Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
TAMARA ĆAPETA
presentate il 13 febbraio 2025[1]

Causa C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab,
Afdeling Schackenborgvænge
contro
MV,
EH,
LI,
AQ e LO,
con l'intervento di:
BL – Danmarks Almene Boliger,
Institut for Menneskerettigheder
e
XM,
ZQ,
FZ,
DL,
WS,
JI,
PB,
VT,
YB,
TJ,
RK
contro
Social-, Bolig- og Ældreministeriet,
con l'intervento di:
Institut for Menneskerettigheder,
FN særlige rapportør E. Tendayi Achiume,
FN særlige rapportør Blakrishnan Rajagopa

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est, Danimarca)]

[1] Lingua originale: l'inglese.

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2000/43/CE – Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – Normativa nazionale che impone l'adozione di piani urbanistici in talune aree residenziali designate come "società parallele" – Criterio "immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali" – Nozioni di "origine etnica", "discriminazione diretta" e "discriminazione indiretta"»

I. Introduzione

1. La presente causa esige che la Corte interpreti alcuni aspetti della direttiva sulla razza e sull'origine etnica [2]. In particolare, la Corte ha l'opportunità di approfondire che cosa s'intenda, in tale direttiva, con la nozione di «origine etnica» e di delimitare le nozioni di discriminazione diretta e indiretta.

2. Il rinvio in esame trae origine da una serie di controversie pendenti dinanzi a giudici nazionali in Danimarca e vertenti sulla normativa nazionale che impone l'adozione di piani urbanistici per alloggi pubblici in determinate aree residenziali denominate «società parallele» (in precedenza «ghetti»), che devono il loro nome al fatto che la maggior parte della popolazione in tali aree è costituita da «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali». La sentenza della Corte nella presente causa sarà decisiva anche per vari ulteriori procedimenti pendenti dinanzi ad altri giudici danesi [3].

II. Fatti, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

A. Normativa danese pertinente

3. Nel 2010 il Regno di Danimarca ha introdotto l'articolo 61 *bis* nello Almenboligloven (legge sugli alloggi pubblici) [4]. Tale legge è stata in seguito modificata altre due volte, prima nel 2018, quando è stato adottato il regime oggetto della presente causa, e poi nel 2021, quando sono state introdotte alcune modifiche, per lo più terminologiche (in prosieguo: la «legge sugli alloggi pubblici»). I termini «società parallela» hanno sostituito il termine «ghetto», mentre «area di trasformazione» ha sostituito i precedenti termini «area a forte ghettizzazione».

4. Le disposizioni chiave pertinenti ai fini delle controversie di cui al procedimento principale sono l'articolo 61 *bis* e gli articoli 168 *bis* e 168 *ter* della legge sugli alloggi pubblici.

5. L'articolo 61 *bis* individua tre tipi di aree residenziali pubbliche.

[2] 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; in prosieguo: la «direttiva sulla razza e sull'origine etnica»).

[3] Il punto 2 della domanda di pronuncia pregiudiziale indica che questioni analoghe sono oggetto di esame anche in una serie di altre controversie pendenti dinanzi ai giudici danesi, fra le quali sette dinanzi allo Højesteret (Corte Suprema, Danimarca) e due presso il retten i Aarhus (Tribunale di Aarhus, Danimarca). Lo Højesteret (Corte Suprema) ha deciso di sospendere i procedimenti dinanzi ad esso pendenti, in attesa dell'esame da parte della Corte di giustizia delle questioni pregiudiziali sollevate in tali cause.

[4] È importante notare sin d'ora che la traduzione originale del titolo di tale legge era legge sull'edilizia *popolare*. Tuttavia, durante l'udienza, MV e altri, compresa la BL, hanno spiegato che questa traduzione è fuorviante e che gli alloggi disciplinati dalla legge di cui trattasi non sono disponibili soltanto per le persone che necessitano di assistenza sociale, bensì per tutti i residenti in Danimarca. Per questo motivo, ho deciso di tradurre il titolo come legge sugli alloggi pubblici, che mi sembra più appropriato.

6. In primo luogo, un'«area residenziale vulnerabile» è un'area che soddisfa almeno due dei seguenti quattro criteri (in prosieguo: i «criteri socio-economici»):

«1) La percentuale di residenti di età compresa tra i 18 e i 64 anni senza alcun legame con il mercato del lavoro o l'istruzione è superiore al 40%, calcolata come media dei due anni precedenti.

2) La percentuale di residenti condannati per reati ai sensi del codice penale, della legge sulle armi o della legge sugli stupefacenti è almeno tre volte superiore alla media nazionale, calcolata come media dei due anni precedenti.

3) La percentuale di residenti di età compresa tra i 30 e i 59 anni in possesso della sola istruzione primaria supera il 60%.

4) Il reddito medio lordo dei contribuenti di età compresa tra i 15 e i 64 anni nell'area, esclusi quelli impegnati in un percorso di istruzione, è inferiore al 55% del reddito medio lordo dello stesso gruppo nella regione» [5].

7. In secondo luogo, una «società parallela» (in precedenza, «ghetto») è un'area che soddisfa due dei quattro criteri socio-economici, al pari di un'area residenziale vulnerabile, ma nella quale, *inoltre*, più del 50% dei residenti è costituito da «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» [6].

8. In terzo luogo, un'«area di trasformazione» (in precedenza, «area a forte ghettizzazione») è un'area che ha soddisfatto i criteri di qualificazione come società parallela nei cinque anni precedenti [7].

9. Il Ministero competente pubblica un elenco di tali diverse aree residenziali il 1°dicembre di ogni anno [8].

10. I termini «occidentali» e «non occidentali» non sono definiti nella legge sugli alloggi pubblici. Il giudice del rinvio indica, tuttavia, che essi sono stati tratti da documenti della Danmarks Statistik (Istituto danese di statistica), che li ha elaborati a fini statistici. A tal riguardo, è indicato quanto segue:

«I paesi occidentali ricomprendono l'Unione europea, Andorra, Australia, Canada, Islanda, Liechtenstein, Monaco, Nuova Zelanda, Norvegia, San Marino, Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti d'America e Stato della Città del Vaticano.

I paesi non occidentali ricomprendono in Europa: Albania, Bosnia-Erzegovina, Bielorussia, Iugoslavia, Kosovo, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Russia, Serbia, Unione Sovietica, Turchia e Ucraina. Tutti i paesi dell'Africa, dell'America meridionale e centrale e dell'Asia. Tutti i paesi dell'Oceania (eccetto Australia e Nuova Zelanda) e gli apolidi».

5 Articolo 61 *bis*, paragrafo 1, della legge sugli alloggi pubblici.

6 Articolo 61 *bis*, paragrafo 2, della legge sugli alloggi pubblici.

7 Articolo 61 *bis*, paragrafo 4, della legge sugli alloggi pubblici.

8 Come previsto dall'articolo 61 *bis*, paragrafo 6, della legge sugli alloggi pubblici.

11. Il giudice del rinvio spiega inoltre che un «immigrato» è una persona nata all'estero e di cui nessuno dei genitori è nato in Danimarca o è cittadino danese. Un «discendente» è una persona nata in Danimarca, ma di cui nessuno dei genitori è cittadino danese né è nato in Danimarca, o i cui genitori, anche se nati in Danimarca e divenuti cittadini danesi, mantengono la loro cittadinanza straniera.

12. Per le aree designate come aree di trasformazione, la legge sugli alloggi pubblici impone l'attuazione di determinate misure. Così, l'articolo 168 *bis*, paragrafo 1, della legge in parola stabilisce che le associazioni di alloggi pubblici proprietarie di aree di tal genere sono tenute a elaborare un piano urbanistico, di concerto con il consiglio comunale. Il Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Ministro degli Affari sociali, dell'Alloggio e della Terza età, Danimarca) approva tale piano urbanistico.

13. Ai sensi dell'articolo 168 *ter*, paragrafo 1, della legge sugli alloggi pubblici, un'associazione per gli alloggi pubblici e il consiglio comunale devono precisare, nel piano urbanistico, le modalità di riduzione al 40%, entro il 1°gennaio 2030, della percentuale di alloggi pubblici nelle aree di trasformazione.

14. Al fine di raggiungere tale obiettivo, il piano urbanistico può prevedere, tra l'altro, la vendita di immobili a promotori privati, o la demolizione o la conversione di alloggi per famiglie in alloggi per giovani. In tali casi, il contratto di locazione dei precedenti locatari deve essere risolto. La legge sugli alloggi pubblici stabilisce che il consiglio comunale è tenuto a offrire a siffatti locatari una nuova soluzione abitativa e a sostenerne i costi.

B. Controversie nel procedimento principale e questioni pregiudiziali

15. Le controversie di cui al procedimento principale riguardano due diverse aree di trasformazione – l'area di Ringparken, che è un'area parte del comune di Slagelse, e l'area residenziale di Mjølnerparken, situata a Copenhagen (Danimarca).

16. Ringparken è di proprietà della società di edilizia residenziale Slagelse Almennyttige Boligselskab (in prosieguo: la «SAB»)[9]. Essa è stata designata come «area a forte ghettizzazione» (ora «area di trasformazione») con effetto dal 1°dicembre 2018, in quanto tale area residenziale soddisfaceva tutti e quattro i criteri socio-economici e, inoltre, il 55,6% dei suoi residenti apparteneva alla categoria degli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».

17. Conformemente al piano urbanistico per tale area, il 17 febbraio 2020 la SAB ha risolto 17 contratti di locazione a Schackenborgvænge[10]. Le risoluzioni sono state effettuate conformemente ai criteri approvati e, secondo le informazioni fornite, i locatari il cui contratto di

[9] La SAB è una società pubblica senza scopo di lucro facente capo al comune di Slagelse, https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/

[10] In udienza, la SAB ha spiegato che il piano urbanistico avrebbe trasformato l'isolato di Schackenborgvænge risolvendo il minimo numero possibile di contratti di locazione. La SAB ha in seguito venduto Schackenborgvænge alla Estate Invest A/S, restando, ciò nonostante, l'attrice nel procedimento principale.

locazione è stato risolto non sono stati selezionati sulla base del fatto che fossero o meno «immigrati o loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» [11]. Ai locatari è stato offerto un nuovo alloggio a tempo indeterminato [12].

18. Le prime quattro controversie riguardano cinque locatari che si sono opposti alla risoluzione dei loro contratti. La SAB ha quindi avviato un procedimento presso il giudice competente per ottenere una dichiarazione ai sensi della quale i locatari sono tenuti a riconoscere la legittimità della risoluzione dei loro contratti di locazione [13].

19. La quinta controversia riguarda l'area di trasformazione di Mjølnerparken, a Copenaghen, gestita dall'associazione di edilizia residenziale Bo-Vita [14].

