

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“PARTHENOPE”**



**SCUOLA INTERDIPARTIMENTALE DI
ECONOMIA E GIURISPRUDENZA**

Dipartimento di Studi Economici e Giuridici (DiSEG)

Corso di Dottorato in
IL DIRITTO DEI SERVIZI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO ED EUROPEO
CICLO XXXVIII

Tesi di dottorato in
DIRITTO TRIBUTARIO GIUR-08/A

*“DAL PROFIT SHIFTING ALLA GLOBAL MINIMUM TAX: STRUMENTI DI
CONTRASTO ALL'EROSIONE DELLE BASI IMPONIBILI E NUOVI
EQUILIBRI DELLA SOVRANITÀ FISCALE”*

*“FROM PROFIT SHIFTING TO THE GLOBAL MINIMUM TAX: ANTI-BASE
EROSION MEASURES AND THE NEW BALANCE OF FISCAL
SOVEREIGNTY”*

TUTOR

Chiar.ma Prof.ssa
Loredana Carpentieri

CANDIDATA

Dott.ssa Rita Verde
Matr. DR09000066

COORDINATRICE

Chiar.ma Prof.ssa
Anna Papa

ANNO ACCADEMICO 2024/2025

Introduzione.....	5
-------------------	---

CAPITOLO I – LA SOVRANITÀ STATALE AL TEMPO DELLA GLOBALIZZAZIONE

1. Sovranità vs globalizzazione	9
2. Sovranità e territorialità: l’obsolescenza dei tradizionali criteri impositivi di collegamento nell’economica digitale e globalizzata.....	13
3. Concorrenza fiscale e sovranità tributaria nazionale: tra dinamiche evolutive e compromessi strategici.....	21
4. Il trasferimento necessitato della sovranità fiscale a livello sovranazionale: un cambio di prospettiva.....	28

CAPITOLO II – *PROFIT SHIFTING* E STRUMENTI DI REGOLAZIONE: PROSPETTIVE INTERNAZIONALI ED EUROPEE

1. La pianificazione fiscale aggressiva e i fenomeni di <i>profit shifting</i>	37
1.1. <i>Transfer Pricing</i> e <i>CFC</i> non sono bastati: l’efficacia limitata nel contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva.....	45
2. La proposta di una Base Imponibile Comune Consolidata: l’evoluzione della fiscalità d’impresa tra cooperazione sovranazionale e competizione tra Stati membri.....	56
3. L’evoluzione del progetto <i>Base Erosion and Profit Shifting</i> : strategie e sviluppi nella lotta all’erosione delle basi imponibili e al trasferimento degli utili.....	62
3.1. <i>La digital economy nella prospettiva dell’OCSE: l’Action 1 del Progetto BEPS</i>	67
3.2 (<i>segue</i>) ... e a livello europeo.....	71
4. Due pilastri per la fiscalità internazionale: profili generali.....	76
4.1. <i>Il Primo pilastro: l’approccio unificato dell’OCSE</i>	82

4.2. Il secondo Pilastro: verso la Global minimum tax...	86
--	----

CAPITOLO III – IL *PILLAR TWO* TRA COOPERAZIONE FISCALE GLOBALE E DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA

SEZIONE PRIMA – Funzionamento, interazioni e prospettive internazionali del *Pillar Two*

1. Natura e <i>ratio</i> del <i>Pillar Two</i>	90
1.1. Il <i>Pillar two</i> e le <i>GloBE Rules</i> . Ambito soggettivo di applicazione.....	94
1.2. Lo schema di funzionamento del <i>Pillar Two</i> : <i>Top-Up Tax</i> e <i>GloBE Income</i>	98
1.3. Interazioni tra <i>Pillar two</i> e <i>transfer pricing</i>	107
1.4. <i>Pillar two</i> e <i>CFC Rules</i> : ipotesi di sovrapposizione e regole di priorità.....	110
2. L’esperienza degli Stati Uniti d’America: tra innovazione fiscale e resistenze politiche.....	118
3. Percorsi evolutivi e sfide internazionali nell’implementazione della <i>global minimum tax</i>	131

SEZIONE SECONDA – La Direttiva come strumento di attuazione del *Pillar Two* nel diritto dell’Unione europea

1. <i>Soft law</i> internazionale e diritto dell’UE: tra influenza normativa e attuazione.....	140
2. I rapporti tra la Direttiva UE 2022/2523 e il Secondo Pilastro del progetto BEPS.....	146
3. Dalla frammentazione al coordinamento: la Direttiva europea per un futuro fiscale condiviso.....	149
3.1. La Direttiva (UE) 2022/2523: fondamento giuridico e profili di compatibilità con il diritto dell’Unione.....	158
4. L’attuazione della Direttiva e i limitati margini di trasposizione per il legislatore nazionale.....	162

CAPITOLO IV – IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA UE 2022/2523 IN MATERIA DI IMPOSIZIONE MINIMA GLOBALE

