

ALLEGATO

Abitazione principale e prima casa

Nel 1986 è stato introdotto nell'ordinamento italiano il concetto di "prima casa" al fine di agevolare fiscalmente gli acquisti di una certa tipologia di immobile, tipicamente acquistati dalle famiglie per adibirle a propria dimora.

Nello stesso anno, viene definito dal codice civile il concetto di "abitazione principale", per identificare l'immobile presso il quale il cittadino stabilisce la propria residenza.

A partire da quell'anno numerosi provvedimenti hanno utilizzato le due definizioni e il neologismo di "prima casa di abitazione" senza una vera distinzione che facesse riferimento alle due fattispecie appena ricordate. La confusione normativa che ne è discesa, ha creato non pochi problemi interpretativi e di applicazione pratica ai tecnici del settore, con la grave conseguenza che spesso il cittadino/contribuente si è trovato a non poter beneficiare di alcuni sgravi fiscali o a sfruttare a proprio vantaggio le norme lacunose per eludere il fisco.

Ad esempio, non è raro trovare coniugi in regime di separazione dei beni che acquistano la prima casa nel Comune di residenza intestandola ad uno dei due per poter sfruttare nuovamente la riduzione d'imposta per l'acquisto della casa di villeggiatura che verrà intestata all'altro. Il quale come unico onere avrà quello di portarvi la residenza, ma potrà comunque continuare a essere domiciliato nella casa coniugale.

Di seguito mostriamo una carrellata di provvedimenti che evidenziano come nel tempo l'uso ambiguo dei due concetti li abbia resi di fatto sinonimi per legislatore.

1) DPR 131/86 – Testo unico Imposta di Registro.

Le caratteristiche per definire un immobile “**prima casa**” sono previste dalla nota II-bis dell’articolo 1 della tariffa, parte prima annessa al D.P.R. 131/86 (testo unico dell’imposta di registro). In particolare si stabilisce che:

- a) *l'immobile sia ubicato nel territorio del Comune in cui l'acquirente ha o stabilisca entro diciotto mesi dall'acquisto la propria residenza o, se diverso, in quello in cui l'acquirente svolge la propria attività ovvero, se trasferito all'estero per ragioni di lavoro, in quello in cui ha sede o esercita l'attività il soggetto da cui dipende ovvero, nel caso in cui l'acquirente sia cittadino italiano emigrato all'estero, che l'immobile sia acquisito come prima casa sul territorio italiano. La dichiarazione di voler stabilire la residenza nel Comune ove è ubicato l'immobile acquistato deve essere resa, a pena di decadenza, dall'acquirente nell'atto di acquisto;*
- b) *nell'atto di acquisto l'acquirente dichiara di non essere titolare esclusivo o in comunione con il coniuge dei diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del comune in cui è situato l'immobile da acquistare;*
- c) *nell'atto di acquisto l'acquirente dichiara di non essere titolare, neppure per quote, anche in regime di comunione legale su tutto il territorio nazionale dei diritti di proprietà, usufrutto, uso, abitazione e nuda proprietà su altra casa di abitazione acquistata dallo stesso soggetto o dal coniuge con le agevolazioni di cui al presente articolo ovvero di cui all'articolo 1 della legge 22 aprile 1982, n. 168, all'articolo 2 del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 1985, n. 118, all'articolo 3, comma 2, della legge 31 dicembre 1991, n. 415, all'articolo 5, commi 2 e 3, dei decreti-legge 21 gennaio 1992, n. 14, 20 marzo 1992, n. 237, e 20 maggio 1992, n. 293, all'articolo 2, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348, all'articolo 1, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 settembre 1992, n. 388, all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16, convertito con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75 e all'articolo 16 del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 243.*

2) L. 891/86 – Disposizioni per l’acquisto da parte di lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa.

