



La Proposta di Riforma Fiscale di San Marino L'evoluzione del binomio “trasparenza-competitività”

di Piergiorgio Valente^(*), Luca Beccari^(**) e Salvatore Mattia^(***)

L'intensa attività svolta dalla Repubblica di San Marino dal 2009 per l'allineamento del proprio ordinamento ai nuovi *standards* di trasparenza e scambio di informazioni condivisi dalla comunità internazionale rende necessaria un'azione di riforma della vigente normativa fiscale sammarinese.

1. Premessa

Trascorso un ventennio dall'ultima riforma dell'ordinamento tributario concernente le imposte dirette, il Governo sammarinese ha individuato, fra gli obiettivi prioritari di intervento, quello di una **riforma del sistema tributario**, al fine di soddisfare una serie di bisogni diversi nell'ambito del nuovo scenario economico e sociale del Paese.

L'esigenza, da una parte, di assicurare alla Repubblica di San Marino maggiori entrate in grado di garantire l'equilibrio tra la finanza pubblica e il mantenimento dello Stato Sociale, e quella, dall'altra, di accentuare i profili di competitività, equità ed efficienza del sistema, hanno po-

sto il Governo sammarinese di fronte ad una sfida importante che – nell'ambito del più ampio progetto di ridefinizione di un nuovo modello di sviluppo del Paese – assume un carattere strategico di rilievo.

Benché la **leva fiscale** non sia l'unico motore dello sviluppo, una ridefinizione del quadro normativo tributario può creare le premesse affinché l'economia sammarinese possa progredire verso il superamento delle criticità esistenti, le quali hanno frenato la crescita del Paese ed alimentato un clima di incertezza sul futuro.

L'intensa attività svolta dalla Repubblica di San Marino nell'ultimo biennio per l'allineamento del proprio ordinamento ai nuovi **standards di trasparenza e scambio di informazioni** condivisi dalla comunità internazionale rende particolarmente necessario l'intervento sulla vigente normativa fiscale sammarinese¹.

¹ Gli *standards* internazionali di trasparenza e scambio di informazioni sono stati sviluppati dal *Global Forum on Transparency and Exchange of Information* dell'OCSE con l'obiettivo di fornire un parametro unico e condiviso per le convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni (n. 3600) concluse dagli Stati membri e non membri dell'OCSE. Essi possono considerarsi quali criteri internazionali di sussistenza della cooperazione tra Stati in ambito fiscale. Tali *standards* implicano, secondo la definizione fornita dall'OCSE:

- lo scambio di informazioni su richiesta qualora le stesse siano “prevedibilmente rilevanti” per l'applicazione della legislazione nazionale;
- il superamento del limite a tale scambio rappresentato dal segreto bancario;

^(*) Consigliere del Ministro delle Finanze della Repubblica di San Marino per la fiscalità internazionale.

^(**) Coordinatore del Dipartimento Finanze e Bilancio della Repubblica di San Marino.

^(***) Avvocato, Centro Studi Internazionali GEB Partners.

Le riforme fiscali più recenti attuate da altri Stati (o in fase di progettazione) hanno infatti un carattere comune: il necessario adattamento dei sistemi fiscali nazionali a un sistema sempre più improntato alla **effettiva trasparenza**, alla **fattiva cooperazione tra Stati** mediante scambio di informazioni, alla **concorrenza leale** e alla **compatibilità con i principi internazionali**. In questo contesto, la buona *governance* della variabile fiscale (c.d. “*good tax governance*”) è diventata un imperativo sul piano politico e su quello tecnico anche per la Repubblica di San Marino².

- la disponibilità e il potere di ottenere informazioni affidabili;
- il rispetto dei diritti del contribuente;
- la riservatezza delle informazioni scambiate.

I suindicati aspetti della nozione di scambio di informazioni e trasparenza in ambito fiscale fissata dall'OCSE si riflettono nelle disposizioni dell'art. 26 del Modello di Convenzione, nonché nel Modello di TIEA dell'OCSE del 2002.

Per un approfondimento sullo scambio di informazioni di cui all'art. 26 del Modello OCSE, cfr. P. Valente, *Convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni*, Milano, 2008; P. Valente, *Lo scambio di informazioni su richiesta secondo l'OCSE*, in “*il fisco*” n. 30/2010, fascicolo n. 1, pagg. 4829 e seguenti; P. Valente, *Lo scambio di informazioni su richiesta nelle fonti comunitarie*, in “*il fisco*” n. 31/2010, fascicolo n. 1, pagg. 4987 e seguenti; P. Valente, *Lo scambio di informazioni automatico nelle fonti internazionali e sovranazionali*, in “*il fisco*” n. 20/2010, fascicolo n. 1, pagg. 3160 e seguenti; P. Valente, *Lo scambio di informazioni spontaneo nelle fonti internazionali e sovranazionali*, in “*il fisco*” n. 32/2010, fascicolo n. 1, pagg. 5170 e seguenti. Per un approfondimento sul Modello di TIEA dell'OCSE, cfr. P. Valente, *I Tax Information Exchange Agreements (TIEAs) Disposizioni Ocse su scambio di informazioni con paradisi fiscali*, in “*il fisco*” n. 35/2009, fascicolo n. 1, pagg. 5781 e seguenti.

² In data 28 aprile 2009, la Commissione europea ha adottato una comunicazione la quale individua gli interventi che gli Stati membri dovrebbero effettuare al fine di promuovere i principi di “*good governance*” in materia fiscale (i.e., trasparenza, scambio di informazioni, *fair tax competition*). In particolare:

- migliorare i principi di “*good governance*” in ambito comunitario;
- promuovere l'applicazione degli stessi a livello internazionale e nelle relazioni bilaterali.

