

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 29 de julio de 2024 (*)

«Procedimiento prejudicial — Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración — Directiva 2003/109/CE — Artículo 11, apartado 1, letra d) — Igualdad de trato — Medidas de seguridad social, de asistencia social y de protección social — Requisito de residencia de diez años como mínimo, de los cuales los dos últimos años de manera continuada — Discriminación indirecta»

En los asuntos acumulados C-112/22 y C-223/22,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles, Italia), mediante resoluciones de 16 de febrero de 2022 y de 22 de marzo de 2022, recibidas en el Tribunal de Justicia el 17 de febrero de 2022 y el 29 de marzo de 2022, respectivamente, en los procesos penales seguidos contra

CU (C-112/22),

ND (C-223/22),

con intervención de:

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (C-112/22 y C-223/22),

Ministero dell’Economia e delle Finanze (C-112/22 y C-223/22),

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (C-223/22),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev, las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe y los Sres. F. Biltgen y N. Piçarra, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin, P. G. Xuereb, I. Jarukaitis (Ponente) y N. Wahl, la Sra. I. Ziemele y el Sr. J. Passer, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de octubre de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de CU y ND, por la Sra. M. Costantino, avvocatà;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. S. Fiorentino y P. Gentili, avvocati dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. A. Katsimerou y los Sres. B.-R. Killmann y P. A. Messina, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de enero de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 18 TFUE y 45 TFUE; del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»); de los artículos 30 y 31 de la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 en el marco del Consejo de Europa y revisada en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 (en lo sucesivo, «Carta Social Europea»); 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 (DO 2004, L 16, p. 44); del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO 2011, L 141, p. 1), y del artículo 29 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de procesos penales incoados, en el asunto C-112/22, contra CU y, en el asunto C-223/22, contra ND, por incurrir en falsedad en sus declaraciones respecto a las condiciones de acceso a la prestación de la «renta garantizada de ciudadanía».

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2003/109

- 3 Los considerandos 2 a 4, 6 y 12 de la Directiva 2003/109 enuncian:
 - «(2) En la reunión extraordinaria de Tampere, celebrada los días 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo proclamó que el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros y que a una persona que resida legalmente en un Estado miembro, durante un período de tiempo aún por determinar, y cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión Europea.
 - (3) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y por la [Carta].
 - (4) La integración de los nacionales de terceros países que estén instalados permanentemente en los Estados miembros es un elemento clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal y como se declara en el Tratado.
- [...]
- (6) El criterio principal para la adquisición del estatuto de residente de larga duración debe ser la duración de residencia en el territorio de un Estado miembro. Esta residencia debe ser legal e ininterrumpida, testimoniando con ello el enraizamiento de la persona en el país. Hay que contemplar la posibilidad de una cierta flexibilidad en función de las circunstancias que puedan impulsar a una persona a salir temporalmente del territorio.
- [...]

(12) Para convertirse en un verdadero instrumento de integración en la sociedad en la que el residente de larga duración se establece, el residente de larga duración debe gozar de la igualdad de trato con los ciudadanos del Estado miembro en un amplio abanico de sectores económicos y sociales, según las condiciones pertinentes definidas por la presente Directiva.»

4 El artículo 2, letras a) y b), de esta Directiva, titulado «Definiciones», establece lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- a) *nacional de un tercer país*: cualquier persona que no sea ciudadano de la Unión en los términos del apartado 1 del artículo 17 del Tratado;
- b) *residente de larga duración*: cualquier nacional de un tercer país que tenga el estatuto de residente de larga duración a que se refieren los artículos 4 a 7».

5 El artículo 4 de dicha Directiva, cuyo título es «Duración de la residencia», dispone, en su apartado 1:

«Los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud correspondiente.»

6 El artículo 5 de la Directiva 2003/109 establece las condiciones para la obtención del estatuto de residente de larga duración. De conformidad con el apartado 1, letras a) y b), de este artículo, los Estados miembros requerirán al nacional de un tercer país que aporte la prueba de que dispone, para sí mismo y para los miembros de su familia que estén a su cargo, por una parte, de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate, y, por otra parte, de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales del Estado miembro de que se trate. El apartado 2 de dicho artículo 5 dispone que los Estados miembros podrán asimismo exigir a los nacionales de países terceros que cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional.

7 En virtud del artículo 7, apartado 1, de esta Directiva, para obtener el estatuto de residente de larga duración, los nacionales de terceros países deberán presentar una solicitud ante las autoridades competentes del Estado miembro en que residan, a la que adjuntarán los documentos justificativos estipulados en la legislación nacional que acrediten que el solicitante reúne los requisitos contemplados en los artículos 4 y 5 de dicha Directiva.

