

Cedolare per inquilino imprenditore, gli effetti retroattivi della sentenza di Cassazione

Via libera all'opzione per la cedolare secca anche laddove gli inquilini agiscano in veste di imprese. Con la sentenza n. 12395, depositata il 7 maggio scorso, la Corte di Cassazione ha finalmente posto un punto fermo (si spera) ad un contenzioso pluriennale, diffuso in tutta Italia, che ha visto la contrapposizione frontale tra l'agenzia delle Entrate e i contribuenti. Il problema riguardava, come noto, l'individuazione dei requisiti soggettivi per l'ammissibilità dell'opzione per la cedolare secca sugli affitti. Sul tema, la situazione era giunta a «un punto morto», con sentenze prevalentemente, ma non esclusivamente, a favore dei contribuenti, tanto che una direttiva interna dell'agenzia delle Entrate aveva raccomandato agli uffici periferici di continuare a coltivare il contenzioso, in attesa del pronunciamento della Cassazione.

La disciplina di legge

Ai sensi dell'articolo 3, Dlgs 23/2011, i locatori persone fisiche sono ammessi a scegliere il regime di imposta sostitutivo dell'ordinario regime Irpef, alle seguenti **condizioni**:

- a) deve trattarsi di **locazione ad uso abitativo**;
- b) l'immobile deve avere **destinazione catastale abitativa**, con l'eccezione delle pertinenze dell'immobile principale, che, se locate con contratto collegato o contestuale dalla locazione principale, sono ammesse al regime di favore, pur non avendo accatastamento abitativo;
- c) poiché, ai sensi del provvedimento direttoriale attuativo del suddetto articolo 3, **l'opzione è esercitata dal proprietario** che sia anche locatore dell'unità immobiliare, occorre che la locazione sia realizzata dal titolare dell'abitazione e non da altri che vantino un diritto personale di godimento sulla stessa.

Sotto il profilo della tempistica della scelta della cedolare, si ricorda che questa può essere esercitata sia in sede di stipula del contratto di locazione sia in occasione della scadenza di versamento annuale dell'imposta di registro, riferita ad una qualsiasi delle annualità intermedie. Gli **effetti dell'opzione** valgono sino alla scadenza del contratto, salva la facoltà di revoca, anch'essa ammessa in una qualsiasi delle annualità intermedie. Si ricorda infine che la cedolare sostituisce l'Irpef e le relative addizionali nonché l'imposta di registro e di bollo dovute sui contratti in esame.

Con riferimento alla **condizione di locazione abitativa**, va ricordato che, per effetto dell'articolo 1, comma 59, legge 145/2018, rientrano nel perimetro applicativo della cedolare, in via eccezionale, i contratti di locazione commerciale aventi ad oggetto fabbricati di categoria catastale C1, di estensione non superiore a 600 metri quadrati, stipulati nel corso dell'anno 2019, fino a scadenza del contratto stesso. Vale peraltro evidenziare che, stante la peculiarità di tale tipologia contrattuale, la stessa prassi delle Entrate (si veda la Rm 50/E/2019) è stata sempre orientata nel riconoscere l'ammissione dell'opzione in tutti i casi in cui il conduttore agisse in veste d'impresa.

