



AIDC

Associazione Italiana
Dottori Commercialisti
ed Esperti Contabili

Sezione di Milano

Imposta di registro e riqualificazione dell'atto: novità normative e primi chiarimenti

(Circolare n. 3 dell'8 febbraio 2018)

Indice

1. Premessa	3
2. Disciplina previgente e orientamento giurisprudenziale	3
2.1. Conferimento d'azienda o immobile e cessione della partecipazione nella conferitaria	4
2.2. Scissione di società e cessione delle quote della beneficiaria	6
2.3. Cessione totalitaria di quote di partecipazione	7
2.4. Cessione frazionata d'azienda	8
3. Modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio 2018	9
3.1. Comportamenti delle parti e interessi perseguiti	10
3.2. Rapporto tra imposta di registro e abuso del diritto	10
3.3. Effetti delle modifiche del TUR	11
3.4. Vendita di fabbricato da demolire	12
3.5. Cessione frazionata d'azienda	12
4. Decorrenza delle novità normative	13
4.1. Posizione dell'Agenzia delle Entrate	13
4.2. Orientamento della giurisprudenza	14

1. Premessa

L'art. 1 co. 87 della Legge 27.12.2017, n. 205 (c.d. *Legge di Bilancio 2018*) ha introdotto alcune novità nel **D.P.R. 26.4.1986, n. 131**, modificando due disposizioni del Testo Unico dell'imposta di Registro, l'**art. 20**, relativo all'interpretazione degli atti, e l'**art. 53-bis**, riguardante le attribuzioni e i poteri degli uffici dell'Amministrazione Finanziaria.

L'obiettivo dell'intervento del legislatore era quello di meglio definire la disciplina che, nell'ambito delle imposte d'atto, consente di **riqualificare gli atti** portati alla registrazione sulla base degli **effetti economici complessivamente raggiunti da più atti collegati**.

La **Legge di Bilancio 2018** ha modificato l'art. 20 del D.P.R. 131/1986, nel senso di stabilire che l'interpretazione dell'atto presentato alla registrazione, al fine di applicare correttamente l'imposta di registro, deve essere operata con **esclusivo riguardo all'atto presentato, senza considerare elementi ad esso estranei**, siano essi atti collegati o altri elementi extratestuali. In altri termini, per effetto di tale novità normativa, non è più possibile per l'Agenzia delle Entrate riqualificare in cessione d'azienda gli atti di conferimento di azienda seguiti dalla cessione della quota di partecipazione nella conferitaria: nell'esame dell'atto da registrare, l'Amministrazione Finanziaria non potrà, infatti, più valorizzare elementi ad esso estranei, ma dovrà concentrarsi sui soli effetti giuridici prodotti dal singolo atto presentato per la registrazione.

Qualora da tale operazione complessa derivi un **vantaggio fiscale indebito**, l'Agenzia delle Entrate potrà, tuttavia, contestarla secondo la disciplina dell'**abuso del diritto**, sulla base dell'**art. 10-bis della L. 27.7.2000, n. 212** (c.d. *Statuto del Contribuente*), nel caso in cui sussistano i relativi presupposti. Sul punto, si ricorda che, in virtù di tale disposizione, l'Amministrazione Finanziaria può disconoscere i benefici tributari di una o più operazioni prive di sostanza economica, che – pur nel rispetto formale delle norme fiscali – realizzano vantaggi fiscali indebiti. Tale normativa pone, tuttavia, dei **vincoli applicativi**:

- si considerano **operazioni prive di sostanza economica** i fatti, gli atti e i contratti, anche tra loro collegati, inidonei a produrre effetti significativi diversi dai vantaggi fiscali;
- **non si reputano abusive**, in ogni caso, le operazioni giustificate da **valide ragioni extrafiscali**, non marginali, anche di ordine organizzativo o gestionale, che rispondono a finalità di miglioramento strutturale o funzionale dell'impresa o dell'attività professionale del contribuente.

L'art. 1 co. 87 della L. 205/2017 **non dispone**, tuttavia, nulla in merito all'**efficacia temporale**, ponendo degli evidenti dubbi interpretativi, che vedono l'Agenzia delle Entrate, la giurisprudenza di legittimità e quella di merito attestarsi su posizioni difformi.

2. Disciplina previgente e orientamento giurisprudenziale

La formulazione previgente dell'**art. 20 del D.P.R. 131/1986**, prima delle modifiche operate dalla

Legge di Bilancio 2018, stabiliva che l'imposta di registro "*è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente*". La concreta applicazione di tale disposizione ha posto evidenti dubbi interpretativi, in particolare con riferimento a specifiche operazioni:

- conferimento d'azienda o immobile seguito dalla cessione delle quote di partecipazione della conferitaria;
- scissione di società e cessione delle quote della beneficiaria;
- cessione totalitaria delle quote di partecipazione.