8 El artículo 11 de la misma Directiva, titulado «Igualdad de trato», establece, en sus apartados 1, 2 y 4:

«1. Los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales en lo que respecta a lo siguiente:

[...]

- d) las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional;

[...]

2. En relación con lo dispuesto en las letras b), d), e), f) y g) del apartado 1, el Estado miembro de que se trate podrá restringir la aplicación de la igualdad de trato a los casos en que el lugar de residencia habitual o de inscripción 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.

[...]

4. Los Estados miembros podrán limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y la protección social.»

Reglamento n.º 492/2011

9 A tenor del artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011, que forma parte de la sección 2, titulada «Del ejercicio del empleo y de la igualdad de trato», del capítulo I, bajo el epígrafe «Del empleo, de la igualdad de trato y de la familia de los trabajadores», de dicho Reglamento:

«1. En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente a los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

2. Se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.

[...]»

Directiva 2011/95

10 El artículo 29 de la Directiva 2011/95, con el título «Protección social», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán por que los beneficiarios de protección internacional reciban, en el Estado miembro que les haya concedido tal protección, la asistencia social necesaria, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro.»

Derecho italiano

11 El artículo 1 del decreto-legge n. 4 «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni» (Decreto-ley n.º 4, por el que se establecen disposiciones urgentes en materia de renta garantizada de ciudadanía y pensiones), de 28 de enero de 2019 (GURI n.º 23, de 28 de enero de 2019), convalidado mediante la legge n. 26 (Ley n.º 26), de 28 de marzo de 2019 (GURI n.º 75, de 29 de marzo de 2019) (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 4/2019»), dispone, en su apartado 1:

«Se instituye, a partir de abril de 2019, la renta garantizada de ciudadanía [...] como medida fundamental de política activa en el ámbito laboral para garantizar el derecho al trabajo, de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y dirigida a favorecer el derecho a la información, la educación, la formación y la cultura a través de políticas orientadas al apoyo económico y a la inserción social de las personas en riesgo de exclusión social y laboral. La [renta garantizada de ciudadanía] constituye un nivel básico de las prestaciones dentro de los límites de los recursos disponibles.»

12 El artículo 2 de este Decreto-ley, cuyo título es «Beneficiarios», define las condiciones de acceso a la renta garantizada de ciudadanía. Tales condiciones se refieren, por una parte, a la nacionalidad, a la residencia y a la estancia del solicitante y, por otra parte, a los ingresos, al patrimonio y al disfrute de bienes duraderos de su unidad familiar. En cuanto a las primeras de estas condiciones, dicho artículo 2 establece lo siguiente en su apartado 1:

«Tendrán derecho a [la renta garantizada de ciudadanía] las unidades familiares que, en el momento de la presentación de la solicitud y mientras perciban la prestación, cumplan de forma acumulativa los siguientes requisitos:

a) en cuanto respecta a los requisitos de nacionalidad, de residencia y de estancia, la persona de la unidad familiar que solicite la prestación deberá, de forma acumulativa:

1) tener la nacionalidad italiana o la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión [...], o [ser un] miembro de su familia, [...], que sea titular del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente, o [ser] nacional de un país

tercero en posesión de un permiso de residencia [de la Unión] para residentes de larga duración;

- 2) haber residido al menos diez años en Italia, los dos inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud y mientras se esté percibiendo la prestación de forma ininterrumpida.

[...]»

- 13 El artículo 3 de dicho Decreto-ley, titulado «Prestación económica», dispone en su apartado 1:

«La prestación económica de [la renta garantizada de ciudadanía], sobre una base anual, estará constituida por los dos conceptos siguientes:

- a) un complemento de los ingresos de la unidad familiar [...] hasta un umbral de 6 000 euros anuales multiplicado por el correspondiente parámetro de la escala de equivalencia [...];
- b) un complemento de los ingresos de las unidades familiares que residan en una vivienda de alquiler, igual al importe del alquiler anual establecido en el contrato de arrendamiento [...] con el límite de 3 360 euros anuales.»

- 14 El artículo 7 del mismo Decreto-ley, titulado «Sanciones», establece lo siguiente en su apartado 1:

«A menos que el hecho sea constitutivo de un delito más grave, quien preste o utilice declaraciones o documentos falsos o que acrediten circunstancias que no son ciertas u omita información para obtener de forma indebida la prestación prevista en el artículo 3 será castigado con una pena de prisión de dos a seis años.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

- 15 CU y ND son nacionales de terceros países residentes de larga duración en Italia, donde fueron registradas como residentes, respectivamente, el 29 de marzo de 2012 y el 24 de marzo de 2013.

