

# *Consiglio Nazionale del Notariato*

*Studio n. 103-2020/T*

## **L'INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 20 DEL TUR (DPR N.131/86)**

*di Adriano Pischetola*

*(Approvato dalla Commissione Studi Tributari il 15 dicembre 2020)*

### *Abstract*

Lo studio, vuoi attraverso una lettura critica delle ragioni che hanno indotto la Corte di Cassazione nell'ordinanza del 23 settembre 2019 n.23549 a rimettere innanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 20 del DPR n.131/86, vuoi con riferimento alle ragioni che la Corte Costituzionale stessa ha posto a base del suo giudizio di infondatezza della questione sollevata e contenuto nella sentenza n.158 dep. il 21 luglio 2020, intende mettere in evidenza la corretta collocazione, operata dalla Corte, della norma 'de qua' nell'ambito di un quadro qualificatorio più ampio. Di guisa che per effetto di tale collocazione ne resta ribadita la qualificazione netta e precisa dell'imposta disciplinata dal TUR n.131/86 come 'imposta d'atto' che afferisce ai soli 'effetti giuridici' dell'atto sottoposto alla registrazione, per la irrilevanza di elementi extratestuali e la impossibilità di attirare nell'ambito del procedimento impositivo effetti scaturenti da atti solo 'collegati' a quello da sottoporre a registrazione; così come ne esce ribadita l'impossibilità di ascrivere all'art. 20 qualsiasi funzione antielusiva, nel contempo individuandosi espressamente solo nel ricorso al procedimento di cui all'art. 10-bis della legge n.212/2000 il percorso alternativo costituito per colpire eventuali indebiti vantaggi fiscali realizzati sottraendo ad imposizione l'"effettiva ricchezza imponibile". Diversamente opinando, infatti, così come la Corte costituzionale ha modo di sottolineare, si verificherebbero "incoerenze nell'ordinamento", consentendosi all'A.F. di operare in funzione antielusiva senza applicare le garanzie del contraddittorio a favore del contribuente, da un lato, e di svincolarsi da ogni riscontro di indebiti vantaggi fiscali e di operazioni 'prive di sostanza economica' dall'altro; inoltre resterebbe interdetta ogni sorta di legittima pianificazione fiscale cui invece il contribuente ha pienamente diritto.

Infine, e nella medesima prospettiva come sopra lumeggiata, proprio per effetto della corretta lettura dell'art. 20 fatta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.158, lo studio mette in evidenza come da essa emerga: - il convincimento che la valutazione della capacità contributiva del contribuente vada fatta solo in relazione alla singola fattispecie sottoposta a registrazione, segnalando l'arbitrarietà (nell'ambito e con riferimento all'imposta di registro) di una 'ricostruzione' di una diversa ed ipotetica capacità contributiva emergente da una pluralità di elementi ed atti diversi (anche se collegati) da quelli che integrano la fattispecie stessa;

- la rimodulazione dell'enunciato principio di prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica;

- la necessità che lo stesso procedimento di (eventuale) riqualificazione della fattispecie a fini impositivi da parte dell'A.F. sia ancorato proprio all'assetto cartolare (e non ad una ipotetica causa reale ricostruita ex-post) desumibile dal concreto regolamento di interessi posto in essere dai contraenti;

- la necessità di privilegiare nell'applicazione della norma tributaria la 'voluntas legis', intesa come limite invalicabile al potere generale di riqualificazione di un negozio giuridico.

*Sommario:* 1. Premessa. 2. Le ragioni della rimessione alla Corte Costituzionale. 3. Le ragioni della infondatezza della questione di legittimità costituzionale. 4. Incidenza della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sull'interpretazione dell'art. 20 - Il quadro 'qualificatorio'

\*\*\*\*\*

## 1. Premessa

La sentenza n.158 emessa dalla Corte Costituzionale in data 10 giugno 2020 e depositata il 21 luglio 2020<sup>1</sup>, pronunciandosi sulla non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20<sup>2</sup> del DPR n.131/86 (approvazione del testo unico delle disposizioni concernente l'imposta di registro, in breve 'TUR'), offre l'occasione per svolgere qualche riflessione non tanto e non solo in ordine al raggio di applicazione della previsione normativa fiscale di che trattasi, ma anche in ordine alla collocazione (fatta da una fonte autorevole - ed è sperabile - anche definitivamente) della citata previsione in un quadro complessivo qualificatorio più ampio: anzi è proprio a siffatto quadro, di cui sono stati definiti in modo netto i precisi contorni, che si riconducono le conclusioni cui è pervenuta la Corte stessa. Del che si darà particolare evidenza proprio nel prosieguo delle presenti note.<sup>3</sup>