2.1. Conferimento d'azienda o immobile e cessione della partecipazione nella conferitaria

La giurisprudenza di legittimità ha sostenuto, con un orientamento consolidato (Cass. 29.4.2016, n. 8542, Cass. 29.4.2015, n. 8655 e Cass. 15.10.2014, n. 21770), che l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 **consentirebbe all'Agenzia delle Entrate di riqualificare**, in atti di cessione di azienda, gli atti di conferimento di azienda seguiti dalla cessione delle partecipazioni della società conferitaria. Una posizione simile era stata sviluppata in relazione al **conferimento di un immobile seguito dalla cessione di quote nella conferitaria**, che veniva riqualificato – applicando l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 – in atto di cessione di immobile (Cass. 5.6.2013 n. 14150): sul punto, si osservi che, in caso di conferimento immobiliare, dal valore del bene conferito possono essere decurtate le passività gravanti sull'immobile, mentre in caso di cessione immobiliare la base imponibile dell'imposta di registro deve essere assunta al lordo del mutuo eventualmente accollato. In senso **sfavorevole alla riqualificabilità** in atto di cessione di immobili del conferimento di immobile con accollo del mutuo seguito da cessione delle partecipazioni, si è espressa la Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia, con provvedimento del 25.6.2012, n. 69/4/12.

La riqualificazione comporta effetti impositivi rilevanti, atteso che sia il conferimento di azienda che la cessione di quote scontano l'imposta di registro nella misura fissa di euro 200, mentre la cessione d'azienda sconta l'imposta di registro proporzionale.

All'interno di questo filone giurisprudenziale, è possibile individuare altri due diversi orientamenti.

Natura antielusiva dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986

Originariamente, la giurisprudenza (Cass. 19.3.2013, n. 6835, Cass. 4.5.2007, n. 10273 e Cass. 23.11.2001 n. 14900) fondava l'operazione di riqualificazione sulla presunta natura antielusiva dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986. In particolare, si sosteneva che tale disposizione configurasse un'applicazione del principio antielusivo generale, secondo cui è precluso "*al contribuente il conseguimento di vantaggi fiscali ottenuti mediante l'uso distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un'agevolazione o un risparmio d'imposta, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione, diverse dalla mera*

aspettativa di quei benefici" (Cass. 19.3.2013, n. 6835).

Secondo questa tesi, la lettura, in funzione antielusiva, dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, ove imponeva di interpretare gli atti valorizzando la loro "*intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente*", consentiva di superare l'autonomia negoziale delle parti e di dare, invece, rilevanza agli **effetti economici riferiti alla fattispecie globale**, prescindendo dagli effetti giuridici dei singoli negozi portati alla registrazione.

Questa interpretazione si è, poi, scontrata con l'entrata in vigore dell'art. 10-*bis* della L. 212/2000: a questo proposito, il Consiglio Nazionale del Notariato – con lo Studio del 13.1.2016, n. 151-2015/T – e Assonime (Circolare 4.8.2016, n. 21) hanno osservato che il carattere di norma antielusiva generale di tale disposizione implica l'abrogazione tacita di tutte le altre norme antielusive speciali, oppure l'esclusione della portata antielusiva dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986. In altri termini, secondo la dottrina, l'entrata in vigore della nuova norma antielusiva generale dettata dall'art. 10-*bis* della L. 212/2000 avrebbe dovuto indurre gli operatori a **riportare l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 nel suo originario alveo di norma sull'interpretazione**, lasciando all'art. 10-*bis* dello Statuto del Contribuente la disciplina di situazioni abusive.

Esclusione della natura antielusiva dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986

Successivamente, la giurisprudenza di legittimità ha elaborato un nuovo orientamento, secondo cui l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 non sarebbe una norma antielusiva, ma consentirebbe comunque la riqualificazione degli atti, atteso che costringe l'interprete a considerare gli atti presentati alla registrazione dal punto di vista degli effetti giuridici da essi prodotti, a prescindere dalla forma e dalla qualificazione data dalle parti (Cass. 10.2.2017, n. 3562, Cass. 29.4.2016, n. 8542, Cass. 29.4.2015, n. 8655 e Cass. 9.5.2014, n. 10080).

Partendo da tale assunto, tuttavia, questa giurisprudenza è giunta ad affermare che la valorizzazione degli "effetti reali" degli atti registrati consente di riqualificare l'atto di conferimento di azienda seguito dalla cessione di quote in atto di cessione d'azienda. In particolare, la Suprema Corte ha ritenuto che, a dispetto del tenore letterale della norma, l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 permettesse di valorizzare gli "effetti economici" (Cass. 29.4.2016, n. 8542) degli atti e non gli effetti giuridici di essi.