- 16 CU y ND son acusadas por el Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (Fiscalía de la República ante el Tribunal de Nápoles, Italia) de haber cometido el delito tipificado en el artículo 7, apartado 1, del Decreto-ley n.º 4/2019, al haber firmado, respectivamente, el 27 de agosto de 2020 y el 9 de octubre de 2020, solicitudes dirigidas a la obtención de la «renta garantizada de ciudadanía» en las que declararon falsamente que cumplían los requisitos para la concesión de esa prestación, incluido el de residencia de una duración de al menos diez años en Italia previsto por dicho Decreto-ley. CU y ND supuestamente percibieron en concepto de tal prestación un importe total de 3 414,40 euros y de 3 186,66 euros, respectivamente.

- 17 El Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente, alberga dudas acerca de la conformidad del Decreto-ley n.º 4/2019 con el Derecho de la Unión, en la medida en que este Decreto-ley exige, en particular, que los nacionales de terceros países, para obtener una «renta garantizada de ciudadanía», que constituye una prestación de asistencia social destinada a garantizar un nivel mínimo de subsistencia, hayan residido en Italia durante al menos diez años, de los cuales los dos últimos de manera continuada. Dicho órgano jurisdiccional considera que, de ese modo, este Decreto-ley dispensa un trato desfavorable a tales nacionales, comprendidos aquellos que son titulares de permisos de residencia de larga duración, en comparación con el reservado a los propios nacionales.

- 18 A este respecto, dicho órgano jurisdiccional señala, en primer lugar, que la «renta garantizada de ciudadanía» constituye una prestación de asistencia social que tiene por objeto garantizar un nivel mínimo de subsistencia, que está comprendida en uno de los tres ámbitos mencionados en el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, a saber, la seguridad social, la

asistencia social y la protección social, tal como se definen en la legislación nacional. Por otra parte, sostiene que el artículo 11, apartado 4, de esta Directiva no es pertinente en el presente asunto, puesto que, al adoptar la normativa nacional controvertida en los litigios principales, el Estado italiano no limitó la igualdad de trato a las prestaciones básicas. Observa, además, que aun cuando hubiera sido establecida por esa normativa, dicha limitación no sería conforme con la Directiva 2003/109, por cuanto, según la última frase del artículo 1, apartado 1, del Decreto-ley n.º 4/2019, la «renta garantizada de ciudadanía» constituye un nivel básico de las prestaciones dentro de los límites de los recursos disponibles.

19 El órgano jurisdiccional remitente recuerda que, en la sentencia de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prevé, en relación con la concesión de una ayuda a la vivienda, un trato diferente para el nacional de un país tercero que goza del estatuto de residente de larga duración, concedido de conformidad con las disposiciones de dicha Directiva, respecto del trato dispensado a los nacionales. Cita igualmente las sentencias de 27 de marzo de 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139), y de 27 de marzo de 1985, Scrivner y Cole (122/84, EU:C:1985:145), que, según indica, versan sobre una medida de asistencia social comparable a la «renta garantizada de ciudadanía». Observa que, en dichas sentencias, el Tribunal de Justicia estimó que, con arreglo al Reglamento n.º 492/2011, tal medida debía ser concedida tanto a los trabajadores nacionales como a los trabajadores de otros Estados miembros.

20 El órgano jurisdiccional remitente considera que, en cambio, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado todavía acerca de la conformidad con el Derecho de la Unión de una disposición nacional que establece la concesión de una «renta garantizada de ciudadanía» únicamente a los solicitantes que cumplan un requisito de residencia como el controvertido en el procedimiento principal. Sostiene que, dado que la eventual ilegalidad del requisito previsto en el artículo 2, apartado 1, letra a), punto 2, del Decreto-ley n.º 4/2019 tendría como consecuencia la desaparición del elemento material del delito de que se trata, es necesaria una respuesta a esta cuestión para la resolución de los litigios principales.

