Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 2/2026

L'ABITARE: TRA GEOMETRIE CHIUSE E SPAZI DI INTERAZIONE LA NOZIONE DI ORIGINE ETNICA E IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE NELL'ACCESSO ALL'ALLOGGIO ALLA LUCE DELLA SENTENZA *SLAGELSE* (C-417/23)

di Thomas Casadei e Benedetta Rossi

Abstract: *Il contributo analizza l'intersezione critica tra politiche abitative, piani urbanistici e diritto antidiscriminatorio dell'Unione europea alla luce della fondamentale sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione), 18 dicembre 2025, causa C-417/23, Slagelse Almennyttige Boligselskab. Lo studio esamina la legittimità della normativa danese che impone la riduzione forzosa degli alloggi sociali nelle cosiddette "aree in trasformazione" e, da una prospettiva giusfilosofica, indaga la decostruzione operata dai giudici di Lussemburgo della nozione di "origine etnica". La Corte, riallacciandosi ai precedenti CHEZ e Jyske Finans, conferma una nozione di etnia non limitata alla sola nazionalità ma fondata, al contrario, su una combinazione di fattori culturali, religiosi e ambientali. L'analisi si sofferma, in particolare, sul passaggio in cui la sentenza qualifica l'impiego del criterio «non occidentale» come una forma di discriminazione fondata su un indicatore sostitutivo. Viene inoltre proposto un parallelismo con l'ordinamento italiano, con particolare riferimento alla giurisprudenza costituzionale sui requisiti di residenza prolungata per l'accesso all'ERP. In conclusione, il lavoro delinea l'emergere di un "diritto alla città" europeo, in cui l'abitare è riconosciuto quale presupposto della dignità umana, in opposizione a qualsiasi pratica di segregazione motivata dai governi nazionali mediante una fallace retorica della coesione e integrazione sociale.*

Abstract: *This paper analyzes the critical intersection between housing policies, urban planning, and European Union anti-discrimination law in light of the landmark judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of December 18, 2025, in Case C-417/23, Slagelse Almennyttige Boligselskab. The study examines the legitimacy of Danish legislation mandating the forced reduction of social housing in so-called "transformation areas" and, from a legal-philosophical perspective, the article investigates the deconstruction carried out by the Luxembourg judges regarding the notion of "ethnic origin". Drawing upon the CHEZ and Jyske Finans precedents, the Court confirms a concept of ethnicity that is not limited solely to nationality but is instead grounded in a combination of cultural, religious, and environmental factors. In particular, the analysis focuses on the passage in which the judgment qualifies the use of the "non-Western" criterion as a form of discrimination based on a surrogate indicator. Furthermore, a parallel is drawn with the Italian legal system, with specific reference to constitutional jurisprudence concerning long-term residence requirements for access to public housing (ERP). In conclusion, this work outlines the emergence of a European "right to the city," wherein housing is recognized as a prerequisite for human dignity, standing in opposition to any segregation practices justified by national governments through a fallacious rhetoric of social cohesion and integration.*

© 2017-2026 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

L'ABITARE: TRA GEOMETRIE CHIUSE E SPAZI DI INTERAZIONE LA NOZIONE DI ORIGINE ETNICA E IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE NELL'ACCESSO ALL'ALLOGGIO ALLA LUCE DELLA SENTENZA *SLAGELSE* (C-417/23)[*]

di Thomas Casadei e Benedetta Rossi[**]

SOMMARIO: 1. La sentenza *Slagelse*: un primo inquadramento. – 2. La disciplina delle locazioni pubbliche in Danimarca tra pianificazione urbanistica e parità di trattamento. – 3. Il diritto all'abitare nello spazio europeo. – 4. L'«origine etnica»: un concetto relazionale (e comunque problematico). – 5. La maschera della statistica e la fallacia della "coesione sociale": il test di proporzionalità alla prova della coerenza interna. – 6. Verso un diritto alla città su scala europea? – 7. A mò di conclusione: contro il paradigma della "non occidentalità".

1. La sentenza *Slagelse*: un primo inquadramento

Il rapporto tra politiche migratorie, coesione sociale e diritto all'abitare rappresenta, nel panorama europeo contemporaneo, uno dei terreni di scontro più ricorrenti tra le prerogative sovrane degli Stati membri e i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione in materia di parità di trattamento.

L'occasione per una nuova riflessione[1] su tale tensione è stata offerta dalla pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-417/23, *Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge*.

Al centro del sindacato di legittimità si pone la legislazione danese sugli alloggi pubblici, la quale, nel perseguire un dichiarato obiettivo di «integrazione» e «coesione sociale», ha introdotto meccanismi di riduzione degli alloggi familiari nelle cosiddette «aree in

[*] Il presente contributo è frutto di una riflessione maturata nell'ambito delle attività condotte presso l'Osservatorio migranti del CRID – Centro di ricerca interdipartimentale su discriminazioni e vulnerabilità, Unimore (*https://www.crid.unimore.it/site/home/osservatorio-migranti.html*), di cui sono Responsabile scientifica la Prof.ssa Barbara G. Bello e Coordinatore il Dott. Marco Mondello: ringraziamo entrambi per il dialogo sviluppato in diverse occasioni. L'elaborazione è comune a entrambi ma dovendo procedere ad un'attribuzione dei paragrafi, il primo, il quinto e il sesto possono essere attribuiti a Thomas Casadei e il secondo, il terzo, il quarto, il settimo a Benedetta Rossi.

[**] Thomas Casadei, Professore ordinario di Filosofia del diritto, presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia - Unimore; Direttore del CRID - Centro di ricerca interdipartimentale su discriminazioni e vulnerabilità; Benedetta Rossi, Dottoressa di ricerca in Scienze giuridiche; Coordinatrice per le attività connesse alla promozione/implementazione/rendicontazione delle pari opportunità, Università di Modena e Reggio Emilia – Unimore.

1. La pronuncia in commento si pone in esplicita continuità con il solco interpretativo tracciato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla nozione di «origine etnica» quale concetto autonomo e multidimensionale del diritto dell'Unione. Cfr., in particolare, CGUE (Grande Sezione), 16 luglio 2015, causa C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD*, EU:C:2015:480, punto 46, in cui la Corte ha precisato che tale nozione deriva da una comunanza di nazionalità, fede religiosa, lingua, origine culturale e tradizionale e ambiente di vita. In senso conforme, si veda anche CGUE (Prima Sezione), 6 aprile 2017, causa C-668/15, *Jyske Finans A/S*, EU:C:2017:278, punti 17-20, dove si ribadisce che l'origine etnica non può essere determinata sulla base di un solo criterio (come la nazionalità), ma deve fondarsi su una combinazione di elementi oggettivi e soggettivi. La sentenza *Slagelse* (C-417/23) rappresenta l'approdo di tale percorso, applicando questi criteri alla dicotomia geografico-statistica «occidentale/non-occidentale».

trasformazione», precedentemente note con la locuzione, dal forte sapore stigmatizzante, di «aree ghettizzate difficili».

Il perno della controversia risiede nel criterio statistico utilizzato dal legislatore nazionale per individuare tali zone: una soglia superiore al 50% di «immigrati provenienti da Paesi non occidentali e dei loro discendenti».

Tale previsione solleva inevitabilmente interrogativi profondi circa la configurabilità di una discriminazione, diretta o indiretta, fondata sull'origine etnica, ai sensi della direttiva 2000/43/CE[2].

In particolare, il quesito sottoposto ai giudici di Lussemburgo sfida la tendenza di alcuni ordinamenti nazionali a utilizzare indicatori apparentemente neutri – quali la provenienza geografica o lo *status* di discendente – per operare distinzioni di trattamento che impattano in modo sproporzionato su determinati gruppi etnici.

La questione sollevata dal giudice danese non riguarda semplicemente l'efficacia di un piano di recupero urbano, ma investe la tenuta stessa del principio di non discriminazione di fronte a strategie statali che utilizzano l'alloggio pubblico come leva per una sorta di "ingegneria demografica"[3] di assai dubbia compatibilità con i valori fondanti dell'Unione.

Come osserva la dottrina, l'abitare costituisce il luogo primario dell'appropriazione spaziale, la dimensione cruciale ove si intrecciano identità e territorialità; pertanto, ogni intervento pubblico che condizioni l'accesso alla dimora in base a criteri etnico-geografici configura un'ingerenza non solo sul piano materiale, ma anche ontologico, con un evidente impatto sulla capacità dei soggetti di "sentirsi a casa" nel proprio ambiente di vita.

