

TESTO UFFICIALE
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE

PREMIÈRE PARTIE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Pubblicazione disposta a norma dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Sentenza 20 febbraio 2024, n. 53, depositata il 29 marzo 2024.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

- Augusto Antonio	BARBERA	Presidente
- Franco	MODUGNO	Giudice
- Giulio	PROSPERETTI	”
- Giovanni	AMOROSO	”
- Francesco	VIGANÒ	”
- Luca	ANTONINI	”
- Stefano	PETITTI	”
- Angelo	BUSCEMA	”
- Emanuela	NAVARRETTA	”
- Filippo	PATRONI GRIFFI	”
- Marco	D'ALBERTI	”
- Giovanni	PITRUZZELLA	”
- Antonella	SCIARRONE ALIBRANDI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) Aps, A. D.A. e A. M., e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ordinanza del 17 aprile 2023, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e di ASGI;

udita nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per ASGI e Giuseppe Franco Ferrari per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 102 del 2023), il Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea e il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

2. – In punto di fatto, il rimettente riferisce che le questioni di legittimità costituzionale originano da un giudizio antidiscriminatorio, ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), introdotto dalla Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, da A. D.A. e da A. M.

2.1. – In tale giudizio, i ricorrenti hanno chiesto l'accertamento del carattere discriminatorio della deliberazione della Giunta della Regione Valle d'Aosta del 9 maggio 2022, n. 531, con la quale la Regione ha approvato, in attuazione della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, le disposizioni applicative concernenti la concessione di mutui agevolati sia a favore della prima abitazione sia per il recupero di fabbricati, a valere sul fondo di rotazione regionale istituito presso la società finanziaria regionale Finaosta spa.

Con riferimento alla concessione di mutui agevolati per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima abitazione, la citata deliberazione ha previsto quale requisito di accesso l'«anzianità di residenza nella Regione [...] di almeno cinque anni, anche non consecutivi» – art. 12, comma 1, lettera c, dell'Allegato A alla citata deliberazione, recante «Disposizioni applicative per la concessione dei mutui di cui alla legge regionale 13 febbraio 2013, n. 3 (disposizioni in materia di politiche abitative), Titolo IV, Capo II» – criterio che non trova rispondenza nella legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

Con riguardo alla erogazione di mutui agevolati per il recupero di fabbricati, la medesima deliberazione della Giunta regionale, all'art. 12 dell'Allegato B, recante «Disposizioni applicative per la concessione dei mutui di cui alla legge regionale 13 febbraio 2013, n. 3 (disposizioni in materia di politiche abitative), Titolo IV, Capo III», ha condizionato l'accesso sia alla cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea, sia alla «anzianità di residenza nella Regione Valle d'Aosta “da almeno otto anni”», riproducendo quanto già stabilito dall'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

2.2. – In ragione del ritenuto carattere discriminatorio, diretto e indiretto, dei requisiti richiesti per accedere alle due tipologie di mutui agevolati, i ricorrenti hanno richiesto al giudice a quo «di adottare i [...] provvedimenti idonei a rimuovere gli effetti della discriminazione, ordinando alla Regione Valle d'Aosta di rimuovere le clausole che hanno introdotto i requisiti discriminatori [...] e di riaprire il bando ammettendo i richiedenti privi di detti requisiti a parità di condizione con gli altri richiedenti, fissando [...] la somma di € 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento di tali obblighi»; di condannare la Regione a risarcire ASGI per «il danno non patrimoniale e all'immagine derivante dalla condotta discriminatoria»; di condannare la Regione a risarcire gli altri ricorrenti per il danno derivante dal ritardo nel riconoscimento del beneficio (consistente nel mutuo agevolato per l'acquisto della prima casa); di disporre la pubblicazione della decisione «sulla home page del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni 30 e/o su uno o più quotidiani a tiratura nazionale».

2.3. – Il giudice a quo riferisce, di seguito, di avere respinto una eccezione preliminare di difetto di giurisdizione, sollevata dalla Regione resistente nel giudizio principale, posto che la giurisdizione del giudice ordinario sarebbe supportata non solo dalla giurisprudenza costituzionale e da quella di legittimità (sono citate, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 44 del 2020, e le pronunce della Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 13 febbraio 2021, n. 3842 e sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186), ma anche da precisi indici normativi, quali l'art. 44, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011.