1. Il recepimento della Direttiva UE 2022/2523 nell'ordinamento tributario italiano.....	167
1.1. <i>L'ambito soggettivo di applicazione</i>	169
1.2. <i>Architettura delle priorità tra imposta minima nazionale, integrativa e suppletiva</i>	175
1.3. <i>Calcolo dell'aliquota effettiva di imposizione e della top-up tax</i>	182
1.4. <i>La base imponibile GloBE: reddito o perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima</i>	186
2. La nuova disciplina delle imprese estere controllate e il raccordo con l'imposizione minima globale.....	190
3. Tra adempimenti e ritardi: la sfida della Spagna per adeguarsi alla Direttiva UE 2022/2523. Profili comparati.....	194
3.1. <i>Criticità interpretative, profili di compatibilità e regimi fiscali speciali nel recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523 in Spagna</i>	198

CAPITOLO V - DALLA GLOBAL MINIMUM TAX AL CONTRIBUTO EUROPEO. LA PARABOLA INCOMPIUTA DELLA FISCALITÀ INTERNAZIONALE E LE PROSPETTIVE FUTURE

1. Il cambio di rotta degli Stati Uniti e la crisi del consenso globale.....	207
2. L'involuzione della <i>global minimum tax</i> : da un'imposta globale ad un'imposta prevalentemente europea?.....	215
2.1. <i>La risposta dell'UE: il rilancio del progetto BEFIT</i>	220
2.2. <i>Verso una nuova strategia europea di tutela fiscale: il contributo CORE</i>	228
Conclusioni.....	233
Bibliografia.....	238

Introduzione

Il rapporto tra sovranità e globalizzazione rappresenta uno dei nodi centrali del diritto tributario contemporaneo. La progressiva interdipendenza dei mercati, la digitalizzazione dell'economia e la mobilità dei capitali stanno ridefinendo l'esercizio del potere impositivo degli Stati. La fiscalità costituisce uno dei settori nei quali la tensione tra autonomia nazionale, interdipendenza globale e vincoli sovranazionali si manifesta con maggiore intensità: pur rimanendo formalmente espressione della sovranità dello Stato, l'esercizio della potestà impositiva è oggi fortemente condizionato da fenomeni economici sovranazionali e da decisioni che travalicano i confini nazionali.

L'interrogativo di fondo che guida la presente ricerca può essere formulato nei seguenti termini: in quale misura gli Stati siano oggi in grado di esercitare un effettivo potere impositivo in un contesto globale in cui le decisioni fiscali risultano condizionate non solo dai processi di integrazione sovranazionale ma anche dall'influenza economica e negoziale esercitata dai grandi gruppi multinazionali. La riflessione si colloca nel solco di un dibattito ormai maturo, ma tutt'altro che esaurito, sulla necessità di conciliare la sovranità con le esigenze di cooperazione e di coordinamento fiscale internazionale.¹

Negli ultimi decenni, la globalizzazione ha progressivamente accentuato la competizione tra ordinamenti tributari, spingendo gli Stati a riconsiderare il proprio posizionamento in un contesto economico caratterizzato da crescente mobilità dei capitali e interdipendenza dei mercati. Tale tendenza, in sé riconducibile all'esercizio legittimo della sovranità fiscale e alla libertà di ciascun ordinamento di conformare autonomamente il proprio sistema impositivo, ha tuttavia generato un confronto sempre più serrato tra ordinamenti nazionali, in cui la ricerca di competitività economica si è tradotta in una progressiva riduzione dei livelli di imposizione societaria.

In assenza di adeguati strumenti di coordinamento, la competizione fiscale ha assunto tratti distorsivi, traducendosi in forme di *harmful tax competition*. In tale contesto, la concorrenza fiscale, da espressione fisiologica dell'autonomia statale, tende a divenire un fenomeno patologico, poiché ogni ordinamento persegue il proprio interesse

¹ L'inquadramento teorico del rapporto tra sovranità fiscale e globalizzazione si inserisce nel solco della più recente riflessione dottrinale. In tale prospettiva, merita particolare attenzione l'analisi proposta da MARINELLO A., *Sovranità dello Stato e Global Minimum Tax*, L'ordinamento tributario italiano, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, che offre una lettura sistematica delle trasformazioni della potestà impositiva nell'attuale contesto internazionale e costituisce un punto di partenza significativo per comprendere l'evoluzione concettuale e applicativa della *Global Minimum Tax*.

immediato di attrattività fiscale senza incontrare efficaci limiti normativi o vincoli sovranazionali. Tale fenomeno si traduce in un effetto di compressione della sovranità: gli Stati, pur formalmente liberi di determinare le proprie politiche tributarie, si trovano di fatto costretti a adeguarsi alle scelte altrui. Ne deriva una forma di sovranità “condizionata”, il cui esercizio risulta progressivamente influenzato da fattori esogeni rispetto alla volontà statale: non soltanto dalle politiche fiscali degli altri ordinamenti, ma anche dal potere negoziale delle imprese multinazionali, capaci di orientare le scelte impositive attraverso strategie di localizzazione e pianificazione fiscale.