21 En estas circunstancias, el Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes, redactadas de manera idéntica en los asuntos acumulados C-112/22 y C-223/22:

«1) ¿Se opone el Derecho de la Unión y, en particular, los artículos 18 [TFUE] y 45 [TFUE], el artículo 7, apartado 2, del [Reglamento n.º 492/2011], el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva [2003/109], el artículo 29 de la Directiva [2011/95], el artículo 34 de la [Carta] y los artículos 30 y 31 de la [Carta Social Europea], a una normativa nacional como la recogida en el artículo 7, apartado 1, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), del [Decreto-ley n.º 4/2019], en la medida en que esta supedita el acceso a la renta garantizada de ciudadanía al requisito de haber residido en Italia al menos durante 10 años (los dos últimos inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud y mientras se esté percibiendo la prestación, de forma ininterrumpida), dispensando así a los nacionales italianos, a los nacionales de la Unión titulares de un permiso de residencia o de un permiso de residencia permanente o a los nacionales de terceros países residentes de larga duración que lleven residiendo en Italia menos de diez años o diez años, pero los dos últimos no de forma ininterrumpida, un trato menos favorable que el que dispensa a esas mismas categorías de personas que lleven residiendo diez años en su territorio, los dos últimos de forma ininterrumpida?»

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:

2) ¿Se opone el Derecho de la Unión y, en particular, los artículos 18 [TFUE] y 45 [TFUE], el artículo 7, apartado 2, del [Reglamento n.º 492/2011], el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva [2003/109], el artículo 29 de la Directiva [2011/95], el artículo 34 de la [Carta] y los artículos 30 y 31 de la [Carta Social Europea], a una normativa nacional como la recogida en el artículo 7, apartado 1, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), del [Decreto-ley n.º 4/2019], en la medida en que esta dispensa un trato distinto a los residentes de larga duración, que pueden adquirir un derecho de residencia permanente en un Estado miembro de la Unión tras haber residido durante cinco años

en el Estado miembro de acogida, y a los residentes de larga duración que llevan residiendo diez años [en Italia], los dos últimos de forma ininterrumpida?

- 3) ¿Se opone el Derecho de la Unión y, en particular, los artículos 18 [TFUE] y 45 [TFUE], el artículo 7, apartado 2, del [Reglamento n.º 492/2011], el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva [2003/109] y el artículo 29 de la Directiva [2011/95], a una normativa nacional como la recogida en el artículo 7, apartado 1, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), del [Decreto-ley n.º 4/2019], que impone a los nacionales italianos, de la Unión y de terceros países la obligación de haber residido durante diez años (los dos últimos de forma ininterrumpida) para poder beneficiarse de la renta garantizada de ciudadanía?
- 4) ¿Se opone el Derecho de la Unión y, en particular, los artículos 18 [TFUE] y 45 [TFUE], el artículo 7, apartado 2, del [Reglamento n.º 492/2011], el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva [2003/109], el artículo 29 de la Directiva [2011/95], el artículo 34 de la [Carta] y los artículos 30 y 31 de la [Carta Social Europea], a una normativa nacional como la recogida en el artículo 7, apartado 1, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), [del Decreto-ley n.º 4/2019], en la medida en que, para que puedan beneficiarse de la renta garantizada de ciudadanía, obliga a los nacionales italianos, de la Unión y de terceros países a declarar que han residido en Italia durante diez años, los dos últimos de forma ininterrumpida, estableciendo graves consecuencias penales en caso de falsedad en la declaración?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 22 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de mayo de 2022, se acordó la acumulación de los asuntos C-112/22 y C-223/22 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.
- 23 El 8 de mayo de 2023, el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 101, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, trasladó al órgano jurisdiccional remitente una solicitud de aclaraciones, instándole a que indicara el estatuto jurídico de las personas objeto de los procesos penales de los litigios principales y las disposiciones específicas del Derecho de la Unión aplicables a tales personas cuya interpretación considera necesaria a efectos de la resolución de los asuntos de que conoce. El órgano jurisdiccional remitente respondió a esta solicitud el 9 de junio de 2023, en el asunto C-223/22, y el 13 de junio de 2023, en el asunto C-112/22, indicando que las personas objeto de los litigios principales son nacionales de terceros países residentes de larga duración en Italia. Asimismo, en su respuesta en el asunto C-112/22, dicho órgano jurisdiccional precisó que la disposición cuya interpretación es útil a efectos del asunto principal es el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109.
- 24 De conformidad con el artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la República Italiana solicitó que los presentes asuntos fueran juzgados en Gran Sala, solicitud que fue aceptada por el Tribunal de Justicia el 10 de julio de 2023.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 25 El Gobierno italiano sostiene, en sus observaciones escritas, que el Tribunal de Justicia no es competente para responder a las cuestiones planteadas, puesto que las disposiciones nacionales aplicables en los asuntos principales se refieren a una prestación establecida por la normativa nacional resultante del ejercicio de competencias exclusivas de los Estados miembros. Alega que la «renta garantizada de ciudadanía» controvertida en los litigios principales no es una medida de protección social o de asistencia social, que tenga meramente por objeto garantizar a las personas de que se trate un determinado nivel de ingresos, sino que constituye una medida compleja destinada sobre todo a favorecer la inclusión social y la reintegración de las personas de que se trate en el mercado de trabajo.
- 26 A este respecto, procede señalar que las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del Derecho de la Unión y, en particular, del artículo 11, apartado 1, letra d), de la

Directiva 2003/109, lo que está manifiestamente comprendido en la competencia del Tribunal de Justicia [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2022, Prokurator Generalny (Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo — Nombramiento), C-508/19, EU:C:2022:201, apartado 57 y jurisprudencia citada].