Inoltre, il rimettente precisa di aver, invece, accolto l'eccezione preliminare di incompetenza territoriale sollevata dalla parte resistente, per quanto concerne le domande formulate dai ricorrenti A. D.A. e A. M., e di aver, pertanto, definito il giudizio principale avente per oggetto i rapporti tra questi ultimi e la resistente Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

3. – Nel successivo esame delle domande formulate da ASGI, il Tribunale di Torino ha, anzitutto, accertato «il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Valle d'Aosta, consistente nell'aver emanato la deliberazione n. 531 del 9/05/2022, nella parte in cui, nell'allegato A all'art. 12, lett. C, [ha] previsto il requisito della residenza quinquennale quale condizione per accedere ai mutui agevolati finalizzati all'acquisto, alla costruzione o al recupero della prima abitazione».

Quanto, invece, alle condizioni di accesso ai mutui agevolati per il recupero di fabbricati, il rimettente ha preso atto che sia il requisito della cittadinanza italiana o europea sia quello della residenza nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste da almeno otto anni, previsti, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 1, lettera a), dell'art. 12 dell'Allegato B alla deliberazione della Giunta regionale, sono riproductivi di quanto già disposto dal comma 1 e dal comma 1, lettera a), dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2023.

Di conseguenza, il giudice a quo ha ritenuto necessario sottoporre a scrutinio di costituzionalità «tale fonte primaria», in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui contempla i due citati requisiti di accesso alla agevolazione.

4. – Sotto il profilo della rilevanza, il rimettente ha riscontrato che il giudizio principale non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2023, in quanto tale previsione costituirebbe «l'indefettibile presupposto normativo dell'art. 12 dell'allegato B alla deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 531 del 9/5/2022, rispetto al quale l'associazione ricorrente ha promosso la [...] azione collettiva (ex art. 5 Dlgs 215/2003)». Dall'esame delle questioni dipenderebbe, dunque, la decisione concernente la discrimina-

zione collettiva contestata dall'associazione ricorrente.

D'altro canto, il rimettente ritiene che non sia possibile procedere alla non applicazione delle norme censurate per contrasto con il diritto dell'Unione, «non potendosi riconoscere alle disposizioni delle direttive UE citate dai ricorrenti efficacia diretta (cd self executing)». Parimenti, il giudice a quo non ritiene percorribile un'interpretazione costituzionalmente conforme delle citate previsioni, «stante la chiara lettera dell'art. 80 L.R.».

5. – Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Torino rileva come i criteri per individuare i beneficiari di prestazioni pubbliche debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, «anche quando non si verte in materia di diritti inviolabili dell'uomo (come nel caso di specie)», «non potendosi introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari».

In particolare, secondo il giudice a quo, posto che la ratio del beneficio regionale di cui si tratta nella causa principale sarebbe quella di «agevolare il recupero edilizio in determinate zone del territorio regionale», non vi sarebbe «alcuna ragionevole correlazione tra [tale] ratio [...] e i requisiti della cittadinanza (italiana o UE) e della residenza protratta per almeno otto anni».

5.1. – Nello specifico, il Tribunale di Torino considera del tutto arbitraria l'esclusione degli «stranieri extra UE» dal mutuo agevolato e rammenta, in proposito, la sentenza n. 432 del 2005 di questa Corte, che ha reputato irragionevole l'esclusione di cittadini stranieri da una prestazione pubblica non collegata alla tutela di diritti fondamentali, prestazione consistente nella gratuità del contratto di trasporto pubblico riconosciuta a favore di talune categorie di utenti.

5.2. – Parimenti irragionevole viene ritenuto il requisito della residenza protratta per almeno otto anni, non ravvisando il rimettente alcuna connessione «tra la durata della residenza nel territorio regionale e il recupero dei fabbricati in determinate zone».

Secondo il giudice a quo, il requisito della residenza prolungata non potrebbe di per sé essere indice di un'elevata probabilità di stabilità in un ambito territoriale, «obiettivo perseguibile non tanto facendo riferimento a condizioni passate, ma piuttosto facendo riferimento a indici di probabilità di permanenza in futuro». Il rimettente, rifacendosi alla sentenza di questa Corte n. 107 del 2018, osserva che il requisito della residenza protratta integra «una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza».

6. – Con atto depositato in data 11 settembre 2023, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate.

6.1. – In riferimento alla questione di legittimità costituzionale avente a oggetto il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nel territorio regionale, la difesa della Regione ha anzitutto osservato come il requisito sia alternativo a quello contemplato dall'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, vale a dire la proprietà dell'immobile perdurante da almeno quindici anni. Ciò svelerebbe la fallacia dell'argomento su cui si fonda l'ordinanza di rimessione, perché il beneficio sarebbe fruibile anche da parte di chi non risiede nella Regione.

6.1.1. – La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha, dunque, sollevato una duplice eccezione di rito.

Da un lato, la difesa regionale ha sostenuto il difetto di rilevanza, posto che la questione concernerebbe un'asserita discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri legata al requisito della residenza protratta, quando la condizione contemplata dalla lettera b) dello stesso art. 80, negletta dal rimettente, consentirebbe comunque al non residente di accedere al beneficio.

