

Causa C-417/23

**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia**

Data di deposito:

6 luglio 2023

Giudice del rinvio:

Østre Landsret – Nordhavn (Danimarca)

Data della decisione di rinvio:

30 giugno 2023

Attori:

Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge

XM

ZQ

FZ

DL

WS

JL

PB

VT

YB

TJ

RK

Convenuti:

MV

EH

LI

AQ

LO

Social-, Bolig- og Ældreministeriet

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale è costituito da cinque azioni individuali, di cui le controversie da 1 a 4 derivano da azioni intentate dalla società di edilizia residenziale pubblica SAB contro cinque locatari, dirette a far dichiarare che questi ultimi devono riconoscere la legittimità delle risoluzioni dei loro contratti di locazione da parte della società (**Schackenborgvænge** in Slagelse), mentre la controversia 5 è stata intentata da 11 locatari al fine del controllo della legittimità dell'approvazione da parte del Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Ministero degli Affari sociali, dell'Edilizia residenziale pubblica e della Terza età) del piano urbanistico dell'area di **Mjølnerparken** a Copenaghen.

Una questione centrale comune a tutte le controversie è se le norme danesi relative ai piani urbanistici che prevedono la riduzione degli alloggi popolari per famiglie all'interno delle cosiddette «aree di trasformazione» (già «aree a forte ghettizzazione») comportino una discriminazione fondata sull'origine etnica in violazione della legge danese sulla parità di trattamento in base all'origine etnica e della direttiva 2000/43, di cui detta legge costituisce la trasposizione.

Questioni analoghe vengono esaminate anche in un certo numero di altre controversie pendenti dinanzi ai giudici danesi, di cui sette dinanzi allo Højesteret (Corte suprema) e due dinanzi al Retten i Aarhus (Tribunale distrettuale di Aarhus). La Corte suprema ha deciso di sospendere i procedimenti dinanzi ad essa pendenti, in attesa dell'esame da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea delle questioni pregiudiziali sollevate in tali cause.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda pregiudiziale

Domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, secondo comma, del TFUE, in combinato disposto con il primo comma dello stesso articolo, sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b) 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.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se il termine «origine etnica» di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva 2000/43 debba essere interpretato nel senso che tale termine, in circostanze come quelle del caso di specie, in cui, ai sensi della legge danese sull'edilizia popolare, 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.

Disposizioni del diritto dell'Unione e di diritto internazionale

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, articoli 1 e 2, paragrafi 1 e 2.

Sentenze della Corte di giustizia del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punti da 46 a 60); del 6 aprile 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278, punti da 17 a 20); e del 10 giugno 2021, Land Oberösterreich (C-94/20, EU:C:2021:477).

Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulla eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale (in prosieguo: «ICERD»).

Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali (in prosieguo: «ICESCR»).

Decisione del CERD (Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale) nella causa Murat Er c. Danimarca (CERD/C/71/D/40/2007)

Disposizioni di diritto nazionale

Almenboligloven (legge sull'edilizia popolare) (testo unico n. 1877 del 27 settembre 2021 sull'edilizia popolare, ecc.)

Le disposizioni attualmente vigenti sono contenute nella legge sull'edilizia popolare, la quale prevede che il servizio /i servizi addetti all'edilizia popolare proprietari di una zona residenziale devono, insieme al consiglio comunale, elaborare un piano urbanistico per le aree di edilizia popolare designate come

«aree di trasformazione». Il piano urbanistico deve essere approvato dall'Indenrigs- og boligministeren (Ministro dell'Interno e dell'Edilizia residenziale).

Nel piano urbanistico, l'ente per l'edilizia popolare e il consiglio comunale devono precisare le modalità secondo le quali la quota di alloggi popolari per famiglie nella zona residenziale sarà ridotta fino a massimo il 40% del numero totale di abitazioni entro il 1° gennaio 2030. Il piano urbanistico può quindi comportare la risoluzione dei contratti di locazione stipulati con i locatari dell'area di edilizia popolare.

