

# DIRITTO E PRATICA TRIBUTARIA

FONDATORI  
**ANTONIO E VICTOR UCKMAR**

DIRETTORE  
**CESARE GLENDI**  
UNIVERSITÀ DI PARMA

## COMITATO DI DIREZIONE

**ANDREA AMATUCCI**  
UNIVERSITÀ FEDERICO II DI NAPOLI

**ALBERTO COMELLI**  
UNIVERSITÀ DI PARMA

**CLAUDIO CONSOLO**  
UNIVERSITÀ LA SAPIENZA DI ROMA

**GIUSEPPE CORASANITI**  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA

**ENRICO DE MITA**  
UNIVERSITÀ CATTOLICA S.C. DI MILANO

**PIERA FILIPPI**  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**FRANCO GALLO**  
UNIVERSITÀ LUISS DI ROMA

**MAURIZIO LOGOZZO**  
UNIVERSITÀ CATTOLICA S.C. MILANO

**ANTONIO LOVISOLO**  
UNIVERSITÀ DI GENOVA

**CORRADO MAGNANI**  
UNIVERSITÀ DI GENOVA

**GIUSEPPE MELIS**  
UNIVERSITÀ LUISS DI ROMA

**SEBASTIANO MAURIZIO  
MESSINA**  
UNIVERSITÀ DI VERONA

**FRANCO RANDAZZO**  
UNIVERSITÀ DI CATANIA

**LIVIA SALVINI**  
UNIVERSITÀ LUISS DI ROMA

**DARIO STEVANATO**  
UNIVERSITÀ DI TRIESTE

**Maggio-Giugno  
2021**

[edicolaprofessionale.com/DPT](http://edicolaprofessionale.com/DPT)



Wolters Kluwer

*In tema di imposta di registro, va affermata la legittimità di un intervento legislativo che attribuisce forza retroattiva a una genuina norma di sistema, anche quando sia determinato dall'intento di rimediare a un'opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza (anche di legittimità), ma divergente rispetto alla linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore.*

*(Omissis). Ritenuto in fatto.*

1. – La Commissione tributaria provinciale di Bologna (di seguito: CTP), con ordinanza del 13 novembre 2019 (reg. ord. n. 62 del 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dell'art. 20 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), «come risultante dall'intervento apportato» dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), «nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, "prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi"»;

b) in subordine, in riferimento agli «artt. 3, 81 (e 97), 101 (nonché 102 e 108), 24 Cost.», dell'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in forza del quale il citato art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 «costituisce interpretazione autentica» del censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

1.1. – Il rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso di sei giudizi riuniti originati da autonomi ricorsi con cui le società Pag Italy srl, Immobiliare 37 spa, Immobiliare 36 spa e Immobiliare 38 spa hanno impugnato distinti avvisi di liquidazione per il recupero dell'imposta proporzionale di registro, aventi ad oggetto la riqualificazione come cessione di azienda – riqualificazione effettuata dall'ente impositore ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 – di atti «di conferimento di ramo di azienda e successiva cessione di partecipazioni totalitarie», rogitati nel 2016 e registrati con imposta in misura fissa.

Il giudice a quo precisa che: a) le società ricorrenti hanno articolato i medesimi motivi di gravame; b) la costituita Agenzia delle entrate ha chiesto l'integrale rigetto dei ricorsi; c) le suddette società, con successive memorie illustrative, hanno invocato, a ulteriore sostegno dell'illegittimità della riqualificazione operata dall'Ufficio fiscale, lo *ius superveniens* di cui al citato art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018.

Ciò premesso il rimettente: a) afferma che la pretesa impositiva in contestazione nel giudizio principale si fonda sull'applicazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986; b) ricorda che la prevalente formulazione di tale norma, ai sensi della quale «[l']imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente», è stata «per lungo tempo oggetto di dibattito» nella giurisprudenza di legittimità, che «nell'ultimo decennio» si è consolidata nel senso di attribuire prevalenza al «dato giuridico reale» anche attraverso la

riqualificazione di più atti tra loro collegati; c) precisa che, per effetto del citato art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017, «l'area di operatività del [menzionato] art. 20 tur [...] risulta ristretta»; d) ribadisce che, quanto al «tema della decorrenza temporale della novella», il legislatore è da ultimo intervenuto con il già citato art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, stabilendo che «[l]'articolo 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell'articolo 20, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131», così attribuendogli efficacia retroattiva.

1.2. – Quanto alla rilevanza, il rimettente, dopo aver illustrato le ragioni di infondatezza delle censure diverse da quelle relative all'interpretazione del menzionato art. 20, conclude che non è possibile decidere la controversia senza fare applicazione delle norme denunciate, in quanto retroattive.

1.3. – In punto di non manifesta infondatezza, la CTP assume, in via principale, che l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost.

Dopo aver premesso di prospettare le questioni di legittimità costituzionale richiamando i motivi già indicati dalla Corte di cassazione, sezione tributaria, nell'ordinanza di rimessione del 23 settembre 2019, n. 23549 (iscritta al n. 212 del registro ordinanze del 2019), il giudice a quo osserva che «[l]a riforma del 2017» avrebbe ridotto «la possibilità di interpretare il negozio giuridico da tassare entro limiti asfittici». In tal modo, il legislatore avrebbe impedito di tenere conto della capacità contributiva, che invece emergerebbe dalla semplice applicazione delle «regole interpretative civilistiche», idonee ad apprezzare l'atto-negozio e non solo l'atto-documento.

Sebbene al legislatore sia consentito, nella sua discrezionalità, di disciplinare in maniera diversa situazioni differenti, il suo agire – secondo il rimettente – dovrebbe essere finalizzato a realizzare una «giustizia fiscale», la quale imporrebbe «una coerenza interna alla legge tributaria; nonché una coerenza di questa con il sistema giuridico nel suo complesso».

Da ciò discenderebbe l'«ormai consolidato principio della "indisponibilità della qualificazione contrattuale ai fini fiscali"», per effetto del quale, pur nel rispetto della libertà contrattuale dei privati (art. 1322 del codice civile), l'attuazione del canone della capacità contributiva non potrebbe che «prescindere da qualsivoglia dichiarazione negoziale, richiedendo esclusivamente la misurazione del reale movimento di ricchezza».

1.4. – Ove le questioni sollevate in via principale fossero dichiarate non fondate, il rimettente prospetta in via subordinata, in riferimento agli «artt. 3, 81 (e 97), 101 (nonché 102 e 108), 24 Cost.», l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, che qualifica come norma di interpretazione autentica l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017.

La CTP, dopo aver premesso che «[i]l fenomeno di creazione di norme effettivamente innovative mascherate da norme interpretative con efficacia retroattiva non è questione decisiva ai fini dell'incostituzionalità delle stesse», a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori o interessi costituzionalmente protetti, sostiene che il citato art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 violerebbe, innanzitutto, l'art. 3 Cost. per tre profili di irragionevolezza.

Il primo atterrebbe innanzitutto alla mancanza di un «persistente contrasto interpretativo» da risolvere «in nome del supremo principio, nazionale e sovranazionale, di certezza del diritto»: infatti la giurisprudenza di legittimità avrebbe, «pressoché unanimemente», affermato la natura innovativa e non interpretativa dell'intervento legislativo del 2017 (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione quinta civile, 26 gennaio 2018, n. 2007;

23 febbraio 2018, n. 4407; 28 febbraio 2018, n. 4589; 28 febbraio 2018 n. 4590; 28 marzo 2018, n. 7637; 8 giugno 2018, n. 14999; 9 gennaio 2019, n. 362).

Inoltre, prima del suddetto intervento, una situazione di «certezza del diritto [...] poteva dirsi raggiunta alla luce della uniforme applicazione dell'art. 20 (vecchio testo) da parte della giurisprudenza di legittimità»; anziché tutelare detto principio, il legislatore avrebbe invece irragionevolmente «forzato l'applicazione» della riformulazione operata dall'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017, imponendola a fattispecie poste in essere nel vigore del previgente 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

Il secondo profilo di irragionevolezza, strettamente collegato al precedente, riguarderebbe la non «prevedibilità del significato precisato» dalla norma indubbiata, stante – sempre ad avviso del rimettente – il «carattere della novità» dell'appena citato art. 1, comma 87.

Il terzo, infine, discenderebbe dall'impossibilità di giustificare la retroattività disposta dalla norma denunciata con «“motivi imperativi di interesse generale”», secondo il principio desumibile dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, «che la giurisprudenza costituzionale tradu[rebbe] nell'ordinamento italiano come “tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale”»: al contrario, proprio l'intervento normativo del 2017 lederebbe i principi di parità di trattamento e di capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

La disposizione censurata recherebbe, inoltre, un *vulnus* agli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo del «fondamentale principio dell'equilibrio di bilancio».

L'imposizione della retroattività priverebbe infatti, a parere del giudice a quo, «l'erario [...] di diritti che [sarebbero] già acquisiti all'erario stesso, sia pure *in nuce*», con un conseguente squilibrio di bilancio e una perdita di risorse economiche «necessarie ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione Europea».

Sarebbero altresì lesi gli artt. 101, 102 e 108 Cost., in quanto «[p]ur se la questione della sussistenza di una riserva di giurisdizione è tema controvertibile (e denso di implicazioni dogmatiche e politiche), non vi è dubbio che, nel caso di specie, il legislatore [sarebbe intervenuto] “a piè pari”, per interpretare una norma, in senso radicalmente difforme rispetto alla interpretazione unanime della giurisprudenza».

Risulterebbe, infine, violato l'art. 24 Cost., poiché l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 menomerebbe l'Agenzia delle entrate nel diritto di difendersi «secondo la legislazione su cui aveva impostato la propria costituzione con le controdeduzioni».

Successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione il medesimo Collegio della CTP di Bologna ha emesso ordinanza di correzione «di errore materiale, sia pure per omissione» al fine di precisare che, nel dispositivo, la seconda questione di legittimità, ivi genericamente indicata, era da riferirsi «all'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018».

2. – Con atto depositato il 12 giugno 2020, si è costituita la Pag Italy srl, chiedendo che tutte le questioni siano dichiarate non fondate.

2.1. – La società ritiene che la censura rivolta all'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, come risultante dall'intervento normativo del 2017, si risolverebbe «in realtà, in una critica di merito nei confronti della scelta del legislatore», senza tenere conto delle specifiche finalità dell'imposta di registro in rapporto alle quali tale scelta andrebbe invece valutata. La tesi giurisprudenziale della «prevalenza della sostanza sulla forma» sarebbe, infatti, condivisibile solo se rapportata al singolo atto, comportando invece, ove si sia al cospetto di elementi extratestuali o di atti collegati, un inammissibile controllo dell'amministrazione finanziaria sulle opzioni del contribuente. Del resto, proprio la specialità delle norme tributarie rendereb-

be legittimo il riferimento unicamente agli elementi intrinseci dell'atto, senza che assumano rilievo le «norme civilistiche che regolano l'interpretazione contrattuale fra privati».

2.2. – Ad avviso della Pag Italy srl, anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 sarebbero non fondate.

In particolare, quanto alla prospettata violazione delle norme in tema di riserva di giurisdizione e, in specie, degli artt. 101, 102 e 108 Cost., la società innanzitutto rileva che, contrariamente a quanto asserito dal rimettente, prima dell'entrata in vigore della norma censurata una parte della giurisprudenza di merito aveva riconosciuto natura di interpretazione autentica all'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 e che «neppure la Cassazione par[rebbe] totalmente granitica». Ciò premesso, la parte privata precisa che «[i]n ogni caso» sarebbero legittime le norme dirette a smentire «orientamenti, anche consolidati, dalla giurisprudenza», poiché, nel quadro costituzionale di un ordinamento democratico, «la volontà del Parlamento, eletto dal popolo», dovrebbe prevalere su quella del potere giudiziario, «che è chiamato ad applicare e non a porre le norme».

In questa prospettiva non sarebbe fondata neppure la doglianza inerente alla lesione del principio di ragionevolezza: il legislatore, «qualora reputi che la giurisprudenza stia svuotando di contenuto una norma, limitandone l'applicazione ai casi futuri e non anche a quelli pendenti», ben potrebbe intervenire richiamando «il potere giudiziario ad una lettura della norma, conforme a ciò che il Parlamento ha voluto».

Infine, non sarebbe condivisibile nemmeno la prospettata violazione dell'art. 24 Cost., in quanto «[s]emplicemente» l'amministrazione finanziaria avrebbe errato nell'interpretare il censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

3. – Con atto depositato il 30 giugno 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate.

3.1. – La difesa statale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni aventi a oggetto l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, perché il rimettente avrebbe del tutto ommesso di sperimentare la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata.

