

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?

(nota a Corte cost. sentenza n. 39 del 16 marzo 2021)

di *Giuseppe Corasaniti*

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, TUR), così come risultante a seguito delle modifiche apportate dalle Leggi di Bilancio 2018 e 2019 (rispettivamente, art. 1, co. 87, lett. a), l. n. 205/2017 e art. 1, co. 1084, l. n. 145/2018), dichiarando – in linea con l'orientamento espresso dalla precedente decisione¹ – non fondate le questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna².

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 TUR, ha origini alquanto remote, avendo lo stesso preso vita già nella vigenza dell'art. 8 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269³, il quale disponendo al comma 1 che “*le tasse sono applicate secondo l'intrinseca natura e gli effetti degli atti o dei*

¹ 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 TUR 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.

² 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, 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 extra-testuali 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.

³ 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”.

trasferimenti, se anche non vi corrisponda il titolo o la forma apparente”, non specificava 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 TUR - che gli effetti rilevanti, ai fini della riqualificazione, dovessero essere quelli giuridici dell’atto e non anche quelli “economici” derivanti dalla combinazione degli atti di volta in volta considerati⁶. Nonostante ciò, però, i dubbi interpretativi non venivano meno. In particolare, secondo taluni Autori⁷, quest’ultimi derivavano dalla formulazione della disposizione contenuta nell’art. 20 del TUR, il quale, prima delle modifiche apportate dalla legge 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.

La sopracitata disposizione, così come formulata, ha quindi dato vita a divergenti opinioni dottrinali⁹ e ad eterogenei arresti giurisprudenziali, i quali sono persistiti anche a seguito della recente riformulazione¹⁰ della norma, resasi necessaria nell’ottica di attenuare la tensione istituzionale creatasi tra il legislatore ed il diritto vigente¹¹.

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*, in *Dir. prat. trib.*, 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*, in *Dir. prat. trib.*, 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 TUR ante riforma, si rinvia a: G. Franson, *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 contrasto dell’elusione: brevi spunti ricostruttivi a margine di due contrastanti pronunce della giurisprudenza di merito*, in *Dir. prat. trib.*, 2010, 565 ss.; G. Marongiu, *L’elusione nell’imposta di registro tra l’abuso del “diritto” e l’abuso del potere*, in *Dir. prat. trib.*, 2008, 1067ss.

⁹ Taluni hanno sostenuto la necessità di procedere all’abrogazione *tout court* dell’art. 20 del TUR, 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*.

¹⁰ Art. 1, comma 87, Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018).

¹¹ 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.

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 TUR, è intervenuto con la citata legge n. 205 del 2017 (art. 1, comma 87)¹², tentando di dirimere i dubbi interpretativi sorti in merito alla sua portata applicativa¹³.

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, comma 1, del TUR, è stato aggiunto il rinvio espresso all'art. 10-bis, della legge n. 212/2000 ("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. 212/2000). Pertanto, il "nuovo" art. 20 del TUR 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 parti¹⁴.

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.

¹² Come si legge nella Relazione illustrativa alla Legge di bilancio 2018, il "nuovo" art. 20, TUR, 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 Legge 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".

¹³ 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, *Pezzo el tacòn del byso: una riforma improvvisata sull'art. 20 del T.U.R.*, in *Fisco*, 2017, 4422 ss.

¹⁴ Cfr. G. Marongiu, *L'abuso del diritto nella legge di registro tra principi veri e principi asseriti*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, pag. 361.

A tal proposito, la “retroattività” della norma è stata esclusa all’unanimità dalla Corte di Cassazione¹⁵, la quale, nel negare natura interpretativa alla “riformulazione normativa” dell’art. 20 del TUR, 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 TUR., mentre con riferimento agli atti di liquidazione redatti dopo il 1° gennaio 2018 è destinato ad applicarsi il citato art. 20 nella sua “nuova” versione¹⁶.

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, comma 1084, della legge di Bilancio 2019¹⁷, secondo cui “*l’art. 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 2015, costituisce interpretazione autentica dell’art. 20*”.

