocido en el artículo 12 de la Directiva 2011/98, a la luz de la sentencia de 21 de junio de 2017, Martínez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

1 Lengua original: inglés.

2 DO 2011, L 343, p. 1.

4. El Tribunal de Justicia conoce del presente asunto en paralelo con el asunto Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Prestaciones familiares para residentes de larga duración) (C-303/19), en el que hoy se presentan mis conclusiones. En el citado asunto, el órgano jurisdiccional remitente plantea una cuestión similar en lo que concierne a la interpretación del artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración,[3] en concreto, si la misma exclusión aplicable a los nacionales de terceros países cuyos familiares no residan en el Estado miembro de acogida es conforme con el derecho a la igualdad de trato reconocido a los residentes de larga duración en dicha Directiva.

5. Básicamente, estos dos asuntos plantean cuestiones nuevas en lo tocante a la aplicación de la igualdad de trato de los nacionales de terceros países que rige en el Derecho de la Unión, y a la relación existente entre las Directivas 2003/109 y 2011/98 a ese respecto. Asimismo, pueden tener consecuencias para otras directivas, comprendidas en el marco jurídico de la Unión en materia de migración legal, que contienen disposiciones sobre la igualdad de trato de nacionales de terceros países.[4]

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

6. Los considerandos 20 y 24 de la Directiva 2011/98 enuncian:

«(20) Todos los nacionales de terceros países que residan y trabajen legalmente en un Estado miembro deben gozar al menos de un conjunto común de derechos basados en la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida, independientemente del propósito inicial o del motivo de la admisión en su territorio. El derecho a la igualdad de trato en los ámbitos precisados en la presente Directiva debe garantizarse no solo a los nacionales de terceros países admitidos en un Estado miembro con el fin de trabajar, sino también a los admitidos con otros fines y que posteriormente hayan obtenido acceso al mercado de trabajo en virtud de otras disposiciones del Derecho de la Unión o nacional, ello incluye a los miembros de la familia de un trabajador de un tercer país admitidos de acuerdo con la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar [5]; […].

(24) Los trabajadores de terceros países deben gozar de igualdad de trato en lo que respecta a la seguridad social. Las ramas de la seguridad social se definen en 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 [6]. Las disposiciones sobre la igualdad de trato en lo que respecta a la seguridad social contempladas en la presente Directiva también deben ser de aplicación a los trabajadores admitidos en un Estado miembro directamente desde un tercer país. No obstante, la presente Directiva no debe otorgar a los trabajadores de terceros países más derechos que los ya contemplados en el Derecho de la Unión vigente en el sector de la seguridad social para los nacionales de terceros países que se encuentran en situaciones transfronterizas. Además, la presente Directiva no debe conceder derechos en aquellas situaciones excluidas del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, como en el caso de que los miembros de la familia residan

3 DO 2004, L 16, p. 44.

4 Véase, en particular, la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair* (versión refundida) (DO 2016, L 132, p. 21), cuyo artículo 22 se refiere a las disposiciones sobre igualdad de trato del artículo 12 de la Directiva 2011/98. Véase también el punto 32 de las presentes conclusiones.

5 DO 2003, L 251, p. 12.

6 DO 2004, L 166, p. 1.

en un tercer país. La presente Directiva solo debe conceder derechos en relación con los familiares que se reúnan con un trabajador de un tercer país para residir en un Estado miembro por motivos de reunificación familiar, o con los familiares que ya residan legalmente en ese Estado miembro.»

7. El artículo 12 de la Directiva 2011/98, titulado «Derecho a la igualdad de trato», dispone lo siguiente:

«1. Los trabajadores de terceros países a los que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras b) y c), gozarán de igualdad de trato con los trabajadores nacionales en el Estado miembro en que residan en lo que se refiere a: […]

e) ramas de la seguridad social, según lo definido en el Reglamento (CE) n.º 883/2004; […]

2. Los Estados miembros podrán restringir la igualdad de trato: […]

b) limitando los derechos conferidos en virtud del apartado 1, letra e), a los trabajadores de terceros países, pero sin restringir dichos derechos para los trabajadores de terceros países que tienen un empleo o que lo hayan tenido durante un período mínimo de seis meses y que estén registrados como desempleados.

Además, los Estados miembros podrán decidir que el apartado 1, letra e) en lo que se refiere a las prestaciones familiares no se aplique a los nacionales de terceros países que hayan sido autorizados a trabajar en el territorio de un Estado miembro por un período no superior a seis meses, ni a los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos para cursar estudios, ni a los nacionales de terceros países que [hayan sido] autorizados a trabajar en virtud de un visado;»

B. Derecho italiano

8. El artículo 2 del Decreto legge 13 de marzo de 1988, n.º 69, «Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti», (Decreto-ley n.º 69, de 13 de marzo de 1988, «Normas en materia de seguridad social, para la mejora de la gestión de los organismos portuarios y otras disposiciones de carácter urgente»), convertido, con modificaciones, en la Ley n.º 153, de 13 de mayo de 1988, (en lo sucesivo, «Ley n.º 153/1988») (GURI n.º 143, de 20 de junio de 1988), introdujo la prestación denominada «assegno per il nucleo familiare» (en lo sucesivo, «subsidio para la unidad familiar»). Dicho artículo dispone lo siguiente:

«1. Para los trabajadores por cuenta ajena, los titulares de las pensiones y de las prestaciones económicas de seguridad social derivadas del trabajo por cuenta ajena […], los subsidios familiares, los complementos familiares y todas las demás prestaciones familiares sea cual fuere su denominación […] serán sustituidos, cuando concurran las condiciones establecidas en las disposiciones del presente artículo, por el subsidio para la unidad familiar.

2. El importe del subsidio será diferente en función del número de miembros y de los ingresos del núcleo familiar, de conformidad con la tabla adjunta al presente Decreto. Los niveles de ingresos de la citada tabla se incrementarán en […] para los núcleos familiares que comprendan personas que, por razón de enfermedad grave o de incapacidad física o psíquica, se hallen en una situación de imposibilidad absoluta y permanente de dedicarse a un trabajo remunerado, o bien, en el caso de los menores de edad, que tengan dificultades persistentes para desarrollar las tareas y funciones propias de su edad. Dichos niveles de ingresos se incrementarán en […] si las personas mencionadas en el

apartado 1 son viudos o viudas, divorciados o divorciadas, separados o separadas legalmente, solteros o solteras. Con efectos a partir del 1 de julio de 1994, si dos o más hijos forman parte del núcleo familiar en el sentido del apartado 6, el importe mensual del subsidio correspondiente se incrementará en […] por cada hijo, sin incluir al primero.