Da un altro lato, l'obliterazione dell'alternativo requisito della prolungata proprietà sul bene renderebbe inadeguata la motivazione sulla non manifesta infondatezza, risultando «lacunose e carenti» sia la ricostruzione della ratio della norma censurata sia il vaglio in merito alla ragionevolezza dei requisiti rispetto alla natura del beneficio.

6.1.2. – Nel merito, la Regione ritiene che il requisito previsto dalla norma censurata non sia in alcun modo discriminatorio, perché la limitazione legata alla residenza si applicherebbe anche ai cittadini italiani.

Inoltre, l'accesso al beneficio sarebbe comunque consentito in virtù della sussistenza del citato requisito alternativo della proprietà protratta da almeno quindici anni.

Da ultimo, la questione sarebbe non fondata, poiché non riguarderebbe «misure di natura assistenziale, volte a colmare un bisogno di una parte fragile della popolazione o a rispondere a necessità essenziali dell'individuo», ma sarebbe «un incentivo agli investimenti da parte di chi è già in possesso di risorse» e servirebbe a «promuovere il recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico e ambientale». Così inquadrata la misura, secondo la difesa regionale, sarebbe consentito, in linea con la giurisprudenza costituzionale, «favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo» (è citata la sentenza n. 222 del 2013). Peraltro, sarebbe legittimo introdurre condizioni volte a «scoraggiare l'utilizzazione di residenze occasionali e meramente opportunistiche».

In sintesi, secondo la difesa regionale, «la scelta di escludere ad esempio gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio dato o dalla residenza pluriennale o dalla proprietà immobiliare pluriennale» non potrebbe essere reputata «esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza».

6.2. – Quanto alla questione di legittimità costituzionale relativa al requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea, la Regione eccepisce l'inammissibilità per difetto di motivazione e comunque, nel merito, la non fondatezza.

La difesa regionale richiama, in proposito, la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte, con cui si è affermato che «l'uguaglianza tra cittadini italiani (ed europei) e stranieri andrebbe garantita solo per le prestazioni finalizzate al soddisfacimento di un bisogno primario dell'individuo, "che si configura come diritto inviolabile"», e questo non sarebbe il caso della misura di cui si controverte.

Inoltre, alla base della previsione vi sarebbe l'esigenza di «garantire a FINAOSTA S.p.A., ossia al soggetto erogatore del finanziamento, la possibilità di condurre i necessari accertamenti sul merito creditizio del richiedente», ciò che sarebbe più difficile da operare rispetto a cittadini extra europei, così come sarebbe meno agevole il recupero del credito in caso di morosità. Il requisito, pertanto, non sarebbe una irragionevole causa di esclusione dal beneficio. Ad avviso della difesa regionale, opinare diversamente significherebbe sostenere «la sostanziale irrilevanza dello status di cittadinanza, anche a fronte di aspettative non corrispondenti a bisogni primari o diritti fondamentali, optando per una sorta di cittadinanza globale».

7. – Con atto depositato in data 11 settembre 2023, si è costituita in giudizio ASGI, parte ricorrente nel giudizio principale, aderendo alle argomentazioni su cui è fondata l'ordinanza di rimessione.

La parte esprime alcune «perplexità» in ordine all'affermazione del rimettente, là dove ritiene «di non poter risolvere il dubbio di costituzionalità "attraverso la disapplicazione della norma di legge regionale per contrasto con norme UE direttamente applicabili [...]"» e, comunque, lamenta che non siano state sollevate questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Di seguito, ASGI si sofferma sulla ratio delle misure di cui trattasi e aderisce alle censure mosse dal giudice a quo sia per quanto concerne il requisito della cittadinanza, sia per quanto riguarda il criterio della residenza protratta per almeno otto anni, onde poter accedere al mutuo agevolato per il recupero di immobili.

8. – In data 29 gennaio 2024 la resistente nel giudizio principale ha depositato memoria integrativa, nella quale ha insistito sulle ragioni di inammissibilità per difetto di rilevanza, con argomenti analoghi a quelli esposti nell'atto di costituzione.

Nel merito, ha reiterato le eccezioni di non fondatezza delle questioni sollevate. In particolare, con riguardo alla censura concernente il requisito della residenza da almeno otto anni, in alternativa alla proprietà da almeno quindici anni, ha sostenuto il carattere «più che ragionevole» della «precedenza» data, nell'accesso al beneficio, a chi ha contribuito «al versamento di tasse e/o imposte», alimentando con «proprie risorse [...] le finanze regionali». Il mutuo agevolato per il recupero di immobili rappresenterebbe, infatti, una forma «di redistribuzione tra i contribuenti delle risorse che essi negli anni hanno concorso a far affluire nel bilancio regionale».