La peculiare formulazione della norma ha quindi sollevato dubbi applicativi,¹⁸ 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 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 TUR, per la pretesa violazione degli artt. 3 e 53 Cost., ma ha anche affrontato, seppur

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 TUR*, 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 ss.

¹⁶ 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 spiegare 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 CTP di Reggio Emilia che, con sentenza del 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”.

¹⁷ Trattasi della legge 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.

¹⁸ Cfr. G. Tabet, *Il collegamento negoziale tra riqualificazione ed abuso*, in *Rass. trib.*, 2018, 227.

brevemente, la questione della presunta incostituzionalità, per ragioni di irragionevolezza, della norma¹⁹ che ha dichiarato l'art. 1, comma 87, della 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 TUR; 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 TUR, 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 TUR 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 TUR natura di norma "antielusiva"²⁰, da cui discende un naturale potere dell'Amministrazione finanziaria di sindacare 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 registro²¹.

¹⁹ Art. 1, comma 1084, della legge 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. 600/1973 (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'analogia 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".

²¹ Cfr. Cass. 23 novembre 2001, n. 14900 secondo cui "anche se non potrà prescindersi 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,

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 registro²².

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 TUR, 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 TUR, 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 scelta²³. In tali pronunce, la giurisprudenza di legittimità ha dato rilevanza, ai fini dell'imposta di registro dovuta, all'“effetto economico finale”²⁴, 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 TUR 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

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*, op. 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. Canè, *Imposta di 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*, op. cit., 1067 ss.

²³ Così, *ex multis*, Cass. 13 marzo 2014, n. 5877; Id., 15 giugno 2013, n. 15963.

²⁴ 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.

ad un presunto “intento negoziale oggettivamente unico” perseguito dalle parti, ricostruito sulla base, anche e soprattutto, di elementi extratestuali rispetto all’atto sottoposto a registrazione²⁵.

In altre sentenze²⁶, 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 TUR, 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. 212/2000²⁷ (“Statuto dei diritti del contribuente”) e non anche nell’art. 20 del TUR, 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 vicende successive, come la revoca, la novazione, la nullità o l’annullabilità (art. 38, TUR), ovvero il comportamento complessivo delle parti²⁸.

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

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 TUR 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*, in *Dir. prat. trib.*, 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 *Dial. 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 procedurali. 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.

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., SS.UU., 15 luglio 1972, n. 2349, in *Riv. legisl. fisc.*, 1975, 1079; Comm. trib. 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.

abusive o elusive, ha indotto la giurisprudenza di legittimità ad abbandonare il pregresso orientamento che, per molti anni²⁹, ha rinvenuto nell'art. 20 del TUR una funzione antielusiva, per sviluppare - successivamente ad una (isolata) pronuncia³⁰ in cui, sebbene non fosse stata apertamente ripudiata la natura antielusiva dell'art. 20 TUR, 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 TUR la natura di regola interpretativa di atti a prescindere da qualunque riferimento all'eventuale disegno o intento elusivo delle parti³¹, ma lo ha fatto attribuendo a tale disposizione una 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 TUR 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 evidenziato³⁴, di una soluzione interpretativa non condivisibile, poiché disconosce quella che è la natura dell'imposta di registro, ossia la natura di "imposta d'atto"³⁵, e, poi, perché prescinde dalla

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 TUR*, in *Strum. fin. e fisc.*, 2017, 119 ss.; V. Mastroiacovo, *L'attività riqualificatoria ex art. 20 del TUR non può travalicare lo schema negoziale tipico in cui l'atto risulta inquadrabile*, in *Riv. dir. trib., supp. online* del 7 febbraio 2017.

³¹ Peralto, 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 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.

realtà giuridica che promana dalla volontà negoziale manifestata nel singolo atto, unica e sola “unità di misura” del concreto interesse perseguito dalle parti³⁶.

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 classici³⁷.

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 Cassazione³⁸ ha escluso la natura di norma di interpretazione autentica del nuovo testo dell’art. 20 del TUR, richiamando, a proprio sostegno, quella giurisprudenza³⁹ 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 TUR 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 riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo”⁴⁰ 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”.