Al riguardo, l'Avvocatura generale osserva che, con l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017, il legislatore avrebbe voluto «radicalmente escludere [...] che l'attività di interpretazione disciplinata dall'art. 20 del D.P.R. 131/1986 venisse utilizzata per valutare ipotesi di collegamenti negoziali rilevanti in termini di abuso del diritto», confermando tuttavia il principio della prevalenza della sostanza sulla forma insito nella formulazione originaria.

Del resto, proprio il mantenimento inalterato della «proposizione reggente dell'intera disposizione» (per cui l'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente) e l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, con cui il legislatore ha precisato la natura interpretativa della precedente modifica, avvalorerebbero la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 20, conforme agli artt. 3 e 53 Cost. E infatti, in esito a un «adeguato bilanciamento semantico» tra la prima e la seconda parte di tale norma, il divieto di prendere in considerazione gli elementi extratestuali e gli atti collegati dovrebbe essere circoscritto a quelli estranei «ad un programma negoziale che risultasse obiettivamente unitario, sì da importarne l'esclusione dal concetto di "atto"».

3.2. – Nel merito, la difesa statale esamina unitariamente entrambe le censure e ribadisce che gli interventi normativi del 2017 e del 2018 non avrebbero modificato la *ratio* originaria dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

Secondo l'Avvocatura generale, infatti, nell'intenzione del legislatore del 2017 «il collegamento negoziale volontario [...] risult[erebbe] rilevante ai fini dell'imposta di registro, salvo le ipotesi espressamente previste, solo nell'ambito dell'accertamento antielusivo» di cui all'art. 10-bis della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente). Con riferimento agli atti collegati, pertanto, il principio di prevalenza della sostanza sulla forma sarebbe salvaguardato non già attraverso un'estensiva applicazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, ma mediante il citato art. 10-bis, espressamente richiamato dall'art. 53-bis del medesimo d.P.R. n. 131 del 1986, che impone la prova dell'abuso del diritto a prescindere dalla qualificazione formale dell'atto.

Alla luce di questa interpretazione – nella prospettiva della difesa statale – l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 avrebbe confermato che l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 costituirebbe «interpretazione autentica» dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, coerente con la struttura dell'imposta e il suo presupposto. La difesa dello Stato dà inoltre conto che sulla natura interpretativa di queste norme si erano registrate «talune incertezze» e che, in particolare, la giurisprudenza della Corte di cassazione – sulla base degli stessi presupposti interpretativi dell'odierno rimettente – aveva affermato la natura innovativa del citato art. 1, comma 87, lettera a). Al riguardo, l'Avvocatura generale ritiene che, conformemente alla giurisprudenza costituzionale, «[a] di là dell'auto-qualificazione», le norme scrutinate avrebbero «realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione».

D'altra parte, secondo la difesa dello Stato, i limiti della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza, che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato rispetto alla discrezionalità di cui gode il legislatore nella determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, non sarebbero stati, in questo caso, travalicati. La coerenza del sistema impositivo, infatti, sarebbe «comunque adeguatamente tutelata dal confermato principio di prevalenza della sostanza sulla forma [...] e dalla prevista possibilità di applicare l'art. 10-bis dello Statuto del Contribuente» in funzione antiabusiva.

4. – Infine, l'Associazione nazionale tributaristi italiani, sezione Lombardia (di seguito: ANTI Lombardia) ha presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a sostegno dell'inammissibilità e comunque dell'infondatezza delle questioni.

Il Presidente della Corte costituzionale, rilevata la conformità dell'opinione ai criteri previsti dal citato art. 4-ter, l'ha ammessa con decreto del 28 ottobre 2020.

In particolare, quanto all'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, l'ANTI Lombardia ritiene che la denunciata irragionevolezza, in violazione dell'art. 3 Cost., non sarebbe fondata poiché, innanzitutto, la giurisprudenza della Corte di cassazione avrebbe chiarito che nell'interpretazione autentica non rileva «tanto e soltanto la necessità di dipanare un contrasto interpretativo», quanto, invece, la volontà del legislatore di attribuire una efficacia retroattiva. Secondo la giurisprudenza di questa Corte e della medesima Cassazione, tale potere del legislatore di attribuire a una norma efficacia retroattiva non incontrerebbe di per sé «limiti di fonte costituzionale, salvo il rispetto di principi generali» che il rimettente vorrebbe individuare negli «artt. 24, 81, 101, 102 e 108 Cost.».

Tuttavia, ad avviso dell'*amicus curiae*, la questione prospettata in violazione degli artt. 101, 102 e 108 Cost. sarebbe inammissibile perché «solamente menzionata e scarsamente intellegibile».

La medesima sorte dovrebbe seguire la questione della presunta violazione dell'art. 24 Cost., poiché il rimettente avrebbe omesso di motivare «in quale modo e in che proporzio-

ne» tale diritto di difesa risulti leso. Tale doglianza, inoltre, sarebbe comunque infondata poiché le questioni interpretative prospettate dal giudice a quo non inciderebbero sull'espletamento dei poteri processuali dell'ente impositore, quanto piuttosto di quelli amministrativi di accertamento del tributo «i quali, come noto, trovano luogo prima del processo».

Infondata sarebbe, poi, la lamentata violazione dell'art. 6 CEDU per l'irragionevolezza di una norma retroattiva priva di un comprovato interesse generale. Osserva al riguardo l'ANTI Lombardia che la tesi del rimettente non troverebbe riscontro nella giurisprudenza sovranazionale né sotto il profilo soggettivo, in quanto «le norme della CEDU sono volte a tutelare i diritti del soggetto privato contro il potere dello Stato», né sotto il profilo oggettivo, in quanto – nella ricostruzione del rimettente stesso – la norma denunciata diminuirebbe e non aumenterebbe il carico impositivo del contribuente «ovvero del soggetto a cui favore sono poste le norme della CEDU».

Insussistente sarebbe, infine, il dedotto *vulnus* agli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento alla sostenibilità e al pareggio del bilancio, atteso che entrambe le disposizioni denunciate avrebbero ottenuto sia il parere favorevole preventivo della Ragioneria generale dello Stato, sia quello successivo della Commissione europea.

5. – In data 18 gennaio 2021 la Pag Italy srl ha depositato memoria.

La parte osserva che, nelle more del presente giudizio, con sentenza n. 158 del 2020 questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di cassazione in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 e dall'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018. Ad avviso della parte privata le motivazioni di tale pronuncia deporrebbero a sostegno della dichiarazione di non fondatezza di tutte le questioni sollevate dall'odierno rimettente, in quanto l'intervento del legislatore del 2018 sarebbe finalizzato a «favorire la certezza dell'ordinamento».

### *Considerato in diritto.*

1. – La Commissione tributaria provinciale di Bologna (di seguito: CTP), con ordinanza del 13 novembre 2019 (reg. ord. n. 62 del 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dell'art. 20 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), «come risultante dall'intervento apportato» dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), «nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, "prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi"»;

b) in subordine, in riferimento agli «artt. 3, 81 (e 97), 101 (nonché 102 e 108), 24 Cost.», dell'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in forza del quale il citato art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 «costituisce interpretazione autentica» dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

2. – Il censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 dispone che «[l]'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici, dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumi-

bili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi».

Il giudice a quo, con argomentazioni autonome, ma sostanzialmente coincidenti con quelle a suo tempo prospettate dalla Corte di cassazione, sezione tributaria – cui espressamente rinvia – nell'ordinanza di rimessione del 23 settembre 2019, n. 23549 (iscritta al n. 212 del registro ordinanze del 2019, le cui questioni sono state decise, nelle more dell'ordinanza incidente, con sentenza n. 158 del 2020), ritiene che tale norma violi gli artt. 3 e 53 Cost.

Essa, infatti, ridurrebbe «la possibilità di interpretare il negozio giuridico da tassare entro limiti asfittici», inidonei alla «misurazione del reale movimento di ricchezza», ponendosi così in contrasto con il principio di capacità contributiva, nonché con il principio di uguaglianza, che imporrebbero altresì una coerenza della legge tributaria «con il sistema giuridico nel suo complesso».

2.1. – È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, perché il rimettente avrebbe del tutto omesso di sperimentare la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata.

L'eccezione è manifestamente infondata.

L'Avvocatura generale non considera, infatti, che dal tenore complessivo dell'ordinanza emerge un'adeguata motivazione circa l'impraticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata; si tratta, peraltro, di un'eccezione già spiegata dalla stessa difesa statale in termini identici a proposito delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione con la sopra citata ordinanza di rimessione e già dichiarata manifestamente infondata sotto il profilo che la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia e non alla sua ammissibilità (sentenza n. 158 del 2020, punto 4 del Considerato in diritto).

2.2. – Nel merito, le questioni inerenti alla violazione degli artt. 3 e 53 Cost. sono manifestamente infondate, poiché prive di argomenti sostanzialmente nuovi rispetto a quelle già sollevate con la menzionata ordinanza del giudice di legittimità e dichiarate non fondate con sentenza n. 158 del 2020.

In tale pronuncia questa Corte ha infatti concluso che il censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 «non si pone in contrasto né con il principio di capacità contributiva, né con quelli di ragionevolezza ed eguaglianza tributaria, con conseguente non fondatezza delle sollevate questioni». In particolare, al punto 5.2.3 del Considerato in diritto, si è affermato che «tali parametri [...] sul piano della legittimità costituzionale non si oppongono in modo assoluto a una diversa concretizzazione da parte legislatore dei principi di capacità contributiva e, conseguentemente, di eguaglianza tributaria, che sia diretta (come stabilito dalla norma censurata) a identificare i presupposti impositivi nei soli effetti giuridici desumibili dal negozio contenuto nell'atto presentato per la registrazione, senza alcun rilievo di elementi tratti aliunde, “salvo quanto disposto dagli articoli successivi” dello stesso testo unico. In tal modo, del resto, il criterio di qualificazione e di sussunzione in via interpretativa risulta omogeneo a quello della tipizzazione, secondo le regole del testo unico e in ragione degli effetti giuridici dei singoli atti distintamente individuati dal legislatore nelle relative voci di tariffa ad esso allegata».

3. – Avuto riguardo alle questioni formulate in via subordinata, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 in quanto il legislatore, nel disporre che l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017

«costituisce interpretazione autentica» dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, avrebbe in realtà imposto la retroattività di quest'ultima norma «nella sua nuova ridotta portata», in violazione di plurimi parametri costituzionali.

3.1. – In particolare, il giudice a quo, dopo aver escluso in premessa – sulla scorta della consolidata giurisprudenza di questa Corte – la decisività della distinzione tra norme innovative o interpretative ai fini del vaglio di legittimità costituzionale, ritiene tuttavia che il censurato art. 1, comma 1084, violi, innanzitutto, l'art. 3 Cost. per tre profili di irragionevolezza.

Il primo atterrebbe alla mancanza di un «persistente contrasto interpretativo» da risolvere «in nome del supremo principio, nazionale e sovranazionale, di certezza del diritto», in quanto la giurisprudenza di legittimità avrebbe, «pressoché unanimemente», affermato la natura innovativa e non interpretativa dell'intervento legislativo del 2017 (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione quinta civile, 26 gennaio 2018, n. 2007; 23 febbraio 2018, n. 4407; 28 febbraio 2018, n. 4589; 28 febbraio 2018, n. 4590; 28 marzo 2018, n. 7637; 8 giugno 2018, n. 14999; 9 gennaio 2019, n. 362). Inoltre, poiché prima del suddetto intervento, una situazione di «certezza del diritto» «poteva dirsi raggiunta alla luce della uniforme applicazione dell'art. 20 tur (vecchio testo) da parte della giurisprudenza di legittimità», il legislatore, anziché tutelare detto principio, avrebbe in realtà «forzato l'applicazione» della riformulazione operata dall'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017, imponendola a fattispecie poste in essere nel vigore del previgente art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

Il secondo profilo di irragionevolezza, strettamente collegato al precedente, riguarderebbe la non «prevedibilità del significato precisato» dalla norma indubbiata, stante – ad avviso del rimettente – il «carattere della novità» dell'appena citato art. 1, comma 87.

Il terzo, infine, discenderebbe dall'impossibilità di giustificare la retroattività disposta dall'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, con «motivi imperativi di interesse generale», secondo il principio desumibile dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, «che la giurisprudenza costituzionale tradurrebbe nell'ordinamento italiano come “tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale”»; al contrario, proprio l'intervento normativo del 2017 lederebbe i principi di parità di trattamento e di capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

La disposizione censurata recherebbe, inoltre, un *vulnus* agli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo del «fondamentale principio dell'equilibrio di bilancio».