In senso difforme a tale orientamento, si è, poi, espressa la **Cass. 27.1.2017, n. 2054**, che ha escluso la riqualificabilità di una complessa operazione costituita da un duplice conferimento di rami d'azienda, seguiti dalla cessione di quote, in cessione di azienda. In tale sede, la Suprema Corte ha affermato che **l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 non è una norma antielusiva applicabile nell'ambito dell'imposta di registro** – in quanto si tratta esclusivamente di una norma relativa all'interpretazione degli atti – e, quindi, non è ammissibile la riqualificazione in virtù di tale disposizione sulla base degli effetti economici degli atti: nel caso esaminato, è stato affermato che l'operazione di conferimento di ramo d'azienda, seguita dalla cessione delle quote, configura un'ipotesi di

“legittima scelta di un tipo negoziale invece di un altro”, e **non può, pertanto, essere riqualficata in cessione di azienda.**

Effetti giuridici ed economici

L'orientamento della giurisprudenza di legittimità appariva condivisibile nei limiti in cui affermava l'assenza di natura antielusiva nell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, ma ha condotto a conclusioni improprie, in quanto ha consentito di superare le cautele previste per l'abuso del diritto, lasciando all'Agenzia delle Entrate la possibilità di effettuare proprio l'operazione ermeneutica che si realizzerebbe ove si contestasse l'abuso. Infatti, sebbene tale disposizione prescrivesse che, nell'interpretazione degli atti, si deve avere **riguardo ai soli effetti giuridici degli atti**, la Corte di Cassazione ha, invece, legittimato l'Amministrazione Finanziaria ad operare un **esame fondato sulla “causa reale” degli atti**, ovvero sugli “effetti economici” di essi. In altri termini, il riferimento alla “causa concreta”, agli “effetti reali” o agli “effetti economici” ha configurato il “superamento” dei parametri dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986 (“effetti giuridici”) ed ha, quindi, prodotto una conseguenza paradossale, atteso che la Suprema Corte ha negato, nelle conclusioni, la sua stessa premessa. Dopo aver preliminarmente negato la natura antielusiva di tale disposizione, la Cassazione l'ha usata proprio per operare una riqualficazione basata sugli “effetti economici”, ovvero quella “sostanza economica” che configura uno degli elementi essenziali della nuova definizione dell'abuso del diritto di cui all'art. 10-*bis* della L. 212/2000.

Questo orientamento, che legittimava la riqualficazione, ai fini dell'imposta di registro, dell'operazione di conferimento seguito dalla cessione di quote è stato **ampiamente criticato**, sia dalla dottrina – AIDC, norma di comportamento 186, e Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 95-2003/T – che dalla giurisprudenza di merito (Commissione Tributaria Provinciale di Prato, 29.6.2011, n. 65, Commissione Tributaria Provinciale di Milano, 19.11.2010, n. 388, e Commissione Tributaria Provinciale di Treviso 22.4.2009, n. 41) – e dalla Cass. 27.1.2017, n. 2054. Tale corrente di pensiero trovava fondamento in due specifiche considerazioni:

- l'esistenza di un'apposita disciplina agevolativa dell'operazione di conferimento seguita dalla cessione di quote nell'ambito delle **imposte dirette** (art. 176 co. 3 del TUIR) induceva, invece, ad escludere che, sotto il profilo delle imposte indirette, la medesima operazione fosse disconosciuta dall'Agenzia delle Entrate e riqualficata in cessione di azienda;
- la natura stessa dell'imposta di registro, quale tributo che colpisce l'atto, e l'evoluzione storica dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986 possono legittimare **unicamente la riqualficazione di singoli atti** e non di atti molteplici separati, dotati di autonomia e indipendenza l'uno dall'altro.

2.2. Scissione di società e cessione delle quote della beneficiaria

Le suddette considerazioni, espresse con riguardo al conferimento d'azienda seguito dalla cessione

della partecipazione nella conferitaria, sono state in larga parte riscontrate anche con riferimento all'ipotesi di scissione di società e successiva vendita delle quote della beneficiaria, ai fini della riqualificazione degli atti in cessione d'azienda.

La tematica è stata affrontata anche dalla **RM 25.7.2017, n. 97/E**, sulla base dei principi enunciati dalla giurisprudenza in ordine alla natura dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, e delineando i rapporti tra tale disposizione e l'art. 10-*bis* della L. 212/2000. In particolare, era stato richiesto all'Agenzia delle Entrate di valutare, sia dal punto di vista delle imposte dirette che del registro, l'elusività di un'operazione di scissione societaria, finalizzata alla successiva cessione delle partecipazioni nella società scissa, da parte dei soci persone fisiche.

Dopo aver esaminato l'abusività della citata operazione con riferimento alle imposte dirette, l'Amministrazione Finanziaria **non ha formulato alcuna osservazione ai sensi dell'art. 10-*bis* della L. 212/2000**, in merito alla possibile qualificazione abusiva dell'operazione ai fini dell'imposta di registro: ha, invece, sostenuto la possibilità di **riqualificare l'operazione a norma dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986**, sul presupposto che tale disposizione – essendo qualificabile come antielusiva – precluda la contestazione dell'abuso del diritto in base all'art. 10-*bis* della L. 212/2000, in virtù di quanto previsto dal co. 12 di questa norma. L'Agenzia delle Entrate ha, pertanto, concluso che, per riqualificare gli atti ai fini dell'imposta di registro, non è necessario applicare la disciplina dell'abuso del diritto, essendo sufficiente l'art. 20 del D.P.R. 131/1986, che impone di interpretare gli atti facendo riferimento alla loro **"causa concreta"**: conseguentemente, a parere dell'Amministrazione Finanziaria, pure l'operazione di scissione seguita dalla cessione di partecipazioni potrebbe essere riqualificata in cessione di azienda, qualora la "causa concreta" perseguita dalle parti risultasse diversa dalla causa negoziale dei singoli contratti portati alla registrazione, senza alcun onere di provare i presupposti dell'abuso del diritto.

