

Alloggi pubblici, “ridistribuzione” dei migranti e discriminazione: il punto della CGUE.

Description

L'autore esamina la sentenza 18.12.2025 della CGUE che fornisce importanti indicazioni sulla nozione euro-unitaria di origine etnica e induce riflessioni critiche su quelle politiche che, se pur finalizzate ad evitare la creazione di aree urbane con una eccessiva concentrazione di cittadini stranieri, vengono adottate senza una adeguata considerazione del diritto fondamentale alla tutela del domicilio e dunque dell'alloggio.

The author examines the CJEU judgment of 18 December 2025, which provides important guidance on the EU-level concept of ethnic origin and prompts critical reflections on policies that, although aimed at preventing the creation of urban areas with an excessive concentration of foreign citizens, are adopted without adequate consideration of the fundamental right to the protection of the home, and therefore of housing.

1.

La sentenza della CGUE 18.12.2025 (causa C-417/23) chiude la vicenda degli “alloggi danesi” sulla quale si era già intervenuti in questo sito in occasione delle conclusioni dell'avvocato generale[\[1\]](#).

Come già allora illustrato, la questione era relativa alla scelta del legislatore danese di imporre alle amministrazioni locali di individuare le “aree residenziali vulnerabili” caratterizzate da una situazione di particolare fragilità, misurata sulla percentuale di disoccupati, di persone con basso livello di istruzione e basso reddito medio, di persone con condanne penali. All'interno di questa categoria dovevano poi essere individuate le “aree in trasformazione” (nella prima versione della legge denominate addirittura “aree ghettizzate”) dove, oltre a sussistere almeno due delle caratteristiche proprie delle aree vulnerabili, doveva anche sussistere la caratteristica di una significativa presenza (oltre il 50% dei residenti) di “immigrati provenienti da paesi non occidentali e dei loro discendenti”.

Il contenzioso nasceva dal fatto che, nelle aree in trasformazione, il gestore dei complessi immobiliari pubblici era tenuto a risolvere i contratti di locazione al fine di ricondurre la quota di appartenenti alla predetta categoria entro il limite del 50%.

Alcuni dei residenti colpiti dalla risoluzione del contratto avevano promosso vari giudizi, nel corso dei quali il giudice adito aveva disposto il rinvio pregiudiziale chiedendo se la nozione di “origine etnica” di cui all'art.2, par. 2, lettere a) b) della direttiva 2000/43 debba essere interpretata nel senso di comprendere anche il gruppo di persone individuato dalla legislazione danese (“immigrati provenienti da paesi non occidentali e loro discendenti”) e se, in caso di risposta positiva, il regime introdotto dal legislatore danese costituisca una discriminazione diretta o indiretta.

La sentenza della CGUE risponde in modo sostanzialmente affermativo ai due quesiti e coglie l'occasione per chiarire nozioni di grande rilievo.

[1] Cfr. A. Guariso, *“La Corte di Giustizia, la “società parallela” e l’etnia come costruzione sociale”*, in questo sito

2.

La prima riguarda l’ambito di applicazione della direttiva 2000/43 per quanto concerne l’accesso ai servizi pubblici, ambito che la direttiva descrive sinteticamente (*“accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l’alloggio”*: così l’art. 3, par.1, lettera h). La sentenza dettaglia con maggior precisione la definizione attraverso il richiamo sia all’art. 57 TFUE (che contiene la definizione di servizi ai sensi del Trattato) sia alla direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno. Sulla base di tali riferimenti la Corte conclude che l’elemento caratterizzante della categoria è l’esistenza di un corrispettivo, anche se inferiore al normale prezzo di mercato e anche in assenza di una finalità di guadagno del soggetto erogatore. La vicenda danese rientrerebbe quindi in tale ambito, poiché gli alloggi venivano forniti a fronte di un corrispettivo.

Da rilevare che la Corte supera anche il possibile ostacolo derivante dall’art. 2, par.2, lettera i) della citata direttiva 2006/123 (a norma del quale quest’ultima non si applica ai *“servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari”*) e ciò perché tale disposizione comporta soltanto che la direttiva non trovi applicazione alle *“attività essenziali per garantire il diritto fondamentale alla dignità umana”* (punto 64) che, come tali, non possono mai essere qualificate come economiche, ma non esclude che la messa a disposizione di alloggi popolari dietro pagamento di un canone possa invece essere considerata come servizio pubblico, con conseguente riconduzione nell’ambito di applicazione della direttiva 2000/43.

3.

La seconda nozione sulla quale la Corte interviene con passaggi di grande rilevanza è quella di *“origine etnica”*, dando così anche risposta a un interrogativo sul quale gli interpreti riflettevano da tempo: e cioè come fosse possibile che la Corte, con la nota sentenza *Feryn* (10.7.1988, C-54/07) avesse al contempo confermato la non applicazione della direttiva 2000/43 alle discriminazioni per nazionalità e al contempo l’avesse ritenuto applicabile al rifiuto di assunzione di lavoratori *“alloctoni”*, laddove detta espressione è normalmente riferita, nel linguaggio comune, proprio ai cittadini stranieri.

La risposta della Corte si muove sostanzialmente in sintonia con le conclusioni dell’avvocata generale Tamara Capeta e rifugge da una classificazione troppo rigida delle varie categorie. E infatti la Corte – dopo aver premesso che in assenza di un rinvio alla legislazione nazionale, la definizione di origine etnica deve essere oggetto nell’intera Unione di un’interpretazione autonoma e uniforme (punto 76) – chiarisce che detta nozione è frutto di una *“combinazione complessa”* di vari fattori all’interno della quale può ben assumere rilevanza sia la nazionalità, sia il paese di nascita e dove quest’ultimo può, a sua volta, *“presentare un legame con la nazionalità, la fede religiosa, la lingua, l’origine culturale e tradizionale o l’ambiente di vita e che quindi può costituire uno degli elementi che possono essere presi in considerazione al fine di determinare l’appartenenza di una persona a un gruppo etnico”* (punto 84).

Si tratta di argomentazioni che attenuano (senza ovviamente annullarla) la differenza tra il fattore *“nazionalità”* o *“origine nazionale”* (espressione che, come noto, si ritrova sia nell’art. 14 CEDU, sia

nell'art. 43, TU immigrazione) e il fattore "origine etnica" e che dunque possono assumere particolare rilievo nell'ordinamento nazionale. Nella disciplina domestica, come noto, i fattori "nazionalità" e "condizione di straniero" sono espressamente considerati solo dal citato art. 43 (e, quanto al primo, anche dal d.lgs. 216/03, ma solo per effetto di una pasticciata e tardiva trasposizione della direttiva 2014/54/UE sulla libera circolazione dei lavoratori) che è tuttavia privo di quelle specificazioni sostanziali e processuali proprie invece della direttiva 2000/43 e del d.lgs. n. 215/03 (si pensi ad es. alla assenza della nozione di molestie), obbligando così la dottrina e la giurisprudenza ad un'opera di razionalizzazione che peraltro può ormai dirsi compiutamente realizzata, pur in assenza di un riordino legislativo: si pensi, in tal senso, all'ormai risolta questione della legittimazione attiva degli enti di cui all'art. 5 d.lgs. 215/03 per il contrasto alle discriminazioni "dello straniero" (Cass. 7.11.2019 n.28745) o alla riconosciuta esistenza di molestie discriminatorie relative al fattore "nazionalità" (Cass.16.8.23 n.24686).

Il prosieguo dell'esame della Corte fornisce poi ulteriori importanti indicazioni sulla nozione comunitaria di origine etnica, che possono essere così sintetizzate:

1. la discriminazione per etnia costituisce sempre una forma di discriminazione razziale e quest'ultima costituisce una forma di discriminazione particolarmente odiosa che, tenuto conto della pericolosità delle sue conseguenze, richiede una vigilanza speciale e una reazione vigorosa da parte delle autorità (punto 79);
2. l'utilizzo di una nozione, come quella utilizzata dal legislatore danese, che può comprendere più origini etniche non esclude la sussistenza di una discriminazione etnica, perché la portata della direttiva 2000/43 non può essere limitata al contrasto della discriminazione di un solo gruppo etnico (punto 101 e 137);
3. il fatto di essere esposti a un rischio aggravato di risoluzione anticipata dei contratti di locazione costituisce sicuramente quella condizione "meno favorevole" che integra appunto una discriminazione, a nulla rilevando che detto rischio finisca per gravare anche su soggetti non appartenenti al gruppo protetto, ma che comunque – come avvenuto nel caso esaminato dalla precedente sentenza CHEZ (16.7.2005, C-83/14) – subiscono un trattamento meno favorevole per il solo fatto di abitare nelle aree a elevata concentrazione di migranti (punto 125) ; iv) al fine di valutare la sussistenza o meno di una discriminazione, il giudice nazionale deve anche considerare se la stessa definizione di area in trasformazione (o addirittura "area ghettizzata") non abbia un carattere offensivo e stigmatizzante, tale da contribuire a perpetuare stereotipi o pregiudizi (punti 126 e 127).

La conclusione, pur sottoposta a ulteriori verifiche che vengono rimesse al giudice del rinvio, è che la esposizione dei residenti nelle aree in questione al trattamento meno favorevole sopra richiamato, possa costituire una discriminazione per origine etnica.

4.

Ancor più rilevante, anche per il rilievo che può assumere per la scelta delle politiche locali, è la parte della sentenza relativa alla possibilità di qualificare la vicenda come discriminazione indiretta.

Quanto alla nozione, la sentenza non sembra aggiungere nulla rispetto a quanto già chiaramente

espresso dalla citata sentenza CHEZ.

I passaggi di rilievo sono invece quelli relativi alle possibili giustificazioni della discriminazione indiretta, che – in prima battuta – sembrerebbero facilmente individuabili, posto che lo scopo perseguito dal legislatore danese era evidentemente quello di evitare la realizzazione di aree abitative con un'eccessiva concentrazione di persone in condizioni di fragilità e marginalità sociale e di favorire così coesione sociale e integrazione.