- 27 Por otro lado, habida cuenta de que la alegación formulada por el Gobierno italiano tiene por objeto rebatir que la «renta garantizada de ciudadanía» controvertida en los litigios principales se inscriba en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, ha de señalarse que, como observó dicho Gobierno en la vista ante el Tribunal de Justicia, tal alegación no pone en tela de juicio la competencia del Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones planteadas, sino que se debe apreciar en el marco del examen en cuanto al fondo de estas últimas (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, apartado 76).
- 28 No obstante, es preciso señalar que el órgano jurisdiccional remitente menciona también, en sus cuestiones prejudiciales, los artículos 30 y 31 de la Carta Social Europea. Pues bien, si según las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17), el artículo 34, apartado 3, de esta se inspira en los artículos 30 y 31 de la Carta Social Europea revisada, es jurisprudencia reiterada que el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar esta última (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 29 De ello se sigue que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial, salvo en la medida en que se refieren a las disposiciones de la Carta Social Europea.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 30 Con carácter preliminar, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde al Tribunal de Justicia proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, incumbe, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le planteen, deduciendo del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio [véase, en este sentido, la sentencia de 29 de febrero de 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, apartado 41 y jurisprudencia citada].
- 31 A este respecto, procede señalar que las peticiones de decisión prejudicial se refieren a varias categorías de personas que, según el órgano jurisdiccional remitente, podrían encontrarse en una situación de desventaja a raíz de la aplicación de la normativa nacional controvertida en los litigios principales, a saber, los nacionales de países terceros residentes de larga duración, determinados nacionales italianos, los ciudadanos de la Unión y los nacionales de terceros países beneficiarios de protección internacional. Sin embargo, las peticiones de decisión prejudicial no precisan a cuál de estas categorías pertenecen las personas objeto de los litigios principales.
- 32 No obstante, como se ha señalado en el apartado 23 de la presente sentencia, en sus respuestas a la solicitud de aclaraciones del Tribunal de Justicia, dicho órgano jurisdiccional indicó que las personas objeto de los litigios principales son nacionales de terceros países residentes de larga duración en Italia. Por otro lado, en el asunto C-112/22, precisó que la disposición cuya interpretación es útil a efectos del asunto principal es el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109. En efecto, es esta disposición, interpretada a la luz del artículo 34 de la Carta, la que es aplicable a esa categoría de personas, y no los artículos 18 TFUE y 45 TFUE, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 o el artículo 29 de la Directiva 2011/95, que también se mencionan en las cuestiones planteadas. Por tanto, estas últimas disposiciones se deben descartar, dado que no presentan un vínculo con los litigios principales.