La difesa regionale torna poi a sottolineare la natura non assistenziale del beneficio sia con riferimento al requisito della residenza protratta, il che renderebbe non conferente la giurisprudenza citata dal rimettente, sia con riguardo al criterio della cittadinanza. Il legislatore, pertanto, vanterebbe un «certo margine di discrezionalità nella fissazione dei requisiti per accedere alla misura».

9. – In data 30 gennaio 2024, anche la parte ha depositato una memoria integrativa, riportandosi a quanto esposto nell'atto di costituzione in giudizio.

In particolare, ASGI ha ribadito come l'estraneità delle prestazioni pubbliche a bisogni primari o essenziali della persona non esima la Regione dall'attenersi al «principio di "ragionevole correlabilità"» tra i requisiti richiesti per l'accesso alla misura e la «finalità pubblica» sottesa alla norma, connessione che difetterebbe tanto con riguardo al criterio della residenza protratta, quanto rispetto a quello della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'UE.

Inoltre, in replica agli argomenti spesi dalla resistente in merito al difetto di rilevanza della questione concernente la residenza protratta, la difesa della parte rileva come l'accoglimento della questione, «[l]ungi dal "lasciare immutato il quadro normativo"», consentirebbe, viceversa, l'accesso alla prestazione ai «residenti nella Regione, che abbiano la proprietà dell'immobile da ristrutturare», oltre che a «coloro che, anche non residenti nella Regione, abbiano la proprietà di detto immobile da almeno 15 anni».

Nel merito, la parte insiste sul carattere manifestamente irragionevole che emergerebbe dalla totale mancanza di correlazione tra la finalità delle prestazioni e i requisiti di accesso. In particolare, con riferimento al requisito della cittadinanza, la difesa di ASGI replica alle argomentazioni della difesa regionale, relative alla «maggiore difficoltà nel condurre gli accertamenti sulla congruità delle garanzie rilasciate» da beneficiari stranieri, osservando che il controllo delle garanzie viene effettuato in sede

di erogazione, sicché altro è rifiutare ex post l'erogazione, altro è «presumere ex ante» che il debitore non cittadino italiano o europeo sia meno solvibile o meno affidabile.

10. – All'udienza del 20 febbraio 2024, la difesa regionale e la parte hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 102 del 2023), il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea e il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

1.1. – In rito, il rimettente ritiene che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo all'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2023, poiché tale previsione costituirebbe «l'indefettibile presupposto normativo dell'art. 12 dell'allegato B alla deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 531 del 9/05/2022, rispetto al quale l'associazione ricorrente ha promosso la [...] azione collettiva (ex art. 5, Dlgs 215/2003)».

Il giudice a quo sostiene, inoltre, che non sia possibile procedere alla non applicazione delle norme censurate per contrasto con il diritto dell'Unione europea e che non sia percorribile un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 80 della citata legge regionale, stante il suo chiaro tenore letterale.

1.2. – Nel merito, il Tribunale di Torino ravvisa un contrasto fra i criteri di accesso al mutuo agevolato, previsti, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 1, lettera a), dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, e l'art. 3 Cost., poiché tali requisiti non sarebbero correlati alla ratio sottesa all'agevolazione.

Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte per evidenziare che le condizioni dettate per individuare i beneficiari di prestazioni pubbliche dovrebbero «rispondere al principio di ragionevolezza [...] anche quando non si verte in materia di diritti inviolabili dell'uomo (come nel caso di specie)», «non potendosi introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari».

Sia l'esclusione degli «stranieri extra UE» sia quella di chi non vanti una residenza protratta per almeno otto anni non presenterebbero «alcuna ragionevole correlazione [con] il recupero dei fabbricati in determinate zone del territorio regionale».

Pertanto, il rimettente appunta le proprie censure su ambo i criteri, individuando due autonome e indipendenti questioni che, sebbene motivate con ragioni che in parte si sovrappongono, devono essere affrontate separatamente.

2. – Con riferimento alla questione avente a oggetto il requisito della residenza protratta per almeno otto anni, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità per difetto di rilevanza e per inadeguata motivazione della non manifesta infondatezza.

Il rimettente avrebbe omissis di considerare, nella ricostruzione del quadro normativo, che l'accesso all'agevolazione è consentito, in alternativa al ricorrere della prolungata residenza, a chi sia proprietario dell'immobile da almeno quindici anni, secondo quanto stabilisce l'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013. Di riflesso, ad avviso della Regione, un'eventuale sentenza di accoglimento «non sarebbe in grado di spiegare alcuna influenza sul processo principale», «né di provocare un cambiamento del quadro normativo di riferimento assunto dal giudice a quo».