Una ulteriore estensione della cedolare, questa volta non a termine ma a regime, ha interessato i **contratti di locazione breve**, di cui all'articolo 4, Dl 50/2017. In forza di tale disposizione, i contratti di locazione di unità abitative aventi durata non superiore a 30 giorni, con eventuale fornitura dei servizi accessori di pulizia e cambio biancheria, possono essere assoggettati all'imposta sostitutiva del 21%. A decorrere da quest'anno (per effetto dell'articolo 1, comma 63, legge 213/2023), si ricorda che, in caso di più unità immobiliari destinate a locazioni brevi (fino a 4 unità abitative, poiché a partire da 5 unità si presume l'esercizio d'impresa: articolo 1, comma 595, legge 178/2020), l'aliquota è elevata al 26%, con l'eccezione di una sola di esse, a scelta del contribuente da effettuarsi in dichiarazione dei redditi, per la quale resta l'aliquota del 21%. La peculiarità della previsione riferita alle locazioni brevi non è rappresentata peraltro dalla ridotta durata della stessa, atteso che anche i contratti cd. «ad uso turistico» ben potevano beneficiare della cedolare sin dall'origine, ma dalla circostanza che, essendo contemplata la prestazione di taluni servizi accessori, l'ambito applicativo della norma è suscettibile di attrarre anche fattispecie ricadenti non nei redditi fondiari ma nei redditi diversi. A tale proposito, si ricorda che la disciplina in esame stabilisce che l'opzione per la cedolare possa essere esercitata anche dal sub locatario o dal comodatario dell'immobile. In tale eventualità, come confermato dalla prassi amministrativa (Cm 24/E/2017), il reddito della sub locazione resta imputato al sub locatario o al comodatario, e non al titolare dell'immobile, in deroga alle regole ordinarie, ed è qualificato, per l'appunto, come reddito diverso.

Il punto critico della questione controversa è tuttavia rappresentato dal comma 6 del citato articolo 3, Dlgs 23/2011.

In forza di tale previsione «Le disposizioni di cui ai commi da 1, 2, 4 e 5 del presente articolo non si applicano alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa, o di arti e professioni».

Al riguardo, la prassi dell'agenzia delle Entrate è stata sin dall'inizio (Cm 26/E/2012) orientata nel senso che la condizione di non imprenditorialità dovesse riguardare tanto il locatore che l'inquilino. Ne consegue pertanto che una locazione stipulata da un privato, ad esempio, con un istituto di credito, avente ad oggetto una unità abitativa destinata ad uso foresteria per i dipendenti della banca non poteva beneficiare dell'imposta sostitutiva. Si tratta tuttavia di una tesi non convincente, tant'è che molti contribuenti l'hanno contestata davanti ai giudici tributari, con esiti spesso favorevoli (Ctp Reggio Emilia 4 novembre 2014, n. 470, Ctp Milano 17 aprile 2015, n. 3529, Ctr Milano 19 dicembre 2016, n. 754, Ctp Bari 2 maggio 2019, n. 825).

Le ragioni di dissenso

I motivi per i quali la tesi del Fisco non ha convinto la quasi totalità dei contribuenti sono molteplici.

In primo luogo, si osserva che il soggetto attivo dell'opzione è per l'appunto il proprietario dell'immobile. Sarebbe oltremodo singolare, dunque, che la validità dell'opzione dipendesse da una condizione soggettiva che non rientra nella sfera di conoscibilità del soggetto legittimato ad operare la scelta della cedolare. Si pensi ad esempio al caso in cui il locatore effettui una locazione con una persona fisica che tuttavia svolge anche l'attività di imprenditore commerciale. Oppure all'ipotesi in cui l'inquilino sia un ente non commerciale che tuttavia agisca anche in veste commerciale, oltre che nella sfera istituzionale. In proposito, non è superfluo ricordare che la su citata Cm 26 ha precisato che la scelta della cedolare è ammessa qualora l'inquilino che sia **ente non commerciale** agisca in veste istituzionale. In tali eventualità, sempre restando nella contestata ottica interpretativa delle Entrate, come potrebbe il locatore garantirsi della sussistenza delle condizioni di legge e evitare il rischio di una rettifica del Fisco? Per essere ancora più

concreti, quali sarebbero le conseguenze nell'ipotesi in cui il locatore avesse fatto affidamento sulla dichiarazione del conduttore di non agire nell'esercizio d'impresa e successivamente tale dichiarazione si rivelasse infondata?

Ecco quindi che, quantomeno sotto il profilo della coerenza con le regole dell'opzione per la cedolare, non appare corretto riferire la condizione di non imprenditorialità anche al conduttore.

