

La tassazione delle pensioni transfrontaliere tra San Marino e Italia

Atti del Seminario curato dall'Istituto giuridico sammarinese e dal Dottorato di ricerca in diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali dell'Università di Ferrara

A CURA DI **MARCO GREGGI**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DELLA REPUBBLICA DI SAN MARINO
ISTITUTO GIURIDICO SAMMARINESE

Copyright 2025 ©
ISTITUTO GIURIDICO SAMMARINESE

ISBN 978-88-99430-22-1

La tassazione delle pensioni transfrontaliere tra San Marino e Italia© 2025 by Marco Greggì is licensed under
[Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Questo documento è distribuito con Licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate
4.0 Internazionale



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA REPUBBLICA DI SAN MARINO

DIPARTIMENTO STORICO E GIURIDICO

ISTITUTO GIURIDICO SAMMARINESE

Marco Greggi (a cura di)

La tassazione delle pensioni transfrontaliere tra San Marino e Italia

Repubblica di San Marino

2025

Presentazione (Paolo Pascucci).....	5
Introduzione (Marco Greggi).....	7
Corte di giustizia tributaria di primo grado di Rimini n.144 del 27 agosto 2025	9
L'imposta sul reddito nei rapporti tra Italia e San Marino: il caso delle pensioni transfrontaliere (Marco Greggi).....	16
1. I rapporti tra Italia e San Marino (nella cornice dell'Accordo di associazione all'Unione europea).....	16
2. La tassazione dei trattamenti previdenziali nel Modello di convenzione OCSE e la particolarità della scelta Convenzionale	21
3. Il concetto di “sicurezza sociale” nella disciplina del diritto previdenziale e la sua influenza sulla Convenzione contro le doppie imposizioni in ragione dell'art. 3	35
4. L' “equivoco” interpretativo nella distinzione tra criteri di tassazione esclusiva e concorrente	43
5. Considerazioni conclusive	45
Il trattamento delle pensioni transfrontaliere nella sentenza della Corte di giustizia tributaria di Rimini (Alessandro Casanova).....	47
1. I fatti di causa	47
2. Il <i>Thema decidendum</i>	48
3. Considerazioni conclusive	50
Il concetto di “sicurezza sociale” nell'ordinamento italiano e il trattamento previdenziale (Alberto Avio).....	53
L'interpretazione sammarinese dell'art. 18 della Convenzione contro le doppie imposizioni con l'Italia. Riflessioni a margine della Circolare esplicativa della Segreteria di Stato per le Finanze e il Bilancio (Amos Capicchioni)	57
1. Breve introduzione	57
2. La circolare n. 14227/2014 e l'art. 18 della Convenzione.....	58

3. Conclusioni	64
Simmetrie e divergenze tra tassazione del lavoro e delle pensioni in un contesto transfrontaliero (Francesco Castro)	65
1. Premesse	65
2. La normativa domestica in materia di redditi di lavoro dipendente e di pensioni in contesti transfrontalieri	65
3. La normativa convenzionale in materia di redditi di lavoro dipendente e di pensioni in contesti transfrontalieri	70
4. Le pensioni tra previdenza pubblica e previdenza integrativa: implicazioni fiscali	72
5. Le indennità di fine rapporto e i <i>fringe benefits</i> : criticità e coordinamento.....	73
6. Un recente caso sammarinese: la sentenza n. 944 del 2023 della Corte di Giustizia Tributaria di II Grado dell'Emilia-Romagna	75
7. Conclusioni	76
Equità fiscale e modelli di tassazione delle pensioni per lavoratori frontalieri: criticità, armonizzazione normativa e il caso Italia - San Marino (Paola De Pascalis).....	78
1. Premessa	78
2. Gli attuali modelli di tassazione delle pensioni dei lavoratori frontalieri	78
3. Le criticità della tassazione delle pensioni per lavoratori frontalieri	80
La Fiscalità delle pensioni transfrontaliere nella giurisprudenza tributaria di merito (Valentina Passadore).....	85
1. Premessa introduttiva	85
2. I lavoratori frontalieri	86
3. Le convenzioni contro le doppie imposizioni: brevi cenni	87
4. Ruolo della giurisprudenza nell'interpretazione delle convenzioni internazionali	90

5. Segue - I principi ermeneutici codificati dalla Convenzione di Vienna e la loro applicazione alle Convenzioni contro le doppie imposizioni.....	91
6. La giurisprudenza di merito: le sentenze - CGT di Roma 9022/2024 e CGT di Rimini 144/2024.....	94
7. Conclusioni	97

Presentazione

di Paolo Pascucci, Direttore dell'Istituto giuridico sammarinese

L'economia sammarinese è, da sempre, fortemente intrecciata con quella italiana. Dall'interscambio commerciale e industriale emerge un quadro caratterizzato da soddisfazione reciproca e crescita armonica dei due diversi Paesi. Non mancano tuttavia, a tratti, asimmetrie e divergenze interpretative sulle strutture giuridiche e sui rapporti lavorativi che riguardano imprese e lavoratori che operano sui due sistemi.

Questo è il caso, ad esempio, dei lavoratori transfrontalieri, per i quali la tassazione assume una importanza cruciale sia per quanto concerne il loro trattamento economico che, alla fine del rapporto, la loro pensione.

Ad oggi diverse migliaia di italiani beneficiano dei generosi trattamenti previdenziali sammarinesi dopo che per una vita hanno lavorato con profitto nella Repubblica.

Un recente orientamento interpretativo dell'Amministrazione finanziaria italiana ha messo in discussione la tassazione delle pensioni "transfrontaliere" sammarinesi, suscitando l'attenzione delle parti sociali e della letteratura, soprattutto per quanto riguarda l'applicazione della convenzione contro le doppie imposizioni tra Italia e San Marino.

L'Istituto giuridico sammarinese dell'Università di San Marino e il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Ferrara hanno affrontato scientificamente il tema in un incontro seminariale i cui risultati sono qui raccolti.

Si tratta del primo lavoro accademico sulla tassazione transfrontaliera delle pensioni tra Italia e San Marino che prende spunto dai primi arresti giurisprudenziali in materia, e che pertanto assume un rilievo imprescindibile sia per gli studi universitari che per la pratica professionale, in Italia come a San Marino.

L'Istituto giuridico sammarinese dimostra ancora una volta con questa iniziativa la sua attenzione alla realtà economica della Repubblica e la sua sensibilità nei confronti di temi di assoluta attualità per imprese sammarinesi e istituti previdenziali, in coerenza con la logica di radicamento territoriale tracciata dal Magnifico Rettore e dagli organi di Ateneo.

Paolo Pascucci

Introduzione

I rapporti tributari tra Italia e la Repubblica di San Marino sono tradizionalmente caratterizzati da una straordinaria complessità: questo sia per la scelta sammarinese di conservare un modello di tassazione sui consumi cd. “monofase” diverso rispetto a tutti i paesi europei, sia per la competitività e flessibilità che il sistema sammarinese ha da sempre dimostrato nell’ambito della fiscalità diretta, garantendo alle imprese un ecosistema di sviluppo favorevole, inclusivo, e un quadro giuridico stabile, certo e sicuro.

La convenzione contro le doppie imposizioni stipulata tra i due Paesi e ispirata al modello OCSE ha finalmente messo ordine agli investimenti transfrontalieri garantendo, a sua volta quello che potrebbe essere definito un “gioco a somma positiva” o uno scenario *win-win* sia per gli interessi fiscali del Monte Tiano che per quelli italiani.

Non sono mancati tuttavia, nel corso degli anni più recenti, momenti in cui divergenze interpretative sono emerse, e scenari nei quali l’interpretazione di concetti giuridici di particolare complessità ha portato l’Amministrazione sammarinese e quella italiana a muoversi secondo direttrici diverse: con grandi incertezze per gli imprenditori, i professionisti e per i contribuenti tutti.

In queste pagine si affronta l’ultimo di questi casi, che ha avuto sia in letteratura che nella stampa un’eco di straordinaria importanza: quello della tassazione delle pensioni transfrontaliere.

La questione, in estrema sintesi, riguarda il logo in cui queste pensioni debbano essere assoggettate ad imposizione: se solo ed esclusivamente in Italia (over risiede il pensionato) o anche (o magari esclusivamente) a San marino, luogo in cui è localizzato il soggetto erogatore del medesimo trattamento.

Si tratta di un questione al crocevia del diritto tributario e del diritto previdenziale che trova sviluppo nelle pagine seguenti, le quali racchiudono le riflessioni maturate nell’ambito di un seminario realizzato con la collaborazione dell’Università di Ferrara e dell’Istituto giuridico sammarinese. Tale evento si è svolto nel capoluogo estense il 13

novembre 2024 ed è stato coordinato da: Paolo Pascucci, Direttore dell'Istituto giuridico, Università di San Marino; Marco Stolfi, dello stesso Istituto giuridico, Università di San Marino; Marco Greggi, Università di Ferrara; Monica Leardini, Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di San Marino.

L'auspicio è che queste riflessioni, condivise nello spirito di *amici curiae* possano aiutare la giurisdizione tributaria italiana ad adottare decisioni in conformità al diritto tributario internazionale (come peraltro sta già avvenendo) e rafforzino il legame solido tra l'Ateneo Estense e l'Istituto sammarinese.

Come curatore dell'opera, ci tengo infine a ringraziare tutto il *team* dell'Istituto sammarinese e in particolare il Direttore Prof. Paolo Pascucci e la Dott.ssa Simona Capicchioni: senza il loro costante supporto questo non sarebbe stato possibile.

Marco Greggi

Corte di giustizia tributaria di primo grado di Rimini n.144 del 27 agosto 2025

La Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di RIMINI Sezione 2, riunita in udienza il

24/07/2024 alle ore 09:30 in composizione monocratica:

GASPERI PIER FRANCESCO, Giudice monocratico

in data 24/07/2024 ha pronunciato la seguente SENTENZA

- sul ricorso n. 155/2024 depositato il 10/04/2024

Proposto da XXX

Difeso da XXX

ed elettivamente domiciliato presso XXX

contro

Ag. Entrate Direzione Provinciale Di Rimini - Via Macanno 37 47923 Rimini RN

elettivamente domiciliato presso dp.rimini@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

- AVVISO BONARIO n. XXX IRPEF-CREDITI DI IMPOSTA 2019

a seguito di discussione in camera di consiglio

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il ricorrente proponeva opposizione avverso l'atto impositivo indicato in epigrafe chiedendone l'annullamento. L'Ufficio ha rettificato, in sede di controllo formale ex art.

36 ter DPR600/73, la dichiarazione dei redditi 2020 per il 2019 presentata dal sig. XXX in quanto non ha riconosciuto il credito per imposte pagate all'estero esposto in dichiarazione dal contribuente.

Il sig. XXX ha difatti dichiarato la pensione erogata dallo Stato di San Marino portando in detrazione le imposte trattenute dallo stato estero per € 2.823,00. L'Ufficio ha ritenuto che, essendo la pensione, ai sensi della Convenzione contro le doppie imposizioni vigente tra Italia e San Marino, da dichiarare in Italia non spettasse il credito d'imposta estero in quanto relativo a redditi esteri. L'Ufficio tempestivamente costituitosi ribadisce la bontà del proprio operato e conclude chiedendo il rigetto del ricorso con vittoria di spese.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il Giudice Monocratico, dopo avere esaminato gli atti, ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto.

Si rileva preliminarmente che il ricorrente è titolare di pensione erogata dall'Ente pensionistico della Repubblica di San Marino in esito ai contributi obbligatori versati in costanza di rapporto di lavoro subordinato svolto per un datore di lavoro ubicato nel citato Paese.

Lo stesso contribuente presentava, attraverso il CAF la dichiarazione dei redditi mod. PF 2020 per l'anno d'imposta 2019 producendo al CAF la certificazione (Modello I.G.R. "G") rilasciata dall'Ufficio Tributario di San Marino dalla quale risultava che nell'anno 2019 il signor XXX aveva percepito una pensione pari ad € XXX sulla quale l'Ente pensionistico aveva effettuato una ritenuta di € XXX a titolo di imposte alla fonte dovute in favore dell'Erario sanmarinese (doc. 2). Il CAF indicava così nel quadro RC della dichiarazione il predetto importo e nel quadro CE un credito d'imposta pari ad € XXX per imposte pagate all'estero (doc. 3). In esito ad un'attività di controllo condotta ai sensi dell'art. 36-ter del D.P.R. n. 600/1973, l'Agenzia delle entrate - Direzione Provinciale di Rimini - Ufficio Territoriale di Rimini" notificava al contribuente una comunicazione di rettifica dei dati dichiarati nel predetto Modello con il quale recuperava a tassazione l'intero importo del credito d'imposta (€XXX) oltre ad interessi (€XXX) e sanzioni

(€XXX riducibili ad €XXX in caso di acquiescenza). Relativamente all'eccezione infondatezza dell'assunto, da parte dell'Ufficio, che le pensioni erogate dall'istituto previdenziale sanmarinese, in esito al versamento di contributi obbligatori, sarebbero tassati solo in Italia in quanto non rientranti nell'ambito della legislazione di sicurezza sociale in violazione dell'art. 19 della convenzione tra la repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per evitare le doppie imposizioni, ratificata con legge n. 88 del 2013.

Questo Giudice rileva, come si evince dall'atto per cui è causa, l'Ufficio, esaminata la documentazione prodotta dal CAF in esito al controllo ex art. 36-ter del D.P.R. n. 600 del 1973, ha azzerato il credito d'imposta (ex art. 165 del Tuir) "in quanto, in base alla convenzione contro le doppie imposizioni stipulata tra l'Italia e San Marino, la pensione diretta erogata dallo Stato di San Marino, maturata a seguito di contribuzione versata per aver svolto l'attività di lavoro dipendente come frontaliere, risulterebbe assoggettabile a imposizione esclusivamente in Italia, quale stato di residenza.

Si osserva che le pensioni erogate al residente di uno Stato in relazione ad un cessato impiego sono imponibili soltanto nello Stato di residenza del beneficiario (nel caso di specie in Italia), cui compete una potestà impositiva esclusiva.

Quindi, per le pensioni erogate da San Marino ai frontalieri, deve escludersi l'applicazione del credito d'imposta, ad eccezione delle pensioni erogate per motivi di sicurezza sociale (senza contributi, pensioni sociali e di invalidità).

A tal fine occorre prendere le mosse dall'art. 18 della Convenzione di cui rubricato "PENSIONI", che così recita: "1. Fatte salve le disposizioni del paragrafo 2 dell'articolo 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. 2.

Le disposizioni del paragrafo 1 non si applicano se il beneficiario dei redditi non è assoggettato a imposizione relativamente a tali redditi nello Stato di cui è residente e

conformemente alla legislazione di detto Stato. In tal caso, detti redditi sono imponibili nello Stato dal quale provengono. 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. 4. Se un residente di uno Stato contraente diviene residente dell'altro Stato contraente, le somme ricevute da detto residente all'atto della cessazione dell'impiego nel primo Stato come indennità di fine rapporto o remunerazioni forfetarie di natura analoga sono imponibili soltanto nel primo Stato contraente". La disposizione in esame stabilisce quindi che -fatto salvo quanto previsto dall'art. 19, paragrafo 2, della stessa Convenzione riguardante le pensioni pubbliche che qui non interessano, le pensioni pagate ad un residente in Italia sono imponibili soltanto in Italia (paragrafo 1) salvo che si tratti di pensioni ricevute nell'ambito della legislazione di sicurezza sociale della Repubblica di San Marino, in tal caso esse sono tassate esclusivamente a San Marino.

L'affermazione dell'Ufficio non è condivisibile, non trattandosi (quelle percepite dal contribuente) di "pensioni erogate per motivi di sicurezza sociale" -che l'AF ritiene, ad avviso di questo Giudice, erroneamente, sarebbero soltanto quelle " senza contributi, pensioni sociali e di invalidità".

L'Ufficio sostiene, che il reddito in questione doveva essere dichiarato solo in Italia, senza fruizione del credito d'imposta ex art. 165 Tuir.

L'affermazione (ex adverso) che le pensioni ricevute nell'ambito della legislazione di sicurezza sociale sarebbero solo quelle percepite in assenza di versamenti contributivi, le pensioni sociali e quelle di invalidità, contrasta con la consolidata giurisprudenza di legittimità formatasi in materia.

La Suprema Corte di Cassazione, con un primo significativo arresto del 12 novembre 2010, n. 23001, ha affermato come "Non vi è dubbio che nell'ordinamento italiano, a seguito di un'evoluzione costituzionalmente orientata, il termine "sicurezza sociale" sia

indicativo di un concetto di ampio contenuto, comprensivo di tutti i diritti, tanto di previdenza che di assistenza, collegati alla persona, alla sua dignità ed, in quanto tali, inviolabili, secondo i principi riconosciuti dall'art. 38 Cost., principi peraltro presenti anche nel diritto internazionale.

Pertanto nel genere “sicurezza sociale” è venuto così a trovare collocazione non solo il trattamento assistenziale ma anche quello previdenziale con il quale lo Stato assicura ai lavoratori, (che come tali hanno diritto all'intervento dello stato sociale) la copertura dai rischi tipici del rapporto di lavoro e della persona umana (malattia, morte, infortunio sul lavoro).

Conseguentemente ha trovato collocazione il concetto stesso di pensione (purché non volontaria), declinato in tutte le sue accezioni, anche quella di anzianità, essendo chiaro che la finalità della pensione non volontaria è proprio quella della sicurezza sociale e che tale finalità non viene esclusa, ma anzi accresciuta, dal fatto che la pensione di anzianità sia collegata al versamento obbligatorio di contributi durante l'intero arco della vita lavorativa” (doc. 4).

Di medesimo tenore, solo per citarne alcune, sono le pronunce della stessa Corte di Cassazione n. 1550/2012, n. 7969/2014, n.15001/2015, n. 6344/2016 e più di recente n. 11035/2021.

In termini, con riguardo alla giurisprudenza di merito, si vedano invece Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Liguria n. 935 del 15/12/2022 e dell'Abruzzo n. 799 del 20/11/2023. Si evidenzia peraltro, ai fini interpretativi, ed in coerenza con la giurisprudenza di legittimità della ns. Cassazione, che la Segreteria di Stato Finanze e Bilancio della Repubblica di San Marino, con la circolare esplicativa del 7/2/2014/1713 d.F.R., a commento dell'art. 18, par. 3, della Convenzione di cui si discetta, abbia precisato, che “Secondo quanto previsto dal Commentario all'art. 18 del Modello OCSE (par. 28), 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 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: le pensioni di anzianità (lavorativa), riconosciute ai cittadini in virtù di un piano di pensionistico pubblico; le pensioni di vecchiaia; e prestazioni di disoccupazione, invalidità, maternità; ecc" Chiarisce ulteriormente la citata Circolare che: "rientrano" invece "nell'ambito di applicazione dell'art. 18, par. 1 della Convenzione contro le doppie imposizioni Italia-San Marino le pensioni erogate in via facoltativa sulla base di una contribuzione volontaria del lavoratore.

Ne deriva che, le pensioni in commento, qualora corrisposte, su base facoltativa, da parte di un ente sanmarinese nei confronti di una persona fisica residente nel territorio dello Stato italiano ai sensi dell'art.4 della stessa Convenzione, sono imponibili soltanto in Italia.

L'ente sanmarinese che eroga le prestazioni pensionistiche in parola, pertanto, non deve operare alcuna ritenuta a titolo d'imposta; "rientrano, per converso, nell'ambito di applicazione dell'art. 18 par. 3 della Convenzione contro le doppie imposizioni Italia-San Marino le seguenti prestazioni pensionistiche, in quanto previste come obbligatorie nell'ambito della vigente legislazione sanmarinese sulla sicurezza sociale: - le pensioni corrisposte dall'Istituto per la Sicurezza Sociale sanmarinese ("ISS") ai residenti italiani, ivi comprese le pensioni di reversibilità ai superstiti e le pensioni di reversibilità; - le pensioni di Stato, e, in generale tutte le pensioni corrisposte e obbligatorie in virtù di disposizione normativa sanmarinese, ivi comprese le pensioni corrisposte ai superstiti e le pensioni di reversibilità.

Quindi appare chiaro che l'Ente sanmarinese che eroga le prestazioni pensionistiche deve operare la ritenuta a titolo d'imposta ai sensi dell'art. 101 co. 2 della L. n. 166/2013.

Pertanto sulla scorta anche della giurisprudenza di legittimità e di merito, oltre che dalla prassi della Segreteria di Stato sanmarinese, alla locuzione "legislazione di sicurezza

sociale” contenuta nel par. 3 dell’art. 18 della Convenzione che ci occupa, essendo pacifico in atti, per espressa ammissione dello stesso Ufficio, che nel caso di specie si verte in una “ pensione diretta erogata dallo Stato di San Marino, versata per aver svolto l’attività di lavoro dipendente” , ne discende che tali redditi dovevano essere sottoposti a imposizione solo ed esclusivamente nella Repubblica di San Marino e non esclusivamente in Italia. Conseguentemente il ricorso viene accolto, tuttavia la particolarità e la natura della questione trattata consiglia l’intera compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Giudice monocratico della Corte di Giustizia Tributaria di Primo Grado di Rimini, accoglie il ricorso, Spese compensate.

Rimini, 24 luglio 2024. Il Giudice Monocratico Pier Francesco Gasperi

L'imposta sul reddito nei rapporti tra Italia e San Marino: il caso delle pensioni transfrontaliere

di Marco Greggi, Ordinario di diritto tributario, Università di Ferrara e di San Marino

1. I rapporti tra Italia e San Marino (nella cornice dell'Accordo di associazione all'Unione europea)

I rapporti giuridici tra Italia e Repubblica di San Marino hanno sempre costituito un *unicum* per entrambi gli stati. Questo in ragione delle note conformazioni territoriali che rendono la Repubblica del Titano il secondo stato *enclave* per l'Italia e, per converso, l'unica porta d'accesso alla comunità internazionale per San Marino che, oltre ad essere *landlocked*, non dispone di aeroporti (internazionali).

L'eccezionalità sammarinese traspare evidentemente sin dal primo trattato dell'epoca moderna, la "Convenzione di amicizia e buon vicinato"¹. Questo accordo, seppure non espressamente dedicato alle questioni tributarie, concorre ad individuare i principi generali² nei rapporti tra due Stati, preconizzando così il riconoscimento dei principi di

¹ La *Convenzione di Amicizia e Buon vicinato* tra Regno d'Italia e Repubblica di San Marino è stata sottoscritta il 31 marzo 1939 ed è entrata in vigore con l. 1320 del 6 giugno 1939.

² In particolare l'art. 37, co. 1 della Convenzione di amicizia, per il quale "*Ciascuno dei due stati potrà procedere, nel proprio territorio, alla riscossione dei crediti dell'altro stato, per imposte, tasse e tributi di ogni specie, compresi quelli degli enti locali per le relative spese, sovrattasse e altre penalità, come pure per pene pecuniarie inflitte da autorità amministrative, e per titoli analoghi*".

buona fede e di lealtà che solamente trent'anni dopo la Convenzione di Vienna sull'interpretazione dei trattati³, all'art.31⁴, avrebbe confermato.

L'adesione di San Marino alle Nazioni Unite⁵, poi al Consiglio d'Europa⁶, e poi ancora la partecipazione attiva (seppure come soggetto esterno) ai lavori OCSE, all'*Inclusive framework*⁷ e di conseguenza alla *policy* riguardante la fiscalità internazionale hanno ulteriormente consolidato le relazioni tra i due Paesi.