La disposizione chiave con riguardo al procedimento principale è quella che figura all'articolo 61 bis della legge sull'edilizia popolare, che è stato introdotto dalla legge n. 1610, del 22 dicembre 2010. L'attuale formulazione dell'articolo 61 bis è stata introdotta dalla legge n. 2157 del 27 novembre 2021. Il termine «comunità parallela» ha sostituito «ghetto», mentre il termine «area di trasformazione» ha sostituito il termine «area a forte ghettizzazione». È stata modificata solo la terminologia.

Ai sensi dell'articolo 61 bis, paragrafo 4, della legge sull'edilizia popolare, un'area di edilizia popolare è designata come «area di trasformazione» (già «area a forte ghettizzazione») se ha soddisfatto le condizioni per costituire una «comunità parallela» (già «ghetto») nel corso degli ultimi cinque anni.

Ai sensi dell'articolo 61 bis, paragrafi 1 e 2, della legge sull'edilizia popolare, una «comunità parallela» è una zona residenziale che soddisfa almeno due dei quattro criteri relativi all'attaccamento al mercato del lavoro, al livello di criminalità, al successo scolastico e al reddito medio dei residenti, e in cui oltre il 50 % dei residenti è costituito da «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».

L'attuale sistema dei piani urbanistici ecc. è stato introdotto dalla legge n. 1322 del 27 novembre 2018. È in tale contesto che il requisito per cui la quota di immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali deve superare il 50 % è stato introdotto come condizione necessaria affinché si costituisca un'«area ghetto». Prima del disegno di legge che ha portato alla modifica, il governo in carica all'epoca aveva elaborato nel 2018 un piano intitolato «Et Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2023» (Una Danimarca senza società parallele - Nessun ghetto 2023), che sottolineava l'auspicio di una Danimarca coesa dove non esistessero società parallele costituite da persone con origini non occidentali prive di legami con la comunità locale. Per quanto riguarda tale piano, il disegno di legge esprimeva l'intento di contrastare le società parallele come base dell'aggiornamento e consolidamento dei criteri relativi ai ghetti. Secondo il disegno di legge in parola, per ghetto si intende una zona residenziale in cui immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali costituiscono oltre il 50 % dei residenti e in cui sono soddisfatti almeno due dei quattro criteri di ghettizzazione. La definizione si concentra sulla

considerazione che il problema fondamentale nelle aree ghetto è la mancata integrazione degli immigrati e dei loro discendenti provenienti da paesi non occidentali.

I termini «immigrati», «discendenti», «occidentali» e «non occidentali» non sono definiti né nella legge sull'edilizia popolare né nei suoi lavori preparatori. Si fa invece riferimento a Danmarks Statistik (istituto danese di statistica), che ha elaborato definizioni di tali termini a fini statistici. Per quanto riguarda le ultime due nozioni, esso indica quanto segue:

Paesi occidentali

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

Paesi non occidentali

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

Lov om etnisk ligestilling (legge sulla parità di trattamento in base all'origine etnica) (testo unico n. 438 del 15 maggio 2012 sulla parità di trattamento in base all'origine etnica, come successivamente modificato)

L'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva 2000/43 è trasposto all'articolo 3 della legge danese sulla parità di trattamento in base all'origine etnica, che è del seguente tenore:

«Articolo 3.

1. Nessuno può porre in essere nei confronti di un'altra persona una disparità di trattamento diretta o indiretta fondata sulla razza o sull'origine etnica della persona interessata o di un terzo.
2. Sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga.
3. Sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono comportare un trattamento meno favorevole per persone di una determinata razza od origine etnica rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

(...))».