- 33 Así pues, a la vista de cuanto se ha expuesto, ha de considerarse que, mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, leído a la luz del artículo 34 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que supedita el acceso de los nacionales de terceros países residentes de larga duración a una medida de seguridad social, de asistencia social o de protección social al requisito, que se aplica también a los nacionales de ese Estado miembro, de llevar residiendo en dicho Estado miembro al menos diez años, de los cuales los dos últimos de forma ininterrumpida, y que sanciona penalmente toda declaración falsa relativa a ese requisito de residencia.
- 34 A tenor del artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales en lo que respecta a las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional.
- 35 En primer lugar, en la medida en que el Gobierno italiano rebate que la «renta garantizada de ciudadanía» controvertida en los litigios principales esté comprendida en el ámbito de aplicación de esta disposición, procede recordar que, cuando una disposición del Derecho de la Unión, como el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, realiza una remisión expresa a la legislación nacional, no corresponde al Tribunal de Justicia efectuar una interpretación autónoma y uniforme, con arreglo al Derecho de la Unión, de los términos en cuestión. En efecto, tal remisión traduce la voluntad del legislador de la Unión de respetar las diferencias que siguen existiendo entre los Estados miembros en lo que atañe a la interpretación y al alcance exacto de los conceptos controvertidos. No obstante, la falta de una interpretación autónoma y uniforme, con arreglo al Derecho de la Unión, de los conceptos de seguridad social, de asistencia social y de protección social y la remisión al Derecho nacional que contiene el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, en relación con dichos conceptos, no supone que los Estados miembros puedan menoscabar el efecto útil de la Directiva 2003/109 al aplicar el principio de igualdad de trato establecido en dicha disposición (sentencias de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, apartados 77 y 78, y de 28 de octubre de 2021, ASGI y otros, C-462/20, EU:C:2021:894, apartado 31).
- 36 Además, el artículo 51, apartado 1, de la Carta establece que sus disposiciones están dirigidas a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. En ese mismo sentido, del considerando 3 de la Directiva 2003/109 resulta que esta respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta.
- 37 Por consiguiente, al determinar las medidas de seguridad social, de asistencia social y de protección social definidas en sus legislaciones nacionales respectivas y sujetas al principio de igualdad de trato establecido en el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, los Estados miembros deben respetar los derechos y observar los principios recogidos en la Carta, y en particular los declarados en el artículo 34 de la misma. Pues bien, con arreglo al artículo 34, apartado 3, de la Carta, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión —y, por tanto, los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la propia Unión— «reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales» (sentencia de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, apartado 80).
- 38 Dado que tanto el artículo 34 de la Carta como el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109 remiten al Derecho nacional, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si la «renta garantizada de ciudadanía» controvertida en los litigios principales constituye una prestación social comprendida entre las que contempla dicha Directiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, apartado 81, y de 28 de octubre de 2021, ASGI y otros, C-462/20, EU:C:2021:894, apartado 32).
- 39 Pues bien, como se ha señalado en el apartado 18 de la presente sentencia, dicho órgano jurisdiccional indica en sus peticiones de decisión prejudicial que la «renta garantizada de ciudadanía» constituye una prestación de asistencia social que tiene por objeto garantizar un nivel mínimo de subsistencia, que está comprendida en uno de los tres ámbitos mencionados en

el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, a saber, la seguridad social, la asistencia social y la protección social, tal como se definen en la legislación nacional.

- 40 Si bien es cierto que el Gobierno italiano rebate esta afirmación del órgano jurisdiccional remitente, no obstante, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco del reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales de la Unión y los órganos jurisdiccionales nacionales, tener en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que se insertan las cuestiones prejudiciales, tal como lo define la resolución de remisión. Por tanto, con independencia de las críticas formuladas por el Gobierno de un Estado miembro con respecto a la interpretación del Derecho nacional adoptada por el órgano jurisdiccional remitente, el examen de las cuestiones prejudiciales se debe efectuar sobre la base de esa interpretación y no corresponde al Tribunal de Justicia comprobar su exactitud (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de junio de 2016, *New Valmar*, C-15/15, EU:C:2016:464, apartado 25, y de 21 de diciembre de 2023, *Cofidis*, C-340/22, EU:C:2023:1019, apartado 31).
- 41 Por consiguiente, en el marco de los presentes asuntos, el Tribunal de Justicia debe partir de la premisa de que la «renta garantizada de ciudadanía» controvertida en los litigios principales constituye una medida comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, interpretado a la luz del artículo 34 de la Carta.
- 42 Además, si bien con arreglo al artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109 los Estados miembros pueden limitar, en materia de asistencia social y de protección social, la igualdad de trato a las prestaciones básicas, el órgano jurisdiccional remitente señala en sus peticiones de decisión prejudicial que esta disposición de interpretación estricta no se aplica en el presente asunto. En efecto, de ellas resulta, por una parte, que los órganos italianos competentes para la aplicación de esta Directiva no han manifestado claramente su intención de acogerse a la excepción prevista en dicha disposición y, por otra parte, que la «renta garantizada de ciudadanía» constituye precisamente tal «prestación básica», en el sentido de la misma disposición. Este concepto designa las prestaciones que contribuyen a permitir que una persona pueda hacer frente a necesidades básicas como la alimentación, la vivienda y la salud (véase, a este respecto, la sentencia de 24 de abril de 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, apartados 86 a 92).
- 43 En segundo lugar, ha de recordarse que el sistema que instituye la Directiva 2003/109 muestra claramente que la adquisición del estatuto de residente de larga duración concedido con arreglo a ella se somete a un procedimiento especial, así como al cumplimiento de los requisitos especificados en su capítulo II.
- 44 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/109 establece que los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud correspondiente. El artículo 5 de dicha Directiva subordina la obtención de este estatuto a que el nacional de un país tercero que solicite beneficiarse de él aporte la prueba de que dispone de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad. Por último, el artículo 7 de la misma Directiva precisa los requisitos procedimentales para la obtención de dicho estatuto.
- 45 Asimismo, de los considerandos 2, 4, 6 y 12 de la Directiva 2003/109 se deduce que el objetivo de esta es garantizar la integración de los nacionales de terceros países que se han instalado permanentemente y de modo legal en los Estados miembros y, a tal efecto, aproximar sus derechos a los de los ciudadanos de la Unión, en particular, estableciendo la igualdad de trato con estos en un amplio abanico de sectores económicos y sociales. De este modo, el estatuto de residente de larga duración permite a la persona a la que se reconoce disfrutar de la igualdad de trato en los sectores contemplados en el artículo 11 de la Directiva 2003/109, en las condiciones previstas en dicho artículo [sentencia de 25 de noviembre de 2020, *Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestaciones familiares para residentes de larga duración)*, C-303/19, EU:C:2020:958, apartado 28 y jurisprudencia citada].
- 46 Como ha señalado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, tal estatuto corresponde al nivel más avanzado de integración para los nacionales de terceros países y