Questo orientamento è stato esaminato dalla **Circolare Assonime 3.8.2017, n. 20**, che ha criticato i principi dell'Agenzia delle Entrate sui rapporti l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 e l'art. 10-*bis* della L. 212/2000, dimostrando come l'operazione di scissione di società seguita dalla cessione delle quote della beneficiaria non sia equiparabile, sotto il profilo degli effetti, al conferimento d'azienda e successiva alienazione della partecipazione nella conferitaria.

2.3. Cessione totalitaria delle quote sociali

L'art. 20 del D.P.R. 131/1986 è stato applicato dalla giurisprudenza di legittimità anche per riqualificare in cessione d'azienda l'alienazione di tutte le quote sociali (Cass. 12.5.2017, n. 11877, Cass. 2.12.2015, n. 24594 e Cass. 20.5.2009, n. 11666). In particolare, la **Cass. 11877/2017** ha affermato che l'art. 20 del D.P.R. 131/1986, non avendo funzione antielusiva, consente all'Agenzia delle Entrate di riqualificare come cessione di azienda la cessione totalitaria delle quote di una società, **senza provare l'intento elusivo delle parti**. Questa disposizione, secondo tale orientamento,

consentirebbe all'interprete di considerare complessivamente l'operazione realizzata mediante le molteplici cessioni, e, quindi, operare la riqualificazione in cessione di azienda, valorizzando l'identità della funzione economica della cessione totalitaria di quote e della cessione di azienda, consistente nel trasferimento del potere di godimento e disposizione dell'azienda da un gruppo di soggetti ad un altro gruppo o individuo. Questa posizione **non è condivisa** da una parte della giurisprudenza di merito, come la Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia 189/2/2017, secondo cui la formulazione letterale dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, e la sua evoluzione, confermano come esso legittimi un'interpretazione – e, quindi, un'imposizione – degli atti portati alla registrazione basata **solamente sugli effetti giuridici** e non su quelli economici degli atti da registrare: conseguentemente, non sarebbe possibile riqualificare in atto di cessione d'azienda la vendita totalitaria di quote, tenuto conto dell'assoluta diversità di effetti delle due operazioni. Si pensi, ad esempio, al divieto temporaneo di concorrenza (art. 2557 c.c.), alla disciplina della successione dei crediti relativi all'azienda ceduta (art. 2559 co. 1 c.c.), all'accollo al cessionario dei debiti inerenti all'esercizio dell'azienda commerciale (art. 2560 c.c.), alla disciplina della successione nei contratti stipulati per l'esercizio dell'azienda che non rivestano carattere personale (art. 2558 c.c.), previsti per la cessione d'azienda, che non si applicano in caso di alienazione di quote. Sul punto, si veda anche la Commissione Tributaria Regionale di Milano 27.9.2012, n. 94/22/12.

2.4. Cessione frazionata d'azienda

L'art. 20 del D.P.R. 131/1986 è stato utilizzato, dalla giurisprudenza (Cass. 20.9.2017, n. 21767, Cass. 10.2.2016, n. 2636, Cass. 24.7.2013, n. 17956 e Cass. 7.7.2003, n. 10660) e dall'Agenzia delle Entrate, anche per operare la riqualificazione delle c.d. "cessioni d'azienda spezzatino", ovvero operazioni di vendita d'azienda frazionate in molteplici atti. Questa fattispecie è riscontrabile quando, attraverso una pluralità di atti, le parti, rispettivamente, cedono e acquistano frazionatamente l'azienda, **applicando l'IVA sui singoli beni aziendali ceduti**, anziché l'imposta di registro sull'atto di cessione di azienda complessivamente considerato. Nel caso di specie, la **Cass. 10660/2003** ha sostenuto l'operatività dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986 in funzione antielusiva per riqualificare l'atto di cessione d'azienda e separata cessione immobiliare in un unico atto di cessione di azienda.

Recentemente, la **Cass. 21767/2017** ha riqualificato in cessione di azienda, soggetta ad imposta di registro proporzionale, alcuni atti di cessione di beni mobili, intercorsi tra due società ed assoggettati da queste ad IVA. In particolare, la Suprema Corte ha affermato che, nella qualificazione di un negozio come cessione di azienda, ai fini della determinazione dell'imposta applicabile (IVA o imposta di registro), assume rilievo preminente la **valutazione della complessiva operazione economica realizzata**, di cui occorre individuare gli elementi caratteristici alla luce dell'obiettivo economico perseguito e dell'interesse delle parti alle prestazioni, che, nel caso di specie, sarebbe stato quello della cessione di due rami di azienda, costituiti da due esercizi commerciali.

3. Modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio 2018

L'art. 1 co. 87 della L. 205/2017, come anticipato, ha modificato l'**art. 20 del D.P.R. 131/1986**, stabilendo 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"*. Sono state, pertanto, introdotte due novità:

- da un lato, le parole *"degli atti presentati alla registrazione"* sono state sostituite con *"dell'atto presentato alla registrazione"*;
- dall'altro, alla fine della frase è stata aggiunta l'espressione *"sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi"*.

Conseguentemente, l'attenzione dell'interprete è stata trasferita sul **singolo atto portato alla registrazione**, limitando la possibilità di guardare ad atti collegati o ad altri elementi estranei all'atto per qualificarlo: il legislatore ha, pertanto, accordato preferenza alla natura dell'imposta di registro, che si configura come un tributo d'atto. Per tale tipo di imposta, la **forma giuridica** in cui gli atti si manifestano ha, infatti, **importanza fondamentale** ai fini della tassazione, sicché le operazioni da tassare devono essere interpretate facendo riferimento esclusivo a quegli elementi che risultino dal singolo atto presentato per la registrazione: a questo proposito, si consideri che il medesimo atto è soggetto a un regime impositivo differente, a seconda che sia stipulato in forma pubblica o con scrittura privata autenticata. Si osserva, inoltre, che il concetto di capacità contributiva, nel campo dell'imposta di registro, non consente di "superare" i confini dell'atto e della forma giuridica in cui le parti hanno scelto di stipularlo.

L'irrelevanza degli atti collegati, nell'ambito dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, oggi espressamente sancita dalla norma, era già desumibile da un'interpretazione sistematica del Testo Unico dell'imposta di Registro, che attribuisce rilievo al collegamento negoziale soltanto con due norme specifiche: l'art. 21 del D.P.R. 131/1986 – applicabile qualora gli atti collegati siano contenuti nel medesimo atto – e il successivo art. 22 del TUR, riguardante l'enunciazione, a dimostrazione che, in tutte le altre ipotesi, il collegamento risulta irrilevante.

In ogni caso, ora, con le modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio 2018, che ha novellato l'art. 20 del D.P.R. 131/1986, **non vi sono più dubbi sul fatto che il collegamento negoziale è irrilevante** – salvo che ricorrano i presupposti applicativi dell'art. 10-*bis* della L. 212/2000 – e l'oggetto dell'imposizione deve essere il singolo atto portato alla registrazione.

L'**obiettivo** di tale intervento normativo, come precisato nella Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2018, era quello di **"dirimere alcuni dubbi interpretativi sorti in merito alla**

portata applicativa dell'articolo 20 del DPR 26 aprile 1986 n. 131 (TUR)'. In altri termini, la finalità era quella di superare l'orientamento giurisprudenziale che – fondandosi sull'art. 20 del D.P.R. 131/1986 – riteneva di poter riquilibrare, ai fini dell'imposta di registro, atti ed operazioni complesse sulla base degli effetti economici da essi prodotti.

3.1. Comportamenti delle parti e interessi perseguiti

La Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2018 ha precisato che, tra gli **elementi divenuti "irrilevanti"**, nell'ambito dell'interpretazione degli atti ai fini dell'imposta di registro, vi sarebbero, ad esempio, **"i comportamenti assunti dalle parti"**, nonché **"gli interessi oggettivamente e concretamente perseguiti dalle parti"**. Queste affermazioni suscitano alcune perplessità, in quanto letteralmente comporterebbero anche il superamento dei **tradizionali criteri in materia di interpretazione civilistica degli atti**. A questo proposito, si rammenta quanto disposto dall'**art. 1362 c.c.**, con riguardo agli elementi da considerare nell'ambito dell'interpretazione del contratto:

- l'interprete deve indagare la **"comune intenzione delle parti"** e, quindi, proprio quegli **"interessi perseguiti"** che la Relazione sembra escludere dall'art. 20 del D.P.R. 131/1986;
- è necessario considerare il **comportamento complessivo delle parti**, *"anche posteriore alla conclusione del contratto"*.

Le esemplificazioni fornite dalla Relazione illustrativa alla Legge di Bilancio 2018, con riferimento agli elementi divenuti irrilevanti, sembrano, pertanto, aver superato i limiti interpretativi civilistici, a dispetto della nuova formulazione dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, che non pone, invece, in discussione i parametri civilistici dell'interpretazione. Conseguentemente, potrebbe essere opportuno applicare l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 nel **rispetto dei principi ermeneutici dettati dal codice civile**: il divieto di riferirsi ad atti collegati ed elementi extratestuali non comporta, infatti, l'esclusione di tutti gli elementi che, invece, attengono propriamente all'atto registrato, tra i quali potrebbero essere valutati anche la **volontà delle parti ed il comportamento di esse**, senza, però, poter mai uscire dai confini del **"singolo atto" portato alla registrazione** e dei propri **effetti giuridici**.

3.2. Rapporto tra imposta di registro e abuso del diritto

La Legge di Bilancio 2018 ha modificato anche l'**art. 53-bis del D.P.R. 131/1986**, che concerne le attribuzioni e i poteri degli uffici, stabilendo che *"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 10-bis della legge 27 luglio 2000, n. 212, le attribuzioni e i poteri di cui agli articoli 31 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e successive modificazioni, possono essere esercitati anche ai fini dell'imposta di registro, nonché delle imposte ipotecaria e catastale previste dal testo unico di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347"*.