20. Il 1º dicembre 2018 Mjølnerparken era stata designata «area a forte ghettizzazione» (ora «area di trasformazione»), in quanto soddisfaceva tre dei quattro criteri socio-economici e, inoltre, perché circa l'80% dei residenti nell'area apparteneva alla categoria «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» [15].

21. L'8 maggio 2019 la Bo-Vita ha elaborato un piano urbanistico che è stato approvato dal Ministero competente il 10 settembre 2019. Il piano comportava la vendita di alcuni blocchi di appartamenti. Di conseguenza, tale associazione era tenuta a risolvere i contratti di locazione dei locatari, ai quali è stato offerto un nuovo alloggio.

22. Il 27 maggio 2020 undici residenti di Mjølnerparken hanno convenuto in giudizio il Ministero competente, deducendo che l'approvazione del piano urbanistico per Mjølnerparken è illegittima perché, in particolare, il piano di cui trattasi è fondato sull'articolo 61 *bis*, paragrafo 4, della legge sugli alloggi pubblici, che definisce le aree di trasformazione. Il Ministero ha chiesto il rigetto della domanda.

23. Tali cinque controversie sono state rinviate all'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est, Danimarca), giudice del rinvio nella presente causa, per l'esame in primo grado, poiché si ritiene che esse pongano questioni di principio.

24. Tale giudice nutre dubbi sulla questione se la normativa nazionale sia compatibile con la direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

25. Nel descrivere il contesto della causa, il giudice del rinvio indica che, prima delle modifiche del 2018, il governo danese aveva elaborato una strategia intitolata «Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2030» (Una Danimarca senza società parallele – Nessun ghetto 2030) [16], che sottolineava l'auspicio di una Danimarca coesa «senza società parallele» costituite da

[11] I criteri utilizzati erano quelli previsti per l'iscrizione alla graduatoria per l'assegnazione di un alloggio pubblico nelle aree di trasformazione, ossia l'assenza di condanne penali all'interno del nucleo familiare nei sei mesi precedenti e un determinato livello di reddito.

[12] I locatari nel procedimento principale contestano l'equivalenza in termini di dimensioni e prezzo dell'alloggio offerto. In ogni caso, la determinazione di tali circostanze di fatto rimane di esclusiva competenza del giudice nazionale.

[13] Dal 1º dicembre 2021, Ringparken non è più classificata come area di trasformazione, in quanto non soddisfa più i criteri socio-economici. Tuttavia, la SAB resta obbligata ad attuare il piano urbanistico approvato per l'area.

[14] Bo-Vita è anche un'associazione di alloggi pubblici fondata nel 1951.

[15] Dal 1º dicembre 2023, Mjølnerparken non è più classificata come area di trasformazione, in quanto il numero di residenti è sceso a meno di 1000.

[16] Governo danese, «Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2030», 1º marzo 2018; disponibile all'indirizzo https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf

persone di origini non occidentali. Dall'ordinanza di rinvio emerge inoltre che «il problema fondamentale nelle [società parallele] è la mancata integrazione degli immigrati e dei loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».

26. In tali circostanze, l'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est) ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il termine "origine etnica" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), della [direttiva sulla razza e sull'origine etnica] debba essere interpretato nel senso che tale termine, in circostanze come quelle del caso di specie, in cui, ai sensi della legge danese [sugli alloggi pubblici], si deve ridurre la quota riservata agli alloggi popolari per famiglie nelle "aree di trasformazione" e in cui costituisce una condizione per la qualifica di area di trasformazione che oltre il 50% dei residenti di una zona residenziale siano "immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali", ricomprenda un gruppo di persone definite come "immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali".

2) Qualora la risposta alla prima questione sia in tutto o in parte affermativa, se l'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), debba essere interpretato nel senso che il regime descritto nel caso di specie costituisce una discriminazione diretta o indiretta».

C. Svolgimento del procedimento nella presente causa

27. La SAB, XM e altri, la BL – Danmarks Almene Boliger (associazione danese per gli alloggi pubblici; in prosieguo: la «BL»), l'Institut for Menneskerettigheder (Istituto danese per i diritti umani), i relatori speciali delle Nazioni Unite E. T. Achiume e B. Rajagopa, il governo danese, il governo spagnolo e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte alla Corte.

28. Il 30 settembre 2024 si è tenuta un'udienza, nel corso della quale la SAB, MV e altri, XM e altri, la BL, l'Istituto danese per i diritti umani, i relatori speciali delle Nazioni Unite E. T. Achiume e B. Rajagopa, il governo danese e la Commissione hanno svolto difese orali.

III. Analisi

A. Struttura delle presenti conclusioni

29. La presente causa esige che la Corte interpreti la direttiva sulla razza e sull'origine etnica in circostanze specifiche discendenti dalla legge danese sugli alloggi pubblici.

30. Tale legge impone alle associazioni per gli alloggi pubblici l'obbligo di adottare, di concerto con le rispettive autorità locali, piani urbanistici volti a ridurre al 40% il numero di alloggi pubblici nei quartieri designati come «aree di trasformazione» (o «aree a forte ghettizzazione» nella versione precedente della stessa legge). Ciò che distingue tali aree da altri quartieri caratterizzati da situazioni socio-economiche svantaggiate comparabili è che esse sono popolate da oltre il 50% di persone descritte come «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».

31. Nelle due aree di trasformazione di cui alle controversie pendenti dinanzi al giudice del rinvio, Ringparken (a Slagelse) e Mjølnerparken (a Copenaghen), i piani urbanistici hanno comportato la risoluzione unilaterale di una serie di contratti di locazione di alloggi pubblici.

32. Ci si chiede se siffatte conseguenze, discendenti dalla legge sugli alloggi pubblici, possano essere qualificate come discriminazioni sulla base dell'origine etnica, in contrasto con la direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

33. La direttiva sulla razza e sull'origine etnica mira a eliminare le discriminazioni fondate soltanto su questi due motivi: razza ed etnia; altri motivi di discriminazione vietati sono disciplinati da distinte direttive dell'Unione [17].

34. Pertanto, tale direttiva si applica soltanto qualora la distinzione tra immigrati occidentali e non occidentali e loro discendenti possa essere intesa nel senso che si fonda sul criterio dell'«origine etnica». Per brevità, mi riferirò a tale distinzione come al «criterio occidentale/non occidentale».

35. Suggerirò alla Corte che il criterio occidentale/non occidentale rientra, di fatto, nella nozione di «origine etnica». Su questa base, indicherò inoltre che ciò porta alla conclusione che la discriminazione che ne deriva è una discriminazione diretta. La mia analisi è strutturata come indicato qui di seguito.

36. Nella sezione C, e in risposta alla prima questione del giudice del rinvio, dimostrerò il motivo per cui il criterio occidentale/non occidentale dovrebbe essere inteso come fondato su un criterio di origine etnica.

37. Nella sezione D, e in risposta alla seconda questione del giudice del rinvio, sosterrò che il trattamento sfavorevole risultante dalla normativa pertinente basata su tale criterio integra una discriminazione diretta. Ciò vale, come spiegherò, nonostante il fatto che la scelta delle persone i cui contratti di locazione sono stati risolti nel contesto dei piani urbanistici non sia stata basata sul criterio occidentale/non occidentale. Qualora la Corte non condivida la mia opinione, offrirò argomenti alternativi basati sulla discriminazione indiretta.

38. Prima di procedere all'analisi delle questioni summenzionate, tratterò, nella sezione B, due questioni preliminari relative all'applicabilità della direttiva sulla razza e sull'origine etnica alle circostanze di cui alla presente causa.

[17] V., ad esempio, la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU 2000, L 303, pag. 16) (in prosieguo: la «direttiva quadro sulla parità di trattamento») e la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (GU 2006, L 204, pag. 23).

B. Questioni preliminari relative all'ambito di applicazione della direttiva sulla razza e sull'origine etnica

1. Se la presente causa rientri nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sulla razza e sull'origine etnica, lettere e), f) o h)

39. La prima questione preliminare, sollevata dalla Commissione, riguarda la circostanza se una legge sugli alloggi pubblici rientri nell'ambito di applicazione della lettera e) – protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, della lettera f) – prestazioni sociali, o della lettera h) – accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio, dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

40. La Commissione ritiene che gli alloggi pubblici costituiscano una forma di prestazione sociale e che, pertanto, la presente causa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera f), della direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

41. Tuttavia, a seguito delle spiegazioni fornite in udienza dalla BL e dai locatari in entrambe le serie di controversie – che rappresentano due diverse aree residenziali pubbliche – e dopo aver consultato le norme relative al sistema degli alloggi pubblici in Danimarca [18], ritengo che gli alloggi pubblici danesi siano un servizio e che, pertanto, rientrino nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera h), della direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

42. Gli alloggi pubblici rappresentano il 20% del numero totale di abitazioni in Danimarca e forniscono alloggi a circa 1 milione di persone. Gli alloggi pubblici destinati alle famiglie sono costruiti e dati in locazione da associazioni per gli alloggi pubblici. Vi sono circa 700 associazioni di tal genere, di dimensioni variabili, ripartite tra le aree urbane e i distretti rurali. Tali associazioni sono organizzazioni senza scopo di lucro, il cui obiettivo è offrire alloggi a prezzi accessibili agli abitanti della Danimarca. Non vi è alcun limite di reddito ai fini dell'attribuzione e ogni persona di età superiore a 15 anni può iscriversi (versando una tassa) nelle liste di attesa. Il canone di locazione degli alloggi è inferiore al prezzo di mercato, in quanto è destinato unicamente a coprire i costi di gestione degli alloggi, con l'aggiunta di fondi per la manutenzione. Tuttavia, i locatari pagano per intero un canone per l'utilizzo dell'alloggio pubblico.

43. Tenuto conto di tali caratteristiche del sistema danese degli alloggi pubblici, ritengo che le circostanze della presente causa rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera h), della direttiva sulla razza e sull'origine etnica, relativo alla fornitura di «servizi che sono a disposizione del pubblico (...) incluso l'alloggio».

44. Tale tesi è corroborata anche dai lavori preparatori della direttiva sulla razza e sull'origine etnica. La proposta iniziale della Commissione conteneva un riferimento «all'accesso e alla fornitura di beni e servizi», senza menzionare espressamente l'alloggio [19]. Una serie di Stati membri ha contestato l'inclusione di beni e servizi nell'ambito di applicazione di tale direttiva. Vale la pena ricordare che la direttiva quadro sulla parità di trattamento, che è stata adottata in parallelo e che contemplava altri motivi vietati – religione e convinzioni personali, handicap, età e tendenze sessuali – non includeva la fornitura di beni e servizi nel suo ambito di

[18] Le norme concernenti il sistema degli alloggi pubblici sono contenute nel Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (ordinanza esecutiva che modifica l'ordinanza esecutiva sulla gestione degli alloggi pubblici), BEK n. 1368 del 28 novembre 2018.