La disamina sul punto è tuttavia compiuta dalla Corte in modo particolarmente rigoroso, sin dai primi passaggi: in primo luogo laddove osserva che il rischio di una discriminazione etnica va preso molto sul serio, perché può pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del TFUE, *“in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà e di assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentano la partecipazione di tutte le persone indipendentemente dall'origine etnica”* (punto 157).

Non è quindi detto che qualsiasi azione volta a ridistribuire sul territorio la presenza di *“immigrati proveniente da paesi non occidentali”* sia di per sé legittima, essendo necessario esaminare, come di consueto, anche i requisiti della proporzionalità e necessità del mezzo utilizzato; e proprio su questo punto la Corte fornisce indicazioni assai significative al giudice nazionale.

La Corte rileva infatti, in primo luogo, che la possibilità di risoluzione anticipata dei contratti di locazione è prevista per le sole “aree di trasformazione” (quelle con il 50% o più di migranti) mentre nelle “aree vulnerabili”, che pure sono anch'esse caratterizzate da una tipologia di residenti particolarmente fragili, tale facoltà non è prevista, il che getta un'ombra sul fatto che la misura sia veramente proporzionata e necessaria rispetto alla finalità perseguita.

Le affermazioni più forti della Corte sono poi quelle che concludono la disamina: il rispetto del domicilio è un diritto fondamentale della persona, garantito come riflesso del diritto all'art.7 della CDFUE (che sancisce il rispetto alla vita privata e familiare e al domicilio) e *“obiettivi di interesse generale, quale la coesione sociale e l'integrazione non possono essere perseguiti da una misura nazionale senza tener conto del fatto che essi devono essere conciliati con i diritti fondamentali e con i principi interessati da tale misura, quali enunciati dai trattati e dalla Carta, effettuando una ponderazione equilibrata al fine di garantire che gli inconvenienti causati da tale misura non siano sproporzionati rispetto a detti obiettivi”*.

E vi è di più: nel rinviare al giudice nazionale tale esame, la Corte fornisce anche indicazioni sui criteri da utilizzare, segnalando che *“se il domicilio è stato stabilito illegalmente la persona interessata si trova in una posizione meno forte”* (il che, va notato, significa che anche questa persona illegalmente presente nell'alloggio non deve essere totalmente priva di tutela); e che se non è fornita alcuna sistemazione alternativa, l'ingerenza nella vita privata è ancora più grave; e, ancora, che in ogni caso occorre tener conto delle esigenze particolari dell'individuo interessato.

La conclusione è dunque quasi sorprendente se pensiamo che, nel discorso pubblico, l'obiettivo del superamento di situazioni potenzialmente "ghettizzanti" viene semplicisticamente considerato idoneo a giustificare qualsiasi provvedimento, fino allo spostamento forzoso delle persone fragili da un luogo all'altro. La Corte ci ricorda invece che anche tale obiettivo, certo astrattamente legittimo, va sottoposto a una rigorosa verifica dei mezzi utilizzati, valorizzando adeguatamente i diritti e gli interessi che possono risultare pregiudicati dalle azioni svolte, in primo luogo il diritto all'abitazione quale espressione del diritto fondamentale alla tutela della vita privata e familiare, che merita considerazione e persino quando l'alloggio sia ottenuto illegalmente; perché *"la perdita di un alloggio costituisce una delle più gravi violazioni del diritto al rispetto del domicilio"* (punto 122).

La memoria corre così immediatamente all'infinita vicenda degli sgomberi di campi rom all'epoca del decreto "emergenza rom" (DPCM 21.5.2008, poi annullato dal CdS con sentenza 16.11.2011, n. 06050) che non pare proprio potesse ritenersi animato da una così attenta valutazione comparativa, visti i numerosi sgomberi di "campi rom" effettuati senza predisposizione adeguata di soluzioni alternative; ma anche alla "circolare Gelmini" (circolare Ministero dell'Istruzione 8.11.2010, mai revocata, ma rimasta sostanzialmente inattuata) che prevedeva una sorta di "inammissibilità" dell'iscrizione dell'alunno di cittadinanza straniera (proprio in quanto straniero, indipendentemente dalla sua eventuale perfetta conoscenza dell'italiano) ogni volta che la percentuale di stranieri avesse già raggiunto la quota del 30%, senza neppure indicare quale avrebbe dovuto essere il destino dell'alunno rifiutato, salvo peregrinare tra le varie scuole alla ricerca di quella con un minor numero di stranieri.

In relazione a soluzioni così sbrigative, che affasciano spesso il decisore politico, la sentenza 18.12.2025 ha molto da dire.

avv. Alberto Guariso

Leggi la sentenza della Corte di Giustizia [qui](#)

Category

1. Razza, origine etnica e nazionalità / Race, ethnic origin and nationality
2. AI News
3. Teoria della discriminazione / Theory of discrimination
4. Accesso a beni e servizi / Access to goods and services
5. Fattori di discriminazione / Grounds of discrimination

Date Created

Marzo 9, 2026

Author

alberto-guariso