## 2. Le ragioni della rimessione alla Corte Costituzionale.

E' stata la Corte di Cassazione, nell'ordinanza del 23 settembre 2019 n.23549, a rimettere alla Corte Costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., la questione di legittimità dell'art. 20 del DPR n.131/86.<sup>4</sup> Essa sorge a seguito della 'riqualificazione giuridica' - effettuata dall'Agenzia delle Entrate ai sensi del cit. art. 20 - in termini di cessione d'azienda di un'operazione articolata in tre step:

- a) la costituzione di una srl con socio unico (Alfa), e quindi di una *newco*;
- b) l'aumento del capitale liberato mediante conferimento di tre rami d'azienda, uno di titolarità del medesimo socio unico (Alfa), e due di titolarità di altre due società (Beta e Gamma);
- c) la cessione delle quote di partecipazione alla società conferitaria assegnate ai soggetti conferenti Alfa, Beta e Gamma a favore di altra società, Delta.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Il cui testo integrale è leggibile sul web all'indirizzo

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=158>

<sup>2</sup> Norma definita autorevolmente 'insuperabile nel suo genere per brevità ed eleganza' da FALSITTA, *Manuale di diritto tributario – parte generale*, Padova, 1999,204

<sup>3</sup> Per un primo inquadramento degli argomenti di che trattasi vedi LOMONACO A., *Art. 20 del testo unico dell'imposta di registro: non fondata la questione di legittimità costituzionale (Corte Cost. sent. n. 158 del 10 giugno 2020)* in *CNN Notizie* n.137 del 2 luglio 2020;

<sup>4</sup> Sulla tematica delle rimessione v. FASANO, *La Cassazione rinvia alla consulta per la decisione sulla riqualificazione degli atti ai fini dell'imposta di registro*, (sentenza annotata) in *CNN Notizie* n.179 del 2 ottobre 2019

<sup>5</sup> Successivamente all'atto di conferimento peraltro la neo-costituita *newco*, già interamente posseduta da Delta, è stata fusa per incorporazione nella stessa società Delta.

La commissione tributaria regionale della Lombardia (sent. n.142/43/2013 del 19 novembre 2013), avverso la quale era stato proposto ricorso alla Suprema Corte, sulla fattispecie descritta, aveva a sua volta rilevato la legittimità della riqualificazione operata dall'Agenzia, in quanto l'operazione, pur articolata in diversi segmenti ritenuti collegati, doveva ritenersi sostanzialmente unitaria e con oggetto la cessione dei rami aziendali a favore di Delta in veste di cessionaria finale delle quote.

La Suprema Corte - pur a fronte delle modifiche normative di cui alle leggi n.205/2017 e n.145/2018<sup>6</sup> e che di per sè avrebbero dovuto indurre a ritenere ormai non più plausibile un'operazione di riqualificazione di tale genere<sup>7</sup> - solleva, come si diceva, con particolare riferimento ai parametri di cui gli artt. 3 e 53 Cost., la questione della legittimità costituzionale dell'art. 20, argomentandone la contrarietà con il principio di prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica (principio implicato dai detti parametri e ritenuto "imprescindibile e storicamente radicato"); e per avvalorare la fondatezza del dubbio, evoca il "vastissimo e del tutto consolidato" orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte in ordine alla interpretazione dell'art. 20 del TUR nel testo previgente. In questa particolare prospettiva essa sottolinea:

a) la circostanza per cui per 'atto presentato alla registrazione' vada inteso l'insieme delle previsioni negoziali preordinate alla regolazione unitaria degli effetti giuridici derivanti dai vari negozi collegati:

b) l'esigenza di far emergere 'la causa reale' dell'atto;

c) la rilevanza, nel processo di riqualificazione, degli istituti civilistici generali della 'causa concreta' del contratto e del collegamento negoziale;

d) la possibilità di ritenere fiscalmente rilevante lo 'scopo economico unitario', e ciò pur a fronte del riferimento testuale dell'art. 20 ai soli 'effetti giuridici'.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> E' appena il caso qui di ricordare che il comma 87, lett. a), dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) ha modificato l'art. 20, già previgente, che dal 1° gennaio 2018 prevede 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 desumibili dall'atto medesimo,

prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi". Ed inoltre l'art. 1, comma 1084 della legge 30 dicembre 2018 n. 145, 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», ha attribuito alla detta previsione normativa efficacia retroattiva.

Sulla portata delle modifiche di cui qui si tratta cfr. LOMONACO, Studio CNN n. 17-2018T, *Considerazioni sull’art. 20 del Testo Unico dell’Imposta di registro dopo la legge di bilancio 2018*, in *CNN Notizie* del 10 luglio 2018. V. anche la Segnalazione novità riportata in *CNN Notizie* del 29 dicembre 2017, *Legge di bilancio 2018. Le modifiche all’art. 20 del testo unico dell’imposta di registro ed altre novità fiscali di interesse notarile* (est. LOMONACO - MASTROIACOVO).