[19] Proposta di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica [COM(99) 566 def. del 25 novembre 1999].

applicazione [20]. Un compromesso, nel contesto della direttiva sulla razza e sull'origine etnica, è consistito nell'includere beni e servizi «a disposizione del pubblico». Per quanto riguarda l'aggiunta dell'espressione «incluso l'alloggio», questa formulazione è stata proposta dal Parlamento europeo [21] ed è stata inclusa nella proposta modificata della Commissione [22]. Una volta raggiunto l'accordo sull'inclusione di «beni e servizi che sono a disposizione del pubblico» nell'ambito di applicazione della direttiva sulla razza e sull'origine etnica, «non vi è stata alcuna difficoltà nell'ottenere la precisazione che anche l'alloggio rientrava nella definizione di beni e servizi» [23].

2. Significato dell'articolo 3, paragrafo 1, prima frase, della direttiva sulla razza e sull'origine etnica

45. La seconda questione preliminare sollevata in udienza riguarda l'interpretazione della frase introduttiva dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sulla razza e sull'origine etnica, che si apre con la seguente espressione: «*[n]ei limiti dei poteri conferiti alla Comunità*, la presente direttiva si applica a (...)» [24].

46. Più precisamente, poiché la presente causa riguarda una normativa nazionale in materia di alloggi pubblici – un settore in relazione al quale i Trattati non attribuiscono competenze normative all'Unione – la questione sottoposta solleva un interrogativo più generale, di natura costituzionale, ossia se la direttiva sulla razza e sull'origine etnica sia applicabile a siffatto settore senza invadere le competenze nazionali.

47. A tal riguardo, è importante osservare, anzitutto, che la frase introduttiva dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva riflette la formulazione dell'articolo 19 TFUE, base giuridica che ha consentito l'adozione della stessa [25].

48. Tale base giuridica attribuisce al Consiglio dell'Unione europea la competenza ad adottare atti per combattere le discriminazioni fondate, fra l'altro, sulla razza o sull'origine etnica. Siffatta normativa richiede l'unanimità in seno al Consiglio e l'approvazione del Parlamento. La frase introduttiva dell'articolo 19 TFUE prevede che siffatti atti sono adottati «[f]atte salve le altre disposizioni dei trattati e *nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione*» [26].

49. Tale disposizione potrebbe essere considerata come la reazione degli Stati membri, in quanto autori dei Trattati, al parere 2/94 [27], in cui la Corte aveva dichiarato che la Comunità europea, quale esistente nella vigenza del TCE, non poteva aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) poiché i Trattati, come all'epoca formulati, non le attribuivano competenza in materia di diritti umani.

[20] V., ad esempio, articolo 3 di tale direttiva.

[21] Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relazione sulla proposta di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica [COM(1999) 566 – C5-0067/2000 – 1999/0253(CNS)] del 16 maggio 2000.

[22] Proposta modificata di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, [COM(2000) 328 final] (GU 2000, C 311E, pag. 169).

[23] V., a tal riguardo, Tyson, A., «The negotiation of the European Community directive on racial discrimination», *European Journal of Migration and Law*, 2001, pagg. da 199 a 229, in particolare pag. 208 [traduzione libera].

[24] Il corsivo è mio.

[25] Tale disposizione è stata introdotta dal Trattato di Amsterdam e, al momento dell'adozione della direttiva sulla razza e sull'origine etnica, figurava all'articolo 13 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

[26] Il corsivo è mio.

[27] Parere 2/94 (Adesione della Comunità alla CEDU) del 28 marzo 1996 (EU:C:1996:140, punto 27).

50. Così, l'articolo 19 TFUE (all'epoca articolo 13 TCE) è stato inserito nei Trattati ai fini dell'attribuzione della competenza che avrebbe consentito all'Unione di lottare attivamente contro le discriminazioni.

51. Tuttavia, tale competenza orizzontale non mirava ad ampliare i settori in cui l'Unione poteva già legiferare, bensì a introdurre una «competenza in materia di diritti umani» che permettesse all'Unione di combattere le discriminazioni *all'interno* dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione quale definito dai Trattati.

52. Poiché la politica in materia di alloggio non è un settore attribuito alla competenza dell'Unione dai Trattati, ci si chiede se ciò significhi che la direttiva sulla razza e sull'origine etnica non possa applicarsi alla normativa nazionale che disciplina gli alloggi pubblici.

53. Una siffatta lettura dell'articolo 19 TFUE e della frase introduttiva dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sulla razza e sull'origine etnica sarebbe, a mio avviso, troppo restrittiva ed escluderebbe l'applicazione di tale direttiva, nonché l'applicazione di altri atti dell'Unione contenenti una formulazione analoga [28], a numerosi settori normativi nazionali.

54. Come ho spiegato in precedenza (v. paragrafi 43 e seguenti delle presenti conclusioni), gli alloggi pubblici in Danimarca sono un servizio offerto dietro corrispettivo, nel significato di cui ai Trattati. In quanto tale, gli alloggi pubblici rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

55. A tal riguardo, secondo una giurisprudenza costante, anche nei settori in cui gli Stati membri hanno mantenuto competenze normative, le loro scelte sono limitate dal quadro costituzionale e legislativo dell'Unione. Ad esempio, nel settore dell'istruzione, anch'esso rientrante nella competenza degli Stati membri, la Corte ha ritenuto che, se è pacifico che il diritto dell'Unione non reca pregiudizio alla competenza degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione dei sistemi di istruzione, è pur vero che nell'esercizio di tale potere gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione [29].

56. Analogamente, uno Stato membro resta libero di disporre – o meno – di un sistema di alloggi pubblici, di sceglierne le forme e di decidere i soggetti a cui possano essere offerti gli alloggi. Tuttavia, le norme in materia di alloggi pubblici, se adottate, non possono operare discriminazioni fondate sui motivi vietati dalla normativa antidiscriminazione dell'Unione, per la cui adozione l'Unione europea è competente sulla base dell'articolo 19 TFUE. Il diritto dell'Unione, dunque, limita, in una certa misura, le opzioni a disposizione degli Stati membri nell'elaborazione delle loro politiche in materia di alloggi pubblici – in particolare, essi non possono adottare politiche in materia di alloggi pubblici che operino discriminazioni sulla base dell'origine etnica. Tuttavia, nell'imporre un siffatto limite, l'Unione non acquisisce alcuna competenza in materia di alloggi pubblici, vale a dire, essa non può sostituire la politica in materia di alloggi pubblici degli Stati membri o imporne loro determinate tipologie.

[28] V., a tal riguardo, la direttiva quadro sulla parità di trattamento e l'articolo 3, paragrafo 1 formulato in modo identico. Ciò potrebbe essere rilevante anche per quanto riguarda l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1), che dispone quanto segue: «[i]l presente regolamento non si applica ai trattamenti di dati personali: a) effettuati per attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione».

[29] V., a tal riguardo, sentenze dell'11 settembre 2007, Schwarz e Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, punto 70), e del 7 settembre 2022, Cilevičs e a. (C-391/20, EU:C:2022:638, punto 59 e giurisprudenza ivi citata). Per quanto riguarda alla sanità pubblica, v. sentenza del 16 maggio 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, punto 92).

57. Di conseguenza, attribuendo all'Unione una competenza a combattere le discriminazioni all'interno dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione quale definito dai Trattati, gli Stati membri accettano che la politica di uguaglianza concordata imporrà limiti anche alle loro scelte normative nel settore della politica degli alloggi pubblici. In altri termini, adottando la direttiva sulla razza e sull'origine etnica, che si applica al settore degli alloggi, l'Unione ha agito nei limiti delle competenze conferitele dall'articolo 19 TFUE, senza attribuirsi nuove competenze normative.

58. Ne consegue che la direttiva sulla razza e sull'origine etnica è applicabile alla normativa nazionale sugli alloggi pubblici, sebbene gli Stati membri conservino le loro competenze in materia di disciplina degli alloggi pubblici nel territorio di loro competenza.

C. «Origine etnica» come motivo di discriminazione vietato

59. Da quanto precede risulta che la direttiva sulla razza e sull'origine etnica vieta le discriminazioni fondate sull'origine etnica nel settore degli alloggi pubblici.

60. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la distinzione tra immigrati «occidentali» e «non occidentali» e loro discendenti costituisca una distinzione fondata sull'origine etnica ai sensi di tale direttiva.

61. La SAB sostiene che la nozione di «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» non è fondata sull'origine etnica, bensì sulla nazionalità, che è esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva sulla razza e sull'origine etnica ai sensi del suo articolo 3, paragrafo 2.

62. Anche il governo danese nega che tale nozione sia legata all'origine etnica, sostenendo, invece, che essa è sufficientemente ampia da non poter incidere su persone di una particolare etnia.

63. Di converso, i locatari delle due aree di trasformazione che sono parti dei procedimenti dinanzi al giudice nazionale, l'Institut for Menneskerettigheder (Istituto danese per i diritti umani), i FN Særlige rapportører (relatori speciali dell'ONU), il governo spagnolo e la Commissione sostengono tutti, in sostanza, che il gruppo degli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» è distinto sulla base dell'origine etnica.

1. Formulazione, contesto e obiettivo della direttiva sulla razza e sull'origine etnica

64. Occorre anzitutto rilevare che la formulazione della direttiva sulla razza e sull'origine etnica non contiene alcuna definizione di «origine etnica», né alcun'altra indicazione in merito a che cosa debba intendersi con tale espressione.

65. In assenza di una definizione legislativa, si può ricercare il significato abituale dei termini «etnico», «etnia» o «origine etnica» nel linguaggio corrente[30]. Una rapida consultazione dei dizionari disponibili su Internet rivela che questi termini fanno riferimento a un gruppo di persone accomunate da alcune caratteristiche. Tuttavia, tali caratteristiche differiscono, nella

[30] V., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, punto 30).

definizione, da un dizionario all'altro [31]. Spesso esse includono una cultura, una tradizione, una lingua, una storia, una razza o una religione comuni. Inoltre, alcune definizioni tratte dai dizionari aggiungono sovente «ecc.» o termini simili, il che indica che potrebbero essere rilevanti anche altre caratteristiche [32].

66. Per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce l'espressione «origine etnica», si può osservare che il divieto di discriminazione su tale base è disciplinato nell'atto che, al contempo, si occupa del divieto di discriminazioni fondate sulla razza. Ciò aiuta a capire che cos'è un'etnia?

67. L'uso delle espressioni «etnico» e «razziale» congiuntamente e in modo intercambiabile sembra essere il risultato dell'evoluzione dell'interpretazione di questo tipo di discriminazione. Secondo gli studiosi, le origini del termine «razzismo» sembrano risiedere in una critica delle teorie scientifiche precedenti in materia di «razza», che miravano a classificare la popolazione umana in una serie di «razze» biologicamente distinte [33].