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Un tema centrale delle controversie di cui al procedimento principale è se il fatto che, in forza dell'articolo 168 bis, paragrafo 1, della legge sull'edilizia popolare, debba avere luogo una riduzione del numero degli alloggi popolari per famiglie nelle «aree di trasformazione» (già «aree a forte ghettizzazione») costituisca una discriminazione fondata sull'origine etnica in violazione della legge sulla parità di trattamento in base all'origine etnica e della direttiva di cui detta legge costituisce la trasposizione. Per «area di trasformazione» si intende una zona residenziale in cui, negli ultimi cinque anni, oltre il 50 % della popolazione è stato costituito da «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» e nella quale, inoltre, sono soddisfatti almeno due dei quattro criteri relativi all'attaccamento al mercato del lavoro, al livello di criminalità, al successo scolastico e al reddito medio dei residenti.
- 2 La zona residenziale di **Schackenborgvænge** (controversie da 1 a 4) è un'area di edilizia popolare sita all'interno della zona residenziale di Ringparken a Slagelse. Ringparken è stata designata come «area a forte ghettizzazione» con decorrenza dal 1° dicembre 2018, poiché la zona residenziale soddisfaceva tutti e quattro i criteri relativi all'attaccamento al mercato del lavoro, al livello di criminalità, al successo scolastico e al reddito medio dei residenti, ed anche perché il 55,6 % dei residenti apparteneva alla categoria «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».
- 3 Di conseguenza, le cooperative edilizie interessate (FOB e SABI), in collaborazione con il comune di Slagelse, hanno elaborato un piano urbanistico per Ringparken conformemente all'articolo 168 bis, paragrafo 1, della legge sull'edilizia popolare. Secondo il piano urbanistico, la quota di alloggi popolari per famiglie deve essere ridotta al 40 %, il che comporta, per quanto riguarda Schackenborgvænge, la riqualificazione di talune case in alloggi per giovani, la demolizione di alloggi popolari per famiglie, la vendita a privati e la costruzione di un nuovo edificio privato. Il piano urbanistico è stato approvato dal Trafik, Bygge- og Boligstyrelsen (Autorità dei trasporti, dell'edilizia e degli alloggi) il 14 gennaio 2020.
- 4 Il 17 febbraio 2020 la SAB ha risolto 17 contratti di locazione a Schackenborgvænge, compresi quelli dei cinque locatari convenuti. Le risoluzioni sono state effettuate conformemente ai criteri di locazione approvati e, secondo le informazioni fornite, i locatari cui è stato risolto il contratto di locazione non sono stati selezionati a seconda che si trattasse di «immigrati o loro discendenti provenienti da paesi non occidentali». Ai locatari è stato offerto un nuovo alloggio a tempo indeterminato.
- 5 Per quanto riguarda i locatari, in breve, MV (controversia 1) è una persona nata in Turchia e possiede la cittadinanza danese. Non sono presenti informazioni sul

paese di nascita, sui genitori o sulla nazionalità di EH (controversia 2). LI (controversia 3) è una persona nata in Bosnia e ha la cittadinanza bosniaca. Per quanto riguarda AQ e LO (controversia 4), la prima è una persona nata in Siria, mentre la seconda è una persona nata in Libano. Entrambe dette persone hanno acquisito la cittadinanza danese.