A livello comunitario, a parere della Commissione, gli Stati membri dovrebbero intervenire concretamente al fine di:

- assicurare una cooperazione amministrativa effettiva che impedisca alle autorità competenti di invocare, a fronte di una richiesta di informazioni, la normativa interna sul segreto bancario;
- assicurare la cooperazione amministrativa in caso di contenzioso;
- migliorare il “funzionamento” della Dir. n. 2003/48/CE relativa alla tassazione dei redditi da risparmio, mediante l'estensione del suo ambito di applicazione alle c.d. “*intermediate tax-exempted structures*” (*trusts*, fondazioni, eccetera).

Data la complessità e la rilevanza, le linee-guida della Proposta di Riforma di San Marino necessitano di una condivisione politica propedeutica al confronto parlamentare.

Le principali proposte di intervento sono determinate sulla base di una attenta analisi dei dati. La relazione tecnica in particolare illustra principi e aree di riferimento per la Proposta di Riforma, con riguardo alle imposte dirette (i.e., Imposta Generale sui Redditi – o IGR – istituita dalla L. 13 ottobre 1984, n. 91), partendo dall'analisi dei dati diretta ad evidenziare criticità e lacune dell'attuale impianto, sulla base delle quali sono stati ipotizzati e simulati i possibili interventi sia in termini di **ridefinizione** delle norme per la **determinazione della base imponibile** e dell'imposta, sia di revisione delle regole di **accertamento, controllo e gestione del contenzioso**.

Una volta consolidato e approvato il testo di legge che porterà alla Riforma dell'Imposta Generale sui Redditi, il percorso verso il completamento di una vera e propria Riforma tributaria dovrà proseguire con un attento esame dell'impianto normativo di applicazione delle imposte indirette e, quindi, in particolare dell'**imposta sulle importazioni** (monofase), al fine di adottare le più opportune decisioni circa l'eventuale passaggio a un sistema di imposizione sul valore aggiunto.

2. La Proposta di Riforma Fiscale di San Marino

2.1. Le analisi preliminari

Le riforme fiscali più recenti, attuate da altri Stati o in fase di progettazione, hanno un carattere comune:

- l'adeguamento, ormai necessario, dei sistemi fiscali nazionali a un contesto relazionale sempre più improntato alla **effettiva trasparenza**, alla **fattiva cooperazione** tra Stati mediante **scambi di informazioni**, alla **concorrenza leale** e alla **compatibilità con i prin-**

Sul piano internazionale, la Commissione sottolinea l'opportunità:

- di assicurare una maggiore coerenza tra le diverse politiche comunitarie, con l'obiettivo specifico di agevolare l'applicazione dei principi di “*good governance*” agli accordi conclusi con gli Stati terzi;
- che gli Stati membri adottino un approccio coordinato e coerente (i) nella promozione dei principi di “*good governance*” nei confronti degli Stati terzi, (ii) contro quelle giurisdizioni che rifiutano l'applicazione di siffatti principi.

cipi internazionali;

- il recepimento di diffusi e consolidati *standards* di equità nella distribuzione del carico impositivo, coerenza ed efficienza del prelievo fiscale, sotto il profilo dei **controlli amministrativi** e dell'esercizio del **potere di accertamento**³.

L'approccio allo studio e all'elaborazione di proposte di riforma dell'ordinamento tributario sammarinese si è articolato lungo le seguenti linee direttive:

- **contesto:** l'analisi effettuata ha consentito di identificare la dimensione socio-economica nella quale si colloca la Riforma Fiscale sammarinese;
- **metodo:** l'approccio basato sull'osservazione della composizione del gettito tributario sammarinese (storica ed attuale) ha consentito di enucleare taluni profili di criticità dell'ordinamento tributario vigente;
- **merito:** l'analisi effettuata ha consentito di identificare le aree di intervento specifico della riforma e, conseguentemente, di elaborare strumenti tecnici di attuazione.

2.2. L'evoluzione dello scenario economico

Si delinea di seguito l'evoluzione dello scenario economico intervenuta negli ultimi anni.

Innanzitutto, bisogna chiedersi per quali **motivi** si rende necessaria una riforma tributaria. La risposta muove dal presupposto secondo cui il contesto economico attuale è profondamente mutato rispetto al 1984, anno in cui, con il varo della Legge sull'Imposta Generale sui Redditi, si è dato vita all'attuale impianto tributario del Paese; quest'ultimo non è più in grado di risponde-

re a quei bisogni di efficienza ed equità che lo Stato e la collettività avvertono⁴.

In particolare, si può evidenziare quanto segue:

- nella Repubblica di San Marino, il numero degli operatori economici è notevolmente aumentato e, accanto ai settori tradizionali della nostra economia (industria, turismo e commercio), si sono sviluppati notevolmente il **settore finanziario e dei servizi**: la complessità dell'economia del Paese è aumentata;
- il lavoro dipendente in San Marino si è sviluppato ed è **cresciuto** in misura esponenziale il **numero di lavoratori frontalieri**: le scelte di politica fiscale incidono quindi non solo sui soggetti residenti ma hanno effetto anche su un ampio numero di soggetti non residenti.

In generale:

- la politica fiscale nazionale dei singoli Paesi non è più limitata agli effetti interni, ma si colloca in un contesto internazionale ove trasparenza e cooperazione sono *standards* necessari ai fini di un equilibrato sviluppo economico: le scelte di politica fiscale sono condizionate dal rispetto di detti *standards*;
- lo sviluppo delle relazioni economiche fra Stati è sempre più legato all'esistenza di accordi internazionali che permettano di assicurare trasparenza ai fini fiscali ed eliminare fenomeni di doppia imposizione: il sistema tributario nazionale deve essere reso compatibile con quanto convenuto a livello internazionale;
- la competitività in materia fiscale è valutata sulla base di parametri diversi: differenziale fiscale nominale e riservatezza non sono più le uniche prerogative della competitività.