68. Nella direttiva sulla razza e sull'origine etnica, il legislatore dell'Unione ha espressamente precisato che l'Unione respinge teorie di tal genere che ipotizzano l'esistenza di razze umane distinte [34]. Esso impiega comunque il termine «razza», ma, a differenza degli strumenti giuridici precedenti [35], vi aggiunge anche il termine «origine etnica», probabilmente per enfatizzare l'attaccamento di tali nozioni a costrutti sociali, piuttosto che a determinate caratteristiche ereditate.

69. Pertanto, l'uso dei termini «origine etnica» nella direttiva sulla razza e sull'origine etnica deve essere interpretato, in combinazione con il termine «razza», nel senso che è riferito a un costrutto sociale, ossia alla percezione, in una determinata società, dell'esistenza di un gruppo che può essere riconosciuto come diverso, sulla base di determinate caratteristiche socioculturali quali la lingua, la letteratura, la musica, i costumi o altri elementi analoghi.

[31] Ad esempio, il Cambridge Dictionary propone come uno dei possibili significati di «etnico»: «riferito o appartenente a un gruppo di persone che possono essere considerate distinte (= differenti), in quanto accomunate da una cultura, una tradizione, una lingua, una storia, ecc.» [traduzione libera]. Il Merriam-Webster Dictionary, propone, tra i vari significati, la seguente definizione: «appartenenti o collegati ad ampi gruppi di individui classificati sulla base di un'origine o di un contesto razziale, nazionale, tribale, religioso, linguistico o culturale comuni» [traduzione libera]. Secondo il Hrvatski jezični portal (portale linguistico croato), un «gruppo etnico» comprende membri di un'«ethnos» che condividono un'identità comune sulla base della stessa cultura, religione, lingua, costumi e altri fattori. Il dizionario Larousse definisce un'«ethnie» come un «[g]roupement humain qui possède une structure familiale, économique et sociale homogène, et dont l'unité repose sur une communauté de langue, de culture et de conscience de groupe» [gruppo di individui dotato di una struttura familiare, economica e sociale omogenea, la cui unità si fonda su una comunanza di lingua, cultura e coscienza collettiva].

[32] Gli studiosi sottolineano la difficoltà di elaborare una definizione generalmente accettata di «etnia». V., ad esempio, Krivokapić, B., e Salkiewicz- Munnerlyn, E., «An attempt of defining ethnic minorities for their better protection», *Ukrainian Journal of International Law*, 2020, pagg. da 26 a 40. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, paragrafo 33).

[33] Bell, M., *Racism and equality in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pag. 8.

[34] Considerando 6 della direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

[35] Così, ad esempio, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (in prosieguo: l'«ICERD»), risalente al 1965, della quale tutti gli Stati membri sono parti e che è citata al considerando 3 della direttiva sulla razza e sull'origine etnica, utilizza soltanto i termini «discriminazione razziale». Tuttavia, il suo articolo 1, paragrafo 1, dispone che «l'espressione "discriminazione razziale" sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica». Neanche la CEDU contiene l'espressione «origine etnica». Tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») ha dichiarato che la «discriminazione fondata, in particolare, sull'origine etnica di una persona è una forma di discriminazione razziale» [Corte EDU, 13 novembre 2007, D.H. e a. c. Repubblica ceca (CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, § 176 e giurisprudenza ivi citata)].

70. Infine, lo scopo della direttiva sulla razza e sull'origine etnica è stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni, al fine di rendere effettivo il principio di uguaglianza. Ai sensi dell'articolo 2 TUE, l'uguaglianza è uno dei valori fondanti dell'Unione. Poiché la presente direttiva attua in tal modo uno dei valori fondamentali dell'Unione, la nozione di «origine etnica» dovrebbe essere interpretata in modo ampio [36].

71. Il considerando 12 spiega che la direttiva sulla razza e sull'origine etnica mira ad «assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentono la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica».

72. Inoltre, diversi considerando della direttiva sulla razza e sull'origine etnica fanno riferimento alle iniziative del Consiglio europeo, del Consiglio e della Commissione in materia di lotta contro «il razzismo e la xenofobia» [37]. La lotta contro la xenofobia è, quindi, un elemento della creazione di società *tolleranti* [38] e la nozione di «origine etnica» dovrebbe essere intesa in funzione di siffatto obiettivo della direttiva in parola.

73. In tale contesto, la nozione di «origine etnica» può essere intesa nel senso che si riferisce alla percezione di una persona o di un gruppo di persone come estranei o stranieri. Intesa in tal modo, una divisione basata sull'«origine etnica» può essere concepita come una divisione tra «noi» e «loro», in cui la linea di demarcazione dipende da determinate caratteristiche fisiche e socioculturali o, quanto meno, dalla percezione dell'esistenza di differenze in tali caratteristiche.

74. Lo sviluppo di una società *tollerante* in relazione alle differenze etniche implicherebbe il riconoscimento dell'uguaglianza dei diritti spettanti a «loro», nonostante la convinzione o la percezione che «loro» possiedono caratteristiche diverse da «noi».

2. Giurisprudenza della Corte pertinente

a) Sentenze nelle cause CHEZ e Jyske Finans – elementi dell'«etnia»

75. La giurisprudenza della Corte che interpreta la nozione di «origine etnica» è esigua. Se non vado errata, la Corte si è occupata direttamente del significato di tali termini soltanto in due cause: la causa CHEZ e la causa Jyske Finans [39].

76. La sentenza fondamentale nel settore della discriminazione etnica è la sentenza CHEZ. Essa trae origine da una situazione in cui un fornitore di energia elettrica bulgaro installava i contatori elettrici a un'altezza superiore a sei metri in un quartiere prevalentemente popolato da persone di

[36] A tal riguardo, la Corte ha già stabilito che la sfera di applicazione della direttiva in parola non può essere interpretata in modo restrittivo. V. sentenze del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punto 43); del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punto 42; in prosieguo: la «sentenza CHEZ»), e del 15 novembre 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, punto 36).

[37] V., al riguardo, considerando 7, 10 e 11 della direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

[38] La tolleranza è anche un valore elencato all'articolo 2, seconda frase, TUE. A tale riguardo, la direttiva sulla razza e sull'origine etnica potrebbe essere intesa come strumento che attua non soltanto il principio di uguaglianza, ma anche il valore della tolleranza.

[39] Sentenza del 6 aprile 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278; in prosieguo: la «sentenza Jyske Finans»).

origine rom, sebbene fosse prassi comune collocarli a un'altezza inferiore a due metri. La Corte ha ritenuto che, in tali circostanze, le persone di origine rom potessero essere concepite come un gruppo etnico [40].

77. Per giungere a tale conclusione, la Corte è partita da un'interpretazione più generale della nozione di etnia: «la nozione di origine etnica, derivante dall'idea che i gruppi sociali sono caratterizzati in particolare da una comunanza di nazionalità, fede religiosa, lingua, origine culturale e tradizionale e ambiente di vita, si applica alla comunità rom» [41].

78. Dalla definizione accolta nella sentenza CHEZ emerge chiaramente che la nozione di «etnia» raggruppa persone sulla base di diverse caratteristiche comuni, alcune delle quali sono, di per sé, motivi di discriminazione vietati (religione e, in talune circostanze, nazionalità), mentre altre non lo sono (lingua, origine culturale e tradizionale e ambiente di vita).

79. Al pari del significato comune o tratto dal dizionario del termine «etnico», analizzato in precedenza, le caratteristiche menzionate nella sentenza CHEZ non sono elencate in modo esaustivo (la Corte ha utilizzato l'espressione «in particolare»), né è necessario che tutti i relativi criteri siano soddisfatti per affermare che una distinzione è fondata sull'etnia.

80. Tuttavia, le persone sono sovente raggruppate sulla base di una caratteristica che, però, la direttiva sulla razza e sull'origine etnica non prende in considerazione, ossia la nazionalità [42]. Tuttavia, come risulta dalla definizione della Corte nella sentenza CHEZ, citata in precedenza [43], anche la nazionalità potrebbe essere presa in considerazione per stabilire se una determinata divisione si fondi sul criterio dell'«etnia» nel caso in cui essa figuri tra i fattori su cui si basa la disparità di trattamento, e non costituisca l'unico fattore.

81. Nella sentenza Jyske Finans, la Corte ha confermato che l'elenco di caratteristiche che denotano l'etnia di cui alla sentenza CHEZ non è esaustivo. Essa ha ritenuto che anche il paese di nascita [44] può costituire un criterio per determinare l'etnia di una persona, anche se tale caratteristica non è stata menzionata nella sentenza CHEZ [45]. Tuttavia, allo stesso tempo, la Corte ha considerato che l'etnia di una persona non può essere determinata sulla base di un solo criterio, bensì si fonda su una pluralità di elementi, alcuni dei quali di natura oggettiva, altri di natura soggettiva [46]. Di conseguenza, il luogo di nascita di una persona potrebbe portare alla conclusione che tale persona è stata trattata in modo diverso sulla base della sua origine etnica, ma non è sufficiente, di per sé, a giustificarla.

[40] Punto 60 della sentenza CHEZ. Ai fini di tale conclusione, la Corte ha tratto ispirazione anche dalle sentenze della Corte EDU, 6 luglio 2005, Nachova e a. c. Bulgaria (CE:ECHR:2005:0706JUD004357798), e 22 dicembre 2009, Sejdić e Finci c. Bosnia-Erzegovina (CE:ECHR:2009:1222JUD002799606).

[41] Punto 46 della sentenza CHEZ.

[42] L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva esclude la nazionalità dall'ambito di applicazione della direttiva.

[43] V. paragrafo 77 delle presenti conclusioni.

[44] Nella causa Jyske Finans, una persona sosteneva che una società di credito l'aveva discriminata a causa del suo luogo di nascita, in Bosnia Erzegovina. Egli sosteneva che il luogo di nascita indicato sulla sua patente di guida rappresentava il motivo per cui tale società gli aveva imposto di fornire documenti supplementari, come il passaporto o il permesso di soggiorno, ai fini del trattamento della domanda di prestito per l'acquisto di una nuova autovettura. La società, comunque, non aveva richiesto documenti supplementari alla sua convivente, nata in Danimarca. In tale causa, la Corte non ha constatato l'esistenza di una discriminazione fondata sull'origine etnica, dichiarando, tra l'altro, che siffatta discriminazione non può essere dedotta sulla base di un solo elemento, quale il luogo di nascita. Allo stesso tempo, la Corte non ha escluso che il luogo di nascita possa essere un elemento pertinente ai fini della determinazione dell'origine etnica.