L'imposizione della retroattività priverebbe infatti, a parere del giudice a quo, «l'erario [...] di diritti che [sarebbero] già acquisiti all'erario stesso, sia pure *in nuce*», con un conseguente squilibrio di bilancio e una perdita di risorse economiche «necessarie ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione Europea».

Sarebbero altresì lesi, secondo il rimettente, gli artt. 101, 102 e 108 Cost., in quanto «[p]ur se la questione della sussistenza di una riserva di giurisdizione è tema controvertibile (e denso di implicazioni dogmatiche e politiche), non vi è dubbio che, nel caso di specie, il legislatore [sarebbe intervenuto] “a piè pari”, per interpretare una norma, in senso radicalmente difforme rispetto alla interpretazione unanime della giurisprudenza».

Risulterebbe, infine, violato l'art. 24 Cost., poiché l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 menomerebbe l'Agenzia delle entrate nel diritto di difendersi «secondo la legislazione su cui aveva impostato la propria costituzione con le controdeduzioni».

3.2. – Le questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. non sono fondate.

3.2.1. – Al fine di inquadrarle correttamente, occorre innanzitutto soffermarsi sulla natura della norma censurata (art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018), che stabilisce: «[l]’articolo 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell’articolo 20, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131».

Si tratta a ben vedere di una peculiare vicenda normativa: la suddetta disposizione, infatti, introdotta nel 2018 con il maxi emendamento alla legge di bilancio, non detta direttamente, come spesso avviene, un contenuto che viene definito dalla stessa quale interpretazione autentica di una precedente disciplina. Essa è invece rivolta a definire, esplicitandola con la forza della legge, la natura di un pregresso intervento legislativo, quello del 2017, che non si era auto-qualificato, affermandone il carattere di interpretazione autentica e di conseguenza determinandone l’efficacia retroattiva.

Ne discende che, in questo caso, ai fini del sindacato di costituzionalità è opportuno preliminarmente misurarsi non con la norma del 2018, ma con quella del 2017.

Una volta assunta questa prospettiva, va ulteriormente precisato che non diventa però dirimente stabilire se la novella del 2017 abbia carattere innovativo o interpretativo: questione, peraltro, sulla quale la dottrina si è divisa; la giurisprudenza di legittimità, come ricordato dal rimettente, ha optato (anteriormente all’intervento del 2018) per la prima soluzione; parte di quella di merito per la seconda (ad esempio, Commissione tributaria regionale di Reggio Emilia, sezione nona, sentenza 22 gennaio 2018, n. 199).

È pur vero che questa Corte, infatti, in più occasioni, con riguardo a norme che pretendono di avere natura interpretativa, ha ritenuto che la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice della irragionevolezza della disposizione impugnata (in tal senso, sentenza n. 103 del 2013); così come ha affermato che la natura realmente interpretativa di una determinata disciplina può non risultare indifferente ai fini dell’esito del controllo di legittimità costituzionale (sentenza n. 108 del 2019).

Ma sia in un caso che nell’altro ha ritenuto, in ultima analisi, non dirimente tale accertamento, essendosi «ripetutamente espressa nel senso della sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale», della distinzione tra norme di interpretazione autentica e norme innovative con efficacia retroattiva, in quanto ciò che risulta realmente decisivo è che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza – certamente valutata anche, ma non solo, alla luce dei suddetti indici – e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sentenza n. 73 del 2017).

3.2.2. – Nel caso di specie ciò che viene in considerazione non è quindi l’indirizzo giurisprudenziale maturato nel brevissimo lasso temporale intercorrente tra i due interventi normativi e che, secondo il rimettente, «aveva riconosciuto, pressoché unanimemente, la natura innovativa e non interpretativa» della «novella del 2017».

Rileva piuttosto l’intera, decennale, vicenda che ha interessato la complessa questione dell’applicazione dell’imposta di registro, caratterizzata, come questa Corte ha evidenziato nella sentenza n. 158 del 2020, da uno stratificarsi di interpretazioni, che la giurisprudenza ha sviluppato anche in risposta alle varie forme in cui l’ordinamento si andava evolvendo per volontà del legislatore (che, dapprima, ha introdotto, nella disciplina dell’imposta, l’esplicito riferimento agli «effetti giuridici» dell’atto e poi, più in generale, per tutti i tributi, ha disciplinato l’abuso del diritto).

In tale sentenza, questa Corte ha precisato che l’art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017, «appare finalizzato a ricondurre il citato art. 20 all’interno del suo alveo originario, dove l’interpretazione, in linea con le specificità del diritto tributario, risulta circoscritta agli effetti giuridici dell’atto presentato alla registrazione (ovverossia al *gestum*, ri-

levante secondo la tipizzazione stabilita dalle voci indicate nella tariffa allegata al testo unico)», concludendo che «proprio la clausola finale del censurato art. 20 “salvo quanto disposto dagli articoli successivi” concorre ad avvalorare la suddetta valenza sistematica dell'intervento legislativo del 2017 nell'assetto della disciplina del tributo».

Tale valenza sistematica, nella medesima sentenza, è stata peraltro evidenziata anche nel raccordo con l'abuso del diritto, precisando «sul piano costituzionale, che l'interpretazione evolutiva, patrocinata dal rimettente, di detto art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, incentrata sulla nozione di “causa reale”, provocherebbe incoerenze nell'ordinamento, quantomeno a partire dall'introduzione dell'art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000. Infatti, consentirebbe all'amministrazione finanziaria, da un lato, di operare in funzione antielusiva senza applicare la garanzia del contraddittorio endoprocedimentale stabilita a favore del contribuente e, dall'altro, di svincolarsi da ogni riscontro di “indebiti” vantaggi fiscali e di operazioni “prive di sostanza economica”, precludendo di fatto al medesimo contribuente ogni legittima pianificazione fiscale (invece pacificamente ammessa nell'ordinamento tributario nazionale e dell'Unione europea)».

3.2.3. – Alla luce di quanto appena chiarito le questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., sotto tutti i profili indicati, non sono fondate.

3.2.3.1. – Quanto al primo profilo, si deve escludere che possa essere considerato irragionevole attribuire efficacia retroattiva a un intervento che, come quello descritto, ha assunto un carattere di sistema.

Senza che sia necessario addentrarsi a stabilire se la presa di posizione del legislatore del 2017 abbia o meno esplicitato una delle possibili variabili di senso ascrivibili alla precedente formulazione dell'art. 20, rileva prima di tutto che tale intervento ha certamente fissato uno dei contenuti normativi riconducibili, più che all'ambito semantico di una singola disposizione, a quello dell'intero «impianto sistematico della disciplina sostanziale e procedimentale dell'imposta di registro», dove la sua origine storica di “imposta d'atto” «non risulta superata dal legislatore positivo» (sentenza n. 158 del 2020). Solo su un altro piano – che, essendo stato sviluppato unicamente nella prospettiva delle possibili, future, scelte legislative, però non rileva nella presente valutazione – nella medesima sentenza è stato poi precisato che «[r]esta ovviamente riservato alla discrezionalità del legislatore provvedere – compatibilmente con le coordinate stabilite dal diritto dell'Unione europea – a un eventuale aggiornamento della disciplina dell'imposta di registro che tenga conto della complessità delle moderne tecniche contrattuali e dell'attuale stato di evoluzione tecnologica, con riguardo, in particolare, sia al sistema di registrazione degli atti notarili, sia a quello di gestione della documentazione da parte degli uffici amministrativi finanziari». Né alla suddetta conclusione può opporsi quanto dedotto dal rimettente in ordine alla «certezza del diritto» che, prima dell'intervento del 2017, «poteva dirsi raggiunta alla luce della uniforme applicazione dell'art. 20 tur (vecchio testo) da parte della giurisprudenza di legittimità» (interpretazione in realtà non del tutto unanime nella stessa giurisprudenza di legittimità, come già rilevato nella sentenza n. 158 del 2020, e fortemente avversata dalla dottrina).

Infatti, la legittimità di un intervento che attribuisce forza retroattiva a una genuina norma di sistema non è contestabile nemmeno quando esso sia determinato dall'intento di rimediare a un'opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza (anche di legittimità) che si è sviluppata in senso divergente dalla linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore (sentenza n. 402 del 1993).

3.2.3.2. – Il secondo profilo di irragionevolezza, strettamente collegato al precedente, atterrebbe alla non «prevedibilità del significato precisato» dalla norma censurata, stante

«il carattere della novità» dell'intervento normativo sull'art. 20 operato dall'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017.

Anche tale censura, svolta peraltro in evidente contraddizione con la premessa formulata dallo stesso rimettente circa l'irrilevanza della distinzione tra norme innovative e interpretative, è infondata: essa rimane, infatti, integralmente assorbita dalle considerazioni appena svolte. Peraltro, i tre elementi di novità – evidenziati dal rimettente (utilizzo del singolare “atto”; divieto di valorizzazione degli elementi extratestuali e atti collegati; salvezza degli articoli successivi anche al fine di contestare l'abuso) allo scopo di dolersi della non prevedibilità e dunque dell'irragionevolezza – sono in buona parte quelli sulla cui base questa Corte nella sentenza n. 158 del 2020 ha riconosciuto «rispettata la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico».

3.2.3.3. – Il terzo profilo di irragionevolezza, infine, discenderebbe, ad avviso del rimettente, dall'impossibilità di giustificare la retroattività della norma per «motivi imperativi di interesse generale» secondo il principio desumibile dall'art. 6 CEDU, «che la giurisprudenza costituzionale traduce nell'ordinamento italiano come “tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale”»: secondo il giudice a quo proprio l'intervento normativo del 2017 lederebbe «il principio di parità di trattamento (uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.) e di capacità contributiva (art. 53 Cost.)».

Neanche questa censura è fondata. Non solo la sentenza n. 158 del 2020 ha escluso, come detto, che la disciplina del 2017 leda gli artt. 3 e 53 Cost., ma soprattutto, come altresì notato dall'*amicus curiae* (l'Associazione nazionale tributaristi italiani, sezione Lombardia), nella giurisprudenza sovranazionale si riconosce che le norme della CEDU sono volte a tutelare i diritti della persona «contro il potere dello Stato e della Pubblica Amministrazione» e non viceversa, come invece, paradossalmente, rappresentato dal rimettente.

3.3. – Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost. sono inammissibili.

Il rimettente, infatti, non lamenta un difetto di copertura ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., ma una lesione del «fondamentale principio dell'equilibrio di bilancio», evocando in modo meramente assertivo un nesso di causalità tra la norma censurata e la perdita per l'erario delle risorse «necessarie ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione Europea».

La censura, da un lato, afferma in modo contraddittorio che si tratterebbe di «diritti che sono già acquisti all'erario stesso, sia pure *in nuce*» e, dall'altro, trascura del tutto di considerare che la «riqualificazione in termini sostanziali di operazioni economiche complesse» di cui sarebbe stata privata, a suo dire, l'Amministrazione finanziaria, continua invece a essere praticabile dalla stessa secondo le regole procedurali e sostanziali prescritte per l'accertamento dell'abuso del diritto (art. 10-bis della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»).

La dedotta lesione dell'art. 97 Cost., poi, non è sostenuta da alcuna argomentazione.

Alla luce dei rilievi che precedono è evidente che il rimettente non ha assolto l'onere di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale, formulando la doglianza in modo generico e finanche ipotetico.

3.4. – Altresì inammissibile è la questione inerente alla violazione degli artt. 101, 102 e 108 Cost., evocati cumulativamente.

Lo stesso rimettente premette, delimitando la propria prospettazione, che la «sussistenza di una riserva di giurisdizione è tema controvertibile (e denso di implicazioni dogmatiche e politiche)» senza tuttavia poi esplicitare alcun ulteriore argomento giuridico per cui, in confronto con gli stessi, sarebbe censurabile l'intervento del legislatore.

La questione è pertanto inammissibile, in quanto formulata in modo addirittura plesso, così da risultare generica e, comunque, immotivata.

3.5. – Inammissibile, infine, è anche la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost.

Il rimettente si limita a dolersi della violazione di un asserito diritto dell'Agenzia delle entrate a difendersi sulla base di un quadro normativo cristallizzato al tempo della predisposizione delle proprie difese. Tuttavia, tale assunto, non ulteriormente declinato attraverso adeguate argomentazioni, si risolve in una indimostrata e meramente affermata impossibilità per il legislatore di emanare norme retroattive che incidano su giudizi in corso: va conseguentemente dichiarata l'inammissibilità della questione.

*P.Q.M.* – La Corte costituzionale

1) dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 24, 81, 97, 101, 102 e 108 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe. (*Omissis*).