Con la Legge che regola la concessione di mutui agevolati per l’acquisto dell’abitazione principale da parte dei lavoratori dipendenti si introduce il concetto di “**prima casa di abitazione**” che sembra in tutto e per tutto essere usata come sinonimo del concetto di abitazione principale, anche se alcune caratteristiche elencate dal comma 2 dell’art. 1 ricordano quelle tipiche della prima casa.

Art.1 1. *Per l'acquisto, nonché per l'acquisto ed il contestuale recupero di un alloggio da adibire ad abitazione propria o del proprio nucleo familiare i lavoratori dipendenti*

in possesso dei requisiti di cui al comma 2 o loro cooperative di abitazione possono fruire di mutui erogati a carico del fondo di cui al successivo art.3 secondo le disposizioni contenute nella presente legge (così modificato dal comma 37 dell'art.17 L.67/88).

2. I lavoratori dipendenti possono beneficiare dei mutui di cui alla presente legge a condizione che:

a) non abbiano superato il quarantacinquesimo anno di età;

b) non abbiano fruito di agevolazioni, previste da leggi statali o regionali o da provvedimenti di enti locali, dirette all'acquisizione dell'abitazione, fatte salve quelle di natura tributaria;

c) abbiano svolto continuativamente da almeno due anni attività di lavoro dipendente;

d) non siano proprietari di altra abitazione adeguata alle esigenze del nucleo familiare nei comuni di cui al comma 1, nel cui ambito si intenda utilizzare il mutuo ai sensi della presente legge.

[...]

3) DPR 917/86 – Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

Le caratteristiche per definire un immobile come “**abitazione principale**” sono definite dall’articolo 10 comma 3-bis: “*Per abitazione principale si intende quella nella quale la persona fisica, che la possiede a titolo di proprietà o altro diritto reale, o i suoi familiari dimorano abitualmente*”.

La dimora abituale è definita dall’articolo 43 del codice civile: “*La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale*”.

Pertanto, poiché ai fini fiscali si assume come abitazione principale quella in cui il soggetto persona fisica ha la dimora abituale, ne consegue che per associazione questa coincida con l’immobile nel quale il contribuente ha la residenza.

4) D. Lgs. 124/1993 – Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell'art. 3 c 1 v), della L. 421/1992.

Art. 7 c. 4 (in vigore dal 01/06/2000 al 01/01/2007) “*L'iscritto al fondo da almeno otto anni può conseguire un'anticipazione dei contributi accumulati per eventuali spese sanitarie per terapie ed interventi straordinari riconosciuti dalle competenti strutture pubbliche, ovvero per l'acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli, documentato con atto notarile, o per la realizzazione degli interventi di cui alle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, relativamente alla prima casa di abitazione [...]*”.

Anche in questo caso la dicitura “prima casa di abitazione” sembra richiamare il concetto di abitazione principale, nell’intento di agevolare l’acquisto di questa utilizzando parte di quanto depositato nel fondo previdenziale.

5) DPR 601/73 – modificato dalla L. 191/2004 – disciplina delle agevolazioni tributarie

La Legge 191/2004 di conversione del D.L. 168/2004 ha elevato dallo 0,25% al 2%, a decorrere dal 1 agosto del 2004, l'imposta sostitutiva applicabile ai finanziamenti bancari a medio lungo termine con la seguente esclusione:

Art. 18 c. 3 - *“Qualora il finanziamento stesso non si riferisca all'acquisto della prima casa di abitazione, e delle relative pertinenze, l'aliquota si applica nella misura del 2 per cento dell'ammontare complessivo dei finanziamenti di cui all'articolo 15 erogati in ciascun esercizio»”.*

6) L. 257/2004 – Interpretazione autentica della L. 191/2004

Poiché la definizione “prima casa di abitazione” non ha un chiaro e univoco significato ai fini fiscali, ne è stata data interpretazione autentica con la Legge 257/2004 di conversione del DL 220/2004 .