[45] Sentenza Jyske Finans., punto 18.

[46] Sentenza Jyske Finans, punto 19.

82. Sebbene la Corte abbia affermato nella sentenza Jyske Finans che le caratteristiche dell'etnia possono avere natura sia oggettiva che soggettiva essa non ha approfondito tale affermazione. Gli elementi che la Corte ha menzionato nelle sentenze CHEZ e Jyske Finans hanno tutti natura oggettiva. Potrebbero esservi anche elementi di natura soggettiva che contribuiscono alla nozione di etnia, come la percezione dell'appartenenza a un gruppo etnico, ma essi non sono stati menzionati in nessuna di tali due sentenze [47]. Gli elementi di natura soggettiva impongono «confini etnici», che si traducono nell'inclusione in un gruppo o nell'esclusione dallo stesso [48]. Così, la percezione, da parte di tale gruppo etnico, in base alla quale determinate persone non appartengono a tale gruppo potrebbe contribuire alla conclusione che tale disparità di trattamento è motivata dall'origine etnica.

b) Sentenza nella causa Feryn – omogeneità di un gruppo trattato in modo meno favorevole

83. Nella sentenza CHEZ, il gruppo etnico oggetto di un trattamento meno favorevole era un gruppo etnico specifico, percepito come un gruppo omogeneo [49].

84. Nella presente causa, il gruppo degli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» non è composto da persone oggettivamente legate dalla stessa storia, cultura, religione, lingua, luogo di origine o dalla loro percezione soggettiva di appartenenza allo stesso gruppo etnico. Nel caso di specie, i «non occidentali» sono persone immigrate in Danimarca da vari paesi del mondo, ad eccezione dei paesi considerati occidentali. Come indicato dal governo danese, tale gruppo da cui proviene da paesi che rappresentano l'88% della popolazione mondiale.

85. Infatti, a differenza della comunità rom in Bulgaria, che era (quantomeno percepita come) un gruppo etnico nella sentenza CHEZ, i «non occidentali» sono un gruppo etnicamente eterogeneo.

86. Ciò che unisce tale gruppo non è una comunanza di elementi costitutivi dell'«etnia» all'interno del gruppo, bensì la percezione, da parte del legislatore danese, che tale gruppo *non* possiede le caratteristiche dell'altro gruppo, ossia di quello degli «occidentali». Il gruppo è quindi costituito sulla base dell'esclusione dei «non occidentali» dal gruppo degli «occidentali».

87. A mio avviso, tale distinzione operata dalla legge danese sugli alloggi pubblici si fonda sulla convinzione che gli «immigrati e [i] loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» abbiano maggiori difficoltà di integrazione nella società danese rispetto agli immigrati e ai loro discendenti provenienti da paesi occidentali. Tale convinzione è stata confermata dal governo danese nel presente procedimento, ma non è stata suffragata da alcun elemento di fatto.

88. Come indicato dalla Commissione, questa posizione si basa sull'idea che gli immigrati e i loro discendenti provenienti da paesi occidentali, e i cittadini danesi, condividano una cultura, tradizioni e convinzioni religiose simili. Per tale motivo, essi formano un gruppo etnico

[47] Krivokapić, B., e Salkiewicz- Munnerlyn, E., op. cit.

[48] Isajiw, W.W., «Definition and Dimensions of Ethnicity: a Theoretical Framework», contributo presentato alla «Joint Canada-United States conference on the measurement of ethnicity» del 1992, Ottawa, Ontario, Canada, pubblicato in Statistics Canada and U.S. Bureau of the Census (a cura di), *Challenges of measuring an ethnic world*: *science, politics and reality*: *proceedings of the Joint Canada-United States conference on the measurement of ethnicity, April 1-3, 1992*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC 1993, pagg. da 407 a 427, in particolare, pag. 6, copia disponibile al seguente indirizzo https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download [traduzione libera].

[49] V., tuttavia, una critica di siffatto approccio alle persone rom quale gruppo omogeneo in McGarry, A., «Ethnic group identity and the Roma social movement: transnational organizing structures of representation», *Nationalities Papers*, Vol. 36(3), 2008; pagg. da 449 a 470, in particolare pagg. 463 e 464.

omogeneo, diverso da quello degli immigrati e dei loro discendenti provenienti da paesi non occidentali, ragion per cui i membri del gruppo «occidentale» generalmente non hanno difficoltà ad integrarsi, a differenza dei membri del gruppo «non occidentale».

89. Pertanto, in termini di origine etnica, il gruppo «non occidentale» è definito negativamente, come un gruppo che *non possiede* determinate caratteristiche etniche, anziché come un gruppo che *possiede* determinate caratteristiche etniche comuni. Tale definizione, in ragione di un'esclusione, non rimette tuttavia in discussione il fatto che la distinzione tra i due gruppi è operata sulla base del criterio dell'«origine etnica».

90. La questione sollevata nella presente causa, che è nuova rispetto a quella di cui alla sentenza CHEZ, è se la direttiva sulla razza e sull'origine etnica contempli anche una discriminazione nei confronti di tutte le etnie salvo quella dominante nella società di cui trattasi.

91. A tal riguardo, concordo con la posizione della Commissione, la quale ha ritenuto che in tale direttiva rientrino situazioni in cui non soltanto uno specifico gruppo etnico è trattato in modo meno favorevole, ma anche in cui gruppi eterogenei sono posti in una posizione svantaggiosa, qualora il criterio sulla base del quale ciò avviene è l'«origine etnica» di tale gruppo. L'interpretazione opposta ostacolerebbe una lotta efficace contro le discriminazioni fondate sull'origine etnica.

92. Se la nozione di «etnia» è intesa come una divisione tra «noi» e «loro», e se la direttiva sulla razza e sull'origine etnica è interpretata nel senso che mira a conferire «loro» pari diritti nelle «nostre» società, in tal caso, per raggiungere il suo obiettivo, tale direttiva deve trovare applicazione ogniqualvolta le persone siano trattate in modo meno favorevole semplicemente a causa della percezione della loro «diversità» etnica.

93. Anche se non espressamente, la Corte ha già riconosciuto che il gruppo trattato meno favorevolmente non deve necessariamente essere etnicamente omogeneo. Nella causa Feryn [50], la controversia era sorta da un datore di lavoro in Belgio che aveva dichiarato che non avrebbe assunto «allochtonen» (persone alloctone) in contrapposizione ad «autochthonen» (persone autoctone) [il termine neerlandese è stato tradotto come «immigrants» (immigrati) nella versione in lingua inglese della sentenza della Corte]. Un'organizzazione non governativa aveva citato in giudizio il datore di lavoro, chiedendo al giudice belga di accertare l'esistenza di una discriminazione. La principale questione giuridica che la Corte è stata chiamata a risolvere in tale causa era se, in una situazione in cui non vi sono vittime in quanto tali, possa tuttavia sussistere un problema di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica.

94. Nella causa Feryn, né la Corte né le parti avevano sollevato la questione se il gruppo trattato in modo meno favorevole – gli «allochtonen» (persone alloctone) – potesse essere inteso come un gruppo fondato sull'origine etnica. Come nel caso di specie, gli «allochtonen» (persone alloctone) non costituivano un gruppo etnicamente omogeneo. La dichiarazione del datore di lavoro, invece, discriminava tutti gli «stranieri», percepiti come stranieri in contrapposizione alle persone autoctone o a un gruppo di persone percepite come non straniere.

[50] Sentenza del 10 luglio 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397; in prosieguo: la «sentenza Feryn»).

95. Così, tacitamente, la Corte ha ammesso che la direttiva sulla razza e sull'origine etnica trova applicazione anche quando il gruppo discriminato non è un gruppo etnicamente omogeneo, ma il trattamento meno favorevole si basa tuttavia sul criterio dell'«origine etnica» [51].

96. A mio avviso, quindi, la finalità della direttiva sulla razza e sull'origine etnica e della giurisprudenza della Corte confermano la conclusione secondo cui un gruppo trattato in modo meno favorevole non deve necessariamente essere un gruppo omogeneo, purché le persone interessate siano percepite come appartenenti a tale gruppo sulla base di criteri utilizzati per determinare l'origine etnica.

3. Il criterio «occidentale/non occidentale» utilizzato nella normativa danese è fondato sull'origine etnica

97. Nella presente causa, gli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» sono collocati in un gruppo diverso da quello degli immigrati e dei loro discendenti provenienti da paesi occidentali sulla base di diversi fattori, i quali suggeriscono che l'origine etnica percepita abbia costituito un motivo per distinguere tra i due gruppi: nazionalità, luogo di nascita e ascendenza.

98. Una persona appartiene al primo gruppo se la sua nazionalità o la nazionalità del suo genitore (o dei suoi genitori) non è danese o di un paese occidentale, se il suo luogo di nascita non è la Danimarca o un paese occidentale, e se la sua ascendenza, attestata dal luogo di nascita del genitore (o dei genitori), non è danese o di un paese occidentale. Come sottolineato dall'Institut for Menneskerettigheder (Istituto danese per i diritti umani), i figli di immigrati e i loro discendenti di paesi non occidentali nati in Danimarca possono rimanere nel gruppo dei «non occidentali» per diverse generazioni se nessuno dei genitori sia cittadino danese o nato in Danimarca, anche se acquisiscono essi stessi la cittadinanza danese.

99. Di conseguenza, poiché il criterio sulla base del quale la legge danese distingue tra «occidentali» e «non occidentali» è quello dell'«origine etnica», la direttiva sulla razza e sull'origine etnica trova applicazione.

100. Ritengo inoltre pertinente il fatto che il legislatore danese sembri intendere tale divisione come una divisione basata su motivi di etnia. Nell'ordinanza di rinvio, il giudice del rinvio ha fatto riferimento ai documenti preparatori delle modifiche del 2018 alla legge sugli alloggi pubblici, i quali suggeriscono che la normativa in questione sia stata proposta partendo dalla premessa che l'espressione «non occidentale» costituisce una qualificazione etnica [52].

101. Il fatto che gli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» non costituiscano, di per sé, un gruppo etnico omogeneo è irrilevante se il criterio sulla base del quale essi sono stati collocati in tale gruppo è quello dell'origine etnica.

[51] Parimenti, nel contesto dell'ICERD, non è necessario, affinché la disparità di trattamento possa essere qualificata come discriminazione razziale vietata, che essa riguardi un singolo gruppo etnico. V., a tale proposito, le osservazioni presentate alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nella causa C-417/23 dalla relatrice speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia ed intolleranza e dal relatore speciale delle Nazioni Unite su alloggi adeguati quale componente del diritto a un tenore di vita adeguato e sul diritto alla non discriminazione in tale contesto; consultate al seguente indirizzo: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf

[52] Ad esempio, la proposta di modifica del 2018 della legge sugli alloggi pubblici indicava, tra l'altro, che una forte concentrazione di cittadini *di origine etnica diversa* costituisce un indizio della necessità di prestare particolare attenzione all'area di cui si tratta. V., al riguardo, punto 100 dell'ordinanza di rinvio nella presente causa.