<sup>7</sup> In quanto, intuitivamente, fondata su di una valorizzazione di elementi extratestuali e comunque desumibili da atti diversi (anche se per ipotesi collegati) a quello sottoposto a registrazione; peraltro anche l'A.F. ha mostrato in una risposta ad interpellato (n. 196 del 18 giugno 2019) di aver recepito senza alcuna sbavatura il senso delle modifiche apportate dalle leggi n.205/2017 e n.145/2018. In un passo della risposta si legge infatti " Il nuovo testo dell’art. 20 impone, pertanto, di determinare l’obbligazione tributaria sulla base dell’intrinseca natura e degli effetti giuridici prodotti dallo specifico atto portato alla registrazione, con esclusivo riferimento agli “elementi desumibili dall’atto medesimo”, senza che assuma rilevanza il collegamento negoziale con altri atti."

<sup>8</sup> C'è da dire che gli argomenti dedotti dal rimettente a fondamento della censura di legittimità sono stati quegli stessi che venivano utilizzati - prima delle modifiche apportate dalle leggi del 2017 e del 2018 - dai sostenitori della teoria che riteneva legittima e plausibile una interpretazione dell'art. 20 tale da ricomprendere anche la valorizzazione di elementi extratestuali e/o comunque desumibili da atti collegati. Al riguardo come si ricorderà, nella giurisprudenza della stessa Cassazione si è passati dalla valorizzazione in un primo tempo della c.d. "causa reale" rispetto al mero "assetto cartolare" dato dalle parti del contratto, con conseguente tangibilità, sul piano fiscale, delle relative forme negoziali ( cfr. *ex multis* Cass., 23 novembre 2001, n. 14900 ove si prendeva in considerazione l'ipotesi di costituzione di un s.a.s. anche mediante conferimento di un immobile gravato da un mutuo di proprietà di due dei soci fondatori poi accollato alla società conferitaria e successiva cessione delle quote attribuite ai conferenti a fronte del conferimento effettuato; più di recente Cass. n. 28064/2017; n. 10216/2016; n. 3481/2014; n. 6835/2013), alla presunta "funzione antielusiva" rinvenibile nell'art. 20 (cfr. Cass., 31 agosto 2007, n. 18374; Id., 30 giugno 2011, n. 14367; Id., 22

Ma gli argomenti principali che la Suprema Corte indica a sostegno dell'ordinanza di rimessione sono - con riferimento all'art. 53 Cost. - il sospetto che la previsione normativa di che trattasi, escludendo, nella formulazione attuale, l'ammissibilità di una riqualificazione giuridica della fattispecie sottoposta a registrazione fondata su di un eventuale collegamento negoziale, sottragga ad imposizione una tipica manifestazione della capacità contributiva; mentre con riferimento all'art. 3 Cost., e sempre nella prospettiva del rimettente, il dubbio è che la previsione stessa parrebbe idonea a realizzare una situazione di disuguaglianza, laddove - non potendo fare ricorso ad una interpretazione che renda plausibile una valorizzazione unitaria di occorrenze negoziali distinte a fini impositivi ma teleologicamente collegate - si rischi di applicare differenziati trattamenti fiscali a seconda che il medesimo scopo pratico sia realizzato attraverso una sola fattispecie negoziale piuttosto, appunto, che con più atti collegati.

Soprattutto la Corte rimettente non individua un impedimento a siffatta riqualificazione nella circostanza che esista uno specifico e distinto procedimento formale (dettato dall'art. 10-bis della legge n.212/2000, cd. Statuto del contribuente) finalizzato a far emergere fattispecie elusive dell'imposta: l'art. 20, secondo la prospettazione della Corte, è norma eccentrica e diversa rispetto a quella che disciplina e regola il procedimento e i meccanismi previsti dalla legge n.212/2000 in materia di abuso del diritto ed elusione fiscale e, pertanto, non rinvenendosi in essa necessariamente una funzione antielusiva, non se ne può invocare la disapplicazione, con le modalità sopra dette, potendo il collegamento negoziale rilevare - come essa Corte non indugia a precisare - "al di fuori di considerazioni elusive, sul piano obiettivo della mera qualificazione giuridica."

### **3. Le ragioni della infondatezza della questione di legittimità costituzionale.**

La Corte Costituzionale nella sentenza in commento, se da un lato non ha certo disconosciuto la funzione nomofilattica del giudice di legittimità, soprattutto circa la possibilità di addivenire ad una interpretazione dell'art. 20 in senso evolutivo e tale da intendere per 'atto' sottoposto alla registrazione anche più atti tra loro collegati con conseguente implicazione valutativa di elementi extratestuali, dall'altro però ha correttamente ha avocato a sé il potere di stabilire se detta interpretazione sia l'unica consentita dai parametri costituzionali indicati dal rimettente ( come invece affermato dal rimettente stesso) ai fini della valutazione della fondatezza della questione di legittimità e, quindi, se l'esclusione dalla rilevanza interpretativa degli elementi extratestuali e degli atti collegati, disposta dal legislatore con i menzionati interventi normativi del 2017 e del 2018, si ponga in contrasto con i medesimi parametri.