3. – L'eccezione di difetto di rilevanza non è fondata.

Il criterio della residenza protratta da almeno otto anni e quello della proprietà perdurante da almeno quindici anni si pongono come requisiti alternativi, che consentono l'accesso all'agevolazione sulla base di autonome e distinte condizioni.

L'eventuale accoglimento della questione concernente il primo criterio alternativo avrebbe sicura influenza sul giudizio principale, poiché consentirebbe di accedere al mutuo agevolato in presenza della mera proprietà unita alla residenza, senza che questa debba essere prolungata e senza che debbano ricorrere i diversi presupposti indicati dall'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

La proprietà associata alla residenza resterebbe, dunque, alternativa alla mera proprietà che, in base alla citata lettera b), deve durare da almeno quindici anni.

4. – Parimenti non fondata è l'eccezione di inadeguata motivazione della non manifesta infondatezza che la difesa regionale oppone alla censura concernente il requisito della residenza protratta per almeno otto anni.

Le argomentazioni addotte dal rimettente a supporto della ritenuta irragionevolezza di tale requisito sono, infatti, sufficienti a rappresentare le ragioni della censura, a prescindere dal mancato riferimento al suo carattere alternativo rispetto al criterio della prorata titolarità dominicale.

Tale omissione, pertanto, non ha una incidenza sul rito, ma piuttosto può riverberarsi sul merito.

5. – Procedendo all'esame nel merito delle questioni sollevate dal rimettente, è opportuno, in via preliminare, ricostruire la ratio della disciplina concernente l'erogazione dei mutui a costi agevolati per il «recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico e ambientale» (art. 1, comma 1, lettera d, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013).

È, infatti, dalla connessione fra la ratio di tale disciplina e i criteri di accesso al mutuo agevolato che dipendono le censure poste in riferimento all'art. 3 Cost.

5.1. – La legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 prevede un complesso di interventi che perseguono due macro obiettivi.

Un primo gruppo di strumenti, non oggetto di censure nelle odierne questioni, mira ad agevolare l'accesso al diritto all'abitazione di persone che versano in condizioni di bisogno (artt. 8, 9 e 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013). L'interesse pubblico combacia, in tal caso, con il diritto dei singoli a veder soddisfatto il bisogno abitativo, attraverso una graduazione di soluzioni che, a seconda dei requisiti posseduti, correlati all'entità del disagio economico, vanno dall'edilizia residenziale pubblica o convenzionata (artt. 8 e 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013) ai mutui agevolati per l'acquisto della prima casa (art. 10 e Capo II del Titolo IV della citata legge regionale).

Un secondo tipo di interventi – quello al quale si ascrivono le norme censurate – tende invece a realizzare diverse finalità pubbliche che non attengono alla condizione di bisogno delle persone, ma che si focalizzano sullo stato in cui versano res e luoghi: l'obiettivo è riqualificare immobili e rivitalizzare centri e nuclei abitati.

A tal fine, l'art. 11 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 stabilisce, al comma 1, che «[l]a Regione, per favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente, l'eliminazione del degrado edilizio e la riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto urbanistico, prevede la concessione di mutui a tasso agevolato per interventi di recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone territoriali di tipo A, come definite dall'articolo 22, comma 1, lettera a), della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

Più precisamente, l'art. 79 della citata legge regionale dispone (in apertura al Capo III del Titolo IV) che la «Regione concede mutui agevolati per il recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone A e alle zone di recupero individuate nell'ambito del piano regolatore generale comunale (PRG). Sono assimilate a dette zone, ai fini del presente Capo, quelle individuate dalla Regione o dalle comunità montane con criteri analoghi negli strumenti urbanistici di loro competenza» (comma 1). «I mutui sono, altresì, concessi per il recupero di fabbricati situati all'esterno degli ambiti territoriali di cui al comma 1, a condizione che presentino interesse storico, artistico o ambientale. La sussistenza di tale interesse deve risultare dal PRG» (comma 2).

5.2. – L'agevolazione prevista dalla legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 nell'erogazione dei mutui per la riqualificazione di fabbricati soddisfa, dunque, due specifici interessi pubblici, che si aggiungono a quello volto a incentivare l'attività edilizia sul territorio, sotteso a tutti gli interventi previsti dal Titolo IV della legge regionale in esame, concernente i «[f]ondi di rotazione per la ripresa dell'industria edilizia».