È in questo scenario che si colloca l’elaborazione del progetto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), avviato oltre dieci anni fa dall’OCSE che si pone in continuità con gli strumenti di contrasto all’elusione fiscale internazionale e alla pianificazione fiscale aggressiva già sviluppati in ambito internazionale. Tale iniziativa si è tradotta in un ambizioso piano di revisione della tassazione delle imprese multinazionali su scala globale, ampiamente sostenuto nei principali contesti internazionali e volto a fronteggiare gli effetti distorsivi della concorrenza fiscale. All’interno di questo piano si colloca l’iniziativa congiunta OCSE/G20, strutturata su due pilastri complementari: il *Pillar one*, volto a riallocare i diritti impositivi tra Stati sulla base della presenza economica significativa delle imprese multinazionali; il *Pillar two* che prevede l’introduzione di un livello minimo di imposizione da applicare ai redditi delle imprese multinazionali in ciascuna giurisdizione in cui operano le entità del gruppo.

Alla luce di tale evoluzione, l’idea stessa di una “*global minimum tax*” presuppone una riforma di ampio respiro, idonea a incidere non soltanto sulle tecniche di prelievo ma sull’assetto stesso delle relazioni fiscali tra Stati. Essa segna il passaggio da una concezione autonoma e territoriale della sovranità fiscale a una dimensione relazionale e cooperativa, nella quale la potestà impositiva si esercita attraverso regole condivise e processi decisionali multilivello.

L’elaborato si colloca in questa prospettiva, proponendo una lettura della *Global Minimum Tax* non solo come misura tecnica di contrasto alla concorrenza fiscale dannosa ma come occasione di maturazione di un modello fiscale di portata internazionale, in grado di coniugare proporzionalità e rispetto delle specificità degli ordinamenti tributari nazionali.

In questo contesto si inserisce l’azione dell’Unione europea che, attraverso la Direttiva (UE) 2022/2523, ha reso giuridicamente vincolante l’obbligo per gli Stati membri di garantire un livello di imposizione minimo effettivo del 15 per cento. Per la

prima volta, infatti, l'Unione esercita un ruolo attivo nella definizione di una misura che incide direttamente su un ambito tradizionalmente riservato alla competenza degli Stati membri, quale quello dell'imposizione diretta, introducendo una disciplina vincolante che segna un passaggio significativo nel processo di integrazione fiscale europea. In tal senso, la Direttiva rappresenta non soltanto un atto di recepimento tecnico, ma un passaggio simbolico verso una forma più avanzata di integrazione fiscale europea, destinata a ridefinire gli equilibri tra competenza statale e coordinamento unionale. L'intervento dell'Unione europea assume così una duplice valenza: da un lato, testimonia la volontà di rispondere in modo unitario alle sfide poste dalla globalizzazione fiscale; dall'altro, inaugura una fase nuova del processo di integrazione, nella quale la fiscalità diventa non più soltanto materia di coordinamento economico, ma strumento di coesione giuridica e politica. La *Global Minimum Tax* costituisce il terreno sul quale si misura la possibilità stessa di esercitare una sovranità condivisa e cooperativa. La fase di trasposizione nazionale, inoltre, rappresenta un banco di prova fondamentale per la tenuta del sistema, poiché pone gli Stati membri di fronte alla necessità di adattare i propri ordinamenti a un modello impositivo ispirato a logiche multilaterali.

Sotto il profilo metodologico, la ricerca adotta un approccio giuridico e comparato, volto a intrecciare l'analisi delle fonti internazionali, unionali e nazionali con la riflessione sui principi che ne costituiscono il fondamento. Il percorso si articola secondo un ordine logico-problematico: muovendo da una breve riflessione sulla sovranità tributaria e sulle sue trasformazioni alla luce dei processi di globalizzazione, per poi soffermarsi sugli strumenti che, in epoca più o meno recente, hanno cercato di contrastare i fenomeni di pianificazione fiscale aggressiva e di erosione della base imponibile. Segue poi l'approfondimento della Direttiva (UE) 2022/2523, quale primo tentativo di recepire il progetto in ambito europeo attraverso uno strumento giuridicamente vincolante, con particolare attenzione alla valutazione dei profili di compatibilità con il diritto primario dell'Unione e con le libertà fondamentali del mercato interno. A completamento di tale percorso, il presente lavoro analizza le prospettive evolutive del sistema e la tenuta della *global minimum tax*, con particolare attenzione ai profili di criticità derivanti dal mancato allineamento dei principali attori economici, nonché alle conseguenze che tali asimmetrie, in termini di tempistiche di attuazione, differenze interpretative e disallineamenti tra gli Stati, possono determinare sull'equilibrio tra cooperazione multilaterale e sovranità fiscale nazionale.

In definitiva, la ricerca si propone di offrire una chiave di lettura del processo di trasformazione della sovranità fiscale nell'era globale, assumendo la *Global Minimum Tax* come paradigma per valutare la capacità degli Stati e dell'Unione europea di esercitare un potere impositivo in forme nuove. L'obiettivo è valutare se un disegno impositivo di portata così ampia, fondato su regole comuni e su un livello minimo di imposizione condiviso a livello internazionale, comporti una progressiva cessione di porzioni di sovranità fiscale nazionale oppure, al contrario, possa essere interpretato come il segno di una sua evoluzione: una sovranità che si rinnova, capace di adattarsi ai vincoli della globalizzazione senza rinunciare alla propria funzione ordinante.