---

gennaio 2013, n. 1405; Id., ord. 19 marzo 2013, n. 6835; Id. 28 giugno 2013, n. 16345; Id., ord. 13 marzo 2014, n. 5877) e alla ritenuta esistenza di "utili riferimenti sintomatici di un principio antielusivo reperibile nell'ordinamento" e quindi di un più ampio principio generale, valido in tutti i settori della materia fiscale, e ricavabile dall'art. 53 Cost., in base al quale doveva essere ritenuto non lecito per il contribuente "trarre indebiti vantaggi fiscali dall'utilizzo distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio fiscale, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustificano l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di quel risparmio fiscale" (cfr. Cass. n. 12042 del 1° aprile 2009, dep. il 25 maggio 2009).

Infine - e stavolta a prescindere dalla presunta funzione antielusiva non ritenuta più caratterizzante la norma tributaria de qua - si era anche affermato, in evoluzione rispetto alla pregressa linea di pensiero (ma sempre con riguardo e sullo sfondo dei principi desumibili dalla nostra Carta costituzionale), che, più esattamente, l'art. 20 consentiva di individuare l'oggetto preciso del rapporto tributario: non importava il perseguimento insomma del fatto elusivo, l'art. 20 avrebbe potuto anche essere inidoneo a perseguirlo, ma sicuramente - sostenevano i giudici di legittimità - questa norma avrebbe consentito di individuare il fatto realmente imponibile (magari anche diverso da quello rappresentato dai soggetti dell'attività contrattuale: vedi tra le altre sentenze Cass., n. 8555 del 29 aprile 2015; Id. n. 21770 del 15 ottobre 2014; Id. n. 10080 del 10 maggio 2014.).

Da notare, qui, per inciso, che il ragionamento fatto dalla Corte Costituzionale - come più ampiamente si dirà nel prosieguo - non può non influire anche sulla corretta interpretazione dell'art. 20, nella sua attuale formulazione, e quindi impingere anche, sia pure indirettamente, sulla corretta lettura che l'interprete è chiamato a dare della norma 'de qua'.

Ebbene, proprio nell'esercizio di quel potere, la Corte Costituzionale nella sentenza n.158/2020 ritiene che sono compatibili con la Costituzione anche nozioni diverse (rispetto a quelle che il rimettente ritiene invece 'necessitate') sia di 'atto presentato alla registrazione' sia di 'effetti giuridici' in relazione alle quali considerare la capacità contributiva e che concernono il medesimo presupposto d'imposta di cui all'art. 20. E tali nozioni diverse sono quelle che, secondo la Corte, risultano idonee a preservare la coerenza interna di una imposta, quale quella di registro, che resta 'imposta d'atto' per le ragioni, anche storiche, bene evidenziate nella sentenza<sup>9</sup>. Tale natura peculiare si desume vuoi dall'impianto sistematico del TUR vuoi dalla salvezza operata dall'ultimo inciso della stessa norma di che trattasi (' salvo quanto disposto dagli articoli successivi del medesimo d.P.R. n.131 del 1986'), ove appunto, evocando la possibile applicazione di criteri interpretativi diversi da quelli che presidono invece all'applicazione in via generale dell'art. 20, si consente solo nei casi espressamente previsti dal Testo Unico stesso e con le limitate modalità da esso stabilite di ritenere rilevanti gli elementi extratestuali nonché quelli desumibili da atti collegati rispetto all'atto sottoposto alla registrazione.<sup>10</sup>

Se poi tale lettura dell'art.20 e soprattutto dell'impianto sistematico complessivo del Testo Unico dell'Imposta di Registro possa apparire 'obsoleta' - come anche la Corte mette sull'avviso - rispetto alle più evolute tecniche contrattuali, è circostanza che certo non scalfisce il dato positivo e soprattutto la '*voluntas legis*' chiaramente scolpita negli interventi di modifica apportati alla norma dal legislatore del 2017 e del 2018, come bene emerge dagli stessi lavori preparatori (e segnatamente dalla relazione illustrativa all'art. 1 comma 87 della legge n.205/2017<sup>11</sup>).

Ma è proprio sulla salvezza di cui si diceva operata dall'ultimo inciso dell'art. 20 che la Corte mette l'accento: se è stata operata la salvezza - pare di comprendere - ciò vuol dire che l'art. 20 è norma di carattere generale che si contrappone alla disciplina di singole fattispecie (se ed eventualmente contemplate) nelle voci di tariffa allegate al TUR, e solo alle quali si potrà ritenere estensibile il criterio interpretativo additato dal rimettente (anche se in ogni caso, pare legittimo osservare, nel rispetto e nei limiti di quanto le singole disposizioni prevedono, tollerano e consentono).

