



Raccolta della giurisprudenza

Causa C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge e a.

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Østre Landsret - Nordhavn (Danimarca)]

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 18 dicembre 2025

«Rinvio pregiudiziale – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Direttiva 2000/43/CE – Nozioni di “origine etnica”, di “discriminazione diretta” e di “discriminazione indiretta” – Normativa nazionale che richiede l'adozione di piani di sviluppo destinati a ridurre la percentuale di alloggi pubblici familiari in talune aree residenziali – Individuazione di tali aree in funzione della percentuale di “immigrati provenienti da paesi non occidentali e dei loro discendenti” – Giustificazione – Coesione sociale e integrazione – Politica abitativa – Articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto al rispetto del domicilio – Proporzionalità»

1. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Parità di trattamento – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Direttiva 2000/43 – Ambito di applicazione – Messa a disposizione di alloggi pubblici dietro corrispettivo di un canone di locazione di importo inferiore al prezzo di mercato – Inclusione [Art. 57 TFUE; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 21; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/123, art. 4, punto 1; direttiva del Consiglio 2000/43, art. 3, § 1, lett. h)]*

(v. punti 53-59, 63)

2. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Parità di trattamento – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Direttiva 2000/43 – Discriminazione fondata sull'origine etnica – Origine etnica – Nozione – Delimitazione sulla base di una combinazione di criteri (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 21; direttiva del Consiglio 2000/43)*

(v. punti 72, 73, 81-86)

3. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Parità di trattamento – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Direttiva 2000/43 – Provvedimento nazionale che genera una discriminazione diretta – Nozione – Normativa nazionale che impone l'adozione di piani di sviluppo destinati a ridurre la*

percentuale di alloggi pubblici familiari in aree residenziali caratterizzate da una percentuale di immigrati provenienti da paesi non occidentali e dei loro discendenti superiore al 50 per cento – Inclusione – Presupposti – Normativa fondata sulle origini etniche della maggioranza degli abitanti di tali aree residenziali – Trattamento meno favorevole degli abitanti di tali aree rispetto agli abitanti di aree comparabili dal punto di vista socioeconomico ma che non presentano questa caratteristica
[Direttiva del Consiglio 2000/43, art. 2, § 2, a)]

(v. punti 99, 100, 105-108, 128, 129, dispositivo 1)

4. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Parità di trattamento – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Direttiva 2000/43 – Portata – Lotta contro le discriminazioni riguardanti uno o più gruppi etnici*
(Direttiva del Consiglio 2000/43)

(v. punti 101, 102, 104)

5. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Parità di trattamento – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Direttiva 2000/43 – Provvedimento nazionale che genera una discriminazione diretta – Criteri – Trattamento meno favorevole – Situazione comparabile – Normativa nazionale che impone l'adozione di piani di sviluppo destinati a ridurre la percentuale di alloggi pubblici familiari in aree residenziali caratterizzate da una percentuale di immigrati provenienti da paesi non occidentali e dei loro discendenti superiore al 50 per cento – Assenza di un tale obbligo per le aree comparabili dal punto di vista socioeconomico ma che non presentano questa caratteristica – Rischio aggravato di risoluzione anticipata dei contratti di locazione per i residenti delle prime aree – Rischio non incorso dai residenti delle seconde aree – Rischio che può costituire un trattamento meno favorevole*
[Direttiva del Consiglio 2000/43, art. 2, § 2, a)]

(v. punti 113, 117, 120, 123)

6. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Parità di trattamento – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Direttiva 2000/43 – Provvedimento nazionale che genera una discriminazione indiretta – Disposizione, criterio o prassi apparentemente neutri e idonei a provocare un particolare svantaggio – Nozione – Valutazione da parte del giudice nazionale – Disposizione, criterio o prassi che possono comportare uno svantaggio per più gruppi etnici – Inclusione*
[Direttiva del Consiglio 2000/43, art. 2, § 2, b)]

(v. punti 134-137, 139, 140)

7. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Parità di trattamento – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Direttiva 2000/43 – Provvedimento nazionale che genera una discriminazione indiretta – Nozione – Normativa nazionale che impone l'adozione di piani di sviluppo destinati a ridurre la percentuale di alloggi pubblici familiari in aree residenziali caratterizzate da una*

percentuale di immigrati provenienti da paesi non occidentali e dei loro discendenti superiore al 50 per cento – Inclusione – Presupposti – Normativa nazionale che comporta uno svantaggio particolare per le persone appartenenti a determinati gruppi etnici – Normativa nazionale che non rispetta il principio di proporzionalità ai fini della realizzazione dell'obiettivo imperativo di interesse generale perseguito – Valutazione da parte del giudice nazionale

[Direttiva del Consiglio 2000/43, art. 2, § 2, b)]

(v. punti 144, 165, 168-170, 173-175, dispositivo 2)