Il legislatore ha, pertanto, ritenuto opportuno chiarire il rapporto tra l'art. 10-bis della L. 212/2000 e le norme del D.P.R. 131/1986, al fine di precisare che:

- **l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 non è una norma antielusiva**, bensì sull'interpretazione degli atti, che consente di qualificare il singolo atto portato alla registrazione sulla base dei suoi effetti giuridici, senza considerare elementi extratestuali o atti collegati;
- **l'art. 10-bis della L. 212/2000 è una disposizione generale sull'abuso del diritto**, applicabile, anche nell'ambito dell'imposta di registro, in tutti i casi in cui l'Agenzia delle Entrate intenda porre in discussione l'assetto creato dai contribuenti, ritenendolo "abusivo". In particolare, l'Amministrazione Finanziaria può valutare anche gli effetti economici dell'operazione nel suo complesso, ma nel rispetto delle specifiche cautele poste della disciplina sull'abuso del diritto prevista dallo Statuto del Contribuente. Non era, pertanto, necessario l'inserimento, nell'**art. 53-bis del D.P.R. 131/1986**, del riferimento all'art. 10-bis della L. 212/2000, che è appunto, come detto, una norma di carattere generale, applicabile – in presenza dei relativi presupposti – in ogni comparto del diritto tributario: tale previsione è comunque opportuna, in quanto idonea a rafforzare il concetto che la riqualificazione degli atti, ai fini dell'imposta di registro, sulla base degli effetti economici degli stessi, è possibile esclusivamente nell'alveo dell'art. 10-bis dello Statuto del Contribuente, a dispetto di quanto sinora sostenuto dalla prassi e da una parte della giurisprudenza.

Alla luce di quanto sopra riportato, emerge che **l'art. 10-bis della L. 212/2000** deve essere applicato anche nell'ambito dell'**imposta di registro** e non può essere, in nessun modo, messo in discussione dall'**art. 20 del D.P.R. 131/1986**, in quanto le due disposizioni sono caratterizzate, con riguardo all'imposta di registro, da presupposti applicativi differenti.

3.3. Effetti delle modifiche del TUR

Le modifiche operate dalla Legge di Bilancio 2018 comportano che l'Agenzia delle Entrate e la giurisprudenza **non potranno più riqualificare in cessione d'azienda**, sulla base dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, i seguenti atti:

- il **conferimento d'azienda seguito dalla cessione della partecipazione nella conferitaria**, né la **scissione di società** e la **successiva vendita delle quote della beneficiaria**. In questi casi, infatti, la preclusione alla valorizzazione di atti collegati rende impossibile la riqualificazione in base all'art. 20 del D.P.R. 131/1986;
- **l'alienazione totalitaria delle quote sociali**,

Nonostante l'atto registrato possa risultare unico e contenere tutte le cessioni di quote, la riqualificazione sarebbe impedita dal fatto che gli **effetti giuridici** dei due atti – vendita totalitaria delle quote sociali e cessione d'azienda – **non sono assimilabili**. La modifica dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, come anticipato, ha, infatti, introdotto l'impossibilità di valorizzare, in base a tale disposizione, gli effetti economici degli atti: l'interprete deve concentrare il proprio esame sui soli effetti giuridici dell'atto presentato per la registrazione.

Rimane, in ogni caso, fermo che l'**abusivo** ricorso a una pluralità di contratti di trasferimento di singoli *assets*, **al fine di realizzare una cessione d'azienda**, potrà essere contestata soltanto sulla base dell'art. 10-*bis* della L. 212/2000.

3.4. Vendita di fabbricato da demolire

Le novità introdotte dall'art. 1 co. 87 della L. 205/2017 dovrebbero, inoltre, contribuire a risolvere la problematica della corretta qualificazione, ai fini dell'imposta di registro, dell'atto di cessione del fabbricato da demolire. A questo proposito, si ricorda che la giurisprudenza di legittimità aveva affermato che l'art. 20 del D.P.R. 131/1986 consente all'Agenzia delle Entrate di riquilificare l'atto di cessione di fabbricato da demolire in atto di cessione di terreno edificabile, sulla base della valutazione, unitamente all'atto di compravendita, della **richiesta di concessione edilizia presentata subito dopo l'atto di cessione** (Cass. 21.4.2017, n. 10113, e Cass. 21.11.2014, n. 24799).