Più di recente, la Repubblica del Titano ha anche raggiunto con l'Unione europea un accordo di massima sulla cd. "Associazione" del Paese⁸ (oltre che del principato di Andorra) all'Unione.

Dal punto di vista giuridico si tratta di un accordo assolutamente originale mentre tradizionalmente siffatti trattati venivano negoziati nell'ottica di accompagnare un Paese

³ La *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* è stata adottata il 22 maggio 1969 ed è entrata in vigore il 27 gennaio 1980. Per la parte che qui maggiormente interessa si veda B. Conforti e M. Iovane, *Diritto internazionale*, Napoli, 2021, p. 116 e ss.

⁴ L'art. 31, co. 1 della Convenzione di Vienna riporta che "*Un trattato deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo*".

⁵ La Repubblica di San Marino è stata ammessa con la risoluzione n. 774 del Consiglio di Sicurezza (approvata per acclamazione) il 24 febbraio 1992. L'ingresso ufficiale si è avuto il 2 marzo dello stesso anno.

⁶ La Repubblica è entrata a far parte del Consiglio d'Europa il 16 novembre 1988. Prima di allora San Marino aveva lo status di osservatore presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

⁷ L'*Inclusive framework* dell'OCSE non assurge allo status di organizzazione internazionale diversa rispetto alla prima, ma consiste in un forum informale di stati che condividono i principi ispiratori dell'azione BEPS e successivamente, del tentativo di riforma della fiscalità internazionale attraverso un approccio per *Pillars*. In generale M. Greggi, *Il Rapporto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) dell'OCSE e la sua incidenza sull'attività di tutela dell'interesse erariale*, in Riv. Guardia di Finanza, 2013, p. 1706 e ss.

⁸ L'iniziativa, sul versante europeo ha preso le mosse formalmente con COM(2024)189, Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Agreement establishing an association between the European Union and the Principality of Andorra and the Republic of San Marino. La firma definitiva dell'accordo quadro (per il quale vi è consenso tra tutte la parti coinvolte) prevista per i primi mesi del 2025.

nell'adesione all'Unione⁹, nell'ipotesi del piccolo stato è evidente che non vi è l'intenzione di aderire, né ora né nel lungo periodo.

L'accordo stesso, dunque, è destinato a stabilizzare a tempo indefinito i rapporti in una nuova prospettiva, per così dire triangolare, coinvolgendo i due stati e l'Unione.

Mentre tradizionalmente i rapporti tra Unione europea e San Marino venivano mediati dall'Italia¹⁰ in questo caso la negoziazione è avvenuta su due piani paralleli e con due soggetti distinti.

Ciò ha inciso in modo radicale sul diritto tributario (sia ai fini delle imposte dirette, che dell'IVA e dei dazi doganali¹¹) e sull'applicazione delle libertà fondamentali anche nei rapporti con San Marino, con il principio di non discriminazione.

L'accordo di associazione è destinato a influire¹² anche sull'applicazione degli altri trattati in essere, come quello contro le doppie imposizioni. Il trattato concluso dall'Unione vincola anche l'Italia, per evidenti motivi di appartenenza del nostro Paese alla comunità unionale, mentre dal punto di vista delle fonti del diritto esso prevale su eventuali accordi

⁹ In questo caso il primo passaggio formale prevede la stipula di un Accordo di stabilizzazione e associazione, in vista della successiva adesione (nel caso dei Paesi balcanici si veda ad esempio COM (1999) 235). In tale scenario le condizionalità imposte ai paesi aspiranti membri sono per loro natura temporanee, cosa che non è nel caso di San Marino (e di Andorra).

¹⁰ Il quadro giuridico è l'*Agreement on Cooperation and Customs Union between the European Economic Community and the Republic of San Marino*, 22002A0328, del 28 marzo 2002, che fa comunque salvi gli speciali rapporti tra le due repubbliche derivanti dallo scambio di lettere del 21 dicembre 1972 (cfr. *Agreement on Cooperation*, art. 5., co. 2).

¹¹ San Marino fa parte già ora di una unione doganale con l'Unione europea (cfr. Accordo di cooperazione e di unione doganale tra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino, in vigore dal 1 aprile 2002, e preceduto da un Accordo interinale nel 1992). Per quanto riguarda l'IVA invece la specialità nei rapporti con San Marino è evidente non solo all'art. 74 d.P.R. 633/72 ma soprattutto nei due decreti ministeriali che ne hanno scandito l'attuazione, e in particolare il d.m. 24 dicembre 1993 e poi più di recente il d.m. 21 giugno 2021 (in vigore dal 1 ottobre dello stesso anno).

¹² La parte II dell'accordo ad esempio estende le libertà fondamentali di libera circolazione di persone (negli artt. da II,II,1 a II,II,3), merci (da II,I,1 a II,I,8), capitali (da II,V,1 a II,V,6) e servizi (da II,IV,1 a II,IV,3) (oltre che di trasporto da II,VI,1 a II,VI,5), mentre nella parte III viene richiamata la disciplina sul divieto degli aiuti di stato (da II,II,1 a III,II,6).

di natura diversa¹³ e che con esso siano incompatibili. Da ultimo, è ragionevole ritenere, rimedi giurisprudenziali unionali potrebbero essere possibili (*in primis* evidentemente la Corte di giustizia dell'Unione) qualora emergano divergenze interpretative¹⁴, o un conflitto di disposizioni¹⁵ in merito alla tassazione di un provento, o all'applicazione di forme di prelievo che possano apparire distorsive.

La tassazione delle pensioni pone in effetti problemi anche dal punto di vista eurounitario¹⁶, nella misura in cui un mancato riconoscimento del trattamento o ipotetici ostacoli alla loro erogazione¹⁷ (soprattutto di natura territoriale¹⁸) possano ostacolare le libertà fondamentali di cui si è detto sopra. Lo stesso vale, a maggior ragione, per trattamenti di natura assistenziale che non possono essere vincolati a criteri di residenza¹⁹.

¹³ La primazia degli accordi stipulati dall'UE nei settori di competenza è pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE sin dagli storici "ERTA" (Causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, 31 marzo 1971, ECLI:EU:C:1971:32), e "Racke" (Causa C-162/96, *Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz*, 16 giugno 1998, ECLI:EU:C:1998:293) ove si richiama (§ 31) il principio per il quale "... Secondo la costante giurisprudenza della Corte, una disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con paesi terzi va considerata direttamente efficace qualora, tenuto conto del suo tenore letterale, nonché dell'oggetto e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione e i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore" (Causa C-12/86, *Demirel*, sentenza 30 settembre 1987, ECLI:EU:C:1987:400, § 14).

¹⁴ L'art. 267 del TFUE legittima l'intervento della corte in materia di applicazione (Ed efficacia) dei trattati conclusi dall'Unione medesima nei settori di competenza.

¹⁵ A conferma di quanto sostenuto in nota *supra* si ricorda ad esempio il Parere della Corte del 14 dicembre 1991 (parere emesso ai sensi dell'art. 228, n. 1, co. 2, del Trattato CEE - Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo) nella misura in cui la Corte rivendicava il potere di controllo sugli accordi internazionali della Comunità e stigmatizza il possibile conflitto che sarebbe potuto emergere con la Corte SEE (cfr. §§ 35 e 36 del parere là dove la Corte di giustizia ritiene incompatibile con il diritto comunitario che una corte diversa sia chiamata a giudicare dalla compatibilità con il diritto stesso di un trattato terzo).

¹⁶ M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016, pp. 90 ss.

¹⁷ M. Cinelli, *op. cit.*, p. 90.

¹⁸ M. Cinelli, *op. cit.*, p. 106. IL tema si era posto ad esempio sulle discriminazioni sussistenti nei confronti del lavoratore espatriato.

¹⁹ In tema è stato decisivo l'intervento della Corte di giustizia UE Causa C-396/05 *Doris Habelt*, 18 dicembre 2007, ECLI:EU:C:2007:810, in particolare i §§ 63, 64 e 67.

Da questo punto di vista la Corte di giustizia dell'Unione europea in passato ha avuto modo di consolidare, nell'ambito della sua giurisprudenza, il primato dei diritti fondamentali del titolare dei suddetti trattamenti²⁰ ed anche una (non)distinzione tra previdenza e assistenza²¹ che costituisce uno dei due temi in discussione più ricorrenti nell'interpretazione della Convenzione contro le doppie imposizioni tra Italia e San Marino, come la giurisprudenza più recente sta segnalando.

Ed è proprio questo il caso che la Corte di giustizia tributaria di Rimini si è trovata a decidere nell'ambito di un contenzioso seriale di cui la sentenza n. 144 del 27 agosto 2024 costituisce il *leading case* e che può essere utilizzata come metro di valutazione dell'orientamento conforme che si sta attualmente consolidando.

Dal punto di vista tributario, qui la controversia concerne solamente l'applicazione di una particolare previsione del trattato contro le doppie imposizioni stipulato tra Italia e San Marino (art. 18), in quanto riferibile a un lavoratore che sia stato impiegato in San Marino, ivi maturando il diritto a un trattamento previdenziale secondo la legislazione vigente, e che poi abbia trasferito (o mantenuto: ciò non incide sulla decisione del caso di specie) la sua residenza in Italia.

All'apparenza si tratta di un problema classico del diritto tributario internazionale: il conflitto tra Paese di residenza e quello della fonte, e dunque ci si aspetterebbe una soluzione sulla base dei criteri OCSE elaborati in ragione dello specifico reddito considerato.

Vero è tuttavia che nel caso in questione un problema di qualificazione (e il relativo conflitto) pone problemi di non agevole soluzione: l'afferenza della pensione alla sfera della "sicurezza sociale" muta infatti il criterio di soluzione della doppia imposizione, in

²⁰ Per quanto pronunciata nell'ambito di una controversia riguardante la discriminazione previdenziale di genere, la corte ha ribadito il principio già da *Defrenne II* (Causa C-43/75, Gabrielle Defrenne 8 aprile 1976, ECLI:EU:C:1976:56).

²¹ G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, Diritto pubblico, 2002, p. 5

uno scenario in cui il modello di convenzione OCSE e il relativo commentario non sono sufficienti.

La pensione, secondo il trattato, dovrebbe essere tassata solo nel Paese di residenza del pensionato stesso. Se però il suddetto trattamento fosse ascrivibile alle misure di “sicurezza sociale” allora la potestà impositiva verrebbe riconosciuta, in modalità esclusiva, al Paese della fonte, seguendo una distinzione sconosciuta²² al Modello OCSE e solo accennata nel Commentario²³.

Da questi tuttavia è utile prendere le mosse per valutare la soluzione offerta dal giudice di prime cure e la sua correttezza teorica nel quadro del diritto tributario internazionale e della convenzione applicabile al caso di specie, che dalle linee guida OCSE diverge proprio in ragione di quelle particolarità sussistenti nel rapporto tra Italia e San Marino e dell’incidenza del fenomeno del cd. “frontalierato”, in costante ascesa, tra i due Paesi.

2. La tassazione dei trattamenti previdenziali nel Modello di convenzione OCSE e la particolarità della scelta Convenzionale

Il modello di convenzione OCSE nella sua più recente formulazione si occupa delle pensioni all’art. 18 con una disposizione dal testo letterale oltremodo lineare: essa assegna la potestà impositiva esclusiva al Paese di residenza del pensionato. Si tratta di una scelta che nega ogni soluzione di prelievo cd. “concorrente” e in base alla quale, dunque, il Paese della fonte, vale a dire lo stato in cui risiede il soggetto che eroga il trattamento previdenziale²⁴, deve rinunciare a ogni pretesa sul trattamento stesso.

²² Il Modello di convenzione OCSE nella sua versione attuale (ma anche quella vigente al tempo in cui la convenzione tra Italia e San Marino è stata negoziata) attribuisce potestà impositiva esclusiva al paese di residenza del pensionato (cfr. art. 18 Modello OCSE: “*Subject to the provisions of paragraph 2 of Article 19, pensions and other similar remuneration paid to a resident of a Contracting State in consideration of past employment shall be taxable only in that State*”).

²³ Cfr. *Commentario al Modello di Convenzione OCSE*, Parigi, 2017, pp. 349 e 350.

²⁴ *Commentario al Modello di Convenzione OCSE*, cit., p. 348.

Le difficoltà, tuttavia, emergono con evidenza solo che si voglia superare l'apparenza, e ci si interroghi sull'effettiva portata della disposizione.

I problemi maggiormente avvertiti da questo punto di vista sono quelli che riguardano la definizione di “pensione”²⁵, la rilevanza del rapporto di lavoro pregresso in base al quale il trattamento è (stato) corrisposto e da ultimo se possano essere ascritti al novero delle pensioni anche i trattamenti economici periodici²⁶ che vengono erogati sulla base di particolari situazioni di bisogno del beneficiario e che dal punto di vista descrittivo spesso vengono assimilate alle pensioni stesse²⁷.

Le soluzioni accolte dall'OCSE nel Commentario²⁸, che da questo punto di vista risulta l'unico conforto per l'interprete, non sempre sono allineate a quelle del diritto domestico.

Come è noto, le pensioni sono incluse tra i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente (art. 49, co. 2, lett. (a) d.P.R. 917/86)²⁹ insieme a molti altri trattamenti periodici per i

²⁵ In letteratura il trattamento previdenziale è inserito tra le misure di tutela del reddito nel quadro dell'art. 38, co. 2 della Carta ed è dunque strumento atto a garantire ai lavoratori in stato di bisogno “mezzi adeguati alle loro esigenze di vita”, Si veda A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, *Lezioni di diritto del lavoro*, Bologna, 2022, p. 321 là ove tutte le misure sono accomunate dal bisogno di proteggere “*Un reddito (momentaneamente) perduto, in tutto o in parte (per disoccupazione, sospensione temporanea dell'attività lavorativa, infortunio, malattia); o divenuto, in tutto o in parte, impossibile (per invalidità, inabilità, vecchiaia, morte), oppure maturato, ma del quale risulti difficile o impossibile la materiale esazione ...*”.

²⁶ Si tratta delle forme di tutela del reddito nei casi di disoccupazione involontaria, e distinti in misure esterne e misure interne. Nel primo alveo rientra la cd. Assicurazione sociale per l'impiego (ora NASPI a seguito del D.lgs 15 giugno 2015, n. 81 (cd. “*Jobs Act*”), mentre nel secondo, in generale, la Cassa integrazione guadagni nelle sue diverse condizioni di erogazione (cfr. A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, *op. cit.*, p. 331).

²⁷ L'art. 49, co. 2, lett. a del d.P.R. 917/86 si contraddistingue per una formulazione particolarmente inclusiva facendo riferimento alle “*pensioni di ogni genere e agli assegni ad esse equiparati*”. Pare ragionevole sostenere che l'equiparazione sia da intendere nel senso fatto proprio dalla letteratura lavoristica dominante richiamata in nota 25 e dunque a trattamenti economici finalizzati ad attuare l'art. 38, co. 2 della Carta. Ne consegue altresì che per ottenere l'esclusione da tassazione di specifici trattamenti economici sarà necessaria una disposizione specifica.

²⁸ OCSE, *Commentario ...*, cit., p. 344, in particolare al § 7.

²⁹ Sull'ampiezza della categoria e per la definizione concettuale, per tutti, A. Uricchio, *La qualificazione del reddito di lavoro dipendente tra definizioni normative e itinerari della giurisprudenza*, Dir. e prat. trib., 2002, I, p. 50 ss.; Id., *Il reddito dei lavori tra autonomia e dipendenza*, Bari, 2006, *passim*.

quali manca la perfetta subordinazione³⁰, oppure manca del tutto l'attività lavorativa³¹. In dottrina³² è stato fatto notare che la tecnica dell'assimilazione delle fattispecie in questo contesto è stata seguita dal legislatore per esigenze di semplicità e di omogenizzazione del sistema.

Nell'ambito della macro-categoria di appartenenza, il principio è quello secondo cui tutti i proventi lavorativi o assimilati sono di regola tassati, salvo che per alcune componenti degli stessi³³, a meno che per il trattamento vero e proprio sia disposta l'esclusione dalla base imponibile³⁴, ovvero la natura non reddituale del provento stesso.

Con l'esclusione di queste ipotesi, la regola generale è appunto nel senso dell'imponibilità.

³⁰ Si ricorda tuttavia che in materia di subordinazione la dottrina osserva che “*Senonché, e questo è il problema, non c'è un'unanimità di consensi circa il modo d'intenderla ...*” A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, op. cit., p. 105. Aiuta un poco la giurisprudenza per la quale “*... se è vero che, ai fini della qualificazione di un rapporto di lavoro come autonomo o subordinato, assume rilievo prioritario e decisivo l'indagine sulla sussistenza del requisito della subordinazione, inteso come vincolo di carattere personale che assoggetta il prestatore d'opera al potere direttivo del datore di lavoro, con conseguente limitazione della sua libertà, non è men vero che, rispetto al riconoscimento, in concreto, della sussistenza del requisito stesso, non sono privi (...) di qualsivoglia rilievo sintomatico quegli elementi (della collaborazione, della continuità della prestazione, dell'osservanza di un orario determinato, del versamento, a cadenze fisse, di una retribuzione prestabilita, del coordinamento dell'attività lavorativa all'assetto organizzativo dato all'impresa dal datore di lavoro, dell'assenza, in capo al lavoratore di una, sia pur minima, struttura imprenditoriale) ...*” (così in sintesi Cass., SS. UU., 30 giugno 1999, n. 379).

³¹ Si tratta essenzialmente di tutte le ipotesi dei proventi assimilati.

³² A. Uricchio, *Manuale di diritto tributario*, Bari, 2020, pp 202 e 203.

³³ Sono notoriamente le ipotesi di cui all'art. 51, co. 2, d.P.R. 917/86 e includono a titolo d'esempio le somministrazioni di vitto (co. 2, lett. c), i servizi di trasporto (co. 2, lett. d), i rimborsi spese (co. 2, lett. d-bis) e altro ancora. Si tratta di deroghe al principio della cd. “retribuzione globale” su cui A. Uricchio, *op. ult. cit.*, p. 206.

³⁴ Sono le ipotesi di trattamenti che “*non concorrono a formare il reddito*” (cioè costituiscono reddito il quale non è imponibile. Nel caso di pensioni di invalidità la tassazione è confermata in quanto esse sostituiscono un reddito che sarebbe stato percepito (quello di lavoro). Diverso è invece il ragionamento per gli assegni di invalidità permanente che hanno natura meramente assistenziale e non costituiscono reddito (esempio l'art. 12, l. 30 marzo 1971, n. 118).

Ciò naturalmente trova conferma anche per i trattamenti previdenziali qui in discussione³⁵, per i quali anzi la dottrina³⁶ ha sempre spiegato l'imponibilità con una logica di simmetria³⁷: così come i contributi obbligatori sono sempre di regola deducibili dalla base imponibile, allo stesso modo, per questioni di logica la pensione è imponibile. Ciò non è vero in tutti gli stati, come ad esempio segnala la stessa OCSE. In taluni Paesi³⁸ vige la regola opposta, e cioè il contributo previdenziale non è fiscalmente deducibile e dunque la pensione, quando erogata, è esclusa dall'applicazione del tributo sul reddito (il che poi pone problemi di raccordo con i paesi che invece seguono una disciplina diversa - con l'Italia - nel momento in cui si stipulano trattati contro le doppie imposizioni).

L'OCSE dal canto suo deve mediare tra diverse definizioni di "pensione", le quali ovviamente prevedono un trattamento profondamente diverso. Emerge così uno scenario dove "pensione" può abbracciare situazioni diverse in Italia e nella prassi interpretativa internazionale dei trattati contro le doppie imposizioni.

Il problema successivo consiste nel capire quale delle due interpretazioni debba essere privilegiata nella lettura dell'art. 18 della specifica convenzione stipulata dall'Italia con san Marino: se la definizione di "pensione" accolta nel diritto interno oppure se quella derivante dalla lettura del modello di convenzione.

³⁵ Pur nella scarsità dei riferimenti nel testo della sentenza è ragionevole ritenere che si trattasse di pensione di anzianità. Invero gli esiti dell'analisi non muterebbero neppure nel caso si trattasse di trattamento di vecchiaia.

³⁶ In A. Uricchio, *op. ult. cit.*, p. 203 il richiamo è alla "contiguità" delle fattispecie reddituali all'interno della categoria assimilante (si veda anche sul concetto di assimilazione F. Tesaro, *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, 2020, I, p. 106).

³⁷ G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario, parte speciale*, Padova, 2008, p. 165.

³⁸ Questo può essere il caso dell'Australia ove al ricorrere di certe condizioni (tra tutte, il superamento del sessantesimo anno d'età) il trattamento previdenziale (cd. "*Superannuation*") non è imponibile. L'analisi in dettaglio della disciplina (e le sue condizionalità) sono riassunte in J. Barrett e K. Chapman, *The Australian Superannuation System*, in (a cura di OCSE), *Private Pensions Systems: Administrative Costs and Reforms*, Parigi, 2021, p. 2001, pp. 185 ss.; C. Cortese, *Taxation and the Australian Superannuation System: An International Comparison*, *Australian Accounting Review*, 2006, pp. 77 ss.

Si tratta invero di un tema non nuovo, che anzi costituisce per così dire un classico del diritto tributario internazionale³⁹: quello dell'interpretazione delle convenzioni e dei criteri per risolvere i conflitti interpretativi che possono di volta in volta emergere.

Da un lato vi è la regola dell'art. 3, co. 2, modello di convenzione OCSE (peraltro confermata all'interno del Trattato tra Italia e San Marino) secondo la quale per i concetti non esplicitati all'interno della Convenzione stessa deve essere privilegiata la definizione prevista dal diritto in cui la convenzione deve trovare applicazione (dunque nel caso in esame, quella italiana).

Dall'altro, tuttavia, il Commentario al Modello di convenzione chiarisce la portata di “pensione” nel senso che si è analizzato alle righe precedenti, ma lasciando tuttavia gli stati liberi di determinare, unilateralmente, o di precisare, ulteriormente, alcuni scenari del tutto particolari⁴⁰ che tuttavia non vengono sollevati dal caso in particolare.

Anche se la Corte di Rimini non affronta questo aspetto, è chiamata implicitamente a considerare la portata del Commentario al modello di convenzione e alla sua efficacia nel chiudere, per così dire, le lacune interpretative lasciate dal trattato tra Italia e San Marino.

La letteratura internazionalistica⁴¹ ha da gran tempo negato il fatto che il commentario sia solamente uno strumento di *soft law*⁴², rilevante esclusivamente dal punto di vista intellettuale. Invero, è possibile il suo recupero in sede interpretativa mediante la convenzione di Vienna sull'interpretazione del diritto dei trattati.

³⁹ G. Melis, *L'interpretazione del diritto tributario europeo e internazionale*, in (a cura di C. Sacchetto) *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, Torino, 2011, p. 15.

⁴⁰ Cfr. OCSE, *Commentario ...*, cit., p. 347.

⁴¹ In generale, F. Haase, *International Tax Law and Language*, in (a cura di F. Haase e G. Kofler) *The Oxford Handbook of International Tax Law*, Oxford, 2023, p. 249 ss.

⁴² A. Vega, *The Legal Status and Effect of reservations, Observations and Positions to the OECD Model*, in (a cura di G. Maisto) *Departures from the OECD Model and Commentaries*, Amsterdam, 2024, p. 24.

Quest'ultima, all'art. 32⁴³, espressamente richiama gli atti preparatori come strumenti utilizzabili per l'interpretazione del Trattato qualora i criteri generali di cui all'art. 31 non abbiano portato ad esiti soddisfacenti. Sulla base di questo argomento la letteratura e la prassi internazionale⁴⁴ hanno valorizzato il commentario e il lavoro dell'OCSE sul modello di convenzione nel corso degli anni, intendendoli correttamente come atti preparatori alla Convenzione poi effettivamente stipulata.

Non vi sono motivi per divergere da siffatto orientamento dominante anche se, va fatto notare, la repubblica di San Marino non ha aderito alla Convenzione di Vienna sull'interpretazione dei trattati⁴⁵ e di conseguenza il vincolo di cui all'art. 32 dovrebbe valere solamente per l'Italia.

È tuttavia passi ormai invalsa nella letteratura internazionale⁴⁶, e anche anche nella giurisprudenza di legittimità⁴⁷, quella di far riferimento al Commentario vigente *ratione temporis*⁴⁸ e di conseguenza allineare le scelte interpretative domestiche a quelle dominanti

⁴³ Per l'art. 32 “*Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31: (a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or (b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable*”.

⁴⁴ E. Van Der Bruggen, *Unless the Vienna Convention otherwise requires : notes on the relationship between Article 3(2) of the OECD Model Tax Convention and Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, European taxation, 2003, p. 142.

⁴⁵ Il testo della convenzione, reperibile in United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331 è aggiornato su <https://treaties.un.org/> in merito agli stati che hanno aderito. dei 116 stati che hanno sottoscritto la convenzione, solo 45 hanno adottato i passaggi successivi per la sua entrata in vigore nei rispettivi ordinamenti domestici (in Italia la ratifica ha avuto luogo il 25 luglio 1974).

⁴⁶ Carlo Garbarino, *Judicial interpretation of tax treaties: the use of the OECD commentary*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, p. 33.

⁴⁷ Cassazione del 17 aprile 2019, n. 10706.

⁴⁸ Vale a dire nel momento in cui il trattato è stato negoziato e concluso. Nonostante la vicinanza e la straordinaria affinità, il trattato tra Italia e San Marino ha avuto una gestazione particolarmente tormentata. La prima firma sul testo del trattato è stata apposta il 21 marzo 2002, ma un importante protocollo aggiuntivo, alla cui attuazione il trattato era stato condizionato, è stato sottoscritto solo il 13 giugno 2012. La ratifica (di entrambi) ha avuto luogo con l. 19 luglio 2013, n. 88 e infine il Trattato è entrato in vigore il 3 ottobre 2013.

nel panorama globale. D'altro canto, perfino la stessa Corte di giustizia non sembra estranea all'influenza dell'OCSE⁴⁹.

Invero il Commentario al modello di convenzione è un documento di natura complessa, che contiene sia formule di interpretazione autentica (perché provenienti dallo stesso soggetto) del Modello di convenzione, sia scelte di *policy* fiscale o raccomandazioni (così espresse letteralmente all'interno del documento) sia ancora, da ultimo, soluzioni normativa suggerite agli stati qualora questi vogliano spingersi a negoziare ipotesi che si è ritenuto non individuare espressamente nel modello medesimo (è il caso, ad esempio, delle ipotesi cd. "triangolari"⁵⁰ nelle quali il soggetto pagatore della pensione sia in un paese terzo).

Ne scaturisce allora che nessun automatismo possa essere accettato in questo senso: né in direzione di una primazia del commentario (e del modello) per il tramite dell'art. 32 della convenzione di Vienna, e neppure del diritto interno, dovendo di volta in volta valutare sulla base delle circostanze del caso concreto se il Commentario al modello, per una specifica previsione, abbia inteso offrire un'interpretazione autentica che poi si transitata, attraverso quest'ultimo, nella convenzione applicabile.

Inoltre, bisognerà anche verificare se per quella particolare disposizione non vi siano norme interne che, nonostante la prevalenza (interpretativa⁵¹) delle disposizioni

⁴⁹ Thomas Dubut, *The Court of Justice and the OECD Model Tax Conventions or the Uncertainties of the Distinction between Hard Law, Soft Law, and No Law in the European Case Law*, Intertax, 2012, p. 2. DI per certo né le convenzioni, né il commentario possono alterare l'applicazione del diritto UE qualora esso incida sulla stessa fattispecie; tuttavia, a più riprese l'Avvocato generale ha osservato come sussista una sorta di convergenza "spontanea" in alcune tematiche (come quella del beneficiario effettivo) e dunque forse di potrebbe dire di "correlazione senza causazione" (cfr: Conclusioni in C-299/16, *Z Denmark*, del 1 marzo 2018, ECLI:EU:C:2018:148, in particolare ai §§53 e 54. Nella giurisprudenza invece si veda la Sentenza C-265/04, del 19 gennaio 2006, *Bouanich*, EU:C:2006:51, ai §§ 50 e 56.

⁵⁰ Commentario, *cit.*, p. 348.

⁵¹ Invero sino all'entrata in vigore della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, il rapporto tra norme convenzionali e norme interne era disciplinato dai principi della *lex specialis* e della *lex posterior*. a seguito della novella del 2001 e della riformulazione dell'art. 117 della carta va osservato come ora la legislazione statale deve esercitarsi "nel

convenzionali, a queste non derogano o sulla base di una sopravvenuta specialità⁵², oppure per le altre ipotesi⁵³ previste dal diritto pubblico internazionale.

Nel caso in questione, il commentario all'art. 18 per quanto concerne l'individuazione di "pensione" fornisce un concetto di per certo diverso rispetto a quello domestico, e sicuramente più restrittivo: ciò risulta confermato anche indipendentemente dalla possibilità di ascrivere la pensione alle misure di "sicurezza sociale", sulle quali si discuterà in seguito⁵⁴. Sul primo aspetto (vale a dire la definizione di pensione e la sua distinzione con altri trattamenti periodici) il Commentario (e il modello) devono essere seguiti: sulla definizione di "sicurezza sociale", invece, no (o, per lo meno, la soluzione OCSE degrada a ipotesi *persuasive*, ma non certo *binding* in base all'art. 32 della Convenzione di Vienna).

Nel precisare la portata dell'art. 18 l'OCSE da un lato ne amplia l'applicazione dal punto di vista soggettivo, mentre opera in senso opposto nella prospettiva oggettiva. Nella prima

rispetto dei vincoli ... internazionali". Viene così sancita una preminenza degli obblighi internazionali sulla legislazione ordinaria (cfr. Benedetto Conforti - Massimo Iovane, *op. cit.*, p. 378).

⁵² Il cd. "*principio di specialità sui generis*" su cui Benedetto Conforti - Massimo Iovane, *op. cit.*, p. 382

⁵³ Benedetto Conforti - Massimo Iovane, *op. cit.*, p.381

⁵⁴ Va però osservato da subito che nell'attuale modello di convenzione non si registra la distinzione tra pensione *tourt court* e pensione ascrivibile a forme di "sicurezza sociale" così come indicate invece nella convenzione tra Italia e Repubblica di San Marino. Il commentario però accenna a questa distinzione, in particolare provando a formulare ipotesi in cui un trattamento pecuniario periodico possa essere incluso tra le forme di sicurezza sociale.

Ecco che allora in questo caso ben difficilmente si può concedere al Commentario / Modello quella prevalenza interpretativa rispetto al diritto domestico sulla base dell'art. 32 della convenzione di Vienna, e viene meno quell' "automatismo" che già a testo si era criticato.

Lo stato che si interroghi sul fatto che un pagamento possa essere ascritto alla "sicurezza sociale" dovrebbe risolvere questione sulla base del diritto interno (art. 3(2) del Modello) non tramite il commentario, perché a quest'ultimo manca, per così dire, approdo del modello. Insomma, il commentario è un utile strumento interpretativo della specifica convenzione solo se il concetto discusso ed interpretato dal commentario è presente nel modello, e tramite questo rifuso nella convenzione. Ma se il modello non dà traccia della questione trattata nel commentario, allora non è possibile utilizzare quest'ultimo come supporto interpretativo della convenzione quasi, a voler dire, "*per saltum*".

direzione riporta⁵⁵ che legittimati attivi a richiedere l'applicazione della disposizione non siano solo i pensionati in quanto tali, ma anche tutti i soggetti agli stessi correlati sulla base della disciplina domestica, e ai quali il trattamento possa essere riconosciuto. Si tratta di esempio in Italia delle ipotesi di cd. "reversibilità" o in ogni caso di estensione del trattamento a soggetti diversi rispetto a quelli originariamente aventi diritto (in una logica che comincia già sin da ora, a mescolare per vero previdenza e assistenza⁵⁶ con la pensione di reversibilità che da misura previdenziale diventa assistenziale).

Dall'altro lato però considera pensione solamente il trattamento pecuniario periodico (i cui criteri di calcolo qui non interessano, così come neppure rileva l'entità, naturalmente) scaturisce da un previo rapporto di lavoro (dipendente).

Si tratta di una distinzione non da poco, poiché diverse forme di trattamento vitalizio all'interno del nostro sistema sono ascritte ai redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente (ad esserne escluse solo le rendite perpetue), ma non lo sarebbero se il provento non derivasse (o traesse occasione da) un rapporto di lavoro che si è esaurito. Per converso non rileva se ad erogare il trattamento economico sia un fondo pensione o un altro soggetto: ciò che all'OCSE preme rilevare (e a cui condiziona l'applicazione dell'art. 18) è solamente il fatto che il beneficiario abbia compiuto un'attività lavorativa (subordinata). Questo non toglie che gli altri trattamenti pecuniari restino esposti a doppia imposizione, ma che ai medesimi siano applicabili altre disposizioni del Modello (e del trattato che ad essi si ispira) come, ad esempio, l'art 21 che riguarda i redditi "altri" e che opera in questo scenario come clausola di chiusura.

L'OCSE invece oblitera completamente la distinzione tra trattamento di natura periodica e prestazione pecuniaria unica, sicché anche il trattamento di fine rapporto (o quello di fine servizio, se non dovesse ricadere nel successivo art. 19) rientra nella disposizione in questione.

⁵⁵ Commentario, *cit.*, p. 343.

⁵⁶ Su cui diffusamente Alberto Avio, *Della Previdenza e dell'assistenza*, Milano, 2012, pp. 14 e ss.

In questo senso, secondo l'OCSE, è da intendersi il richiamo al “*similar remuneration*”: intendendo cioè che la disposizione si applica indipendentemente dalle modalità delle forme di pagamento previste.

Quello che invece sorprende, se non altro dal punto di vista italiano, è la soluzione interpretativa caldeggiata al § 7 del commentario, dedicato alle forme previdenziali per chi lavoratore dipendente (ex art. 15) non è stato. L'OCSE esclude dal trattamento previdenziale rientrante nell'art. 18 quelle pensioni che derivano da forme di lavoro che non siano di natura subordinata⁵⁷ (o assimilate a quella subordinata), anche se non è chiaro se nel sostenere questa posizione l'OCSE escluda l'ipotesi, dominante in Italia, secondo cui il lavoratore autonomo sia *ex lege* obbligato a versamento previdenziali sebbene a un soggetto diverso dall'INPS.

Non è ovviamente intenzione qui riaprire la questione circa la distinzione tra attività di lavoro subordinata o meno⁵⁸, soprattutto per quanto riguarda le formule atipiche che caratterizzano oggi l'ordinamento italiano.

Quello però che è necessario osservare è che l'OCSE esclude dal novero delle pensioni (nel senso del diritto tributario internazionale) molte di quelle che secondo il diritto interno invece lo sono, e che derivano da piani di accantonamento (obbligatorio) di privati nel quadro dell'attività libero-professionale.

I trattamenti previdenziali erogati a professionisti (si pensi alle casse come quella forense, del notariato e delle altre professioni cd. "liberali") fuoriescono dall'art. 18 in quanto si tratta di piani di accumulo contributivo scaturenti da un rapporto che non era di lavoro (subordinato) propriamente detto.

Ciò ovviamente non determina l'esposizione di questi trattamenti a una forma di doppia imposizione internazionale, ma più semplicemente a un loro trattamento in base ad altre

⁵⁷ Commentario, *cit.*, p. 343.

⁵⁸ A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, *op. cit.*, pp. 105 e ss.

disposizioni della Convenzione e, al più, ancora una volta, in base alla clausola di chiusura⁵⁹ come indicato poco sopra.

Si segnala in questo senso che l'OCSE riconosce all'interno del modello di convenzione che numerosi stati non praticano questa distinzione (l'Italia è uno di questi, in effetti) ma indica chiaramente che qualora gli stati vogliano conservare questa assimilazione anche a livello di convenzione contro le doppie imposizioni, possono farlo, ma solo a fronte di una espressa previsione. L'assimilazione, dunque, non può avvenire in via interpretativa e l'OCSE stessa permette agli stati di deviare (“... *[states] are free to agree bilaterally ...*”) da questo paradigma, ma solo a fronte di una esplicita e testuale divergenza in questo senso.

Il rigore che l'OCSE manifesta in questa direzione è indicativo anche per il caso qui in esame: non tanto perché il contribuente svolgesse un lavoro autonomo, ma perché l'inciso del Commentario è sintomatico di un approccio particolarmente rigoroso al tema da parte dell'organizzazione internazionale di Parigi.

Una siffatta deroga nella convenzione con la Repubblica di San Marino esiste, ma solamente per ciò che concerne la finalità del trattamento previdenziale: vale a dire la natura assistenziale del medesimo.

Per quanto il modello di convenzione OCSE non distingua la ragione per cui la pensione sia stata concessa, a condizione che essa derivi da una pregressa attività lavorativa subordinata, il commentario si pone il problema⁶⁰ del trattamento delle pensioni di sicurezza sociale. Lo fa essenzialmente per verificare a che condizioni queste possano essere comprese nell'art. 18, oppure se ricadano in altre disposizioni del modello, come ad esempio la clausola di chiusura di cui all'art. 21.

⁵⁹ Art. 21 del Modello di convenzione “Altri redditi”. va osservato che per pregressa previsione del Commentario all'articolo (Commentario, cit., (C21)1, § 1) la disposizione non si applica solo ai redditi che fuoriescono dalle ipotesi individuate nel Modello stesso, ma anche alle fonti non espressamente previste; così “*The income concerned is not only income of a class not expressly dealt with but also income from sources not expressly mentioned*”.

⁶⁰ Commentario, cit., p. 349.

La soluzione che pare prevalere è quella di segno positivo: i trattamenti rientranti nei modelli di sicurezza sociale sono da includere all'interno dell'art. 18⁶¹ se essi trovano la loro giustificazione in un lavoro pregresso. Può essere questo il caso di un trattamento integrativo di una pensione comunque dovuta, o magari di contributi figurativi volti a irrobustire un trattamento economico periodico che necessiti di siffatto incremento.

L'OCSE ritiene che l'apertura lessicale del modello "... *any other similar remuneration in consideration of past employment*" e che quindi la sua applicazione non trovi riferimento alla sola pensione derivante dal trattamento di quiescenza (con una logica strettamente sinallagmatica e scaturente dai contributi effettivamente versati⁶², ovvero da altri parametri considerati dal legislatore domestico sulla base del modello pensionistico scelto) ma anche ad ipotesi diverse.

All'interno del commentario l'OCSE in effetti fa riferimento al trattamento riconosciuto anche a fronti di periodi nei quali il contribuente non abbia lavorato poiché disoccupato o in altri regimi di sospensione dall'attività lavorativa: anche questi rientrano tra le "pensioni" ai sensi del Modello di convenzione.

Delle tre ipotesi individuate nel commentario, la prima⁶³ è proprio quella che chiama in causa un trattamento pensionistico che, nella sua determinazione, tenga anche conto dei periodi in cui il contribuente non abbia lavorato, ma che pure siano stati computati ai fini del calcolo dell'ammontare del trattamento (che risulta dunque essere così più generosa). Secondo l'OCSE tutto il (maggiorato) trattamento previdenziale rientra nell'art. 18 senza la necessità di disaggregare, al suo interno, la componente che deriva dai contributi effettivamente versati e quella che invece deriva da un impegno di matrice solidaristica.

⁶¹ Commentario, *cit.*, p. 350.

⁶² Il Commentario, citato a più riprese (p. 349), fa riferimento al concetto di *consideration*, e dunque a un rapporto di tipo geneticamente sinallagmatico.

⁶³ L'unica esclusione sembra essere quella che riguarda i trattamenti dovuti in base a pregressi "independent personal services" e dunque ipotesi di lavoro autonomo (*cfr.* Commentario, *cit.*, p. 344, in particolare il § 7).

In effetti, una soluzione diversa sarebbe oggettivamente impraticabile, o comunque di difficile gestione concreta.

Per quanto riguarda le altre ipotesi, vale dire quelle in cui il trattamento pensionistico risponde soltanto a logiche di sicurezza sociale, l'OCSE esclude l'applicazione dell'art. 18, raccomandando invece di tenere in considerazione l'art. 21.

L'OCSE estende poi la raccomandazione anche ad ipotesi per le quali, secondo l'ordinamento domestico, la natura di “pensione” del trattamento economico sarebbe fuori discussione. Si tratta dei casi di trattamento “pensionistico” riconosciuto ai lavoratori autonomi⁶⁴ alla fine della loro attività (“*self employed persons*”⁶⁵) oppure ai trattamenti pensionistici indicizzati⁶⁶ sulla base del rendimento del fondo pensione, oppure ancora pensioni di vecchiaia o per portatori di handicap.

Il diritto tributario internazionale, dunque, propone una linea di demarcazione tra i diversi trattamenti che è radicalmente differenziata da quella domestica, escludendo dal novero delle pensioni forme che invece sicuramente sono tali in Italia e dall'altro lato considerando come redditi imponibili, e dunque potenzialmente esposti a rischi di doppia imposizione, assegni di mantenimento dovuti per la sussistenza di gravi malattie invalidanti (che invece sono esclusi da tassazione secondo il diritto domestico).

Vero è che il diritto previdenziale è radicalmente influenzato da valutazioni politiche e sociali di ogni singolo stato⁶⁷, e difficilmente è possibile individuare invarianze nella comunità internazionale al di fuori dell'Unione europea, ove invece le differenze sono meno radicali ma pur sempre sussistenti⁶⁸.

⁶⁴ Commentario, *cit.*, p. 344.

⁶⁵ Vedi nota 63 *supra*.

⁶⁶ Commentario, *cit.*, pp. 344 e ss.

⁶⁷ Commentario, *cit.*, p. 345.

⁶⁸ M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016, pp. 44 e ss.

Così, mentre da un lato l'Organizzazione di Parigi promuove un'interpretazione ortodossa di pensione, che conduce a un'applicazione grandemente restrittiva dell'art. 18, dall'altro lato prefigura le ipotesi in cui i Paesi coinvolti nelle negoziazioni dei trattati contro le doppie imposizioni abbiano prospettive diverse e difficilmente conciliabili. Questo emerge soprattutto per la nozione di "sicurezza sociale": proprio nella giurisprudenza di merito qui di maggiore interesse.

L'OCSE riconosce nel Commentario⁶⁹ che questa divergenza può aver luogo ed espressamente concede il riparto di potestà impositiva tra i due stati: di conseguenza al riconoscimento di un credito d'imposta nel paese di residenza ovviare alla doppia imposizione internazionale.

Essa arriva persino a tentare una definizione di prestazione di sicurezza sociale, allineandola a un trattamento economico la cui erogazione dipende da valutazioni dello stato, e come tale è distaccato dai pagamenti che l'individuo abbia fatto durante l'attività lavorativa. In questo senso si riconosce in esso una meccanica più assicurativa (obbligatoria) che previdenziale⁷⁰, con criteri di determinazione della prestazione che sono determinati dall'autorità pubblica, e dunque disancorati dalla trattazione delle parti.

Non si può non osservare in questo caso un'evidente imprecisione del linguaggio, se non altro dal punto di vista italiano, poiché ad oggi è difficile disaggregare⁷¹ univocamente previdenza da assistenza nella legislazione lavoristica domestica.

Questa confusione evidentemente gioca un ruolo anche nelle conseguenze fiscali del pagamento transfrontaliero, come la sentenza qui in esame ha messo ben in evidenza.

Peraltro, proprio il criterio di riparto concorrente è quello cui il contribuente si è attenuto, domandando il riconoscimento del credito d'imposta per il tributo applicato in San

⁶⁹ Commentario, *cit.*, pp. 345 e 346.

⁷⁰ Commentario, *cit.*, p. 349, in particolare il § 7 ove l'OCSE osserva che le pensioni erogate per meri motivi di età o disabilità (se tassabili) non rientrano nell'art. 18 o 19, ma nel 21 (altri tipi di reddito).

⁷¹ A. Avio, *op. cit.*, pp. 16 e ss.

Marino. Si tratta però di un'ipotesi del tutto residuale che il commentario si limita ad ipotizzare⁷² senza che di essa vi sia traccia alcuna nel modello di convenzione: dunque uno spunto interpretativo che non può essere usato nella lettura della convenzione, a meno che questa non preveda siffatta circostanza.

3. Il concetto di “sicurezza sociale” nella disciplina del diritto previdenziale e la sua influenza sulla Convenzione contro le doppie imposizioni in ragione dell’art. 3

In conclusione, del paragrafo precedente si è visto come il modello di Convenzione OCSE non richiami la distinzione tra pensione e misura di “sicurezza sociale” per attribuire potestà positiva al Paese di residenza o a quello della fonte. Allo stesso modo si è osservato che neanche il Commentario può essere d'aiuto: ciò non tanto perché non affronti la questione delle misure di “sicurezza sociale” quanto perché, mancando il substrato del modello, non è corretto e neppure logico utilizzare come strumento interpretativo (vincolante) sulla base dell’art. 32 della convenzione di Vienna un concetto che non trova menzione nel modello stesso. In breve, non è corretto usare il Commentario per interpretare una convenzione se il tema del commentario non è affrontato dal modello che ha dato origine alla convenzione medesimo. Il commentario conserva la sua valenza persuasiva⁷³ per una corretta interpretazione del diritto, ma alla sua evidente autorevolezza non può essere attribuita un'efficacia ulteriore.

D'altronde, anche quando lo stesso Commentario si avventura nella definizione di misura di "sicurezza sociale", lo fa utilizzando dei riferimenti distanti rispetto a quelli che il diritto interno ha elaborato.

⁷² Commentario, *cit.*, p. 347 e in particolare il § 15.

⁷³ A. Mondini, *Valore ed efficacia del modello di convenzione OCSE e del commentario, tra soft law e hard law*, in (a cura di M. Greggi) *Il caso Karnak*, Roma, 2009, p. 53. L'autore peraltro analizza l'impatto interpretativo del modello proprio a partire da un altro caso che riguardava i rapporti fiscali tra Italia e San Marino (ma prima dell'entrata in vigore della convenzione).

In prima sintesi allora, la Corte riminese bene ha fatto ad affrontare il tema muovendo dalla disciplina domestica (italiana) e dalla (eventuale) differenza che ancora sussiste tra pensione e trattamento assistenziale.

Risulta dunque corretto chiedersi se la pensione erogata in questo caso (dalla sentenza non emergono informazioni precise, ma è ragionevole ritenere che si trattasse di pensione di anzianità⁷⁴) rientri tra le misure di "sicurezza sociale" così come intese dalla legislazione italiana.

Per converso, invece, pare fuori luogo un richiamo *ad abundantiam*, alla prassi interpretativa sammarinese⁷⁵ che non può essere utilizzata nella decisione del caso concreto sotto un duplice profilo: innanzitutto perché si tratta di una circolare a uso interno di un'Amministrazione finanziaria: dunque non è fonte di diritto secondo la disciplina nazionale. Inoltre, si tratta di atto di prassi amministrativa di un Paese straniero, irrilevante non solo in ragione dell'art. 3 della Convenzione (che impone al giudice di giudicare sulla base del diritto domestico) ma anche perché proviene da un Paese altro.

Se il giudice italiano deve sempre decidere senza curarsi delle circolari dell'Agenzia delle Entrate⁷⁶, non si vede perché debba invece tener conto di analoghi atti di uno stato straniero.

Il giudice riminese prende le mosse da una giurisprudenza consolidata⁷⁷ a livello domestico confortata in questo anche dalla letteratura⁷⁸.

⁷⁴ In generale A. Avio, *La vecchiaia della pensione?*, Lavoro e diritto, 2013, p. 403; E. Fornero, O: Castellino, *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Bologna, 2001.

⁷⁵ Il richiamo è alla Circolare esplicativa della Segreteria di Stato Finanze e Bilancio di San Marino, del 7 febbraio 2014, n. 1713 d.F.R.

⁷⁶ Tra le numerose si segnala Cassazione 5 marzo 2014, n. 5137.

⁷⁷ Cassazione 27 aprile 2021, n. 11035.

⁷⁸ A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, *op. cit.*, p. 320.

Muovendo dalla seconda, va osservato che nell'ordinamento giuridico italiano e nel diritto positivo vengono sovente impiegati concetti come “assistenza sociale”, “previdenza sociale”, “sicurezza sociale” e inglesismi ormai comunemente accettati, anche dal punto di vista scientifico, come “*welfare*”.

Per quanto considerate formule analoghe, va da subito rimarcato che non si tratta di concetti coestensivi, né dal punto di vista del loro contenuto e neppure nella prospettiva delle fonti che li riconoscono e li promuovono (o li tutelano).

Ad esempio, solo la previdenza e l'assistenza sociale (non, dunque, la “sicurezza”) sono menzionate nella carta costituzionale⁷⁹.

All'estremo opposto sta invece il “*welfare*”, che è concetto proprio delle altre scienze sociali⁸⁰, e che ha trovato poi ingresso in quelle giuridiche quasi per contaminazione. Spesso usato in letteratura per semplici scopi comunicativi, in grado com'è di abbracciare situazioni profondamente diverse in modo di per sé indefinito, esso ha da ultimo trovato ingresso nella legislazione (anche regionale) tutte le volte in cui il legislatore ha inteso riferirsi in modo vago, generico e indistinto a misure che *lato sensu* siano orientate al benessere dei consociati attraverso soluzioni tecniche più diverse (come ad esempio i servizi nel settore medico, di tutela della terza età, della salute e così via). Stante la genericità di richiami si tratta di per certo del riferimento più irrilevante nella prospettiva del diritto tributario, perché scarsamente connotativo di un fenomeno economico da valorizzare secondo la disciplina qui oggetto di studio.

Il concetto di “sicurezza sociale” solo a volte viene impiegato dal legislatore come sinonimo di “*welfare*”, come riportato in letteratura⁸¹.

⁷⁹ Si vedano gli artt. 38, co. 1 e 2; art. 117, co. 2 lett. o.

⁸⁰ Per una ricostruzione più ampia, attuale e in una prospettiva sociologica, C. Saraceno, *Il Welfare*, Bologna, 2024.

⁸¹ Anche se forse sarebbe più opportuno sostenere l'opposto, se non altro per ragioni temporali avuto riguardo all'impiego dei due concetti nell'ordinamento giuridico italiano.

In effetti “sicurezza sociale” a tratti richiama le forme di tutela garantite dallo stato a tutti gli individui in situazione di necessità e bisogno (art. 38, co. 1) ma carenza di mezzi, altre volte invece è messa in correlazione con la previdenza sociale (come, ad esempio, nella l. 30 aprile 1969 n. 153). Insomma, la “sicurezza” racchiude in sé, in un’ottica costituzionalmente orientata, sia l’assistenza che la previdenza sociale.

L’orientamento alla costituzione del concetto di sicurezza sociale deriva dal fatto che il mix di misure che ad essa sono ascrivibili, pur nella loro genericità, è comunque orientato a rimuovere le disuguaglianze tra individui, e alla abolizione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale cui si fa riferimento all’art. 3, co. 2 della Carta: dunque un insieme di diritti non solo di rango costituzionale, ma a addirittura afferenti alla prima parte della Costituzione.

Ogni singola misura specificamente proposta, assicura anche la salvaguardia dei diritti sociali di volta in volta individuati.

Sebbene accomunate dal punto di vista semantico, “sicurezza sociale” e “previdenza sociale” nella storia del diritto rispondono a modelli evolutivi diversi, e anche a fasi storiche ben distinte tra loro.

La letteratura lavoristica⁸² da questo punto di vista ricorda come i modelli possano essere ascritti all’intervento riformatore di Bismarck o al modello assicurativo di Lord Beveridge (sicurezza sociale) rispettivamente in Germania e in Inghilterra.

Il primo modello, europeo continentale, impone ai datori di lavoro di far fronte, mediante accantonamenti, alle esigenze dei lavoratori in un momento di fragilità. Questo momento naturalmente coincide con la messa a riposo per motivi di età, ma può anche essere anticipato in ragione di malattia, infortuni o altro.

⁸² A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, *op. cit.*, pp. 322 e ss.

Lo schema contrattuale⁸³ è quello del negozio di assicurazione inserito nelle dinamiche dei rapporti di lavoro e lasciato poi alla contrattazione ovvero all'intervento decisivo dello stato.

Il cuore del modello bismarckiano è quello dell'assicurazione⁸⁴ e del rischio da neutralizzare per il lavoratore dipendente, e dunque radica al suo interno l'essenza delle società di mutua assicurazione e di soccorso⁸⁵, che anche in Italia, in un'altra epoca⁸⁶, hanno trovato grande fortuna.

Di qualche decennio successivo, e profondamente diverso, è invece la concezione beveridgiana dei rapporti di sicurezza sociale, che sboccia nel secondo conflitto mondiale (il rapporto *Beveridge* è del 1942) e che vede un ruolo più centrale dello stato.

È con Lord Beveridge che nasce la completa formulazione (teorica e anche pratica) di sicurezza sociale: soluzione questa che l'OCSE fa propria all'interno del Commentario e che precipita, per così dire, nella Convenzione qui in esame.

Tra il primo e il secondo modello vi sono analogie ma anche radicali differenze. Il modello bismarckiano risponde a situazione di rischio (la malattia del lavoratore, la sua incapacità a produrre per il datore di lavoro e quindi la possibilità di non percepire salario); esso si struttura secondo un modello di corresponsività, poiché mediante il versamento della quota assicurativa il lavoratore si tutela dai suddetti rischi. Al contempo dal medesimo modello non è assente una forma di solidarietà, poiché il premio assicurativo per così dire, o l'esatto ammontare del trattamento economico, viene determinato in una logica di insieme (nei casi più frequenti si tratta di solidarietà di categoria).

⁸³ A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁴ A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, *op. cit.*, pp. 3 e 4.

⁸⁵ F. Tarozzi, *Dalle società di mutuo soccorso alle conquiste del welfare state*, Roma, 2014.

⁸⁶ S. Maggi, *Mutualismo, mutualità, mutuo soccorso, mutua. Funzioni e definizioni nella storia*, in (a cura di S. Maggi) *I significati della mutualità*, Milano, 2021, p. 25.

Il modello beveridgiano non pone all'attenzione un rischio, ma un bisogno⁸⁷, che, come tale, riguarda un novero più ampio di soggetti e si declina in una gamma di situazioni molto più variegata rispetto alla inabilità del lavoro per causa sopravvenuta (può riguardare, ad esempio, anche la mancanza di lavoro stesso).

Manca alla soluzione anglosassone la corrispettività, poiché il sistema di sicurezza è strutturato in modo tale da tutelare anche chi quel sistema non ha contribuito a sostenere: in questo senso più intima è la correlazione con il diritto tributario se si pensa che, in questa prospettiva, la tutela garantita dalla sicurezza sociale è offerta anche a coloro che non tanto non hanno partecipato al rischio assicurativo, ma anche a coloro che non sono soggetti passivi d'imposta e dunque non hanno concorso alle pubbliche spese sulla base dell'art. 53 della Carta.

Infine, esattamente come il modello bismarckiano, anche quello di matrice anglosassone garantisce la solidarietà, ma a differenza della scelta tedesca lega la solidarietà con un approccio globale, e non limitato a singoli gruppi o categorie⁸⁸. In questo modo anche la sicurezza sociale concorre, esattamente come l'imposizione, a redistribuire la ricchezza tra i consociati nella misura in cui offre prestazioni (economicamente rilevanti) a soggetti che non hanno concorso, neppure in minima parte, al loro finanziamento.

Non sorprende in questo senso che il secondo modello, quello inglese, sia sbocciato in situazioni di eccezionalità: quelle del secondo conflitto mondiale, dove il modello assicurativo sarebbe stato oggettivamente impraticabile. Anche al cessare delle ostilità, tuttavia, è questa seconda soluzione che ha trovato accoglimento nei diversi Paesi europei, seppur con variegata finalità in ragione delle diverse percezioni di “servizio sociale” e per motivi *latu sensu* culturali.

⁸⁷ A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, *op. cit.*, p. 9. Per Beveridge, richiamato dagli autori citati, “*L'azione pubblica si ispira al criterio universalistico ed egualitario della liberazione dal bisogno*”.

⁸⁸ A. Di Stasi, S. Giubboni, V. Pinto, *op. cit.*, p. 10

Non è dato sapere se questo inquadramento concettuale sia patrimonio della giurisprudenza che si è pronunciata sulla questione⁸⁹, e che è stata richiamata dalla Corte di Rimini, ma è chiaro come la soluzione beveridgiana sia stata quella maggiormente valorizzata a tal fine, sia dalle corti di merito⁹⁰ che dalla Cassazione⁹¹ nei precedenti in termini richiamati dalla sentenza qui in commento.

Ad esempio, nell'arresto della Corte genovese⁹² i giudici ammettono esplicitamente assimilazione delle pensioni alle forme di sicurezza sociale, accogliendo un'idea di sicurezza che è onnicomprensiva e in grado di assorbire le due valenze sopra indicate (previdenza e assistenza).

Alle stesse conclusioni perviene l'altra giurisprudenza⁹³ di merito richiamata che, confermando un orientamento di legittimità consolidato, ricorda che “... *si innestano nel concetto di “sicurezza sociale” le pensioni collegate al versamento “obbligatorio” di contributi durante l’intero arco della vita lavorativa, con esclusione soltanto delle pensioni “volontarie”, e si afferma l’imponibilità delle prime nello Stato che provvede al pagamento di tale tipologia di pensioni*”.

Insomma, il ricco dibattito dottrinale che in sede lavoristica vede contrapposte letture divergenti e tentativi di distinguere precedenza da assistenze, viene in un certo qual modo obliterato dalla giurisprudenza tributaria che manifesta un approccio inclusivo al tema della sicurezza sociale, all'apparenza escludendo solo le forme pensionistiche integrative o comunque demandate alla libera volontà del contribuente.

Più precisamente, dalla lettura dei precedenti in termini, l'obbligatorietà del contributo pare essere l'elemento che permette di ascrivere l'eventuale controprestazione erogata alla

⁸⁹ Cassazione 3 febbraio 2012, n. 1550, riportata a sentenza.

⁹⁰ Ad esempio, Corte di giustizia tributaria dell'Abruzzo n. 799 del 20 novembre 2023.

⁹¹ Cfr. nota 77 *supra*.

⁹² Corte di giustizia tributaria della Liguria 15 dicembre 2022, n. 935

⁹³ In questo senso Cassazione 12 novembre 2010, n. 23001.

sicurezza sociale latamente intesa. Nella misura in cui il trattamento economico erogato scaturisca da un effettivo versamento di contributi (ma ancor più, logica vuole, quando questo versamento sia solo figurativo) esso è da considerarsi incluso del concetto di sicurezza sociale e dunque ricadere nel caso di specie nell'applicazione dell'art. 18 della Convenzione tra Italia e San Marino.

Da questo punto di vista il giudice di prime cure non fa altro che allinearsi all'*acquis* che contraddistingue il diritto tributario vivente.

Quello che invece la giurisprudenza non chiarisce è se le stesse conclusioni possano essere raggiunte anche per le forme previdenziali erogate a lavoratori autonomi sottoposti a un regime previdenziale obbligatorio, come in Italia, gestito da enti diversi rispetto all'istituto nazionale di previdenza. Questo è il caso, ad esempio, delle Casse professionali il cui obiettivo è al contempo previdenziale e dichiaratamente assistenziale erogando in questa seconda direzione cospicui trattamenti economici per gli iscritti in stato di bisogno.

Trascurando le prestazioni prettamente assistenziali (per le quali l'imponibilità potrebbe essere anche messa in discussione) in queste circostanze il conflitto emergerebbe tra la disciplina domestica che rende la contribuzione obbligatoria da un lato, e il modello di convenzione OCSE che non soltanto presuppone la sussistenza di un (previo) rapporto di lavoro, ma che esplicitamente esclude le forme pensionistiche del lavoratore autonomo da quelle di cui all'art.18. Evidente sarebbe in questo caso non soltanto la frattura tra due situazioni soggettive di fatto contigue (in questa prospettiva lavoratore autonomo e dipendente non differiscono affatto nella misura in cui sia per l'uno che per l'altro la contribuzione è obbligatoria) ma anche il rischio di discriminazione e di trattamento impositivo divergente qualora la disposizione altrimenti applicabile ai lavoratori autonomi individui criteri di riparto diverso della potestà impositiva dei diversi stati.

Dal punto di vista interpretativo questa frattura però può essere ricomposta considerando che con ogni probabilità la ragione che ha spinto l'OCSE ad escludere il lavoratore autonomo (categoria oggi disconosciuta all'interno del modello dopo l'abolizione dell'art. 14) risiede nel fatto che non in tutti gli ordinamenti l'attività indipendente è subordinata

al versamento di contributi obbligatori. Con queste premesse troverebbe conferma l'argomento esposto in precedenza e accolto dalla giurisprudenza italiana: il contributo obbligatorio (di natura non tributaria) determina una controprestazione di “sicurezza sociale” ai sensi del modello di convenzione (se non della disciplina giuslavoristica dello stato) e come tale va trattato (indipendentemente dal rapporto in costanza del quale la sua erogazione abbia avuto luogo).

4. L’ “equivoco” interpretativo nella distinzione tra criteri di tassazione esclusiva e concorrente

In molte convenzioni⁹⁴ contro le doppie imposizioni la potestà impositiva in materia di pensioni è ripartita tra paese di residenza e paese della fonte (ovvero paese in cui il lavoratore ha prestato la maggior parte della sua attività lavorativa): tale è la soluzione suggerita dall’art. 18 del Modello OCSE.

Quest’ultimo non è stato però sempre decisivo nelle scelte degli stati che, in più di un’occasione, hanno preferito in effetti soluzioni diverse, peraltro legittimate dallo stesso Commentario.

Tra queste opzioni, indubbiamente, vi è quella che fa capo a forme di tassazione concorrente, tra Paese della fonte e Paese della residenza. Tralasciando ancora una volta le difficoltà e le incertezze che possono emergere nell'individuazione del primo⁹⁵, qualora si scelga questa strada (e l’Italia divenga paese di residenza del pensionato) sia la convenzione che il testo unico offrono il rimedio del credito d’imposta⁹⁶ per il tributo assolto all’estero, individuando anche criteri di calcolo per il suo effettivo ammontare.

⁹⁴ Commentario, *cit.*, p. 344 e nota 63 *supra*.

⁹⁵ Correttamente l’OCSE ha messo in guardia circa le situazioni cd. “triangolari” nelle quali l’ente erogatore del trattamento previdenziale può essere localizzato in un paese mentre l’attività lavorativa prestata (e assoggettata a prelievo) in un altro. Commentario, *cit.*, p. 343.

⁹⁶ Art. 165, d.P.R. 22 ottobre 1986.

Questa sembra essere stata la strada accolta nel caso in questione, laddove il contribuente (pensionato) italiano ha ricevuto da un ente residente in San Marino il trattamento previdenziale considerato dalla Repubblica del Titano come di “sicurezza sociale”.

Tale prestazione è stata assoggettata a ritenuta alla fonte, che poi è stata valorizzata dal contribuente come credito d'imposta a sensi dell'art. 165 del d.P.R. 917/86, oltre che della convenzione stessa⁹⁷ una volta che la pensione è stata dichiarata come reddito imponibile in Italia del pensionato medesimo.

Il giudice ha riconosciuto la debenza del credito seguendo il motivo esposto ai paragrafi precedenti, che in sé è corretto: vale a dire che se si ritiene la pensione come misura di “sicurezza sociale” non si può escludere la sua tassazione a San Marino. Per quanto riguarda il caso in generale, tuttavia, non può non essere rilevato che la convenzione specifica non individua un criterio di tassazione concorrente, ma esclusiva.

Da questo consegue che una corretta soluzione del caso avrebbe dovuto comportare, accettata la premessa che di misura di sicurezza sociale si tratti, l'esclusiva potestà impositiva sammarinese sull'emolumento: senza necessità per il contribuente italiano né di esporre il reddito in dichiarazione, e neppure di assoggettarlo ad IRPEF in Italia.

L'errore, se così si può dire, risiede dapprima nella scelta del contribuente di versare il tributo e successivamente rivendicare il credito d'imposta per un tributo all'estero che, invece, doveva essere l'unico applicato all'emolumento in esame. Dal punto di vista teorico, dunque l'imposta versata sulla pensione avrebbe dovuto essere oggetto di rimborso nelle forme previste attualmente dall'ordinamento domestico interno. Sempre dal punto di vista formale dunque, il credito per il tributo assolto all'estero non avrebbe dovuto essere riconosciuto perché la base imponibile prima (e l'imposta su essa) non avrebbero dovuto essere rispettivamente dichiarata e versata.

Ecco che allora la sentenza può essere apprezzata in una logica *lato sensu* equitativa, che riporta a coerenza il sistema, ferma restando la possibilità per il contribuente, ora, di agire

⁹⁷ Art. 23 della convenzione Italia - San Marino.

per il rimborso della maggiore imposta versata in Italia (se sussistente) sulla pensione percepita che non sia stata compensata dal credito d'imposta derivante dal tributo versato a San Marino.

5. Considerazioni conclusive

La sentenza che qui si è analizzata e che ha offerto lo spunto per riflessioni più generali mette sotto la lente di ingrandimento un tema di importanza vieppiù crescente in ragione del notorio scenario demografico che caratterizza il nostro Paese. Essa ha il pregio di farlo cogliendo una prospettiva, quella italo sammarinese, che di per sé è paradigmatica di come il diritto tributario (internazionale) trovi applicazione quando il provento interessato dal prelievo venga definito in un altro ambito dell'ordinamento: in questo caso il diritto previdenziale e quello del lavoro.

Invero la potestà impositiva (esclusiva) scelta dagli stati dipende qui dall'idea di sicurezza sociale accolta nella dimensione domestica, e riletta dal Commentario, senza transitare tuttavia nel modello.

La progressiva dilatazione dei confini di tale necessità del “welfare” moderno, che va ad abbracciare ipotesi di trattamento sempre più ampie, ha ampliato di conseguenza la potestà impositiva del Paese della fonte: in questo caso la Repubblica del monte Titano.

Difficile sfuggire a questa conseguenza nella misura in cui, sulla base dei criteri ermeneutici classici, è la disciplina domestica che deve essere impiegata qualora il Trattato non fornisca soluzioni interpretative condivise⁹⁸ da entrambi gli stati.

In conclusione, tanto più le pensioni rientrano nell'alveo della “sicurezza sociale”, tanto più la potestà impositiva del paese della fonte prevale su quella dello stato di residenza.

Dall'altro lato, tuttavia, restano le incertezze dal punto di vista formale nella misura in cui la Corte ha riconosciuto un credito insussistente non tanto perché non dovuto, ma

⁹⁸ Art. 3, co. 2 del Trattato Italia - San Marino che ricalca fedelmente il modello OCSE.

perché il presupposto stesso per il suo impiego (vale a dire la tassazione del reddito in Italia) non avrebbe dovuto essere considerato.

Insomma, forse in questo caso la Corte di prime cure ha equivocato (indotta in questo dal comportamento stesso del contribuente) tra criteri di tassazione concorrente e criteri di prelievo esclusivi (questi ultimi accolti nella convenzione con San Marino).

Il contribuente avrebbe dovuto agire per ripetere il tributo indebitamente versato in Italia, non per vedersi scomputare dallo stesso un prelievo estero che ha insistito sulla base imponibile da cui quello è scaturito.

Sarà dovere forse alla Corte di secondo grado tornare su questo aspetto scegliendo di far prevalere o l'aspetto formale oppure quello equitativo, confermando con ciò le valutazioni già espresse, e alle quali non si può che aderire, per le motivazioni indicate in precedenza.

Il trattamento delle pensioni transfrontaliere nella sentenza della Corte di giustizia tributaria di Rimini

di Alessandro Casanova, Dottorando di ricerca, Università di Ferrara

1. I fatti di causa

In data 24/07/2024 la Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Rimini, Sezione 2, in composizione monocratica accoglieva con la sentenza n.c144 il ricorso proposto in giudizio dal contribuente avverso l'atto impositivo adottato dall'amministrazione finanziaria italiana e riguardante la tassazione (in Italia di una pensione erogata dall'ente previdenziale sammarinese e al medesimo ricorrente erogata).

Più precisamente, l'Ufficio italiano aveva disconosciuto il credito d'imposta portato in detrazione dal contribuente a fronte di una ritenuta alla fonte (a titolo d'imposta) operata dall'ente previdenziale sammarinese sul trattamento pensionistico *de quo*, che a sua volta derivava dai contributi versati in costanza di un precedente rapporto di lavoro subordinato nello stato della fonte.

Proprio in ragione della ritenuta alla fonte operata dall'Amministrazione finanziaria sammarinese, il contribuente, fiscalmente residente in Italia inseriva all'interno della propria dichiarazione dei redditi, un credito d'imposta di ammontare equivalente alla ritenuta in questione.

Sulla questione interveniva l'Agenzia delle Entrate la quale, in esito ad un'attività di controllo condotta ai sensi dell'art. 36-ter del D.P.R. n. 600/1973, recuperava a tassazione l'intero importo del credito d'imposta, adducendo la potestà impositiva esclusiva in capo allo Stato italiano sulla componente reddituale in esame.

In questo contesto prende le mosse la decisione del giudice monocratico romagnolo.

2. Il *Thema decidendum*

In primo luogo, la Corte di giustizia tributaria prende atto dell'appartenenza dell'ente che procede alla corresponsione della pensione controversa allo Stato sammarinese e della conseguente destinazione della ritenuta alla fonte operata verso l'erario del medesimo Stato.

Una volta fatto ciò la Corte individua, correttamente, nella “Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali” la fonte giuridica rilevante e, nell'articolo 18 della Convenzione stessa, la norma di diritto in grado di dirimere la controversia in questione.

L'articolo 18 viene riportato in sentenza e brevemente riassunto nel seguente disposto:

“ Le pensioni pagate ad un residente in Italia sono imponibili soltanto in Italia (paragrafo 1) salvo che si tratti di pensioni ricevute nell'ambito della legislazione di sicurezza sociale della Repubblica di San Marino, in tal caso esse sono tassate esclusivamente a San Marino (paragrafo 3).”

Già il tenore letterale della disposizione in discussione permette di comprendere come il *thema decidendum* sia di fatto ascrivibile alla lettura del concetto di “sicurezza sociale” poiché, a seconda che se ne condivida una lettura estensiva o restrittiva, si ha di conseguenza un'estensione (o una riduzione) della potestà impositiva dei due Paesi

Il giudice tributario di merito per risolvere la questione propone una serie di precedenti giurisprudenziali che hanno affrontato la questione in analisi, a partire dalla sentenza del 12 novembre 2010, n. 23001 della Corte di Cassazione.

La Suprema Corte, in quella sede, aveva interpretato estensivamente la nozione di “sicurezza sociale”, dandone un'accezione costituzionalmente orientata sulla scorta dell'articolo 38 della Carta con cui, in un'ottica di garanzia e di protezione dei diritti individuali, venivano ricompresi all'interno della clausola generale “sicurezza sociale” non solo i trattamenti assistenziali ma anche quelli previdenziali.

Di fatto, il principio di diritto che emerge da questo filone ermeneutico allinea i concetti di assistenza sociale e di previdenza sociale, collocandoli all'interno della macro-definizione di sicurezza sociale.

Il ragionamento della Cassazione, pienamente avallato dal giudice nel caso di specie, è senz'altro meritevole di qualche riflessione.

Ciò che spinge il giudice a ritenere l'istituto pensionistico, di evidente matrice previdenziale, parificabile alle misure assistenziali (assegni sociali, pensioni di invalidità civili, contributi di maternità ecc..) è la *ratio* sottesa alla pensione di anzianità (non volontaria).

La considerazione che viene avanzata, e che risulta decisiva ai fini dell'inquadramento così delineato, muove, per l'appunto, dalla ragion d'essere dell'istituto in questione, individuabile nella *“copertura dai rischi tipici del rapporto di lavoro e della persona umana”*, tra cui malattia, morte, infortuni sul lavoro e anzianità.

Al contrario, i contributi versati su base volontaria non vengono ricompresi all'interno della clausola generale “sicurezza sociale”.

Di fatto, volendo fornire una ricostruzione alternativa della logica perseguita dalla giurisprudenza italiana, senza però alterarne la sostanza, si potrebbe concludere che, il versamento di contributi obbligatori nell'arco dell'attività lavorativa da parte di un soggetto deve intendersi come una garanzia dai rischi che connotano l'attività lavorativa in ragione dell'avanzamento anagrafico dell'individuo stesso, che condurrà, inevitabilmente, ad uno stato di anzianità parificabile, secondo quanto affermato, ad altri fattori di rischio tipici del rapporto, quali infortuni sul lavoro o malattie professionali.

Condivisibile o meno, la ricostruzione fornita dal giudice nel caso di specie fa leva su uno stabile orientamento della Corte di Cassazione.

Ciò che desta più attenzione è, invece, il secondo passaggio ermeneutico della sentenza in analisi.

In effetti, il passaggio argomentativo immediatamente successivo a quello appena richiamato fa riferimento alla nozione di “sicurezza sociale” fornita all’interno della circolare esplicativa del 7/2/2014 - 1713, a commento dell’articolo 18.3 facente capo alla Segreteria di Stato e Bilancio della Repubblica di San Marino, secondo cui:

“Le pensioni in commento, qualora corrisposte, su base facoltativa, [...] sono imponibili soltanto in Italia.

[...] Per converso, [...] rientrano nell’ambito d’applicazione dell’articolo 18.3 della Convenzione le pensioni da corrispondere obbligatoriamente nell’ambito della vigente legislazione sammarinese sulla sicurezza sociale”.

Per quanto apparentemente chiaro e risolutivo, l’utilizzo del criterio dettato dalla Circolare sammarinese potrebbe presentare qualche profilo di criticità.

A questo proposito, l’articolo 3, comma 2, della Convenzione tra Italia e San Marino precisa come:

“salvo che il contesto non richieda diversamente, le espressioni non definite all’interno della Convenzione hanno il significato attribuito loro dalla legislazione dello Stato che applica la Convenzione”.

Nel caso di specie, a fronte di quanto evidenziato all’interno dei fatti di causa, non sembrano comparire elementi tali da legittimare una deroga all’articolo appena menzionato e interpretare, di conseguenza, l’espressione controversa in virtù di una circolare sammarinese.

D’altro canto, tuttavia, va evidenziata la, pressoché, identità sostanziale che connota l’interpretazione fornita dai giudici italiani e quella sostenuta dall’amministrazione finanziaria sammarinese.

3. Considerazioni conclusive

La sentenza in esame offre la possibilità di trarre conclusioni di diversa portata.

Partendo da una considerazione di matrice “deontologica”, come già anticipato brevemente, estremamente curiosa risulta la scelta (o forse la necessità) dell’organo giurisdizionale di fare affidamento a fonti normative esterne, quali la Circolare sammarinese del 7/2/2014 - 1713.

A questo proposito, ci si interroga sull’opportunità per l’ordinamento domestico e, dunque, per il legislatore italiano, di fornire una definizione di sicurezza sociale in grado di sciogliere dubbi interpretativi di questa natura.

Una seconda considerazione di portata più generale riguarda la ragionevolezza e la linearità del ragionamento avanzato dalla Corte di Cassazione italiana e avallato *in toto* dal giudice nella sua sentenza.

In primis, si potrebbe argomentare che la parificazione degli istituti di assistenza sociale e di previdenza, ai fini dell’assorbimento degli stessi all’interno dell’art. 18, conduce a una sovversione del meccanismo operativo previsto dalla norma stessa.

In effetti, parteggiando per l’interpretazione estremamente estensiva della nozione di sicurezza sociale fornite allo stato dell’arte, l’eccezione contenuta all’interno del paragrafo 3 dell’articolo 18 della Convenzione si profilerebbe, verosimilmente, come nuova regola di principio da adottarsi per l’intero istituto delle pensioni, limitando l’ambito di applicazione dell’articolo 18, co. 1, alle sole pensioni maturate sulla scorta di contributi versati su base volontaria.

Un’ ultima considerazione vuole invece offrire una prospettiva maggiormente organica che si fonda sugli orientamenti più recenti della Giurisprudenza tributaria italiana.

All’interno delle sentenze n. 24160 e n. 24205 della Corte di Cassazione nel 2024, è stato definitivamente sancito il diritto per i contribuenti italiani di avvalersi dei crediti d’imposta derivanti dall’effettiva corresponsione di tributi in Paesi stranieri, in presenza di una Convenzione in vigore atta all’eliminazione delle doppie imposizioni, indipendentemente dalla mancata o erronea presentazione della dichiarazione dei redditi da parte del contribuente interessato.

La *ratio* del principio in questione è evidentemente rappresentata dalla necessità di rispettare gli obblighi pattizi assunti dall'Italia.

Nel caso di specie, nonostante le evidenti differenze delle dinamiche fattuali, ci si trova dinanzi a un contribuente potenzialmente vittima di fenomeni di doppia imposizione sulla stessa fonte reddituale.

Stante l'effettività della ritenuta alla fonte subita dal soggetto in questione, il conseguente credito d'imposta maturato e la vigente Convenzione tra i Paesi, *mutatis mutandis* si potrebbe dibattere dell'estensione del menzionato principio anche al caso di specie facendo leva sulla precipua necessità degli Stati contraenti di rispettare gli obblighi pattizi tra loro assunti e rilegare ad un ruolo di subordine eventuali divergenze normative interne potenzialmente pregiudizievoli per i residenti dei rispettivi Stati.

Il concetto di “sicurezza sociale” nell’ordinamento italiano e il trattamento previdenziale

Di Alberto Avio, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Ferrara

Il titolo del contributo promette molto di più di quanto si possa dire nel breve testo che qui si presenta. D'altra parte, pensando al contesto nel quale la questione sorge ed è qui dibattuta, appare corretto *in liminis* sgombrare il campo da false aspettative: non c'è un concetto condiviso e “definitivo” di sicurezza sociale: né in dottrina, né - mi pare di poter dire - in giurisprudenza.

C'è, o forse dovremmo dire ci può essere, un gioco degli equivoci. Per capirlo occorre risalire alle origini del sistema di protezione sociale e alle vicende storiche che hanno segnato il Novecento. Nel richiamare questo lungo periodo mi limiterò ai momenti essenziali e significativi per il concetto di “sicurezza sociale”, con una sintesi estrema che però spero risulti efficace per cogliere gli equivoci di fondo che permeano i termini di cui ci stiamo occupando.

In piena Seconda guerra mondiale – e come sempre durante le guerre – la propaganda doveva convincere amici e nemici che non fosse una “semplice” guerra di espansione territoriale ma fosse la lotta del bene contro il male.

Da quale parte fosse il bene e quale il male era ovvio per entrambe le parti, naturalmente. In questo quadro diventava un fattore antagonistico e di propaganda anche il sistema pubblico di tutela dei cittadini e dei lavoratori.

Il fascismo, fiero della sua “rivoluzione corporativa” metteva in risalto il superamento del sistema delle assicurazioni sociali di fine Ottocento con la previdenza e assistenza sociale costruita nella seconda metà degli anni '30 e gestita dai nuovi istituti previdenziali: l'Istituto Nazionale Fascista di Previdenza Sociale e l'Istituto Nazionale Fascista contro

gli Infortuni sul lavoro⁹⁹. Dall'altra parte nel 1941 prendeva vita la c.d. Carta Atlantica che si presentava come una dichiarazione congiunta angloamericana che prometteva di assicurare, con la vittoria, in tutti i Paesi, “*improved labour standards, economic advancement and social security*”.

Nello stesso periodo era stato commissionato a un economista liberale – direttore della LSE – un rapporto sul sistema di sicurezza sociale (*Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*) che fu pubblicato nel 1942 (un mese dopo la battaglia di El Alamein) e ampiamente divulgato non solo in Inghilterra ma anche – tradotto – nei Paesi nemici.

Il Rapporto Beveridge introduceva il concetto del *welfare state*: lo Stato doveva assicurare a tutti i cittadini di essere sollevati dalla condizione di bisogno.

Il sistema Beveridge, quindi, si allontanava decisamente dallo schema assicurativo bismarckiano: a differenza di quest'ultimo era universale, in quanto rivolto a tutti i cittadini e non solo ai lavoratori assicurati; con finanziamento a carico dello Stato (tramite tassazione generale), e non attraverso i contributi/premi assicurativi; verificando la condizione di bisogno (*means tests*), e non sulla base di un bisogno presunto.

Infine, e in connessione con la verifica della condizione di bisogno, il sistema di sicurezza sociale prometteva prestazioni che evitassero al cittadino di scendere al di sotto della *poverty line* ma, nel contempo, fossero in situazione di “less eligibility” per contrastare un azzardo morale (un qualunque lavoro sia da preferire rispetto alla prestazione).

In Italia il rapporto è stato tradotto utilizzando il termine “sicurezza sociale” e, da allora, la dottrina, con quel termine, intende un sistema di tipo beveridgiano contrapposto al sistema previdenziale/assicurativo inteso come sistema bismarckiano.

⁹⁹ IN(F)PS e IN(F)AIL sono costituiti nel 1933, la materia è rivista in modo omogeneo con il RD 4 ottobre 1935 n.1827 e con il Rdl 14 aprile 1939 n.636.

L'art.38 della Costituzione su cui si fonda il nostro Stato sociale, non ha esplicitamente preso una posizione su quale strada si dovesse seguire.

I lavori della Costituente ci mostrano chiaramente come, a fronte di un sistema di sicurezza sociale sicuramente più vicino allo schema di fondo dell'intera Costituzione, fosse contrapposta la difficoltà economica e organizzativa di introdurre da subito quel sistema.

L'articolo 38, quindi, lascia aperta la porta: richiama i termini di assistenza e di previdenza, ma li estranea dal contesto assicurativo, prevedendo il diritto alle prestazioni a tutti i cittadini e a tutti i lavoratori.

Senza entrare oltre nel merito e senza addentrarsi nelle diverse posizioni assunte dai singoli autori, si può dire che la questione dell'interpretazione dell'articolo 38 – e quindi dell'interpretazione della norma positiva e della giurisprudenza – è stata divisiva all'interno della dottrina, con Persiani che sosteneva l'indirizzo della sicurezza sociale e altri, come Valente Simi e la scuola maceratese, che sostenevano il perdurare della distinzione tra assistenza e previdenza: questo succedeva negli anni '60 e '70.

Quando Ferrari, sul Foro italiano del 1984 commenta la sentenza Piscitello – nella quale la CGCE disapplica la clausola di residenza (art.10 Reg.1408/1971) per una prestazione pensionistica non contribuiva – ha buon gioco nel qualificare la polemica sicurezza sociale vs. previdenza sociale come “obsoleta”.

E infatti la Corte di giustizia giunge a quella conclusione, considerando che la pensione sociale “prescinde da valutazioni individuali e discrezionali delle esigenze o delle situazioni personali” e quindi rientra tra le prestazioni ivs come genericamente previste dal Regolamento n. 1408/1971.

E, d'altra parte, la normativa europea, nella traduzione italiana, non distingue tra previdenza, assistenza e sicurezza sociale.

Si parla sempre di prestazioni di sicurezza sociale. Semmai il distinguo è fatto tra regimi professionali e regimi legali, intendendo come tali le prestazioni pagate direttamente o

indirettamente dal datore di lavoro o no. Ciò è talmente vero che la CGCE con sentenza 13/XI/2008 n.46, condannava l'Italia per aver stabilito diverse età di pensionamento per uomini e donne nel rapporto di lavoro alle dipendenze della PA e non aver, di conseguenza, rispettato l'art.141 CE (ora 157 TFUE); ma già la direttiva 86/378/CEE stabiliva la parità di trattamento in materia di regimi professionali di sicurezza sociale¹⁰⁰, mentre la direttiva 79/7/CEE consente, in materia di regimi legali di sicurezza sociale, di escludere dalla sua applicazione la fissazione del limite di età.

La Corte Costituzionale si è pronunciata alcune volte, risalenti nel tempo, in relazione alla questione (si veda Corte costituzionale n. 157 del 1980 e n. 85 del 1979) incidentalmente qualificando come principio di sicurezza sociale quello relativo all'art. 38, co. 1. Ma, come detto, il riferimento era figlio di un dibattito dottrinale sull'interpretazione dell'art.38 della Carta.

Negli ultimi decenni la questione è sempre meno frequentata e al livello giurisprudenziale non sembra potersi dire che ci sia un linguaggio tecnico consolidato in materia.

Spesso si trova la locuzione "sicurezza sociale" utilizzata come sinonimo di prestazioni rivolte a tutti i cittadini, ma non sempre, mentre nella normativa sovranazionale il termine viene genericamente utilizzato per indicare tutto il sistema di protezione sociale (di provenienza statale sia contributivo che non contributivo e di provenienza privatistica – fondi complementari).

¹⁰⁰ Sono considerati "regimi professionali di sicurezza sociale" i regimi non regolati dalla direttiva 79/7/CEE aventi lo scopo di fornire ai lavoratori, subordinati o autonomi, raggruppati nell'ambito di un'impresa o di un gruppo di imprese, di un ramo economico o di un settore professionale o interprofessionale, prestazioni destinate a integrare le prestazioni fornite dai regimi legali di sicurezza sociale o di sostituirsi ad esse, indipendentemente dal fatto che l'affiliazione a questi regimi sia obbligatoria o facoltativa.

L'interpretazione sammarinese dell'art. 18 della Convenzione contro le doppie imposizioni con l'Italia.

Riflessioni a margine della Circolare esplicativa della Segreteria di Stato per le Finanze e il Bilancio

di Amos Capicchioni, Collaboratore alla didattica, Università di San Marino

1. Breve introduzione

Lo scopo del presente contributo è quello di fare il punto su quale sia (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 dominante, dal momento che è stata fatta propria dalla Corte di Giustizia Tributaria di Rimini, nelle sentenze già citate (le n. 144 -145 del 2024).

Va premesso che quando parliamo di convenzioni per evitare le doppie imposizioni internazionali 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 redditi¹⁰¹.

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) ed all'interno di questo modello la disciplina prevista per pensioni è trattata all'art. 18.

¹⁰¹ V. Cecchetti, *Le convenzioni fiscali contro le doppie imposizioni. Il trattamento di dividendi, interessi e canoni nelle convenzioni stipulate dalla Repubblica di San Marino*, in *Identità Sammarinese*, 3, 2010, pag. 31.

2. 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)¹⁰² 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) 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 secondo cui le pensioni devono essere tassate nel Paese di residenza del contribuente.

Tuttavia, già nel commentario al modello OCSE del 2000, l'Organizzazione aveva posto l'attenzione sulla circostanza che molti Stati considerano le pensioni pubbliche come parte della loro legislazione di sicurezza sociale e sostengono di conseguenza che le pensioni debbano essere tassate nel Paese di origine, che è il Paese dal quale sono pagate.

Pertanto l'OCSE, già all'epoca, suggeriva l'opportunità di adottare un paragrafo addizionale all'art. 18 (da concordare fra i Paesi contraenti) che riconoscesse espressamente il diritto dello Stato di origine di tassare i pagamenti effettuati nell'ambito della legislazione di sicurezza sociale¹⁰³.

Così è avvenuto nel caso della Convenzione Italia-San Marino che, dopo aver introdotto una clausola di salvaguardia al secondo comma, al terzo comma stabilisce che:

¹⁰² Atti del Convegno "*La fiscalità sammarinese nei rapporti internazionali ed in particolare con l'Italia*", tenutosi il 29 maggio 2024 presso Banca Centrale della Repubblica di San Marino S.p.A., pag. 30.

¹⁰³ OECD Committee on Fiscal Affairs, *Model Tax Convention on Income and on Capital*, OECD Publishing, Paris, Vol. 1, 2000, pag. 379.

“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”.

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 Cremoni, “il terzo comma prevale sul primo e inverte il principio di tassazione”¹⁰⁴.

Giunti a questo punto della trattazione 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

¹⁰⁴ D. Bartolucci, *Pensioni ai residenti in Italia, urge chiarezza*, Fixing, 2023.

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"¹⁰⁵.

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 assunto 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

¹⁰⁵ *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.*

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 contribuente¹⁰⁶.

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"¹⁰⁷ ed ancora: "Varie

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ OECD (2000), *op. cit.*, pag. 382.

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” ¹⁰⁸.

Queste premesse permettono di comprendere meglio il portato della circolare in esame.

Abbiamo ricordato 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*

¹⁰⁸ OECD Committee on Fiscal Affairs, *Model Tax Convention on Income and on Capital*, OECD Publishing, Paris, Vol. 1-2, 2017, pag. 951.

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:

- a) le pensioni di anzianità (lavorativa), riconosciute ai cittadini in virtù di un piano pensionistico pubblico;
- b) le pensioni di vecchiaia;
- c) le prestazioni di disoccupazione, invalidità, maternità;
- d) le pensioni di reversibilità, malattia, assistenza sociale;
- e) le prestazioni a sostegno della famiglia effettuate da uno Stato o da enti pubblici appositamente istituiti”¹⁰⁹.

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

Tuttavia, il commentario¹¹⁰ 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

¹⁰⁹ OECD (2017), *op. cit.*, pag. 960.

¹¹⁰ OECD (2017), *op. cit.*, pag. 350.

quanto previste come obbligatorie nell'ambito della vigente legislazione sammarinese sulla sicurezza sociale.

Infine, per completezza, va ricordato 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 tali accordi risultano eccedenti rispetto al perimetro della nostra discussione scientifica 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.

3. Conclusioni

In conclusione, 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.

Simmetrie e divergenze tra tassazione del lavoro e delle pensioni in un contesto transfrontaliero

di Francesco Castro, Dottorando di ricerca, Università di Ferrara

1. Premesse

Il presente contributo mira a fornire una disamina della tassazione dei redditi di lavoro dipendente e delle pensioni, secondo quanto disposto dalla normativa domestica nonché da quella internazionale, e quindi con specifico riferimento agli artt. 15, 18 e 19 del Modello di convenzione contro le doppie imposizioni OCSE. L'obiettivo è quello di far emergere le simmetrie e le divergenze dei regimi impositivi previsti dalle suddette normative, soffermandosi principalmente sulle aree "grigie", ossia su quelle fattispecie caratterizzate da più nodi applicativi che richiedono le suddette norme, di non facile risoluzione, essendo variegata la tipologia di remunerazione per lavoro dipendente o a causa della cessione dello stesso ed il relativo nesso sinallagmatico delle prestazioni.

In generale, per meglio comprendere le simmetrie e le divergenze tra tassazione del lavoro e delle pensioni in un contesto transfrontaliero, occorre prendere le mosse dalla causa della remunerazione, per analizzare le diverse fattispecie giuridiche e reddituali in cui far ricadere il corrispettivo erogato per la prestazione di lavoro o a seguito della cessazione o quali altre forme di indennità o benefits erogati in un contesto *cross-border*.

2. La normativa domestica in materia di redditi di lavoro dipendente e di pensioni in contesti transfrontalieri

Sono redditi di lavoro dipendente quelli che derivano da rapporti aventi per oggetto la prestazione di lavoro, con qualsiasi qualifica, alle dipendenze e sotto la direzione di altri,

compreso il lavoro a domicilio quando è considerato lavoro dipendente secondo le norme della legislazione sul lavoro ¹¹¹. Secondo tale nozione, è evidente il collegamento della categoria reddituale con l'art. 2094 c.c. ¹¹² e dalle elaborazioni che, facendo leva su questa definizione, si traggono dalla giurisprudenza giuslavoristica.

La categoria dei redditi di lavoro dipendente è tuttavia ampliata dalla presenza di alcune ulteriori fattispecie reddituali, quali l'“equiparazione” e l'“assimilazione” ¹¹³.

Con il metodo dell'equiparazione sono considerati reddito di lavoro dipendente anche i redditi da pensione (in qualunque caso, anche se derivano da precedenti attività di lavoro autonomo o d'impresa) ¹¹⁴.

¹¹¹ Art. 49 del D.P.R. n. 917/1986.

¹¹² Secondo l'art. 2094 c.c. “È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore”.

¹¹³ T. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, 2024; G. Melis, *Manuale di diritto tributario*, 2024.

¹¹⁴ Con riferimento alle pensioni, invece, secondo quanto disposto dalla normativa domestica, si deve fare riferimento in via generale all'art. 49, comma 2, lettera a), del TUIR che stabilisce che costituiscono redditi di lavoro dipendente e sono, quindi, imponibili ai fini IRPEF, “le pensioni di ogni genere e gli assegni ad esse equiparate”. Sul piano giuridico, il fenomeno dell'equiparazione comporta l'ampliamento del presupposto tipico, estendendosi l'applicazione della disciplina anche a situazioni diverse da quella tipica. Ne segue che ai redditi da pensione, ai fini della tassazione, va applicato identico trattamento dei redditi di lavoro dipendente. Per altre, numerose fattispecie, rientranti anch'esse nella categoria dei redditi di lavoro dipendente, il legislatore ha invece utilizzato il criterio dell'assimilazione. In tali casi, la disciplina risente di alcune peculiarità, principalmente in punto di determinazione della base imponibile e di riconoscimento delle detrazioni d'imposta. Rientrano tra le principali figure di reddito assimilato al lavoro dipendente: (a) i compensi percepiti, entro i limiti dei salari correnti maggiorati, dai lavoratori soci delle cooperative; (b) le somme corrisposte a titolo di borse di studio o di addestramento professionale; (c) le remunerazioni dei sacerdoti; (d) le indennità, i gettoni di presenza e gli altri compensi corrisposti dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni per l'esercizio di pubbliche funzioni, ed i compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie e ai giudici di pace; (e) i redditi derivanti dai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, tra cui rientrano, quali fattispecie tipiche, sempreché non costituiscano oggetto di attività autonoma professionale, le erogazioni corrisposte in relazione all'ufficio di amministratore, sindaco o revisore di società, i compensi per la collaborazione a giornali e riviste, ecc.

Secondo la C.M. 23.12.1997 n. 326/E, par. 1.4, con le parole “le pensioni di ogni genere e gli assegni ad esse equiparati” si è inteso ricomprendere “anche tutti quegli emolumenti dovuti dopo la cessazione di un'attività che trovano genericamente la loro causale in un rapporto diverso da quello di lavoro dipendente, come, ad esempio, le pensioni erogate ai professionisti o agli artigiani, le pensioni di invalidità eccetera, nonché quelle di reversibilità”.

Il reddito di lavoro dipendente è inoltre tassato secondo il principio di cassa e con l'applicazione pressoché generalizzata della tassazione alla fonte, nelle forme della ritenuta, nel periodo d'imposta nel quale il medesimo è percepito. Ad eccezione di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 51, per il quale si considerano percepite nel periodo d'imposta anche le somme corrisposte dai datori di lavoro entro il giorno 12 del mese di gennaio del periodo d'imposta successivo a quello cui si riferiscono.

Ai fini della determinazione dell'ammontare imponibile, l'art. 51, al comma 1, stabilisce il principio della c.d. "onnicomprensività".

Per effetto di questa disposizione assumono rilevanza "tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro".

Da quest'ultima espressione, che riconduce la rilevanza reddituale delle somme percepite dal dipendente al rapporto di lavoro latamente considerato, si deduce che il reddito imponibile non è soltanto quello derivante dal lavoro effettivamente svolto, ma anche quello che si collega ad esso, sia pure indirettamente. Assumono quindi rilevanza le erogazioni al lavoratore delle indennità di malattia, di quelle di maternità, le erogazioni a titolo di sussidio, ecc.

Dal principio di onnicomprensività si evince, inoltre, la rilevanza ai fini della tassazione non solo dei redditi monetari, ma anche di quelli in natura (dei "valori in genere"). Ed è in relazione ad essi che la casistica registra con frequenza il fenomeno dei c.d. *fringe benefits*, ossia di vantaggi in genere riconosciuti al lavoratore dal datore di lavoro, oppure riconosciuti ai familiari del lavoratore, che acquistano per quest'ultimo rilevanza reddituale, quale reddito di lavoro dipendente, in base al valore "normale", e cioè al valore di mercato del beneficio conseguito. Come infatti ha avuto modo di precisare la giurisprudenza di legittimità, mentre la retribuzione è strettamente connessa, in virtù del

Il Commentario OCSE tende ad ampliare la definizione di "pensione": non solo le pensioni pagate ad ex lavoratori dipendenti ma anche quelle pagate ad altri beneficiari (ad es. superstite coniuge, compagni o figli di dipendenti); non solo pagamenti periodici ma anche il pagamento forfettario o una tantum.

vincolo sinallagmatico che qualifica il rapporto di lavoro subordinato, con la prestazione lavorativa, il concetto di derivazione dal rapporto di lavoro, contenuto nella norma tributaria (art. 51 TUIR) prescinde dal suddetto sinallagma ed individua pertanto non solo tutto quanto può essere concettualmente inquadrato nella nozione di retribuzione, ma anche tutti quegli altri introiti del lavoratore subordinato, in denaro o natura, che si legano causalmente con il rapporto di lavoro (e cioè derivano da esso), nel senso che l'esistenza del rapporto di lavoro costituisce il necessario presupposto per la loro percezione da parte del lavoratore subordinato ¹¹⁵.

Quale correttivo del principio di onnicomprensività che si è appena richiamato, il comma 2 dell'art. 51 detta una serie di esclusioni della rilevanza reddituale dei compensi, anche in natura, percepiti dal lavoratore. Ciò secondo due direttrici alternative di fondo.

Secondo la prima, deve trattarsi normalmente di vantaggi riconosciuti alla generalità o a categorie dei dipendenti dell'impresa (quindi, benefici non a carattere individuale), normalmente rispondenti a finalità di rilevanza sociale.

Tra queste esclusioni di imponibilità, a parte la non rilevanza reddituale dei contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro in ottemperanza alle disposizioni di legge, rientrano anche i contributi di assistenza sanitaria; le somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro, anche in mensa gestita da terzi o di ticket restaurant; le prestazioni di servizi di trasporto; le somme o i servizi erogati dal datore di lavoro per la frequenza degli asili nido dei figli del dipendente.

¹¹⁵ Cass. 30 settembre 2021, n. 26510, che ha applicato questo principio a proposito dell'imponibilità tributaria delle mance erogate al lavoratore da terzi. Da ultimo, e con riferimento al regime fiscale applicabile alle mance, l'art. 1, commi da 58 a 62 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), ha introdotto un'imposta sostitutiva del 5% sulle mance percepite dal personale impiegato nel settore ricettivo e di somministrazione di alimenti e bevande.

In alternativa, se si tratta di vantaggi di carattere individuale, essi devono essere funzionali a soddisfare specifiche esigenze del lavoratore ¹¹⁶.

Passando ad un contesto internazionale, ai sensi dell'articolo 23 del TUIR, ai fini dell'applicazione dell'IRPEF nei confronti dei soggetti non residenti, si considerano prodotti nel territorio dello Stato:

1. [...] c) i redditi di lavoro dipendente prestato nel territorio dello Stato, compresi i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 50; [...].

2. Indipendentemente dalle condizioni di cui alle lettere c), d), e) f) del comma 1 si considerano prodotti nel territorio dello Stato, se corrisposti dallo Stato, da soggetti residenti nel territorio dello Stato o da stabili organizzazioni nel territorio stesso di soggetti non residenti:

b) i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente di cui alle lettere c), c-bis), f), h), h-bis), i) e l) del comma 1 dell'articolo 47; [...].

In base all'ordinamento tributario interno, dunque, le pensioni sono attratte a tassazione in Italia per il solo fatto di essere erogate dallo Stato, da soggetti residenti nel territorio dello Stato o da stabili organizzazioni nel territorio stesso di soggetti non residenti. Tuttavia, la normativa italiana deve essere coordinata con le disposizioni internazionali contenute nelle convenzioni contro le doppie imposizioni applicabili nel caso di specie.

¹¹⁶ Tra queste ultime tipologie di erogazione: le indennità percepite per le trasferte e le missioni del dipendente fuori del territorio comunale, nei limiti dell'importo giornaliero previsto dalla norma; le spese di trasloco, in caso di trasferimento del luogo di lavoro del lavoratore.

3. La normativa convenzionale in materia di redditi di lavoro dipendente e di pensioni in contesti transfrontalieri

Come noto, il Modello OCSE rappresenta il principale riferimento internazionale per la stipula delle convenzioni bilaterali volte a evitare la doppia imposizione sui redditi prodotti da soggetti che operano in contesti transnazionali. Gli articoli 15, 18 e 19 disciplinano, rispettivamente, i redditi da lavoro dipendente, le pensioni private e le remunerazioni pubbliche.

La logica sottesa è quella di una chiara ripartizione della potestà impositiva tra lo Stato di residenza del contribuente e lo Stato fonte del reddito.

In particolare, l'art. 2 del modello OCSE definisce le imposte a cui si applicano i trattati negoziati sulla base del modello. Il metodo di applicazione della imposizione non è irrilevante, persino le sovrattasse possono essere ricomprese.

Le tasse previste possono anche includere le cosiddette imposte sui salari (*wage taxes*) o specifiche imposte sulle plusvalenze, sempre che siano citate esplicitamente nell'art. 2. Non sono inclusi, invece, i contributi sociali; essi non sono considerati imposte perché, diversamente dalle imposte che sono pagamenti obbligatori senza una contropartita, essi implicano la corresponsione di indennità, pensioni o prestazioni in natura.

Ciò posto, l'articolo 15 OCSE stabilisce il principio generale secondo cui i redditi da lavoro dipendente sono imponibili nello Stato in cui è effettivamente svolta l'attività lavorativa, salvo specifiche eccezioni legate alla durata della permanenza e alla sede del datore di lavoro. La norma, come osservato dalla dottrina, risponde alla finalità di garantire equità nella tassazione e certezza nelle relazioni fiscali internazionali¹¹⁷. Invece, le remunerazioni, diverse dalle pensioni, pagate da uno Stato contraente o da una sua suddivisione politica o amministrativa o da un suo ente locale a una persona fisica, in

¹¹⁷ A. Dragonetti, *Manuale di fiscalità internazionale*, 2019.

corrispettivo di servizi resi a detto Stato o a detta suddivisione od ente, sono imponibili soltanto in detto Stato.

Tuttavia, tali remunerazioni sono imponibili soltanto nell'altro Stato contraente se i servizi vengono resi in questo Stato e la persona fisica è un residente di questo Stato che: (i) ha la nazionalità di questo Stato; o (ii) non è divenuto residente di questo Stato al solo scopo di rendervi i servizi (art. 19 - "Funzioni pubbliche").

Per quanto concerne le pensioni, l'articolo 18 OCSE prevede, come regola generale, l'imposizione esclusiva nello Stato di residenza del beneficiario, tranne specifiche deroghe previste da convenzioni bilaterali. Questo principio trova riscontro nella Convenzione tra Italia e San Marino, dove le pensioni maturate in relazione a un impiego cessato sono tassate esclusivamente nello Stato di residenza del beneficiario, salvo il caso particolare delle pensioni corrisposte nell'ambito della sicurezza sociale, imponibili nello Stato erogatore.

La comparazione con altre convenzioni bilaterali può risultare utile per evidenziare differenti approcci nella regolamentazione della potestà impositiva. Ad esempio, la Convenzione Italia - Svizzera presenta un modello simile a quello adottato con San Marino, attribuendo generalmente allo Stato di residenza del percettore la potestà esclusiva di tassazione delle pensioni private. Tuttavia, emergono differenze sostanziali nel trattamento delle pensioni integrative e delle indennità corrisposte alla cessazione del rapporto di lavoro, che sono talvolta considerate imponibili nello Stato in cui l'attività lavorativa è stata svolta ¹¹⁸.

Analogamente, la Convenzione Italia - Stati Uniti adotta un criterio misto, prevedendo in via generale l'imposizione nello Stato di residenza ma contemplando eccezioni

¹¹⁸ M. Barassi, *La tassazione in Italia delle pensioni svizzere riconducibili al secondo pilastro*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 4 aprile 2022; R. Lancia, *Reddito da lavoro dipendente e doppia imposizione internazionale: il credito per le imposte assolate all'estero spetta anche in caso di omessa presentazione della dichiarazione in Italia*, in *Labor*, Pacini, 20 dicembre 2021; G. D'Alesio, *Il trattamento fiscale della pensione nel quadro di un sistema di sicurezza sociale: la corretta interpretazione della norma convenzionale*, in *Dir. Prat. Trib.*, 3, 2015.

significative per alcune categorie di pensioni pubbliche e remunerazioni collegate a funzioni governative. Questa flessibilità riflette la necessità di adattare le regole convenzionali a specifici contesti bilaterali, in quanto le convenzioni bilaterali devono necessariamente riflettere peculiarità economiche e normative delle relazioni internazionali tra i singoli Stati contraenti ¹¹⁹.

Ebbene, esistono inoltre diverse categorie reddituali residuali che possono applicarsi in costanza di rapporto di lavoro che tuttavia prevedono regole diverse rispetto a quelle sopra citate, a titolo esemplificativo: l'art. 16 del Modello OCSE disciplina i compensi e gettoni di presenza; l'art. 17 del Modello OCSE i compensi per artisti e sportivi; l'art. 20 del Modello OCSE i compensi per professori, insegnanti e ricercatori; l'art. 21 la tassazione di compensi per studenti e apprendisti; fino ad arrivare all'art. 27 per le remunerazioni degli agenti diplomatici e funzioni consolari.

Le diverse soluzioni normative e le diverse casistiche brevemente esposte evidenziano la complessità e la varietà degli approcci adottati nel diritto tributario internazionale, sottolineando l'importanza di una conoscenza approfondita delle singole convenzioni e dei relativi orientamenti giurisprudenziali per una corretta e consapevole interpretazione della normativa fiscale transfrontaliera.

4. Le pensioni tra previdenza pubblica e previdenza integrativa: implicazioni fiscali

La distinzione tra previdenza pubblica e previdenza integrativa assume rilevanza cruciale nella determinazione del regime fiscale applicabile alle pensioni in contesti transfrontalieri. La previdenza pubblica, generalmente obbligatoria e gestita da enti previdenziali statali, è qualificata come “sicurezza sociale” e, in base all'art. 18 del

¹¹⁹ Le comparazioni con Stati europei, quali la Germania o la Francia, evidenziano ulteriori differenze: ad esempio, mentre in Germania prevale una rigida applicazione della tassazione nello Stato di residenza, in Francia sono frequenti deroghe convenzionali che permettono allo Stato fonte di conservare una significativa potestà impositiva sui redditi derivanti da pensioni maturate in contesti lavorativi transfrontalieri.

Modello OCSE, attribuisce ordinariamente la potestà impositiva allo Stato di residenza del beneficiario. Tuttavia, qualora si tratti di prestazioni corrisposte direttamente da uno Stato o da enti di diritto pubblico, si può configurare l'applicazione dell'art. 19, che riserva l'imposizione allo Stato erogante, come accade, ad esempio, per alcune pensioni ex INPDAP.

Nel caso della previdenza integrativa, invece, i profili si fanno più complessi. Trattandosi di strumenti a capitalizzazione volontaria, gestiti da soggetti privati (fondi pensione, assicurazioni), la qualificazione giuridica del reddito erogato varia in funzione del tipo di prestazione (rendita o capitale) e del regime giuridico e fiscale previsto dallo Stato della fonte e da quello di residenza. In Italia, il trattamento fiscale delle prestazioni derivanti da forme pensionistiche complementari è stato recentemente riformato, in senso tendenzialmente favorevole al contribuente, con l'introduzione di un'aliquota sostitutiva ridotta e il riconoscimento del principio della neutralità fiscale (artt. 17 e 19 del TUIR).

Tali aspetti sollevano interrogativi di coordinamento nei rapporti internazionali: ad esempio, una rendita erogata da un fondo pensione tedesco a un residente italiano può essere qualificata come "pensione" nel primo Stato, ma non necessariamente nel secondo, generando così divergenze interpretative.

La Convenzione Italia - San Marino, nel distinguere tra pensioni di sicurezza sociale e pensioni integrative, riflette questa esigenza di chiarezza e coordinamento, attribuendo allo Stato di residenza del beneficiario l'imposizione principale, ma lasciando spazio a margini di flessibilità laddove le pensioni siano erogate da soggetti pubblici o con finalità previdenziali generali.

5. Le indennità di fine rapporto e i *fringe benefits*: criticità e coordinamento

Un ulteriore ambito di complessità riguarda le indennità corrisposte alla cessazione del rapporto di lavoro, tra cui l'indennità di fine rapporto (TFR) e le indennità equipollenti riconosciute all'estero. In ambito domestico, il TFR è assoggettato a una tassazione separata, secondo quanto previsto dagli artt. 17 e 19 del TUIR.

Tuttavia, nel contesto internazionale, l'individuazione del corretto trattamento tributario di tali somme dipende dalla qualificazione giuridica attribuita dalle convenzioni internazionali. Nel Modello OCSE, l'art. 15 non disciplina espressamente le indennità di fine rapporto, generando incertezza in merito alla loro inclusione tra i redditi da lavoro dipendente oppure tra le pensioni ex art. 18. La prassi prevalente, anche secondo i Commentari OCSE ¹²⁰, è quella di considerare tali indennità come parte della retribuzione differita e quindi tassabili, in linea di principio, nello Stato di svolgimento dell'attività lavorativa, salvo diverso accordo bilaterale ¹²¹.

Per quanto concerne i *fringe benefits*, il trattamento tributario risulta influenzato dalla loro natura accessoria e dalla connessione al rapporto di lavoro. In Italia, sono imponibili secondo l'art. 51 del TUIR, nella misura in cui costituiscono un arricchimento patrimoniale per il dipendente. Nel contesto internazionale, si applica generalmente l'art. 15 del Modello OCSE, con tassazione nello Stato della prestazione. Tuttavia, casi concreti – come l'uso promiscuo di autoveicoli aziendali, benefit in natura concessi da società estere o *stock option* – pongono delicati problemi di valutazione e attribuzione, specie in presenza di mobilità transfrontaliera del lavoratore.

In conclusione, la corretta qualificazione delle indennità e dei *fringe benefits* richiede una valutazione combinata delle norme interne, delle disposizioni convenzionali e della prassi interpretativa, al fine di evitare fenomeni di doppia imposizione o di elusione fiscale.

¹²⁰ Commentario all'art. 15 del Modello contro le doppie imposizioni OCSE, 2017.

¹²¹ Le motivazioni per le quali sembra preferibile applicare l'articolo 15 del modello OCSE sono descritte da P. Ludovici, in *Il regime impositivo...* cit., pag. 121 e ss. Alle stesse conclusioni giunge la Cassazione, Sez. I, nella sentenza 28 settembre 1998/21 novembre 1998, n. 11780 anche se in sede applicativa effettua una lettura contraddittoria della norma convenzionale e perviene, così, ad una conclusione infondata. Si veda, ancora, P. Ludovici, *op. cit.*, pag. 124 e ss. La tesi dell'applicabilità dell'articolo 15 è confortata anche dalla risoluzione 12 febbraio 1999, n. 22/E, in cui il Ministero ha espresso l'avviso che le ritenute sul trattamento di fine rapporto possano essere considerate al fine del calcolo del credito d'imposta per il lavoro marittimo, sempreché tale trattamento sia maturato con riferimento al periodo d'imbarco e di iscrizione della nave nel registro internazionale. In tal senso, cfr. R. Betti, *Il trattamento tributario dei redditi di lavoro dipendente prestato all'estero*, in *il fisco*, 26, 2000, pag. 8832; V. Ficari, *Le modifiche al regime fiscale del lavoro dipendente prestato all'estero*, in *Boll. Trib.*, 14, 2000, pag. 1067.

È essenziale, in tale contesto, valorizzare il ruolo dei Commentari OCSE, della giurisprudenza e delle interpretazioni rese dalla dottrina nazionale ed europea ¹²².

6. Un recente caso sammarinese: la sentenza n. 944 del 2023 della Corte di Giustizia Tributaria di II Grado dell'Emilia-Romagna

Una recente pronuncia della Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado dell'Emilia-Romagna (sent. n. 944/2023) offre un esempio emblematico delle difficoltà interpretative legate al credito per imposte estere in presenza di franchigie specifiche per i redditi da lavoro dipendente in ambito transfrontaliero.

Nel caso di specie, una contribuente italiana, lavoratrice frontaliera presso San Marino, aveva indicato nella dichiarazione italiana il reddito netto, dopo applicazione della franchigia prevista dalla normativa sammarinese, pari a € 6.700, per il periodo d'imposta 2012. L'Agenzia delle Entrate aveva ridotto il credito d'imposta spettante, applicando l'art. 165, comma 10, TUIR, in quanto il reddito estero avrebbe concorso solo parzialmente alla formazione del reddito complessivo.

La Corte ha rigettato l'appello dell'Amministrazione finanziaria, richiamando anche la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 9/E/2015 che esclude l'applicazione del co. 10 in ipotesi di determinazione analitica del reddito di lavoro estero, perciò secondo cui nel caso in cui il reddito prodotto all'estero concorra parzialmente alla formazione del reddito complessivo, anche l'imposta estera andrebbe ridotta in misura corrispondente. Ha chiarito che la nozione di "parziale concorso" va riferita non alla percentuale del reddito estero dichiarato rispetto a quello lordo, bensì alla presenza o meno di altri redditi concorrenti prodotti in Italia.

¹²² M. Piazza, *Guida alla fiscalità internazionale*, Milano, 2004; R. Cordeiro Guerra, *Diritto tributario internazionale. Istituzioni*, Padova, 2012; P. Pistone, *Diritto tributario internazionale*, 2017.

I giudici di prime cure accoglievano il ricorso (con compensazione delle spese) sulla base del fatto che il reddito prodotto all'estero dalla contribuente era l'unico percepito e, pertanto, viene a costituire il suo reddito complessivo, senza ulteriori concorsi, così da escludere l'applicabilità dell'art. 165, comma 10 del TUIR.

Secondo la Corte di secondo grado, dunque, in mancanza di altri redditi, l'importo dichiarato, anche se ridotto per effetto della franchigia, costituisce il reddito complessivo della contribuente, rendendo pienamente spettante il credito d'imposta estero, senza proporzionalità alcuna. Ciò rivela un'interpretazione letterale della norma: laddove il termine "parziale" non è riferito all'importo di quanto dichiarato, ma al fatto che al reddito complessivo possa concorrere un reddito di altra natura prodotto in Italia che si vada a sommare al reddito estero.

Tale decisione si inserisce in una linea interpretativa volta a rafforzare la certezza del diritto per i lavoratori frontalieri e a prevenire soluzioni penalizzanti per effetto di meccanismi formali, valorizzando l'intento agevolativo della norma speciale e il principio di capacità contributiva.

7. Conclusioni

Nel contesto sammarinese, la sentenza n. 144 del 2024 della Corte di Giustizia Tributaria di Rimini ha offerto chiarimenti in materia di qualificazione delle pensioni erogate a ex frontalieri italiani, riconoscendo la prevalenza della qualificazione previdenziale rispetto all'origine territoriale del reddito, e promuovendo un'interpretazione sistematica della Convenzione tra Italia e San Marino.

L'evoluzione giurisprudenziale italiana in materia di tassazione dei redditi da lavoro e delle pensioni in contesti transfrontalieri ha prodotto un quadro ricco di interpretazioni spesso divergenti, che riflettono la complessità e la frammentarietà della normativa e la sua interazione con i trattati internazionali. La combinazione tra disciplina interna, convenzioni bilaterali, prassi interpretative e principi costituzionali e sovranazionali impone un approccio integrato, volto a garantire la certezza del diritto, a prevenire la

doppia imposizione e a scongiurare disparità di trattamento tra contribuenti nazionali e transfrontalieri.

La qualificazione reddituale, la distinzione tra previdenza pubblica e integrativa, nonché l'inquadramento delle indennità *post-lavorative* rimangono aree di criticità da affrontare anche in chiave prospettica.

In questo senso, l'evoluzione della giurisprudenza e il ruolo della prassi amministrativa non possono limitarsi a una funzione applicativa, ma devono farsi promotori di letture sistemiche che valorizzino i principi di capacità contributiva, uguaglianza e affidamento legittimo.

In parallelo, è auspicabile una rinnovata attenzione del legislatore, anche in sede pattizia, per i profili oggi più controversi, come la fiscalità delle pensioni integrative estere o delle indennità corrisposte da soggetti multinazionali, ma anche per tutte quelle forme di remunerazione in natura riconducibili o meno al nesso sinallagmatico con la prestazione di lavoro.

Per concludere, lungi dall'essere materia di mera tecnica tributaria, la fiscalità transfrontaliera dei redditi da lavoro e da pensione tocca direttamente i diritti fondamentali e i valori dell'integrazione europea. È quindi compito del giurista, del giudice e del decisore pubblico promuovere soluzioni che riflettano una visione coerente, equa e orientata alla tutela dei contribuenti in mobilità.

Equità fiscale e modelli di tassazione delle pensioni per lavoratori frontalieri: criticità, armonizzazione normativa e il caso Italia - San Marino

di Paola Costanza De Pascalis, Dottoranda di ricerca, Università di Bari “Aldo Moro”

1. Premessa

La complessità ermeneutica legata alla tassazione delle pensioni dei lavoratori frontalieri rappresenta un tema al centro dell’odierno dibattito nazionale, europeo ed internazionale¹²³. L’evoluzione degli scenari economici, politici e sociali e la crescente mobilità professionale dei singoli lavoratori, hanno fatto sì che sempre più persone acquisiscano diritti pensionistici nel Paese in cui lavorano, pur risiedendo fiscalmente altrove. Tuttavia, tali novità fanno emergere le lacune e le incongruenze dei modelli impositivi tradizionali, rendendo imprescindibile un’analisi delle possibili soluzioni per un’armonizzazione più efficace dei sistemi fiscali.

Alla luce di ciò, la necessità di prevenire fenomeni di doppia imposizione o, al contrario, di doppia non imposizione, impone un ripensamento delle convenzioni bilaterali e delle strategie di coordinamento tra Stati, al fine di garantire equità fiscale e certezza del diritto per i contribuenti.

2. Gli attuali modelli di tassazione delle pensioni dei lavoratori frontalieri

Le modalità di imposizione fiscale applicabili alle pensioni dei lavoratori frontalieri dipendono fortemente dalle convenzioni bilaterali stipulate tra gli Stati coinvolti e dalle

¹²³ P. Pistone, *Diritto tributario europeo*, Torino, 2018; R. Cordeiro Guerra, *Diritto tributario internazionale. Istituzioni*, Padova, 2012, 125 ss.

disposizioni normative interne di ciascun Paese. In tale contesto, si delineano differenti schemi di tassazione, ciascuno caratterizzato (anche) da specifiche implicazioni in termini di equità e neutralità fiscale. Uno dei modelli maggiormente diffusi prevede che le pensioni siano tassate esclusivamente nel Paese di residenza del beneficiario¹²⁴: tale principio, sancito dall'articolo 18 del Modello di Convenzione Fiscale elaborato dall'OCSE, si rivela particolarmente vantaggioso per i lavoratori frontalieri, in quanto consente di evitare il rischio di tassazioni concorrenti e garantisce una maggiore stabilità nell'imposizione fiscale stabilendo una chiara attribuzione della potestà impositiva e limitando i fenomeni di doppia imposizione.

Un ulteriore approccio adottato da alcuni ordinamenti giuridici prevede che le pensioni siano assoggettate a imposizione nello Stato in cui è stata svolta l'attività lavorativa che ha generato il diritto alla prestazione pensionistica. Tale modello – particolarmente diffuso per le pensioni pubbliche o per determinate categorie di lavoratori – si fonda sul principio della territorialità del reddito e sul concetto di fonte¹²⁵ garantendo una distribuzione del gettito fiscale tra gli Stati interessati, sebbene possa generare situazioni di disparità qualora i regimi impositivi siano significativamente differenti.

Oltre ai due modelli tradizionali precedentemente illustrati, esistono anche soluzioni intermedie che prevedono una tassazione concorrente tra il Paese della fonte e quello di residenza, con eventuali misure di compensazione. Inoltre, in alcuni casi, gli Stati stipulano accordi specifici per regolamentare in modo dettagliato la fiscalità delle pensioni

¹²⁴ In base a tale approccio, il Paese in cui il pensionato risiede detiene la competenza esclusiva nella tassazione dei redditi pensionistici, mentre il Paese in cui è stata svolta l'attività lavorativa non esercita alcuna forma di imposizione su tali somme. Cfr. F. Tesaurò, *Istituzioni di diritto tributario. Parte speciale*, Utet, Milano, 2018, 391; K. Vogel, *On Double Taxation Conventions*, The Hague – London – Boston, 1997, 229.

¹²⁵ Un esempio significativo è rappresentato dall'accordo in vigore tra Italia e Svizzera: in base a tale convenzione, le rendite erogate dall'Assicurazione Vecchiaia e Superstiti (AVS) svizzera ai pensionati residenti in Italia sono soggette a una ritenuta alla fonte del 5% in Svizzera, esentandole da ulteriori obblighi fiscali in Italia. Per un approfondimento si rinvia a M. Barassi, *La tassazione in Italia delle pensioni svizzere riconducibili al secondo pilastro*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 4 aprile 2022; A. Contrino, *La convenzione fra l'Italia e la Svizzera contro le doppie imposizioni*, in *Le convenzioni dell'Italia in materia di imposte su reddito e patrimonio*, a cura di C. Garbarino, Milano, 2002, 855 ss.

dei lavoratori frontalieri, tenendo conto delle particolari esigenze socio economiche di ciascun contesto¹²⁶.

L'adozione di modelli misti o di soluzioni ad *hoc* risponde all'esigenza di contemperare gli interessi fiscali degli Stati coinvolti con la tutela dei diritti dei pensionati frontalieri, garantendo la prevedibilità dell'imposizione fiscale.

3. Le criticità della tassazione delle pensioni per lavoratori frontalieri

A fronte dell'analisi in atto, è opportuno osservare come una delle maggiori criticità nell'ambito della tassazione delle pensioni dei lavoratori frontalieri risieda nella distinzione tra il criterio della residenza fiscale e quello della fonte del reddito. La complessità di tale dicotomia deriva – ancora una volta – dai differenti approcci adottati dai singoli ordinamenti giuridici nazionali, i quali, risultando spesso fortemente divergenti, generano situazioni di incertezza fiscale.

Se in alcuni casi l'assenza di un coordinamento adeguato tra i diversi regimi fiscali può determinare fenomeni di doppia imposizione, ossia la tassazione dello stesso reddito in entrambi gli Stati coinvolti, in altri, laddove nessuno dei due Stati eserciti un'effettiva

¹²⁶ Un esempio emblematico è costituito proprio dalla Convenzione contro le doppie imposizioni sottoscritta tra l'Italia e San Marino, entrata in vigore il 23 ottobre 2013. Al suo interno sono stabiliti specifici accordi bilaterali per la tassazione dei redditi da lavoro dei frontalieri, estesi anche alle pensioni che vengono disciplinate con un meccanismo di imposizione concorrente al fine di garantire la tassazione definitiva nello Stato di residenza del pensionato.

In tale scenario, l'Italia applica la propria normativa fiscale ai redditi pensionistici percepiti a San Marino da soggetti fiscalmente residenti in Italia, assicurando una disciplina uniforme e prevedibile per i contribuenti. Attualmente, l'accordo stabilisce che le pensioni dei frontalieri italiani maturate a San Marino sono tassabili esclusivamente in Italia, come Paese di residenza del beneficiario. Sebbene questa soluzione sembri efficace per evitare doppie imposizioni, rimangono alcune problematiche legate alle diverse aliquote fiscali applicate nei due Stati, che possono portare a differenze nella tassazione effettiva tra frontalieri e residenti. La normativa prevede, infatti, regole di tassazione che, sebbene mirino a evitare la doppia imposizione, possono ancora dar luogo a situazioni di incertezza per i pensionati che hanno maturato diritti pensionistici in un Paese ma risiedono fiscalmente nell'altro. In questo contesto, la giurisprudenza europea ha fornito elementi di chiarificazione, soprattutto in termini di parità di trattamento e non discriminazione fiscale.

potestà impositiva sul reddito pensionistico, possono verificarsi casi di doppia non imposizione.

Inoltre, nel caso specifico dei lavoratori frontalieri, il mancato coordinamento tra i sistemi fiscali nazionali può generare numerose problematiche non solo per i contribuenti ma anche per le amministrazioni fiscali. Infatti, le incertezze interpretative possono comportare oneri fiscali eccessivi per il pensionato, il quale si trova a dover fronteggiare richieste di pagamento da parte di più giurisdizioni. Al contempo, tali ambiguità possono agevolare fenomeni di arbitraggio fiscale, ossia un'ottimizzazione indebita della tassazione mediante la scelta strategica della residenza fiscale al fine di beneficiare del regime più favorevole.

Questi fenomeni, se non adeguatamente regolamentati, possono tradursi in una riduzione della base imponibile per alcuni Stati e, di conseguenza, in un'alterazione degli equilibri fiscali e concorrenziali tra i diversi mercati e giurisdizioni coinvolte. Per far fronte a queste criticità, appare essenziale un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati e un continuo aggiornamento delle convenzioni internazionali sulla doppia imposizione.

L'armonizzazione dei criteri di residenza e fonte del reddito, unitamente a meccanismi efficaci di scambio di informazioni, rappresenta una strategia fondamentale per garantire una tassazione equa e prevedibile, minimizzando le incertezze e le distorsioni che caratterizzano l'attuale sistema.

Possibili soluzioni per la coerenza tra normative nazionali e Convenzioni internazionali

Come si è potuto desumere, l'attuale frammentazione normativa in materia di tassazione delle pensioni dei lavoratori frontalieri evidenzia la necessità di soluzioni in grado di garantire maggiore certezza del diritto e una ripartizione equa della potestà impositiva.

In tale prospettiva, diverse strategie possono essere adottate per ridurre i conflitti normativi e promuovere un sistema fiscale più armonizzato ed equo. Una delle soluzioni più efficaci potrebbe consistere nell'inserimento, all'interno delle Convenzioni contro la doppia imposizione, di specifiche clausole dedicate alla fiscalità delle pensioni dei lavoratori frontalieri. Tali disposizioni potrebbero chiarire in modo inequivocabile il

criterio di allocazione della potestà impositiva, stabilendo quale Stato abbia il diritto di tassare i redditi pensionistici e con quali modalità. Inoltre, l'adozione di norme dettagliate potrebbe prevenire i conflitti di residenza fiscale e ridurre i casi di doppia imposizione o di doppia non imposizione, garantendo una maggiore equità impositiva per i contribuenti.

Un altro passo verso una maggiore coerenza fiscale a livello internazionale potrebbe risiedere nell'adozione di definizioni e regole comuni in materia di residenza fiscale e fonte del reddito. Infatti, si è potuto constatare come la mancanza di criteri uniformi in questi ambiti rappresenti una delle principali cause di incertezza per i lavoratori frontalieri e per le amministrazioni fiscali. A tal proposito, una maggiore convergenza normativa tra gli Stati, eventualmente promossa da organismi sovranazionali come l'OCSE o l'Unione Europea, consentirebbe di ridurre le ambiguità interpretative e di rafforzare la stabilità del quadro fiscale internazionale.

Ancora, un ulteriore strumento funzionale alla mitigazione del rischio di doppia imposizione potrebbe essere derivare dall'applicazione del credito d'imposta per le imposte pagate all'estero, infatti, attraverso questo meccanismo, il lavoratore pensionato potrebbe dedurre dalle imposte dovute nel proprio Stato di residenza gli importi già versati nel Paese della fonte del reddito pensionistico. Questo sistema, se adeguatamente strutturato, garantirebbe una distribuzione più equa del carico fiscale tra le giurisdizioni coinvolte, fornendo maggiore tutela ai contribuenti.

A fronte di quanto osservato, l'elaborazione di soluzioni coordinate tra gli Stati, fondate su convenzioni bilaterali maggiormente dettagliate, sull'armonizzazione delle normative e sull'implementazione di efficaci meccanismi di compensazione fiscale, costituisce un presupposto imprescindibile per il superamento delle criticità che attualmente caratterizzano la tassazione delle pensioni dei lavoratori frontalieri.

Gli insegnamenti della giurisprudenza nella tutela della parità di trattamento: verso una nuova armonizzazione?

Recentemente anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha preso parte al dibattito sul tema, ribadendo l'importanza di adottare un approccio teleologico nell'interpretazione delle convenzioni fiscali, al fine sia di garantire una protezione effettiva dei diritti pensionistici sia di promuovere la neutralità fiscale. Tale orientamento mira a superare approcci meramente formali alle normative fiscali internazionali, privilegiando invece un'interpretazione che tenga conto degli obiettivi sottesi agli accordi bilaterali e multilaterali in materia tributaria.

In particolare, si può osservare come nella causa C-27/23, la CGUE abbia enfatizzato la necessità di assicurare che i lavoratori frontalieri non subiscano trattamenti discriminatori rispetto ai residenti del Paese di residenza. A fronte di tale assunto se il Paese della fonte riconosce determinati benefici fiscali ai propri residenti, tali vantaggi devono essere estesi anche ai lavoratori frontalieri non residenti, evitando disparità di trattamento che potrebbero compromettere il principio di equità fiscale. Inoltre, la garanzia di una parità di trattamento contribuisce a consolidare un sistema fiscale più armonizzato, coerente con i principi di libertà di circolazione e non discriminazione sanciti dal diritto dell'Unione Europea.

La medesima impostazione è stata seguita anche dalla giurisprudenza nazionale, come dimostrato dalla sentenza n. 144/2024 della Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Rimini.

In tale decisione, il giudice ha adottato un approccio teleologico per fornire un'interpretazione delle norme fiscali in grado di tutelare i diritti dei pensionati, garantendo che il sistema tributario non dia luogo a fenomeni di doppia imposizione non giustificata. Questo orientamento si inserisce in una prospettiva più ampia volta a promuovere una maggiore giustizia fiscale, specialmente in contesti complessi come quello della mobilità transfrontaliera dei lavoratori.

Alla luce di queste pronunce, emerge con sempre maggiore chiarezza la necessità di un'interpretazione delle convenzioni fiscali guidata da una valutazione pratica degli obiettivi perseguiti dagli strumenti internazionali di coordinamento fiscale.

Rilievi conclusivi

La tassazione di tali redditi frontalieri richiede un coordinamento preciso tra normative nazionali e convenzioni internazionali per evitare doppie imposizioni e discriminazioni dei singoli contribuenti.

Il caso Italia-San Marino, seppur con le relative specificità, evidenzia l'efficacia di accordi specifici mentre la giurisprudenza recente enfatizza la necessità di interpretazioni che favoriscano equità e coerenza. Per risolvere le criticità evidenziate, appare fondamentale potenziare gli accordi bilaterali e multilaterali per evitare la doppia imposizione, con regole più chiare sulla ripartizione della potestà impositiva; adottare criteri uniformi di residenza fiscale per pensionati frontalieri, con un maggiore allineamento tra le normative nazionali e i principi OCSE e integrare le attuali convenzioni fiscali con gli orientamenti giurisprudenziali europei, al fine di garantire un'applicazione conforme ai principi di equità fiscale.

L'armonizzazione delle normative e l'applicazione di un approccio interpretativo volto alla tutela dei diritti pensionistici possono contribuire significativamente alla riduzione delle criticità esistenti e alla promozione di un sistema fiscale più coerente. Infatti, solo un approccio improntato alla cooperazione internazionale potrà garantire un assetto fiscale più equo e prevedibile, in grado di rispondere in modo adeguato alle sfide poste dalla crescente mobilità lavorativa e dalle attuali dinamiche di integrazione economica su scala globale.

La Fiscalità delle pensioni transfrontaliere nella giurisprudenza tributaria di merito

di Valentina Passadore, Dottoranda di ricerca, Università di Ferrara

1. Premessa introduttiva

Se fosse possibile scegliere dove vivere, la maggior parte delle persone non avrebbe dubbi. Spesso, soprattutto per motivi lavorativi, un soggetto è obbligato ad allontanarsi dal proprio Stato di origine e dai propri affetti per periodi brevi o lunghi, stabilendo in altri luoghi la propria vita.

In Italia, e all'interno dell'Unione Europea, per ovvie ragioni geografiche, ci sono soggetti (c.d. lavoratori frontalieri¹²⁷), che vivono e lavorano a cavallo tra due Stati.

E' naturale, per tali soggetti, nel momento in cui cessano la propria attività lavorativa per godere della pensione porsi il problema del dove questo provento verrà assoggettato a tassazione¹²⁸.

La giurisprudenza, attraverso l'interpretazione delle Convenzioni contro le doppie imposizioni, offre un importante aiuto per dare una risposta alle domande.

¹²⁷ Il lavoro frontaliero è regolato all'articolo 1, lettera b, del regolamento n. 1408/71/CEE)". Per i Paesi dello SEE (Spazio economico europeo) e per la Svizzera la norma di riferimento è l'art. 65 del Regolamento 883/2004 del 29 aprile 2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

¹²⁸ F. Roccagliata, *La Suprema Corte ci ripensa: chi lavora (solo) all'estero è tassato (pure) qua*, Corr. Trib., 2024, p. 603 ss.

2. I lavoratori frontalieri

Il lavoratore frontaliero è definito all'art. 1, lettera b, del Regolamento n. 1408/71/CEE come "... quel cittadino che lavora in uno Stato UE, ma risiede in un diverso Stato confinante nel quale rientra giornalmente o almeno con cadenza settimanale" ¹²⁹.

Tale definizione è stata fatta propria dal legislatore nazionale sia a fini previdenziali che di sicurezza sociale¹³⁰. Risulta fondamentale rilevare che la definizione esatta del fenomeno è differente nei vari Stati in relazione alla Convenzione contro le doppie imposizioni stipulata dai Paesi con la Repubblica italiana.

Nella Convenzione Italia - San Marino (Legge 19 luglio 2013, n. 88) il fenomeno è sancito al paragrafo 4 del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione, mentre con la Svizzera (Legge del 23 dicembre 1978, n. 943) il lavoro transfrontaliero è previsto all' articolo 15 paragrafo 4 della Convenzione.

A fini fiscali, il lavoratore frontaliero è considerato residente in Italia e quindi soggetto ad imposizione secondo il principio del worldwide income taxation¹³¹, restando esposto al rischio di doppia tassazione, qualora anche lo Stato della fonte eserciti la propria potestà

¹²⁹ Articolo 1, lettera b, del regolamento n. 1408/71/CEE. La definizione di lavoro frontaliero offerta dall' art 1, lettera b del regolamento n. 1408/71 viene presa ad "esempio" dai vari Stati. La definizione esatta varia in relazione alla relativa Convenzione contro le doppie imposizioni. Per un approfondimento sul tema si veda E. Addari, *Regimi di Attrazione Fiscale e Territorio Proposte, Opportunità e Sfide per gli espatriati emiliano-romagnoli*, Napoli, 2023, p.13-17.

¹³⁰ In ambito nazionale i lavoratori frontalieri sono quelle persone residenti in Italia che svolgono un'attività di lavoro dipendente, in via esclusiva e continuativa, alle dipendenze di un datore di lavoro estero e che quotidianamente si recano in paesi confinanti quali Francia, Svizzera, Austria, Slovenia e San Marino o in paesi limitrofi come il Principato di Monaco. Per un approfondimento sul tema si vedano, M. Bernasconi, D. Negrini, F. Amaddeo, *L'Accordo sui frontalieri del 1974 sotto esame*, *Novità fiscali*, 2020, p. 402-420; G. Molo, *Assistenza amministrativa e scambio delle informazioni nell'Accordo sui frontalieri*, *Novità fiscali*, 2021, p. 21-24. Si deve ricordare che il Commentario al Modello OCSE all'art. 18 par. 28 definisce "sicurezza sociale" come 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 ridurre l'impatto finanziario di eventi quali disoccupazione, invalidità, malattia o morte.

¹³¹ Si veda, per un approfondimento "Imposte sul reddito all'estero"; in https://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad/index_en.htm, sito visitato il 18 ottobre 2024.

impositiva sul reddito di lavoro percepito¹³². La disciplina varia, a seconda dello Stato estero coinvolto, in applicazione della relativa Convenzione contro le doppie imposizioni¹³³ che può prevedere in alternativa una forma di tassazione concorrente o la tassazione esclusiva in favore dello Stato di residenza, o di quello della fonte.

In ambito nazionale, ai sensi dell'art. 1 co. 175 della l. 147/13, il reddito da lavoro dipendente del frontaliere concorre a formare il reddito complessivo IRPEF del medesimo, fatta salva l'applicazione della c.d. "franchigia di esenzione", da cui discende l'esclusione dalla base imponibile di un importo stabilito per legge (attualmente pari ad € 7.500,00).

In caso di tassazione concorrente, trova applicazione il credito d'imposta per le imposte versate all'estero di cui all'art. 165 del TUIR¹³⁴.

3. Le convenzioni contro le doppie imposizioni: brevi cenni

La dimensione globalizzata dell'economia ha favorito l'intensificarsi di scambi internazionali e la mobilità di persone da un Paese all'altro¹³⁵, contribuendo però a creare problemi di doppia imposizione e ad accentuare i rischi di evasione fiscale.

¹³² E. Addarii, *Regimi di Attrazione Fiscale e Territorio Proposte, Opportunità e Sfide per gli espatriati emiliano-romagnoli*, op. cit.

¹³³ Su tema si vedano E. De Mita, *Principi di diritto tributario*, Milano, 2011, p. 17 ss.; L. Carpentieri, R. Lupi, D. Stevanato, *Il diritto tributario nei rapporti internazionali*, Milano, 2003.; C. Garbarino, *La tassazione del reddito transnazionale*, Padova, 1990 p. 78 ss.; S. Aldovisi *Doppia imposizione*, in *Fiscalità internazionale*, Milano, 2011 p. 26; P. Adonnino, *Doppia imposizione*, Roma, 1989, p. 46; A. Miraulo, *Doppia imposizione internazionale*, Varese, 1990, p. 8-11, 47.

¹³⁴ Con la Risoluzione n. 38/E/2017 l'Amministrazione finanziaria ha chiarito che la quantificazione del credito d'imposta spettante deve essere determinato in base alle disposizioni dell'art. 165, co. 10 del TUIR, secondo cui se il reddito da lavoro dipendente concorre solo parzialmente alla formazione del reddito complessivo italiano, l'imposta estera accreditabile deve essere ridotta in misura corrispondente.

¹³⁵ M.R. Ferrarese *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000, p. 14-25; S. Strange *Chi governa l'economia mondiale?*, Bologna, 2010, pp. 37 ss.; I. Wallerstein, *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Bologna, 2001, p. 89 ss.

Negli anni l'Italia per dirimere tali fenomeni ha stipulato più di cento Convenzioni, generalmente conformi al Modello OCSE¹³⁶ con tutti gli Stati membri dell'Unione Europea e con molti altri stati o territori esteri.

Le Convenzioni per evitare le doppie imposizioni¹³⁷ sono trattati internazionali con i quali i Paesi contraenti regolano l'esercizio della propria potestà impositiva al fine di eliminare le doppie imposizioni sui redditi e/o sul patrimonio dei rispettivi residenti. Esse delimitano l'operatività delle norme interne col fine di eliminare la doppia imposizione¹³⁸, esse non erodono la potestà impositiva statale: pongono in essere infatti una forma di autolimitazione secondo logiche di ripartizione interstatale degli imponibili e dell'imposta.

Tale assetto esprime una consensuale ripartizione degli imponibili ad opera degli Stati contraenti, ciascuno dei quali rinuncia all'esercizio di una parte della propria sovranità impositiva, a condizioni di reciprocità. Tanto che, a fronte dell'inadempimento di uno dei due stati contraenti, la reazione tipica dello Stato adempiente, è la "sospensione" dei benefici convenzionali nei riguardi dei soggetti "appartenenti" alla collettività dello Stato inadempiente¹³⁹.

¹³⁶ Per un approfondimento sul tema si veda, F. Cirielli, N. Colangelo, L. Galeazzi, *I rapporti internazionali*, Milano 1997, p. 121 ss.

¹³⁷ Le convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni, obbediscono a istanze di massimizzazione del reddito nazionale reale acquisibile a tassazione in ciascuno stato, nella convinzione che ciò accresca l'efficienza nell'allocazione delle risorse nell'economia internazionale ed il reddito reale distribuibile tra gli Stati. In questi termini, E. Lancellotti, *Accordi internazionali in materia tributaria*, in Enc. Giur. Treccani; A. Fantozzi, K. Vogel, *Doppia imposizione internazionale*, Torino, 1990, pp.162 e ss.

¹³⁸ La motivazione è data dal fatto che il prelievo del tributo avviene sempre e solo in base alla legge interna, talché non è prospettabile l'ipotesi che metterebbe capo ad una fattispecie di ultrattività spaziale della norma tributaria che la legge tributaria di uno stato prevalga rispetto alla legge tributaria dello stato contraente.

¹³⁹ G. Morelli, *Controversia Internazionale Interpretativa*, in Riv. int., 1969, pp. 15-18.

Tra gli Stati con cui l'Italia ha stipulato una Convenzione contro le doppie imposizioni vi sono la Repubblica di San Marino (l. 88 del 19 luglio 2013) e la Confederazione Svizzera (l. 943 del 23 dicembre 1978)¹⁴⁰.

Le due convenzioni sono speculari¹⁴¹, ma risulta fondamentale ricordare che in materia di pensioni nella seconda non è presente l' art. 18 comma 3 che prevede “ *Fatte salve le disposizioni del paragrafo 2 dell'articolo 19¹⁴², 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*”.

¹⁴⁰ Legge 23 dicembre 1978 n. 943: Convenzione tra la Repubblica italiana e la confederazione Svizzera per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio.

Il Protocollo aggiuntivo alla convenzione contro le doppie imposizioni Italia - San Marino introduce un criterio di tassazione concorrente disponendo che: «*In relazione alle disposizioni dell'art. 15, per quanto concerne la tassazione di lavoro dipendente dei lavoratori frontalieri residenti in Italia, i due Stati contraenti convengono di applicare il sistema di tassazione concorrente, con tassazione definitiva nello Stato di residenza. La Repubblica Italiana assoggetterà a tassazione il reddito lordo dei lavoratori frontalieri residenti in Italia conseguito nella Repubblica di San Marino con le modalità che saranno stabilite con legge ordinaria. La legge ordinaria potrà determinare una quota del reddito lordo dei lavoratori frontalieri esente da imposta in Italia. In questo caso, la quota residua sarà imponibile con applicazione delle aliquote vigenti calcolate con riferimento all'intero reddito*».

Per quanto riguarda la Svizzera, la convenzione previgente prevedeva che la tassazione avvenisse solo nello Stato della fonte. Per effetto del Protocollo sottoscritto nel dicembre 2020 è ora prevista l'imposizione concorrente tra Italia e Svizzera, in base alla quale il reddito erogato dal datore di lavoro elvetico è assoggettato a tassazione in Svizzera in misura pari all'80% delle imposte sui redditi nazionali, con successivo riconoscimento del credito d'imposta da parte dell'Italia.

¹⁴¹ P. Valente, *Convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni*, Milano, 2012, p. 386 ss.

¹⁴² L'art. 19 comma 2 prevede invece, in deroga alle disposizioni del paragrafo 1, che le pensioni e altre remunerazioni analoghe versate da o con fondi creati da uno Stato contraente o una sua suddivisione politica o una sua autorità locale ad un privato per i servizi resi a tale Stato o a tale sono imponibili soltanto in tale Stato. Tuttavia, tali pensioni e altre retribuzioni analoghe sono imponibili solo nell'altro Stato contraente se la persona fisica è residente e cittadino di tale Stato. Per pagamenti analoghi si devono intendere: le pensioni di anzianità (lavorativa), riconosciute ai cittadini in virtù di un piano pensionistico pubblico; le pensioni di vecchiaia; le prestazioni di disoccupazione, invalidità, maternità; le pensioni di reversibilità, malattia, assistenza sociale; le prestazioni a sostegno della famiglia effettuate da uno Stato o da enti pubblici appositamente istituiti.

4. Ruolo della giurisprudenza nell'interpretazione delle convenzioni internazionali

Le Convenzioni bilaterali per evitare le doppie imposizioni hanno carattere giuridico ambivalente, essendo trattati internazionali che vincolano gli Stati contraenti, operando contemporaneamente sul piano internazionale e interno¹⁴³.

Nella loro qualità di strumenti di diritto internazionale pubblico, tali Convenzioni devono essere interpretate in conformità dei principi ermeneutici che gli interpreti sono tenuti ad applicare in forza del diritto internazionale pubblico, cristallizzati agli articoli 31, 32 e 33 della Convenzione di Vienna¹⁴⁴ sul diritto dei trattati¹⁴⁵.

Tali principi ermeneutici devono essere applicati anche dal giudice nazionale che si confronti con l'interpretazione di una Convenzione bilaterale per evitare le doppie imposizioni ratificata e resa esecutiva in Italia, stante il dovere imposto dall'articolo 117 della Costituzione¹⁴⁶ che obbliga il legislatore ordinario a conformarsi agli obblighi internazionali di matrice pattizia¹⁴⁷, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento

¹⁴³ G. Melis, *L'interpretazione del diritto tributario europeo e internazionale*, in C. Sacchetto (a cura di), *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, Torino, 2011, p. 8; S. Bariatti, *L'interpretazione delle convenzioni internazionali di diritto uniforme*, Padova, 1986, p. 119.

¹⁴⁴ Articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna, sul diritto dei trattati, conclusa a Vienna il 23 maggio 1969 e alla quale l'Italia ha aderito ma che, in forza della riconosciuta natura consuetudinaria degli stessi (riconosciuta sia dalla dottrina internazionalistica che dalla Corte Internazionale di Giustizia) sono applicabili anche alle convenzioni concluse da Stati che non hanno ratificato la Convenzione di Vienna.

Per un approfondimento sul tema si vedano: S. Torres Bernardez, *Interpretation of treaties by the International Court of Justice following the adoption of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, in G. Hafner (a cura di), *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldler – in honour of his 80th birthday*, L'Aja, 1998, p. 721 ss; e le sentenze della Corte Internazionale di Giustizia: 21 novembre 1991, causa *Arbitral Award of 31 July 1989 (Guinea-Bissau v. Senegal)*, par. 48; 11 settembre 1992, causa *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador v. Honduras)*, par. 38; 3 febbraio 1994, causa *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya v. Chad)*, par. 41; 15 febbraio 1995, causa *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, par. 33; 27 giugno 2001, causa *LaGrand (Germany v. United States of America)*, par. 101.

¹⁴⁵ P. Arginelli, C. Innamorato, *The Interaction between Tax Treaties and Domestic Law: An Issue of Constitutional Legitimacy*, European Taxation, 2008, 6, p. 299 ss.

¹⁴⁶ L'art 117 Cost. stabilisce "potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

¹⁴⁷ Nell'ordinamento italiano, l'obbligo di applicare i principi ermeneutici codificati dagli articoli 31, 32 e 33 della Convenzione di Vienna costituisce un corollario del generale principio di prevalenza delle norme

comunitario e dagli obblighi internazionali. L'obbligo, imposto al legislatore dal dettato costituzionale, di rispettare i vincoli derivanti dagli impegni internazionali assunti dall'Italia, tra i quali rientrano quelli scaturenti dalla conclusione e dell'entrata in vigore di convenzioni bilaterali per evitare le doppie imposizioni, perderebbe significato, restando relegato su un piano meramente formale ed astratto, se la concreta attuazione di tali convenzioni avvenisse, ad opera dell'amministrazione finanziaria e della giurisprudenza nazionali, attraverso un'interpretazione delle disposizioni convenzionali che si discosta da quella derivante dall'applicazione dei principi ermeneutici imposti dal diritto internazionale consuetudinario e dalla Convenzione di Vienna¹⁴⁸.

5. Segue - I principi ermeneutici codificati dalla Convenzione di Vienna e la loro applicazione alle Convenzioni contro le doppie imposizioni

I principi ermeneutici codificati dagli articoli 31, 32 e 33 della Convenzione di Vienna operano una sintesi dei canoni interpretativi individuati antecedentemente alla posizione

costituzionali su quelle ricavabili dalla legislazione ordinaria e del connesso obbligo di interpretare in senso costituzionalmente orientato le disposizioni legislative al fine evitare un'antinomia con le norme di rango costituzionale.

¹⁴⁸ P. Arginelli, *Riflessioni sull'interpretazione delle convenzioni bilaterali per evitare le doppie imposizioni conformi al Modello OCSE*. Riv. dir. trib., 2016 p.180 ss.

della stessa dalla dottrina internazionalistica¹⁴⁹, ossia quello dell'interpretazione testuale¹⁵⁰, dell'interpretazione soggettiva¹⁵¹ e dell'interpretazione teleologica¹⁵².

In precedenza la dottrina internazionalistica attribuiva un ruolo primario al testo del trattato che costituiva il punto di partenza del processo interpretativo¹⁵³, ma nel sistema elaborato dalla Convenzione, la preminenza del testo non è assoluta, poiché ai termini e alle espressioni impiegati deve essere posto il significato, ordinario o speciale, che appare ragionevole ritenere che le parti abbiano inteso assegnare loro sulla base di una valutazione complessiva degli elementi testuali ed extratestuali individuati dagli articoli sopra citati, tra i quali rivestono rilievo l'oggetto e lo scopo della Convenzione ed il contesto in cui i termini e le espressioni sono impiegati (analisi teleologica e sistematica)¹⁵⁴.

¹⁴⁹ H. L. A. Hart, *Il concetto di diritto*, 1961, traduzione italiana a cura di Mario A. Cattaneo, Torino, 2002. Cfr. A. Ross, *Diritto e giustizia*, 1958, Torino, 2001. Si veda anche, A. Sinagra, P. Bargiacchi, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, p. 156; B. Conforti, *Diritto internazionale*, Milano, 2005, p. 35.

¹⁵⁰ Secondo tale canone ermeneutico, il testo del trattato è considerato l'espressione autentica delle intenzioni delle parti convenute e l'obiettivo preminente dell'interprete è quello di delucidare il significato del testo.

¹⁵¹ Tale canone ermeneutico muove dal presupposto che la volontà delle parti è un elemento soggettivo, distinto dal testo del trattato, per concludere che l'obiettivo dell'interprete è quello di portare alla luce tale volontà facendo ricorso ad ogni pertinente strumento di interpretazione (oltre al testo), come, ad esempio, i lavori preparatori.

¹⁵² Secondo tale canone ermeneutico, l'oggetto e lo scopo del trattato rappresentano la guida fondamentale che l'interprete deve seguire, anche nei casi in cui gli stessi sembrano travalicare le intenzioni delle parti contraenti come espresse nel testo del trattato.

¹⁵³ La centralità del testo nel processo ermeneutico era peraltro già stata riconosciuta dall'Istituto di Diritto Internazionale, dalla Corte Internazionale di Giustizia e dalla Corte Permanente di Giustizia Internazionale. Come rilevato dalla Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite: "*The starting point of interpretation is the elucidation of the meaning of the text, not an investigation ab initio into the intentions of the parties. The Institute of International Law adopted this—the textual—approach to treaty interpretation. [...] Moreover, the jurisprudence of the International Court contains many pronouncements from which it is permissible to conclude that the textual approach to treaty interpretation is regarded by it as established law. In particular, the Court has more than once stressed that it is not the function of interpretation to revise treaties or to read into them what they do not, expressly or by implication, contain*".

¹⁵⁴ Si veda R. Gardiner, *Treaty Interpretation*, Oxford, 2008, p.144.

Gli effetti pratici del sistema interpretativo elaborato dalla Convenzione di Vienna sono duplici.

Da un lato, viene “generalmente riconosciuto che un'interpretazione che non emerge dal testo non può essere accettata, per quanto plausibile possa essere alla luce delle circostanze, a meno che il mancato rispetto di tale interpretazione non conduca a un risultato manifestamente irragionevole”¹⁵⁵.

Dall'altro, si riconosce il fatto che le interpretazioni elaborate partendo dal testo della Convenzione sono, nella maggior parte dei casi, tanto numerose e difformi che il testo non appare, di per sé, sufficiente a risolvere tutti i dubbi ermeneutici. Pertanto, esso, oltre ad essere interpretato in modo che se ne valorizzi la sistematicità, lo scopo e l'oggetto, deve essere integrato da elementi extratestuali. Tale necessità di integrazione (individuata agli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna) si manifesta anche con riferimento all'esigenza, per l'interprete, di valutare l'eventuale irragionevolezza dei risultati interpretativi ai quali è pervenuto muovendo dal testo della Convenzione, dal momento che la ragionevolezza di una interpretazione può essere efficacemente valutata soltanto ove esista un parametro di giudizio che tenga conto di tutti gli elementi utili al fine di determinare la probabile comune volontà delle parti contraenti¹⁵⁶.

¹⁵⁵ R. H. Berglin, *Treaty Interpretation and the Impact of Contractual Choice of Forum Clauses on the Jurisdiction of International Tribunals: the Iranian Forum Clause Decisions of the Iran-United States Claims Tribunal*, Texas International Law Journal, 1986, p. 44.

¹⁵⁶ Il sistema interpretativo delineato dalla Convenzione di Vienna non può essere ridotto ad un approccio di interpretazione testuale, dal momento che un'accurata analisi degli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna e la rassegna della giurisprudenza che ha applicato i suddetti articoli evidenzia con chiarezza che gli elementi tipizzanti i tre canoni interpretativi sopra richiamati (testuale, soggettivo e teleologico) coesistono in tale sistema e interagiscono strettamente tra loro. S. Torres Bernardez, *Interpretation of treaties by the International Court of Justice following the adoption of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, op. cit., p.121.

La Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite ha coniato la metafora del “crogiolo” si veda Yearbook of the International Law Commission, 1966-II, 95, paragrafo 4 e p. 219- 210; si veda anche R. Gardiner, *Treaty Interpretation*, Oxford, 2008, p. 9 e 10.

L'interpretazione, come definita dalla Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, deve essere un “crogiolo”¹⁵⁷, ossia deve far convergere tutti i mezzi di interpretazione a disposizione e non solo del testo, amalgamandoli in modo omogeneo.

6. La giurisprudenza di merito: le sentenze - CGT di Roma 9022/2024 e CGT di Rimini 144/2024.

Come descritto nel paragrafo precedente, il giudice nazionale nei casi in cui ci sia in gioco l'applicazione di una Convenzione deve interpretare il testo in conformità agli artt. 31, 32 e 33 della Convenzione di Vienna.

In questa sede verranno brevemente analizzate due sentenze in materia di tassazione delle pensioni transfrontaliere che hanno richiesto l'utilizzo, per la soluzione della controversia, delle norme delle Convenzioni contro le doppie imposizioni applicabili, ma, hanno portato i giudici a soluzioni differenti a causa di un diverso approccio ermeneutico, essendo l'interpretazione un'arte e non una scienza esatta ¹⁵⁸.

La prima pronuncia, la n.9022/2024 è stata presa dalla Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Roma.

I fatti in causa vedevano un contribuente ricorrere ai giudici capitolini a causa di un avviso di accertamento con cui l'Agenzia delle Entrate ha disconosciuto la sua residenza fiscale in Svizzera per l'anno 2016. In base a tale disconoscimento, l'ufficio ha tassato la pensione erogata dall'Italia (mentre prima naturalmente la stessa era stata assoggettata a tassazione in Svizzera).

¹⁵⁷ La Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite ha coniato la metafora del “crogiolo” si veda Yearbook of the International Law Commission, 1966-II, 95, paragrafo 4 e p. 219- 210; si veda anche R. Gardiner, *Top. cit.*, p. 9 e 10..

¹⁵⁸ P. Calamandrei, *Elogio ai giudici scritto da un avvocato*, Milano, 1939, p. 29.

Il contribuente, che si era trasferito nello Stato elvetico dal 2014, aveva fornito prove a sostegno della sua effettiva residenza nel paese quali: l'iscrizione all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero¹⁵⁹), documentazione relativa alla proprietà della casa oltre confine, i contratti di utenza e i consumi elettrici nel paese elvetico.

I giudici hanno rigettato il ricorso del contribuente affermando che l'articolo 49, comma 2, lettera a) del TUIR stabilisce che costituiscono redditi di lavoro dipendente e sono, quindi, imponibili ai fini IRPEF, "le pensioni di ogni genere e gli assegni ad esse equiparate", ove percepiti da un soggetto non residente, esse devono considerarsi prodotti in Italia e come tali, sono soggetti a tassazione in Italia se corrisposti dallo Stato, da soggetti residenti nello Stato e da stabili organizzazioni nel territorio da soggetti non residenti ai sensi dell'articolo 23, comma 2, lettera a) del TUIR¹⁶⁰.

La normativa interna deve essere coordinata con le disposizioni internazionali contenute nelle Convenzioni contro le doppie imposizioni, nel caso di specie occorre far riferimento all'art. 19 della Convenzione tra la Repubblica Italiana e la Confederazione Svizzera¹⁶¹.

La disposizione sopra richiamata prevede che affinché il trattamento pensionistico erogato dallo Stato italiano a favore di un cittadino italiano residente in Svizzera sia soggetto a imposizione in Italia devono sussistere congiuntamente le seguenti condizioni:

Che la pensione sia erogata da uno Stato, dalle sue suddivisioni politiche o amministrative o da un suo ente locale, direttamente o mediante fondi costituiti da tali enti;

¹⁵⁹ L'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.) è stata istituita con legge 27 ottobre 1988, n. 470.

¹⁶⁰ Art. 23, comma 2, lettera a) del TUIR, si veda D. Settembre, *Va tassata in Italia la pensione all'italiano residente in Svizzera*, in Sole 24 ore supplemento on line, 7 ottobre 2024.

¹⁶¹ Le remunerazioni, comprese le pensioni, pagate da uno Stato contraente o da una sua suddivisione.

politica o amministrativa o da un suo ente locale, oppure ancora da una persona giuridica o da un ente autonomo di diritto pubblico di detto Stato, sia direttamente sia mediante prelevamento da un fondo speciale, a una persona fisica che ha la nazionalità di detto Stato a titolo di servizi resi presentemente o precedentemente, sono imponibili soltanto nello Stato contraente da dove provengono dette remunerazioni.

Che la stessa sia erogata come corrispettivo di un'attività resa ad uno Stato, alle sue suddivisioni politiche o amministrative o ai suoi enti locali.

Nel caso in esame entrambe le condizioni sono soddisfatte dato che l'ente che eroga la pensione è l'INPS¹⁶² e il ricorrente ha prestato servizio presso l'INAIL (ente pubblico), come avvocato.

Non può essere applicata neanche la limitazione posta dal comma.2 dell'art. 19 della Convenzione che prevede, in via residuale l'applicazione del regime di tassazione esclusiva delle pensioni pubbliche nello Stato di residenza del contribuente, solo se il soggetto abbia acquisito la nazionalità Svizzera, non assumendo rilievo in tal caso il mantenimento della nazionalità dello Stato della fonte. Nel caso in esame la parte ha documentato di avere inoltrato la richiesta di naturalizzazione volta ad ottenere la nazionalità Svizzera solo nel mese di aprile 2024, di fatto non avendo la nazionalità Svizzera ma solo la residenza al ricorrente non può applicarsi le limitazioni di cui al comma. 2 dell'art. 19 citato.

Il secondo caso ha ad oggetto la sent. n.144/2024 della CTG di Rimini in cui i giudici hanno offerto, a differenza dei colleghi di Roma, un'interpretazione conforme agli articoli della Convenzione di Vienna già a più riprese richiamati in precedenza. Nella motivazione della sentenza, infatti, si rileva che la decisione è sia conforme al testo ma, sono stati valutati elementi testuali ed extratestuali.

I fatti in causa vedono in qualità di ricorrente un pensionato frontaliere ex lavoratore nella Repubblica di San Marino. Questo proponeva opposizione al disconoscimento da parte dell'Amministrazione finanziaria del riconoscimento del credito d'imposta per imposte pagate all'estero e portate in detrazione nella propria dichiarazione tributaria.

¹⁶² Ente pubblico non economico istituito dallo Stato che eroga e liquida gli emolumenti pensionistici aventi natura previdenziale e assistenziale a favore tanto dei dipendenti pubblici che privati.

La pensione percepita veniva erogata dall'Ente pensionistico della Repubblica di San Marino (ISS) a fronte dei contributi obbligatori versati in costanza di rapporto di lavoro subordinato svolto per un datore di lavoro ubicato nel citato paese.

I Giudici di Rimini hanno dichiarato l'infondatezza dell'assunto dell'Ufficio, e, grazie a una lettura "completa" delle norme della Convenzione contro le doppie imposizioni (legge n. 88 del 2013), hanno affermato che è vero che l'art. 19 nel caso di specie non trova applicazione ma deve applicarsi l'art. 18 della Convenzione rubricato "Pensioni", in particolare il comma 3 (non presente nella Convenzione Italia- Svizzera), ponendo attenzione anche alla circolare esplicativa 7/2/2014/1713 d.F.R.¹⁶³. Questa chiarisce in modo esaustivo che se è l'Ente sammarinese ad erogare le prestazioni pensionistiche esso deve operare la ritenuta a titolo d'imposta ai sensi dell'art. 101 co. 2 della L. n. 166/2013.

7. Conclusioni

La problematica della doppia imposizione in cui sono incappate alcune decine di pensionati ex frontalieri è sicuramente un tema caldo nel nostro Paese, dove migliaia di persone ogni anno si spostano per lavorare in paesi vicini.

Le sentenze in parola danno lo spunto per riflettere su come la giurisprudenza possa dirimere la controversia e influenzare le decisioni future.

¹⁶³ Rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 18 par. 3 della Convenzione contro le doppie imposizioni Italia-San Marino prestazioni pensionistiche, in quanto previste come obbligatorie nell'ambito della vigente legislazione sammarinese sulla sicurezza sociale: - le pensioni corrisposte dall'Istituto per la Sicurezza Sociale sammarinese ("ISS") ai residenti italiani, ivi comprese le pensioni di reversibilità ai superstiti e le pensioni di reversibilità; - le pensioni di Stato, e, in generale tutte le pensioni corrisposte e obbligatorie in virtù di disposizione normativa sammarinese, ivi comprese le pensioni corrisposte ai superstiti e le pensioni di reversibilità.

L'orientamento giurisprudenziale riminese, conforme ai canoni ermeneutici posti dalla Convenzione di Vienna, va accolto positivamente in quanto dona sia un punto di chiarezza per molti pensionati frontalieri, ma nello stesso tempo offre lo spunto per riflettere sul ruolo del giudice.