- 6 Tutti i locatari si sono opposti a tali risoluzioni e sono ora convenuti in giudizio dalla SAB, la quale agisce per ottenere che i locatari riconoscano la legittimità delle risoluzioni in parola. I cinque convenuti hanno chiesto il rigetto della domanda attorea e chiedono inoltre che la SAB riconosca che l'articolo 61 bis della legge sull'edilizia popolare è illegittimo.
- 7 Dal 1° dicembre 2021 Ringparken non è più un'area di trasformazione, in quanto la zona residenziale non soddisfa più i criteri relativi alla quota di residenti privi di collegamento con il mercato del lavoro, alla quota di residenti condannati per taluni tipi di reati e ai redditi medi dei residenti. Tuttavia, la SAB resta obbligata ad attuare il piano urbanistico approvato per l'area.
- 8 **Mjølnerparken** (controversia 5) è un'area di edilizia popolare di Copenaghen appartenente all'ente edilizio Bo-Vita. Dal 1° dicembre 2018, Mjølnerparken è stata designata «area a forte ghettizzazione» (ora «area di trasformazione») perché da tale data la zona residenziale soddisfa tre dei quattro criteri stabiliti dall'articolo 61 bis, paragrafo 1, della legge sull'edilizia popolare e, inoltre, perché circa l'80% dei residenti nell'area appartiene alla categoria «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali». Mjølnerparken è tuttora designata come «area di trasformazione».
- 9 In siffatto contesto, la Bo-Vita ha elaborato, l'8 maggio 2019, un piano urbanistico approvato, in particolare, dall'Indenrigs- og Boligministeriet (Ministero degli Interni e degli Alloggi) [(oggi Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Ministero degli Affari sociali, dell'Edilizia popolare e per la Terza età)] il 10 settembre 2019. Detto piano comportava la vendita di taluni condomini. Pertanto, spetta alla Bo-Vita risolvere i contratti di locazione dei locatari dei condomini interessati. Ai locatari è stato offerto un nuovo alloggio.
- 10 Gli attori in tale controversia (controversia 5) sono o erano locatari nei condomini interessati. Per quanto riguarda detti locatari, in breve, XM è una persona nata in Pakistan e ha acquisito la cittadinanza danese. ZQ è una persona nata in Libano e possiede la cittadinanza danese. FZ è una persona nata in Pakistan e possiede la cittadinanza danese. DL è una persona nata in Siria e possiede la cittadinanza danese. WS è una persona nata in Siria e possiede la cittadinanza danese. JL è una persona nata in Siria ed era apolide palestinese prima di ottenere la cittadinanza danese. PB è una persona nata in Siria ed era apolide palestinese prima di ottenere la cittadinanza danese. VT è una persona nata in Libia e possiede la cittadinanza danese. YB è una persona nata in Danimarca e possiede la cittadinanza danese. TJ è una persona nata in Danimarca e possiede la cittadinanza danese. RK è nata in

Danimarca e possiede la cittadinanza danese. I suoi genitori sono entrambi nati in Libano e hanno la cittadinanza danese.

- 11 Il 27 maggio 2020 gli attori hanno convenuto in giudizio il Ministero degli Affari sociali, dell'Edilizia popolare e per la Terza età, deducendo che l'approvazione da parte del ministero, il 10 settembre 2019, del piano urbanistico di Mjølnerparken è illegittima, fra l'altro perché il piano di cui trattasi è fondato sull'articolo 61 bis, paragrafo 4 della legge sull'edilizia popolare. Il ministero ha chiesto il rigetto della domanda.
- 12 Le controversie relative a Schackenborgvænge e la controversia relativa a Mjølnerpark sono state assegnate all'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est) per l'esame in primo grado, giacché si ritiene che tali controversie pongano questioni di principio.

Argomenti principali delle parti nel procedimento principale

Le controversie Schackenborgvænge (controversie da 1 a 4)

- 13 L'attrice, la società di edilizia residenziale SAB, ha affermato, in particolare, che la risoluzione dei contratti di locazione stipulati con i convenuti è avvenuta sulla base dell'almenlejeloven (legge sulla locazione di alloggi popolari) e di non avere avuto alcuna possibilità di incidere sulla qualificazione dell'area come «area a forte ghettizzazione» (ora «area di trasformazione») intervenuta il 1° dicembre 2018, nonché di essere tenuta a rispettare le norme della legge sull'edilizia popolare, ivi compresi gli articoli 168 bis e 168 ter relativi alla riduzione della quota riservata all'edilizia popolare per famiglie fino a un massimo del 40 % nelle «aree di trasformazione».
- 14 Le risoluzioni non costituiscono una discriminazione illecita contraria all'articolo 3 della legge sulla parità di trattamento in base all'origine etnica. Non vi è discriminazione né diretta né indiretta fondata sull'origine etnica dei locatari. La SAB non ha selezionato i 17 locatari i cui contratti di locazione sono stati risolti sulla base della loro razza o origine etnica. I criteri applicati alle risoluzioni sono costituiti in parte dal reddito dei locatari e in parte dal fatto che il locatario o altri membri del suo nucleo familiare abbiano commesso un reato negli ultimi sei mesi.
- 15 Dall'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sulla parità di trattamento, discende che la direttiva non riguarda le discriminazioni basate sulla nazionalità, ma unicamente le discriminazioni basate sulla razza o l'origine etnica. Allo stesso tempo, è pacifico che, in taluni settori, i singoli Stati hanno l'interesse e la necessità di poter operare una discriminazione fondata sulla nazionalità. Il termine «immigrati e discendenti provenienti da paesi non occidentali» è riferito alla nazionalità giacché i «paesi non occidentali» sono definiti come «tutti i paesi diversi dai paesi occidentali», e pertanto comprende almeno 155 paesi. Oggi nei