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 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”.

³⁷ Cfr. Cass. 15 gennaio 2020, n. 722 e Cass. 27 gennaio 2017, n. 2954.

³⁸ Cfr. Cass. 26 gennaio 2018, n. 2007, con nota di G. Franski, *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 TUR*, 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.

³⁹ Corte Cost., 14 luglio 2017, n. 193; Id., 6 dicembre 2017, n. 257.

⁴⁰ Cfr. Corte Cost., 6 aprile 2016, n. 132; Id., 3 dicembre 1993, n. 424.

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, allorché “una norma di natura interpretativa persegua 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 TUR, 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, TUR, 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, TUR, 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, TUR, non è certamente condivisibile, in quanto, anche alla luce del dibattito 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 criptoreattive⁴¹ (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”⁴². Facendo corretta applicazione dei menzionati principi espressi dalla Consulta, autorevole

⁴¹ Cfr. Corte Cost., 26 giugno 2007, n. 234.

⁴² Corte Cost., 26 giugno 2007, n. 234.

dottrina⁴³ ha, dunque, sostenuto la natura interpretativa della nuova formulazione dell'art. 20, TUR, 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 fine di restituire certezza ad una disposizione – l'art. 20 del TUR – la cui applicazione era divenuta incerta e confusa⁴⁴.

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 TUR.

3. La sentenza della Consulta n. 39 del 2021

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 39 del 16 marzo 2021⁴⁵, non deflette dal suo precedente orientamento⁴⁶ 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 TUR, 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 civilistiche", considerate idonee per apprezzare l'atto-negozio e non solo l'atto-documento.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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".

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Il riferimento è alla sentenza n. 158 del 20 luglio 2020.

In secondo luogo, la CTP di Bologna ha dubitato altresì della compatibilità con gli artt. 3, 24, 81, 97, 101, 102 e 108, della Costituzione, dell'art. 1, comma 1084, della Legge di Bilancio 2019, in quanto il legislatore, disponendo che l'art. 1, comma 87, lett. a), della legge n. 205 del 2017 “costituisce interpretazione autentica” dell'art. 20 del TUR, 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, inammissibili⁴⁷ (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 2020⁴⁸. 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 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 TUR possa apparire “obsoleta” rispetto alle più evolute tecniche contrattuali, non è dato scalfire

⁴⁷ La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost.

⁴⁸ 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 bocchia 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.

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”.

il testo normativo, soprattutto, la *voluntas legis*, scolpita chiaramente negli interventi di modifica del 2017 e 2018⁵⁰.

Dichiarata, dunque, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del “nuovo” art. 20 del TUR, 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, comma 87, 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.

Inoltre, l’irragionevolezza dell’intervento interpretativo discenderebbe altresì, sempre ad avviso della CTP di Bologna, dall’impossibilità di giustificare la retroattività della norma disposta dall’art. 1, comma 1084, 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. 158/2020, «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, co. 87, lett. a), l. n. 205/2017 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”⁵¹.

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

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

⁵¹ 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”.

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 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 Stato⁵².

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 TUR.

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 generale⁵³.

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 interpretativa o innovativa cripto-retroattiva⁵⁴. 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”⁵⁵, ma ha altresì precisato che l'esistenza di un indirizzo omogeneo della Suprema Corte non rappresenta un ostacolo all'introduzione di una norma retroattiva.

⁵² 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”.

⁵³ Corte Cost., 26 marzo 2014, n. 69; Id., 28 novembre 2012, n. 264.

⁵⁴ Corte Cost., 4 luglio 2013, n. 170; Id., 29 maggio 2013, n. 23; Id., 21 ottobre 2011, n. 271.

⁵⁵ Corte Cost., 26 giugno 2007, n. 234; Id., 7 luglio 2006, n. 274.

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, comma 1084, 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 sentenza⁵⁶ della Corte di Cassazione, la quale, dopo aver dato atto del proprio orientamento sull'art. 20 del TUR, 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, comma 87, lettera 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”.

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

⁵⁶ Cass. sez. trib., 1° aprile 2021, n. 9065.