## **All'indomani della consolidata giurisprudenza costituzionale sulla ragionevolezza della scelta legislativa la *querelle* sull'interpretazione dell'art. 20 del t.u.r. può ritenersi finalmente conclusa?**

SOMMARIO: 1. Introduzione. Brevi cenni sull'origine del dibattito. – 2. Contrapposte posizioni giurisprudenziali in punto di interpretazione ed applicazione dell'art. 20 t.u.r. – 3. La sentenza della Consulta n. 39 del 2021. – 4. Conclusioni.

### *1. – Introduzione. Brevi cenni sull'origine del dibattito*

Con la recente sentenza n. 39 del 16 marzo 2021, la Corte costituzionale è tornata nuovamente a pronunciarsi (si spera per l'ultima volta) sull'annosa *questio* della legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 (d'ora in poi, t.u.r.), così come risultante a seguito delle modifiche apportate dalle leggi di Bilancio 2018 e 2019 (rispettivamente, art. 1, 87° comma, lett. a), l. n. 205 del 2017 e art. 1, 1084° comma,

l. n. 145 del 2018), dichiarando – in linea con l’orientamento espresso dalla precedente decisione<sup>(1)</sup> – non fondate le questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna<sup>(2)</sup>.

La sentenza in commento, dunque, che si caratterizza per essere la secondogenita sul tema, dovrebbe auspicabilmente costituire l’epilogo di uno dei capitoli più lunghi e tormentati della fiscalità indiretta, la cui stesura risale agli anni 30’ del secolo scorso ed in calce al quale può finalmente apporsi la parola “fine”.

Come è noto, infatti, il vivo dibattito, che da diversi anni ruota attorno all’art. 20 del t.u.r., ha origini alquanto remote, avendo lo stesso preso vita già nella vigenza dell’art. 8 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269<sup>(3)</sup>, il quale disponendo al 1° comma che “le tasse sono applicate secondo l’intrinseca natura e gli effetti degli atti o dei trasferimenti, se anche non vi corrisponda il titolo o la forma apparente”, non specificava

---

<sup>(1)</sup> Trattasi della sentenza n. 158 del 21 luglio 2020, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 20 del t.u.r. sollevata dalla Corte di Cassazione con ordinanza n. 23549 del 23 settembre 2019, annotata da A. Fedele, *La Cassazione porta alla Corte costituzionale la questione della rilevanza dei collegamenti negoziali ai fini dell’applicazione dell’imposta di registro*, in *Riv. dir. trib.*, 2020 14 ss.; D. Stevanato, *Imposta di registro e discrezionalità nella progettazione dei tributi*, in *Corr. trib.*, 2020, 37 ss.

<sup>(2)</sup> In particolare, la Commissione tributaria provinciale di Bologna, con ordinanza n. 858 del 13 novembre 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: a) in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dell’art. 20 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l’imposta di registro), “come risultante dall’intervento apportato” dall’art. 1, 87° comma, lett. a), numeri 1) e 2), della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), “nella parte in cui dispone che, nell’applicare l’imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell’atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall’atto stesso, prescindendo da quelli *extra-testuali* e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successive”;

b) in subordine, in riferimento agli “artt. 3, 81 (e 97), 101 (nonché 102 e 108), 24 Cost.”, dell’art. 1, 1084° comma, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in forza del quale il citato art. 1, 87° comma, lett. a), della l. n. 205 del 2017 “costituisce interpretazione autentica” del censurato art. 20 del d.p.r. n. 131 del 1986.

<sup>(3)</sup> La prevalenza del contenuto giuridico su quello economico è stata sostenuta A. Uckmar, *La legge del registro*, 3 vol., Padova, 1928, vol. I, 215 ss. L’A. ha osservato che certamente il Fisco può tassare il contratto che le parti hanno realmente posto in essere indipendentemente dal *nomen* e dall’intenzione delle parti ma “ciò non deve portare all’estrema conseguenza di applicare un’aliquota più elevata di quella dovuta su un determinato atto per il solo motivo che le parti hanno raggiunto lo scopo che avrebbero potuto ottenere stipulando un altro contratto soggetto ad aliquota maggiore”.

quali dovessero essere questi effetti, e cioè se quelli “giuridici” (4) o quelli “economici” (5).

In realtà, la “storia” della disposizione sarebbe stata di per sé risolutiva, atteso che il legislatore, già nel passaggio dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269 al d.p.r. n. 634 del 1972 (art. 19), aveva specificato e poi confermato – con l’art. 20 del t.u.r. – che gli effetti rilevanti, ai fini della riquaificazione, dovessero essere quelli giuridici dell’atto e non anche quelli “economici” derivanti dalla combinazione degli atti di volta in volta considerati (6). Nonostante ciò, però, i dubbi interpretativi non venivano meno. In particolare, secondo taluni Autori (7), quest’ultimi derivavano dalla formulazione della disposizione contenuta nell’art. 20 del t.u.r., il quale, prima delle modifiche apportate dalla l. n. 205 del 2017, disponeva che “l’imposta è applicata secondo l’intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente” (8).

---

(4) Si vedano A. Berliri, *Le leggi del Registro*, Milano, 1946, 93 ss.; A. D. Giannini, *Costituzioni di diritto tributario*, Milano, 1938, 112 ss.; E. Vanoni, *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, in *Opere giuridiche*, Vol. I, Milano, 1962, 133 ss.

(5) Tra i fautori degli effetti economici si ricordano: D. Jarach, *Principi per l’applicazione delle tasse di registro*, Padova, 1937, 46 ss.; B. Griziotti, *Il principio della realtà economica negli artt. 8 e 68 della legge di registro*, in *Riv. dir. fin.*, 1939, II, 109. Per un maggior approfondimento del dibattito istauratosi tra i fautori degli effetti giuridici e quelli degli effetti economici si rinvia a G. Melis, *L’interpretazione nel diritto tributario*, Padova, Cedam, 2003, 292 ss.; Id., *Sull’interpretazione antielusiva in Benvenuto Griziotti e sul rapporto con la Scuola tedesca del primo dopoguerra: alcune riflessioni*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, 413 ss.; Id., *Art. 20 del Registro, ultimo atto: tra giudici piccati e pifferi di montagna, la Consulta scrive il lieto fine, retro*, 2021, 252 ss.; F. Montanari, *La prevalenza della sostanza sulla forma nel diritto tributario*, Milano, Cedam, 2019, 72 ss.

(6) Per alcuni approfondimenti circa l’evoluzione dell’art. 20 t.u.r. e circa la struttura delle disposizioni che lo hanno preceduto, si veda G. Falsitta, *L’influenza dell’opera di Albert Hensel sulla dottrina tributaristica italiana e le origini dell’interpretazione antielusiva della norma tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2007, I, 569; G. Melis, *Sull’“interpretazione antielusiva” in Benvenuto Griziotti e sul rapporto con la Scuola tedesca del primo dopoguerra: alcune riflessioni*, *Op. cit.*, 413 ss.; D. Jarach, *I contratti a gradini e l’imposta*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1982, 79 ss.

(7) Cfr. M. Procopio, *L’interpretazione degli atti e l’esistenza di un principio antiabuso contenuto nell’art. 20 del testo unico sull’imposta di registro, retro*, 2019, 65 ss.; G. Tabet, *L’art. 20 della Legge di Registro e la dottrina della metempsicosi*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2016, 589; M. Beghin, *Ancora equivoci sull’interpretazione degli atti ai fini dell’imposta di registro*, in *Corr. trib.*, 2017, 1622; Id., *Il collegamento negoziale nell’imposta di registro, tra interpretazione degli atti e motivazione del provvedimento impositivo*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2017, 804.

(8) Sulla disposizione contenuta nell’art. 20 del t.u.r. ante riforma, si rinvia a: G. Fransonì, *Il presupposto dell’imposta di registro fra tradizione ed evoluzione*, in *Rass. trib.*, 2013, 955 ss.; G. Corasaniti, *Profili tributari dei conferimenti in natura e degli apporti in società*, Padova, 2008, 468 ss.; Id., *L’art. 20 del t.u. dell’imposta di registro e gli strumenti di*

La sopracitata disposizione, così come formulata, ha quindi dato vita a divergenti opinioni dottrinali<sup>(9)</sup> e ad eterogenei arresti giurisprudenziali, i quali sono persistiti anche a seguito della recente riformulazione<sup>(10)</sup> della norma, resasi necessaria nell'ottica di attenuare la tensione istituzionale creatasi tra il legislatore ed il diritto vigente<sup>(11)</sup>.

Come si ricorderà, infatti, al fine di arginare definitivamente la prassi dell'Amministrazione finanziaria di ricostruire la "causa reale/risultato economico finale" di distinte vicende negoziali in un'unica operazione, valorizzando elementi extratestuali ed il collegamento funzionale tra più negozi autonomi, il legislatore tributario, avvedutosi anche dell'errata interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità in relazione all'art. 20 del t.u.r., è intervenuto con la citata legge n. 205 del 2017 (art. 1, 87° comma)<sup>(12)</sup>, tentando di dirimere i dubbi interpretativi sorti in merito alla sua portata applicativa<sup>(13)</sup>.

---

*contrasto dell'elusione: brevi spunti ricostruttivi a margine di due contrastanti pronunce della giurisprudenza di merito, retro, 2010, 565 ss.; G. Marongiu, L'elusione nell'imposta di registro tra l'abuso del "diritto" e l'abuso del potere, retro, 2008, 1067ss.*

<sup>(9)</sup> Taluni hanno sostenuto la necessità di procedere all'abrogazione *tout court* dell'art. 20 del t.u.r., di modo da applicare agli atti sottoposti al registro le ordinarie regole di interpretazione civilistiche. In tal senso, si è espresso G. Melis, *Patrimonio sociale: per la cessione, tasse da rivedere*, in *Sole 24 Ore* del 17 settembre 2017.

<sup>(10)</sup> Art. 1, 87° comma, l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018).

<sup>(11)</sup> Cfr. V. Mastroiacovo, *Spunti per un nuovo sistema delle imposte indirette sui "trasferimenti" della ricchezza*, in *Per un nuovo ordinamento tributario. Contributi coordinati da Victor Uckmar in occasione dei Novant'anni di Diritto e Pratica Tributaria*, C. Glendi – G. Corasaniti – C. Corrado Oliva – P. de' Capitani di Vimercate (a cura di), Milano, Cedam, 2019.

<sup>(12)</sup> Come si legge nella Relazione illustrativa alla Legge di Bilancio 2018, il "nuovo" art. 20, t.u.r., deve essere applicato per individuare la tassazione da riservare al singolo atto presentato per la registrazione, prescindendo da elementi interpretativi esterni all'atto stesso (ad esempio, i comportamenti assunti dalle parti), nonché dalle disposizioni contenute in altri negozi giuridici "collegati" con quello da registrare. Inoltre, è stato precisato che "non rilevano, inoltre, per la corretta tassazione dell'atto, gli interessi oggettivamente e concretamente perseguiti dalle parti nei casi in cui gli stessi potranno condurre ad una assimilazione di fattispecie contrattuali giuridicamente distinte (non potrà, ad esempio, essere assimilata ad una cessione di azienda la cessione totalitaria di quote) ... è evidente che ove si configuri un vantaggio fiscale che non può essere rilevato mediante l'attività interpretativa di cui all'art. 20 del TUR, tale vantaggio potrà essere valutato sulla base della sussistenza dei presupposti costitutivi dell'abuso del diritto di cui all'art. 10-bis della l. 27 luglio 2000, n. 212". Cfr. art. 13 della relazione tecnica al d.d.l. avente ad oggetto "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020".

<sup>(13)</sup> Cfr. Notariato, Studio 17-2018/T, *Considerazioni sull'art. 20 del Testo Unico dell'imposta di registro dopo la legge di bilancio 2018*; A. Carinci – D. Deotto, *Pezoeltacòn del byso: una riforma improvvisata sull'art. 20 del t.u.r.*, in *Fisco*, 2017, 4422 ss.

In ragione di ciò, il “nuovo” art. 20 è stato così riformulato: “L’imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell’atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall’atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi”.