Il primo interesse attiene al «recupero del patrimonio edilizio esistente [e alla] eliminazione del degrado edilizio» (art. 11, comma 1) e viene assicurato grazie alla natura di mutuo di scopo propria del contratto, che in tanto prevede un costo ridotto per il finanziamento rispetto a quello di mercato, in quanto la somma mutuata viene destinata al tipo di intervento previsto dalla legge regionale. A tale interesse si associa l'obbligo di rispettare una particolare tempistica (art. 86, comma 1), sicché, ove il recupero degli immobili non sia ultimato «entro quarantotto mesi dalla data di stipulazione del contratto preliminare di mutuo, il dirigente della struttura competente dispone, con proprio provvedimento, la revoca delle somme non ancora erogate e il mutuatario, entro cinquantaquattro mesi dalla data di stipulazione del contratto preliminare di mutuo, può, in alternativa, provvedere: a) al rimborso delle somme erogate, maggiorate del tasso di interesse legale vigente al momento dell'estinzione anticipata e maturati a decorrere dalla data dell'ultima rata di interessi corrisposta; b) alla stipulazione del contratto definitivo di mutuo per un importo massimo corrispondente alle somme erogate» (art. 86, comma 6).

In secondo luogo, l'ulteriore interesse pubblico che persegue l'agevolazione del mutuo destinato al recupero di immobili è quello di favorire «la riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto urbanistico» (art. 11, comma 1). Per tale ragione il tasso agevolato è concesso solo a persone fisiche che utilizzino il finanziamento per recuperare immobili destinati ad abitazione permanente o principale o ad abitazione temporanea, tant'è che il mutamento della destinazione d'uso e finanche l'alienazione per atto inter vivos integrano una violazione della normativa e comportano l'obbligo di estinguere anticipatamente il mutuo, se la violazione si verifica nel periodo di preammortamento, nonché il pagamento di una penale, se invece si realizza nei dieci anni successivi.

5.3. – Quanto allo strumento di cui si avvale la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per perseguire le citate fina-

lità, esso consiste nell'offerta, tramite una società finanziaria regionale (Finaosta spa), di contratti di mutuo a costi ridotti, il cui contenuto viene prevalentemente regolato dalla stessa legge regionale. Questa, in particolare, dispone che i mutui agevolati vengano erogati da Finaosta spa, che gestisce un fondo di rotazione e che assume, tramite convenzione, il rischio del finanziamento (art. 70 della citata legge regionale).

Le risorse del fondo sono alimentate inizialmente da uno stanziamento che deriva dal trasferimento delle giacenze disponibili sui fondi di rotazione destinati a promuovere iniziative economiche sul territorio regionale, in particolare quelle edilizie, cui progressivamente si aggiungono le somme che derivano: dal rimborso delle rate di preammortamento e di ammortamento, dal rimborso anticipato dei mutui a tasso agevolato, dagli interessi maturati sulle giacenze del fondo, dal recupero delle somme restituite dai soggetti beneficiari nei casi di applicazione delle sanzioni previste dalla stessa legge regionale (art. 68, comma 2).

I mutui agevolati vengono concessi solo se assistiti da idonea garanzia reale o personale, secondo quanto stabilito dalla Giunta regionale, con propria deliberazione (art. 69), e sempre la deliberazione della Giunta determina il tasso di interesse, che non può essere comunque inferiore, per espressa previsione del legislatore regionale (art. 81, comma 2), al tasso massimo stabilito per i mutui concessi per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima casa.

6. – A fronte della richiamata disciplina, l'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 regola le condizioni di accesso alla stipula dei mutui agevolati per il recupero degli immobili.

In particolare, la concessione di tali mutui si rivolge anzitutto ai proprietari dei fabbricati identificati dal legislatore regionale, in ragione della loro collocazione in particolari zone o del loro specifico pregio storico, artistico o ambientale, dimodoché l'interesse privato alla ristrutturazione del fabbricato possa intersecare l'interesse pubblico alla riqualificazione di tali immobili e alla rivitalizzazione di specifiche zone.

La legge regionale recante le norme censurate, tuttavia, non si limita a richiedere il titolo dominicale.

Da un lato, i proprietari degli immobili, che si trovano nelle condizioni o nei luoghi che rientrano nelle finalità del mutuo di scopo, devono essere o residenti nel territorio regionale da almeno otto anni o titolari del diritto dominicale da almeno quindici anni, potendo in tal caso sommare anche il tempo in cui siano stati titolari coloro che hanno trasmesso la proprietà mortis causa (comma 1, lettere a e b, del citato art. 80).

Da un altro lato, la legge regionale precisa che i medesimi proprietari, rispondenti ai citati presupposti, debbono essere comunque cittadini italiani o cittadini di uno dei Paesi dell'Unione europea (comma 1 dell'art. 80).

Le censure mosse dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost. riguardano il criterio della residenza del proprietario perdurante da almeno otto anni e quello della esclusione di chi non sia in possesso della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea.