Il novellato art. 20 del D.P.R. 131/1986 sembra, ora, impedire questa riquilificazione, **vietando all'interprete di valutare eventi futuri che riguarderanno l'immobile ceduto** – come la sua demolizione – oppure atti ad esso estranei (l'eventuale concessione a edificare). In altri termini, la nuova formulazione della disposizione dovrebbe permettere di qualificare le cessioni di fabbricati da demolire come mere cessioni di fabbricati, **impedendone la qualificazione come cessioni di terreni edificabili**, atteso che tale qualificazione potrebbe avvenire soltanto valutando elementi extratestuali ed estranei all'atto registrato. Questa conclusione è, inoltre, coerente con la natura di imposta d'atto del tributo di registro che, in quanto tale, dovrebbe considerare la situazione del bene ceduto al momento del rogito, senza tenere conto di eventi futuri: le medesime osservazioni, peraltro, sono già state riconosciute in ambito IVA (CM 21.6.2011, n. 28/E, e risposta all'interrogazione parlamentare 31.7.2014 n. 5-03220).

3.5. Cessione frazionata d'azienda

La fattispecie del c.d. "trasferimento spezzatino" può configurare una **vera e propria forma di simulazione, riconducibile all'evasione**, con l'effetto che non è interessata dalle modifiche operate dalla Legge di Bilancio 2018, che riguardano tematiche differenti. L'art. 20 del D.P.R. 131/1986 afferisce alla mera interpretazione del singolo atto, mentre l'art. 10-*bis* della L. 212/2000 disciplina l'abuso del diritto.

Conseguentemente, qualora **le parti frazionino la cessione** di un compendio configurante, sotto il profilo civilistico, un'azienda, in molteplici atti di cessione di singoli beni aziendali, tale operazione **non deve essere riquilificata** sulla base dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, né dell'art. 10-*bis* della L. 212/2000: diversamente, possono essere utilizzati esclusivamente gli atti idonei a contestare una vera e propria simulazione, quindi, evasione d'imposta.

4. Decorrenza delle novità normative

La Legge di Bilancio 2018 **non dispone nulla** in merito all'entrata in vigore delle modifiche apportate agli artt. 20 e 53-*bis* del D.P.R. 131/1986, con l'effetto che dovrebbero esplicare i propri effetti dall'1.1.2018, salvo che possano qualificarsi come interpretative e, quindi, applicabili retroattivamente. A questo proposito, potrebbe soccorrere un passaggio della Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2018, secondo cui **"la modifica è volta a dirimere alcuni dubbi interpretativi"**. Peraltro, nella Relazione tecnica a tale documento è precisato che, **"trattandosi di norma di natura chiarificatrice, dalla stessa non derivano effetti in termini di gettito"**: si consideri, inoltre, che la novità normativa incide effettivamente sul contenuto dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986, modificandone la formulazione e non indicando semplicemente come esso vada "interpretato". Tuttavia, autorevole dottrina si è espressa a favore dell'**applicazione retroattiva** della nuova formulazione della disposizione, tenuto conto che l'esigenza di modificare la norma è sorta unicamente da una **esigenza interpretativa**, ovvero di vincolare la giurisprudenza ad una specifica interpretazione dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986. Conseguentemente, sembrerebbero sussistere valide argomentazioni per sostenere la natura interpretativa della suddetta modifica e, quindi, l'efficacia retroattiva, ovvero l'applicazione anche ai contenziosi in corso.

4.1. Posizione dell'Agenzia delle Entrate

Nel corso del Telefisco 2018, l'Amministrazione Finanziaria ha ricordato, in primo luogo, quanto statuito dall'**art. 19 della L. 205/2017**, ovvero che, salvo quanto diversamente previsto, le disposizioni introdotte entrano in vigore l'1.1.2018. Conseguentemente, tenuto conto che il legislatore **non ha qualificato** le modifiche normative in argomento quali **norme di interpretazione autentica**, né ha previsto una diversa decorrenza, l'Agenzia delle Entrate ha ritenuto che le stesse trovino **applicazione a partire dall'1.1.2018**. A conferma della propria tesi, ha altresì rammentato che:

- **l'art. 1 co. 2 della L. 212/2000** stabilisce che *"l'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica"*;
- **l'art. 3 dello Statuto del Contribuente** prescrive che *"salvo quanto stabilito dall'art. 1, co. 2, le disposizioni non hanno effetto retroattivo"*.

A parere dell'Amministrazione Finanziaria, le modifiche apportate all'art. 20 del D.P.R. 131/1986 trovano, quindi, applicazione con riferimento all'**attività di liquidazione dell'imposta** effettuata dall'Agenzia delle Entrate a decorrere **dall'1.1.2018**.

Relativamente alla modifica dell'art. 53-*bis* del D.P.R. 131/1986, in occasione del Telefisco 2018 è stato affermato che, a decorrere **dall'1.1.2018**, ove si configuri un vantaggio fiscale che non può essere rilevato mediante l'attività interpretativa di cui al novellato art. 20 del TUR, tale vantaggio potrà essere valutato dal competente ufficio dell'Agenzia delle Entrate, in sede di controllo degli atti

registrati anche in data antecedente all'1.1.2018, sulla base della sussistenza dei presupposti costitutivi dell'abuso del diritto di cui all'art. 10-*bis* della L. 212/2000. In altri termini, in sede di controllo degli atti, l'Amministrazione Finanziaria potrà valutare la complessiva operazione posta in essere dal contribuente, considerando anche i fatti, gli atti e i contratti ad essi collegati, secondo la disciplina sull'abuso del diritto, nel rispetto delle regole procedurali dalla stessa prevista.