Per tale ragione, il presente contributo intende analizzare come la Corte di giustizia dell'Unione europea, nel solco di una giurisprudenza sempre più attenta all'effettività dei diritti fondamentali, abbia sostanzialmente decostruito la nozione di "origine etnica"[4],

2. Direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione Europea, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica [pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* L 180 del 19 luglio 2000]. Il preambolo della direttiva recita: «Le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del trattato CE, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà. Esse possono anche compromettere l'obiettivo di sviluppare l'Unione europea in direzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia». Per una disamina, con specifico riferimento al contesto italiano: C. Favilli, *La normativa italiana contro le discriminazioni per motivi di razza e origine etnica alla luce della direttiva 2000/43/CE*, in Th. Casadei (a cura di), *Lessico delle discriminazioni: tra società, diritto e istituzioni*, Diabasis, Reggio Emilia 2008, pp. 207-231. Cfr., anche, A. Mantelero, *Una parità molesta: note alla legge delega per l'attuazione della direttiva 2000/43/CE*, in *Contratto e impresa / Europa*, a cura di F. Galgano e M. Bin, Padova, Cedam, 2001, pp. 934-942; D. Tega, *L'impatto della direttiva 2000/43 e il ruolo dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali*, in Ead., *Le discriminazioni razziali ed etniche: profili giuridici di tutela*, Roma, Armando, 2011. Per un quadro della normativa e della giurisprudenza più rilevante in materia, sia a livello di Unione europea sia a livello nazionale si vedano: C. Favilli, *Materiali per lo studio del diritto antidiscriminatorio*, Firenze, Firenze University Press, 2008; B. Havelková, M. Möschel (eds), *Anti-discrimination law in civil law jurisdictions*, Oxford University Press, Oxford 2019; M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria: fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2020 (sulle discriminazioni nell'accesso all'edilizia pubblica e ai sussidi all'alloggio si vedano in particolare, all'interno del contributo di W. Chiaromonte e A. Guariso, *Discriminazioni e welfare*, pp. 373-376); C. O'Cinneide, J. Ringelheim, I. Solanke (eds.), *Research Handbook on European Anti-Discrimination Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK 2025.

3. In letteratura il riferimento è in genere a J. McGarry, '*Demographic Engineering': The State-Directed Movement of Ethnic Groups as a Technique of Conflict Regulation*, in *Ethnic and Racial Studies*, 4/1998, pp. 613-638.

4. Per una trattazione in chiave analitica: C. Joppke, *Selecting by origin: ethnic migration in the liberal state*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), London 2005.

sottraendola ad automatismi formali e ancorandola, invece, a una valutazione contestuale e multidimensionale, sulla scia di quanto già suggerito, proficuamente, da Max Weber[5].

2. La disciplina delle locazioni pubbliche in Danimarca tra pianificazione urbanistica e parità di trattamento

Prima di addentarsi nel merito della pronuncia, pare opportuno tratteggiare i contorni della vicenda oggetto della sentenza, per poter orientare quanto più possibile puntualmente l'analisi.

La controversia trae origine dal rinvio pregiudiziale disposto dall'Østre Landsret ai sensi dell'articolo 267 TFUE[6], avente come oggetto l'interpretazione della direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone *indipendentemente* dalla razza e dall'origine etnica.

Il nucleo della questione giuridica risiede nella compatibilità con l'impianto valoriale comunitario di una normativa nazionale, e più precisamente quella danese, in materia di alloggi pubblici, la quale introduce un peculiare regime di pianificazione urbanistica e sociale basato su criteri demografici e socio-economici.

Secondo la legislazione della Danimarca, determinati complessi edilizi sono classificati come «aree in trasformazione» qualora si riscontri, oltre a *deficit* di natura occupazionale, reddituale o d'istruzione, una concentrazione superiore al 50% di residenti appartenenti alla categoria definita come «immigrati provenienti da Paesi non occidentali e loro discendenti»[7]. Tale qualificazione normativa comporta l'obbligo inderogabile, per i locatori pubblici e i Comuni, di attuare piani di sviluppo volti a ridurre drasticamente la quota di alloggi pubblici familiari, fissandone il limite massimo al 40% dell'offerta complessiva dell'area.

Prima di scrutinare la natura discriminatoria di tale impianto, la Grande Sezione affronta uno snodo preliminare di fondamentale importanza, riguardante l'ambito di applicazione

5. Cfr. M. Banton, *Max Weber on "Ethnic Communities": A Critique*, in *Nations and Nationalism*, 1/2007, pp. 19-35 e, da ultimo, B.G. Bello, *'Razza' ed etnia nel pensiero di Max Weber*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, 1/2023, pp. 1-26.

6. Ai sensi dell'art. 267 TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea esercita una competenza pregiudiziale volta a garantire l'uniformità interpretativa del diritto unionale. Il meccanismo del rinvio consente (e, nel caso di giurisdizioni di ultima istanza, *impone*) al giudice nazionale di sottoporre alla Corte quesiti riguardanti l'interpretazione dei Trattati ossia la validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni dell'Unione. Si configura così uno strumento di cooperazione orizzontale in cui la Corte di Lussemburgo non dirime la controversia nel merito, ma enuncia il *dictum* interpretativo vincolante per il giudice *a quo* e, per effetto della sua efficacia *erga omnes*, per ogni altra giurisdizione nazionale investita di analoghe questioni.

7. Per completezza, occorre precisare che la normativa danese definisce invece come «area residenziale vulnerabile» un distretto con almeno 1.000 residenti che soddisfi, oltre al citato parametro demografico-geografico, almeno due dei quattro indicatori socio-economici individuati dal legislatore di Copenaghen. Tali criteri, riportanti al punto 13 della pronuncia, attengono: in primo luogo, al livello occupazionale, qualora la percentuale di residenti tra i 18 e i 64 anni che non lavorano o non studiano superi il 40% come media degli ultimi due anni; in secondo luogo, al tasso di criminalità, laddove il numero di condannati per violazioni del codice penale, della legge sulle armi o della normativa sugli stupefacenti sia pari o superiore al triplo della media nazionale (calcolata su base biennale per 10.000 residenti sopra i 15 anni); in terzo luogo, al livello di istruzione, nel caso in cui la quota di abitanti tra i 30 e i 59 anni in possesso del solo titolo della scuola dell'obbligo superi il 60%; infine, al livello di reddito, se il reddito lordo medio dei residenti tra i 20 e i 59 anni (esclusi gli studenti) risulti inferiore al 55% del reddito lordo medio della medesima fascia d'età a livello regionale. L'esplicitazione di tali indici oggettivi è particolarmente utile in chiave critica: essa dimostra come l'ordinamento nazionale disponga già di accurati parametri per misurare il disagio sociale o l'illegalità, rendendo ancor più evidente l'arbitrarietà della "soglia etnica" del 50%, la cui attivazione trasforma un legittimo intervento di recupero urbanistico in un'operazione di ingegneria demografica e omogeneizzazione culturale forzata.

materiale della direttiva 2000/43/CE (punti 50-67). La Corte compie un'operazione interpretativa che si muove lungo il crinale dell'art. 57 TFUE e della direttiva 2006/123/CE (relativa ai servizi nel mercato interno), qualificando l'alloggio pubblico come un servizio di natura economica (punti 59-62). I giudici di Lussemburgo chiariscono che la natura sociale dell'attività, l'assenza di uno scopo di lucro in capo alle organizzazioni di edilizia sociale (*almennyttige boligorganisationer*) e la definizione di canoni d'affitto al di sotto dei valori di mercato non sottraggono tali prestazioni alla logica del mercato unionale, configurando comunque un'attività economica svolta a fronte di una controprestazione finanziaria[8].

Più specificatamente, le vicende fattuali che hanno originato il contenzioso, al centro di queste pagine, riguardano due specifici insediamenti: il complesso di Ringparken nel Comune di Slagelse, situato nella regione della Selandia, e quello di Mjølnerparken a Copenaghen.

Nel caso di Ringparken, il locatore pubblico Slagelse Almennyttige Boligselskab (SAB), nell'ambito della vendita di un'ala del complesso a privati, ha proceduto alla risoluzione di diciassette contratti di locazione, motivando tale atto con l'impossibilità dei conduttori di soddisfare le condizioni di permanenza approvate dall'amministrazione locale.

Parallelamente, nel quartiere di Mjølnerparken, i residenti hanno impugnato l'approvazione del piano di sviluppo ministeriale, contestando la legittimità della vendita forzosa dei blocchi edilizi in cui risiedono.

In entrambi i casi, gli inquilini ricorrenti – molti dei quali rientrano nella suddetta categoria di soggetti nati in Paesi non occidentali o discendenti di questi – lamentano che la normativa nazionale operi una distinzione fondata su criteri che, pur se formalmente basati sulla provenienza geografica degli avi, costituiscono nei fatti un elemento inscindibile dall'origine etnica.