paesi occidentali vivono circa 940 000 000 persone, mentre circa 7 060 000 000 persone vivono in paesi non occidentali. La popolazione dei paesi non occidentali del mondo rappresenta quindi circa l'88,25 % della popolazione mondiale.

- 16 I locatari convenuti hanno fatto valere, in particolare, che la SAB è tenuta a rispettare il diritto danese, ma non quando esso è in contrasto con gli obblighi internazionali.
- 17 La controversia in parola ha ad oggetto una discriminazione diretta. L'articolo 61 bis della legge sull'edilizia popolare sarebbe incompatibile con la direttiva sulla parità di trattamento.

La controversia Mjølnerparken

- 18 I locatari attori hanno sostenuto, tra l'altro, che l'espressione «razza o origine etnica» di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sulla parità di trattamento deve essere interpretata nel senso che essa ricomprende il criterio «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» e che tale disposizione osta a che siano risolti i contratti di locazione stipulati da un gruppo di residenti, sia occidentali sia non occidentali, di una zona residenziale a causa del fatto che, tra l'altro, la quota di «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» supera il 50 %.
- 19 L'espressione «persone di una determinata razza od origine etnica» di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva sulla discriminazione indiretta deve essere interpretata nel senso che il criterio «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione, e pertanto la disposizione in parola osta altresì alla risoluzione dei contratti di locazione stipulati da un gruppo di residenti a causa del fatto, tra l'altro, che la quota di «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» supera il 50 %. Il criterio non è una «condizione apparentemente neutra», come previsto all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b).
- 20 Tuttavia, qualora — nonostante quanto precede — si ritenga che esista una «disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri», si sostiene che il criterio si riferisce in maniera sufficientemente precisa a persone appartenenti ad una «determinata» razza o origine etnica. Il gruppo dei residenti con origini non occidentali rappresenta oltre l'80 % dei residenti della zona residenziale.
- 21 Anche se si ritenesse che il criterio non possa essere considerato di per sé come riferito alle persone di una [determinata] razza o origine etnica ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), si sostiene che specifici dati statistici indicano che i gruppi più numerosi di residenti interessati dal piano urbanistico di Mjølnerparken hanno origine libanese o somala, il che si ritiene costituisca un determinato gruppo razziale o etnico.