[…]

6. El núcleo familiar estará compuesto por los cónyuges, con exclusión del cónyuge legal y efectivamente separado, y por los hijos y asimilados […] de edad inferior a 18 años cumplidos, o bien sin límite de edad si se hallan, como consecuencia de una enfermedad grave o de una incapacidad física o psíquica, en una situación de imposibilidad absoluta y permanente de dedicarse a un trabajo remunerado. […]

6 *bis*. No formarán parte del núcleo familiar en el sentido del apartado 6 el cónyuge y los hijos y asimilados de un nacional extranjero que no tengan su residencia en el territorio de la República, a menos que el Estado del que sea nacional el extranjero dispense un tratamiento de reciprocidad a los ciudadanos italianos o bien se haya concluido un convenio internacional en materia de prestaciones familiares. La determinación de los Estados en los que rige el principio de reciprocidad será efectuada por el Ministro del lavoro e della previdenza sociale [Ministro de Trabajo y de Seguridad Social], una vez oído el Ministro degli affari esteri [Ministro de Asuntos Exteriores]. […]»

9. La transposición de la Directiva 2011/98 al Derecho italiano se realizó mediante el Decreto Legislativo 4 de marzo de 2014, n.º 40, «Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro» (Decreto Legislativo n.º 40, de 4 de marzo de 2014, relativo a la transposición de la Directiva 2011/98/UE; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 40/2014») (GURI n.º 68, de 22 de marzo de 2014).

III. Hechos, procedimiento y cuestión prejudicial

10. Como se desprende de la resolución de remisión, WS, nacional de un tercer país, es titular en Italia desde el 9 de diciembre de 2011 de una autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena y, desde el 28 de diciembre de 2015, de un permiso único de trabajo en el sentido del Decreto Legislativo n.º 40/2014, por el que se transpone la Directiva 2011/98. Su esposa y sus dos hijos residieron de enero a junio de 2014 y, posteriormente, de julio de 2014 a junio de 2016 en el país de origen (Sri Lanka). [7]

11. El Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Instituto Nacional de Seguridad Social; en lo sucesivo, «INPS») denegó a WS el subsidio para la unidad familiar por dichos períodos alegando que, en el caso de los nacionales de terceros países, el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988 excluye del cómputo relativo al cálculo de dicho subsidio a los miembros de la familia que no residan en Italia.

7 Según las observaciones presentadas por WS y por el Gobierno italiano, la esposa y los dos hijos de WS no residieron en Italia de enero de 2014 a junio de 2015, y después de ese período, se trasladaron a dicho país, donde residen legalmente. Habida cuenta de que estas cuestiones entran dentro de la competencia del órgano jurisdiccional remitente, no las examinaré con más detalle.

12. WS interpuso un recurso contra la decisión del INPS ante el Tribunale Giudice del Lavoro di Alessandria (Tribunal de lo Social de Alexandria, Italia). En apoyo de su recurso, alegó que el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988 era incompatible con su derecho a la igualdad de trato en virtud del artículo 12 de la Directiva 2011/98, en la medida en que dicha normativa trata a los nacionales de terceros países de forma menos favorable que a los del Estado miembro de acogida. El citado tribunal desestimó su recurso.

13. WS interpuso recurso de apelación contra dicha resolución ante la Corte d'appello di Torino (Tribunal de Apelación de Turín, Italia), que estimó el recurso de WS, declarando, sobre la base del artículo 12 de la Directiva 2011/98, que el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988, es discriminatorio y decidió no aplicarlo.

14. El INPS ha interpuesto un recurso de casación en el que solicita la anulación de la sentencia de apelación, invocando un motivo único en apoyo de su recurso, basado en la aplicación errónea del artículo 12 de la Directiva 2011/98 y el Decreto Legislativo n.º 40/2014.

15. El órgano jurisdiccional remitente ha indicado que el subsidio para la unidad familiar es un complemento económico del que pueden beneficiarse, en particular, todas las personas que trabajan en Italia, siempre que formen parte de una unidad familiar cuyos ingresos no sobrepasen cierto límite. El importe de dicho subsidio se calcula en función del número de miembros de la unidad familiar, del número de hijos y de los ingresos familiares. En el caso de los trabajadores por cuenta ajena, el empresario efectúa el pago junto con el del salario, aplicando un porcentaje sobre la retribución bruta del trabajador y, a continuación, el INPS procede a una compensación final entre los subsidios abonados por el empresario y las cotizaciones a la seguridad social que este adeuda. El órgano jurisdiccional remitente ha considerado que, a pesar de que en su jurisprudencia se ha calificado el subsidio para la unidad familiar tanto de prestación de la seguridad social como de prestación de la asistencia social, dicho subsidio está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98.

16. El órgano jurisdiccional remitente ha observado, en particular, que los miembros de la unidad familiar son un elemento fundamental en el régimen del subsidio y sus principales beneficiarios. Por lo tanto, se pregunta si el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 se opone a una normativa nacional, como el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988, en virtud de la cual los miembros de la familia de los nacionales de terceros países, a diferencia de los de los nacionales italianos, quedan excluidos de la unidad familiar cuando no tienen su residencia en Italia y no existe una situación de reciprocidad con el país del que son nacionales, teniendo en cuenta los considerandos 20 y 24 de la citada Directiva que hacen referencia a los familiares que residen en el Estado miembro.

17. En tales circunstancias, la Corte suprema di cassazione (Tribunal de Casación) ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, y el principio de igualdad de trato entre los titulares del permiso único de residencia y de trabajo y los nacionales en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, a diferencia de lo establecido para los nacionales del Estado miembro, en el cómputo de los miembros de la unidad familiar a efectos de cálculo del subsidio para la unidad familiar se excluye a los familiares de un trabajador titular de un permiso único y nacional de un tercer Estado cuando esos familiares residan en el tercer país del que son nacionales?»

18. El INPS, WS, el Gobierno italiano y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas al Tribunal de Justicia. Asimismo, intervinieron en la vista celebrada el 27 de febrero de 2020.

IV. Resumen de las observaciones de las partes

19. El INPS sostiene que procede responder negativamente a la cuestión prejudicial. Entiende que, con respecto a los terceros países, es difícil comprobar la existencia de otras prestaciones familiares abonadas por países extranjeros a los mismos miembros de la familia y los cambios en la situación familiar que pueden afectar al derecho a recibir el subsidio para la unidad familiar. Por consiguiente, en su opinión, la exclusión de los miembros de la familia no residentes en Italia prevista en el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988 —que es aplicable únicamente a los nacionales de terceros países que no hayan concluido un acuerdo internacional con Italia que comprenda las prestaciones familiares o por el cual se dispense un trato de reciprocidad a los nacionales italianos, y que no es aplicable a los nacionales italianos o de la Unión— es proporcionada y razonable, ya que tiene por objeto impedir que el subsidio se desvíe de su función de apoyo efectivo a la familia. Asimismo, dicha normativa distingue situaciones que son objetivamente diferentes entre sí, ya que un nacional de un Estado miembro disfruta de una relación permanente y original con ese Estado, mientras que en el caso de un nacional de un tercer país su relación es sobrevenida y, por lo general, temporal.