8. *Diritto dell'Unione europea – Principi – Parità di trattamento – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Direttiva 2000/43 – Provvedimento nazionale che genera una discriminazione indiretta – Giustificazione fondata sul perseguimento di obiettivi legittimi – Obiettivo relativo alla coesione sociale e all'integrazione – Ammissibilità – Presupposto – Misura idonea a realizzare tale obiettivo e necessaria – Valutazione da parte del giudice nazionale*
[Direttiva del Consiglio 2000/43, art. 2, § 2, b)]

(v. punti 149, 150, 156, 159-163)

Sintesi

Adita in via pregiudiziale dall'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est, Danimarca), la Corte, riunita in Grande Sezione, fornisce chiarimenti sulla nozione di «origine etnica» di cui alla direttiva 2000/43¹ e precisa le nozioni di «discriminazione diretta» e di «discriminazione indiretta» fondate su quella dell'origine etnica²

Le controversie principali contrappongono alcuni locatori pubblici danesi o il ministero responsabile per l'alloggio³ a taluni locatari di alloggi pubblici familiari in relazione a una normativa nazionale che prevede l'obbligo di adottare piani di sviluppo destinati a ridurre la percentuale di alloggi pubblici familiari in talune aree residenziali dette «aree in trasformazione».

Le aree residenziali in cui risiedono tali locatari, vale a dire la Ringparken, situata nel comune di Slagelse (Danimarca), e la Mjølnerparken, situata nel comune di Copenhagen (Danimarca), sono state classificate come «aree in trasformazione» ai sensi della legge danese sugli alloggi pubblici⁴, a motivo di criteri socioeconomici e del fatto che più del 50 % dei residenti in tali aree residenziali apparteneva alla categoria degli «immigrati provenienti da paesi non occidentali»⁵ e dei loro discendenti» ai sensi di tale legge.

¹ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU 2000, L 180, pag. 22).

² L'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva, concretizza il principio della parità di trattamento nel senso che quest'ultima riguarda l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata sulla razza o l'origine etnica.

³ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Ministero degli Affari sociali, dell'Alloggio e della Terza Età, Danimarca).

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (almenboligloven) [decreto di codificazione n. 1877 relativo in particolare agli alloggi pubblici (legge sugli alloggi pubblici)], del 27 settembre 2021 (in prosieguo: la «legge sugli alloggi pubblici»).

⁵ La nozione di «paesi non occidentali», sviluppata dal Danmarks Statistik (Ufficio danese delle statistiche), comprende tutti i paesi diversi dagli Stati membri dell'Unione, Andorra, l'Islanda, il Liechtenstein, Monaco, la Norvegia, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, San Marino, la Svizzera, lo Stato della Città del Vaticano, il Canada, gli Stati Uniti, l'Australia e la Nuova Zelanda.

Conformemente a quanto previsto da detta legge, tra i locatori pubblici e i comuni interessati sono stati elaborati piani di sviluppo di tali aree residenziali al fine di ridurre la percentuale degli alloggi pubblici familiari al 40 % di tutti gli alloggi in dette aree residenziali. Tali piani di sviluppo sono stati approvati dalle autorità competenti.

Per quanto riguarda la Ringparken, il locatore pubblico Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (in prosieguo: il «SAB»), incaricato della gestione di Schackenborgvænge, un complesso edilizio situato in tale area, ha deciso di cedere 136 alloggi pubblici familiari a un acquirente privato. Il SAB ha successivamente risolto 17 contratti di locazione relativi ad alloggi situati in tale complesso edilizio, in quanto i locatari non soddisfacevano le condizioni di permanenza nei luoghi approvate dal comune. Poiché alcuni inquilini, taluni dei quali nati in un «paese non occidentale» o cittadini di un tale paese ai sensi della legge sugli alloggi pubblici, si sono opposti alla risoluzione del loro contratto di locazione, il SAB ha proposto un ricorso al fine di far dichiarare la legittimità della risoluzione di tali contratti.

Per quanto riguarda la Mjølnerparken, il locatore pubblico che gestisce un complesso edilizio situato in tale area residenziale ha concluso un accordo sulla vendita di blocchi situati in tale complesso edilizio. Diversi locatari residenti in tali blocchi, alcuni dei quali sono nati o sono discendenti da persone nate in «paesi non occidentali», ai sensi della legge sugli alloggi pubblici, hanno proposto un ricorso diretto a far dichiarare l'invalidità dell'approvazione del piano di sviluppo di tale area residenziale da parte del ministero responsabile per l'alloggio.