Art. 2 *“Il comma 6 dell'articolo 1-bis del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, si interpreta nel senso che l'aliquota dell'imposta sostitutiva nella misura del 2 per cento, di cui all'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, si applica ai soli finanziamenti erogati per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione di immobili ad uso abitativo, e relative pertinenze, per i quali non ricorrono le condizioni di cui alla nota II-bis all'articolo 1 della tariffa, parte prima, annessa al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131”*

L'interpretazione autentica, riferendosi esclusivamente alla “prima casa” esclude i mutui contratti per l'acquisto della “abitazione principale”, di conseguenza, i contribuenti che stipulano il mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, che non sia anche prima casa vengono tassati con l'aliquota ordinaria e non con quella agevolata. Questa disparità ingiusta di trattamento non è mai stata sanata benché la definizione di prima casa di abitazione poteva egualmente comprendere anche le abitazioni principali e non solamente le prime case.

7) D. Lgs. 252/2005 – Disciplina delle forme pensionistiche complementari.

Art. 11 c. 7 (in vigore dal 01/01/2007) *“Gli aderenti alle forme pensionistiche complementari possono richiedere un’anticipazione della posizione individuale maturata:*

b) decorsi otto anni di iscrizione, per un importo non superiore al 75 per cento, per l’acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli, documentato con atto notarile, o per la realizzazione degli interventi di cui alle lettere a), b), c), e d) del comma 1 dell’articolo 3 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, relativamente alla prima casa di abitazione, documentati come previsto dalla normativa stabilita ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Sull’importo erogato, al netto dei redditi già assoggettati ad imposta, si applica una ritenuta a titolo di imposta del 23 per cento;

Nuovamente la dicitura “prima casa di abitazione” sembra richiamare il concetto di abitazione principale, nell’intento di agevolare l’acquisto di questa utilizzando parte di quanto depositato nel fondo previdenziale.

8) D. Lgs. 504/92 modificato dalla L. 296/2006 – Riordino della finanza degli enti territoriali.

Art. 8 c. 2 *“Dall’imposta dovuta per l’unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, intendendosi per tale, salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica, si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, lire 200.000 rapportate al periodo dell’anno durante il quale si protrae tale destinazione; se l’unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi, la detrazione spetta a ciascuno di essi proporzionalmente alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica. Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente.”*

Il testo previgente dello stesso articolo prevedeva che:

Art. 8 c.2 *“Dalla imposta dovuta per l’unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, lire 200.000 rapportate al periodo dell’anno durante il quale si protrae tale destinazione; se l’unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi, la detrazione spetta a ciascuno di essi proporzionalmente alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica. Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente”.*

Il legislatore ha voluto sottolineare che per abitazione principale si intende quella di residenza anagrafica, salvo prova contraria, ribadendo quindi quanto definito dal TUIR (v. punto 3).

9) D.L. 7/2007 – Sviluppo dell’economia nazionale.

Nella prima stesura del Decreto:

Art. 8 c. 4 *“La surrogazione per volontà del debitore di cui al presente articolo non comporta il venir meno dei benefici fiscali previsti per l’acquisto della prima casa.”*

Successivamente, tramite la legge di conversione 40/2007 del decreto stesso e dall’art. 2 c 450 della legge 244/2007 l’art 8 c 4 è stato così modificato:

“La surrogazione per volontà del debitore e la ricontrattazione di cui al presente articolo non comportano il venir meno dei benefici fiscali.”

Art. 7

1. *È nullo qualunque patto, anche posteriore alla conclusione del contratto, ivi incluse le clausole penali, con cui si convenga che il mutuatario, che richieda l’estinzione anticipata o parziale di un contratto di mutuo stipulato o accollato a seguito di frazionamento, anche ai sensi del [decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122](#), per l’acquisto o per la ristrutturazione di unità immobiliari adibite ad abitazione ovvero allo svolgimento della propria attività economica o professionale da parte di persone fisiche, sia tenuto ad una determinata prestazione a favore del soggetto mutuante [...]*

4. *Ai fini dell’applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo, per acquisto della prima casa si intende l’acquisto effettuato da una persona fisica della casa dove intende stabilire la propria residenza*

Il comma 4 è stato soppresso dalla [Legge di conversione 40/2007](#).