³ Principio fondamentale in un sistema fiscale che si ispira a giustizia ed equità è che l'imposizione sia proporzionata alla capacità contributiva di ciascun contribuente. In tal modo, i membri della comunità statale restituiscono ad essa quanto dovuto per il bene della collettività.

Il concetto di giustizia sociale fa riferimento all'obbligo di tutti i soggetti di contribuire alle esigenze comuni. Quale giustizia contributiva, essa rappresenta la forma di obbligazione etica che induce i soggetti a partecipare allo sviluppo, all'efficienza, all'organizzazione dello Stato affinché questo possa svolgere le sue funzioni e rispondere alle istanze personali e della comunità il più efficacemente possibile.

Il rispetto dei principi di giustizia ed equità in materia fiscale implica che il prelievo sia non solo proporzionale ma anche progressivo: quanto più alto è il reddito percepito, tanto più elevata risulta la percentuale di imposta da applicare. Un sistema basato sulla capacità contributiva è generalmente applicato dagli Stati democratici, i quali, tuttavia, applicano aliquote differenti.

⁴ L'evoluzione di un Paese dipende anche da un sistema fiscale equo ed efficiente. L'efficienza è strettamente legata alla capacità di influire il meno possibile sull'allocatione delle risorse derivante dalle scelte di individui e imprese. L'equità si realizza allorché, da un lato, gruppi simili di contribuenti vengono trattati in maniera uguale o analoga, dall'altro, trova applicazione un sistema di contribuzione proporzionale e progressivo.

Un sistema fiscale equo ed efficiente è in grado di "contemperare il principio del beneficio e quello del sacrificio". In forza del primo, l'onere del contribuente viene determinato in maniera tale da realizzare un equilibrio tra imposte pagate e servizio ricevuto. In forza del secondo, il contribuente e/o i gruppi di contribuenti sono consapevoli che, nel corrispondere più di quanto ricevono, altri soggetti – in ossequio ai principi di equità e solidarietà sociale – beneficiano di quanto pagato.

Inefficienze e distorsioni fiscali influiscono su modalità e tempestività delle istituzioni statali nel prestare servizi indispensabili e rilevanti per il benessere della comunità.

Il mutamento del contesto economico ha subito una ulteriore accelerazione nell'ultimo triennio anche per effetto di una serie di **fenomeni "e-sogeni"**:

1. nel corso del 2009, gli effetti della crisi economica globale si sono manifestati sull'economia sammarinese⁵: il generale rallentamento degli scambi si è tradotto in una contrazione della domanda per i servizi ed i prodotti offerti dalle imprese sammarinesi, in particolare dall'estero. Ciò ha comportato la contrazione della produttività ed ha inciso negativamente sul gettito derivante dai vari comparti reddituali: gli effetti della crisi internazionale non sono ancora superati e frenano la ripresa di tutte le economie avanzate;
2. i **rapporti economici con l'Italia** – il principale *partner* commerciale della Repubblica – sono resi più difficili da una serie di circostanze (l'assenza di una convenzione contro le doppie imposizioni)⁶ e di provvedimenti unilaterali italiani (in particolare, l'inserimento di San Marino nelle c.d. **black lists**), i quali han-

⁵ Secondo una stima dell'OCSE della fine del 2008, i paradisi fiscali di tutto il mondo hanno attratto un ammontare di denaro che varia tra i 5000 e i 7000 miliardi di dollari. Poiché i bilanci nazionali si trovano, per effetto della crisi economica globale, sotto pressione, il fenomeno presenta una certa gravità.

Nel loro intervento alla riunione ministeriale e dei governatori del G20 del 14 marzo 2009, i Ministri delle finanze dell'UE hanno sottolineato la necessità di "proteggere il sistema finanziario da piazze finanziarie non trasparenti, non cooperative e scarsamente regolamentate, inclusi i centri off-shore", evidenziando altresì il bisogno di rafforzare le azioni volte a conseguire la buona *governance* internazionale in materia fiscale (trasparenza, scambio di informazioni e concorrenza fiscale leale). Al G20 di Londra i capi di Stato e di Governo si sono ritrovati d'accordo per prendere provvedimenti contro "le piazze non cooperative", ivi compresi i paradisi fiscali, e si sono dichiarati pronti ad introdurre ed applicare sanzioni intese a proteggere le finanze pubbliche ed i sistemi finanziari, dichiarando, in tal modo, che "l'era del segreto bancario è conclusa".

Per approfondimenti cfr. P. Valente, *Italia allineata all'OCSE contro i paradisi fiscali*, in "Il Sole-24 Ore" del 6 luglio 2009; P. Valente, *Le verifiche fiscali congiunte secondo il Rapporto del Forum on Tax Administration dell'OCSE*, in "il fisco" n. 36/2010, fascicolo n. 1, pagg. 5847 e seguenti; P. Valente, *Il Protocollo 2010 di modifica della Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale*, in "il fisco" n. 23/2010, fascicolo n. 1, pagg. 3623 e seguenti.

⁶ Con riferimento al trattato contro le doppie imposizioni con l'Italia si rileva che nel giugno 2009, è stato parafato il Protocollo di modifica alla convenzione medesima. Tale Protocollo include, tra le altre disposizioni, la versione 2005 dell'art. 26 del Modello OCSE.

no contribuito a frenare lo sviluppo economico.

Il rallentamento dell'economia per effetto dei predetti fenomeni ha portato ad una contrazione degli utili per le imprese, all'aumento della disoccupazione e al disequilibrio dei conti pubblici, derivante dalla contrazione delle entrate.