- 22 Viene inoltre sostenuto che non si può considerare che l'uso del criterio persegua un obiettivo legittimo. Lo scopo è ridurre il numero di alloggi sociali per famiglie al fine di rendere l'area una «zona residenziale attraente», inter alia garantendo una combinazione di tipi di alloggi e quindi una composizione di residenti modificata. Confrontandolo con la finalità sottesa di «eliminare i ghetti», definiti in modo determinante come aree in cui oltre il 50 % dei residenti abbiano origini non occidentali, il vero scopo dell'approvazione di un piano urbanistico è chiaramente quello di assicurare l'allontanamento dei residenti con origini non occidentali. La perdita di una casa familiare è stata considerata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea come un'ingerenza estrema nei diritti fondamentali.
- 23 Il convenuto, il Ministero degli Affari sociali, dell'Edilizia popolare e per la Terza età, ha sostenuto, fra l'altro, che la nozione di «origine etnica» di cui alla direttiva 2000/43 deve essere interpretata nel senso che essa non ricomprende la categoria costituita dagli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».
- 24 Pertanto, il fatto che l'articolo 168 bis della legge sull'edilizia popolare imponga alle cooperative di edilizia popolare [attive] in una zona residenziale qualificata come «area di trasformazione» (già «area a forte ghettizzazione») di elaborare un piano urbanistico per la zona residenziale non costituisce una discriminazione diretta ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva. Ciò vale anche se, ai sensi dell'articolo 61 bis, paragrafo 2, della legge sull'edilizia popolare, il fatto che oltre il 50% dei residenti in un'area siano cosiddetti «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» costituisce una condizione autonoma ai fini della qualificazione di tale area come «area di trasformazione».
- 25 La categoria «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» è stata elaborata da Danmarks Statistik a fini statistici e compare in varie disposizioni della normativa danese. La valutazione dell'appartenenza di una persona a detta categoria si basa esclusivamente sul luogo di nascita della persona nonché sul luogo di nascita e/o sulla nazionalità dei suoi genitori.
- 26 La cerchia estremamente ampia delle persone che rientrano nella categoria «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» non presenta alcuna caratteristica comune in termini di nazionalità, lingua, origine culturale e tradizionale e storia personale, né costumi, convinzioni, tradizioni e caratteristiche comuni derivanti da un passato comune o presunto tale.
- 27 Pertanto, non sussiste un collegamento diretto e inscindibile tra la categoria degli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» di cui all'articolo 61 bis, paragrafo 2, della legge sull'edilizia popolare - nella quale rientra oltre la metà della popolazione mondiale - e il termine «origine etnica», di cui alla direttiva 2000/43.

- 28 La norma della legge sull'edilizia popolare non costituisce neppure una discriminazione indiretta ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/43.
- 29 Gli attori si sono limitati a fare riferimento a statistiche che mostrano che i gruppi più numerosi di residenti di Mjølnerparken hanno origine libanese e somala. Anche a tal riguardo, gli attori confondono l'«origine etnica» con la «nazionalità», la quale non rientra certamente nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/43 (v. articolo 3, paragrafo 2, della stessa).
- 30 In ultimo luogo, l'articolo 61 bis, paragrafo 2, della legge sull'edilizia popolare si applica indistintamente a tutte le persone appartenenti alla categoria degli «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» e, in ogni caso, le norme della legge sull'edilizia popolare mirano a garantire il successo dell'integrazione, il che costituisce un motivo imperativo di interesse generale ai sensi del diritto dell'Unione. Infine, le norme sono proporzionate in quanto adeguate e necessarie quali misure volte a promuovere l'integrazione.
- 31 I co-intervenienti nella presente causa sono l'Institut for Menneskerettigheder (Istituto danese per i diritti umani) (controversie da 1 a 4 nonché controversia 5) e i relatori speciali delle Nazioni Unite (controversia 5).
- 32 L'Institut for Menneskerettigheder ha fatto valere, in particolare, che l'approvazione del piano urbanistico (Mjølnerparken) e la risoluzione dei contratti di locazione (Schackenborgvænge) costituiscono una discriminazione diretta fondata sull'origine etnica, dal momento che l'accento è posto sul criterio «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» e perché tale criterio è direttamente e inscindibilmente legato all'origine etnica. L'appartenenza etnica è quindi determinante nella decisione di attuare una misura che comporta un trattamento meno favorevole, così come il trattamento meno favorevole è introdotto per motivi connessi all'origine etnica. Il criterio «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» è direttamente e inscindibilmente connesso all'origine etnica. Nei lavori preparatori della legge et similia, emerge in vari passaggi che il legislatore ha inteso affrontare i problemi di uno specifico gruppo della popolazione sulla base dell'origine etnica. Lo scopo del criterio è quello di avere come obiettivo uno specifico gruppo di popolazione in Danimarca che, secondo i lavori preparatori, si differenzia dalla maggior parte della popolazione danese per le sue regole e valori, che sono connessi alla nascita, all'appartenenza nazionale, genealogica e culturale e all'origine dei cittadini. Tale suddivisione della popolazione è una suddivisione per origine etnica.