Il giudice del rinvio, investito del compito di valutare la legittimità delle risoluzioni contrattuali e dei piani di sviluppo, ha dunque interrogato la Grande Sezione della Corte di giustizia affinché chiarisca se la soglia del 50% di residenti «non occidentali» rappresenti una discriminazione diretta o indiretta ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2000/43/CE.

La questione centrale attiene alla possibilità che la nozione di origine etnica possa essere estesa a criteri di classificazione statistico-geografica che finiscono per determinare, in modo sistematico, uno svantaggio o una differenza di trattamento nell'accesso e nel mantenimento del diritto all'abitazione per un gruppo protetto.

La legge danese[9], oggetto della pronuncia della Corte, impone l'adozione di piani di sviluppo urbano con l'obiettivo di ridurre entro il 1° gennaio 2030 la percentuale di alloggi pubblici familiari nelle cosiddette aree in trasformazione, di cui si è fatto cenno sopra.

8. Inoltre, nei punti 64-65 della decisione, la Corte esclude recisamente l'applicabilità dell'esenzione prevista per gli "alloggi popolari" dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della citata direttiva 2006/123. Sebbene tale disposizione escluda l'edilizia sociale dal campo di applicazione della direttiva servizi, i giudici precisano che tale deroga non può estendersi alla direttiva antidiscriminatoria 2000/43, il cui articolo 3 include espressamente l'accesso ai beni e servizi a disposizione del pubblico, «compresi gli alloggi». Questo passaggio tecnico-dogmatico è di estremo interesse in una prospettiva critica: esso rafforza e convalida quella lettura in chiave di *commodification* ("mercantilizzazione") del patrimonio pubblico a cui l'intera vicenda allude. Per apprestare lo scudo antidiscriminatorio, il sistema europeo si trova costretto a sussumere una funzione tipica dello Stato sociale (il *welfare* abitativo) entro le categorie concettuali dello scambio economico e della prestazione di servizi, svelando l'intrinseca ambivalenza del modello di integrazione europea.

9. La normativa danese sugli alloggi pubblici – lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (almenboligloven) [decreto di codificazione n. 1877 relativo in particolare agli alloggi pubblici (legge sugli alloggi pubblici)], del 27 settembre 2021 – disciplina le c.d. «aree residenziali vulnerabili» e le «aree in trasformazione», individuate sulla base di criteri socio-

Ricostruendo l'evoluzione terminologica che ha interessato la normativa danese – passata dalla cruda locuzione di «aree ghettizzate» (*ghettoområder*) a quella, apparentemente tecnico-burocratica, di «aree in trasformazione» (*områder under omvæltning*) – appare evidente che tale scelta semantica non possa intendersi come un mero esercizio di *politically correct*, ma riveli un'aporia di fondo[10]: l'uso del fattore etnico come predittore di un certo "fallimento" sociale.

Il legislatore di Copenaghen ha cristallizzato una presunzione legale secondo cui la concentrazione di soggetti "non occidentali" sia *ex se* generatrice di "società parallele" (*parallelsamfund*). Tale categorizzazione, introdotta formalmente con la legge n. 1187 del 2018, e successivamente modificata nel 2020 e 2023, costituisce il tentativo di tradurre in parametro normativo un pregiudizio culturale di lunga data.

In questa prospettiva, la risoluzione del contratto di locazione non interviene come sanzione per condotte individuali (criminalità o insolvenza), ma come operazione di chirurgia urbanistica volta a "diluire" l'etnia – nozione che resta sempre assai problematica[11] – per favorire una supposta coesione imposta dall'alto.

Il paradosso giuridico è evidente: si tenta di integrare il "diverso" espellendolo dal proprio contesto abitativo, scambiando la prossimità fisica per mancata assimilazione culturale.

Seguendo questa via, lo Stato danese non regola semplicemente il territorio, ma produce soggetti etnici attraverso la loro redistribuzione spaziale.

Lo spazio diventa così una sorta di dispositivo di sicurezza che calcola, prevede e neutralizza la presenza del "non-occidentale" come fattore di rischio sociale.

La violenza, prima di tutto simbolica, di questa operazione risiede nella cristallizzazione della differenza in identità, fissa e immutabile.

Quando il legislatore prescrive che un quartiere che supera il 50% di residenti "non occidentali" sia dichiarato "area in trasformazione", non sta descrivendo un fenomeno, ma performando una realtà: sta decretando che tale spazio sia, *a priori*, patologico. La città viene suddivisa in zone "sane" e zone "malate", ove la malattia è identificata con la presenza stessa del corpo non-bianco, non-occidentale.

A tal proposito, diviene doveroso interrogare il criterio della "non occidentalità"[12].

---

economici e demografici, tra cui elevata disoccupazione, basso livello di istruzione, criminalità e forte presenza di immigrati provenienti da Paesi non occidentali. In tali aree, qualora per cinque anni consecutivi ricorrano le condizioni previste dalla legge, le autorità comunali e i locatori pubblici sono tenuti ad adottare piani di sviluppo finalizzati a ridurre entro il 2030 la quota di alloggi pubblici familiari al massimo al 40% del totale degli alloggi presenti nell'area. A tal fine, la legge consente la cessione di immobili a soggetti privati, subordinandola alla risoluzione dei contratti di locazione dei residenti che non soddisfino i criteri fissati dal Consiglio comunale; inoltre, il Comune può imporre ai locatori la cessazione dei contratti stipulati in violazione di tali criteri e ordinare l'attuazione dei piani di sviluppo approvati dal Ministro competente, v. punti 11-20 della sentenza *Slagelse Almennyttige Boligselskab*.

10. Sull'importanza del linguaggio nell'ambito dell'analisi delle discriminazioni si veda S. Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto, profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, Torino, Giappichelli, 2015.

11. Come è stato efficacemente spiegato: R. Gallissot, M. Kilani, A. Rivera, *L'imbroglio etnico: in quattordici parole-chiave*, Bari, Dedalo, 2012 (si tratta della quarta ristampa aggiornata e corretta).

12. Il criterio "occidentale/non occidentale" si evince dai punti 96-98 della sentenza in esame, laddove è considerato "immigrato" il soggetto nato all'estero da genitori che non siano nati in Danimarca e cittadini danesi; è invece qualificato come "discendente" chi, pur nato in Danimarca, abbia genitori che non soddisfano tali requisiti oppure che, pur avendo acquisito la cittadinanza danese, conservino anche una cittadinanza straniera. La nozione di "Paesi occidentali" comprende gli Stati membri dell'Unione europea e alcuni altri Stati europei e anglosassoni (tra cui Regno Unito, Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda), mentre tutti gli altri Stati sono classificati come "Paesi non occidentali".

La dicotomia Occidente/Non-Occidente, lungi dall'essere una descrizione geografica neutrale, è una costruzione epistemologica assai risalente nella storia europea[13].

La sua riproposizione in chiave abitativa riattiva pertanto, sotto una veste "secolarizzata", una logica di esclusione che il diritto antidiscriminatorio dell'Unione[14] si propone precisamente di superare prevenendo e contrastando la cristallizzazione di gerarchie tra gruppi. Proprio per questo, la compatibilità di leggi come quella danese con il diritto antidiscriminatorio europeo deve essere valutata non solo alla luce della loro formulazione formale, ma anche dei loro effetti concreti e del contesto storico-sociale in cui esse si inseriscono[15].

3. Il diritto all'abitare nello spazio europeo

La vicenda delle «aree in trasformazione» danesi non è un caso isolato di gestione urbanistica, ma si inserisce in un quadro europeo ove il diritto all'abitare oscilla tra riconoscimento sociale e fragilità sul piano giuridico.

Se, come si è visto, la normativa di Copenaghen utilizza l'alloggio come strumento di "ingegneria demografica", è necessario interrogarsi su quale sia l'odierna consistenza del diritto all'abitare nel sistema multilivello europeo per comprendere come tale diritto possa opporsi a logiche di segregazione[16].

Guardando al caso di specie, preme precisare come in ambito europeo si riscontra un atteggiamento a favore di una lettura *forte* del diritto all'abitare, declinato come posizione soggettiva con un contenuto essenziale solido: siffatta connotazione trova la sua dimensione applicativa nel diritto per ogni soggetto a disporre di un'abitazione dignitosa, in grado di soddisfare i bisogni dell'individuo e, al contempo, quelli famigliari.

L'Unione europea, pur non vantando competenza esclusiva con riferimento a tale diritto, lo interpreta giuridicamente come condizione preliminare e necessaria alla promozione della giustizia sociale, alla lotta all'esclusione e al contrasto dei fenomeni discriminatori[17].

In ragione di ciò, il diritto all'abitazione, pur non essendo espressamente previsto nel testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), è stato, e tutt'ora è, oggetto di

13. Resta fondamentale, a tal riguardo, l'opera assai nota di E. Said, *Orientalismo: l'immagine europea dell'Oriente* (1978), Milano, Feltrinelli, 2023.