In tale prospettiva, la ricerca esamina il progressivo rimodellamento della sovranità in una dimensione più relazionale e cooperativa, in risposta alle pressioni esercitate dalla globalizzazione economica, e mostra come le sue modalità di esercizio si stiano adattando al fine di garantire stabilità del sistema, certezza giuridica e un rafforzamento effettivo delle prerogative fiscali degli Stati, in un contesto economico in cui le pratiche di pianificazione aggressiva e la concorrenza fiscale incidono in modo differenziato sui diversi ordinamenti.

CAPITOLO I

LA SOVRANITÀ STATALE AL TEMPO DELLA GLOBALIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. Sovranità vs globalizzazione. – 2. Sovranità e territorialità: l'obsolescenza dei tradizionali criteri impositivi di collegamento nell'economia digitale e globalizzata. – 3. Concorrenza fiscale e sovranità tributaria nazionale: tra dinamiche evolutive e compromessi strategici. – 4. Il trasferimento necessitato della sovranità fiscale a livello sovranazionale: un cambio di prospettiva.

1. Sovranità vs globalizzazione

L'evoluzione dell'economia globale ha progressivamente inciso sull'allineamento tra il luogo in cui la ricchezza viene generata e lo spazio entro cui lo Stato è in grado di esercitare efficacemente il proprio potere impositivo. La crescente mobilità dei profitti, resa possibile dall'integrazione dei mercati, dalla digitalizzazione dei modelli di impresa e dall'ampliamento degli spazi giuridici sovranazionali mette in discussione l'effettività della sovranità tributaria nazionale. Da qui nasce la domanda che orienta il presente lavoro: quale contenuto conserva la sovranità tributaria statale in un'economia globalizzata e digitalizzata, in cui i profitti possono essere agevolmente trasferiti verso giurisdizioni a fiscalità privilegiata? E, correlativamente, fino a che punto gli Stati sono ancora in grado di governare autonomamente i fenomeni di erosione delle basi imponibili e di trasferimento dei profitti?

Per comprendere tale trasformazione, occorre inquadrare il rapporto tra sovranità² e globalizzazione³, non in termini puramente astratti, ma alla luce della prospettiva tributaria. La riflessione giuridica e dottrinale contemporanea evidenzia come questo nuovo mondo globalizzato, connotato da una diversa percezione dell'economia e da una crescente dematerializzazione dei processi produttivi nonché dal progressivo indebolimento del nesso tra ricchezza e territorialità, abbia reso inadeguato il diritto positivo, non soltanto interno. L'attuale contesto economico è caratterizzato da investimenti e flussi di capitali che si muovono con estrema libertà, oltre ogni barriera geografica e giurisdizionale, fenomeno spesso descritto come "apolidia dei capitali" e da un insieme di zone grigie che mettono in discussione la capacità del diritto di anticipare e governare i fenomeni economici;⁴ basti richiamare l'ibrida natura della *lex mercatoria* e della *lex digitalis* o *electronica*, ossia quell'insieme di norme prodotte dagli operatori commerciali e, in particolare, dalle *digital enterprises*.⁵

Sovranità⁶ e globalizzazione rappresentano quindi categorie concettualmente complesse, la cui interazione genera difficoltà teoriche significative, tanto se considerate

² Che cosa è la sovranità? La complessità di una definizione esaustiva del concetto di sovranità, anche nella sua relativizzazione all'idea di Stato, è stata messa in evidenza da GALLI C., *Sovranità. e-book*, Parole controtempo, il Mulino, Bologna, 2019, cap. I. (Definizione), p. 11ss., il quale rileva che «in prima battuta è parte della definizione dello Stato, insieme al popolo e al territorio» ed è quindi un potere politico «sommo» che non riconosce un altro potere sopra di sé o accanto a sé. È un potere «perpetuo» esteso senza limiti nel tempo ma, al contempo, connotato da una «specificità determinatezza nello spazio, cioè di valere su di uno specifico territorio, entro certi confini».

³ Nella letteratura più recente, il tema viene ampiamente affrontato da SCACCIA G., *La sovranità statale nell'era della globalizzazione*, in *Le sovranità nell'era della post globalizzazione* (a cura di) MASTROIACOVO V., *op. cit.* p. 75 ss.

⁴ In questi termini, si veda GALLO F., *Il futuro non è un vicolo cieco. Lo Stato tra globalizzazione, decentramento ed economia digitale*, Sellerio editore Palermo, 2019, p. 21 ss. GALLO osserva che, nell'attuale contesto connotato da una crescente e rapida mobilità dei capitali, l'azione economica tende a svincolarsi progressivamente dal controllo diretto degli Stati. Ne deriva un quadro in cui i mercati assumono una dimensione autonoma rispetto agli ordinamenti statali, e gli Stati devono adattarsi alle dinamiche economiche anziché determinarle pienamente. In questo scenario, il diritto positivo fatica a esercitare una piena efficacia normativa, subendo l'influenza crescente di attori economici transnazionali.

⁵ Per un inquadramento generale sulla fiscalità dell'economia digitale, si vedano CARPENTIERI L. (a cura di), *Profili fiscali dell'economia digitale. Atti del Convegno "La tassazione delle imprese alla prova dell'economia digitale"*, Giappichelli Editore, Torino, 2020; CORASANITI G., *La tassazione della digital economy: evoluzione del dibattito internazionale e prospettive nazionali*, in *Dir. Prat. Trib.*, 4, 2020, p. 1397 ss.; DELFEDERICO L., PAPARELLA F. (a cura di), *Diritto tributario digitale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, ove vi sono raccolte significative riflessioni sul ruolo della fiscalità nell'economia digitale e sul dibattito relativo alle nuove forme di tassazione nell'economia globalizzata.