La legge di conversione ha fortunatamente eliminato gli enormi problemi di interpretazione e di applicazione da parte degli operatori del settore, ma rimane purtroppo l’evidente problema di conoscenza della corretta terminologia giuridico/fiscale del legislatore.

10) Legge Fallimentare RD 16 marzo 1942 n.267

Art. 67 c. 2 – *Non sono soggetti all’azione revocatoria:*

c) le vendite ed i preliminari di vendita trascritti ai sensi dell’art. 2645-bis del codice civile, i cui effetti non siano cessati ai sensi del comma terzo della suddetta disposizione, conclusi a giusto prezzo ed aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo, destinati a costituire l’abitazione principale dell’acquirente o di suoi parenti e affini entro il terzo grado;

Il concetto di abitazione principale viene esteso ai parenti fino al terzo grado a fine di tutelare l'acquisto rivolto a fornire l'abitazione alla famiglia.

11) D.L. 93/2008 modificato dalla L. 126/2008 Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.

Art. 1 Esenzione ICI prima casa

1. A decorrere dall'anno 2008 è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, l'unità immobiliare adibita ad **abitazione principale** del soggetto passivo.

2. Per unità immobiliare adibita ad **abitazione principale** del soggetto passivo si intende quella considerata tale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, nonché quelle ad esse assimilate dal comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9 per le quali continua ad applicarsi la detrazione prevista dall'articolo 8, commi 2 e 3, del citato decreto n. 504 del 1992.

Art. 3 – Rinegoziazione mutui per la prima casa

1 il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Associazione bancaria italiana definiscono con apposita convenzione, da stipulare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, aperta all'adesione delle banche e degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, le modalità ed i criteri di rinegoziazione, anche in deroga, laddove fosse applicabile, a quanto stabilito ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del citato decreto legislativo n. 385 del 1993, dei mutui a tasso variabile stipulati per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione dell'abitazione principale anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Al fine di favorire una maggiore concorrenza nel mercato a vantaggio dei mutuatari, nella convenzione è espressamente prevista la possibilità che le singole banche aderenti adottino, dandone puntuale informazione ai clienti, eventuali condizioni migliorative rispetto a quanto previsto ai commi 2 e seguenti del presente articolo, ferma restando l'opzione di portabilità del mutuo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, e successive modificazioni.

Nonostante nel testo degli articoli venga utilizzata correttamente la definizione di abitazione principale, richiamando anche, nel caso dell'articolo 1 il D Lgs 504/92 dove la definisce, il titolo degli articoli riporta la dicitura: prima casa.

12) D.L. 112/2008 convertito con L. 133/2008 – Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria.

Art. 11. Piano Casa

1.[...]

2. *Il piano e' rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per:*

a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;

b) giovani coppie a basso reddito;

c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;

d) studenti fuori sede;

e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;

f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9;

Il Piano Casa non chiarisce cosa intenda per prima casa, infatti destinare un'abitazione a prima casa potrebbe lasciar intendere che si tratti in realtà di un'abitazione principale, ma stando alla lettera dell'articolo così non è, di conseguenza si genera nuovamente dubbio interpretativo.

Art. 13. Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico

[...]

3-bis. Al fine di consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa, a partire dal 1° settembre 2008 e' istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della gioventù, un Fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte delle coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La complessiva dotazione del Fondo di cui al primo periodo e' pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Con decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinate le modalità operative di funzionamento del Fondo di cui al primo periodo .