Peraltro, questa lettura della norma non è impedita, ad avviso della Corte, dalla circostanza che essa, con sospetta violazione dei parametri costituzionali evocati dal rimettente, possa comportare la sottrazione ad imposizione dell'"effettiva ricchezza imponibile". Resterebbe infatti a presidio della ragioni dell'Erario in ogni caso il ricorso alle procedure atte a contestare un eventuale 'abuso del diritto', secondo le forme (ma anche con le garanzie per il contribuente) di cui all'art. 10-bis della legge n.212/2000, espressamente richiamato dall'art. 53-bis del TUR nella

---

<sup>9</sup> Sia consentito al riguardo il richiamo a PISCHETOLA, *L'art. 20 del TUR: solo norma di interpretazione degli atti?* In *Notariato*, n.1/2011, 112 ss.

<sup>10</sup> Ed infatti l'unica norma prevista dal TUR in detta ultima prospettiva (art. 21) limita la legittimità di tale operazione interpretativa ai soli collegamenti rinvenibili tra più disposizioni di uno "stesso" atto e non di atti distinti e diversi tra loro. Vedi sul punto PETRELLI, *Imposta di registro - Elusione fiscale, interpretazione e riqualificazione degli atti*, in *Studi e materiali*, 2/2004, Milano, 2004, 875 ss..

<sup>11</sup> Per la quale (v. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01064053.pdf>), la novella di cui alla legge n.205 (che ha riformulato il testo dell'art. 20 così come ora in vigore) limita l'attività riqualificatoria dell'amministrazione finanziaria,, poiché essa può essere svolta unicamente sulla base degli elementi desumibili dall'atto sottoposto a registrazione, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati.

formulazione attualmente in vigore<sup>12</sup>: e, non a caso, quest'ultimo articolo, a sua volta, rientrante tra quelli 'successivi' all'art. 20 del TUR nella sistemazione topografica discrezionalmente stabilita dal legislatore, di cui l'ultimo inciso dell'art. 20 stesso ha operato la relativa salvezza.

#### **4. Incidenza della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sull'interpretazione dell'art. 20 - Il quadro 'qualificatorio'**

I concetti espressi nella sentenza n.158 non possono non avere incidenza sulla individuazione dei corretti criteri interpretativi della norma di cui all'art. 20 TUR (e ciò anche se, come innanzi si notava, la Corte non abbia affatto disconosciuto la funzione nomofilattica del giudice di legittimità che gli compete). Evidenziando infatti quali siano o possano essere i canoni o i parametri costituzionali con cui comparare la previsione normativa al vaglio (di cui si è ipotizzata la presunta contrarietà al dettato costituzionale da parte del rimettente) o - il che è equivale a dire la medesima cosa da altra prospettiva - rilevando quelli che risultano compatibili, anche se diversi dai parametri ritenuti dal rimettente stesso come necessari da valutare per il giudizio di fondatezza della questione di legittimità costituzionale, se ne ricava indirettamente anche **una chiave di lettura vincolante e incontrovertibile** del disposto normativo di che trattasi. Se infatti il canone del principio della capacità contributiva come quello di ragionevolezza e di eguaglianza non risultano compromessi o violati da quanto emerge '*per tabulas*' dalla formulazione dell'art. 20 attualmente in vigore e se anzi si riscontra che tali canoni, nell'ambito delle complessive previsioni riportate nel TUR, risultano in ogni modo attuati e integrati, anche in modo diverso da quanto ritenuto invece 'necessitato' dal rimettente, attraverso l'analitica e distinta disciplina delle singole fattispecie eventualmente imponibili in base ai profili e ai presupposti impositivi stabiliti per ciascuna di esse dal TUR, non pare lecito all'interprete effettuare alcuna 'forzatura' del dato normativo censurato (come invece il rimettente è stato costretto a fare) né accedere ad una valorizzazione di elementi extratestuali e non desumibili dall'atto sottoposto a registrazione o da atti ad esso collegati. Peraltro, a tacer d'altro, ciò significherebbe neutralizzare del tutto sul piano interpretativo ciò che il legislatore del 2017 e poi del 2018, sul piano positivo, ha voluto tenacemente affermare e precisare<sup>13</sup>, e proprio allo scopo di apportare chiarezza e trasparenza nell'applicazione, tanto tormentata, della norma al vaglio, prima dell'ultima riforma legislativa.

