***L'interpretazione sammarinese dell'art. 18 della Convenzione. Riflessioni a margine della Circolare esplicativa della Segreteria di Stato per le Finanze e il Bilancio***

Avv. Amos Capicchioni, Istituto Giuridico Sammarinese

**\*\*\***

***Introduzione***

Buongiorno a tutti. Ringrazio sentitamente il prof. Marco Greggi per l’invito e tutti gli organizzatori di questo interessantissimo seminario. Non intendo sottrarre tempo agli altri relatori presenti (molto più illustri di me), quindi sarò molto breve.

Io sono iscritto all’Ordine degli Avvocati e Notai di San Marino quindi lo scopo del mio intervento sarà quello di raccontarvi un po’ qual è stata la prospettiva sammarinese in merito all’interpretazione dell’art. 18 della Convenzione contro le doppie imposizioni tra Italia e San Marino e che poi si è rivelata vincente dal momento che è stata fatta condivisa dalla Corte di Giustizia Tributaria di I° grado di Rimini, nelle sentenze già citate (le n. 144-145/2024).

**\*\*\***

Va premesso che quando parliamo di convenzioni per evitare la doppia imposizione internazionale ci riferiamo ad accordi bilaterali stipulati tra Stati che si pongono l’obiettivo di eliminare la doppia imposizione e prevenire l’evasione e l’elusione fiscale eliminando le doppie esenzioni, stabilendo regole comuni per la tassazione dei singoli redditi. Di norma questi accordi internazionali sono realizzati sulla base di un modello di convenzione redatto in ambito OCSE (l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)[[1]](#footnote-1).

All’interno del modello OCSE, la disciplina prevista per pensioni è trattata all’art. 18.

**\*\*\***

***La circolare n. 14227/2014 e l’art. 18 della Convenzione***

L’entrata in vigore della Convenzione contro le doppie imposizioni sottoscritta tra Italia e San Marino il 21 marzo 2002 risale al 3 ottobre 2013. Qualche mese più tardi, il 7 febbraio 2014, la Segreteria di Stato per le Finanze e il Bilancio della Repubblica di San Marino ha divulgato una circolare esplicativa, la n. 14227/2014 (reperibile facilmente sul sito web della Segreteria), interamente dedicata all’art. 18 allo scopo di chiarire il dettato convenzionale.

L’art. 18, comma primo, della Convenzione, dal titolo “Pensioni” recita: “*1. Fatte salve le disposizioni del paragrafo 2 dell’art. 19, le pensioni e le altre remunerazioni analoghe, pagate ad un residente di uno Stato contraente in relazione ad un cessato impiego, sono imponibili soltanto in questo Stato.*

Questo primo comma ripropone la regola standard del modello OCSE che prevede che le pensioni debbano essere tassate nel Paese di residenza del contribuente. Tuttavia, già nel commentario al modello OCSE del 2000, l’Organizzazione aveva richiamato l’attenzione sulla circostanza che molti Stati considerano le pensioni pubbliche come parte della loro legislazione di sicurezza sociale e sostengono così che le pensioni debbano essere tassate nel Paese di origine, che è il Paese dal quale sono pagate. Pertanto, l’OCSE già suggeriva l’opportunità di adottare un paragrafo addizionale all’art. 18 (da concordare fra i Paesi contraenti) che riconosca espressamente il diritto dello Stato di origine di tassare i pagamenti effettuati nell’ambito della legislazione di sicurezza sociale.[[2]](#footnote-2)

Così è avvenuto nel caso della Convenzione Italia-San Marino, che dopo aver introdotto una clausola di salvaguardia al secondo comma (di cui per ragioni di tempo non tratterò), al terzo comma stabilisce che:

*3. Nonostante le disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo, le pensioni e altri pagamenti analoghi ricevuti nell’ambito della legislazione di sicurezza sociale di uno Stato contraente sono imponibili soltanto in detto Stato.*

