



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore DE POLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GENNAIO 2026

Modifica all’articolo 3, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in materia di applicazione della cedolare secca alle locazioni abitative

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge nasce dall'esigenza di ricondurre a coerenza il sistema fiscale delle locazioni abitative, ponendo rimedio a un'interpretazione restrittiva che per oltre un decennio ha generato incertezza giuridica, disparità di trattamento e contenzioso. La disposizione oggetto di intervento è il comma 6 dell'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, norma che disciplina l'opzione per la « cedolare secca » sui redditi derivanti da locazione di immobili ad uso abitativo.

L'Agenzia delle entrate, in assenza di un chiarimento normativo espresso, ha interpretato la disposizione citata nel senso di escludere dal beneficio i contratti stipulati da conduttori che agiscono nell'esercizio di attività d'impresa o di lavoro autonomo, sebbene l'immobile fosse destinato ad uso abitativo effettivo (alloggio di dipendenti, collaboratori, professionisti fuori sede). Tale prassi – mai prevista dal testo legislativo – ha di fatto equiparato i conduttori ai locatori, precludendo il regime agevolato in casi che non presentavano alcuna finalità elusiva e che, al contrario, contribuivano ad ampliare l'offerta di alloggi in locazione regolare.

A partire dal 2024, la Corte di cassazione è intervenuta con una serie di pronunce che hanno definitivamente chiarito il significato autentico della norma. Con la sentenza n. 12395/2024, la Suprema Corte ha sancito che il divieto di optare per la cedolare secca si riferisce esclusivamente al locatore che conceda l'immobile nell'esercizio di impresa o professione, e non al conduttore: « in tema di redditi da locazione, il locatore può optare per la cedolare secca anche nell'ipotesi in cui il conduttore concluda il contratto di locazione ad uso abitativo nell'esercizio

della sua attività professionale, atteso che l'esclusione di cui all'articolo 3, sesto comma, del decreto legislativo n. 23/2011 si riferisce esclusivamente alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate dal locatore nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni. ».

La Corte ha quindi chiarito che l'elemento decisivo è la destinazione abitativa dell'immobile, non la qualifica soggettiva del conduttore. A consolidare tale orientamento sono intervenute le sentenze « gemelle » n. 12075 e n. 12079 del 2025, che hanno ulteriormente precisato come la cedolare secca resti applicabile anche nei casi in cui il conduttore nell'esercizio della sua attività imprenditoriale o professionale utilizzi l'immobile per ospitare lavoratori, collaboratori o familiari, poiché la finalità ultima resta comunque abitativa.

Con queste tre pronunce la Corte di cassazione ha sanato un equivoco interpretativo durato oltre dieci anni, fondando l'esegesi del comma 6 sui principi costituzionali di certezza del diritto, capacità contributiva e neutralità fiscale.

L'errata lettura del comma 6 ha avuto conseguenze economiche e sociali rilevanti. Molti proprietari hanno rinunciato a locare le proprie abitazioni a medio-lungo termine, scoraggiati dall'incertezza fiscale e dalla rigidità contrattuale. Ne è derivata una riduzione dell'offerta di alloggi in affitto stabile, in un contesto già segnato dalla crescita della domanda nelle aree metropolitane e universitarie. Al contempo, si è assistito a una migrazione verso le locazioni brevi e turistiche, considerate più remunerative e fiscalmente certe, con effetti distorsivi sul mercato e sull'equilibrio urbano.

La carenza di chiarezza normativa ha inoltre alimentato un consistente contenzioso tributario, costringendo i contribuenti a ricorrere ai giudici per vedere riconosciuto un diritto che il legislatore non aveva inteso negare. L'intervento odierno risponde dunque all'esigenza di stabilizzare in via legislativa l'interpretazione della Cassazione, prevenendo futuri conflitti e restituendo fiducia e prevedibilità al settore.