La ratio della suddetta esclusione va inoltre ricercata nella circostanza che la cedolare, per espressa previsione di legge, sostituisce l'Irpef sui **redditi fondiari** delle locazioni abitative. Al contrario, la locazione di immobili relativi all'impresa non genera redditi fondiari ma **redditi d'impresa**. Da qui la prescrizione di legge che, in armonia con le regole generali, vieta che un locatore imprenditore, che non produce per l'appunto reddito fondiario, possa esercitare l'opzione in esame. Senonché è del tutto evidente come una tale ratio giustifichi l'esclusione del solo locatore, non anche del locatario/impresa. A ciò si aggiunga che elementari esigenze di parità di trattamento impediscono di legittimare discriminazioni irragionevoli, fondate unicamente sulla condizione dell'inquilino, totalmente estranee agli elementi portanti della disciplina dell'imposta sostitutiva e in quanto tali in contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione. Ne deriva che la lettura dei contribuenti trova supporto anche in una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni di riferimento.

Tra le eccezioni mosse dalla difesa erariale, compare frequentemente il richiamo l'articolo 9, comma 2, DL 47/2014, che ha introdotto il comma 6-bis all'articolo 3, Dlgs 23/2011, a mente del quale è ammessa l'opzione per la cedolare per i contratti di locazione stipulati con cooperative edilizie, «purché sub locate a studenti universitari e date a disposizione dei comuni». Ne deriverebbe, secondo la prospettazione dell'Ufficio, che, poiché la norma consente solo in via eccezionale l'applicazione della cedolare alle società cooperative, la regola sarebbe l'esatto opposto e cioè l'inaammissibilità del regime sostitutivo nei riguardi di locazioni effettuate in favore di società. Anche questa tesi non è tuttavia convincente. Ed invero, l'eccezionalità della previsione sopra richiamata non deve essere rinvenuta nella circostanza che sono agevolati i contratti con le cooperative bensì nella condizione, questa sì del tutto singolare nell'ambito della disciplina ordinaria, che **rilevino i rapporti di sub locazione**. Non è superfluo rimarcare, in proposito, che, a regime, l'opzione per la cedolare richiede quale requisito indispensabile **la destinazione ad esigenze abitative del locatario** e non compete mai alle unità immobiliari destinate alla sub locazione da parte locatario medesimo. Si spiega così la ratio della disposizione in esame che non può dunque essere interpretata come una conferma indiretta della posizione espressa dall'Amministrazione finanziaria.

A monte della costruzione del Fisco, inoltre, compare, talvolta sottotraccia, una argomentazione, se si vuole, «meta giuridica». Viene al riguardo fatto osservare come tra le finalità della cedolare vi sia quella del contrasto all'evasione nel comparto degli affitti immobiliari. In sostanza, a fronte di un prelievo contenuto rispetto all'Irpef, si fa affidamento sull'emersione dei valori del mercato degli affitti, indotta anche dal pesante aggravio sanzionatorio, rappresentato dal raddoppio delle misure edittali delle sanzioni. Nel caso delle locazioni realizzate da «inquilini imprese» tale esigenza di contrasto appare meno pressante, poiché sussiste il conflitto di interessi tra locatore e conduttore, essendo quest'ultimo interessato alla deduzione integrale del canone di locazione. Sebbene tale aspetto risulti dotato di intrinseca ragionevolezza, resta il fatto che il dettato normativo, per le ragioni innanzi evidenziate, non giustifica l'esclusione proposta dall'agenzia delle Entrate.

La sentenza della Cassazione

La pronuncia del giudice di legittimità affronta i vari temi sopra riportati, risolvendoli in senso favorevole alla posizione del contribuente. Viene in primo luogo dedotto come, stante l'attribuzione della facoltà di opzione in via esclusiva al locatore, non vi sia ragione per ritenere rilevanti, allo scopo, le condizioni soggettive dell'inquilino. Né a conclusioni differenti induce la considerazione secondo cui, in vigore della durata del regime sostitutivo, è fatto **divieto** di applicare **aggiornamenti** del **canone** di locazione, poiché tale coinvolgimento dell'inquilino nel modulo applicativo della cedolare non è comunque sufficiente a incidere sui requisiti strutturali del tributo. La Corte ha anche rigettato l'eccezione basata sulla ratio «anti evasiva» della cedolare, rilevando come questa non costituisca l'unica ragione fondante del prelievo in esame che ha altresì la funzione di facilitare il reperimento di immobili ad uso abitativo da immettere nel mercato delle locazioni.