Ma, come si accennava nelle prime battute di queste note, ciò che **esce chiaramente ribadito e specificamente valorizzato è il quadro qualificatorio complessivo** entro il quale s'inscrive la norma dell'art. 20, vale a dire la qualificazione netta e precisa dell'imposta disciplinata dal TUR come 'imposta d'atto' che afferisce ai soli 'effetti giuridici' dell'atto sottoposto alla registrazione<sup>14</sup>. Anzi, pare che il ragionamento fatto dalla Corte possa integrare una sorta di sillogismo: data la premessa per cui l'imposta di registro non può che essere un'imposta che colpisce gli effetti giuridici del singolo atto per espressa previsione legislativa (oltre che in ragione dell'"excursus"

---

<sup>12</sup> Così come risulta proprio per effetto delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 87, lett. b), L. 27 dicembre 2017, n. 205, a decorrere dal 1° gennaio 2018.

<sup>13</sup> In particolare in forza del disposto di cui al comma 1084 art. 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 si è voluto qualificare come 'autentica' (e quindi anche con efficacia retroattiva giusta il combinato disposto artt. 1 e 3 della legge n.212/2000) l'interpretazione dell'articolo 20, che era stata già fornita dall'articolo 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205;

<sup>14</sup> Si pone nella stessa linea di pensiero dei giudici costituzionali la Risposta ad interpello n.371 del 17 settembre 2020 leggibile sul sito dell'Agenzia delle Entrate all'indirizzo <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2665720/Risposta+n.+371+del+17+settembre+2020.pdf/7d176411-de2d-bed5-a527-3db334e70cf9>

Cfr anche le riflessioni del medesimo tenore riportate in DE MITA, *Imposte sugli atti, il negozio è uni co*, in *Il Sole24 ore* del 29 settembre 2020 n.268 pag.31

storico attraverso il quale si origina l'attuale formulazione dell'art. 20<sup>15</sup>) e considerato che per colpire tali effetti bisogna aver riguardo solo a quelli prodotti in forza dell'atto stesso (in quanto diversamente si rischierebbe di colpire effetti diversi da quello prodotti e quindi di snaturare l'imposta stessa), ne discende *de plano* la irrilevanza di elementi extratestuali e la impossibilità di attirare nell'ambito del procedimento impositivo effetti scaturenti da atti solo collegati a quello da sottoporre a registrazione.

E in siffatto quadro qualificatorio, esce altresì ribadita **l'impossibilità di ascrivere all'art. 20 qualsiasi funzione antielusiva**, come peraltro già era stato riconosciuto in prima battuta dal rimettente stesso. La Corte Costituzionale, nel sottolineare questo profilo, ha inteso non solo indicare espressamente il percorso alternativo costituito dal ricorso al procedimento di cui all'art. 10-bis della legge n.212/2000<sup>16</sup> per colpire eventuali indebiti vantaggi fiscali realizzati sottraendo ad imposizione l'"effettiva ricchezza imponibile" (il che era già stato evidenziato nella stessa relazione illustrativa delle modifiche legislative apportate all'art. 20 dalla legge n.205/2017 <sup>17</sup> e quindi sotto questo aspetto '*nihil sub sole novum*'). Essa ha altresì precisato che far emergere attraverso il filtro dell'art. 20 la 'causa reale' della vicenda o delle varie vicende negoziali tra esse collegate provocherebbe "incoerenze nell'ordinamento", consentendo all'A.F. di operare in funzione antielusiva senza applicare le garanzie del contraddittorio a favore del contribuente, da un lato, e di svincolarsi da ogni riscontro di indebiti vantaggi fiscali e di operazioni 'prive di

---

<sup>15</sup> La formulazione dell'art. 20 del TUR nelle intenzioni del legislatore tributario - e prima ancora della riforma indotta dal legislatore del 2017 e del 2018 - avrebbe dovuto porre fine ad una *querelle* iniziata sotto l'imperio del R.D. n. 3269/1923, il cui art. 8 in effetti era equivoco. Stabilendo infatti al comma 1 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 precisava quali dovevano essere questi effetti, se cioè solo 'giuridici' o anche 'economici.'

L'equivoco venne eliminato dal detto art. 20 del TUR (e prima ancora dall'art. 19 del D.P.R. n. 634/72).

La sentenza n.158/2020 s'intrattiene anche sulla origine storica dell'art. 20 e sulla valenza che essa riveste ai fini che qui interessano.

In particolare con riferimento alla questione se l'art. 20 del TUR, consenta una interpretazione e qualificazione dell'atto soggetto a registrazione con riguardo agli effetti 'giuridici' (come si ritiene) o anche a quelli economici, cfr. Melis, *L'interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003, 244 ss.