justifica que se les garantice la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida, en particular, en cuanto concierne a la seguridad social, la asistencia social y la protección social.

- 47 En tercer lugar, en cuanto concierne a si el requisito de llevar residiendo al menos diez años en Italia, los dos últimos años ininterrumpidamente, exigido en virtud del artículo 2, apartado 1, letra a), punto 2, del Decreto-ley n.º 4/2019 para poder acceder a la «renta garantizada de ciudadanía», es compatible con el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, interpretado a la luz del artículo 34 de la Carta, el órgano jurisdiccional remitente subraya que este requisito de residencia se aplica de manera idéntica a los nacionales de terceros países residentes de larga duración y a los italianos. No obstante, dicho órgano jurisdiccional observa, en esencia, que tal requisito coloca en una situación de desventaja a los nacionales de terceros países residentes de larga duración respecto a los nacionales italianos que residen en Italia y que no han abandonado el territorio de este Estado miembro para residir de manera prolongada en el extranjero.
- 48 Pues bien, como ha señalado el Abogado General, en esencia, en el punto 50 de sus conclusiones, el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 11 de la Directiva 2003/109 prohíbe no solo las discriminaciones manifiestas, por razón de la nacionalidad, sino también todas las formas encubiertas de discriminación que, aplicando otros criterios distintivos, conduzcan de hecho al mismo resultado.
- 49 Por tanto, procede comprobar, en primer lugar, si un requisito de residencia de diez años, de los cuales los dos últimos de forma ininterrumpida, da lugar a una diferencia de trato constitutiva de una discriminación indirecta de los nacionales de terceros países residentes de larga duración respecto de los nacionales del Estado miembro de que se trata.
- 50 Sobre este particular, ha de señalarse que tal requisito de residencia de diez años, de los cuales los dos últimos años de forma ininterrumpida, afecta principalmente a los no nacionales, entre los que figuran, en particular, los nacionales de terceros países.
- 51 El órgano jurisdiccional remitente indica, además, que el requisito de residencia de diez años, de los cuales los dos últimos años de forma ininterrumpida, afecta también a los intereses de los nacionales italianos que regresan a Italia tras un período de residencia en otro Estado miembro. No obstante, es indiferente que la medida controvertida en los asuntos principales coloque en una situación de desventaja, en su caso, tanto a los nacionales del propio Estado que no pueden respetar tal requisito como a los nacionales de terceros países residentes de larga duración. En efecto, una medida puede considerarse indirectamente discriminatoria sin que se necesario que favorezca a la totalidad de los nacionales o perjudique solo a los nacionales de terceros países residentes de larga duración, y no a los propios nacionales (véase, por analogía, la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 45).
- 52 Por tanto, la diferencia de trato entre los nacionales de terceros países residentes de larga duración y los propios nacionales que resulte del hecho de que una normativa nacional establezca un requisito de residencia de diez años, de los cuales los dos últimos años de forma ininterrumpida, constituye una discriminación indirecta.
- 53 Se debe poner de relieve, en segundo lugar, que, en principio y a menos que esté objetivamente justificada, tal discriminación está prohibida. Ahora bien, para estar justificada, debe ser adecuada para garantizar la consecución de un objetivo legítimo y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzarlo.
- 54 A este respecto, el Gobierno italiano indica, en sus observaciones escritas, que, en la medida en que la «renta garantizada de ciudadanía» es un beneficio económico cuya concesión está supeditada a la participación de los miembros mayores de edad de la unidad familiar de que se trate en un itinerario personalizado de acompañamiento hacia el empleo y la inclusión social sobre la base de acuerdos específicos, la concesión de tal beneficio implica una operación de inserción social y profesional muy compleja desde el punto de vista administrativo. En consecuencia, según dicho Gobierno, el legislador nacional limitó debidamente el acceso a esta medida a los nacionales de terceros países que residan en Italia de manera permanente y estén bien integrados en dicho país.