14. Per un inquadramento teorico si veda: E. Consiglio, *Che cosa è la discriminazione? Un'introduzione teorica al diritto antidiscriminatorio*, Torino, Giappichelli, 2020.

15. Per una disamina: E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, 3/2016, pp. 337-422; Ead., *Il diritto all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Roma, Jovene, 2017; M.G. Della Scala, S. Santangelo (a cura di), *Diritto all'abitare e questione abitativa*, Torino, Giappichelli, 2023; E. Cavasino, *Il diritto all'abitazione tra principio costituzionale di eguaglianza e regola UE sulla parità di trattamento. Oltre la disapplicazione e verso l'europeizzazione del parametro di costituzionalità?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2/2025, pp. 309-333; M. Tuozzo, *I fondamenti costituzionali del diritto all'abitare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025. Per un inquadramento si veda anche l'ormai classico: U. Breccia, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffré, 1980.

16. Si riprendono qui di seguito alcune considerazioni svolte in B. Rossi, *Il diritto all'abitare e la questione abitativa in una prospettiva giusfilosofica*, Tesi elaborata nell'ambito del Corso di Dottorato in Scienze giuridiche (XXXVII ciclo - Tutor scientifico: Prof. Gf. Zanetti), Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia - UNIMORE, discussa in data 14 aprile 2025.

17. Cfr. R.A. Albanese, *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti europee*, in *Politica del diritto*, 1/2023, pp. 33-76. Per una trattazione più ampia nel contesto internazionale si può vedere: W.A. Schabas, *The International legal order's colour line: racism, racial discrimination, and the making of international law*, Oxford, Oxford University Press, 2023.

numerose pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)[18]: da qui la centralità della matrice giurisprudenziale nell'affermazione e nella tutela del diritto all'abitare a livello comunitario.

Attraverso un'operazione ermeneutica che conosce un'interpretazione estensiva dell'art. 8 della CEDU – il quale, come noto, positivizza il diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza per tutti i cittadini europei – la Corte ha riconosciuto il diritto alla casa, senza però formalizzare alcun obbligo positivo in capo ai singoli Stati membri[19].

Tale disposizione di legge ha certamente una *connotazione civilistica*, tutelando di fatto l'abitazione da interferenze e ingerenze esterne, e più precisamente pubbliche, salvo in casi previsti dalla legge, specificatamente tipicizzati nel dettato normativo.

Anche se non immediatamente deducibile, siffatta tutela civilistica vanta, tuttavia, anche significative *ricadute sociali*: in letteratura emerge chiaramente come la sfera dei diritti sociali ed economici non possa considerarsi completamente separata da quella dei diritti civili e politici ma, anzi, si afferma come le due dimensioni conoscano numerosi punti di contatto e, per certi versi, di *interdipendenza*[20] nella lotta al disagio e alla precarietà abitativa, specialmente con riferimento ai soggetti in condizioni di maggiore vulnerabilità, assicurando soluzioni di tutela effettiva della loro dignità in quanto esseri umani[21].

Oltre all'art. 8, preme evidenziare come anche all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, denominato *Protezione della proprietà*, si sancisce come «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni […]»: in ragione di tale previsione, i giudici di Strasburgo – chiamati a pronunciarsi su questioni connesse alla tutela del diritto all'abitazione – hanno adottato una linea interpretativa a maglie larghe del lemma *bene*, mostrando consapevolezza delle implicazioni civili, economiche e sociali della casa.

Leggendo la pronuncia Slagelse[22], si evidenzia una tendenza a voler superare la tradizionale timidezza dei cataloghi storici, offrendo una tutela integrata: accanto all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) – che presidia il domicilio dalle ingerenze pubbliche – acquistano una diretta valenza precettiva e congiunta l'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), relativo al rispetto della vita privata, familiare e del domicilio, e l'art. 21 della stessa Carta, che sancisce il divieto di discriminazione.

18. Si vedano almeno *Connors c. Regno Unito*, *McCann c. Regno Unito*, *Winterstein e altri c. Francia*, ma anche *Garib c. Olanda*, relativo alle restrizioni all'accesso all'alloggio imposte in alcuni quartieri urbani svantaggiati della città di Rotterdam, in cui la Grande Camera della Corte EDU non ha ritenuto violato l'art. 2 del Protocollo n. 4 CEDU (libertà di circolazione e scelta della residenza). Ciò perché la politica adottata perseguiva l'obiettivo legittimo di contrastare il degrado urbano e favorire l'integrazione sociale. Tuttavia, la Corte ha sottolineato che restrizioni di questo tipo devono essere proporzionate, temporanee e accompagnate da adeguate garanzie procedurali, specie quando incidano su persone economicamente vulnerabili.

19. European Court of Human Rights, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, Right to respect for private and family life, home and correspondence*, 31 August 2025. Per un'ampia trattazione: J. Hohmann, *The right to housing: Law, concepts, possibilities*, London, Bloomsbury Publishing, 2013.

20. Proprio l'interdipendenza tra la dimensione *civile* del domicilio e quella *sociale* dell'integrazione rende la soglia statistica danese non un semplice calcolo urbanistico, ma una potenziale lesione della sfera ontologica della persona.

21. Su questi profili si veda P. Chiarella, *Lo spazio della felicità e il diritto alla casa: la rilevanza pubblica di una dimensione privata*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 1/2025, pp. 63-81. Cfr., anche, F. Nugnes, *Povertà abitativa e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2024.

22. Il testo integrale della sentenza è disponibile sul portale istituzionale *InfoCuria* al seguente indirizzo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-417/23.

La portata operativa di questo plesso normativo emerge con chiarezza nella sentenza *Slagelse*, in cui la Corte di giustizia (punti 144-174) formalizza un rigoroso e stringente test di proporzionalità articolato in tre fasi sequenziali per vagliare la legittimità delle misure nazionali, offrendo al diritto all'abitare un apparato di garanzie concrete e non solo declamatorie.

La prima fase del test attiene al requisito della coerenza e della sistematicità intrinseca della misura. Nei punti 161-163 della pronuncia, la Corte fa cadere la logica del legislatore danese evidenziando una palese asimmetria di trattamento: la normativa impone piani di sviluppo drastici (riduzione degli alloggi pubblici, sfratti o demolizioni) per le «aree in trasformazione», ma esenta da tali obblighi le cosiddette «aree vulnerabili», pur a fronte di identici indici di degrado socio-economico (disoccupazione, reddito, istruzione). L'unica reale variante per l'attivazione della misura restrittiva risiede nel superamento della soglia del 50% di immigrati "non occidentali". Tale incoerenza sistematica svela come il criterio prescelto non sia genuinamente finalizzato all'obiettivo proclamato della coesione sociale, fallendo così il primo vaglio di idoneità.

Il secondo livello della griglia si spinge a scrutinare la proporzionalità dell'atto estintivo del rapporto locativo, recependo e integrando nel diritto dell'Unione i celebri criteri *Winterstein* elaborati dalla giurisprudenza della Corte EDU (punti 171-173). La CGUE rammenta che la perdita dell'alloggio è la lesione più grave del diritto al rispetto del domicilio (*ex* art. 7 Carta e art. 8 CEDU). Pertanto, lo sfratto o la rimozione coattiva richiedono un esame individualizzato che ponderi: a) la legalità e la stabilità dell'occupazione pregressa; b) la disponibilità tempestiva di un alloggio alternativo idoneo; c) l'appartenenza dei soggetti a un gruppo socialmente svantaggiato o etnicamente protetto.

Infine, nella terza fase dello scrutinio (punto 174), la Corte introduce un elemento di attenuazione che modula il test di necessità: l'ingerenza nei diritti tutelati dall'art. 7 della Carta può ritenersi proporzionata solo se lo Stato garantisce il ricollocamento effettivo e tempestivo dei residenti sfrattati in alloggi di qualità equivalente e in condizioni non meno favorevoli, preservando i legami familiari e sociali dei nuclei coinvolti.

Preme precisare che la Corte EDU non si è mai spinta a sancire un obbligo in capo ai singoli Stati firmatari di fornire un'abitazione per coloro che non ne dispongono o che si trovano in condizioni di disagio economico e/o sociale. Questo anche perché, in senso più ampio, dalla CEDU non discendono obblighi di risultato, bensì obbligazioni di mezzi traducibili in un impegno da parte dello Stato.

Attraverso l'apparato operativo tracciato nella sentenza, come si è descritto, il diritto all'abitare nello spazio europeo smette di essere un'obbligazione di soli mezzi o una mera aspirazione programmatica. La pronuncia *Slagelse* dimostra che, sebbene non sussista in capo agli Stati un obbligo incondizionato di risultato nel fornire un alloggio a chiunque, esiste comunque un limite assiologico e procedurale invalicabile: lo Stato non può piegare le politiche abitative a forme di omogeneizzazione culturale forzata o a discriminazioni geografico-etniche.