<sup>16</sup> In materia di disciplina dell'abuso del diritto o elusione fiscale cfr. PURI, Studio CNN n. 170-2011/T, *Sulla riqualificabilità come cessione di azienda della cessione dell'intero capitale di una s.r.l.*, in *CNN Notizie* del 26 aprile 2012 e leggibile anche all'indirizzo <https://www.notariato.it/sites/default/files/170-11-t.pdf>; MASTROIACOVO, Studio CNN 151-2015/T, *L'abuso del diritto o elusione in materia tributaria: prime note nella prospettiva della funzione notarile* in *CNN Notizie* del 26 gennaio 2016, e leggibile anche all'indirizzo <http://www.notariato.it/sites/default/files/151-15-t.pdf>; nonché della medesima A. anche "La nuova disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale nella prospettiva dell'imposta di registro", in *Riv. not.*, n. 1/2016; inoltre per una lettura dell'art. 20 alla luce della novella di cui all'art. 10-bis della legge n.212/2000 sia consentito il richiamo a PISCHETOLA,, "Con il nuovo abuso del diritto possibile una rilettura della norma sull'interpretazione degli atti", in *il fisco*, n. 25/2016, pag. 2452 ss., ove già si rilevava che l'art. 20 costituisce "la sede solo per individuare la esatta fattispecie da sottoporre ad imposizione, cui, eventualmente, ne potrà seguire un'altra di natura accertativa (assistita da opportune garanzie procedurali per i soggetti che ne siano coinvolti) per la riqualificazione della fattispecie e che è quella ora disegnata con più precisi contorni e contenuti proprio dall'art. 10-bis dello Statuto del contribuente". Sempre in tema cfr. altresì TASSANI, Studio CNN n. 3-2017/T, *Art. 20 TUR e "causa reale dell'operazione economica": osservazioni sui più recenti orientamenti della Corte di Cassazione*, in *CNN Notizie* del 21 febbraio 2017; RAPONI, Studio CNN. n.56-2016/T, *Abuso del diritto nella pratica notarile: rilevanza delle valide ragioni extrafiscali nelle operazioni societarie straordinarie* leggibile all'indirizzo <https://www.notariato.it/sites/default/files/56-2016-T.pdf>

<sup>17</sup> Precisa infatti la relazione illustrativa: «In tale sede andrà quindi valutata, anche in materia di imposta di registro, la complessiva operazione posta in essere dal contribuente, considerando, dunque, anche gli elementi estranei al singolo atto prodotto per la registrazione, quali i fatti, gli atti e i contratti ad esso collegati" potendo così ad esempio contestarsi "l'abusivo ricorso ad una pluralità di contratti di trasferimento di singoli assets"». L'art. 20 Tur pertanto non è più la sede idonea per contestare la condotta "complessiva" dei contribuenti, nè rileveranno più — come essa relazione si affretta a precisare — "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 a una cessione di azienda la cessione totalitaria di quote)".

sostanza economica' dall'altro; inoltre resterebbe interdetta ogni sorta di legittima pianificazione fiscale cui invece il contribuente ha pienamente diritto<sup>18</sup>.

Pertanto è proprio la necessità di assicurare coerenza sistematica al complessivo impianto normativo in materia tributaria e, nel contempo, di preservarne la compatibilità con quegli stessi parametri di ragionevolezza, di equità e di eguaglianza assunti dal rimettente, insieme a quello della capacità contributiva, a fondamento della censura sollevata, a profilare **il nuovo scenario** - dopo la sentenza n.158/2020 - in cui Amministrazione Finanziaria e contribuenti si troveranno a dare e richiedere applicazione ragionevole e coerente dei principi interpretativi desumibili dall'art.20.

Inoltre, a completare il quadro qualificatorio di cui si diceva, concorrerà, con maggior trasparenza, anche il convincimento della **possibile valutazione della capacità contributiva del contribuente in relazione alla singola fattispecie** sottoposta a registrazione e della arbitrarietà (nell'ambito e con riferimento all'imposta di registro) di una 'ricostruzione' di una diversa ed ipotetica capacità contributiva emergente da una pluralità di elementi ed atti diversi (anche se collegati) da quelli che integrano la fattispecie stessa. E' parso evidente nel ragionamento svolto dai giudici della Corte Costituzionale che la capacità contributiva - ineludibile presupposto di ogni vicenda impositiva - va relazionata, nell'ambito dell'imposta 'de qua' e per una precisa scelta discrezionale del legislatore tributario, solo alla fattispecie da cui scaturisce, il che peraltro risulta coerente, come si è avuto modo di rilevare in precedenza, con l'impianto sistematico del TUR e - prima ancora - con gli stessi principi fondanti della medesima carta costituzionale<sup>19</sup>.