102. Infine, anche varie organizzazioni internazionali, come il comitato per i diritti economici, sociali e culturali del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, hanno ritenuto che l'istituzione della categoria dei migranti «non occidentali» da parte della normativa danese sia una discriminazione fondata, tra l'altro, sull'origine etnica [53].

103. Sulla base di quanto precede, suggerisco alla Corte di dichiarare che la distinzione tra immigrati «occidentali» e «non occidentali» e loro discendenti è fondata sull'origine etnica.

104. Ciò mi conduce alla prossima questione: se la legge sugli alloggi pubblici sia discriminatoria e, in caso affermativo, se ciò costituisca una discriminazione diretta o indiretta.

D. Discriminazione diretta o indiretta

105. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede se il criterio «occidentale/non occidentale» comporti una discriminazione diretta o indiretta.

106. Anzitutto, una discriminazione implica che una persona o un gruppo di persone siano trattati in modo sfavorevole.

107. Sussiste discriminazione diretta quando siffatto trattamento sfavorevole è direttamente fondato sull'origine etnica. Per accertare l'esistenza di una discriminazione etnica diretta è necessario dimostrare che una persona (o un gruppo di persone) è trattata *meno favorevolmente* rispetto a un'altra persona (o gruppo di persone) *in base* al criterio dell'origine etnica [54].

108. Sussiste discriminazione indiretta quando il trattamento sfavorevole di un gruppo etnico discende da una misura apparentemente neutra [55].

109. Stabilire se una situazione integri una discriminazione diretta o indiretta non è sempre facile o certo [56].

110. La conseguenza più importante dell'accertamento del fatto che una norma o una prassi dà luogo a una discriminazione diretta è che siffatta norma o prassi non può, in linea di principio, essere giustificata, cosicché è automaticamente vietata. Un trattamento meno favorevole motivato da uno qualsiasi dei motivi vietati è possibile, in linea di principio, soltanto in situazioni espressamente previste dalla normativa. La direttiva sulla razza e sull'origine etnica prevede tale possibilità soltanto se la disparità di trattamento direttamente fondata sulla razza o sull'origine etnica è un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa [57]. La fattispecie di cui alla presente causa non si inquadra in una situazione di tal genere.

[53] Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations on sixth periodic report of Denmark* (Osservazioni conclusive sulla sesta relazione periodica della Danimarca) E/C.12/DNK/CO/6, punto 52; comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, *Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of Denmark* (Osservazioni conclusive sulle relazioni periodiche congiunte dalla ventiduesima alla ventiquattresima della Danimarca), CERD/C/DNK/CO/22-24, punto 12.

[54] Articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

[55] Articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

[56] V., ad esempio, Fredman, S. «Legal concepts, direct, indirect discrimination and beyond», *Discrimination Law*, 3ª ed, Oxford, OUP, 2023, pagg. da 247 a313; Maliszewska-Nienartowicz, J., «Direct and indirect discrimination in European Union law – How to draw a dividing line?», *International Journal of Social Sciences*, 2014, pagg. da 41 a 55, in particolare pag. 41. Per siffatta discussione nel contesto delle sentenze sul velo, v. van den Brink, M., «The protected grounds of religion and belief: lessons for EU non-discrimination law», *German Law Journal*, 2023, pagg. da 855 a 880.

[57] Articolo 4 della direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

111. Di converso, una discriminazione indiretta può essere giustificata se la regola apparentemente neutra che ha posto in una situazione di svantaggio un gruppo etnico in particolare, rispetto a un altro, è realmente neutra. Ciò può essere comprovato qualora siffatta norma sia dettata da un motivo legittimo non legato all'etnia, che essa persegue in modo proporzionato.

112. Nella presente causa, è pacifico che le persone i cui contratti di locazione sono stati risolti non sono state scelte sulla base del criterio «occidentale/non occidentale». Di converso, i piani urbanistici adottati per ciascuna area di trasformazione stabilivano i propri criteri – ad esempio, a Ringparken, i locatari i cui contratti di locazione sono stati risolti sono stati selezionati sulla base di criteri di esclusione dall'attribuzione di alloggi pubblici nelle aree di trasformazione, ossia le loro condanne penali negli ultimi sei mesi o nel livello reddituale.

113. Infatti, alcune delle persone i cui contratti di locazione sono stati risolti a Mjølnerparken sono cittadini danesi che non possono essere collocati nel gruppo degli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» ai sensi della normativa danese.

114. Tuttavia, il fatto che le vittime di una discriminazione diretta o indiretta fossero anche persone che non sono «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» non impedisce di concludere nel senso dell'esistenza di una discriminazione etnica.

115. Ciò è stato chiarito dalla Corte nella sentenza CHEZ. Non è necessario che la persona vittima di discriminazione, che si rivolge a un giudice per ottenere tutela giurisdizionale, appartenga al gruppo etnico trattato in modo meno favorevole; tale persona può, semplicemente, essere una vittima collaterale dell'impiego del criterio dell'origine etnica in sede di adozione di decisioni o normative. Nella sentenza CHEZ, la vittima di discriminazione era una persona che non apparteneva all'etnia rom, ma viveva nel quartiere in cui i contatori elettrici erano stati collocati a un'altezza anormale, in ragione del fatto che era prevalentemente popolato da persone di origine rom. In tale contesto, la Corte ha dichiarato che il principio della parità di trattamento «si applica non in relazione a una determinata categoria di persone, bensì sulla scorta dei motivi indicati [all']articolo 1 [della direttiva sulla razza e sull'origine etnica], cosicché esso può giovare anche a coloro che, seppure non appartenenti essi stessi alla razza o all'etnia interessata, subiscono tuttavia un trattamento meno favorevole o un particolare svantaggio per uno di tali motivi» [58].

116. Analogamente, anche i cittadini danesi o gli immigrati e i loro discendenti provenienti da paesi occidentali possono invocare il divieto di discriminazione etnica previsto dalla direttiva sulla razza e sull'origine etnica qualora siano stati trattati in modo sfavorevole a causa dell'applicazione del criterio etnico o di un criterio apparentemente neutro, che tuttavia colpisce prevalentemente persone appartenenti al gruppo «non occidentale».

117. Un'altra questione chiarita nella giurisprudenza della Corte che può essere rilevante ai fini della presente causa è che, affinché una discriminazione sia accertata, non è necessario che esista una vittima di discriminazione in quanto tale. Dalla sentenza Feryn risulta che è sufficiente che l'applicazione del criterio etnico *possa* comportare un trattamento meno favorevole di talune persone [59].

[58] Sentenza CHEZ, punto 56.

[59] Sentenza Feryn, punti 23 e 25.

118. Ciò significa che una discriminazione può anche essere accertata nel contesto di un procedimento di controllo giurisdizionale astratto, come quello avviato da undici locatari della zona residenziale di Mjølnerparken.

119. Resta da stabilire se il trattamento sfavorevole, vale a dire l'esistenza di un rischio di risoluzione unilaterale dei contratti di locazione, sia il risultato dell'applicazione del criterio etnico «occidentale/non occidentale» o di una regola neutra dal punto di vista etnico, in base alla quale sono state individuate le persone i cui contratti sono stati risolti (con riferimento ai loro precedenti penali o al loro stato di indigenza). Nella prima situazione, la discriminazione di cui trattasi sarebbe una discriminazione diretta. Nella seconda situazione, la discriminazione potrebbe essere qualificata come discriminazione indiretta qualora incida su più persone appartenenti allo stesso gruppo etnico (nel caso di specie, gli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali») e non sia giustificata.

120. A mio avviso, vi sono due motivi per ritenere che la situazione creata dalla normativa danese sia una discriminazione diretta, come spiegherò qui di seguito. Tuttavia, qualora la Corte non condivida la mia posizione, proporrò una soluzione alternativa, ai sensi della quale la situazione potrebbe essere intesa come una discriminazione indiretta.

1. Discriminazione diretta

121. Per concludere nel senso dell'esistenza di una discriminazione diretta, il trattamento meno favorevole deve essere direttamente fondato sull'origine etnica.

122. Il trattamento *meno* favorevole implica un termine di comparazione: per aversi discriminazione diretta, una persona deve essere trattata meno favorevolmente di quanto sia o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga.

123. In cosa consiste il trattamento meno favorevole nel caso di specie e qual è il termine di comparazione?

124. A mio avviso, il trattamento sfavorevole nel caso di specie si verifica su due livelli.

125. La prima ed evidente manifestazione di un trattamento sfavorevole è la risoluzione unilaterale dei contratti di locazione di alloggi pubblici o la possibilità di siffatta risoluzione.

126. La seconda manifestazione, meno visibile, di un trattamento sfavorevole è la stigmatizzazione di un gruppo etnico.

127. Esaminerò in successione le due manifestazioni di discriminazione diretta.

a) Risoluzione unilaterale dei contratti di locazione

128. I piani urbanistici di cui trattasi hanno condotto o potrebbero condurre a una risoluzione dei contratti di locazione di alloggi pubblici, privando così i locatari della loro abitazione.

129. Ai sensi dell'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il rispetto del domicilio di una persona è un diritto fondamentale garantito dal diritto dell'Unione. La Corte, basandosi sulla giurisprudenza della Corte EDU,[60] ha riconosciuto l'importanza di tale diritto fondamentale, dichiarando, in particolare, che la perdita dell'abitazione familiare costituisce una grave ingerenza in tale diritto, poiché pone i familiari dell'interessato in una situazione particolarmente delicata[61].

130. Nel corso del procedimento è stato sostenuto che i locatari di cui trattasi non hanno perso né perderanno il loro domicilio, poiché l'associazione per l'alloggio è tenuta per legge a offrire un nuovo alloggio adeguato.

131. Senza che sia necessario esaminare la questione della misura in cui tale diritto all'attribuzione di un nuovo alloggio sia stato rispettato nella pratica, circostanza che, in ogni caso, spetterebbe al giudice nazionale accertare, è sufficiente constatare che la possibilità di ottenere un nuovo alloggio non incide sulla questione della disparità di trattamento.

132. In altre parole, il termine di comparazione pertinente per concludere nel senso dell'esistenza di un trattamento *meno favorevole* nel caso di specie è costituito dai locatari di alloggi pubblici in altre aree vulnerabili di alloggi popolari, come quelle definite all'articolo 61 *bis*, paragrafo 1, della legge sugli alloggi pubblici. Tali aree sono comparabili in quanto soddisfano anch'esse, come le aree di trasformazione, due o più criteri socioeconomici, legati alla criminalità, alla disoccupazione, al basso reddito e alla mancanza di istruzione. Tuttavia, i locatari delle aree vulnerabili non sono esposti al rischio di perdita della propria abitazione, a differenza di quelli che vivono nelle aree di trasformazione. L'unica differenza tra le due aree risiede nel fatto che la popolazione delle aree vulnerabili è composta da meno del 50% di immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali.