In questo contesto si è accentuato, nel Paese, il dibattito rispetto all'equità e all'efficienza del prelievo tributario. A fronte della contrazione del gettito e del conseguente disequilibrio dei conti pubblici si rendono necessari – più che in passato – interventi di revisione strutturale dell'impianto fiscale che permettano di recuperare gettito da quelle aree di imposizione a bassa o insufficiente contribuzione. Parte di questa inefficienza del sistema è attribuita, secondo un sentimento sociale sempre più diffuso, a "difetti di equità" nel trattamento fiscale⁷.

2.3. Gli interventi che hanno anticipato la Proposta di Riforma

Il progetto di riforma completa un quadro concettuale-normativo già in parte attuato dalla Repubblica di San Marino con precedenti provvedimenti normativi (a partire dall'anno 2009); in particolare:

- nell'ambito della trattativa per la stipula di un **accordo di collaborazione in materia finanziaria** fra la Repubblica di San Marino e la Repubblica Italiana, si è dato avvio alle negoziazioni per la modifica della convenzione contro le doppie imposizioni (firmata nel 2002 e non ancora entrata in vigore), che ha portato, nel giugno 2009, le due delegazioni (sammarinese ed italiana) a parafare un testo finale (al momento, in attesa di firma);
- nel corso del 2009, la Repubblica di San Marino, a seguito degli orientamenti adottati dall'OCSE nell'ambito del G20, ha deciso di accelerare il proprio percorso verso la **cooperazione in materia fiscale internazionale**,

⁷ Se un sistema fiscale poco flessibile e trasparente non agevola le trasformazioni della società, un sistema non equo e non efficiente accresce l'incapacità dell'organizzazione statale di far fronte ai mutamenti in atto, sia interni alla compagine statale che esterni ad essa. Ogni riforma fiscale presuppone una corretta analisi del regime vigente, quale condizione indispensabile alla realizzazione dell'obiettivo di eliminazione di distorsioni di sistema, persistenti esenzioni, agevolazioni, privilegi e sperequazioni. A tal proposito, è necessario incidere su diversi piani: etico, politico, economico-normativo ed organizzativo del sistema statale, nonché sul sistema sanzionatorio e sulle strategie di lotta all'evasione fiscale.

con l'obiettivo (raggiunto) di essere **inclusa**, a pieno titolo, **tra le giurisdizioni cooperanti**⁸. Tale scelta ha portato alla sottoscrizione, al maggio 2011, di oltre 30 accordi (fra Convenzioni contro le doppie imposizioni – “DTA” – ed Accordi sullo scambio di informazioni – “TIEA”) basati sul Modello di Convenzione

⁸ Al 2 aprile 2009, data di pubblicazione del primo *Progress Report OCSE sullo stato di implementazione degli standards internazionali da parte dei cd. paradisi fiscali*, San Marino non aveva ancora sottoscritto alcun accordo sullo scambio di informazioni, pur avendo espresso il proprio “commitment” già nel 2000. Per tale motivo il Paese era stato inserito nella lista c.d. “grey”. Questa situazione rimane immutata sino al 14 luglio 2009, allorché San Marino e Belgio firmano il Protocollo di modifica della Convenzione contro le doppie imposizioni fiscali, intervenendo proprio sulla disciplina dello scambio di informazioni contenuta nel relativo art. 27, il quale è stato modificato sulla base dell'art. 26 del Modello OCSE (versione 2005). A partire da quel momento, San Marino imprime un'accelerazione nelle trattative in corso con altri Paesi, al fine di mostrare una piena e convinta collaborazione sul piano internazionale nell'adozione degli standards OCSE. Infatti, se i *Progress Reports* del 16, del 23 e del 24 luglio 2009 continuano ad indicare in uno solo il numero di accordi sullo scambio di informazioni conclusi da San Marino, secondo il *Progress Report* del 31 luglio 2009 tale numero sale a due, a seguito della firma del TIEA tra San Marino e Monaco, apposta a Roma il 29 luglio 2009. Successivamente, a settembre 2009, San Marino sottoscrive ben 6 TIEAs, rispettivamente con Samoa (1 settembre), Isole Faroe (10 settembre), Andorra (21 settembre), Francia (22 settembre), Groenlandia (22 settembre) e Bahamas (24 settembre). Inoltre, al fine di dare concreta attuazione allo scambio di informazioni in base ai parametri OCSE (sempre nel 2009):

- il 10 settembre, San Marino e Malta sottoscrivono a Roma il Protocollo di modifica alla Convenzione in materia di imposte sul reddito;
- il 15 settembre, San Marino e Ungheria sottoscrivono a Roma una Convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e relativo protocollo;
- il 18 settembre, San Marino e Austria sottoscrivono il Protocollo Aggiuntivo di modifica alla Convenzione in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio;
- il 18 settembre, San Marino e Lussemburgo sottoscrivono a Roma il Protocollo di modifica alla Convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e relativo protocollo, seguito dallo scambio di lettere sullo scambio di informazioni in materia fiscale;
- il 23 settembre, San Marino e Liechtenstein sottoscrivono a Bruxelles una Convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito.

A conclusione di questa intensa attività diplomatica, San Marino, come risulta dal *Progress Report* del 25 settembre 2009, raggiunge il numero minimo di 12 accordi in ordine allo scambio di informazioni, passando di conseguenza dalla lista c.d. “grey” a quella c.d. “white”.