I relatori speciali delle Nazioni Unite hanno dichiarato in particolare che «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali» non è una categoria neutra, bensì è basata sulla nascita, la razza e l'origine etnica e nazionale, e che tale qualificazione genera una discriminazione razziale diretta e indiretta. Il ricorso alla categoria «non occidentale» per determinare la politica di sviluppo dell'edilizia residenziale e l'imporre ai locatari un trasferimento dalle

proprie case che non è né necessario né giustificato costituisce una violazione degli obblighi giuridici gravanti sulla Danimarca ai sensi dell'ICERD e dell'ICESCR. La suddivisione in «occidentale» e «non occidentale» e l'utilizzo di quest'ultima categoria per autorizzare la ristrutturazione degli alloggi e distinguere tra «aree residenziali vulnerabili», «ghetti» e «aree a forte ghettizzazione» costituiscono una discriminazione diretta in base alla nascita e all'origine nazionale o etnica vietata. Sebbene la categoria dei paesi che costituiscono paesi «occidentali» sia incoerente sul piano geografico, essa è composta principalmente da nazioni europee e da nazioni fondate da coloni europei, in cui quasi tutti o la maggior parte dei cittadini sono bianchi. Al contrario, i paesi dell'elenco «non occidentale» sono principalmente nazioni con popolazione non bianca, fra cui tutte le nazioni del mondo a maggioranza musulmana. Le «aree residenziali vulnerabili» con indicatori socioeconomici identici ai «ghetti» — a differenza delle zone in cui oltre il 50 % dei residenti sono «non occidentali» — non sono soggette alle esigenze di profonda ristrutturazione se sono comunità in cui la maggioranza di residenti è «occidentale». Si tratta quindi di una distinzione teleologica fondata sulla natura etnica delle aree. Il fatto che la categoria «non occidentale» comprenda persone di diverse origini nazionali o etniche non esclude la possibilità di una discriminazione razziale. Inoltre, i locatari sono oggetto di discriminazione razziale per violazione del loro diritto all'abitazione. Il divieto di discriminazione e la parità di trattamento sono principi fondamentali del diritto a un alloggio adeguato, come previsto all'articolo 11 dell'ICESCR. Si fa inoltre riferimento all'articolo 2, paragrafo 2, e all'articolo 5, lettera e), punto iii), dell'ICERD. La certezza legale della locazione stipulata dai locatari e la collocazione e adeguatezza dell'alloggio, che sono tra i sette elementi fondamentali del diritto a un alloggio adeguato, come formulati dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali nella sua Osservazione generale n. 4, sono messi a rischio nel caso in esame per il solo fatto che detti locatari sono - o vivono vicino a - residenti «non occidentali» di «aree a forte ghettizzazione».

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 33 L'Østre Landsret ritiene che non sia possibile dedurre dalla formulazione dell'articolo 2 della direttiva o dalla giurisprudenza della Corte di giustizia se il termine «origine etnica» di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), in circostanze come quelle del caso di specie, in cui, ai sensi della legge danese sull'edilizia popolare, nelle «aree di trasformazione» si deve ridurre la quota riservata agli alloggi popolari per famiglie e in cui per la qualifica di area di trasformazione sussiste la condizione che oltre il 50 % dei residenti di una zona residenziale siano «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali», debba essere interpretato nel senso che ricomprenda un gruppo di persone definite come «immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali».

- 34 In caso di risposta affermativa, l'Østre Landsret nutre inoltre dubbi sul fatto che l'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), debba essere interpretato nel senso che la disciplina descritta nel caso di specie costituisca una discriminazione diretta o indiretta.
- 35 Poiché il chiarimento di tali aspetti è di rilevanza decisiva per l'esito delle controversie nel procedimento principale, l'Østre Landsret ritiene necessario chiedere alla Corte di giustizia dell'Unione europea di rispondere alle questioni pregiudiziali.

DOCUMENTO DI LAVORO