133. Di conseguenza, anche qualora ai locatari nelle aree di trasformazione sia offerto un nuovo alloggio adeguato, essi sarebbero comunque trattati in modo meno favorevole rispetto ai locatari che vivono in aree analoghe, la cui popolazione è costituita, per la maggior parte, da residenti «occidentali». I primi corrono il rischio che i loro contratti di locazione siano risolti, mentre i secondi non lo corrono affatto.

134. La struttura della normativa danese, che obbliga le associazioni per l'alloggio e le autorità locali ad adottare piani urbanistici, ma lascia loro la scelta delle misure specifiche per ottenere una riduzione del numero di alloggi pubblici, induce a ritenere che il «colpevole» della risoluzione dei contratti di locazione sia il piano urbanistico concreto, e non la legge sugli alloggi pubblici.

135. Tuttavia, a mio avviso, i due elementi non possono essere dissociati. Se non fosse stata operata una distinzione tra aree vulnerabili e società parallele sulla base del criterio etnico, i locatari nelle società parallele, che hanno soddisfatto i criteri pertinenti nei cinque anni precedenti, non sarebbero esposti al rischio di perdere le loro abitazioni. In alternativa, se fossero stati imposti piani urbanistici anche per le aree vulnerabili, non vi sarebbe stato alcun trattamento meno favorevole. Orbene, è proprio il criterio etnico utilizzato dalla legge sugli alloggi pubblici che ha determinato la disparità di trattamento.

[60] Sentenze della Corte EDU, 27 settembre 1995, McCann c. Regno Unito (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), e del 25 luglio 2013, Rousk c. Svezia (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

[61] V., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punti 63 e 65 e giurisprudenza ivi citata), che è stata confermata nella sentenza del 9 novembre 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, punto 85).

136. Come dichiarato dalla Corte nella sentenza CHEZ, «affinché sussista una discriminazione diretta ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della [direttiva sulla razza e sull'origine etnica], è sufficiente che [l']origine etnica [rom] abbia determinato la decisione di porre in essere detto trattamento» [62].

137. Nella presente causa, l'origine etnica non occidentale dei locatari è stata determinante ai fini dell'obbligo di adottare piani urbanistici. L'obbligo di adottare siffatti piani crea il rischio di perdita del domicilio, ponendo così i locatari che vivono in aree di trasformazione in una situazione meno favorevole rispetto ai locatari che vivono in aree vulnerabili.

138. Ancora più chiaramente che nella causa CHEZ, in cui la società bulgara non si era espressamente basata su un criterio etnico, la normativa danese pertinente si fonda espressamente sulla distinzione etnica tra residenti occidentali e non occidentali.

139. La disparità di trattamento sussiste, quindi, *in ragione* del criterio etnico, il che integra un chiaro caso di discriminazione diretta.

140. Inoltre, ai fini dell'accertamento di una discriminazione diretta, ritengo che non rilevi l'attribuzione al legislatore danese di un intento discriminatorio [63]. È sufficiente che il trattamento meno favorevole sia una conseguenza dell'impiego di un criterio etnico.

141. Tale posizione è corroborata, ancora una volta, dalle statuizioni della Corte nella sentenza CHEZ, ai sensi delle quali «qualora risulti che una misura comportante una differenza di trattamento è stata adottata per ragioni connesse alla razza o all'origine etnica, tale misura dev'essere qualificata come "discriminazione diretta" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della [direttiva sulla razza e sull'origine etnica]» [64].

142. Il governo danese ha spiegato che l'intento alla base della legge sugli alloggi pubblici è uno sforzo diretto a permettere e promuovere una migliore integrazione nella società danese degli immigrati e dei loro discendenti provenienti da paesi non occidentali. Non si può contestare tale intento.

143. Non si può neppure contestare, se scientificamente comprovata, la constatazione che gli immigrati e i loro discendenti provenienti da paesi non occidentali hanno maggiori difficoltà di integrazione nella società danese rispetto agli immigrati e ai loro discendenti provenienti da paesi occidentali [65]. Si può agevolmente concordare con la Commissione sul fatto che, in una società pluralistica e democratica, non dovrebbero esserci argomenti tabù. Riconoscere l'esistenza di uno svantaggio strutturale di un gruppo etnico all'interno di una determinata società è, infatti, un passo necessario per conseguire una reale uguaglianza [66].

62 Sentenza CHEZ, punto 76.

63 Sui problemi originati dal tentativo di definire la discriminazione diretta mediante l'intento discriminatorio, v., Campbell, C. e Smith, D., «Distinguishing between direct and indirect discrimination», *Modern Law Review*, 2023, pagg. da 307 a 330.

64 Sentenza CHEZ, punto 95.

65 Tuttavia, tale conclusione è accettabile soltanto se basata su fatti e ricerche adeguate, e non unicamente su stereotipi e pregiudizi.

66 V., a tal riguardo, Marion Young I., secondo la quale «quando le disuguaglianze razziali strutturali influenzano così tante istituzioni, stigmatizzano e impoveriscono potenzialmente così tante persone, una società che intenda rimediare a tali ingiustizie deve prendere atto dei processi di differenziazione razziale prima di poterli correggere», «Structural injustice and the politics of difference», in Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), pagg. da 79 a 116, in particolare pag. 91 [traduzione libera].

144. Considero il diritto dell'Unione in materia di uguaglianza come volto a creare un'uguaglianza reale, in contrapposizione a un'uguaglianza puramente formale [67]. Questo è il motivo per cui la direttiva sulla razza e sull'origine etnica, ad esempio, afferma che il principio della parità di trattamento significa non soltanto che non devono esservi discriminazioni dirette, ma anche discriminazioni indirette. La discriminazione strutturale è una forma di discriminazione indiretta difficile da eliminare.

145. Tuttavia, le disparità strutturali riconosciute non possono essere risolte discriminando il gruppo etnico che si trova già in una posizione più difficile. La normativa dell'Unione in materia di uguaglianza, compresa la direttiva sulla razza e sull'origine etnica, permette misure di azione positiva per combattere tali disuguaglianze integrate [68]. Pertanto, gli Stati membri possono adottare misure per compensare gli svantaggi legati all'origine etnica. Sebbene misure di tal genere possano beneficiare il gruppo svantaggiato senza beneficiare, al contempo, un altro gruppo (o altri gruppi), le misure di azione positiva non possono operare discriminazioni nei confronti dei gruppi svantaggiati, anche qualora si ritenga che ciò possa trarre benefici a tali gruppi a lungo termine.

146. Si dice che «la strada per l'inferno è lastricata di buone intenzioni». Lo sforzo di diversificazione dei quartieri potrebbe effettivamente essere una buona intenzione. Tuttavia, siffatta diversificazione non può essere realizzata ponendo un gruppo etnico già svantaggiato in una situazione meno favorevole. Tuttavia, nel caso di specie, la normativa danese fa proprio questo.

b) Stigmatizzazione

147. Ciò mi conduce alla seconda ragione per cui la legge sugli alloggi pubblici potrebbe essere intesa come direttamente discriminatoria – la stigmatizzazione [69].

148. Ai fini della presente discussione, intendo la stigmatizzazione nel senso che ai membri di un gruppo etnico sono attribuite caratteristiche socialmente censurabili unicamente sulla base della loro appartenenza o percepita appartenenza a tale gruppo.

149. Nella sentenza CHEZ, la Corte ha dichiarato che il carattere offensivo e stigmatizzante della prassi in questione in tale causa, la quale era basata sul presupposto che tutti i membri di un gruppo etnico fossero potenziali autori di comportamenti illegali, era un motivo per accertare l'esistenza di un trattamento meno favorevole [70].

150. Analogamente, una normativa potrebbe essere intesa come discriminatoria sulla base dell'origine etnica qualora si basi su stereotipi e pregiudizi generalizzati nei confronti di un gruppo etnico [71].

[67] Sulla differenza v., ad esempio, De Vos, M., «The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union anti-discrimination law», *International Journal of Discrimination and the Law*, 2020, pagg. da 62 a 87. Più in generale, sui diversi approcci alla nozione di uguaglianza, v. McCrudden, C., «The new concept of equality», Academy of European Law, articolo presentato al centro congressi ERA, Treviri, 2-3 giugno 2003.

[68] Articolo 5 della direttiva sulla razza e sull'origine etnica.

[69] Alcuni studiosi hanno avanzato la proposta secondo cui l'obiettivo delle normative antidiscriminazione dovrebbe essere la lotta alla stigmatizzazione. V. Solanke, I., *Discrimination as stigma: A theory of anti-discrimination law*, Hart, Oxford, 2017.

[70] Sentenza CHEZ, punto 87, in riferimento al punto 84.

[71] A titolo di ispirazione, è possibile basarsi, in questa sede, sulle conclusioni della Corte EDU nella sentenza del 24 maggio 2016, Biao c. Danimarca, (CE:ECHR:2016:0524JUD003859010), che è stata discussa in udienza. V., in particolare, § 126 di tale sentenza.

151. A tal riguardo, l'ordinanza di rinvio cita alcuni passaggi degli atti preparatori della legge sugli alloggi pubblici [72]. Nella proposta del 2010 per una definizione giuridica di ghetto si dichiarava che tre criteri avrebbero dovuto essere utilizzati a tal fine, ossia in primo luogo, la percentuale di immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali, in secondo luogo la disoccupazione e in terzo luogo i precedenti penali. È stato altresì sostenuto che ciascuno di questi tre criteri, e dunque anche il criterio «non occidentale», di per sé, indicava l'esistenza di un problema sociale. Nella strategia del governo danese, come menzionato al precedente paragrafo 25, si osservava che tra residenti non occidentali si erano create società parallele, ossia enclavi di persone che non partecipano attivamente alla società danese. Secondo tale documento, dette persone non partecipano e non tentano neppure di partecipare attivamente alla società e al mercato del lavoro danesi. Esse non aderiscono ai valori danesi; ad esempio le donne sono considerate inferiori agli uomini, e il controllo sociale e la mancanza di uguaglianza impongono limiti stringenti alla libertà di espressione dei singoli [73]. Secondo tale strategia, quindi, ciò che viene in gioco è «la spirale negativa della controcultura».

152. Generalizzando queste caratteristiche percepite come negative e inaccettabili, in Danimarca, e attribuendole a tutti gli immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali, la legge sugli alloggi pubblici sembra non soltanto fondarsi su pregiudizi, ma altresì contribuire alla perpetuazione di tali stereotipi e stigmatizzazioni.