Se l'abitare è il luogo dell'identità[23], la griglia di proporzionalità apprestata dai giudici di Lussemburgo chiarisce che la tutela del domicilio non può essere sacrificata sull'altare di una coesione sociale presunta e incoerente, trasformando la casa da presupposto per l'inclusione a premio escludente.

23. Su questo profilo si può vedere, a titolo esemplificativo, E. Coccia, *Filosofia della casa. Lo spazio domestico e la felicità*, Torino, Einaudi, 2021.

4. L'«origine etnica»: un concetto relazionale (e comunque problematico)

Il cuore dogmatico della pronuncia risiede nel netto rifiuto di una visione essenzialista o burocratica dell'etnia.

La Corte di giustizia opera una decostruzione radicale del criterio della etnica come base della cittadinanza: essere "etnicamente diversi" non è una condizione statica certificata dal passaporto, ma un'esperienza relazionale che si manifesta attraverso la lingua, le tradizioni, la religione e, soprattutto, la percezione sociale. Si tratta dunque di un tratto culturale e relazionale, in costante mutamento, che non può essere ricondotto a perimetri rigidi e a geometrie fisse, e che va sempre preso in esame con la massima cautela, dato il suo carattere problematico.

Nella sentenza *Slagelse*, tuttavia, il passo ulteriore è significativo poiché la Corte opera nel solco di una giurisprudenza ormai consolidata: la nozione di "origine etnica" non è un perimetro rigido, ma un concetto ampio che integra fattori culturali e ambientali[24].

L'elemento di più spiccata innovazione dogmatica della pronuncia risiede nella configurazione del criterio come "pluri-etnico" (punti 101-104 e 135-140). La Grande Sezione scardina l'assunto secondo cui, per integrare una discriminazione, una misura debba colpire un'unica e specifica etnia storicamente determinata. Al contrario, il divieto unionale si attiva anche quando la disposizione nazionale generi svantaggi per una costellazione di gruppi etnici differenti, aggregati artificialmente sotto un'unica macro-categoria residuale.

Sul versante della discriminazione diretta (punti 101-104), la Corte valorizza il precedente *Feryn* (punto 103), rammentando come già in quel caso l'uso del termine collettivo "alloctoni" fosse stato ritenuto idoneo a fondare una presunzione di discriminazione, poiché idoneo a tracciare una linea di demarcazione tra l'*ingroup* (gli autoctoni) e una massa indistinta di *outgroups* percepiti come etnicamente alieni. Sotto questo profilo, il parametro danese dei "non occidentali" replica esattamente questa dinamica escludente.

Il medesimo approccio pluralistico viene blindato dalla Corte anche sul piano della discriminazione indiretta (punti 135-140) attraverso un'articolata interpretazione multilinguistica della direttiva 2000/43/CE. Analizzando l'espressione «determinata origine etnica» (punti 136-138) – e confrontando la versione francese o italiana con quella danese (*bestemt*) –, i giudici di Lussemburgo chiariscono che l'aggettivo non va inteso in senso numerico-restrittivo. "Determinata" non significa "una sola", bensì "identificabile" rispetto al gruppo di controllo maggioritario.

Ciò permette ai giudici di decostruire l'intero impianto classificatorio che subordina il diritto all'abitare alla provenienza geografica, svelando come criteri statistici apparentemente neutri agiscano, in realtà, come indicatori se non sostitutivi, comunque riconducibili negli effetti all'etnia.

L'aspetto più significativo dell'interpretazione dei giudici di Lussemburgo è l'estensione della tutela ai "discendenti": la Corte riconosce che la discriminazione può colpire anche chi

24. Ciò posto, la Corte ha già dichiarato che la nozione di «origine etnica», ai sensi di tale direttiva, deriva 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 veda a tal proposito la sentenza del 15 luglio 2015 *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, punto 46, e la sentenza del 6 aprile 2017, *Jyske Finans*, C-668/15, EU:C:2017:278, punto 17, già richiamate nella presente trattazione.

è cittadino dello Stato membro da generazioni, qualora l'ordinamento continui a categorizzarlo attraverso il "Paese di nascita dei genitori"[25].

La sentenza della Corte del 18 dicembre 2025 pone in luce che il criterio del 50% di "non occidentali" non è un indicatore sociologico neutro, ma un «setaccio etnico» che separa i cittadini in classi differenziate. L'etnia diventa così una "colpa d'origine" da cui il diritto dell'Unione deve proteggere l'individuo, impedendo che lo Stato trasformi l'albero genealogico in una variabile di esclusione sociale.

Non è pertanto necessario che il legislatore dichiari esplicitamente una gerarchia razziale per individuare una precisa forma di discriminazione; è sufficiente che utilizzi *proxy* geografici per ottenere un impatto selettivo su gruppi etnici che vengono in tal modo esplicitamente stigmatizzati. La Corte afferma così un principio cardine: l'effetto reale sostituisce l'intenzione dichiarata.

Il dispositivo della sentenza, sotto questo profilo, è molto netto ed evidenzia una discriminazione sia *diretta* sia *indiretta*[26].

L'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea, del 29 giugno 2000, attuando il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, delinea precise indicazioni: una normativa nazionale che prevede l'obbligo di adottare piani di sviluppo destinati a ridurre la percentuale di alloggi pubblici familiari in aree residenziali (caratterizzate, tra l'altro, dal fatto che, negli ultimi cinque anni, la percentuale degli «immigrati provenienti da Paesi non occidentali e dei loro discendenti» residenti in tali aree ha superato il 50%), costituisce una *discriminazione diretta*, qualora risulti che l'adozione di tale normativa nazionale è fondata sulle origini etniche della maggioranza degli abitanti di tali aree residenziali e che detta normativa nazionale ha come conseguenza che tutti gli abitanti delle stesse siano oggetto di un trattamento meno favorevole rispetto a quello di cui sono oggetto gli abitanti di aree residenziali comparabili, ma in cui la percentuale di tali «immigrati provenienti da Paesi non occidentali e dei loro discendenti» non ha superato il 50%.

Il provvedimento costituisce poi una *discriminazione indiretta*, ai sensi di detto articolo 2, paragrafo 2, lettera b), qualora risulti, da un lato, che la stessa normativa nazionale, pur essendo formulata o applicata, apparentemente, in modo neutro, vale a dire in considerazione di fattori diversi da quello dell'origine etnica, ha l'effetto di mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone appartenenti a determinati gruppi etnici e, dall'altro, che la normativa nazionale considerata non rispetta, ai fini della realizzazione dell'obiettivo imperativo di interesse generale da essa perseguito, il principio di proporzionalità.

5. La maschera della statistica e la fallacia della "coesione sociale": il test di proporzionalità alla prova della coerenza interna

Uno degli aspetti più rilevanti dell'analisi è il superamento della distinzione formale tra discriminazione diretta e indiretta.

Spesso, i governi nazionali si trincerano dietro la "neutralità" dei dati statistici (nel caso di specie la quota del 50%) per negare l'intento discriminatorio. Tuttavia, la Corte stabilisce

25. Per un'ampia trattazione sia consentito rinviare a: Th. Casadei, L. Pierini, B. Rossi (a cura di), *Sconfinamenti. Confronti, analisi, ricerche sulle "seconde generazioni"*, Torino, Giappichelli, 2023.

26. Cfr. CGUE (Grande Sezione), 18 dicembre 2025, causa C-417/23, *Slagelse Almennyttige Boligselskab*, ECLI:ECLI:EU:C:2025:1017, punto 1 del dispositivo.

un principio cardine: se un criterio è inscindibilmente connesso all'origine etnica, la discriminazione è diretta.

Per accertare tale connessione, la sentenza invita a un'indagine "archeologica" nei lavori preparatori. Se emerge che la *voluntas legis* era quella di colpire gruppi specifici per la loro supposta resistenza ai "valori occidentali", la maschera della statistica cade. La soglia del 50% non è più un indicatore sociologico, ma un "setaccio etnico" che separa i cittadini in classi di serie A e di serie B sulla base di tratti immutabili, fissi, dati una volta per tutte, configurando così una violazione insanabile del divieto di discriminazione diretta[27].

In questo alveo dogmatico, come rimarcato dal dispositivo e dal punto 129, la qualificazione di discriminazione diretta è di per sé conclusiva: una volta accertata la natura discriminatoria del criterio, il giudizio si arresta e non vi è alcuno spazio per uno scrutinio di giustificazione, poiché nessuna finalità legittima può sanare un trattamento sfavorevole direttamente basato sul fattore etnico.