Il presente disegno di legge persegue tre finalità principali:

1) recepire formalmente l'orientamento della Suprema Corte, sostituendo il comma 6 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 23/2011 con una formulazione più chiara e inequivocabile, che delimiti il divieto di opzione al solo locatore-impresa;

2) rafforzare la certezza del diritto, uniformando la prassi dell'Agenzia delle Entrate e garantendo parità di trattamento per tutti i contribuenti;

3) incentivare la messa a reddito regolare delle abitazioni, favorendo contratti trasparenti e tracciabili anche nei rapporti con imprese o professionisti che destinano gli immobili a uso abitativo dei propri dipendenti o collaboratori.

L'intervento mira, dunque, a valorizzare la funzione sociale della proprietà e a promuovere la locazione abitativa come strumento di equilibrio urbano, mobilità lavorativa e coesione territoriale.

L'effetto complessivo della misura è neutro o lievemente positivo. L'estensione non introduce un nuovo beneficio fiscale, ma riconosce una fattispecie già ritenuta legittima dalla giurisprudenza. Il maggiore gettito derivante dall'emersione delle locazioni regolari e dalla riduzione del contenzioso compenserà ampiamente l'impatto sul bilancio.

La copertura finanziaria è assicurata attraverso il Fondo per interventi strutturali di politica economica, in continuità con le precedenti leggi di estensione del regime.

Dal punto di vista sistemico, l'intervento è pienamente coerente con i principi di semplificazione tributaria, di equità verticale e di incentivo all'offerta abitativa; si inserisce nel quadro delle politiche nazionali per la casa e la rigenerazione urbana, ponendosi in linea con gli indirizzi europei sul diritto all'abitare.

Il Parlamento è oggi chiamato a tradurre in norma positiva un principio già affermato con chiarezza dalla Corte di cassazione: « non è la qualifica del conduttore, bensì l'uso effettivo dell'immobile a determinarne il regime fiscale. ». Con la presente proposta di legge, le sentenze n. 12395/2024, nn. 12075 e 12079/2025 trovano piena attuazione, restituendo coerenza al sistema e rafforzando la fiducia dei cittadini nelle istituzioni fiscali.

Questo disegno di legge è, in definitiva, un atto di chiarezza e giustizia fiscale, che riconosce il valore della casa come bene primario, favorisce la mobilità del lavoro e sostiene la modernizzazione del mercato immobiliare italiano.

Coerentemente con le premesse, l'articolo 1 descrive le finalità della modifica normativa. L'articolo 2 costituisce il fulcro dell'intervento di modifica, nella parte in cui adegua il testo dell'articolo 3, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 ai principi espressi dalla Corte di cassazione, richiamati precedentemente nella relazione. L'articolo 3 reca le necessarie disposizioni di coordinamento ai fini degli adempimenti dichiarativi. Infine, l'articolo 4 individua la copertura finanziaria, in continuità con i precedenti interventi in materia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge reca disposizioni volte ad assicurare l'applicazione uniforme del regime della cedolare secca sulle locazioni abitative, al fine di garantire la certezza giuridica e la parità di trattamento tra i contribuenti.

Art. 2.

(Modifica all'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in materia di definizione dell'ambito di applicazione della cedolare secca)

1. All'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, il comma 6 è sostituito dal seguente:

« 6. L'opzione per il regime della cedolare secca non è consentita al locatore che concede in locazione unità immobiliari ad uso abitativo nell'esercizio di un'attività d'impresa, di arti o di professioni. Fermo restando quanto previsto del primo periodo, il regime di cui al presente articolo si applica se il locatore è una persona fisica che concede in locazione unità immobiliari a conduttori che agiscono nell'esercizio di attività d'impresa, arti o professioni, purché l'immobile sia destinato, in via esclusiva o prevalente, ad uso abitativo effettivo da parte di persone fisiche, indipendentemente dalla qualifica soggettiva del conduttore ».

Art. 3.

(Coordinamento e adempimenti dichiarativi)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Agenzia delle entrate adegua le circolari, le risoluzioni e i provvedimenti attuativi relativi al regime della cedolare secca di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, al fine di assicurarne la piena coerenza con la modifica introdotta dall'articolo 2 della presente legge.

2. Entro il termine di cui al comma 1 sono aggiornati i modelli e le procedure telematiche per l'esercizio dell'opzione e per gli adempimenti connessi.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