La Corte regionale dell'Est, che è il giudice del rinvio, si chiede se una normativa nazionale che prevede l'obbligo di adottare piani di sviluppo destinati a ridurre la percentuale di alloggi pubblici familiari in aree residenziali caratterizzate, tra l'altro, dal fatto che, negli ultimi cinque anni, la percentuale di residenti «immigrati provenienti da paesi non occidentali e loro discendenti» ha superato il 50 %, costituisca una discriminazione diretta o indiretta fondata sull'origine etnica, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva 2000/43.

Giudizio della Corte

Dopo aver precisato che i procedimenti principali, nella parte in cui riguardano il sistema danese di alloggi pubblici familiari, rientrano nell'ambito di applicazione materiale della direttiva 2000/43, la Corte esamina, in primo luogo, se l'impiego del criterio relativo agli «immigrati provenienti da paesi non occidentali e [ai] loro discendenti» possa costituire una discriminazione diretta fondata sull'origine etnica, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/43.

A tal fine, essa interpreta anzitutto la nozione di «origine etnica» che, in assenza di definizione nella direttiva 2000/43, deve essere definita sulla base di una combinazione di criteri, quali la comunanza di nazionalità, fede religiosa, lingua, origine culturale e tradizionale e ambiente di vita.

A tal fine, il contesto in cui si inserisce la nozione di «origine etnica» ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2000/43⁶ consente di ottenere chiarimenti sull'interpretazione di tale nozione. Pertanto, sia dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁷ sia dalla formulazione dell'articolo 1 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale⁸ risulta che la discriminazione fondata sull'origine etnica di una persona costituisce una forma di discriminazione razziale.

Inoltre, sebbene né il criterio della nazionalità di una persona né quello del paese di nascita di quest'ultima siano sufficienti, di per sé, a fondare una presunzione di appartenenza a un determinato gruppo etnico, sia l'uno che l'altro possono essere presi in considerazione, in combinazione con altri elementi, per concludere nel senso dell'appartenenza a un gruppo etnico.

La Corte interpreta poi la nozione di «discriminazione diretta» fondata sull'origine etnica, ai sensi della direttiva 2000/43⁹.

A tale riguardo, la Corte rileva che la differenza di trattamento istituita tra le aree in trasformazione, che devono essere oggetto di un piano di sviluppo destinato a ridurre la percentuale di alloggi pubblici familiari, e le aree cosiddette «vulnerabili», ai sensi della legge sugli alloggi pubblici, che non sono soggette a un siffatto requisito, benché esse siano altresì caratterizzate dall'esistenza di una situazione socioeconomica problematica, ma nelle quali la percentuale degli «immigrati provenienti da paesi non occidentali e dei loro discendenti» non supera il 50 %, sembra fondarsi principalmente su quest'ultimo criterio.

Poiché tale criterio è previsto dal diritto danese, spetta al giudice del rinvio determinare, in un primo momento, se esso istituisca una differenza di trattamento fondata sull'origine etnica.

A tal fine, la Corte indica che, secondo la normativa di cui trattasi, le nozioni di «immigrato» e di «discendente» si basano su una combinazione complessa di criteri relativi al paese di nascita della persona interessata o al paese di nascita e alla nazionalità dei suoi genitori¹⁰, i quali, considerati isolatamente, non sono sufficienti a stabilire l'appartenenza a un gruppo etnico. Essa precisa che un criterio generale come quello di cui trattasi può essere considerato fondato sull'origine etnica delle persone interessate anche se può riguardare più origini etniche. Un'interpretazione contraria priverebbe di ogni effetto utile la direttiva 2000/43. Inoltre, i lavori preparatori della normativa in cui si inserisce detto criterio possono contenere elementi pertinenti per determinare se tale normativa operi una differenza di trattamento fondata sull'origine etnica. Secondo la giurisprudenza della Corte, perché sussista una discriminazione diretta¹¹, è sufficiente

⁶ Tale direttiva costituisce l'espressione concreta, nei settori sostanziali da essa disciplinati, del principio di non discriminazione fondata sulla razza e sulle origini etniche sancito all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). L'articolo 21, paragrafo 1, di quest'ultima si ispira, in particolare, all'articolo 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU») e, nella misura in cui coincide con quest'ultimo, si applica in conformità dello stesso.

⁷ Giurisprudenza relativa all'articolo 14 della CEDU.

⁸ Il considerando 3 della direttiva 2000/43 indica che il diritto di ogni individuo all'uguaglianza dinanzi alla legge e alla protezione contro la discriminazione costituisce un diritto universale riconosciuto in particolare dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata il 21 dicembre 1965.

⁹ L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/43 precisa che, ai fini dell'applicazione del paragrafo 1 di tale articolo, sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga.