Il quadro muta radicalmente nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio escluda la sussistenza di una discriminazione diretta. Come chiarito esplicitamente al punto 130 della decisione, è solo in via sussidiaria e subordinata che l'autorità giurisdizionale nazionale «dovrà ancora esaminare se tale normativa possa costituire una discriminazione indiretta».

La giurisprudenza della Corte in materia di discriminazione indiretta ha sempre richiesto che il ricorrente dimostri: a) l'esistenza di un criterio apparentemente neutro; b) l'impatto sproporzionato su un gruppo protetto; c) l'assenza di obiettivo giustificato[28].

È proprio sul terreno dei criteri "apparentemente neutri" che si può instaurare un parallelismo tra il caso danese e quello italiano[29], pur avvertendo la necessaria cautela metodologica di distinguere i diversi piani dogmatici su cui operano i rispettivi parametri di giudizio.

Se in Danimarca si utilizza la percentuale etnica del quartiere, in Italia si è fatto leva sulla "residenza protratta". Il raffronto, pertanto, non poggia su un'identità di qualificazione giuridica – atteso che le barriere italiane non vengono censurate come discriminazioni etniche in senso stretto – bensì sulla comune attitudine delle due giurisprudenze a smascherare l'uso strumentale di requisiti extra-funzionali rispetto ai bisogni che i servizi intendono soddisfare. Come la CGUE nella sentenza *Slagelse* invita a smascherare i criteri "inscindibilmente connessi" all'origine etnica, così la Corte costituzionale italiana è intervenuta ripetutamente per dichiarare l'illegittimità di tali barriere temporali.

A questo riguardo, si pensi alla sentenza n. 147 del 2 luglio 2024, che ha rimosso l'obbligo dei cinque anni di residenza in Piemonte per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica,

27. Sul divieto di discriminazione si veda, in generale, M. Barbera, *Principio di Eguaglianza e divieti di discriminazione*, in M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria: fonti, strumenti, interpreti*, cit., pp. 5-84.

28. La struttura del test per la discriminazione indiretta è stata consolidata dalla Corte di giustizia attraverso una giurisprudenza costante che interpreta l'art. 2, par. 2, lett. b), della direttiva 2000/43/CE. Cfr. CGUE (Grande Sezione), 18 dicembre 2025, causa C-417/23, *Slagelse Almennyttige Boligselskab*, punti 130-134, dove la Corte ribadisce che: i) il criterio deve essere applicato in modo neutro, ossia in considerazione di fattori diversi dalla caratteristica protetta e ad essa non equivalenti (punto 132; cfr. CGUE, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, cit., punti 93 e 109); ii) deve sussistere un «particolare svantaggio» per le persone di una determinata origine etnica (punto 134; cfr. CGUE, 15 novembre 2018, causa C-457/17, *Maniero*, punto 47); iii) la misura deve essere oggettivamente giustificata da una finalità legittima e i mezzi devono essere appropriati e necessari (punto 131). Per i principi generali sulla legittimità dell'obiettivo, si vedano anche CGUE, causa C-54/07, *Feryn*, cit., e CGUE, causa C-188/15, *Bougnaoui*, cit.

29. Per uno sguardo d'insieme A. Alietti (a cura di), *Razzismi, discriminazioni e disuguaglianze: analisi e ricerche sull'Italia contemporanea*, Milano-Udine, Mimesis, 2017. Cfr., anche, C. Bartoli, *Razzisti per legge: l'Italia che discrimina*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

definendolo irragionevole rispetto alla funzione sociale dell'ERP. La Corte ha osservato, in proposito, che il diritto all'abitazione è un requisito essenziale della dignità umana e che l'introduzione di soglie rigide di accesso, del tutto sganciate dalla valutazione dello stato di bisogno, contraddice la funzione sociale stessa del servizio pubblico, finendo per discriminare proprio i soggetti più fragili e mobili[30].

Questa convergenza giurisprudenziale – tra Corte del Lussemburgo e Corte costituzionale italiana – delinea una nuova gerarchia dei diritti: il *bisogno abitativo*[31], in quanto strumentale al soddisfacimento di bisogni primari della persona, non può essere subordinato a criteri di "anzianità di presenza" o di "provenienza geografica".

La casa emerge dunque come la «cartina di tornasole» per vagliare e valutare «l'efficacia (o il fallimento) degli attuali processi di governo del territorio e riflettere su come rendere gli spazi urbani più equi, giusti e vivibili per tutti»[32]: un sistema che nega l'alloggio a chi si sposta per lavoro o a chi proviene da una determinata area geografica non promuove la coesione sociale, ma sta istituzionalizzando la marginalità.

L'analisi comparata tra i due tipi di provvedimento – la discriminazione "statistica" danese e la discriminazione "burocratica" italiana – soffrono della medesima "patologia": l'idea che l'integrazione sia un premio da concedere *ex post* a chi è già integrato, anziché un processo facilitato *ex ante* dall'accesso a una dimora dignitosa.

Tanto il criterio danese del 50% "non occidentali", quanto il requisito italiano dei 5 anni di residenza, presuppongono – entro una logica di "assimilazione" – un soggetto già stabilizzato, come condizione per l'accesso a un bene che, viceversa, dovrebbe fungere da strumento per rendere possibili interazioni e relazioni negli spazi della città. Si configura così una circolarità perversa: l'abitare dignitoso diventa premio dell'integrazione, non premessa per una *buona convivenza*.

L'argomento della "coesione sociale" funge spesso da clausola in bianco per giustificare restrizioni ai diritti fondamentali. La Corte, tuttavia, introduce un rigoroso sindacato di coerenza sistematica.

In chiave critica, si osserva che la normativa danese fallisce *in toto* il test di proporzionalità nel momento in cui tratta in modo asimmetrico aree con identici indici di degrado (disoccupazione, istruzione, reddito), discriminandole solo sulla base della composizione etnica dei residenti[33].

30. Corte cost., 25 luglio 2024 (dep. 2 luglio 2024), n. 147. La sentenza si pone in continuità con l'orientamento già espresso nelle precedenti decisioni n. 44/2020, n. 77/2023 e n. 145/2023, consolidando il principio secondo cui la residenza protratta non costituisce un indice ragionevole di stanzialità né di bisogno. Da segnalare, in particolare, come la Corte confermi che l'unica rilevanza attribuibile alla pregressa presenza sul territorio sia quella che si congiunge con la considerazione del bisogno (e dunque l'anzianità di presenza nella graduatoria): il che costituisce un'indicazione per il legislatore regionale piemontese che, con la riforma del 2024 (l.r. n. 2/2024), ha inteso al contrario valorizzare la residenza pregressa in quanto tale, a prescindere dal bisogno.

31. Si tratta di un tema che non è oggetto dell'interesse che meriterebbe e sul quale si rimanda a P. Chiarella, *Lo spazio della felicità e il diritto alla casa: la rilevanza pubblica di una dimensione privata*, cit. Cfr. E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare: Spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, cit., e P. Lombardi, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *Federalismi.it*, 7, 2022, pp. 26-141.

32. G. Marconi, M. Marzadro, *L'abitare urbano al plurale. Immigrazione e questione casa*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 7/ 2017, pp. 5-25.

33. A tale riguardo, la Corte europea rileva che la differenza di trattamento istituita tra le aree in trasformazione, che devono essere oggetto di un piano di sviluppo destinato a ridurre la percentuale di alloggi pubblici familiari, e le aree cosiddette «vulnerabili», ai sensi della legge sugli alloggi pubblici, che non sono soggette a un siffatto requisito, benché esse siano altresì caratterizzate dall'esistenza di una situazione socioeconomica problematica, ma nelle quali la percentuale degli

Un punto a questo riguardo va sottolineato: se è vero, che l'art. 5, par. 2, della direttiva 2000/43/CE ammette deroghe al principio di parità di trattamento quando queste siano «obiettivamente giustificate da uno scopo legittimo, e i mezzi per raggiungere tale scopo siano appropriati e necessari», tuttavia, la Corte ha chiarito fin dalle prime pronunce in materia (sentenza *Lindorfer*, C-227/04) che tale clausola deve essere interpretata restrittivamente, tenendo conto del carattere fondamentale del principio di non discriminazione.

È proprio sul terreno del test di necessità che si colloca il limite più tagliente e stringente della pronuncia (punto 151), capace di svelare definitivamente l'incoerenza intrinseca della tesi governativa. La Corte evidenzia, infatti, un cortocircuito logico e giuridico insanabile: l'argomento dell'integrazione e della coesione sociale non può essere legittimamente invocato nei confronti dei cittadini di uno Stato membro. Poiché la categoria dei soggetti «non occidentali e loro discendenti» include per definizione anche cittadini danesi a pieno titolo (punto 108) – ossia individui che possiedono la cittadinanza dello Stato ospitante o di un altro Stato membro –, la pretesa di sottoporli a misure di rigenerazione urbana forzata per favorirne l'"assimilazione" risulta giuridicamente ingiustificabile. Questo passaggio si salda direttamente con il controverso tema della stratificazione etnica della cittadinanza europea, censurando la pretesa statale di creare una sottocategoria di cittadini "sospetti" o permanentemente non integrati in base all'albero genealogico.