7. – La questione di legittimità costituzionale concernente il criterio della residenza protratta, previsto dall'art. 80, comma 1, lettera a), della legge n. 3 del 2013, non è fondata.

7.1. – L'agevolazione in esame si giustifica in funzione degli interessi alla promozione dell'economia e del territorio della stessa Regione e consta della riduzione del tasso di interessi relativo a un mutuo che è in grado esso stesso di produrre risorse economiche. Nondimeno tali risorse sono pur sempre limitate rispetto a tutti i privati che, in quanto proprietari degli immobili ascrivibili alle previsioni della legge regionale, possono avanzare richieste di finanziamento per il loro recupero.

Chiaramente, una tale ragione non giustifica, al metro dell'art. 3 Cost., qualsivoglia condizione di accesso al costo ridotto del finanziamento, ma solo quelle che presentino un qualche legame con la funzione della agevolazione associata al mutuo di scopo e che, dunque, non si traducano in una barriera arbitraria, inidonea a superare il vaglio di ragionevolezza.

7.2. – Ebbene, a fronte di una agevolazione che non soddisfa un bisogno primario delle persone, bensì persegue interessi pubblici variamente correlati al territorio, e che, inoltre, non è concessa a tantum, ma continua a essere erogata nel tempo, non è irragionevole che la legge regionale adotti, in alternativa ad altro criterio di accesso al beneficio, il requisito della residenza protratta da almeno otto anni.

Anzitutto, si tratta di ipotesi ben distinta da quella concernente l'accesso a servizi pubblici abitativi, rispetto alla quale questa Corte ha costantemente escluso che possa operare la condizione della lungo residenza. Quando è implicato il diritto all'abitazione, che ha natura fondamentale e risponde a un bisogno primario, non si possono frapporre ostacoli, correlati al perdurare della residenza, che si risolvono in una compressione della libertà di circolazione rispetto a persone, spesso indotte proprio dallo stato di bisogno a trasferirsi da un luogo all'altro (ex plurimis, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, n. 199 del 2022, n. 9 e n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166, n. 107 e n. 106 del 2018, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222, n. 172, n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013, n. 61 e n. 40 del 2011).

Diversamente, a fronte di una misura che non ha incidenza su diritti fondamentali ed è finalizzata al «recupero di centri e

nuclei abitati di interesse storico o ambientale», non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanti un legame duraturo e che tale valorizzazione si traduca nell'adozione di un criterio prospettato come alternativo a un altro.

La lungo residenza, infatti, non condiziona in via esclusiva l'accesso al beneficio, sì da riverberarsi negativamente sulla stessa libertà di circolazione, bensì opera quale requisito alternativo rispetto a quello – non censurato dal rimettente – della titolarità del diritto di proprietà perdurante da almeno quindici anni.

Inoltre, il criterio della lungo residenza non comporta una definitiva e radicale estromissione dalla riduzione del costo del finanziamento, poiché il mutuo agevolato viene erogato in maniera continuativa e, dunque, vi si può accedere via via che maturano o la condizione del radicamento nel territorio o quella alternativa della proprietà risalente nel tempo.

In sostanza, chi non può vantare la residenza prolungata non è escluso a priori dall'accesso alla agevolazione: sia perché può far valere il mero titolo proprietario, ove protrato per almeno quindici anni, sia perché, non essendo il finanziamento a costi ridotti offerto *a tantum*, può richiederlo al raggiungimento dei requisiti temporali correlati a uno dei due criteri alternativi.

Per le ragioni esposte, a fronte di una misura estranea all'ambito delle prestazioni che soddisfano bisogni primari, non travalica il limite della manifesta irragionevolezza la scelta del legislatore regionale di valorizzare il radicamento territoriale nell'accesso a un beneficio finalizzato proprio al recupero di alcuni ambiti del territorio regionale, adottando la lungo residenza come requisito che è alternativo ad altro e che non determina una assoluta e definitiva esclusione dall'agevolazione.

Non è, dunque, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo all'art. 80, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, per l'accesso al beneficio del tasso agevolato per il recupero di fabbricati, la residenza nel territorio regionale da almeno otto anni, in alternativa alla proprietà perdurante da almeno quindici anni.

8. – È, viceversa, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata sempre in riferimento all'art. 3 Cost., concernente la pura esclusione dall'accesso al finanziamento a tasso agevolato di chi, pur se proprietario da quindici anni di un immobile fra quelli identificati dalla Regione come meritevoli di recupero, o proprietario di uno dei citati immobili e residente da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, risulti privo della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea.