Inoltre, nell’art. 53-*bis*, 1° comma, del t.u.r., è stato aggiunto il rinvio espresso all’art. 10-*bis*, della legge n. 212 del 2000 (“fermo restando quanto previsto dall’art. 10-*bis*...”), ciò non tanto al fine di concludere l’applicabilità della nuova disciplina dell’abuso del diritto anche nell’ambito dell’imposta di registro, quanto piuttosto al fine di circoscrivere ulteriormente l’ambito applicativo dell’art. 20 e, pertanto, di segnare in modo chiaro il confine tra il potere di (corretta) qualificazione del contenuto giuridico dell’atto registrato (art. 20) e il (diverso) potere di contestazione delle condotte abusive in tale settore impositivo (art. 10-*bis*, legge n. 212 del 2000). Pertanto, il “nuovo” art. 20 del t.u.r. avrebbe dovuto essere utilizzato esclusivamente per individuare il regime impositivo da riservare al singolo atto presentato per la registrazione, a prescindere: i) dagli elementi interpretativi esterni all’atto stesso; ii) dalle disposizioni contenute in altri negozi giuridici “collegati” con quello da registrare; iii) dagli interessi economici oggettivamente e concretamente perseguiti dalle parti<sup>(14)</sup>.

Tuttavia, la riprodotta modifica non ha suscitato gli effetti sperati, atteso che, all’indomani della pubblicazione del novellato art. 20, il contrasto dottrinale e giurisprudenziale è parso ancora vivo.

In particolare, ci si è chiesti se dette modifiche avessero effetto solo con riferimento agli avvisi di liquidazione notificati a decorrere dal 1° gennaio 2018, ovvero se spiegassero effetti retroattivi.

A tal proposito, la “retroattività” della norma è stata esclusa all’unanimità dalla Corte di Cassazione<sup>(15)</sup>, la quale, nel negare natura interpre-

---

(14) Cfr. G. Marongiu, *L’abuso del diritto nella legge di registro tra principi veri e principi asseriti, retro*, 2013, 361.

(15) Cfr. Cass., 26 gennaio 2018, n. 2007, con nota di G. Franson, *La cassazione e l’art. 20 del Testo Unico dell’Imposta di Registro: fra scelte di campo, moniti e contorsioni argomentative*, in *Riv. dir. trib., suppl. on line* del 30 gennaio 2018. Di tenore simile si vedano: Cass., 23 febbraio 2018, n. 4407; Id., 28 febbraio 2018, nn. 4589-4590; Id., 9 marzo 2018, n. 5748; Id., 28 marzo 2018, n. 7637; Id., 8 giugno 2018, n. 14999. In dottrina, sempre sulla decorrenza temporale delle modifiche apportate all’art. 20 t.u.r., si vedano: A. Carinci, *L’efficacia temporale del nuovo art. 20 t.u.r.*, in *Fisco*, 2018, 818 ss.; I. Pellecchia – M.L. Mariella, *L’interpretazione degli atti ai fini del registro: l’epopea continua*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2018, 399 ss.; L. Miele, *Imposta di registro: la tassazione dell’atto prescinde dal collegamento con altri negozi*, in *Corr. trib.*, 2018, 3604 ss.

tativa alla “riformulazione normativa” dell’art. 20 del t.u.r., ha espresso il principio secondo cui agli “atti antecedenti” all’entrata in vigore della Legge di Bilancio 2018 (1° gennaio 2018) si applica la “vecchia” versione dell’art. 20 del t.u.r., mentre con riferimento agli atti di liquidazione redatti dopo il 1° gennaio 2018 è destinato ad applicarsi il citato art. 20 nella sua “nuova” versione<sup>(16)</sup>.

Più precisamente, il Supremo Collegio ha argomentato il mancato riconoscimento della natura interpretativa, sostenendo che la “nuova” norma “introduce dei limiti all’attività di riqualificazione giuridica della fattispecie che prima non erano previsti”, e soprattutto, “in ragione del fatto che tale modificazione ha determinato una rivisitazione strutturale profonda ed antitetica della fattispecie impositiva pregressa; là dove l’art. 20 previgente (secondo l’indirizzo di legittimità) imponeva la tassazione sulla base di elementi (il dato extratestuale ed il collegamento negoziale) che vengono invece oggi espressamente esclusi (...)”.

Il perdurare delle incertezze interpretative ha dunque indotto il legislatore ad intervenire nuovamente con l’art. 1, 1084° comma, della Legge di Bilancio 2019<sup>(17)</sup>, secondo cui “l’art. 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell’art. 20”.

La peculiare formulazione della norma ha quindi sollevato dubbi applicativi<sup>(18)</sup>, fatti propri prima dalla Corte di Cassazione e, poi, dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna, con specifico riguardo proprio al consolidato orientamento creatosi in seno alla stessa giurisprudenza di legittimità, la quale, resistendo all’intervento sistematico operato

---

<sup>(16)</sup> In senso contrario, si è espressa Assonime nella circolare n. 3 del 2018, ove si legge che la natura interpretativa sarebbe desumibile dalla relazione governativa al disegno di legge e che “il principio ora enunciato espressamente dall’art. 20 potrebbe esplicitare effetti anche sui rapporti pregressi, vale a dire sugli atti posti in essere anteriormente al 1° gennaio 2018”. Nella stessa direzione, si è espressa anche Comm. trib. Prov. di Reggio Emilia che, con sentenza 31 gennaio 2018, n. 4, ha sostenuto la natura interpretativa della norma. Sul tema, si è espressa anche l’Agenzia delle entrate che, in una risposta fornita in occasione del *Telefisco 2018*, richiamando il principio del *tempus regit actum* e la previsione di cui all’art. 1, comma 2, dello Statuto dei diritti del contribuente, secondo la quale le norme interpretative devono essere qualificate come tali, ha escluso la natura interpretativa delle modifiche, affermando che le stesse trovino applicazione “con riferimento all’attività di liquidazione dell’imposta effettuata dagli uffici dell’Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2018”.

<sup>(17)</sup> Trattasi della l. 30 dicembre 2018, n. 145. Per un primo commento, si veda A. Carinci, *Parola fine sulla natura interpretativa della modifica apportata all’art. 20 t.u.r. dalla legge di bilancio 2018*, in *Fisco*, 2019, 335 ss.

<sup>(18)</sup> Cfr. G. Tabet, *Il collegamento negoziale tra riqualificazione ed abuso*, in *Rass. trib.*, 2018, 227.

dal legislatore ed acclarando la sua natura innovativa, ha continuato ad avallare un'interpretazione di tipo sostanzialista.

Di contro, l'attuale formulazione dell'art. 20 è stata preservata dalla Corte costituzionale, che, con la sentenza in commento, non solo ha dichiarato (nuovamente) l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale del "nuovo" art. 20 del t.u.r., per la pretesa violazione degli artt. 3 e 53 Cost., ma ha anche affrontato, seppur brevemente, la questione della presunta incostituzionalità, per ragioni di irragionevolezza, della norma<sup>(19)</sup> che ha dichiarato l'art. 1, 87° comma, delle legge n. 205 del 2017 essere una norma di "interpretazione autentica".

Fatta questa premessa, nel presente contributo si cercherà anzitutto di approfondire i tratti salienti che hanno contraddistinto il dibattito giurisprudenziale sorto in merito all'individuazione dell'esatta natura e funzione dell'art. 20 del t.u.r.; successivamente si procederà all'esame della soluzione interpretativa cui è giunta la Consulta nella sentenza in commento.

## 2. – *Contrapposte posizioni giurisprudenziali in punto di interpretazione ed applicazione dell'art. 20 t.u.r.*

Come anticipato in premessa, il quadro di profonda incertezza e confusione che ha connotato l'applicazione dell'art. 20 del t.u.r., può essere descritto esaminando le più recenti soluzioni giuridiche su cui si sono fondate talune sentenze della Corte di Cassazione.

Il punto nodale da cui si sono sviluppate le differenti linee interpretative in merito alla natura e alla funzione dell'art. 20 del t.u.r. risiede nel riconoscimento, o meno, di una funzione antielusiva della sopracitata disposizione.

In un primo momento, i giudici di legittimità hanno opinabilmente attribuito all'art. 20 del t.u.r. natura di norma "antielusiva"<sup>(20)</sup>, da cui discende un naturale potere dell'Amministrazione finanziaria di sindacare

---

(19) Art. 1, 1084° comma, della l. n. 145 del 2018 (Legge di Bilancio 2019).

(20) Id., 5 novembre 2013, n. 24739, che nel rimettere alla Corte costituzionale una questione di (il)legittimità delle disposizioni di garanzia previste nell'art. 37-bis, d.p.r. n. 600 del 1973 (vigente *ratione temporis*) per violazione degli artt. 3 e 53 della Cost. in ragione della disparità di trattamento rispetto ad altre disposizioni antielusive, osservava che "irrazionalmente, soltanto per la ripresa antielusiva ai sensi dell'art. 37-bis cit. è legge che le forme del preventivo contraddittorio debbano esser seguite *sub poena nullitatis*. Del resto, ad aumentare l'irragionevolezza della misura in parola, deve essere rilevata l'esistenza di altre norme che, nella comune interpretazione, consentono l'inopponibilità di negozi elusivi, ma senza che però vi sia un'analoga previsione di nullità per difetto di forme del contraddittorio. Tra tutte, per la sua frequenza, si rammenta il d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, art. 20".

operazioni che, sia pure in modo frazionato, consentano di raggiungere una identità di effetti economici.

Come è noto, infatti, un gran numero di sentenze ha avuto ad oggetto la classica operazione del trasferimento aziendale (o immobiliare), seguito dalla cessione delle partecipazioni sociali. Tale operazione, a parere del Supremo Collegio, avrebbe dato vita ad una cessione di azienda o di immobili sulla base della presunta elusività delle diverse fasi contrattuali, tra loro collegate, e, dunque, della “funzione economica” dell’intero assetto negoziale. È evidente come la giurisprudenza che ha esaminato fattispecie asseritamente elusive di conferimento seguito da cessione di partecipazioni sociali si sia spinta oltre i limiti fissati dal diritto positivo, attribuendo al più volte citato articolo 20 una portata diversa e più ampia rispetto a quella attribuitagli dal legislatore ed affidando a tale disposizione il ruolo (che non le è proprio) di norma generale antielusiva nel contesto delle disposizioni dell’imposta di registro<sup>(21)</sup>.

Un secondo orientamento ha valorizzato, invece, la lettera della disposizione e ha ritenuto il potere di riqualificazione di più atti subordinato all’identità di effetti giuridici tra il negozio frazionatamente realizzato e quello di riferimento, caratterizzato da una maggiore imposizione nell’ambito del registro<sup>(22)</sup>.

---

(21) Cfr. Cass., 23 novembre 2001, n. 14900 secondo cui “anche se non potrà prescindere dall’interpretazione della volontà negoziale secondo i canoni generali... nella individuazione della materia imponibile dovrà darsi preminenza assoluta alla causa reale sull’assetto cartolare, con conseguente tangibilità, sul piano fiscale, delle forme negoziali. La funzione antielusiva..., sottesa alla disposizione in esame, emerge dunque con chiarezza, mentre l’insistito richiamo alla autonomia contrattuale ed alla rilevanza degli effetti giuridici dei singoli negozi (e non anche di quelli «economici», riferiti alla fattispecie globale), restando necessariamente circoscritto alla regolamentazione formale degli interessi delle parti, finirebbe per sovvertire gli enunciati criteri impositivi” e “in tema di imposta di registro, la prevalenza che l’art. 20, d.p.r. n. 131 del 1986 attribuisce, ai fini dell’interpretazione degli atti registrati, alla natura intrinseca ed agli effetti giuridici degli stessi sul loro titolo e sulla loro forma apparente, vincola l’interprete a privilegiare il dato giuridico reale rispetto ai dati formalmente enunciati – anche frazionatamente – in uno o più atti, e perciò il risultato di un comportamento sostanzialmente unitario rispetto ai risultati parziali e strumentali di una molteplicità di comportamenti formali. Ne consegue che una pluralità di negozi strutturalmente e funzionalmente collegati al fine di produrre un unico effetto giuridico finale, vanno considerati, ai fini dell’imposta di registro, come un fenomeno unitario, anche in conformità al principio costituzionale di capacità contributiva”. Per una decisa critica di tale approccio interpretativo si veda G. Marongiu, *L’elusione nell’imposta di registro tra abuso del “diritto” e abuso del potere*, cit., 1077 ss.

(22) Cfr. Cass., 10 giugno 2013, n. 15319, in cui è stato affermato che: “l’art. 20 esprime la precisa scelta normativa di assumere, quale oggetto del rapporto giuridico tributario inerente a dette imposte, gli atti registrati, in considerazione non della loro consistenza documentale, ma degli effetti giuridici prodotti”, annotata da D. Cané, *Imposta di*

A tal proposito, emblematica è stata la sentenza 10 giugno 2013, n. 15319, con la quale la Corte di Cassazione ha escluso, a chiare lettere, la natura antielusiva dell'art. 20 del t.u.r., affermando che “proclamando, ai fini dell'applicazione delle imposte in rassegna, la preminenza del reale dato giuridico, dell'effettiva causa negoziale (“la intrinseca natura” e “gli effetti giuridici) dell'atto sottoposto a registrazione, rispetto al relativo assetto cartolare (“il titolo o la forma apparente”), la disposizione in esame, in combinazione con quella di cui all'art. 1 del medesimo testo di legge, esprime la precisa scelta normativa di assumere, quale oggetto del rapporto giuridico tributario inerente a dette imposte, gli atti registrati, in considerazione, non della loro consistenza documentale, ma degli effetti giuridici prodotti”.

Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità ha mantenuto fede al proprio orientamento altalenante e non ha assunto un orientamento univoco riguardo alle due tesi illustrate.

Infatti, in alcune pronunce, la Suprema Corte ha continuato a sostenere la funzione antielusiva dell'art. 20 del t.u.r., considerando legittima l'operazione di riqualificazione del conferimento d'azienda in cessione d'azienda in assenza di valide ragioni extrafiscali, non marginali, opposte dal contribuente a sostegno della propria scelta<sup>(23)</sup>. In tali pronunce, la giurisprudenza di legittimità ha dato rilevanza, ai fini dell'imposta di registro dovuta, all'“effetto economico finale”<sup>(24)</sup>, rappresentato dalla cessione, all'acquirente delle partecipazioni, del bene immobile o dell'azienda conferita, censurando il carattere elusivo del ricorso allo schema del conferimento seguito da cessione della partecipazione e, pertanto, assoggettando l'operazione de qua all'imposta di registro dovuta per la cessione dell'immobile o dell'azienda.

Secondo tale orientamento interpretativo, l'art. 20 del t.u.r. consentirebbe di determinare l'imposta dovuta in ragione della “causa reale” dell'operazione economica complessivamente realizzata, dunque prescindendo dal *nomen iuris* attribuito all'atto, ovvero dagli elementi emergenti dall'assetto cartolare e dando, invece, rilevanza ad un presunto “intento negoziale oggettivamente unico” perseguito dalle parti, ricostruito sulla

---

*registro sull'apporto di beni a un fondo immobiliare seguito dalla cessione delle quote*, in *Giur. it.*, 2014, 557 ss. V., fra gli altri, G. Marongiu, *L'elusione nell'imposta di registro tra abuso del 'diritto' e abuso del potere*, cit., 1067 ss.

<sup>(23)</sup> Così, *ex multis*, Cass., 13 marzo 2014, n. 5877; Id., 15 giugno 2013, n. 15963.

<sup>(24)</sup> Interpretazione criticata da V. Mastroiacovo, Studio n. 151-2015/T, *L'abuso del diritto o l'elusione in materia tributaria: prime note nella prospettiva della funzione notarile*, 6 ss.

base, anche e soprattutto, di elementi extratestuali rispetto all'atto sottoposto a registrazione<sup>(25)</sup>.

In altre sentenze<sup>(26)</sup>, invece, la Corte di Cassazione ha escluso la natura antielusiva della disposizione e ha considerato rilevante l'analisi degli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione.

Secondo questo orientamento interpretativo, dunque, stante la formulazione dell'art. 20 del t.u.r., l'Amministrazione finanziaria può certamente prescindere dal *nomen iuris* attribuito all'atto dalle parti, ma, nell'esercizio di tale potere di accertamento, deve limitarsi alla riqualificazione giuridica dell'atto, senza poter attribuire rilievo alle vicende economiche eventualmente sottese al medesimo o a qualunque altro elemento che sia esterno rispetto all'atto registrato.

In realtà, è oramai pacifico che i poteri di riqualificazione propri dell'Ufficio trovino la relativa legittimazione solo ed esclusivamente nell'art. 10-bis, legge n. 212 del 2000<sup>(27)</sup> ("Statuto dei diritti del contribuente") e non anche nell'art. 20 del t.u.r., non solo perché tale disposizione non ha certamente funzione antielusiva, ma (anche e soprattutto) per qualcosa di più profondo e di più radicato nella tradizione normativa dell'imposta di registro: il suo essere una "imposta d'atto".

Ed infatti, tale carattere comporta che l'imposta colpisca l'atto sottoposto a registrazione e non già il trasferimento, e impedisce al Fisco di interpretare l'atto soggetto a registrazione valorizzandone gli elementi extratestuali; questi ultimi non possono avere rilevanza perché la tassazione si cristallizza al momento del perfezionamento dell'atto, a nulla rilevando le

---

(25) La reazione della dottrina rispetto a questo orientamento interpretativo è stata fortemente critica. Fra i numerosi contributi, senza pretesa di esaustività, si vedano: G. Tabet, *L'applicazione dell'art. 20 t.u. registro come norma di interpretazione e/o antielusiva*, in *Rass. trib.*, 2016, 913 ss.; V. Mastroiacovo, *La nuova disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale nella prospettiva dell'imposta di registro*, in *Riv. not.*, 2016, 31 ss.; T. Tassani, Studio n. 3-2017/T, *Art. 20 t.u.r. e 'causa reale dell'operazione economica': osservazioni sui più recenti orientamenti della Corte di cassazione*; G. Corasaniti, *Il dibattito sull'abuso del diritto o elusione nell'ordinamento tributario, retro*, 2016, 465 ss.

(26) Cfr., *ex multis*, Cass., 15 ottobre 2014, n. 21770, con nota di F. Bardini – D. Stevanato – R. Lupi, *Partita ancora da giocare su conferimento/cessione d'azienda nell'imposta di registro*, in *Dialoghi trib.*, 2014, 398 ss.

(27) L'art. 10-bis dello Statuto del contribuente costituisce la sola clausola generale antielusiva presente ormai nel sistema tributario, la quale disciplina, indiscriminatamente per tutti i tributi, compresa l'imposta di registro, le materie dell'abuso del diritto o elusione d'imposta, sia in termini sostanziali sia procedimentali. Cfr. V. Ficari, *Vizi e virtù della nuova disciplina dell'abuso e dell'elusione tributaria ex art. 10-bis della Legge n. 212/2000*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2016, 313 ss.

vicende successive, come la revoca, la novazione, la nullità o l'annullabilità (art. 38 t.u.r.), ovvero il comportamento complessivo delle parti<sup>(28)</sup>.

Proprio l'introduzione nel sistema tributario dell'art. 10-*bis*, Statuto dei diritti del contribuente, quale unica norma deputata ad essere innescata dall'Amministrazione finanziaria per eventualmente contestare fattispecie abusive o elusive, ha indotto la giurisprudenza di legittimità ad abbandonare il pregresso orientamento che, per molti anni<sup>(29)</sup>, ha rinvenuto nell'art. 20 del t.u.r. una funzione antielusiva, per sviluppare – successivamente ad una (isolata) pronuncia<sup>(30)</sup> in cui, sebbene non fosse stata apertamente ripudiata la natura antielusiva dell'art. 20 t.u.r., tuttavia il Supremo Collegio aveva correttamente affermato la funzione di norma interpretativa di tale disposizione dei soli effetti giuridici (e non economici) degli atti presentati alla registrazione – la teoria della “causa concreta”, quale “espediente” per collegare operazioni giuridicamente differenti tra loro (*id est*, conferimento d'azienda e cessione delle partecipazioni).

Per mezzo della teoria della “causa concreta”, la Corte di Cassazione ha sì riconosciuto all'art. 20 del t.u.r. la natura di regola interpretativa di atti a prescindere da qualunque riferimento all'eventuale disegno o intento elusivo delle parti<sup>(31)</sup>, ma lo ha fatto attribuendo a tale disposizione una

---

(28) Sul carattere d'“imposta d'atto” dell'imposta di registro si vedano i pregevoli contributi di A. Uckmar, *La legge del registro*, Padova, 1928, I, 197 ss.; A. Berliri, *Le leggi di registro*, Milano, 1961, 137 ss.; V. Uckmar – R. Dominici, “Registro (imposta di)”, in *Nov. Dig. It.*, XV, Torino, 1986, 553; R. Pignatone, *L'imposta di registro*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. Amatucci, IV, Padova, 1994, 166 ss.; G. Zizzo, *In tema di qualificazione dei contratti ai fini delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto*, in *Riv. dir. trib.*, 1992, 171 ss.; S. Donatelli, *La rilevanza degli elementi extratestuali ai fini dell'interpretazione dei contratti nell'imposta di registro*, in *Rass. trib.*, 2002, 1341 ss. Il principio è ribadito nella più autorevole manualistica: G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario. Parte Speciale*, Milano, 2005, 613 ss. In giurisprudenza cfr., *ex multis*, Cass., sez. un., 15 luglio 1972, n. 2349, in *Riv. legisl. fisc.*, 1975, 1079; Comm. centr., 2 dicembre 1976, n. 1041, in *Comm. trib. centr.*, 1976, I, 666; Cass., 17 maggio 1976, n. 1737, in *Comm. trib. centr.*, 1976, II, 318, e in *Riv. legisl. fisc.*, 1976, 1457; Id., 9 maggio 1979, n. 2658, con nota di D. Jarach, *I contratti a gradini e l'imposta*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1982, 79 ss.

(29) Cfr., *ex multis*, Cass., 18 maggio 2016, n. 10216; Cass., 29 aprile 2016, n. 8542; Cass., 18 dicembre 2015, n. 25487.

(30) Cass., 27 gennaio 2017, n. 2054, con nota di M. Fanni, *La Cassazione rivede i suoi precedenti sull'art. 20 t.u.r. e sulla circolazione indiretta dell'azienda: c'è luce in fondo al tunnel?*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2017, 227 ss.; P. Stizza, *Un revirement della Corte di Cassazione torna a considerare l'imposta di registro come una “imposta d'atto” ai fini dell'applicazione dell'art. 20 del t.u.r.*, in *Strum. fin. e fisc.*, 2017, 119 ss.; V. Mastroiacovo, *L'attività riqualificatoria ex art. 20 del t.u.r. non può travalicare lo schema negoziale tipico in cui l'atto risulta inquadabile*, in *Riv. dir. trib.*, *supp. online* del 7 febbraio 2017.

(31) Peraltro, anche l'Agenzia delle entrate, con la risoluzione 26 luglio 2017, n. 98/E, ha affermato la prevalenza dell'art. 20 t.u.r. rispetto all'art. 10-*bis* dello Statuto dei diritti del

asserita funzione qualificatoria della causa reale dell'operazione economica, in un rapporto di prevalenza della causa effettiva dell'atto rispetto alla causa cartolare, "in chiave qualificativa dell'agire cartolare" (32).

Attribuire all'art. 20 del t.u.r. la funzione di norma qualificatoria della causa reale dell'operazione economica equivale a disconoscere la natura di "imposta d'atto" dell'imposta di registro per ammetterne, invece, la natura di "imposta di negozio", per cui "quando gli atti sono plurimi e funzionalmente collegati, quando cioè la causa tipica di ciascuno è in funzione di un programma negoziale che la trascende, non può rilevare che la causa concreta dell'operazione complessiva" (33).

Dunque, essendo la norma una disposizione interpretativa – ha precisato la Corte – si impone una riqualificazione oggettiva degli atti in base alla concreta ed effettiva causa dell'operazione negoziale complessiva, sicché l'interprete (ossia il Giudice) è tenuto a riqualificare il conferimento societario di un'azienda e la successiva cessione delle quote come cessione di azienda nell'ipotesi in cui individui nell'operazione complessiva una causa unitaria di cessione aziendale.

Trattasi, come già evidenziato (34), di una soluzione interpretativa non divisibile, poiché disconosce quella che è la natura dell'imposta di registro, ossia la natura di "imposta d'atto" (35), e, poi, perché prescinde dalla realtà giuridica che promana dalla volontà negoziale manifestata nel singolo atto, unica e sola "unità di misura" del concreto interesse perseguito dalle parti (36).

---

contribuente, richiamando l'orientamento più recente della giurisprudenza di legittimità ed attribuendo rilievo, ai sensi del predetto art. 20, alla regolamentazione degli interessi effettivamente perseguiti dai contraenti, anche mediante una pluralità di pattuizioni non contestuali, avendo valore preminente l'unitarietà dell'operazione economica.

(32) Cass., 15 marzo 2017, n. 6758; Id., 10 febbraio 2017, n. 3562.

(33) Cass., 15 marzo 2017, n. 6758.

(34) Si rinvia a G. Corasaniti, *Il dibattito sulla natura e funzione dell'art. 20 t.u.r. tra evoluzioni normative e consolidati orientamenti giurisprudenziali*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2019, 212 ss.