Il Dott. Fabrizio Cremoni, esperto di fiscalità internazionale e consulente ANIS, in un articolo uscito sul giornale sammarinese *FIXING* commentava così il testo: “*l’art. 18 si compone di quattro commi, dei quali, per il caso in questione, sono di fondamentale importanza il primo e il terzo in quanto* *indicano criteri diametralmente opposti sull’interpretazione finale. Nello specifico, il primo comma stabilisce come principio generale che le pensioni e le altre remunerazioni analoghe percepite da un residente in uno dei due Stati contraenti sono imponibili solo in questo Stato: quindi solamente in quello in cui si risiede, escludendo di fatto qualsiasi tassazione alla fonte, ovvero dall’altro Stato. Il secondo comma stabilisce poi che qualora il soggetto non fosse tassato dallo Stato in cui risiede, per esempio per disposizioni normative interne, allora si deve tornare alla tassazione alla fonte da parte dello Stato da cui viene erogata la pensione. Si tratta invero di una clausola di salvaguardia, per evitare sia la doppia imposizione, sia anche la mancata imposizione in entrambi gli Stati. Tuttavia, è il terzo comma quello che fa nascere la questione del contendere, in quanto prevede che, in deroga al primo comma, le pensioni e le altre remunerazioni analoghe ricevute nell’ambito della sicurezza sociale debbano essere tassate solo alla fonte, dallo Stato da cui provengono. In pratica*, spiegava il dott. Fabrizio Cremoni, **“*il terzo comma prevale sul primo e inverte il principio di tassazione”***[[3]](#footnote-3)*.*

Ora, è indubbio che dobbiamo porci la domanda se le pensioni erogate al lavoratore transfrontaliero residente in Italia a seguito del versamento dei contributi a San Marino in costanza di rapporto di lavoro subordinato rientrino o meno nell’ambito della nozione di “sicurezza sociale” per capire quale comma applicare ma, preliminarmente, è ancor più rilevante comprendere la *ratio* della disposizione.

Nella Relazione a cura della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri alla Convenzione si legge che: “*La suddetta Convenzione è volta a rafforzare l’ordinato sviluppo delle relazioni economiche tra San Marino e Italia nel contesto di una maggiore cooperazione, rendendo possibile un’equa distribuzione del prelievo fiscale tra lo Stato in cui viene prodotto un reddito e lo Stato di residenza dei suoi beneficiari”.*[[4]](#footnote-4) Ma che cosa s’intende per “equa distribuzione”? In assenza di una convenzione contro le doppie imposizioni, può accadere che una stessa fattispecie risulti imponibile in più ordinamenti giuridici con la conseguenza che possa verificarsi un prelievo tributario sovrapposto, dato dall’applicazione di norme contemporaneamente vigenti nei diversi ordinamenti (si tratta quindi del tema della fiscalità internazionale). Tale concorso di norme è originato dall’adozione, in ciascun ordinamento, di determinati criteri di collegamento, la cui applicazione congiunta non risulta coordinata. Per esempio, potrebbe trattarsi quindi di effettuare un coordinamento tra l’imposizione dei residenti di uno Stato per i redditi prodotti all’estero (principio di tassazione dell’utile mondiale) con quella dei non residenti per i redditi prodotti nel territorio nazionale (espressione diretta del principio di territorialità). In ogni caso, il criterio di collegamento personale per eccellenza è il principio di tassazione basato sulla residenza, nato nella tradizione giuridica anglosassone ma ormai assurto al rango di norma consuetudinaria generale. Detto criterio prevede che i soggetti residenti in un determinato Stato vengano assoggettati ad imposizione per il loro reddito ovunque prodotto, indipendentemente dal fatto che esso derivi da fonti nazionali o estere. Il fondamento di tale principio è dunque la residenza del soggetto contribuente, intesa come suo collegamento con il territorio in cui gode del reddito o comunque fruisce dei servizi pubblici dello Stato. Si tratta di una specificazione del principio di extraterritorialità della potestà impositiva degli Stati, secondo il quale la sovranità dello Stato in materia tributaria non incontra limiti di diritto internazionale e può esplicarsi anche fuori dei confini territoriali, in ragione del collegamento materiale del contribuente con il territorio dello Stato. A sostegno del principio in questione sono state addotte varie giustificazioni teoriche. Innanzitutto, viene sottolineato il particolare vincolo di appartenenza che lega un soggetto al suo Stato di residenza, in base al quale si ritiene doveroso che chi risiede permanentemente o abitualmente in un dato territorio contribuisca alle spese comuni della collettività di riferimento. Secondariamente, si ripete spesso l’affermazione che il principio di residenza è preferibile a quello della fonte perché quest’ultimo presterebbe maggiormente il fianco a condotte evasive da parte del contribuente. Si presume infatti che l’assenza dell’investitore straniero dal territorio renda più difficoltoso per lo Stato della fonte rintracciare e tassare i redditi di tale soggetto. Infine, il criterio di residenza è ritenuto coerente con il principio di capacità contributiva, presente in molte costituzioni nazionali. Assumendo come base imponibile il reddito mondiale, lo Stato di residenza, infatti, tiene in considerazione ai fini del calcolo dell’imposta progressiva la posizione finanziaria complessiva del contribuente.[[5]](#footnote-5)