⁶ La categoria è stata ampiamente tematizzata nel quadro della teoria generale del diritto e della filosofia del diritto e, pur nella pluralità di definizione proposte⁶, molte ricostruzioni convergono sull'accezione classica formulata da Bodin, secondo cui la sovranità è il potere supremo che può vantare la propria condizione originaria e indipendente da ogni altro potere (*superiorem non recognoscens*). Tale modello, tuttavia, risulta difficilmente conciliabile con un ordine giuridico caratterizzato da interdipendenza economica, integrazione sovranazionale ed emersione di attori privati transnazionali. Per Bodin la sovranità è caratterizzata dalla supremazia del potere sovrano su tutti i componenti della comunità statale e dalla non soggezione di tale potere alle leggi. Cfr. *Sei libri dello Stato* (I)", in *Dizionario di Filosofia*, Treccani, 2009

separatamente quanto – e ancor più – quando poste in relazione tra loro. Il confronto⁷ tra tali nozioni mette in luce una tensione strutturale fra due dimensioni eterogenee: da un lato, la sovranità, difficilmente riconducibile in termini strettamente giuridici, caratterizzata da un nucleo politico preminente; dall'altro, la globalizzazione, un fenomeno culturale e socioeconomico che rende mobile la ricchezza e meno rilevante la dimensione territoriale, rendendola sempre più evanescente.⁸

Le trasformazioni economiche, sociali e antropologiche innescate dalla globalizzazione unitamente all'intensificarsi dei processi di integrazione sovranazionale e all'emersione di nuovi poteri privati transnazionali, hanno profondamente modificato il rapporto tra diritto e territorio. L'unità spaziale, tradizionalmente assunta come presupposto dell'ordinamento statale risulta oggi progressivamente relativizzata, incrinando l'assolutezza del potere giuridico statale sul proprio territorio e comportando, in via immediata, una parziale cessione di autonomia a favore di istituzioni sovranazionali. Tali mutamenti strutturali hanno inciso in profondità, sollecitando un ripensamento della concezione tradizionale di sovranità statale, sempre più sfidata da un diritto che non può più limitarsi a un orizzonte domestico ma deve configurarsi in termini transnazionali, in quanto rivolto a rispondere ad esigenze funzionali, spesso di carattere regolatorio e comune a varie parti del globo.

Sebbene formalmente tutti gli Stati continuano ad essere ugualmente “sovrani”, l'interdipendenza delle politiche economiche e la crescente cooperazione tra Paesi impongono una revisione della nozione stessa di sovranità⁹. In tale prospettiva, la percezione diffusa di indebolimento della sovranità¹⁰ statale riflette i profondi mutamenti

disponibile su: [https://www.treccani.it/enciclopedia/sei-libri-dello-stato-i_\(Dizionario-di-Filosofia\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/sei-libri-dello-stato-i_(Dizionario-di-Filosofia)/) (ultimo accesso febbraio 2025).

⁷ Di recente, il tema è stato affrontato anche da PORENA D., *Nell'epoca della globalizzazione: il potere oltre la sovranità. Una riflessione*, in *Riv. Giur. Ambiente-Diritto.it*, 1, 2021, p. 42 ss.

⁸ Secondo MORRONE A., *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, il concetto di globalizzazione è sfuggente e ambiguo: poco chiari sono i fenomeni che normalmente ad essa vengono ricondotti. La globalizzazione indica i processi economici di scambio di persone, di beni e di capitali; processi storici che non sono lineari, alternandosi fasi di globalizzazione e di deglobalizzazione, p. 84 cit.

⁹ Come osserva GALLI, la sovranità continua a rappresentare una categoria operante anche nel contesto globalizzato: essa non è dissolta in una governance universale di tipo contrattualistico, né assorbita da un'unica forma di dominio globale. La globalizzazione, più che un processo lineare di uniformazione, appare come uno spazio in cui coesistono convergenze economiche e divergenze storiche, culturali e sociali, che si traducono in disuguaglianze e rapporti di forza differenziati tra i territori. Cfr. GALLI C., *Note sulle sovranità* in (a cura di) MASTROIACOVO V., *Le sovranità nell'era del post globalizzazione*, op.cit. p. 140 cit.

¹⁰ Negli ultimi decenni il tema della sovranità degli Stati è tornato sotto i riflettori da varie prospettive analitiche e con diverse e opposte diagnosi. Il termine “sovranità nazionale” è considerato storicamente in grado di individuare la posizione di indipendenza dello Stato nei riguardi di ogni altro ente internazionale o soggetto esistente al suo esterno (cosiddetta sovranità esterna) e, per altro verso, di esprimere l'assoluta supremazia di fronte a tutte le persone, fisiche e giuridiche, che si muovono nel suo

istituzionali, economici e tecnologici che hanno segnato l'epoca contemporanea e che vengono comunemente ricondotti al processo di globalizzazione. Tale percezione, tuttavia, non implica necessariamente un "declino" della sovranità statale, quanto piuttosto una sua profonda trasformazione: da una sovranità concepita come prerogativa integralmente statale a una forma di sovranità "elastica"¹¹, che si adatta e si articola all'interno di quadri regolativi sovranazionali (OCSE, Unione europea) per recuperare capacità effettiva di intervento. La sovranità, dunque, non si dissolve ma assume un significato dinamico: si configura come potere funzionale, esercitato sempre più attraverso forme di cooperazione e in raccordo con istituzioni sovranazionali. Come osservato in dottrina¹², la globalizzazione non ha determinato la scomparsa delle sovranità nazionali ma ne ha modificato il contenuto e le modalità di esercizio, imponendo un adattamento a un contesto caratterizzato da instabilità, mobilità e interdipendenza. La nozione - tradizionalmente "rigida" - di sovranità va rimodulata: non più dominio rigido e autarchico ma strumento di regolazione capace di adattarsi alle esigenze del mercato globale. Tale mutamento è al contempo sintomo di una sofferenza economica e psicologica e reazione difensiva dinanzi a un contesto caratterizzato da un'elevata instabilità e mobilità.¹³

In questa prospettiva, diventa essenziale osservare come tali trasformazioni incidano sui presupposti territoriali della potestà impositiva, mettendo progressivamente in discussione la corrispondenza tradizionale tra il luogo in cui la ricchezza è generata e quello in cui essa è assoggettata a imposizione. È a partire da questo "slittamento" che prende forma un nuovo equilibrio: una sovranità fiscale che, confrontandosi con la mobilità dei capitali e con la natura immateriale della ricchezza, tende ad articolarsi in

ambito territoriale (sovranità interna). La letteratura sul tema è vastissima e spesso ha condotto a valutazioni tra loro divergenti. Si veda, tra gli altri, SILVESTRI G. *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto* in *Riv. Dir. Cost.*, 1, 1996, p. 3 ss., LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1, 1996, p. 124 ss.; FERRARESE M.R., *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, Atti del convegno tenuto a Foggia 18 e 19 dicembre 2019, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 3 ss., intervento pubblicato anche su *Nomos*, n. 2, 2019, p. 5 ss.

¹¹ Sulla nozione di sovranità *elastica*, si rinvia a PERRONE A., *Sovranità tributaria, territorialità dell'imposizione e mercato globale: una sfida ancora aperta*, in *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*. (a cura di) MASTROIACOVO V. Collana dell'Università degli Studi di Foggia, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 127 ss.

¹² In questi termini, si rinvia a GALLI C., *Note sulle sovranità* in *Le sovranità nell'era del post globalizzazione*, *op.cit.*, p.140 ss.

¹³ Nel complesso, non ci troviamo in un'epoca caratterizzata da un'assenza di sovranità ma piuttosto di una sovranità sconnessa e intermittente; l'epoca in cui l'immediatezza della mediazione economica viene gestita sempre più frequentemente da decisioni politiche. È quindi l'epoca che esige una nuova mediazione, un riequilibrio. Cfr. GALLI C., *Sovranità*, *op.cit.*, p. 131.

pratiche difensive, in strategie di concorrenza fiscale e in forme di esercizio condiviso del potere impositivo in sedi sovranazionali.

2. Sovranità e territorialità: l'obsolescenza dei tradizionali criteri impositivi di collegamento nell'economia digitale e globalizzata

L'economia nazionale, intesa come economia centrata essenzialmente sul mercato interno e solo marginalmente aperta all'esterno, non esiste più.¹⁴ Quella economia, connaturata da un vincolo di ordine territoriale imponeva, proprio in ragione delle modalità di produzione di ricchezza, una presenza fisica delle imprese all'interno dei confini territoriali di un Paese. Oggi la realtà ci mostra un quadro del tutto diverso: l'economia si realizza in uno spazio che potremmo definire un "non luogo".¹⁵ Alle tradizionali forme di ricchezza materiale, fisicamente percepibili e misurabili, si affiancano – assumendo un ruolo sempre più centrale – nuove forme di ricchezza consistenti in flussi informativi e finanziari, connessioni virtuali per loro natura intangibili e non localizzabili che travolgono definitivamente ogni relazione con i territori.

Con il processo di integrazione economica globale, i confini nazionali hanno progressivamente perso la propria centralità e se le relazioni economiche e commerciali erano un tempo circoscritte nel contesto nazionale, oggi si sono estese su scala globale.

Non sono più gli Stati a regolare la concorrenza tra le imprese; sono queste ultime che, grazie alla liberalizzazione dei movimenti di capitale e alla capacità di creare valore attraverso strumenti immateriali e digitali, contribuiscono a innescare una competizione tra Stati. Nella società globalizzata, la libertà di movimento dei capitali si è affermata come una delle libertà economiche più incisive, capace di operare oltre i tradizionali limiti

¹⁴ Tutte le economie, non solo quelle dei grandi Paesi industrializzati, sono "estroverse" ed il loro grado di dipendenza dal funzionamento complessivo dell'economia-mondo è divenuto elevatissimo, mentre la transnazionalizzazione dell'economia è sempre più facilmente percepibile. Sul tema, LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, fasc. 1, 1996, Giappichelli editore, Torino, p. 124 ss.

¹⁵ Il processo di globalizzazione ha dato forma ad un mondo sovransensibile, un territorio artificiale sovrapposto al territorio naturale e fisico; un "non luogo". Per riprendere l'espressione coniata da FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 46 ss., utilizzata, tra gli altri, da SCACCIA G., *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, par. 3.3. e 5.1. e, in materia tributaria, tra gli altri, da FARRI F., *Sovranità tributaria e nuovi «luoghi» dell'economia globale*, in *Dir. Pubbl.* fasc. n. 1, gennaio – aprile 2019, Il Mulino – Rivisteweb, p. 153 ss., FARRI F., *Sovranità tributaria e nuovi «luoghi» dell'economia nell'era della post-globalizzazione: serve ancora lo Stato al fisco?* in *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, (a cura di) MASTROIACOVO V., Pisa, 2019, p. 247 ss.

giuridici e sostanzialmente al di fuori di un controllo pubblico effettivo. Alla progressiva espansione dei flussi finanziari non si è accompagnato un corrispondente rafforzamento degli strumenti collettivi di regolazione, con il risultato che gli Stati non appaiono in grado di contrapporre valori o interessi in grado di incidere sulle modalità con cui tale libertà viene esercitata.¹⁶ La globalizzazione, in questo senso, diventa deterritorializzazione e contrasta la tendenza strutturale dello Stato moderno a ricondurre alla dimensione nazionale – e al potere giuridico dello Stato – tutte le caratteristiche fondamentali della società: catena tra Stato, territorio e ricchezza.¹⁷

Il tradizionale rapporto tra Stato, territorio e ricchezza si è profondamente trasformato. Un tempo, il controllo sul proprio territorio consentiva allo Stato di governare la ricchezza ivi generata, legittimando l'esercizio delle sue funzioni sovrane: battere moneta, amministrare la giustizia e riscuotere i tributi. Oggi, con l'ascesa dell'economia globale, tale assetto è stato stravolto: la moneta ha superato i confini nazionali, le funzioni di regolazione si sono progressivamente spostate verso sedi non statali e il sistema fiscale assume sempre più la funzione di strumento competitivo, quasi una merce su cui gli Stati si fanno concorrenza, attraverso la previsione di condizioni più vantaggiose per attrarre investimenti.¹⁸

Il territorio rappresenta, sin dalle origini dello Stato moderno, un elemento costitutivo essenziale, in quanto ne circoscrive l'ambito spaziale entro il quale si esercita

¹⁶ Fino ad ora, il diritto aveva risolto problemi simili facendo coincidere l'esercizio dei diritti di libertà con l'ambito del potere effettivo dello Stato, in grado di affermare e far rispettare i valori collettivi in essi incorporati. La corrispondenza tra diritti di libertà e sovranità statale rispondeva proprio a questa esigenza. Per un inquadramento generale, si rinvia a LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1, 1996, Giappichelli editore, Torino, p. 168 ss.

¹⁷ Mentre in un sistema "chiuso" i confini dello Stato delimitavano uno spazio territoriale, economico e giuridico sostanzialmente indipendenti dall'esterno e autosufficienti – consentendo allo Stato medesimo di esercitare un effettivo potere nella regolazione dei flussi – tale potere tende ad affievolirsi quando le tre dimensioni iniziano a dissolversi, individuando spazi sottratti all'azione regolatrice degli Stati. Il tema è stato ampiamente studiato in ambito fiscale. Volendo citare un noto contributo, senza alcuna pretesa di esaustività, si veda CASSESE S., *Oltre lo Stato: i limiti dei governi nazionali nel controllo dell'economia* in GALGANO F., CASSESE S., TREMONTI G., TREU T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza Nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 35-48.

¹⁸ Un tempo, il controllo del territorio garantiva automaticamente il controllo delle risorse economiche e, di conseguenza, l'esercizio delle principali prerogative statali. Oggi, la globalizzazione e la mobilità dei capitali hanno svincolato la ricchezza dai confini territoriali, producendo una dimensione economica sovranazionale in cui la moneta, la giurisdizione e la fiscalità tendono a sfuggire alla presa dello Stato. La tassazione, in particolare, è divenuta uno strumento di competizione tra ordinamenti, più che un attributo esclusivo della sovranità. TREMONTI aveva individuato, con notevole capacità anticipatrice la crisi del tradizionale nesso tra Stato, territorio e ricchezza. Cfr. TREMONTI G., VITALETTI G., *La fiera delle tasse. Stati nazionali e mercato globale nell'età del consumismo*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 12. cit. e TREMONTI G., *La fiscalità del terzo millennio*, in *Riv. sc. dir. fin.*, vol. 57, 1, 1998, Giuffrè editore, Milano.

la sovranità.¹⁹ L'equazione "uno Stato – un mercato", per lungo tempo assunta come paradigma di riferimento, si è progressivamente incrinata a seguito della crescente dissociazione tra Stato e mercato. Nell'attuale scenario, si assiste all'affermazione di un nuovo assetto, in cui una pluralità di Stati opera all'interno di un solo mercato che, espandendosi in ambito planetario e spingendosi ben oltre i suoi confini, rende inefficace qualsiasi tentativo di delimitazione territoriale. Viene sovvertito un principio cardine della sovranità tributaria: non è più lo Stato a determinare come e dove tassare la ricchezza, bensì è quest'ultima a scegliere il luogo in cui essere assoggettata ad imposizione, selezionando le giurisdizioni più favorevoli. Il diritto, ancora fortemente radicato nel paradigma della territorialità, mostra, pertanto, crescenti difficoltà nell'adattarsi ad un'economia che varca frontiere sempre più fluide. Laddove la regolazione giuridica rimane ancorata a territori e confini, l'economia ha ormai superato tali limiti, dimostrando di conoscere non luoghi ma mercati.