(35) Questa conclusione è confermata, peraltro, dall'art. 21 t.u.r., secondo il quale "se un atto contiene più disposizioni che non derivano necessariamente per la loro natura le une dalle altre, ciascuna di esse è soggetta ad imposta come se fosse un atto distinto". Ciò significa che un singolo atto può essere sezionato in più disposizioni, ferma restando, però, l'impossibilità di uscire dai confini dell'atto stesso.

(36) Come sottolineato, difatti, dal Notariato, Studio n. 17-2018/T, *Considerazioni sull'art. 20 del Testo Unico dell'imposta di registro dopo la legge di bilancio 2018, l'art. 20, T.U.R.*, "non solo non consente di superare il limite del contenuto dell'atto presentato alla registrazione, anche per coerenza con il procedimento di applicazione e riscossione dell'imposta di registro, indubbiamente strutturato, salvo espresse eccezioni, sul singolo atto, ma soprattutto non consente di applicare l'imposta ad un negozio differente ed alternativo (ad

Soltanto in alcune decisioni della Suprema Corte è stato statuito che l'Amministrazione finanziaria, pur non essendo tenuta a conformarsi alla qualificazione attribuita dalle parti al contratto, non può travalicare lo schema negoziale tipico in cui l'atto risulta inquadrabile, salva la prova, da parte sua, sia del disegno elusivo sia delle modalità di manipolazione ed alterazione degli schemi negoziali classici<sup>(37)</sup>.

Come anticipato nella parte introduttiva del presente contributo, il legislatore è intervenuto in più occasioni per porre fine al dibattito interpretativo sopra richiamato, ma detti interventi non sono stati recepiti con favore da parte della giurisprudenza di legittimità.

Invero, all'indomani della pubblicazione della novellata disposizione, la Corte di Cassazione<sup>(38)</sup> ha escluso la natura di norma di interpretazione autentica del nuovo testo dell'art. 20 del t.u.r., richiamando, a proprio sostegno, quella giurisprudenza<sup>(39)</sup> della Corte costituzionale secondo cui una norma può avere effetto retroattivo solo se qualificata letteralmente come norma di interpretazione autentica.

In particolare, il Supremo Collegio ha ritenuto di disconoscere la natura interpretativa del nuovo testo dell'art. 20 del t.u.r. in quanto, nel caso di specie, difetterebbero le condizioni, enucleate negli ultimi anni in alcune pronunce della Corte costituzionale, per affermare la natura interpretativa della predetta norma.

Per mera chiarezza, si rammenta come il Giudice delle leggi abbia chiarito che “va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente ri-

---

es. la cessione di azienda) rispetto a quello emergente dall'atto stipulato (ad es. il conferimento di azienda e la cessione delle partecipazioni, cui il legislatore riconduce un preciso regime fiscale), operando così dal punto di vista logico – giuridico una sostituzione della fattispecie negoziale scelta con una diversa fattispecie individuata in considerazione della medesima sostanza economica”.

<sup>(37)</sup> Cfr. Cass., 15 gennaio 2020, n. 722 e Cass., 27 gennaio 2017, n. 2954.

<sup>(38)</sup> Cfr. Cass., 26 gennaio 2018, n. 2007, con nota di G. Fransonì, *La Cassazione e l'art. 20 del Testo Unico dell'Imposta di registro: fra scelte di campo, moniti e contorsioni argomentative*, in *Riv. dir. trib., suppl. online* del 30 gennaio 2018; Di tenore simile, si vedano: Cass., 23 febbraio 2018, n. 4407; Id., 28 febbraio 2018, nn. 4589 – 4590; Id., 9 marzo 2018, 5748; Id., 28 marzo 2018, 7637; Id., 8 giugno 2018, n. 14999. In dottrina, sempre sulla decorrenza temporale delle modifiche apportate all'art. 20 del TUR, si vedano: A. Carinci, *L'efficacia temporale del nuovo art. 20 t.u.r.*, in *Fisco*, 2018, 818 ss.; I. Pellicchia – M. L. Mariella, *L'interpretazione degli atti ai fini del registro: l'epopea continua*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2018, 399 ss.; L. Miele, *Imposta di registro: la tassazione dell'atto prescinde dal collegamento con altri negozi*, in *Corr. trib.*, 2018, 3604.

<sup>(39)</sup> Corte cost., 14 luglio 2017, n. 193; Id., 6 dicembre 2017, n. 257.

conducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo”<sup>(40)</sup> ed abbia altresì affermato che “il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull’applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore”.

La Consulta ha anche più volte affermato che il divieto di retroattività della legge, pur non essendo stato elevato a dignità costituzionale (salvo la previsione di cui all’art. 25 Cost., in materia penale), costituisce fondamentale valore di civiltà giuridica, per cui, allorquando “una norma di natura interpretativa persegue lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto o di ristabilire un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore”, non è precluso al legislatore di emanare norme retroattive, che però, oltre a dover espressamente contenere tale previsione di retroattività, devono altresì, al fine di superare indenni il vaglio di costituzionalità, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ed essere sostenute da adeguati motivi di interesse generale.

Ebbene, secondo la Suprema Corte, il nuovo testo dell’art. 20 del t.u.r., sulla base dei sopra illustrati principi formulati dalla Corte costituzionale, non può essere qualificato come norma di interpretazione autentica, in quanto: i) vi è l’assenza di un’espressa menzione della retroattività del nuovo art. 20; ii) non si riscontrano quegli “adeguati motivi di interesse generale” richiamati dalla Consulta; iii) il nuovo art. 20 t.u.r., non è portatore di “un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore”, giacché la norma introdurrebbe dei limiti all’attività di riqualificazione giuridica della fattispecie che prima non erano previsti; iv) il nuovo art. 20 t.u.r., non persegue lo scopo di superare un “dibattito giurisprudenziale irrisolto”, in quanto la giurisprudenza di legittimità – ancorché avversata dalla dottrina – ha, in modo prevalente, sempre riconosciuto la rilevanza qualificatoria anche dei dati extratestuali e di collegamento negoziale riconducibili all’atto presentato alla registrazione.

La posizione espressa alla Suprema Corte con riferimento all’asserita natura innovativa, e non interpretativa, del nuovo testo dell’art. 20 t.u.r., non è certamente condivisibile, in quanto, anche alla luce del dibattito

---

<sup>(40)</sup> Cfr. Corte cost., 6 aprile 2016, n. 132; Id., 3 dicembre 1993, n. 424.

giurisprudenziale di cui si è dato conto prima, è evidente come nel corso degli anni si sia stratificata una pluralità di interpretazioni della norma, con la conseguenza che non pare revocabile in dubbio l'intento interpretativo perseguito dal legislatore, il quale, in buona sostanza, scegliendo una tra le varie, possibili, interpretazioni, ha inteso cristallizzarne una in maniera univoca.

Che la norma della Legge di Bilancio 2018 potesse essere considerata quale norma interpretativa si poteva altresì affermare traendo spunto da altre e ulteriori pregevoli argomentazioni contenute in talune sentenze della Corte costituzionale, nelle quali quest'ultima ha rinvenuto i caratteri tipici della norma di interpretazione autentica anche in norme c.d. innovative cripto reattive<sup>(41)</sup> (come, per l'appunto, sembra essere la norma della Legge di Bilancio 2018 che ha modificato il testo dell'art. 20 t.u.r.), ovvero ha sostenuto la necessità di indagare il rapporto tra norma interpretante e norma interpretata sulla base del principio di ragionevolezza, così da dar luogo a un "precetto normativo unitario".

E, sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza, la Consulta ha anche ribadito che "la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario"<sup>(42)</sup>. Facendo corretta applicazione dei menzionati principi espressi dalla Consulta, autorevole dottrina<sup>(43)</sup> ha, dunque, sostenuto la natura interpretativa della nuova formulazione dell'art. 20 t.u.r., sottolineando come tale norma, sebbene non espressamente qualificata quale norma di interpretazione autentica, abbia solamente inteso precisare, a fronte della pluralità di orientamenti giurisprudenziali stratificatisi sul punto, il significato della disposizione per come formulata sin dalla sua origine, ribadendo che, ai fini dell'imposizione di registro, rilevano solo ed esclusivamente gli effetti giuridici degli atti portati alla registrazione.

Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità ha proseguito, imperterrita, nel sostenere la natura "innovativa" della norma, ignorando inspiegabilmente i limiti introdotti a livello positivo dal legislatore, intervenuto al sol

---

<sup>(41)</sup> Cfr. Corte cost., 26 giugno 2007, n. 234.

<sup>(42)</sup> Corte cost., 26 giugno 2007, n. 234.

<sup>(43)</sup> G. Marongiu, *Ancora dubbi sul riscritto art. 20 della Legge di Registro*, Relazione presentata in occasione dell'inaugurazione Anno Giudiziario 2018, Genova, 16 marzo 2018; S. Fiorentino, *Il ruolo dell'interprete in ambito tributario: tra "formalismi" ed "eccessi" interpretativi*, in *Riv. dir. trib.*, 26 febbraio 2021.

fine di restituire certezza ad una disposizione – l'art. 20 del t.u.r. – la cui applicazione era divenuta incerta e confusa<sup>(44)</sup>.

Ad ogni modo, sembrerebbe che il dibattito sin qui riportato sia giunto al termine, atteso che la Consulta, con una chiara sentenza, ha rimosso i residui dubbi di incostituzionalità sollevati con riguardo all'art. 20 del t.u.r.

### 3. – *La sentenza della Consulta n. 39 del 2021*

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 39 del 16 marzo 2021<sup>(45)</sup>, non deflette dal suo precedente orientamento<sup>(46)</sup> e dichiara nuovamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Commissione tributaria Provinciale di Bologna con riferimento all'art. 20 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, così come risultante dalle modifiche operate con le Legge di Bilancio 2018 e 2019.

Nella specie, il giudice rimettente, con riferimento ad un caso di conferimento di rami d'azienda – con successiva cessione di partecipazioni – ha chiesto alla Consulta, con argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle a suo tempo prospettate dalla Corte di Cassazione, di pronunciarsi sulla potenziale incompatibilità con gli artt. 3 e 53 della Costituzione dell'art. 20 del t.u.r., come risultante dalle modifiche apportate dalla Legge di Bilancio 2018, nella parte in cui è previsto che nell'applicazione dell'imposta di registro si debbano prendere in considerazione esclusivamente “gli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extra testuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi”. In particolare, a detta del *giudice a quo*, la riforma del 2017 avrebbe ridotto la “possibilità di interpretare il negozio giuridico da tassare entro limiti asfittici”. Così facendo, dunque, il legislatore avrebbe impedito di tener conto della capacità contributiva, capacità che, invece, emergerebbe dalla semplice applicazione delle “regole interpretative civi-

---

<sup>(44)</sup> In tal senso, Assonime, nella circ. n. 18 del 30 luglio 2020 sottolinea come “le diverse interpretazioni che sono state prospettate sul reale significato dell'art. 20 hanno determinato inevitabilmente una situazione di incertezza sul carico fiscale gravante le operazioni di riorganizzazione societaria, incidendo negativamente sulla praticabilità di soluzioni che riguardano l'efficienza delle strutture societarie”.

<sup>(45)</sup> Per i primi commenti sulla sentenza, si rinvia a: A. Busani, *Imposta di registro, retroattivo lo stop alle rettifiche su atti concatenati*, in *Sole 24 Ore*, 16 marzo 2021; E. De Mita, *Imposta di registro, effetti giuridici solo se prodotti dall'atto*, in *Sole 24 Ore*, 6 aprile 2021.

<sup>(46)</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 158 del 20 luglio 2020.

listiche”, considerate idonee per apprezzare l’atto-negozio e non solo l’atto-documento.

In secondo luogo, la Comm. trib. prov. Bologna ha dubitato altresì della compatibilità con gli artt. 3, 24, 81, 97, 101, 102 e 108, della Costituzione, dell’art. 1, 1084° comma, della Legge di Bilancio 2019, in quanto il legislatore, disponendo che l’art. 1, 87° comma, lett. a), della l. n. 205 del 2017 “costituisce interpretazione autentica” dell’art. 20 del t.u.r., avrebbe, in realtà, imposto la retroattività di quest’ultima norma “nella sua nuova ridotta portata”, violando così i plurimi parametri costituzionali sopra citati.

Ebbene, la Corte costituzionale, riprendendo le argomentazioni sviluppate nella precedente sentenza del luglio 2020, ha dichiarato le questioni sollevate, in parte, inammissibili<sup>(47)</sup> (per mancato assolvimento dell’onere di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale prospettato) e, in parte infondate, anche manifestamente.