Di fatti, è lo stesso commentario all’art. 18 del modello OCSE a stabilire che: “*Lo scopo della previsione è assicurare, per quanto possibile, che un lavoratore non venga scoraggiato dall’assumere incarichi all’estero in ragione del regime di tassazione contributivo. La disposizione cerca, per prima cosa, di determinare l’equivalenza generale dei piani pensionistici nei due paesi e poi stabilire limiti alla deducibilità dei contributi dei dipendenti in base ai limiti previsti dalle leggi di entrambi i paesi*”[[6]](#footnote-6) ed ancora: “*Varie considerazioni politiche e amministrative sostengono il principio secondo cui il diritto di imposizione in relazione a questo tipo di pensione, e ad altre remunerazioni analoghe, dovrebbe essere lasciato allo Stato di residenza. Ad esempio, lo Stato di residenza del destinatario di una pensione è in una posizione migliore rispetto a qualsiasi altro Stato per tenere conto della capacità complessiva del destinatario di pagare le tasse, che dipende principalmente dal reddito mondiale e da circostanze personali come le responsabilità familiari. Questa soluzione evita inoltre di imporre al beneficiario di questo tipo di pensione l'onere amministrativo di dover rispettare obblighi fiscali in Stati diversi dallo Stato di residenza del beneficiario*”[[7]](#footnote-7).

Considerata la *ratio* della norma, torniamo dunque al contenuto della circolare.

\*\*\*

Abbiamo detto che il terzo comma dell’art. 18 della Convenzione inverte il principio di tassazione quando stabilisce che, indipendentemente dal par. 1, le pensioni e gli altri pagamenti analoghi ricevuti nell’ambito della legislazione sociale di uno Stato contraente sono imponibili soltanto in detto Stato. Sul punto, la posizione della circolare è netta: “Sono assoggettate ad imposizione esclusivamente nella Repubblica di San Marino, e in conformità alla legislazione ivi in vigore, le pensioni (e i pagamenti analoghi) che rientrano nell’ambito della legislazione sammarinese di sicurezza sociale”.

Dopodiché la Circolare fa riferimento al commentario OCSE (par. 28) per definire il perimetro della nozione di sicurezza sociale. In particolare, si legge nel commentario: “*l’espressione “sicurezza sociale” si riferisce a un sistema di protezione obbligatoria istituito da uno Stato con l'obiettivo di garantire ai propri cittadini un livello minimo di reddito o di benefici pensionistici o di ridurre l'impatto finanziario di eventi quali disoccupazione, invalidità, malattia, o morte. Caratteristica comune dei sistemi di sicurezza sociale è quella per cui il livello dei benefici concessi è determinato dallo Stato. I pagamenti che potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della disposizione di cui al par. 3 dell'art. 18 includono:*

1. *le pensioni di anzianità (lavorativa), riconosciute ai cittadini in virtù di un piano pensionistico pubblico;*
2. *le pensioni di vecchiaia;*
3. *le prestazioni di disoccupazione, invalidità, maternità;*
4. *le pensioni di reversibilità, malattia, assistenza sociale;*
5. *le prestazioni a sostegno della famiglia effettuate da uno Stato o da enti pubblici appositamente istituiti”.[[8]](#footnote-8)*

Pertanto, l’interpretazione sammarinese dell’art. 18, come esplicitata nella Circolare, risulta conforme al commentario OCSE.