153. Allo stesso tempo, non sembra esservi alcuna prova dell'esistenza di società parallele o del fatto che esse si creino esclusivamente tra immigrati non occidentali [74]. Si tratta, ovviamente, di una questione che spetta al giudice nazionale verificare. Tuttavia, allorché invitato, in udienza, a descrivere i criteri in base ai quali si può concludere che una persona non si è integrata nella società danese, il governo danese ha invocato i criteri socioeconomici che definiscono le società vulnerabili e la mancanza di conoscenza della lingua danese. Tali criteri non indicano, di per sé, che le persone che si trovano in siffatta posizione non «desiderino» integrarsi nella società danese, né che soltanto gli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» abbiano tali difficoltà di integrazione.

154. Anche organizzazioni internazionali hanno preso atto del potenziale stigmatizzante della legge sugli alloggi pubblici. Così, il comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale si è detto preoccupato del fatto che i termini «"occidentale" e "non occidentale", come utilizzati in tale legge e nelle politiche [in Danimarca], possano condurre alla marginalizzazione e alla stigmatizzazione delle persone qualificate come "non occidentali", e che ciò potrebbe determinare il sorgere di una distinzione tra coloro che vengono considerati i "veri danesi" e gli "altri"» [75]. Nel valutare il «piano relativo alle società parallele», tale comitato ha concluso che l'aggiunta di un elemento di discriminazione etnica e razziale alle normative può essere fonte di stigmatizzazione in vari settori della vita, quali l'occupazione, l'alloggio e l'accesso ai servizi [76].

[72] V. punti da 99 a 103 dell'ordinanza di rinvio nella presente causa.

[73] Tradotto, il testo del piano indicava quanto segue: «[a]bbiamo accolto un gruppo di cittadini che non abbraccia appieno le norme e i valori danesi. Un gruppo in cui le donne, alle volte, sono considerate aventi meno valore degli uomini. E in cui il controllo sociale e la disparità tra i sessi impongono, talora, rigorose restrizioni alle libertà individuali»; tratto da Tireli, Ü., «Shaping strict migrant policies through housing strategies in Denmark», *Migration and Diversity*, 2024, pagg. da 151 a 163, in particolare pag. 160 [traduzione libera].

[74] V., ad esempio, Barse, M., «Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet», 20 febbraio 2018; disponibile all'indirizzo https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-ernoget-politikerne-har-opfundet/) (tradotto in lingua inglese con l'ausilio di strumenti di traduzione automatica).

[75] V. comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, op. cit., punto 10.

[76] Ibid, punto 12.

155. Analogamente, il comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha osservato che la legge sugli alloggi pubblici «non soltanto comporta una discriminazione fondata sull'origine etnica e sulla nazionalità, ma, inoltre, marginalizza in misura maggiore tali residenti [provenienti da paesi non occidentali]» [77].

156. Così, paradossalmente, la normativa danese adottata per aiutare gli immigrati e i loro discendenti provenienti da paesi non occidentali a integrarsi più facilmente nella società danese sembra avere l'effetto contrario. Perpetuando la stigmatizzazione sulla base di motivi etnici, essa rende più difficile, per i membri del gruppo «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali», trovare lavoro, guadagnarsi il rispetto e partecipare su un piano di parità alla società danese.

157. In conclusione, quindi, il regime normativo danese, inteso come la legge sugli alloggi pubblici e i piani urbanistici che devono essere adottati sulla base di tale legge, sembra operare una discriminazione diretta sulla base di un criterio etnico (il criterio «non occidentale»). In primo luogo, da un lato, tale regime pone tutte le persone legate a siffatto criterio in una posizione precaria per quanto riguarda la sicurezza del loro diritto a un domicilio, determinandone così un trattamento meno favorevole rispetto ai locatari in altri quartieri comparabili. In secondo luogo, esso stigmatizza il gruppo etnico il cui svantaggio strutturale in termini di capacità di integrazione nella società danese è stato attestato, in tal modo riducendo, anziché aumentare, le sue possibilità di integrarsi in tale società.

158. Sulla base di quanto precede, suggerisco alla Corte di rispondere alla seconda questione nel senso che il regime normativo danese istituito sulla base della legge sugli alloggi pubblici costituisce una discriminazione diretta.

2. Soluzione alternativa: discriminazione indiretta

159. La Commissione ha ritenuto che le situazioni all'origine delle controversie pendenti dinanzi al giudice del rinvio debbano essere qualificate come discriminazione indiretta.

160. Secondo la Commissione, ciò è dovuto al fatto che i locatari i cui contratti di locazione sono stati risolti non sono stati scelti sulla base di un criterio etnico. Nell'area di Ringparken, i criteri erano il livello di reddito e i precedenti penali degli inquilini o dei loro conviventi nei sei mesi precedenti. Nell'area di Mjølnerparken sono stati venduti due interi isolati, sicché si è resa necessaria la risoluzione di tutti i contratti di locazione. Tuttavia, molti dei locatari erano cittadini danesi nati in Danimarca e non appartenenti al gruppo degli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».

161. Qualora la Corte concepisca la fattispecie in tal modo, suggerisco che gli effetti della legge sugli alloggi pubblici sulla risoluzione dei contratti di locazione sia interpretata, perlomeno, come una discriminazione indiretta.

162. Ai sensi di tale legge, i piani urbanistici che, in alcuni casi, hanno portato alla risoluzione unilaterale di contratti di locazione devono essere elaborati soltanto nelle zone in cui oltre il 50% degli abitanti sono «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».

[77] V. comitato per i diritti economici, sociali e culturali, op. cit., punto 51 [traduzione libera].

L'effettuazione di semplici calcoli matematici in tali situazioni suggerisce che vi sia una maggiore probabilità di risoluzione di contratti di locazione di «non occidentali» anziché di «occidentali», in quanto è già noto che abitano più abitanti «non occidentali» che «occidentali» nel quartiere.

163. Pertanto, come suggerito dalla Commissione, gli immigrati e i loro discendenti provenienti da paesi non occidentali sono esposti a un rischio più elevato di risoluzione dei loro contratti di locazione.

164. Una discriminazione indiretta si verifica quando, statisticamente, un gruppo etnico è colpito da una regola neutra in misura maggiore rispetto ad altri gruppi.

165. Tuttavia, siffatto particolare svantaggio di cui soffre un gruppo etnico può essere giustificato se la regola neutra persegue un obiettivo legittimo in modo proporzionato. Spetta al giudice nazionale procedere a tale valutazione.

166. In questa sede, l'argomento è che le misure adottate in quartieri nei quali la maggioranza della popolazione è «non occidentale» sono giustificate dall'esigenza di favorire una loro migliore integrazione nella società danese [78]. La modifica della struttura del quartiere è intesa come un miglioramento di tale integrazione.

167. Per valutare se la discriminazione indiretta possa essere giustificata, il giudice nazionale dovrà anzitutto accertare in che cosa consista, per il legislatore danese, un'integrazione efficace nella società danese. In udienza, il governo danese ha spiegato che ciò implicherebbe la partecipazione nella forza lavoro, l'assenza di condanne penali e la conoscenza della lingua danese.

168. È necessario comprendere in che cosa consista integrare efficacemente per permettere alla Corte di passare all'analisi della proporzionalità. Nell'ambito di tale operazione, il giudice nazionale deve anzitutto valutare se la riduzione del numero di alloggi pubblici mediante la risoluzione di contratti di locazione in determinati quartieri possa contribuire all'integrazione (miglior tasso di occupazione, alfabetizzazione in lingua danese, riduzione della criminalità, ecc.). Esso dovrà parimenti valutare la coerenza di tale misura e se vi sia una ragione per adottare misure per l'integrazione dei soli immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali. Qualora siffatta decisione politica sia fondata sul pregiudizio sociale esistente e non su prove scientifiche, che attestino che tali immigrati incorrono in maggiori difficoltà nell'integrarsi, l'obiettivo politico può essere messo in discussione [79].

169. Nella successiva fase dell'analisi della proporzionalità, il giudice nazionale deve valutare se la riduzione del numero di alloggi pubblici fosse necessaria per conseguire l'integrazione. Ciò si verificherebbe qualora lo stesso obiettivo non potesse essere raggiunto mediante misure meno restrittive per il diritto al domicilio dei locatari di cui trattasi. A tale riguardo, tale giudice potrebbe dover esaminare più nel dettaglio gli argomenti del governo danese secondo cui esso avrebbe già tentato altre misure, ma senza successo. Infine, anche qualora la riduzione degli alloggi pubblici sia una misura adeguata e necessaria al conseguimento degli obiettivi di integrazione fissati dalla normativa, l'ultima fase dell'analisi della proporzionalità impone al giudice nazionale di bilanciare il valore di siffatto obiettivo con l'intensità dell'ingerenza nei

[78] Anche se è ovvio che favorire l'integrazione è un obiettivo auspicabile e legittimo, è tutt'altro che facile individuare un confine adeguato tra multiculturalismo e accettazione delle differenze e limiti della tolleranza. Per una discussione generale, v. Joppke, C., «The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy», *The British Journal of Sociology*, 2004, pagg. da 237 a 257.

[79] V., per analogia, sentenze del 17 luglio 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punto 39); del 4 luglio 2019, Commissione/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562, punto 92), e del 3 febbraio 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punto 70).

diritti al domicilio. Qualora accerti che detto diritto è stato leso in misura eccessiva, tale giudice potrebbe giudicare sproporzionata tale misura, il che potrebbe quindi imporre al legislatore di ridefinire l'obiettivo legittimo dell'integrazione.

170. Per le ragioni che ho esposto ai paragrafi da 130 a 153 e 156 delle presenti conclusioni, sono scettica sul fatto che la normativa danese sugli alloggi pubblici possa essere giustificata dall'obiettivo di permettere l'integrazione degli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali». In ogni caso, come ho già spiegato, non sono convinta del fatto che l'influenza del criterio «occidentale/non occidentale» usato dalla legge sugli alloggi pubblici sulla risoluzione dei contratti di locazione possa essere interpretata nel senso che costituisce una regola neutra.

171. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di dichiarare che una situazione come quella creata dalla legge sugli alloggi pubblici in Danimarca costituisce una discriminazione diretta, anziché indiretta.

IV. Conclusione

172. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali proposte dall'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est, Danimarca) come segue:

1) Il termine «origine etnica», di cui agli articoli 1 e 2 della 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 deve essere interpretato nel senso che ricomprende un gruppo di persone definite come «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».

2) Un regime che utilizzi nozioni quali «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» ai fini della categorizzazione di un quartiere nel quale il numero di alloggi pubblici deve essere ridotto deve essere interpretato come discriminazione diretta ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/43.