Per approfondimenti, cfr. P. Valente, *Il network convenzionale di San Marino*, in “Commercio Internazionale” n. 5/2010.

dell'OCSE e sul Modello di TIEA dell'OCSE del 2002⁹;

- al fine di rendere effettiva (ed operativa) l'applicazione degli accordi internazionali di cooperazione fiscale è stato modificato l'art. 36 della L. 17 novembre 2005, n. 165 (“LISF”) allo scopo di renderlo conforme agli **standards di trasparenza** accolti a livello internazionale¹⁰;
- nel corso del 2009, la Repubblica di San Marino ha accelerato il proprio processo di allineamento agli standards internazionali in materia di **antiriciclaggio** e lotta al finanziamento del terrorismo. Gli sforzi effettuati hanno consentito alla Repubblica di uscire dalla procedura rafforzata imposta dal *Moneyval* e di ottenere la positiva valutazione del GAFI¹¹;
- con il D.L. 29 novembre 2010, n. 190, ratificato con D.L. 24 febbraio 2011, n. 36, la Repubblica di San Marino ha adottato ulteriori misure finalizzate all'implementazione di norme in grado di consentire l'effettiva attuazione degli accordi stipulati e da stipularsi con gli altri Stati;
- con D.L. 6 agosto 2010, n. 144, ratificato con D.L. 26 ottobre 2010, n. 172, la Repubblica di San Marino ha inteso adottare importanti misure fiscali di urgenza volte a:
 - sostenere il sistema economico;
 - favorire il consolidamento delle imprese esistenti sul territorio della Repubblica;
 - agevolare l'avvio di nuove attività economiche e, quindi, incentivare nuovi investimenti;
 - incrementare il gettito fiscale proveniente dalle imposte dirette senza intervenire sulla tassazione nominale, concentrando il prelievo sulle aree “esenti da tassazione” o “insufficientemente tassate”;
 - migliorare il grado di efficienza del rapporto tra Amministrazione finanziaria e con-

⁹ Cfr. il *post* di Piergiorgio Valente in <http://piergiovalente.postilla.it/2010/06/28/paradisi-fiscali-attenzione-lavori-in-corso/>

Per approfondimenti sui TIEAs stipulati da San Marino cfr. P. Valente, *I Tax Information Exchange Agreements (TIEAs) stipulati da San Marino*, in “il fisco” n. 5/2010, fascicolo n. 1, pagg. 685 e seguenti.

¹⁰ Per approfondimenti cfr. P. Valente, *Il segreto bancario nella Repubblica di San Marino tra normativa consolidata e prospettive di riforma*, in “il fisco” n. 2/2010, fascicolo n. 1, pagg. 213 e seguenti.

¹¹ Per approfondimenti sui progressi effettuati da San Marino in materia di riciclaggio, cfr. P. Valente, *Lotta sovranazionale al riciclaggio Principi, metodi e raccomandazioni. L'azione di San Marino*, in “il fisco” n. 40/2009, fascicolo n. 1, pagg. 6619 e seguenti.

tribuenti, nonché l'efficacia dei controlli svolti dall'Ufficio Tributario;

- sotto il profilo del diritto societario, la Repubblica di San Marino, al fine di rendere effettivo, e completare, il percorso verso una maggiore trasparenza dell'ordinamento, ha profondamente riformato:
 - con la L. 7 giugno 2010, n. 98, le norme sulla conoscibilità degli assetti proprietari effettivi delle società di diritto sammarinese;
 - nel settembre 2010, le procedure per il rilascio delle licenze (L. 23 luglio 2010, n. 129).

2.4. Il binomio “competitività e trasparenza”

Come è noto, fino al 2008, la Repubblica di San Marino ha attratto **numerosi investitori esteri**, in particolare italiani, sulla base di due prerogative:

- un sistema fiscale decisamente concorrenziale, con particolare riferimento alle più importanti economie europee;
- una marcata **riservatezza** sia per gli investimenti nel settore finanziario (grazie all'istituto del segreto bancario) che in quello imprenditoriale (assenza di accordi bilaterali sullo scambio di informazioni, forme di anonimato societario).

Gli avvenimenti descritti, e più in generale il rapido percorso verso la **trasparenza** intrapreso nel corso del biennio 2009-2010, hanno inciso notevolmente, in particolar modo, sulla tradizionale prerogativa della **riservatezza** del sistema economico sammarinese:

- benché ancora esistente, la riservatezza in materia finanziaria è stata ridimensionata coerentemente con gli impegni assunti in ambito internazionale dalla Repubblica di San Marino, diretti a garantire la cooperazione internazionale in materia fiscale e di lotta al riciclaggio;
- la sottoscrizione di **accordi contro le doppie imposizioni** e di **accordi per lo scambio di informazioni** (sulla base dell'art. 26 del Modello OCSE 2005 ovvero del Modello OCSE di TIEA), necessari perché la Repubblica di San Marino sia in linea con gli *standards* internazionali di trasparenza fiscale, creeranno le condizioni affinché solo le attività di impresa sostanziali ed effettive potranno considerarsi sottratti a contenziosi fiscali transnazionali relativi alla residenza fiscale;
- gli obblighi derivanti dal corretto espletamento delle **operazioni di adeguata verifica** alla base dei **rapporti bancari**, unitamente alle modifiche e alle nuove prescrizioni in mate-

ria societaria, hanno indebolito la riservatezza e l'anonimato nell'ambito degli assetti societari.

È evidente che, alla luce delle circostanze sopra riportate e ferma restando la competitività dell'attuale sistema fiscale sammarinese, l'assenza di adeguate modifiche dell'ordinamento potrebbe non garantire, per il futuro, l'attrazione degli investimenti esteri. L'inasprimento, a livello internazionale, delle misure volte a contrastare l'evasione fiscale e, più in generale, la fuga di capitali, incidono sulle scelte degli imprenditori che intendono valutare investimenti all'estero: la riservatezza, in questo particolare momento economico, ha assunto un valore molto più alto del risparmio fiscale.