Tuttavia, il commentario[[9]](#footnote-9) avverte gli Stati che nel caso in cui l’ambito di applicazione della norma possa apparire incerto (dal momento che i sistemi di sicurezza sociale degli Stati contraenti potrebbero presentare differenze sostanziali) è compito di questi ultimi verificare (nel corso delle negoziazioni bilaterali) che vi sia un comune intendimento di ciò che rientra nell’ambito di applicazione del par. 3 dell’art. 18.

Per quanto riguarda dunque il caso del lavoratore transfrontaliero residente in Italia, la Circolare precisa che l’ente sammarinese che eroga le prestazioni pensionistiche deve operare la ritenuta a titolo d’imposta ai sensi dell’art. 101, comma 2, della legge n. 166 del 16 dicembre 2013 (la legge sull’Imposta generale sui redditi) poiché le pensioni corrisposte dall’Istituto per la Sicurezza Sociale sammarinese (ISS) ai residenti italiani devono ritenersi riconducibili nell’ambito di applicazione dell’art. 18 par. 3 della Convenzione in quanto previste come obbligatorie nell’ambito della vigente legislazione sammarinese sulla sicurezza sociale.

\*\*\*

Solamente per completezza ricordo che in data 10 luglio 1974 la Repubblica di San Marino e quella italiana hanno siglato a Roma una Convenzione in materia di sicurezza sociale, poi confermata dall'Accordo amministrativo e dallo scambio di note del 19 maggio 1978, entrata in vigore il 1° novembre 1975. Successivamente la Convenzione è stata emendata con un Accordo di modifica firmato il 21 dicembre 1991 ed entrato in vigore il 1° maggio 1996. Tuttavia di tali accordi non ne parleremo oggi dal momento che le pensioni di anzianità lavorativa riconosciute ai cittadini in virtù di un piano pensionistico pubblico (ed oggetto del presente seminario) rimangono escluse dall’ambito della Convenzione del 1974.

\*\*\*

***Conclusioni***

Riassumendo, è possibile sostenere che, mediante le sentenze oggetto di questo seminario, l’interpretazione sammarinese dell’art. 18 espressa nella circolare, sia stata condivisa anche dalla giurisprudenza di merito italiana. Inoltre, facendo leva sull’orientamento costituzionalmente orientato inaugurato dalla Suprema Corte (che ricomprende all’interno della nozione di sicurezza sociale sia il trattamento assistenziale che quello previdenziale e dunque la pensione di anzianità in quanto non facoltativa), le sentenze della Corte di Giustizia Tributaria di Rimini paiono conformarsi pienamente al modello elaborato in sede OCSE.

Vi ringrazio per l’attenzione.

1. R. Franzé, *La Convenzione tra Italia e San Marino per evitare le doppie imposizioni: problematiche e prospettive,* in Atti del convegno del 29 maggio 2004 “*La fiscalità sammarinese nei rapporti internazionali ed in particolare con l’Italia”*, Banca Centrale della Repubblica di San Marino, 30. [↑](#footnote-ref-1)
2. OECD (2000), “Commentary on Article 18”, in Model Tax Convention on Income and on Capital, OECD Publishing, Paris, 379. [↑](#footnote-ref-2)
3. D. Bartolucci, *Pensioni ai residenti in Italia, urge chiarezza*, Fixing, 2023. [↑](#footnote-ref-3)
4. Relazione alla Convenzione tra la Repubblica di San Marino e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali, con protocollo aggiuntivo, firmata a Roma il 21 marzo 2002, e al protocollo di modifica alla convenzione stessa, firmato a Roma il 13 giugno 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. C. Bottazzi, Tesi di dottorato di ricerca in diritto tributario europeo dal titolo “*Doppia imposizione sui redditi transfrontalieri tra ordinamenti tributari e mercato europeo*”, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna, 2012. [↑](#footnote-ref-5)
6. OECD (2000), “Commentary on Article 18”, in Model Tax Convention on Income and on Capital, OECD Publishing, Paris, 382. [↑](#footnote-ref-6)
7. OECD (2017), “Commentary on Article 18”, in *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017*, OECD Publishing, Paris, 951. [↑](#footnote-ref-7)
8. OECD (2017), “Commentary on Article 18”, in *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017*, OECD Publishing, Paris, 960. [↑](#footnote-ref-8)
9. OECD (2017), “Commentary on Article 18”, in *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017*, OECD Publishing, Paris, 350. [↑](#footnote-ref-9)