Sotto altro profilo, poi, e certamente con interessanti sviluppi concettuali nell'ambito delle proiezioni applicative dell'imposta di che trattasi, in esito alla dichiarata infondatezza della questione di legittimità costituzionale anzi in parallelo con essa, **esce rimodulato l'enunciato principio di prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica**, in quanto ritenuto implicato dai parametri in relazione ai quali la questione stessa era stata posta e qualificato "imprescindibile e storicamente radicato". Per meglio dire, tale principio nell'ambito dell'imposta 'de qua' va ben inteso, e cioè nel senso che la 'sostanza economica' suscettibile di costituire presupposto d'imposta e la 'ratio' giustificativa del congegno impositivo sono quelle stesse che emergono dagli elementi desumibili dal solo atto sottoposto alla registrazione; pertanto pur continuando a 'prevalere', come è intuitivo ed equo, sulla forma giuridica e pur dovendosi riconoscere che nell'articolazione di quel congegno non si possa 'prescindere' dalla obiettiva rilevanza di tale profilo economico (dando anzi ragione delle previsioni racchiuse nell'art. 20 del TUR), la dimostrata infondatezza della questione di legittimità ha messo bene in rilievo che tale prevalenza va ricercata e fatta oggetto di attenzione fiscale solo nell'ambito della singola fattispecie negoziale che la evidenzia e al contrario, in via speculare, evapora e si dissolve se 'ricostruita' attraverso il ricorso a fonti o elementi etero-interpretativi. Non viene pertanto incrinato il principio (perché forse esso stesso fondato su opzioni riconducibili alla Carta Costituzionale), ma solo concentrata l'applicazione a quanto il legislatore stesso, peraltro senza derogare in tal modo ad alcuno dei dettami della Carta medesima, ha espressamente statuito nell'ambito del complessivo quadro qualificatorio di cui s'è detto innanzi.

---

<sup>18</sup> Del resto il comma 4 del cit. 10-bis recita: " Resta ferma la libertà di scelta del contribuente tra regimi opzionali diversi offerti dalla legge e tra operazioni comportanti un diverso carico fiscale"; in tema sia consentito il richiamo a PISCHETOLA, *Riquilibrato e legittimo risparmio d'imposta ex art. 20 TUR*, in *Notariato*, 5/2018, 573 ss.

<sup>19</sup> Basti pensare, oltre a quelli della capacità contributiva e della eguaglianza, evocati nella censura sollevata dal rimettente, anche a quelli della esatta individuazione del presupposto impositivo, tenuto conto della riserva di legge in materia tributaria (art. 23 Cost.), e della tutela dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).



Infine, anche grazie alla chiara presa di posizione concettuale assunta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.158, prende definitivamente quota un necessario *'modus intelligendi'* con riguardo alla fattispecie negoziale sottoposta a registrazione, decisamente vincolato al singolo dato testuale, vale a dire la necessità che lo stesso procedimento di (eventuale) riqualificazione della fattispecie a fini impositivi da parte dell'A.F. sia ancorato proprio all'assetto cartolare (e non ad una ipotetica causa reale ricostruita *ex-post*) desumibile dal concreto regolamento di interessi posto in essere dai contraenti. Ciò anche in simbiosi con la opportunità/necessità, manifestata dalla medesima A.F. anche in un recente documenti di prassi<sup>20</sup> sulla scorta di un consolidato orientamento giurisprudenziale, di privilegiare nell'applicazione della norma tributaria la *'voluntas legis'*, intesa come limite invalicabile al potere generale di riqualificazione di un negozio giuridico<sup>21</sup>: unico antidoto a quello che la Corte Costituzionale stessa nella sentenza 'de qua' ha definito il rischio di un'"arbitraria ed illogica *intepretatio abrogans* delle disposizioni censurate".

*Adriano Pischetola*

---

<sup>20</sup> Circ. n.23 del 29 luglio 2020 (sul trattamento fiscale delle plusvalenze derivanti dalla cessione di fabbricati cd. «da demolire»)

<sup>21</sup> Nella citata circolare infatti, con riguardo alla impossibilità di riqualificare le fattispecie negoziali portanti cessioni di fabbricati ricadenti in piano di recupero, o, più in generale, da demolire per poi ricostruire come cessioni di aree suscettibili di utilizzazione edificatoria ai fini dell'eventuale plusvalenza tassabile con i criteri di cui all'art. 67 lett.b) del TUIR, l'A.F. dichiara di recepire l'indirizzo giurisprudenziale del giudice di legittimità considerato 'consolidato' ( *ex multis*: Cassazione n. 22409 del 6 settembre 2019; n. 16718 del 21 giugno 2019; n. 13276 del 16 maggio 2019; n. 9606 del 5 aprile 2019; nn. 5088 e 5089 del 21 febbraio 2019; 23409 del 27 settembre 2018; nn.13628 e 13629 del 30 maggio 2018; n.1674 del 23 gennaio 2018.). In base ad esso "**il potere generale** dell'Amministrazione finanziaria **di riqualificare** un negozio giuridico in ragione dell'operazione economica sottesa trova un **limite nell'indicazione precisa di carattere tassativo del legislatore**, ove – nell'esercizio di discrezionalità politica che non trascende i limiti costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost. – ha previsto per la cessione di edifici un regime fiscale/temporale e per la cessione di terreni edificabili un diverso regime fiscale" (così Cass. n. 5088 del 21 febbraio 2019).