In questo contesto, un Paese come San Marino, che sta intraprendendo un percorso verso una maggiore trasparenza e integrazione della propria economia con le più importanti economie internazionali, al fine di attrarre nuovi investimenti deve potersi dotare di un sistema fiscale competitivo ma sostenibile sotto il profilo dei rapporti internazionali, rivolto in particolar modo ad investitori che intendono stabilire in territorio sammarinese attività reali, effettive e sostanziali, non (come nel recente passato) costituite al mero fine del risparmio fiscale nel Paese di provenienza.

Occorre quindi concepire un sistema fiscale competitivo con riferimento alla **base imponibile** piuttosto che alle aliquote nominali, che risultano maggiormente premianti per quelle forme di investimento che possono contribuire alla crescita del sistema economico sammarinese.

In siffatto scenario, il sistema fiscale di un Paese deve essere, quanto più possibile, omogeneo ai sistemi adottati dagli altri Paesi. Occorre, in altri termini, cogliere la necessaria standardizzazione, la relativa crescente neutralità dei sistemi fiscali, il loro ridotto livello di interferenza nelle decisioni delle persone fisiche e delle imprese, quali obiettivi politici essenziali, rifuggendo da qualsivoglia comportamento distorsivo.

Non solo. Tra gli obiettivi attuali delle riforme fiscali, assume un ruolo strategico quello della **trasparenza** e della **semplicità**¹².

¹² Sempre di più, un sistema fiscale poco comprensibile e trasparente si configura come un sistema fiscale non competitivo, in quanto non è in grado di assicurare agli operatori economici certezza del diritto e stabilità delle norme, che consentono, in linea di principio, un sano sviluppo dell'economia e degli investimenti.

Un sistema fiscale certo non può non contenere norme chia-

La capacità di un Paese di attrarre investimenti è fortemente condizionata dalla stabilità degli orientamenti fondamentali e delle scelte di politica economica, nonché dalla certezza del diritto¹³. Anche il sistema fiscale deve rispondere a

re e lineari, semplici, effettivamente conoscibili e irretroattive. In sede di produzione normativa, tali caratteristiche atengono principalmente ai profili formali delle stesse.

Le norme fiscali non devono essere soltanto chiare e lineari, vale a dire agevolmente comprensibili da parte del contribuente-destinatario. Per il contribuente-destinatario delle norme tributarie, la loro accessibilità dipende anche dalla loro semplicità, cioè dalla presenza di disposizioni essenziali. La semplicità delle norme incontra tuttavia un limite nell'esigenza di assicurare al contribuente-destinatario disposizioni complete e non lacunose.

¹³ La Riforma Fiscale sammarinese si ispira ai principi di chiarezza e linearità, semplicità e conoscibilità delle norme fiscali. Se norme chiare, lineari e semplici ne rendono effettiva la comprensione da parte dei destinatari, disposizioni comprensibili per il contribuente-destinatario garantiscono stabilità ed applicazione effettiva delle stesse.

siffatti requisiti, in modo particolare con riferimento all'imposizione sulle società: oltre al livello delle aliquote ed alla estensione delle eventuali agevolazioni, importanza fondamentale rivestono la stabilità delle regole nel tempo e la certezza delle norme, anche nelle posizioni interpretative assunte dall'Amministrazione finanziaria.

I suindicati principi sono espressione di (ed integrano) quello più generale della certezza del diritto, quale obiettivo essenziale della riforma fiscale in atto. La certezza del diritto, che attiene al momento della produzione del diritto e dell'applicazione giuridica, in particolare è effetto di una combinazione di fattori, tra i quali assume un ruolo essenziale la stabilità delle norme giuridiche nel tempo. È comune a tutti i sistemi avanzati la consapevolezza del ruolo "giuridico" del tempo: il rapporto tra legge e tempo presuppone che le norme giuridiche durino nel tempo; in altri termini, devono essere stabili. La legge che non dura nel tempo non adempie gli obiettivi propri della sua essenza. La durata delle norme tributarie deve essere tale da indurre, nel contribuente, la consapevolezza della loro esistenza ed effettività.

Tavola 1 - *Network* convenzionale di San Marino al 15 maggio 2011

Alla data del 15 maggio 2011, San Marino ha sottoscritto **TIEAs** con i seguenti Paesi:

1. Andorra (sottoscritto il 21 settembre 2009, in vigore dal 7 dicembre 2010);
2. Argentina (sottoscritto il 7 dicembre 2009, non ancora in vigore);
3. Australia (sottoscritto il 4 marzo 2010, in vigore dall'11 gennaio 2011);
4. Bahamas (sottoscritto il 24 settembre 2009, non ancora in vigore);
5. Canada (sottoscritto il 27 ottobre 2010, non ancora in vigore);
6. Danimarca (sottoscritto il 12 gennaio 2010, in vigore dal 19 maggio 2010);
7. Finlandia (sottoscritto il 12 gennaio 2010, in vigore dal 15 maggio 2010);
8. Francia (sottoscritto il 22 settembre 2009, in vigore dal 2 settembre 2010);
9. Germania (sottoscritto il 21 giugno 2010, non ancora in vigore);
10. Groenlandia (sottoscritto il 22 settembre 2009, non ancora in vigore);
11. Guernsey (sottoscritto il 29 settembre 2010, in vigore dal 16 marzo 2011);
12. Islanda (sottoscritto il 12 gennaio 2010, non ancora in vigore);
13. Isole Faroe (sottoscritto il 10 settembre 2009, in vigore dal 3 giugno 2011);
14. Monaco (sottoscritto il 29 luglio 2009, in vigore dal 10 maggio 2010);
15. Norvegia (sottoscritto il 12 gennaio 2010, in vigore dal 22 luglio 2010);
16. Paesi Bassi (sottoscritto il 27 gennaio 2010, non ancora in vigore);
17. Regno Unito (sottoscritto il 16 febbraio 2010, non ancora in vigore);
18. Samoa (sottoscritto l'1 settembre 2009, non ancora in vigore);
19. Spagna (sottoscritto il 6 settembre 2010, in vigore dall'8 febbraio 2011);
20. Sudafrica (sottoscritto in data 10 marzo 2011, non ancora in vigore);
21. Svezia (sottoscritto il 12 gennaio 2010, in vigore dall'1 luglio 2010);
22. Vanuatu (sottoscritto in data 19 maggio 2011, non ancora in vigore).