- 55 No obstante, procede señalar que el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2003/109 establece, de manera exhaustiva, las situaciones en las que los Estados miembros pueden introducir excepciones, en términos de residencia, a la igualdad de trato entre los nacionales de terceros países residentes de larga duración y los propios nacionales. Así pues, fuera de estas situaciones, una diferencia de trato entre esas dos categorías de nacionales constituye, de por sí, una infracción del artículo 11, apartado 1, letra d), de dicha Directiva [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de noviembre de 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestaciones familiares para residentes de larga duración), C-303/19, EU:C:2020:958, apartado 23].
- 56 En particular, no cabe justificar una diferencia de trato entre los nacionales de terceros países residentes de larga duración y los nacionales del Estado miembro de que se trate con el argumento de que se encuentran en una situación diferente en razón de sus respectivos vínculos con ese Estado miembro. Tal justificación es contraria al artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, que impone la igualdad de trato entre ellos en el ámbito de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social [sentencia de 25 de noviembre de 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestaciones familiares para residentes de larga duración), C-303/19, EU:C:2020:958, apartado 34].
- 57 En efecto, como se ha señalado en el apartado 44 de la presente sentencia, la Directiva 2003/109 establece, en su artículo 4, apartado 1, un requisito de residencia legal e ininterrumpida de cinco años en el territorio de un Estado miembro para que un nacional de un tercer país pueda obtener la concesión del estatuto de residente de larga duración por dicho Estado miembro. De esta disposición, leída junto con el considerando 6 de esta Directiva, resulta que el legislador de la Unión estimó que tal período de residencia legal e ininterrumpida de cinco años da testimonio del «enraizamiento de la persona en el país» y, por tanto, debe ser considerado suficiente para que tenga derecho, después de haber adquirido el estatuto de residente de larga duración, a la igualdad de trato con los nacionales de dicho Estado miembro, en particular, en cuanto concierne a las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, letra d), de la referida Directiva.
- 58 Por tanto, un Estado miembro no puede, sin incumplir esta última disposición y el objetivo perseguido por ella consistente, como resulta del considerando 12 de la misma Directiva, en garantizar que el estatuto de residente de larga duración constituya «un verdadero instrumento de integración en la sociedad en la que el residente de larga duración se establece», prorrogar unilateralmente el período de residencia exigido para que ese residente de larga duración pueda disfrutar del derecho garantizado por el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109.
- 59 De ello se sigue que un requisito de residencia de diez años, de los cuales los dos últimos años de manera continuada, como el controvertido en los litigios principales, es contrario al artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109.
- 60 En cuarto y último lugar, en cuanto atañe a la cuestión de la compatibilidad con el Derecho de la Unión, y en particular con la Directiva 2003/109, de una disposición nacional que establece la imposición de una sanción penal a los solicitantes de una medida de seguridad social, de asistencia social o de protección social en caso de falsedad en su declaración, por lo que respecta a los requisitos de acceso a tal medida, procede recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que un dispositivo nacional sancionador no es compatible con lo preceptuado en la Directiva 2003/109 cuando se impone para garantizar el cumplimiento de una obligación que, a su vez, no es conforme con dichos preceptos [véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Duración máxima de los controles en las fronteras interiores), C-368/20 y C-369/20, EU:C:2022:298, apartado 97 y jurisprudencia citada].
- 61 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, leído a la luz del artículo 34 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que supedita el acceso de los nacionales de terceros países residentes de larga duración a una medida de seguridad social, de asistencia social o de protección social al requisito, que se aplica también a los nacionales de ese Estado miembro, de llevar residiendo

en dicho Estado miembro al menos diez años, de los cuales los dos últimos de forma ininterrumpida, y que sanciona penalmente toda declaración falsa relativa a este requisito de residencia.

Costas

62 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

El 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, interpretado a la luz del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a la normativa de un Estado miembro que supedita el acceso de los nacionales de terceros países residentes de larga duración a una medida de seguridad social, de asistencia social o de protección social al requisito, que se aplica también a los nacionales de ese Estado miembro, de llevar residiendo en dicho Estado miembro al menos diez años, de los cuales los dos últimos de forma ininterrumpida, y que sanciona penalmente toda declaración falsa relativa a este requisito de residencia.

Firmas