Resta fermo che le nuove disposizioni **non esplicano, invece, effetti** con riferimento agli **avvisi di accertamento già notificati in data antecedente all'1.1.2018, ancorché non definitivi**.

4.2. Orientamento della giurisprudenza

L'applicazione retroattiva delle modifiche normative apportate, a cura della Legge 205/2017, al Testo Unico dell'imposta di Registro, è stata esclusa dalla giurisprudenza di legittimità. In particolare, la **Cass. 26.1.2018, n. 2007** ha osservato che all'art. 20 del D.P.R. 131/1986 "***non si può riconoscere l'effetto interpretativo di quella previgente poiché essa introduce dei limiti all'attività di riqualificazione giuridica della fattispecie che prima non erano previsti***", fermo restando che l'Amministrazione Finanziaria può dimostrare la sussistenza dell'abuso del diritto previsto dall'art. 10-*bis* della L. 212/2000, che, alla lett. a) del co. 2, attribuisce espressamente rilevanza al collegamento negoziale, ma nel solo ambito, appunto, dell'abuso del diritto, e non più in quello della mera riqualificazione giuridica.

La Suprema Corte ha, inoltre, ricordato che l'orientamento giurisprudenziale prevalente ha **escluso la natura antielusiva dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986**, a beneficio di quella della qualificazione giuridica della fattispecie (Cass. 21767/2017, Cass. 6758/2017 e Cass. 1955/2015; *contra* Cass. 2054/2017, Cass. 6835/2013, Cass. 24452/2007 e Cass. 2713/2002), giungendo alla seguente conclusione: non si può affermare che la modifica dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986 abbia natura interpretativa alla luce dell'art. 10-*bis* della L. 212/2000, poiché tale ultima norma disciplina il diverso ambito dell'abuso del diritto.

La **Cass. 2007/2018** ha altresì chiarito che "***non varrebbe obiettare che la relazione illustrativa alla L. 205/2017 assegna alla disposizione concernente l'imposta di registro il compito di 'chiarire' il criterio di individuazione della natura e degli effetti che devono essere presi in considerazione ai fini della registrazione. Tale elemento può, infatti, agevolmente superarsi sulla base del tenore testuale infine adottato dallo stesso art. 1 co. 87 in esame, il quale dichiara espressamente di apportare talune 'modificazioni' all'art. 20 del D.P.R. 131/1986, palesandosi così quale disposizione prettamente innovativa del precedente assetto normativo***". Tale conclusione, a parere della Suprema Corte, trova conferma, in accordo con il dato letterale del nuovo disposto, anche in ragione del fatto che tale modificazione ha determinato una **rivisitazione strutturale profonda e antitetica della fattispecie impositiva progressa**: la previgente disposizione imponeva – secondo l'indirizzo di legittimità – la tassazione sulla base di elementi (il dato extratestuale e il collegamento negoziale), che ora

vengono, invece, espressamente esclusi, salvo il loro recupero nel diverso contesto della sopravvenuta disciplina dell'abuso del diritto di cui all'art. 10-*bis* della L. 212/2000.

Alla luce delle suddette considerazioni, la Cassazione ha affermato che l'art. 1 co. 87 della L. 205/2017, non avendo natura interpretativa, ma innovativa, **non esplica effetto retroattivo**: ne discende, pertanto, che gli atti antecedenti all'1.1.2018 continuano ad essere assoggettati ad imposta di registro secondo la disciplina risultante dalla previgente formulazione dell'art. 20 del D.P.R. 131/1986.

Successivamente, la **Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia, con la decisione del 31.1.2018, n. 4/2/2018**, ha ritenuto non condivisibile il suddetto orientamento della Corte di Cassazione, per una serie di motivazioni:

- la Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2018 sottolinea, ripetutamente e con enfasi, che la **norma è tesa a sciogliere dubbi interpretativi** e nel momento in cui il legislatore sceglie una tra le varie, possibili, interpretazioni di una norma, la disposizione che cristallizza la scelta del legislatore non può che qualificarsi come **norma di natura interpretativa**, al di là del fatto che, formalmente, non sia qualificata come tale;
- l'obiezione secondo cui il legislatore sarebbe intervenuto modificando la norma **non ha pregio logico**, posto che dà per dimostrato, ciò che deve dimostrare, e cioè che la norma non possa avere natura interpretativa solo perché il legislatore ha modificato, testualmente, la norma;
- altrettanto infondata logicamente è la considerazione secondo cui vi sarebbe stata una rivisitazione strutturale della norma rispetto alla sua precedente versione secondo l'interpretazione datane in sede di legittimità: ovvio, posto che il legislatore ha scelto, con la **modifica testuale** apportata alla norma, un'**interpretazione difforme da quella prevalente di legittimità**.

Conseguentemente, in virtù di tale orientamento, le modifiche introdotte dalla L. 205/2017 – con riguardo al Testo Unico dell'imposta di Registro – non dovrebbero avere rilevanza soltanto a partire dall'1.1.2018, ma anche per il passato.