20. El INPS argumenta que el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988 es coherente con el artículo 12 de la Directiva 2011/98. Según el INPS, del artículo 3, apartado 1, y los considerandos 8, 19, 20, 24 y 26 de la Directiva se desprende que no es suficiente que un trabajador de un tercer país resida en Italia, ya que los miembros de la familia son los beneficiarios del subsidio para la unidad familiar y, por lo tanto, deben residir en el territorio nacional. Asimismo, señala que el subsidio para la unidad familiar difiere de la prestación que dio lugar a la sentencia Martínez Silva,[8] especialmente porque el subsidio tiene su origen en una relación laboral, está financiado mediante cotizaciones obligatorias adeudas por empresarios y trabajadores, y se refiere a los miembros de la unidad familiar de una manera precisa. Tal como subrayó en la vista, el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988 no afecta al derecho de un nacional de un tercer país al subsidio, sino solo al importe, y es coherente con el objetivo de la Directiva 2011/98 de promover la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros.

21. WS sostiene que el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 y el principio de igualdad de trato se oponen a una normativa nacional como la que nos ocupa. Según WS, en virtud del artículo 2 de la Ley n.º 153/1988, las personas que trabajan en Italia, a quienes se aplica el sistema de retribución y cotización previsto en el Derecho italiano, son objeto, por lo que se refiere al subsidio para la unidad familiar, de un trato diferente en función de la nacionalidad: a diferencia de los trabajadores italianos, los trabajadores de terceros países no pueden incluir en su unidad familiar a los miembros de la familia que residan en el extranjero a efectos de la adquisición del derecho a dicho subsidio y del cálculo de su importe. Dado que Italia tiene en cuenta a los miembros de la familia de sus nacionales que residen en el extranjero, debe hacer lo mismo con los nacionales de terceros países en virtud del artículo 12 de la Directiva 2011/98. Una solución diferente sería contraria a los objetivos de igualdad y cohesión social manifestados en el considerando 19 de esta Directiva.

22. WS afirma que el considerando 20 de la Directiva 2011/98 no resulta pertinente en el presente asunto, ya que su función es extender el derecho a la igualdad de trato a determinados destinatarios y no limitarlo. Tampoco es aplicable el considerando 24 de la referida Directiva, ya que el subsidio para la unidad familiar se concede al trabajador de forma exclusiva, y los miembros de la familia no tienen derecho a él. WS señala que la residencia de los miembros de la familia de los trabajadores de terceros países no se menciona en el artículo 12, apartado 2, letra b), de la Directiva 2011/98, que establece las restricciones a la igualdad de trato en materia de seguridad social, y que el tenor del considerando 24 de la Directiva no abarca aquellos casos en que los familiares que residen en el extranjero constituyen

8 Sentencia de 21 de junio de 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

un elemento para determinar las prestaciones concedidas al trabajador de un tercer país que reside en el Estado miembro de acogida. WS considera que, si la voluntad del legislador de la Unión hubiera sido restringir la igualdad de trato de esa forma, lo habría revelado expresamente y no habría hecho una simple referencia a ese punto en un considerando.

23. Tal como WS subrayó en la vista, el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988 afecta al derecho de los nacionales de terceros países al subsidio, y no simplemente al importe, si todos los miembros de la familia residen en el extranjero. En opinión de WS, no existe tampoco contradicción con la Directiva 2003/109, ya que esta prevé una igualdad de trato para los residentes de larga duración más amplia que la otorgada a los titulares del permiso único en virtud de la Directiva 2011/98 y, por lo tanto, incluye las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social, sin restricciones específicas para las prestaciones familiares, de modo que no hay ningún cambio en el trato general dispensado a estas categorías de nacionales de terceros países en virtud de ambas Directivas. WS añade que el control de los subsidios en relación con los miembros de la familia que residen en el extranjero es independiente de la igualdad de trato y, en cualquier caso, no variaría en función de si la situación atañe a familiares no residentes de nacionales italianos o de nacionales de terceros países que residen en Italia.

24. El Gobierno italiano afirma que el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 y el principio de igualdad de trato no se oponen a una normativa nacional como la que nos ocupa. Señala que el subsidio para la unidad familiar se financia mediante las cotizaciones de seguro obligatorias adeudadas por el empresario y, por tanto, forman parte de la seguridad social. Sostiene que los motivos para la exclusión de los familiares no residentes de los nacionales de terceros países se encuentran en la naturaleza del subsidio, su finalidad y las condiciones necesarias para su concesión, así como en el objetivo de luchar contra las prácticas abusivas, como la búsqueda de un foro de conveniencia, en el ámbito de la seguridad social.

25. Según el Gobierno italiano, dicha exclusión no es contraria a la Directiva 2011/98. Afirma que el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva, que abarca el subsidio para la unidad familiar, solo concede igualdad de trato a los trabajadores de terceros países definidos en él. Por consiguiente, dicho artículo no confiere a los miembros de la familia el derecho a la igualdad de trato con respecto a los sistemas de los que son beneficiarios directos, como en el caso del subsidio para la unidad familiar. Esta interpretación se ve corroborada, en su opinión, por los considerandos 24 y 26 de la Directiva 2011/98, junto con el artículo 1 del Reglamento 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,[9] que establece en particular que el Reglamento también se aplicará a los miembros de la familia «siempre que estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro».[10]

26. El Gobierno italiano señala que, con respecto al derecho a la igualdad de trato de los residentes de larga duración, que disfrutan de un «estatuto más privilegiado» que los titulares del permiso único de conformidad con el considerando 8 de la Directiva 2011/98, el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2003/109 permite a los Estados miembros restringir ese derecho a los casos en que el lugar de residencia del residente de larga duración, «o de los miembros de su familia para los que se solicitaren las prestaciones o beneficios», se halle en su territorio. Por consiguiente, considera que no resultaría lógico interpretar que el artículo 12 de la Directiva 2011/98 concede prestaciones a los miembros de la familia de los titulares del permiso único con arreglo a condiciones menos estrictas que las aplicables a los miembros de la familia de los residentes de larga duración. En su opinión, no existe contradicción alguna con la sentencia Martínez Silva,[11] pues esta se refería a un tipo de

9 DO 2010, L 344, p. 1.

10 El Gobierno italiano se refiere, a este respecto, a la sentencia de 24 de enero de 2019, Balandin y otros (C-477/17, EU:C:2019:60).

11 Sentencia de 21 de junio de 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

subsidio diferente y toda la familia del solicitante residía en el Estado miembro de acogida. Tal como subrayó en la vista, el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988 afecta al importe del subsidio y no al derecho a él, y es conforme con el objetivo de la Directiva 2011/98 de fomentar la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros.

27. La Comisión sostiene que el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 se opone a una normativa nacional como la que nos ocupa. Observa que el subsidio para la unidad familiar es una prestación familiar en el sentido del Reglamento n.º 883/2004, a los efectos de dicho artículo, y que WS está comprendido en su ámbito de aplicación personal, puesto que es un nacional de un tercer país mencionado en el artículo 3, apartado 1, letra c), de la Directiva 2011/98. Señala que el artículo 12 de la Directiva 2011/98 no restringe la igualdad de trato en materia de seguridad social en función de la residencia de los familiares de los trabajadores de terceros países. Tampoco WS está comprendido en las excepciones que los Estados miembros pueden establecer con arreglo al artículo 12, apartado 2, letra b), de la Directiva, siempre que manifiesten claramente la voluntad de hacer uso de aquellas,[12] lo cual no es el caso en el presente asunto. Como demuestra el artículo 12, apartado 2, letra c), de la Directiva 2011/98 en lo concerniente a los beneficios fiscales, cuando el legislador de la Unión pretende limitar la igualdad de trato en función de la residencia de los familiares de los nacionales de terceros países, lo indica expresamente.