Alla luce di quanto detto nell'articolo 11, nuovamente ci si pone il problema della reale volontà del legislatore nel redigere questo testo, con il decreto interministeriale

di prossima emanazione probabilmente si chiarirà quale tipo di acquisto si vuole realmente agevolare.

13) Legge Regionale della Sardegna 9/2006 – Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali

L'utilizzo da parte del legislatore delle due definizioni come sinonimi o del neologismo privo di significato giuridico/fiscale si trova anche a livello regionale, a titolo di esempio, tra le altre, si riporta la LR Sardegna 9/2006.

Art. 38 1. *Spettano alla Regione i seguenti compiti e funzioni:*

[...]

d) *fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché per la determinazione dei relativi canoni.*

2. *Ai sensi del comma 4 dell'Art. 1, spettano altresì alla Regione i seguenti compiti e funzioni:*

[...]

f) *programmazione degli interventi per l'accesso alla proprietà della prima casa d'abitazione.*

14) Comunicato Stampa dell'Agenzia delle Entrate del 25/7/2006

Anche l'Agenzia delle Entrate in occasione dell'emanazione di comunicati stampa promozionali della propria attività al servizio del contribuente utilizza la dicitura "prima casa" per definire l'abitazione principale. Ad esempio:

Comunicato Stampa del 25/07/2006 – Detrazioni su acquisto prima casa e prestazioni mediche fra i temi di "In linea con il Centro", on-line su FiscoOggi.it.

Sesta puntata del consueto appuntamento su www.fiscooggi.it - il quotidiano Internet dell'Agenzia delle Entrate - con la rubrica del martedì "In linea con il Centro", che riporta le risposte degli operatori dei Cam (Centri di assistenza multicanale) dell'Amministrazione fiscale ai più frequenti o più interessanti quesiti dei contribuenti.

Fra i quesiti più significativi di oggi, si segnala:

[...]

a chi spetta la detrazione sugli interessi passivi nel caso di acquisto dell'abitazione principale effettuato dai coniugi al 50 per cento, mentre il mutuo ipotecario è stipulato soltanto da uno dei due?

PROPOSTA DI REVISIONE NORMATIVA:

In rispetto del principio di legalità espresso dall'art. 23 della Costituzione in base al quale la materia fiscale deve essere regolata dalla certezza della legge, ed ai principi di chiarezza e certezza del diritto, espressi in materia fiscale dalla legge 212/2000 (c.d. Statuto del Contribuente), occorre una revisione della normativa adeguando i termini alla reale volontà del legislatore, che sembra voler agevolare e tutelare primariamente gli immobili per i quali vale il concetto di abitazione principale inteso come luogo di dimora del nucleo familiare.

A tal fine, sarebbe necessario modificare la *nota II-bis dell'articolo 1 della tariffa, parte prima annessa al D.P.R. 131/86 lettera a - b*, nella parte in cui si stabilisce che l'immobile oggetto di agevolazione debba essere situato nel Comune in cui il soggetto beneficiante stabilisca la propria residenza. Infatti, sarebbe logico sostituire tale definizione con quella di "abitazione principale", quindi la novata *lettera a* diventerebbe:

a – l'immobile sia quello in cui l'acquirente ha o stabilisca entro 18 mesi dall'acquisto la propria residenza. La dichiarazione di voler stabilire la residenza nell'immobile oggetto d'acquisto deve essere resa, a pena di decadenza, dall'acquirente nell'atto d'acquisto.

La *lettera b* andrebbe completamente soppressa.

In questo modo, facendo riferimento al concetto di residenza, vale quanto stabilito dal *TUIR all'art. 10 comma 3 – bis*: "*Per abitazione principale si intende quella nella quale la persona fisica, che la possiede a titolo di proprietà o altro diritto reale, o i suoi familiari dimorano abitualmente*". Pertanto tutte le norme soprariportate verrebbero interpretate correttamente nel senso di agevolare gli immobili che sono realmente utilizzati dai nuclei familiari come abitazione e di conseguenza, degni di tutela.