8.1. – Come già anticipato, se è vero che le risorse pubbliche messe a disposizione dell'intervento non sono illimitate – e tuttavia sono suscettibili nel tempo anche di essere ricostituite tramite lo stesso rimborso dei finanziamenti, oltre che con gli interessi e con le eventuali penali corrisposte – viola il principio della ragionevolezza la radicale esclusione dall'accesso al mutuo agevolato di chi non ha la nazionalità italiana o di un Paese dell'Unione europea, in quanto criterio del tutto scollegato dalla ratio della disciplina censurata.

8.1.1. – Pur a voler ipotizzare, in un contesto che non coinvolge diritti inviolabili, né bisogni primari, una prospettiva che, nell'accesso allo specifico beneficio, valorizzi l'apporto già dato al territorio, l'esclusione dei cittadini di Paesi terzi risulta, in ogni caso, ingiustificata.

I proprietari da almeno quindici anni di immobili siti nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste hanno, infatti, concorso, anche se privi della cittadinanza italiana o europea, ad alimentare le risorse a disposizione degli enti territoriali pagando tasse e imposte sull'immobile, così come i proprietari residenti da almeno otto anni non solo hanno corrisposto i citati tributi, ma si sono anche radicati nel territorio regionale.

8.1.2. – D'altro canto, privo di ogni fondamento è anche l'argomento che espressamente spende la difesa regionale, la quale evoca, a sostegno della diversità di trattamento nei confronti degli stranieri, la maggiore difficoltà di accertamento del merito creditizio.

Anzitutto, il mutuo agevolato non viene concesso se non sono rilasciate congrue garanzie, come espressamente puntualizza l'art. 84 della stessa legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013. In particolare, in attuazione di tale previsione, la deliberazione della Giunta regionale n. 531 del 2022 stabilisce all'art. 11 dell'Allegato B che i «mutui sono garantiti da ipoteca iscritta sull'immobile oggetto dell'intervento, fatta salva diversa valutazione da parte di FINAOSTA S.p.A. e, ove insufficiente, da ulteriori garanzie integrative, personali e/o reali richieste».

Inoltre, il merito creditizio deve essere in ogni caso oggetto di verifiche concrete e non di presunzioni astratte.

8.1.3. – Di seguito, non può tacersi che l'esclusione di cittadini di Paesi terzi potrebbe, in ipotesi, finanche sacrificare i medesimi interessi pubblici perseguiti dalla Regione. Ove, infatti, in una delle zone che il legislatore intende recuperare vi sia un insediamento di stranieri extra UE, la loro esclusione dalla erogazione di agevolazioni per finanziare il recupero degli immobili finirebbe per impedire il meccanismo incentivante, dunque, andrebbe a riverberarsi negativamente sui medesimi obiettivi ai quali tende la previsione regionale.

8.2. – In definitiva, escludere gli stranieri solo in quanto tali, benché essi si trovino nelle medesime condizioni che giustificano l'agevolazione in relazione agli interessi pubblici protetti, si pone in aperto contrasto con l'art. 3 Cost.

Questa Corte non solo ha da tempo affermato che «il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare [i] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), ma ha altresì sottolineato che, in virtù del principio di ragionevolezza, anche a prescindere dal diretto coinvolgimento di diritti inviolabili, «al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non “in presenza di una ‘causa’ normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria” (sentenza n. 432 del 2005)» (sentenza n. 186 del 2020).

Pertanto, «[p]ur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri», tuttavia, «lo status di straniero non può essere di per sé considerato “come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi”» (sentenza n. 186 del 2020 e le numerose pronunce ivi richiamate).

In particolare, questa Corte ha ritenuto che, quando vengono riconosciuti dei benefici, pur al di fuori di quelli volti a «soddisfare diritti fondamentali» (sentenza n. 432 del 2005), la «individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – [debba] essere operat[a], sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (ancora sentenza n. 432 del 2005).

8.3. – Da ultimo, non può ritenersi che il metro di giudizio sia destinato a mutare solo perché il soggetto pubblico regola in via legislativa l'agevolazione sotto forma di costo ridotto del finanziamento che, in quanto contratto, è atto espressivo di autonomia.

Per converso, va constatato che finanche i privati, che non sono tenuti a giustificare i motivi delle loro scelte negoziali, quando rivolgono al pubblico un'offerta contrattuale o un invito a offrire, non possono arbitrariamente escludere categorie di soggetti dal contratto o imporre condizioni contrattuali deteriori, che non siano giustificate dalla causa del contratto e che si colorino di tratti discriminatori. Né è un caso che il legislatore statale con l'art. 43, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 286 del 1998 abbia previsto che compie un atto di discriminazione «chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità».

9. – In conclusione, l'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 è costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera a) della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della residenza protratta nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste da almeno otto anni, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente
Emanuela NAVARRETTA, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2024
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale