

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

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.