Sotto il profilo del riferimento al sopra menzionato articolo 3, comma 6-bis, Dlgs 23/2011, la Cassazione correttamente conferma come la deroga rispetto al regime ordinario non sia costituita dall'ammissione delle società cooperative (soggetti imprenditoriali) all'applicazione della cedolare ma, per l'appunto, dalla **rilevanza** della **sub locazione degli immobili affittati** che, per un verso, potrebbe giustificare la stipula di contratti ad uso diverso da quello abitativo, e sotto altro profilo pone un elemento di contrasto all'abuso della disciplina in esame. Da ultimo, i giudici di vertice ribadiscono che le circolari interpretative non possono mai essere considerate fonti del diritto, essendo funzionali unicamente a orientare l'attività degli uffici e non già a esercitare una attività propriamente normativa.

La conclusione del ragionamento così sintetizzato è stata quindi che il locatore può optare per la cedolare secca anche in tutti i casi in cui il conduttore concluda la locazione nell'esercizio di attività d'impresa o di lavoro autonomo.

Le conseguenze della sentenza

Si aprono a questo punto nuovi scenari, sia con riferimento al passato che ancor più con riguardo al futuro. In primo luogo, è evidente che la sentenza è destinata a incidere sulle controversie pendenti, sorte per effetto della contestazione dell'opzione, ritualmente esercitata, da parte dell'agenzia delle Entrate. Il problema si pone invece per tutti coloro i quali si sono visti respingere il **modello RLI**, contenente i dati identificativi del contratto di locazione, qualora nello stesso fosse stata manifestata la scelta della cedolare nei confronti di un **inquilino individuato** con la **partita Iva**. Da alcuni anni, infatti, le procedure informatiche messe a punto dall'agenzia delle Entrate per la trasmissione dei contratti di locazione contengono un blocco che non consente di far valere la diversa interpretazione delle disposizioni di riferimento. Premesso che questa prassi appare davvero inaccettabile, poiché impedisce il legittimo esercizio di un diritto del contribuente, è chiaro che se l'opzione non è stata portata a conoscenza dell'Amministrazione finanziaria, non sarà possibile far valere gli effetti della sentenza della Cassazione in via retroattiva, sui comportamenti pregressi delle parti (fatta salva la remissione in bonis, di cui all'articolo 2, Dl 16/2012, alle condizioni temporali e di accesso ivi stabilite). Si è invece dell'opinione che, stante tale impossibilità, **non possa negarsi validità all'opzione manifestata con modalità diverse dalla compilazione del modello RLI**, quale ad esempio la **trasmissione via pec della stampa di un modulo contenente le medesime informazioni** del modello suddetto. Ciò che conta è che la scelta della cedolare sia stata portata a conoscenza dell'Amministrazione finanziaria, con l'indicazione di tutti i dati necessari per una compiuta informazione della medesima. Occorrerà ovviamente far seguire tale comunicazione da fatti concludenti, quali la raccomandata all'inquilino di rinuncia agli aggiornamenti del canone per tutta la

durata dell'opzione, il pagamento della cedolare e la coerente compilazione dei modelli di dichiarazione dei redditi.

Vi è da augurarsi che, in conseguenza della sentenza n. 12395/2024, le prassi delle Entrate vengano modificate prontamente. Nelle more che ciò accada, non si vede altra alternativa praticabile rispetto a quella appena prospettata. Ciò, tanto più che, poiché l'opzione si può esercitare non solo per i nuovi contratti ma anche in occasione della scadenza di pagamento dell'imposta di registro per una qualsiasi delle annualità intermedie di un contratto già registrato, ben potrebbero verificarsi situazioni in cui la scelta deve essere manifestata in tempi brevi.