Alla stessa data, San Marino ha sottoscritto **accordi** specifici sullo **scambio di informazioni** – sulla base dell'art. 26 del Modello OCSE – con i seguenti Paesi:

1. Austria (Protocollo del 18 settembre 2009, in vigore dall'1 giugno 2010);
2. Belgio (Protocollo del 14 luglio 2009, non ancora in vigore);
3. Liechtenstein (convenzione contro le doppie imposizioni del 23 settembre 2009, in vigore dal 19 gennaio 2011);
4. Lussemburgo (Protocollo del 18 settembre 2009, non ancora in vigore);

5. Malesia (convenzione contro le doppie imposizioni del 19 novembre 2009, in vigore dal 28 dicembre 2010);
6. Malta (Protocollo del 10 settembre 2009, in vigore dal 15 febbraio 2010);
7. Portogallo (convenzione contro le doppie imposizioni del 18 novembre 2010, non ancora in vigore);
8. Romania (Protocollo del 27 luglio 2010, non ancora in vigore);
9. St. Kitts e Nevis (convenzione contro le doppie imposizioni del 20 aprile 2010, non ancora in vigore);
10. Ungheria (convenzione contro le doppie imposizioni del 15 settembre 2009, in vigore dal 3 dicembre 2010).

Alla data del 15 maggio 2011, sono in corso negoziati per la conclusione di accordi specifici sullo scambio di informazioni con Azerbaigian, Grecia, Indonesia, Italia, Libia, Vietnam.

2.5. Gli obiettivi della Riforma Fiscale in generale

Il progetto di Riforma Fiscale si pone, in sintesi, i seguenti obiettivi:

- **incrementare il gettito tributario** mediante una profonda e sostanziale revisione delle norme che disciplinano la determinazione del reddito imponibile e delle attuali aliquote d'imposta per i comparti dei soggetti giuridici (*i.e.*, le imprese costituite in forma societaria), dei lavoratori dipendenti ed autonomi, nonché delle imprese individuali;
- **attuare maggiore equità** nel prelievo fiscale, nel pieno rispetto del principio della capacità contributiva e tutelando le fasce più deboli dei contribuenti;
- **semplificare il sistema fiscale**, al fine di renderlo più efficiente, mantenendone la competitività e riducendo le distorsioni di sistema e i fenomeni di erosione della base imponibile;
- **incentivare l'imprenditoria sammarinese effettiva e sostanziale** attraverso regole e meccanismi premianti per i soggetti giuridici che investono, ad esempio, in assunzione di personale, attività di ricerca e sviluppo, eccetera;
- **scoraggiare la formazione e la operatività di soggetti "artificiosi"**, al fine di assicurare linearità e trasparenza del sistema sammarinese;
- **attuare efficaci politiche sociali**, volte a sostenere la famiglia e le fasce più deboli, nelle sue articolate forme di aggregazione ed espressione;
- **allineare l'ordinamento tributario sammarinese** ai consolidati e condivisi *standards* internazionali, rappresentati da trasparenza, cooperazione e concorrenza fiscale leale.

2.6. Linee-guida di Riforma per i redditi d'impresa

Il progetto di Riforma Fiscale persegue l'obiettivo di rendere **più efficiente il sistema di imposizione sulle società**¹⁴.

In via preliminare, si rileva che risulta poco agevole individuare, in ambito internazionale, un sistema a cui fare riferimento; al di là di alcuni aspetti comuni, non solo agli Stati membri dell'UE, e riconducibili in linea generale all'obiettivo di ridurre le aliquote legali ed ampliare la base imponibile, permangono infatti profonde differenze fra i Paesi, sia nella determinazione della base imponibile, sia nel livello delle aliquote e nella struttura del prelievo¹⁵.

Le imprese devono "percepire" un sistema fiscale che tenga in considerazione le esigenze della crescita economica, della competitività e degli investimenti (anche esteri).

Preliminarmente, è opportuno chiarire che cosa si intenda per "sistema fiscale di ausilio alla competitività e alla crescita economica".

Appare di rilevante importanza una prima accezione riferita a **stabilità del diritto**, ragionevolezza e semplificazione che, di per sé, incide sulla competitività del Paese se contribuisce (unitamente ad ulteriori elementi) a ridurre i rischi fiscali delle imprese, attenuando così anche la "diffidenza" verso il sistema fiscale sammarinese; quest'ultima, in particolare, contribuisce all'esclusione della Repubblica dalle correnti di investimento mondiale. Inoltre, un "Fisco compli-

¹⁴ L'efficienza è strettamente legata alla capacità di influire il meno possibile sull'allocatione delle risorse derivante dalle scelte di individui e imprese.

¹⁵ Per un approfondimento sulle aliquote d'imposta applicabili nei Paesi Ue e sul relativo *trend*, cfr. P. Valente, *Aliquote fiscali - Trend negli Stati membri dell'UE*, in "il fisco" n. 20/2011, fascicolo n. 1, pagg. 3164 e seguenti.

cato” svantaggia soprattutto le piccole e medie imprese¹⁶.

