

Sentenza della Corte costituzionale n. 53/2024

Materia: edilizia e urbanistica.

Parametri invocati: articolo 3 Cost..

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Tribunale di Torino.

Oggetto: articolo 80 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Con propria ordinanza, il Tribunale di Torino, ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 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. 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'articolo 80 della l.r. Valle d'Aosta 3/2013, e l'articolo 3 Cost., poiché tali requisiti non sarebbero correlati alla *ratio* sottesa all'agevolazione. Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale 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, secondo la Corte, devono essere affrontate separatamente. La Corte costituzionale procede all'esame nel merito delle questioni sollevate dal rimettente e in via preliminare, ricostruisce 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”*. 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'articolo 3 Costituzione. La l.r. Valle d'Aosta 3/2013 prevede un complesso di interventi che perseguono due macro obiettivi. L'articolo 11 della l.r. Valle d'Aosta 3/2013 stabilisce, al comma 1, che: *“la 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'articolo 79 della citata legge regionale dispone 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).

L'agevolazione prevista dalla l.r. Valle d'Aosta 3/2013 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 *"fondi di rotazione per la ripresa dell'industria edilizia"*. Il primo interesse attiene al *"recupero del patrimonio edilizio esistente e alla eliminazione del degrado edilizio"* (articolo 11, comma 1) ed è assicurato grazie alla natura di mutuo di scopo propria del contratto, che prevede un costo ridotto per il finanziamento rispetto a quello di mercato, in quanto la somma mutuata è destinata al tipo di intervento previsto dalla legge regionale. 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"* (articolo 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 l'alienazione 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. L'articolo 80 della l.r. Valle d'Aosta 3/2013 regola le condizioni di accesso alla stipulazione 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 articolo 80). Da un altro lato, la legge regionale precisa che i medesimi proprietari, debbono essere comunque cittadini italiani o cittadini di uno dei Paesi dell'Unione europea (comma 1 dell'articolo 80). Le censure mosse dal rimettente in riferimento all'articolo 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. La questione di legittimità costituzionale concernente il criterio della residenza protratta, previsto dall'articolo 80, comma 1, lettera a), della l.r. 3/2013, non è, secondo la Corte, fondata. 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. 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 *una 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 145 e 77 del 2023, 199/2022, 9 e 7 del 2021, 281 e 44 del 2020, 166, 107 e 106 del 2018, 168 e 141 del 2014, 222, 172, 133, 4 e 2 del 2013, 61 e 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 vanta 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. Per la Corte, non è quindi fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'articolo 3 Cost., con riguardo all'articolo 80, comma 1, lettera a), della l.r. Valle d'Aosta 3/2013, 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.

Secondo la Corte è, viceversa, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata sempre in riferimento all'articolo 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 risulti privo della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea. Secondo la Corte, 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. 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 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. 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 dall'erogazione di agevolazioni per finanziare il recupero degli immobili finirebbe per impedire il meccanismo incentivante e, dunque, andrebbe a riverberarsi negativamente sui medesimi obiettivi ai quali tende la previsione regionale.

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'articolo 3 della Costituzione. La Corte ha da tempo affermato che *“il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare i diritti fondamentali”* (sentenza 120/1967), 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 432/2005 ed anche sentenza 186/2020). Pertanto, 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 186/2020 e le numerose pronunce nella stessa richiamate). La Corte ha ritenuto che, quando vengono riconosciuti dei benefici, pur al di fuori di quelli volti a *“soddisfare diritti fondamentali”* (sentenza 432/2005), l'individuazione delle categorie dei beneficiari, necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, debba essere fatta, 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 432/2005). In conclusione, l'articolo 80 della l.r. Valle d'Aosta 3/2013 è costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole: *“con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea”*.