28. La Comisión sostiene que el considerando 24 de la Directiva 2011/98 no limita la aplicación de la igualdad de trato, sino que deja patente que la Directiva no concede, por sí sola, derechos en aquellas situaciones en que las normas del Derecho de la Unión no están armonizadas. Dado que la igualdad de trato contemplada en la Directiva 2011/98 depende de los derechos reconocidos en la normativa interna a los nacionales del Estado miembro de acogida, cuando dicha normativa establece, como en el caso del artículo 2 de la Ley n.º 153/1988, la concesión de prestaciones familiares a favor de los miembros de la familia de aquellos nacionales que residan en el extranjero, tales prestaciones deben, de conformidad con el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98, concederse también en favor de los miembros de la familia de los trabajadores de terceros países que se encuentren en la misma situación. Tal como subrayó en la vista, las alegaciones basadas en el considerando 20 de la Directiva 2011/98 y en el artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010 son infundadas, ya que se refieren a casos en los que a los miembros de la familia se les confieren derechos propios, y no existe contradicción entra la interpretación que se propone del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 y el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2003/109 relativo a los residentes de larga duración, habida cuenta de que estas disposiciones abordan situaciones jurídicas diferentes.

V. Análisis

29. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente al Tribunal de Justicia que declare si el principio de igualdad de trato de los titulares del permiso único reconocido en el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 en materia de seguridad social debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como el artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988, que, a diferencia de lo establecido para los nacionales del Estado miembro de acogida, excluye a los miembros de la familia de los nacionales de terceros países titulares de un permiso de trabajo que no residan en el Estado, a efectos de determinar el derecho de los nacionales de terceros países a una prestación familiar.

30. Como se desprende de la resolución de remisión, la cuestión prejudicial planteada en el presente asunto se suscita a raíz de que, como se ha expuesto en el punto 8 de las presentes conclusiones, con arreglo al artículo 2 de la Ley n.º 153/1988, la unidad familiar sobre cuya base se determina el subsidio está compuesta por todos aquellos que tienen un vínculo familiar específico con una persona que trabaja en Italia, independientemente de si los miembros de la familia residen en dicho país o en otro

12 La Comisión se refiere, a este respecto, a la sentencia de 21 de junio de 2017, Martínez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

lugar del mundo. Sin embargo, con arreglo al artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley, por lo que se refiere a los nacionales de terceros países que trabajan en Italia, la unidad familiar está compuesta por aquellos miembros de la familia que residen en Italia, y no por los que residen en el extranjero (a menos que exista un trato de reciprocidad o un acuerdo específico). [13]

31. Cabe advertir que la cuestión planteada en el presente asunto todavía no ha sido objeto de examen por el Tribunal de Justicia. Con el fin de responder a dicha cuestión, procede comenzar por efectuar algunas observaciones preliminares sobre la Directiva 2011/98 y el marco jurídico de la Unión en materia de migración legal, así como sobre la sentencia de 21 de junio de 2017, Martínez Silva [14] (sección A). A continuación, me centraré en la interpretación del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 y explicaré por qué, en mi opinión, una normativa nacional como la controvertida no es conforme con este precepto (sección B).

A. Observaciones preliminares

1. Directiva 2011/98 y marco jurídico de la Unión en materia de migración legal

32. Conviene recordar que la Directiva 2011/98 es un instrumento clave dentro del denominado marco jurídico de la Unión en materia de migración legal, que forma parte de la política común de inmigración de la Unión en el espacio de libertad, seguridad y justicia. [15] El marco jurídico de la Unión en materia de migración legal comprende un conjunto de directivas que regulan en general las condiciones de entrada y residencia de diferentes categorías de nacionales de terceros países y sus derechos después de su admisión en los Estados miembros. [16] Las disposiciones relativas a la igualdad de trato son un elemento importante de estas directivas, y pretenden afianzar uno de los principales objetivos de la política de inmigración de la Unión, cual es, como se indica en el considerando 2 de la Directiva 2011/98, garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros. [17]

33. En ese contexto, en comparación con las directivas que abarcan tipos específicos de trabajadores de terceros países, [18] la Directiva 2011/98 establece un marco de derechos común para los trabajadores legales de terceros países que ya han sido admitidos en un Estado miembro. [19] La Directiva persigue dos objetivos principales. El primero de ellos es facilitar el procedimiento de admisión de un nacional

13 Procede recordar que, tal como señala WS, si bien en la cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente menciona el tercer país del que son nacionales, de la normativa nacional controvertida se desprende que esa cuestión se plantea igualmente si los miembros de la familia residen en cualquier otro país que no sea Italia.

14 (C-449/16, EU:C:2017:485).

15 Véase el título V TFUE, capítulo 2, en particular el artículo 79.

16 A modo de resumen, véase, por ejemplo, Commission Staff Working Document, *Fitness Check on EU Legislation on legal migration*, SWD(2019) 1055 final, 29 de marzo de 2019 (en lo sucesivo, «Control de adecuación de la Comisión»). Como se indica en dicho documento, el marco jurídico de la Unión en materia de migración legal comprende las siguientes directivas: 1) Directiva 2003/86 sobre la reagrupación familiar; 2) Directiva 2003/109 sobre los residentes de larga duración; 3) Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DO 2009, L 155, p. 17); 4) Directiva 2011/98 sobre el permiso único; 5) Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros (DO 2014, L 94, p. 375); 6) Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales (DO 2014, L 157, p. 1); y 7) Directiva 2016/801 relativa, en particular, a estudiantes e investigadores, que deroga y sustituye la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (DO 2004, L 375, p. 12) y la Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (DO 2005, L 289, p. 15).

17 Véase el artículo 79 TFUE, apartado 1; véase, asimismo, el artículo 67 TFUE, apartado 2.

18 Véase la nota 16 de las presentes conclusiones.

19 Véase el Control de adecuación de la Comisión, citado en la nota 16 de las presentes conclusiones, p. 26.

de un tercer país en un Estado miembro con fines de trabajo, mediante la introducción de un procedimiento único de solicitud para un permiso único (permiso combinado de trabajo y residencia). El segundo objetivo es garantizar a los trabajadores de terceros países un conjunto común de derechos basados en la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida. [20]

34. A tal fin, el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2011/98 dispone que los trabajadores de terceros países a los que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras b) y c), gozan de igualdad de trato con los trabajadores nacionales en el Estado miembro de acogida en ámbitos específicos, como las prestaciones de la seguridad social a las que se hace referencia en la letra e), sin perjuicio de las excepciones que los Estados miembros puedan establecer con arreglo al artículo 12, apartado 2. Esto significa, en esencia que, de conformidad con el artículo 12 de la Directiva 2011/98, los Estados miembros deben garantizar que los nacionales de terceros países titulares de un permiso único reciban, en principio, el mismo trato que los nacionales del Estado miembro de acogida en una situación comparable por lo que respecta a la concesión de dichas prestaciones.

2. Sentencia de 21 de junio de 2017, Martínez Silva

35. Es preciso destacar también que la sentencia de 21 de junio de 2017, Martínez Silva [21] resulta pertinente en el presente asunto, aunque el Tribunal de Justicia abordara cuestiones diferentes en ella. Se dictó a raíz de una petición de decisión prejudicial planteada por un tribunal de apelación italiano, y supuso para el Tribunal de Justicia la ocasión de interpretar por primera vez el artículo 12 de la Directiva 2011/98.

36. En dicha sentencia, [22] el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 12 de la Directiva 2011/98 se opone a una normativa nacional en virtud de la cual se excluye al nacional de un tercer país que es titular de un permiso único de la percepción de una prestación familiar concedida a los nacionales del Estado miembro de acogida con familias nucleares compuestas por al menos tres hijos menores y cuyos ingresos sean inferiores a un determinado límite. En particular, el Tribunal de Justicia declaró que, a la luz de la jurisprudencia relativa al Reglamento n.º 883/2004 y su predecesor, el Reglamento n.º 1408/71, [23] la prestación controvertida constituía una prestación de seguridad social, comprendida en las prestaciones familiares mencionadas en el artículo 3 del Reglamento n.º 883/2004 y, por lo tanto, estaba incluida en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98. [24]

37. Además, el Tribunal de Justicia estimó, por analogía con la jurisprudencia sobre la Directiva 2003/109 relativa a los residentes de larga duración, [25] que la Directiva 2011/98 establece, a favor de determinados nacionales de terceros países que son titulares de un permiso único, un derecho a la igualdad de trato, que constituye la regla general, y enumera las excepciones que los Estados miembros pueden establecer a ese derecho, siempre que hayan manifestado claramente la voluntad de hacer uso de aquellas. Puesto que Italia no había manifestado tal voluntad de ninguna manera, no cabía

20 Véase la Directiva 2011/98, en particular el artículo 1 y el considerando 30; véase, asimismo, el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Directiva 2011/98, COM(2019) 160 final, 29 de marzo de 2019, p. 1. Para un análisis pormenorizado, véanse, por ejemplo, Friðriksdóttir, B., *What Happened to Equality? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Brill Nijhoff, 2017, pp. 193 a 226, e Iglesias Sanchez, S., «Single Permit Directive 2011/98/EU», en Hailbronner, K. y Thym, D. (ed.), *EU Immigration and Asylum Law — A Commentary*, 2.ª edición, C. H. Beck/Hart/Nomos, 2016, pp. 880 a 927.

21 (C-449/16, EU:C:2017:485).

22 Véase la sentencia de 21 de junio de 2017, Martínez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485), apartados 9, 30 y 31.

23 Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

24 Véase la sentencia de 21 de junio de 2017, Martínez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485), apartados 20 a 25.

25 Véase la sentencia de 21 de junio de 2017, Martínez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485), apartado 29 [que remite, por analogía, a la sentencia de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), apartados 86 y 87].

considerar que la normativa nacional que limita la concesión de la prestación controvertida, adoptada con anterioridad a la transposición de la Directiva 2011/98 al Derecho interno, establezca las limitaciones a la igualdad de trato que los Estados miembros pueden instaurar en virtud de esa misma Directiva. [26]

38. Consecuentemente, de la sentencia Martínez Silva se desprende que, en los casos en que la normativa nacional origine una diferencia de trato entre nacionales de terceros países titulares de un permiso único y nacionales del Estado miembro de acogida con respecto a la concesión de una prestación familiar y no sea posible aplicar excepciones, debe respetarse el derecho a la igualdad de trato conferido a dichos nacionales de terceros países en virtud del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98. Por lo tanto, la citada sentencia corrobora que una normativa nacional como la controvertida es disconforme con el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98. Volveré a ocuparme posteriormente de esta sentencia en mi análisis (véanse los puntos 42 y 46 de las presentes conclusiones).

B. Interpretación del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98

1. Consideraciones generales

39. Cabe observar de entrada que, como se señala en el considerando 26 de la Directiva 2011/98, a falta de armonización a escala de la Unión, corresponde a cada Estado miembro fijar las condiciones para conceder las prestaciones de seguridad social, así como la cantidad de estos beneficios y el período durante el cual se conceden. Sin embargo, al ejercer esta facultad, los Estados miembros deben cumplir con el Derecho de la Unión.

40. De ello se colige que la Directiva 2011/98 no impide que, por ejemplo, un Estado miembro excluya de la concesión de prestaciones familiares a aquellos trabajadores cuyos familiares residan en terceros países, o que excluya a esos familiares de la base de cálculo del importe de las prestaciones. Sin embargo, el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva obliga a los Estados miembros a velar por que los nacionales de terceros países titulares de un permiso único gocen de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida en lo que se refiere a la seguridad social. Así pues, en la medida en que la normativa del Estado miembro de acogida (en este caso, Italia) conceda una prestación familiar a sus nacionales independientemente del lugar en que residan los miembros de su familia, con arreglo a esa disposición, se debe otorgar, en principio, el mismo trato a los nacionales de terceros países titulares de un permiso único que se encuentren en una situación comparable. Por consiguiente, considero que la exclusión de los miembros de la familia no residentes de dichos nacionales de terceros países en virtud de la normativa nacional controvertida es incompatible con la citada disposición, por los motivos que se explican a continuación.

41. En primer lugar, no cabe duda de que un trabajador de un tercer país como WS está comprendido en el ámbito de aplicación personal del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 y, por lo tanto, tiene derecho a la igualdad de trato en virtud de dicho precepto. Según la resolución de remisión, WS es titular de un permiso único en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 2011/98 y puede ser calificado de trabajador de un tercer país que ha sido admitido en un Estado miembro con el fin de trabajar de conformidad con el Derecho de la Unión o el Derecho nacional, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra c), de la Directiva 2011/98.

26 Véase la sentencia de 21 de junio de 2017, Martínez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485), apartado 30.

42. En segundo lugar, resulta que, tal como indican el órgano jurisdiccional remitente y el Gobierno italiano, el subsidio para la unidad familiar constituye una prestación de la seguridad social incluida en las prestaciones familiares mencionadas en el artículo 3 del Reglamento n.º 883/2004[27] y, por lo tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98. En efecto, en la sentencia Bettaccini,[28] el Tribunal de Justicia se pronunció en tal sentido en el contexto del Reglamento n.º 1408/71. En todo caso, de la sentencia Martínez Silva[29] se desprende que puede considerarse que el subsidio para la unidad familiar cumple los criterios establecidos en la definición de prestaciones familiares del Reglamento n.º 883/2004, a los efectos del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98, habida cuenta de que se trata de una prestación en metálico que se concede al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales del solicitante, en función de una situación legalmente definida, y que está destinada a hacer frente a los gastos familiares.

43. En tercer lugar, es claro que, con arreglo a la normativa nacional controvertida, los nacionales de terceros países titulares de un permiso único sufren, en contra de la prohibición establecida en el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98, un trato menos favorable que los nacionales del Estado miembro de acogida por lo que se refiere al derecho al subsidio para la unidad familiar. El artículo 2, apartado 6 *bis*, de la Ley n.º 153/1988 establece para los nacionales de terceros países un sistema que difiere (a menos que exista un trato de reciprocidad o un acuerdo específico) del sistema general aplicable a los nacionales italianos, a quienes se abona el subsidio independientemente de la residencia de los miembros de la familia. Con arreglo a esa normativa, los nacionales de terceros países, a diferencia de los nacionales italianos, no pueden incluir miembros de la familia que no residan en Italia en la composición de la unidad familiar a efectos de la determinación del derecho al subsidio. Esto produce el efecto de reducir el importe del subsidio que los nacionales de terceros países pueden recibir, o eliminar por completo todo pago, dependiendo del número de miembros de la familia residentes en Italia, en comparación con el subsidio conferido a los nacionales del Estado miembro de acogida, cuyos familiares se tienen en cuenta aunque no residan en Italia.

44. Por lo tanto, contrariamente a lo que sostienen el INPS y el Gobierno italiano, y tal como señala WS, debe considerarse que dicha normativa nacional afecta al derecho de los nacionales de terceros países al subsidio para la unidad familiar y no solamente al importe de este, habida cuenta de que, de hecho, priva a los mencionados nacionales de su derecho al subsidio durante los períodos de tiempo pertinentes en que todos los miembros de su familia no residan en Italia, como demuestran las circunstancias del caso de autos.

45. Es preciso añadir que el argumento del INPS para negar la existencia de discriminación, basándose en que los nacionales de terceros países titulares de un permiso único y los nacionales del Estado miembro de acogida no están en la misma situación, dada su respectiva relación con el Estado, no puede aceptarse, puesto que, en el artículo 12 de la Directiva 2011/98, el legislador de la Unión ha reconocido el derecho de dichos nacionales de terceros países a la igualdad de trato. Lo mismo se puede decir de los argumentos formulados por el INPS y el Gobierno italiano con respecto a las dificultades existentes a la hora de controlar los subsidios, de luchar contra las prácticas abusivas en el ámbito de la seguridad social y de preservar la función del subsidio para la unidad familiar, habida cuenta de que, como indica WS, esos problemas también pueden darse en el caso de los miembros de la familia de los nacionales italianos que residen en el extranjero, y de que la Directiva 2011/98 impone la igualdad de trato.

27 Véase, a este respecto, la Declaración de la República Italiana de conformidad con el artículo 9 del Reglamento n.º 883/2004, que califica el subsidio para la unidad familiar previsto en la Ley n.º 153/1988 como una prestación familiar de conformidad con el artículo 3 del Reglamento, que puede consultarse en el sitio web https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en, p. 5.

28 Véase la sentencia de 22 de septiembre de 1994 (C-301/93, EU:C:1994:341), en particular los apartados 6, 18 y 19; véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:139), puntos 16 y 17.

29 Véase la sentencia de 21 de junio de 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485), apartados 20 a 23. En el contexto del Reglamento n.º 883/2004, véase también, por ejemplo, la sentencia de 2 de abril de 2020, FV y GW (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier) (C-802/18, EU:C:2020:269), apartados 35 a 38.

46. En cuarto lugar, es pacífico que las excepciones a la igualdad de trato en materia de seguridad social y, en particular, a las prestaciones familiares previstas en el artículo 12, apartado 2, letra b), de la Directiva 2011/98 no son aplicables a las circunstancias propias del litigio principal y, en cualquier caso, el Tribunal de Justicia no tiene constancia de que Italia manifestara su voluntad de hacer uso de aquellas, de conformidad con la sentencia Martínez Silva.[30] Como se ha señalado en el punto 7 de las presentes conclusiones, tales excepciones están relacionadas con la situación laboral y la duración de la estancia de los trabajadores de terceros países en el Estado miembro de acogida, y no mencionan la posibilidad de que un Estado miembro limite la igualdad de trato en función de la residencia de los miembros de la familia de dichos trabajadores.

47. En consecuencia, habida cuenta de las consideraciones anteriores, existen razones de peso para responder en sentido afirmativo a la cuestión prejudicial. Sin embargo, teniendo en cuenta algunos elementos resaltados por el órgano jurisdiccional remitente y determinados argumentos formulados por el INPS y el Gobierno italiano, el presente asunto plantea problemáticas complejas sobre cómo debe interpretarse el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 en relación con la normativa nacional en estas circunstancias. En particular, la complejidad del presente asunto surge por la naturaleza de la prestación controvertida y el hecho de que podría entenderse que determinadas disposiciones de la Directiva 2011/98 excluyen de su ámbito de aplicación a los miembros de la familia de los nacionales de terceros países que residan fuera del Estado miembro de acogida.

2. Consideraciones adicionales a la luz de la situación del litigio principal

48. Debo señalar, de entrada, que coincido con WS y la Comisión en que las disposiciones relativas a la igualdad de trato del Artículo 12 de la Directiva 2011/98 son aplicables a una normativa nacional como la controvertida en el presente asunto.

49. En primer lugar, no me convencen los argumentos formulados por el INPS y el Gobierno italiano en el sentido de que el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 excluye el subsidio para la unidad familiar, ya que el mencionado artículo comprende únicamente a los nacionales de terceros países titulares de un permiso único y no a los miembros de sus familias que son los beneficiarios de dicho subsidio.

50. Es preciso recordar que, tal como señalan el órgano jurisdiccional remitente, el INPS, WS y el Gobierno italiano, todas las personas que trabajan en Italia pueden beneficiarse del subsidio para la unidad familiar, siempre que formen parte de una unidad familiar cuyos ingresos no sobrepasen cierto límite. Además, el subsidio es abonado por el empresario y se financia mediante un sistema de cotizaciones. Por consiguiente, debe considerarse que el derecho al subsidio está relacionado con la situación del trabajador de un tercer país que es titular de un permiso único y que está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98.

51. Admito que, tal como señalan el órgano jurisdiccional remitente, el INPS y el Gobierno italiano, los miembros de la familia del trabajador de un tercer país son beneficiarios del subsidio para la unidad familiar. De hecho, en términos generales, las prestaciones familiares se caracterizan por beneficiar a la familia.[31] Sin embargo, de la información puesta a disposición del Tribunal de Justicia se desprende que, aunque la existencia de familiares es una condición previa para la concesión del subsidio, del que disfrutarán estos últimos, en principio el derecho al subsidio se confiere al trabajador de un tercer país

30 Véase la sentencia de 21 de junio de 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485), apartado 29.

31 Véase, en este sentido, Strban, G., «Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?» (2016) *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, volumen 23, p. 775, en particular pp. 782 y 783.

titular de un permiso único y no a los miembros de su familia. Dicho esto, tal trabajador goza de igualdad de trato con respecto a las condiciones impuestas a los nacionales del Estado miembro de acogida a efectos de la adquisición del derecho a dicho subsidio en virtud del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98.

52. En segundo lugar, en mi opinión, el considerando 20 de la Directiva 2011/98 no es pertinente para el presente asunto. Como se ha advertido en el punto 6 de las presentes conclusiones, el considerando 20 de la Directiva 2011/98 expone, en particular, que el derecho a la igualdad de trato debe garantizarse no solo a los nacionales de terceros países admitidos en un Estado miembro con el fin de trabajar, sino también a los admitidos con otros fines y que posteriormente hayan obtenido acceso al mercado de trabajo, incluidos, entre otros, los miembros de la familia de un trabajador de un tercer país admitidos por motivos de reagrupación familiar de acuerdo con la Directiva 2003/86.

53. En consecuencia, el considerando 20 de la Directiva 2011/98 indica que los miembros de la familia de los trabajadores de terceros países que estén autorizados a trabajar y sean titulares de un permiso de residencia están comprendidos en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a la igualdad de trato de la Directiva 2011/98, en virtud de su artículo 3, apartado 1, letra b). Por consiguiente, a diferencia del presente asunto, el considerando se refiere a una situación en la que los miembros de la familia de un trabajador de un tercer país titular de un permiso único se benefician directamente y en su propio nombre del derecho a la igualdad de trato previsto en el artículo 12 de la Directiva 2011/98. [32]

54. En tercer lugar, en mi opinión, el considerando 24 de la Directiva 2011/98 no corrobora una interpretación del artículo 12 que limite la aplicación del derecho a la igualdad de trato conferido a los trabajadores de terceros países en la situación del caso de autos. Como se ha podido ver en el punto 6 de las presentes conclusiones, dicho considerando indica, en particular, que la Directiva 2011/98 «no debe conceder derechos en aquellas situaciones excluidas del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, como en el caso de que los miembros de la familia residan en un tercer país. La presente Directiva solo debe conceder derechos en relación con los familiares que se reúnan con un trabajador de un tercer país para residir en un Estado miembro por motivos de reunificación familiar, o con los familiares que ya residan legalmente en ese Estado miembro».

55. Procede señalar que el tenor del considerando 24 de la Directiva 2011/98 antes mencionado no se refleja en las disposiciones de la misma Directiva, y que se puede extraer una mínima orientación sobre su significado de los antecedentes legislativos de la Directiva. [33] Sin embargo, tal como indica la Comisión, resulta que, con arreglo a ese tenor, dicho considerando viene a confirmar que la Directiva 2011/98 no atribuye derechos a nacionales de terceros países titulares de un permiso único en aquellas situaciones en que las normas del Derecho de la Unión no están armonizadas. Por lo tanto, en mi opinión, el considerando 24 de la Directiva 2011/98 puede interpretarse en el sentido de que los Estados miembros no están obligados, en virtud de la Directiva, a conceder prestaciones familiares a los miembros de la familia que no residan en el Estado miembro de acogida. [34] No obstante, nada sugiere, en dicho considerando, que los Estados miembros quedan liberados de su obligación de

32 Véase también, a este respecto, el considerando 21 de la Directiva 2011/98.

33 Ha de señalarse, en particular, que parece que la última frase del considerando 24 de la Directiva 2011/98 se añadió en una fase relativamente avanzada del proceso de toma de decisiones, y que no se ha hecho pública una explicación específica de su inserción. Véanse, a este respecto, Doc 15657/10, de 12 de noviembre de 2010, pp. 17 y 18; Doc 8130/11, de 29 de marzo de 2011, p. 8, y Doc 11527/11, de 10 de junio de 2011, pp. 15 y 16. Véase también la nota 36 de las presentes conclusiones.

34 Véase, en este sentido, Verschueren, H., «Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives» (2018) *European Journal of Social Security*, volumen 20, p. 100, en particular p. 107.

garantizar la igualdad de trato de los nacionales de terceros países titulares de un permiso único establecida en el artículo 12 de la Directiva 2011/98 con respecto al derecho a dichas prestaciones, sobre la base de las condiciones establecidas en la normativa interna para los nacionales del Estado miembro de acogida. [35]

56. En particular, esta interpretación se ve corroborada por el hecho de que, como se ha señalado en el punto 46 de las presentes conclusiones, el artículo 12, apartado 2, letra b), de la Directiva 2011/98 no menciona la residencia de los miembros de la familia de los trabajadores de terceros países entre las excepciones que los Estados miembros pueden introducir en el derecho a la igualdad de trato en materia de seguridad social y, en concreto, en lo que se refiere a las prestaciones familiares. Además, el artículo 12, apartado 2, letra c), de la Directiva, que establece una excepción a la igualdad de trato por lo que concierne a los beneficios fiscales, se refiere a la residencia de los miembros de la familia del trabajador de un tercer país en el Estado miembro de acogida. Por lo tanto, no sería lógico considerar que los miembros de la familia que residen en el extranjero quedan excluidos de las disposiciones relativas a la igualdad de trato del artículo 12 de la Directiva 2011/98.

57. Esta interpretación parece también coherente con el contexto de la Directiva 2011/98. A este respecto, se ha de señalar que el tenor de los considerandos de otras directivas comprendidas en el marco jurídico de la Unión en materia de migración legal es similar al del considerando 24 de la Directiva 2011/98, lo que indica que esta Directiva no concede derechos en relación con situaciones fuera del ámbito de aplicación de la legislación de la Unión como, por ejemplo, en el caso de familiares residentes en un tercer país, [36] y que, al mismo tiempo, pone de relieve la aplicación del derecho a la igualdad de trato en el ámbito de la seguridad social a las personas que entren en su ámbito de aplicación. [37] Asimismo, algunas directivas establecen excepciones específicas a la igualdad de trato en lo que concierne a las prestaciones familiares relacionadas con la duración de la estancia de la categoría pertinente de nacional de un tercer país en el Estado miembro de acogida, [38] omitiendo cualquier mención al lugar de residencia de los miembros de su familia.

58. En cuarto lugar, tampoco me convencen los argumentos formulados por el INPS y el Gobierno italiano basados en el Reglamento n.º 1231/2010. Tal como reconoce el Tribunal de Justicia, [39] en el Reglamento n.º 1231/2010 se extiende el ámbito de aplicación personal de las normas de la Unión sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social previstas en los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009 a los nacionales de terceros países no comprendidos en el ámbito de aplicación de dichos Reglamentos únicamente por razón de su nacionalidad. De conformidad con el artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010, dichos Reglamentos se aplican a los nacionales de terceros países, así como a los miembros de sus familias y a sus supervivientes, siempre que estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro y siempre que su situación no esté circunscrita, en todos sus aspectos, al interior de un solo Estado miembro. Por lo tanto, el Reglamento citado tiene como objetivo conferir a estos nacionales, en la medida de lo posible, los mismos derechos que disfrutan los ciudadanos de la Unión con arreglo al Reglamento n.º 883/2004. [40]

35 A este respecto, tal como el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones, el preámbulo de un acto de la Unión no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocado ni para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trate ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal. Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppinck y otros/Comisión (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), apartado 76.

36 En el marco jurídico de la Unión en materia de migración legal, dicho tenor se formuló por primera vez en el considerando 16 de la Directiva 2005/71. Parece que se basó en una propuesta de Austria, en la que se indica que dicha Directiva «no puede extender derechos en relación con situaciones no comprendidas en el ámbito de aplicación de la legislación comunitaria como, por ejemplo, en el caso de los miembros de la familia residentes en un tercer país» (cita traducida del inglés). Véase, por ejemplo, Doc 10243/04, de 22 de junio de 2004, p. 12, nota 1.

37 Véanse, en particular, el considerando 46 de la Directiva 2014/36, y el considerando 55 de la Directiva 2016/801.

38 Véanse, a este respecto, el artículo 23, apartado 2, inciso i), y el considerando 46 de la Directiva 2014/36; el artículo 18, apartado 3, y el considerando 38 de la Directiva 2014/66, y el artículo 22, apartado 2, letra b), y el considerando 56 de la Directiva 2016/801.

39 Véase la sentencia de 24 de enero de 2019, Balandin y otros (C-477/17, EU:C:2019:60), en particular los apartados 24 y 25.

40 Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Balandin y otros (C-477/17, EU:C:2018:783), puntos 42 a 57, en particular el punto 46.

59. Por consiguiente, tal como señalan WS y la Comisión, el Reglamento n.º 1231/2010 comprende situaciones en que a los miembros de la familia se les conceden derechos en función de su vínculo familiar con dichos nacionales de terceros países y de su residencia en la Unión. En virtud de la ampliación de la disposición sobre la igualdad de trato del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 a esos nacionales de terceros países, el Reglamento n.º 1231/2010 hace que sean inaplicables las excepciones a la igualdad de trato en materia de seguridad social previstas en las directivas relativas a la migración legal de la Unión, en particular la Directiva 2011/98,[41] lo que explica la referencia a ese Reglamento en su considerando 25. Así pues, como señala la Comisión, el Reglamento n.º 1231/2010 no permite a los Estados miembros conceder prestaciones familiares a nacionales de su país cuyos familiares residan en el extranjero y denegar esas prestaciones a nacionales móviles de terceros países que se encuentren en la misma situación. Por lo tanto, no veo cómo el Reglamento n.º 1231/2010 podría servir de apoyo a la interpretación del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 que propugnan el INPS y el Gobierno italiano en el caso de autos.

60. En quinto lugar, en mi opinión, no existe una aparente incoherencia con la Directiva 2003/109. Procede recordar que, según el considerando 8 de la Directiva 2011/98, en relación con su artículo 3, apartado 2, letra i), los residentes de larga duración quedan excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva, «debido a su estatuto más privilegiado y a la especificidad de su permiso de residencia». Por consiguiente, esas disposiciones versan sobre el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/98, y no específicamente sobre la igualdad de trato. En cualquier caso, la interpretación del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98 que propongo en el presente asunto no ofrece un trato más favorable a los titulares de un permiso único que a los residentes de larga duración, sino que garantiza la igualdad de trato entre los nacionales de terceros países y los nacionales del Estado miembro de acogida en lo que concierne al derecho a una prestación familiar en virtud de lo dispuesto en la Directiva, al igual que en mis conclusiones presentadas en el asunto C-303/19 sobre la interpretación del artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109.

61. Asimismo, conviene señalar que, tal como se indica en la reciente evaluación de las directivas sobre migración legal de la Unión llevada a cabo por la Comisión,[42] en cada directiva se incluyen diferentes normas y restricciones específicas sobre la igualdad de trato que reflejan en gran medida la diferenciación entre las categorías de nacionales de terceros países comprendidos en su ámbito de aplicación y la duración de su estancia, además de los antecedentes legislativos de la directiva de que se trate. Así pues, en mi opinión, si bien se puede considerar que a los residentes de larga duración se les dispensa un trato general privilegiado en comparación con los titulares de un permiso único, como demuestra el hecho de que no existe una excepción específica con respecto a las prestaciones familiares y de que la igualdad de trato se extiende a las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2003/109, la aplicación específica de la igualdad de trato en materia de seguridad social a los residentes de larga duración, en comparación con los titulares de un permiso único, depende de cada situación particular.[43]

62. Por último, no me convencen los argumentos del INPS y el Gobierno italiano según los cuales una normativa nacional como la controvertida es coherente con el objetivo de la Directiva 2011/98 de fomentar la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros. Tal como se reconoce en el considerando 2 de la Directiva, para lograr ese objetivo se ha de garantizar la igualdad de trato de los nacionales de terceros países titulares de un permiso único, que, como se ha señalado en el punto 33 de las presentes conclusiones, es uno de los principales objetivos de la Directiva 2011/98.

41 Véanse, a este respecto, el Control de adecuación de la Comisión, citado en la nota 16 de las presentes conclusiones, en particular el anexo 5, pp. 108 a 110, y Cornelissen, R., «Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges» (2018) *European Journal of Social Security*, volumen 20, p. 86, en particular pp. 91 a 93.

42 Véase el Control de adecuación de la Comisión, citado en la nota 16 de las presentes conclusiones, en particular pp. 41 y 42.

43 Véase, a este respecto, Verschueren, citado en la nota 34 de las presentes conclusiones, p. 108.

63. Es preciso destacar también que, como se desprende del considerando 19 de la Directiva 2011/98, el objetivo de sus disposiciones sobre la igualdad de trato es establecer un nivel mínimo de igualdad de condiciones en la Unión y reconocer que los nacionales de terceros países contribuyen, mediante su trabajo y los impuestos que pagan, a la economía de la Unión, y que, por lo tanto, dichos nacionales deben recibir un trato comparable al de los nacionales de los Estados miembros, para reducir la competencia desleal entre ambos. En consecuencia, teniendo en cuenta las circunstancias del presente asunto, en el que el nacional de un tercer país titular de un permiso único se encuentra en una situación comparable a la de un nacional del Estado miembro de acogida y, en particular, ha contribuido mediante su trabajo a la riqueza de dicho Estado, considero que es totalmente coherente con los objetivos de integración e igualdad de trato perseguidos por la Directiva 2011/98 que dicho nacional disfrute de igualdad de trato con respecto al derecho a un subsidio para la unidad familiar en virtud del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva.

64. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, entiendo que una normativa nacional como la controvertida en el presente asunto, en virtud de la cual, a diferencia de lo establecido para los nacionales del Estado miembro de acogida, a efectos de determinar el derecho a una prestación familiar, se excluye a los miembros de la familia de los nacionales de terceros países titulares de un permiso único cuando no residan en ese Estado, no es conforme con el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98.

VI. Conclusión

65. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia):

«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, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual, a diferencia de lo establecido para los nacionales del Estado miembro, en el cómputo de los miembros de la unidad familiar a efectos de cálculo del subsidio para la unidad familiar se excluye a los familiares de un trabajador titular de un permiso único y nacional de un tercer Estado cuando esos familiares no residan en el territorio de dicho Estado miembro.»