Se il fine fosse realmente il recupero del degrado, il rimedio (lo sfratto o la demolizione) dovrebbe scattare indipendentemente dal luogo di nascita dei locatari. L'esistenza di una "soglia etnica" svela pertanto che l'obiettivo non è il benessere sociale, ma l'omogeneizzazione culturale forzata.

La misura danese, inoltre, non supera neppure il test di necessità: rispetto ai provvedimenti adottati, esistono alternative meno invasive, quali investimenti mirati nei servizi territoriali, politiche di incentivazione alla mobilità volontaria, programmi di partecipazione civica.

In questa prospettiva, la cittadinanza non deve essere intesa solo come appartenenza giuridica formale, bensì – mutuando le parole adottate da Barbara G. Bello per ribadire un concetto presente in ampia dottrina, specie costituzionalistica – come «effettivo esercizio di diritti e partecipazione alla vita sociale»[34].

La critica deve poi interrogare la fondatezza stessa dell'obiettivo perseguito.

La "coesione sociale", come la definisce il legislatore danese, presuppone che la diversità etnica sia *per sé* fattore di disgregazione.

Tale premessa è non solo empiricamente assai discutibile (numerosi studi sociologici dimostrano che la mancanza di coesione dipende più dal livello di deprivazione economica che dalla composizione etnica[35]), ma anche normativamente inaccettabile: essa trasforma la differenza in patologia, la pluralità in mero rischio da gestire.

«immigrati provenienti da Paesi non occidentali e dei loro discendenti» non supera il 50%, sembra fondarsi principalmente su quest'ultimo criterio.

34. B.G. Bello, *Da "seconde" e "eguali" generazioni: proposte di riforma di una legge escludere*, in Th. Casadei, L. Pierini, (a cura di), *Sconfinamenti. Confronti, analisi, ricerche sulle "seconde generazioni"*, cit., pp. 87-100. Cfr., anche, M. La Torre, *Cittadinanza. Teorie e ideologie*, Roma, Carocci, 2022, pp. 106-121-122; 205 ss.

35. Sul fatto poi che la coesione sia frutto dell'interazione tra differenze è un argomento consolidato: si vedano, a titolo esemplificativo, le efficaci considerazioni contenute nell'intervista di Jean-Marie Durand al demografo francese, Patrick Simon: *Construire une cohésion à partir de la diversité, et pas dans sa négation*, in *Les Inrock*s, 15 février 2015: https://archive.wikiwix.com/cache/?url=https%3A%2F%2Fwww.lesinrocks.com%2F2015%2F02%2F15%2Factualite%

6. Verso un diritto alla città su scala europea?

L'analisi critica della sentenza *Slagelse* permette di delineare i contorni di quello che potremmo definire un embrionale "diritto alla città" di matrice europea.

Sradicare un nucleo familiare da un contesto urbano in cui ha consolidato reti di mutuo soccorso e legami di prossimità, al solo fine di "correggere" parametri statistici di composizione etnica, quasi fosse un'operazione matematica di mero calcolo, una sorta di geometria applicata alle esistenze, configura un'ingerenza senza dubbio sproporzionata nel diritto al rispetto della vita privata e del domicilio. E del resto la statistica – così come l'ingegneria demografica – può essere il veicolo di forme di discriminazioni di forte impatto e di concrete pratiche di *razzismo istituzionale*[36].

La Corte di giustizia, con tale pronuncia, cristallizza un principio cardine: lo spazio urbano europeo non può essere frammentato in zone di diversa "qualità giuridica" sulla base della provenienza geografica dei residenti, rifiutando così una gerarchizzazione dei diritti fondata su una spazialità discriminatoria[37].

Il dibattito contemporaneo ha evidenziato come il rapporto tra spazio e diritto non sia più ricostruibile attraverso le rassicuranti dicotomie della tradizione liberale (che mantenevano comunque al margine categorie di soggetti in condizioni di vulnerabilità e marginalità).

Gli impianti categoriali classici sono oggi messi in discussione da nuovi approcci metodologici e da eventi storici – non ultimo l'impatto determinato da nuovi processi migratori e crisi di tipo sanitario, nonché da quello devastante delle guerre in corso – che hanno riportato l'attenzione sugli spazi urbani come luoghi sui cui verte la produzione normativa e in cui si sedimentano dinamiche di conflitto e anche di scontro sociale (sovente determinate dall'ossessione di costruire nemici e capri espiatori[38]). L'urbanizzazione senza un'adeguata visione d'insieme ha alterato radicalmente le dinamiche abitative, influenzando la disposizione interna delle unità immobiliari e la loro integrazione funzionale nel tessuto socio-economico, ponendo una serie di dilemmi anche sul versante prettamente giuridico[39].

2Fpatrick-simon-construire-une-cohesion-partir-de-la-diversite-et-pas-dans-sa-negation-11562488%2F. Attivo presso l'Institut national d'études démographiques (INED), Simon è responsabile del Département «Intégration et Discriminations» de l'Institut des migrations e fa parte della redazione delle riviste *Mouvements* e *Ethnic and Racial Studies*.

36. Sul punto si può vedere P. Simon, *La misurazione delle discriminazioni razziali: l'utilizzo delle statistiche nelle politiche pubbliche*, in *Rivista trimestrale di scienze dell'amministrazione*, 4/2007, pp. 39-65 (l'intero fascicolo è dedicato a *"Razza", discriminazioni, istituzioni*, a cura di Th. Casadei). Cfr., anche, A. Gagnon, V. Piché, P. Simon, *Social statistics and Ethnic Diversity: Cross-National perspectives in classifications and identity politics*, Dordrecht, Springer, 2015. In tema di razzismo istituzionale, con riferimento all'Italia: L. Ferrajoli, *Politiche contro gli immigrati e razzismo istituzionale in Italia*, in P. Basso (a cura di), *Razzismo di Stato: Stati Uniti, Europa, Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2010, pp. 115-125. Per una disamina delle diverse configurazioni del razzismo, con particolare riguardo alle tematiche trattate in questa sede, si rinvia a A. Alietti, D. Padovan, *Le grammatiche del razzismo: un'introduzione teorica e un percorso di ricerca*, Venezia, Ca' Foscari-Venice University Press, 2024.

37. Su questo snodo si possono vedere da ultimo: A. Alietti, *Giustizia spaziale, periferie e vulnerabilità sociale: un nesso problematico?*, in M.G. Bernardini, O. Giolo (a cura di), *Abitare i diritti: per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pisa, Pacini giuridica, 2021, pp. 17-32; Id., *Interruzioni: città, razzismo e politiche urbane*, Milano-Udine, Mimesis, 2024.

38. Su siffatto aspetto decisivo, in un'ampia letteratura, si possono vedere i contributi raccolti in A. Alietti, D. Padovan *Clockwork enemy: xenofobia and racism in the era of neo-populism*, Milano-Udine, Mimesis international, 2020.

39. Sotto questo profilo, costituiscono indagini molto accurate quelle sviluppate in G.M. Labriola (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; V. Nitrato Izzo, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017. Cfr.,

In questa prospettiva, la distinzione tra spazio pubblico e spazio privato assume una connotazione che trascende il dato fisico per investire l'identità complessiva dei soggetti e, come è stato sottolineato, il loro "diritto ad avere diritti"[40]. Se lo spazio pubblico è l'alveo delle libertà collettive e rimanda a specifici diritti (di assemblea, di espressione, di movimento), lo spazio privato è il presidio dell'identità e della *privacy*. Tuttavia, l'emergere della città come luogo delle relazioni di potere (a vari livelli) impone di superare questa contrapposizione binaria che ha caratterizzato la tradizione liberale.

La pandemia da COVID-19 ha accelerato tale necessità, mostrando come la gestione biopolitica dello spazio urbano – attraverso il confinamento e la chiusura dei luoghi comuni – possa tradursi in processi di marginalizzazione radicale, rendendo la "casa" l'unico, seppur fragile, baluardo dei diritti fondamentali[41].

L'esperienza dell'abitare non può essere ridotta al mero godimento di un immobile o alla fruizione di un alloggio come spazio materiale; essa si riverbera nell'ambiente sociale e culturale circostante, nelle relazioni che ad essa si connettono, costituendo, di fatto, la *precondizione* per la realizzazione di un progetto di vita autonomo che dalla casa si irradia negli spazi della città e del tessuto territoriale.