In particolare, la Corte costituzionale ha ribadito che le questioni relative alla violazione degli artt. 3 e 53 Cost., sono manifestamente infondate, poiché prive di argomentazioni sostanzialmente nuove rispetto a quelle già sollevate con ordinanza del giudice di legittimità e dichiarate non fondate con la sentenza n. 158 del 2020<sup>(48)</sup>. In tale pronuncia, infatti, la Corte, con una motivazione ampia e condivisibile, ha precisato che l’interpretazione evolutiva, in chiave nomofilattica, data dalla Suprema Corte non è l’unica consentita dalla Costituzione, poiché né l’art. 3, né l’art. 53 della Costituzione “si oppongono in modo assoluto ad una diversa concretizzazione da parte del legislatore dei principi di capacità contributiva e, conseguentemente, di eguaglianza tributaria, che sia diretta (come

---

<sup>(47)</sup> La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost.

<sup>(48)</sup> Per un maggior approfondimento si rinvia a: G. Tabet, *Luce verde al novellato art. 20 del T.U. dell'imposta di registro*, in *Riv. dir. trib., suppl. online* del 1° ottobre 2020; E. Della Valle, *Il “senso” della Corte costituzionale per il collegamento negoziale nel sistema del T.U.R.*, in *Rass. trib.*, 2020, 1050 ss.; Id., *Il collegamento negoziale nell'imposta di registro: un capitolo chiuso?*, in *Fisco*, 2020, 3207 ss.; F. Tundo, *La Consulta boccia la questione d'incostituzionalità dell'art. 20 t.u.r. sollevata dalla Cassazione – Imposta di registro: dall'interpretazione degli atti all'abuso un percorso in salita*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2020, 857ss.; M. Beghin, *L'interpretazione dell'atto ai fini dell'imposta di registro: un esercizio a geometria variabile*, in *Corr. trib.*, 2020, 949 ss.; A. Pischetola, *Studio n. 103-2020/T, L'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del TUR.*; D. Conte, *L'art. 20 del t.u. Registro tra “causa concreta” e interpretazione autentica: la parola alla Consulta*, in *Riv. dir. trib.*, 2021, 169 ss.; G. Escalar, *La lettura della Corte costituzionale dell'art. 20 t.u.r. e il suo impatto sulle vecchie e nuove operazioni*, in *Corr. trib.*, 2021, 215 ss.

stabilito dalla norma censurata) a identificare i presupposti impostivi nei soli effetti giuridici desumibili dal negozio contenuto nell'atto presentato per la registrazione, senza alcun rilievo di elementi tratti *aliunde*, "salvo quanto disposto dagli articoli successivi" dello stesso Testo unico" (49). Per la Corte, dunque, la presa di posizione del legislatore è coerente con i principi ispiratori della disciplina dell'imposta di registro, nonché con la sua natura di "imposta d'atto", sicché per quanto la lettura dell'art. 20 del t.u.r. possa apparire "obsoleta" rispetto alle più evolute tecniche contrattuali, non è dato scalfire il testo normativo e, soprattutto, la *voluntas legis*, scolpita chiaramente negli interventi di modifica del 2017 e 2018 (50).

Dichiarata, dunque, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del "nuovo" art. 20 del t.u.r., con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., la Consulta ha poi affrontato la questione della presunta incostituzionalità, per ragioni di irragionevolezza, della norma (il comma 1084 dell'art. 1 della Legge di Bilancio 2018) che ha dichiarato l'art. 1, 87° comma, della Legge di Bilancio 2017 essere una "norma di interpretazione autentica".

Il primo profilo di irragionevolezza evidenziato dai giudici emiliani atterrebbe alla mancanza di un persistente contrasto interpretativo da risolvere in nome del supremo principio, nazionale e sovranazionale, di certezza del diritto. La giurisprudenza di legittimità avrebbe, infatti, affermato, "pressoché unanimemente" la natura innovativa e non interpretativa dell'intervento legislativo del 2017, sicché il legislatore, anziché tutelare il sopracitato principio, avrebbe introdotto un'interpretazione difforme da quella consolidata, imponendola a fattispecie poste in essere nel vigore del previgente art. 20.

---

(49) La Corte ha ulteriormente precisato che "il legislatore, con la denunciata norma, ha inteso, attraverso un esercizio non manifestamente arbitrario della propria discrezionalità, riaffermare la natura di "imposta d'atto" dell'imposta di registro, precisando l'oggetto dell'imposizione in coerenza con la struttura di un prelievo sugli effetti giuridici dell'atto presentato per la registrazione, senza che assumano rilievo gli elementi extratestuali e gli atti collegati privi di qualsiasi nesso testuale con l'atto medesimo, salvo le ipotesi espressamente regolate dal testo unico" per salvaguardare "la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico". Inoltre l'interpretazione evolutiva dell'art. 20, basata sulla nozione di causa reale, provocherebbe incoerenze nell'ordinamento, in quanto "consentirebbe all'amministrazione finanziaria, da un lato, di operare in funzione antielusiva senza applicare la garanzia del contraddittorio endoprocedimentale stabilita a favore del contribuente e, dall'altro, di svincolarsi da ogni riscontro di indebiti vantaggi fiscali e di operazioni prive di sostanza economica, precludendo di fatto al medesimo contribuente ogni legittima pianificazione fiscale".

(50) M. Basilavecchia, *La (ritrovata)importanza della legge tributaria*, in *Ipsa* del 20 marzo 2021.

Inoltre, l'irragionevolezza dell'intervento interpretativo discenderebbe altresì, sempre ad avviso della Comm. trib. prov. di Bologna, dall'impossibilità di giustificare la retroattività della norma disposta dall'art. 1, 1084° comma, della Legge di Bilancio 2019 con i "motivi imperativi di interesse generale" desumibili dall'art. 6 della CEDU.

Al riguardo, la Corte ha fatto anzitutto presente che, ai fini del giudizio di legittimità della norma in discorso, ciò che in particolare rileva concerne "l'intera, decennale, vicenda che ha interessato la complessa questione dell'applicazione dell'imposta di registro, caratterizzata", come peraltro già posto in evidenza nella nota sentenza n. 158 del 2020, "da uno stratificarsi di interpretazioni, che la giurisprudenza ha sviluppato anche in risposta alle varie forme in cui l'ordinamento si andava evolvendo per volontà del legislatore (che, dapprima, ha introdotto, nella disciplina dell'imposta, l'esplicito riferimento agli 'effetti giuridici' dell'atto e poi, più in generale, per tutti i tributi, ha disciplinato l'abuso del diritto)".

Secondo l'interpretazione fornita nella citata pronuncia, ha proseguito ancora la Corte, l'art. 1, 87° comma, lett. a), l. n. 205 del 2017 ha avuto quale obiettivo quello di "ricondurre il citato art. 20 all'interno del suo alveo originario, dove l'interpretazione, in linea con le specificità del diritto tributario, risulta circoscritta agli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione".

Non è irragionevole, quindi, attribuire efficacia retroattiva ad un intervento che ha assunto un carattere di sistema, atteso che "la legittimità di un intervento che attribuisce forza retroattiva a una genuina norma di sistema non è contestabile nemmeno quando esso sia determinato dall'intento di rimediare a un'opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza (anche di legittimità) che si è sviluppata in senso divergente dalla linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore" <sup>(51)</sup>.

In una prospettiva *de iure condendo*, va tuttavia evidenziato come la Consulta affidi al legislatore il compito di intervenire sull'imposta di registro al fine di rendere l'applicazione della stessa più adeguata alla complessità delle moderne tecniche contrattuali. Tanto è vero che, la Corte, pur salvando l'art. 20, afferma che "resta ovviamente riservato alla discrezionalità del legislatore provvedere – compatibilmente con le coordinate stabilite dal diritto dell'Unione europea – a un eventuale aggiornamento

---

<sup>(51)</sup> Cfr. anche Corte cost., n. 402 del 18 novembre 1993, che recita testualmente: "Entro il limite della ragionevolezza, e sempre che siano rispettati gli altri precetti costituzionali, la scelta del legislatore è insindacabile, indipendentemente dall'esattezza dell'interpretazione sulla quale è caduta".

della disciplina dell'imposta di registro che tenga conto della complessità delle moderne tecniche contrattuali e dell'attuale stato di evoluzione tecnologica, con riguardo, in particolare, sia al sistema di registrazione degli atti notarili, sia a quello di gestione della documentazione da parte degli uffici amministrativi finanziari”.

Infine, scrutinando la questione di legittimità, la Corte costituzionale ha giustamente dichiarato infondata la presunta violazione dei “motivi imperativi di interesse generale” desumibili dall'art. 6 della CEDU, sottolineando come la richiamata statuizione (e più in generale, le norme della CEDU) operi a vantaggio del contribuente e non, come paradossalmente sostenuto dal giudice rimettente, a favore dello Stato<sup>(52)</sup>.

#### 4. – *Conclusioni*

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 39 del 16 marzo 2021, dovrebbe finalmente aver messo un punto fermo all'infinita e tormentata *querelle* che da anni ruota attorno all'art. 20 del t.u.r.

La soluzione prospettata dalla Consulta, certamente condivisibile, pareva tuttavia alquanto prevedibile, atteso che, sulla base dei principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, risultava poco probabile che la questione di incostituzionalità venisse accolta sotto il diverso profilo della violazione del principio di ragionevolezza.

Come è noto (e come è stato anche ribadito nella sentenza testé richiamata), la Corte costituzionale ha affermato che non è importante stabilire se la norma censurata abbia natura interpretativa o innovativa, in quanto il divieto di retroattività, pur costituendo valore di civiltà giuridica, è costituzionalizzato soltanto in materia penale (art. 25 Cost.), cosicché, al di fuori di questo ambito, il legislatore può emanare norme retroattive, che però devono trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ed essere sostenute da adeguati motivi di interesse generale<sup>(53)</sup>.

Dunque, il principio di ragionevolezza rappresenta per il giudice delle leggi il limite ontologico all'attività legislativa, (limite) posto a tutela dei valori e degli interessi costituzionalmente garantiti ed il cui mancato rispetto comporta l'illegittimità della retroattività della norma, sia essa inter-

---

<sup>(52)</sup> Sul punto, si è espressa anche dall'Associazione Nazionale tributaristi italiani, sezione Lombardia, intervenuta, quale *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 4-ter delle “Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”.

<sup>(53)</sup> Corte cost., 26 marzo 2014, n. 69; Id., 28 novembre 2012, n. 264.

pretativa o innovativa cripto-retroattiva<sup>(54)</sup>. Come sopra accennato, la Consulta, in altre e precedenti pronunce, non solo ha ribadito che “la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario”<sup>(55)</sup>, ma ha altresì precisato che l’esistenza di un indirizzo omogeneo della Suprema Corte non rappresenta un ostacolo all’introduzione di una norma retroattiva.

Nella specie, il tema della retroattività non è stato ampiamente affrontato dalla Consulta, la quale, in modo pressoché sbrigativo, ha concluso per la legittimità costituzionale dell’art. 1, 1084° comma, della legge di Bilancio 2019, sul solo presupposto che non può considerarsi irragionevole la retroattività di una “norma genuina di sistema”.

Prima di concludere, tuttavia, giova evidenziare che il *dictum* della Corte costituzionale ha trovato spazio in una recente sentenza<sup>(56)</sup> della Corte di Cassazione, la quale, dopo aver dato atto del proprio orientamento sull’art. 20 del t.u.r., delle modifiche apportate a tale disposizione e delle sentenze della Consulta, ha statuito che “la CTR non ha fatto corretta applicazione dell’art. 20 del d.p.r. n. 131 del 1986, così come interpretato alla luce della norma di interpretazione autentica introdotta con l’art. 1, 87° comma, lett. a), l. n. 205 del 2017, poiché ha ritenuto applicabile l’imposta di registro a singoli atti i quali, unitariamente considerati, presentavano natura di atti traslativi i cui effetti consistevano nella cessione di beni e/o diritti, attribuendo rilevanza decisiva, ai fini dell’accertamento della contestata cessione di azienda, ad elementi extratestuali, rinvenuti nei diversi atti in oggetto sul presupposto del loro collegamento negoziale o, comunque, di una loro preordinazione alla realizzazione di un risultato economico unitario”.

Sembrerebbe, dunque, che in calce al discusso capitolo possa finalmente scriversi la parola “fine”.

GIUSEPPE CORASANITI

---

<sup>(54)</sup> Corte cost., 4 luglio 2013, n. 170; Id., 29 maggio 2013, n. 23; Id., 21 ottobre 2011, n. 271.

<sup>(55)</sup> Corte cost., 26 giugno 2007, n. 234; Id., 7 luglio 2006, n. 274.

<sup>(56)</sup> Cass., sez. trib., 1° aprile 2021, n. 9065.