¹⁰ Secondo il giudice del rinvio, l'Ufficio danese delle statistiche definisce un «immigrato» come una persona nata all'estero e di cui nessuno dei genitori sia allo stesso tempo nato in Danimarca e cittadino danese. La nozione di «discendente» designerebbe una persona nata in Danimarca, e di cui nessuno dei genitori sia allo stesso tempo nato in Danimarca e cittadino danese, o i cui genitori, pur essendo nati in Danimarca e avendo ottenuto la nazionalità danese, mantengono entrambi anche una nazionalità straniera.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/43.

che una considerazione legata all'origine etnica abbia determinato la decisione di istituire una differenza di trattamento. Infine, la sola circostanza che i residenti delle aree in trasformazione comprendano anche persone che non sono «immigrati provenienti da paesi non occidentali e loro discendenti» non può escludere che si possa considerare che una normativa nazionale come quella di cui trattasi sia stata adottata sulla base dell'origine etnica.

In un secondo momento, il giudice del rinvio deve verificare se la legge sugli alloggi pubblici comporti che talune persone siano trattate in modo meno favorevole rispetto ad altre che si trovano in una situazione analoga.

A tale riguardo, i residenti delle aree in trasformazione sembrano correre un rischio aggravato di risoluzione anticipata del loro contratto di locazione, a causa dell'adozione di un piano di sviluppo di tali aree, idoneo a ledere il loro diritto fondamentale al rispetto del domicilio¹², mentre i residenti delle aree vulnerabili non sono esposti a un tale rischio, sebbene, per quanto riguarda il loro contratto di locazione, essi sembrano trovarsi in una situazione analoga.

In secondo luogo, nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio giungesse alla conclusione che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non costituisce una discriminazione diretta, esso dovrà ancora esaminare l'esistenza di una discriminazione indiretta, ai sensi della direttiva 2000/43¹³.

A tal fine, il giudice del rinvio dovrà anzitutto esaminare se detta normativa¹⁴ comporti uno svantaggio particolare per le persone appartenenti a determinati gruppi etnici.

La Corte precisa che le disposizioni di cui trattasi non devono necessariamente avere l'effetto di svantaggiare una sola origine etnica in particolare. Un'interpretazione contraria sarebbe difficilmente conciliabile con gli obiettivi della direttiva 2000/43, la cui portata non può limitarsi alla lotta contro le discriminazioni riguardanti un solo gruppo etnico.

Il giudice del rinvio dovrà poi stabilire se la normativa sia oggettivamente giustificata da una finalità legittima e se i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti, la legge sugli alloggi pubblici mira, secondo il governo danese, a risolvere i problemi connessi alla formazione di «società parallele» che si sono presentati nel sistema danese di alloggi pubblici nonché a garantire un'integrazione riuscita.

Secondo la giurisprudenza della Corte, l'obiettivo consistente nel garantire un'integrazione riuscita dei cittadini di paesi terzi può costituire un motivo imperativo di interesse generale, in quanto l'integrazione di tali cittadini è un elemento chiave per promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale dell'Unione enunciato nel Trattato FUE. Gli Stati membri dispongono, in linea di principio, di un ampio margine di discrezionalità per adottare misure volte a garantire la coesione sociale e l'integrazione, ivi comprese misure di pianificazione

¹² Si tratta di un diritto fondamentale garantito dall'articolo 7 della Carta, che contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU. Dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge che la perdita di un alloggio costituisce una delle più gravi violazioni del diritto al rispetto del domicilio.

¹³ In forza di dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/43, sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

¹⁴ Pur essendo formulata o applicata, in apparenza, in modo neutro, in considerazione di fattori diversi da quello dell'origine etnica.

urbana. Ciò posto, essi restano tenuti a rispettare il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, sancito dall'articolo 21 della Carta e concretizzato dalla direttiva 2000/43.

Per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, occorre esaminare, in primo luogo, se le misure previste dalla normativa in questione siano idonee a realizzare l'obiettivo di promuovere la coesione sociale e l'integrazione.

A tale riguardo, il giudice del rinvio dovrà valutare se l'adozione di piani di sviluppo diretti a risolvere problemi di ordine socioeconomico che colpiscono in particolare talune aree residenziali persegua tale obiettivo in modo coerente e sistematico, sebbene tale misura si applichi solo alle aree in trasformazione, ad esclusione delle aree vulnerabili, nelle quali i problemi analoghi di ordine socioeconomico sono affrontati con altri mezzi diretti a garantire la coesione sociale.

In secondo luogo, per determinare se una siffatta misura sia necessaria, il giudice del rinvio dovrà verificare se l'obiettivo perseguito possa essere raggiunto, in modo altrettanto efficace, con altri mezzi meno lesivi dei diritti e delle libertà garantiti alle persone interessate. In caso contrario, esso dovrà ancora esaminare se gli inconvenienti causati da tale misura non siano sproporzionati e se essa non arrechi un pregiudizio eccessivo ai legittimi interessi dei residenti delle aree di trasformazione, in particolare in considerazione del loro diritto fondamentale al rispetto del domicilio.