Come si è avuto modo di rilevare, «la casa è un rifugio, un bene su cui si vantano diritti privati, ma non meno costituisce un luogo di rilevanza pubblica, poiché senza le case non ci sarebbero le città»[42].

Osservando la distribuzione abitativa nelle metropoli contemporanee, è possibile catturare una vera e propria "diapositiva giuridica" dei rapporti di forza: la tensione tra diritto pubblico e diritto privato riflette spesso il conflitto tra gruppi egemoni e gruppi subalterni. La città non è, infatti, un mero aggregato di edifici (come l'ingegneria demografica, e la statistica ad essa correlata, sovente sembra intendere) ma un ecosistema vivente in cui si intrecciano dinamiche culturali, sociali, economiche e politiche. Tale rapporto è intrinsecamente dialettico e mai statico, manifestandosi attraverso interdipendenze complesse tra la dimensione individuale della dimora (casa, abitazione, alloggio) e quella collettiva dell'*urbs* (spazio cittadino, urbano, territoriale).

Ripensare l'abitare significa, dunque, interrogarsi sul senso della convivenza in società pluraliste e complesse, senza rinunciare a perseguire criteri di giustizia, e dunque – in altri termini – a disattivare ogni dispositivo che mediante un vettore, più o meno celato, di tipo geografico o etnico, statistico o demografico, finisca per avere esiti di tipo razzista e discriminatorio[43].

---

anche, G.M. Labriola, *Città e diritto: brevi note su un tema complesso*, in *Le istituzioni del federalismo: bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna*, 1/2018, pp. 5-28; C. Del Bò, M. Filoni, G.M. Labriola, *Politiche della città*, Pisa, ETS, 2020. Per uno sguardo d'insieme, di taglio urbanistico, B. Sechi, *La città del ventesimo secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

40. V. Nitrato Izzo, *La pratica urbana dei diritti: il diritto alla città come diritto ad avere diritti*, in G.M. Labriola (a cura di), *La città come spazio politico*, cit., pp. 353-390.

41. Si vedano in proposito: G.M. Labriola, *Socialità e distanziamento*, in *Parolechiave: nuova serie di Problemi del socialismo*, 5/2021, pp. 89-103; P. Chiarella, *Domus aurea: abitare in pandemia tra diritti e privazioni*, in *Politica del diritto*, 2/2022, pp. 199-224.

42. Sul punto sia consentito rinviare a Th. Casadei, *La questione migratoria e un diritto 'incerto': l'alloggio/l'abitare*, in G. Bombelli, V. Chiesi (a cura di), *Persone, spazi e complessità: la "questione migratoria" tra filosofia e diritto*, Milano, Vita e Pensiero, 2022, pp. 123-148.

43. In questa direzione si muovono gli scritti raccolti in A. Alietti, D. Padovan (a cura di), *Antirazzismo: teoria e pratica per una società giusta. Riflessioni inattuali per una politica necessaria*, Milano-Udine, Mimesis 2025.

La sfida della città del futuro risiede nella capacità di rispondere all'impatto dei processi migratori, alle disuguaglianze socio-economiche e, anche, agli effetti nei contesti cittadini della trasformazione digitale, ricercando nuove relazioni tra i luoghi e il loro valore storico e architettonico, e i bisogni abitativi, ma più in generale, a quelli che consentono di condurre una vita dignitosa.

In questo quadro, il concetto di "diritto alla città", elaborato originariamente da Henri Lefebvre[44], assume una rinnovata centralità. Esso descrive un complesso teorico in cui, accanto alle prerogative tradizionali, emergono "nuovi diritti" legati alle pratiche deliberative, partecipative e relazionali. Il soggetto che pratica cittadinanza, nell'accezione di Bello, non può essere inteso come mero fruitore passivo di servizi o locatario di uno spazio, ma esige di partecipare attivamente alla produzione, al mantenimento e anche alla trasformazione dello spazio urbano in cui si trova a vivere, al di là e oltre le ragioni che lo hanno condotto lì.

In conclusione, la tutela offerta dal diritto unionale contro le "aree in trasformazione" danesi pare potersi saldare con la prospettiva lefebvriana: la pianificazione urbanistica non può essere un atto d'imperio, di tipo geometrico, che prescinde dalla volontà e dall'identità (sempre soggetta a mutazioni) di chi abita uno spazio territoriale.

La ridefinizione dello spazio urbano richiede prassi di partecipazione e di cittadinanza attiva e una protezione del domicilio/dell'abitare che funga da argine contro ogni tentativo di ingegneria sociale volta a trasformare la comunità urbana in un apparato geometrico che contempla criteri di esclusione.

7. A mò di conclusione: contro il paradigma della "non occidentalità"

In conclusione, la sentenza *Slagelse* fornisce al giudice del rinvio gli elementi interpretativi per confutare la legittimità della categoria "non occidentale" come parametro giuridico di distinzione che comporta esiti di esclusione.

Se si ritiene che l'Unione europea sia ancora fondata sul principio dell'eguaglianza e sul divieto di discriminazioni, l'idea che esistano "origini geografiche" intrinsecamente meno compatibili con la vita civile è una tesi radicalmente incompatibile con i Trattati.

La sentenza segna una svolta nella giurisprudenza unionale, precisando e portando alle estreme conseguenze l'orientamento già inaugurato con la sentenza *CHEZ* del 2015.

Se in quel precedente la Corte aveva già valorizzato l'elemento geografico-territoriale (il quartiere a maggioranza Rom) per risalire alla discriminazione etnica, nella pronuncia *Slagelse* il salto di qualità consiste nell'aver tracciato i confini per la qualificazione come discriminazione diretta di un criterio macro-geopolitico (la distinzione tra Paesi occidentali e non). La Corte chiarisce infatti che, qualora il giudice nazionale accerti una connessione indissociabile tra tale macro-categoria e una determinata origine etnica nei lavori preparatori, la misura perde ogni parvenza di neutralità statistica.

44. Il rinvio è, ovviamente, a *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio, 1970 (n.e., Ombre corte, Verona 2014-2018). Cfr., poi, C. Bernardi (a cura di), *Fare spazio: pratiche del comune e diritto alla città*, Milano-Udine, Mimesis, 2016. Spunti interessanti sono contenuti anche in L. Costes, *La rivendicazione odierna del diritto alla città*, in *Sociologia urbana e rurale*, 18/2019, pp. 30-45 e in B. Biscotti (a cura di), *Città, cittadini, conflitti: il diritto alla prova della dimensione urbana*, Torino, Giappichelli, 2020.

Il messaggio sostanziale rivolto ai giudici nazionali è chiaro: il diritto dell'Unione non tollera che l'origine geografica costituisca il presupposto per un'esclusione che ha radici di tipo etnico.

Per il mondo della ricerca, a cominciare da quella di tipo giuridico, la pronuncia apre nuovi scenari che qui ci si limita a menzionare, in forma sintetica.

In primo luogo, interroga la tenuta delle politiche di "rigenerazione urbana" basate su indicatori etnici in altri Stati membri.

In secondo luogo, impone una revisione critica delle categorie sociologiche utilizzate nel dibattito pubblico: termini come "ghetto", "integrazione", "coesione sociale" devono sempre essere sottoposti a un'analisi epistemologica di tipo critico che ne smascheri i presupposti normativi che determinano effetti escludenti.

Infine, in terzo luogo, invita a riconsiderare il ruolo del diritto all'abitare non come mero interesse patrimoniale, ma come pratica spaziale fondamentale dell'esistenza umana entro un tessuto urbano plurale.

La "geometria etnica" dell'abitare, denunciata dalla Corte, si rivela così come l'ultimo residuo di un'urbanistica di tipo coloniale o neo-coloniale che il diritto europeo deve definitivamente superare.

Solo attraverso il riconoscimento della casa come *bene inviolabile*, indipendente dalla provenienza geografica o dall'albero genealogico, e dell'abitare come *diritto fondamentale* potrà realizzarsi quell'ordine giuridico pluralista e inclusivo che il Trattato di Lisbona ha consacrato come orizzonte valoriale dell'Unione.

Si tratta di una questione su cui la politica, i governi, le amministrazioni cittadine, nonché l'opinione pubblica europee, sono chiamate a cimentarsi, se intendono evitare di dirigersi verso direzioni contrarie allo spirito originario della cittadinanza europea[45], incentrato sulla piena tutela dei diritti fondamentali.

45. Sul punto resta un riferimento C. Margiotta, *Cittadinanza europea: istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, Laterza, 2014. Cfr., anche, Ead. (a cura di), *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto. Austerità, diritti, cittadinanza*, Bologna, il Mulino, 2018 e, da ultimo, L. Mellace, *I diritti dei cittadini europei presi sul serio: diritti e cittadinanza nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE*, Milano-Udine, Mimesis, 2025.