Appare necessario “vincere la percezione di istituti sempre variabili” – anche “forzando” principi, organicità delle norme e semplicità degli adempimenti – sia per esigenze di gettito, sia per una non sufficiente fiducia del legislatore verso l’efficacia dei controlli.

Nell’attribuire al sistema tributario un tratto distintivo non si può prescindere dalla opportunità di tenere in considerazione e rispettare le norme comunitarie e, più in generale, dalla comparazione con altri ordinamenti, al fine di rendere i lineamenti del sistema non solo compatibili con i principi comunitari, ma anche comparabili e, il più possibile, assimilabili ai principi alla base degli altri sistemi europei (nella consapevolezza che la convergenza è un fattore di competitività).

Tale intento non può esaurirsi, tuttavia, nell’imitazione di istituti introdotti in altri Stati europei, selezionati in maniera acritica, dato che la varietà di soluzioni fornite altrove rende difficile individuare un modello fiscale europeo da utilizzare quale *benchmark*.

Vi è poi una seconda accezione: quella di un sistema fiscale capace di creare un **ambiente favorevole per le imprese che intendono effettuare investimenti**, rafforzando il patrimonio e le conoscenze tecnologiche, eccetera; inoltre, vi è quella di un sistema fiscale che si prefigga di incoraggiare la **coniunzione delle imprese col mercato dei capitali**. In questa prospettiva, si ritiene che occorra, in primo luogo, rimuovere sia i disincentivi, ovunque si presentino (in termini di adempimenti, onerosità o non neutralità) alla crescita dimensionale e al rischio, sia gli incentivi ad effettuare arbitraggi tra differenti operazioni di ristrutturazione aziendale.

Occorre chiedersi se il sostegno a percorsi aziendali meritori debba essere lasciato a incentivi e ad interventi più o meno occasionali e asi-

¹⁶ La conoscibilità delle norme tributarie, quale imprescindibile aspetto della certezza, è da intendersi secondo due accezioni. La prima fa riferimento alla c.d. “conoscibilità astratta” della legge, la quale è assicurata dalla pubblicazione delle norme nel rispetto della procedura prevista dall’ordinamento giuridico. La seconda accezione implica, invece, la c.d. “conoscibilità concreta ed effettiva” della legge. Nell’ambito dei (buoni) rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria, quest’ultima assume una particolare rilevanza.

La conoscibilità concreta ed effettiva può essere agevolata dall’uso di adeguati ed efficaci mezzi di informazione. Non solo, la conoscibilità concreta ed effettiva della legge è strettamente connessa alla struttura e alla stabilità delle norme.

stematici (sia a livello nazionale che regionale) o non possa piuttosto essere incorporato (e “sistemizzato”) in via ordinaria nella struttura della tassazione delle imprese¹⁷.

Una terza accezione di sistema fiscale competitivo attiene al **rapporto con le riforme fiscali programmate o attuate in altri Stati**.

È da tempo in corso in Europa (oltre che a livello internazionale) una competizione fiscale per l’attrazione nel territorio di fattori produttivi e delle basi imponibili, che, in parte, riguarda tutti i comparti, ma che si indirizza soprattutto verso l’aliquota nominale di tassazione delle società. Il *trend* delle aliquote è generalmente decrescente, sebbene ancora “non abbinato” a un decremento del gettito proveniente dalla tassazione societaria. In molti Paesi – quelli più piccoli, soprattutto – è chiaro l’intento di attrarre capitali sia riducendo gli oneri fiscali, sia offrendo condizioni vantaggiose per operazioni specifiche. In generale, il perno del dibattito è l’allargamento della base imponibile (in alcuni Paesi anche attraverso la parziale indeducibilità degli interessi passivi) al fine di abbassare l’aliquota.

Se, da un lato, non si può ignorare tale *trend* decrescente della tassazione nominale delle imprese, dall’altro non si può considerare l’aliquota quale unico elemento catalizzatore nel giudizio sul rilievo del carico fiscale per la competitività¹⁸. Risulterebbe insufficiente alla competitività un abbattimento di aliquota a struttura immutata della tassazione e un quadro extrafiscale di infrastrutture materiali e immateriali che continua a non migliorare.

Le economie più evolute presentano ancora, entro certi limiti, con riguardo ai fattori di localizzazione, un margine di differenziazione dell’aliquota rispetto alle economie più piccole e peri-

¹⁷ L’opzione per la “codificazione” delle norme tributarie fa sì che le medesime diventino meno numerose, più semplici e più stabili, più agevolmente reperibili e quindi conoscibili da parte dei suoi destinatari. Con la “codificazione” infatti, l’eventuale frammentazione e moltiplicazione di regimi e di *status* viene sostituita da disposizioni giuridiche unificanti ed unificate.

¹⁸ Secondo quanto emerge dal documento della Commissione europea *Taxation trends in the European Union, 2010* (il quale aggiorna quello del 2009 *Taxation trends in the European Union. Main results*), l’aliquota d’imposta comunitaria media “passa” dal 31,9% nell’anno 2000 al 23,2% nel 2010, con una riduzione percentuale dell’8,7%. Più rilevante è il *trend* in diminuzione dei Paesi dell’area Euro, con una riduzione dell’aliquota d’imposta pari al 9,2% nel corso del decennio considerato (2000-2010). Per approfondimenti cfr. P. Valente, *Aliquote fiscali - Trend negli Stati membri dell’UE, op. cit.*

feriche, sebbene sussistano quei requisiti di contesto infrastrutturale e normativo che ne costituiscono il margine di garanzia. Conseguentemente, dal punto di vista della “sopportabilità dell’onere fiscale”, il tema riporta a quelle condi-

zioni di struttura (di cui l’assetto fiscale è solo parte) rispetto alle quali la Repubblica di San Marino non deve allontanarsi dalle economie di più diretto riferimento.