Si assiste così a un'inversione logica rispetto al tradizionale rapporto tra Stato e mercato: gli Stati, da soggetti regolatori dell'economia, diventano essi stessi strumenti attraverso i quali il mercato persegue i propri interessi. Ne deriva un progressivo slittamento del baricentro decisionale con il potere economico che assume un ruolo centrale, condizionando, e talvolta determinando, le scelte politiche e fiscali degli Stati. La capacità di orientare i processi di trasformazione sociale ed economica, storicamente riservata alle istituzioni statali attraverso l'esercizio della sovranità politica e fiscale, appare oggi sempre più compromessa. Tale funzione tende, infatti, a fuoriuscire dall'ambito decisionale del potere politico-istituzionale degli Stati per confluire, nei centri di potere che, più o meno inconsapevolmente, determinano le relazioni economiche che si articolano e si dissolvono nel mercato. Tale evoluzione ha condotto ad una forma di *governance* economica progressivamente svincolata dal controllo statale.²⁰ Ne deriva una visione secondo cui non sarebbero più i mercati ad essere inseriti nella struttura istituzionale di uno Stato ma, al contrario, sarebbero gli Stati stessi a dover operare entro lo spazio sistemico e autoreferenziale delineato dai mercati globali.

¹⁹ In questi termini e per un approfondimento generale sul tema, si rinvia a FRANSONI G., *La territorialità nel diritto tributario*, Collana dell'Università degli Studi di Foggia, Giuffrè editore, Milano, 2004 cit., 409-415, nel quale l'A. propone un'analisi sugli effetti della globalizzazione sui diversi profili della fiscalità, modificando la tradizionale corrispondenza tra diritto e territorio.

²⁰ In questi termini, tra gli altri, si vedano GALLO F., *Il futuro non è un vicolo cieco. Lo Stato tra globalizzazione, decentramento ed economia digitale*, Sellerio editore, Palermo, 2019, p. 21., CARPENTIERI L., *La deriva dei territori e le nuove vie per il coordinamento della tassazione societaria*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, fasc. 1, 2022. p.11.

In questo scenario i mercati, forti della loro crescente influenza economica, finiscono persino per assumere quasi valenza politica. Sebbene la globalizzazione non rappresenti un fenomeno storicamente inedito, i nostri tempi ne rivelano un profilo particolare: il mercato globale non solo si sottrae ai vincoli regolativi imposti dai singoli ordinamenti ma arriva a condizionare gli stessi processi decisionali. È il mercato globale a stabilire le regole cui gli Stati devono adeguarsi, influenzando fortemente i tempi e le modalità delle decisioni relative alla politica fiscale.²¹ Esso, dotato di una propria identità fluida e dinamica, è in grado di produrre regole costantemente mutevoli e agisce secondo un sistema di valori che, pur non essendo necessariamente antitetico a quello statale, ne entra spesso in conflitto, essendo dominato dalla logica del “più forte”.

È proprio di fronte a questa realtà che emergono, in maniera evidente, i limiti concernenti le tradizionali regole allocative della ricchezza e del riparto del carico impositivo. Tali vincoli risultano pressoché irrilevanti per gli attori del mercato globale, i quali hanno progressivamente superato il tradizionale vincolo della localizzazione territoriale all'interno di uno Stato, potendo strutturare le proprie attività in una dimensione transnazionale e svincolata dallo spazio fisico di riferimento degli ordinamenti giuridici. Ne consegue che tali attori hanno iniziato a muoversi in senso orizzontale e trasversale producendo ricchezza viaggiando attraverso gli Stati, senza incontrare significative barriere all'ingresso o in uscita. Tale capacità di operare su scala transnazionale ha consentito loro di accumulare un'enorme ricchezza per effetto di bassi livelli di imposizione, rafforzando così la loro capacità di incidere sulle politiche degli Stati e contribuendo al progressivo depotenziamento della sovranità tributaria.

In tale contesto, di fronte ad architetture statali che permangano ancorate ad una impostazione di carattere domestico, la ricchezza tende a fuoriuscire dai confini giurisdizionali degli Stati, seguendo una sua *artificial reason* per entrare in aree di progressiva apolidia fiscale: è il fenomeno dello *stateless income* (o redditi apolidi). Questa nuova forma di ricchezza, prevalentemente immateriale, si sottrae ai tradizionali criteri impositivi fondati sulla presenza fisica o sulla tangibilità dei beni, risultando difficilmente inquadrabile attraverso i tradizionali parametri reddituali.²² La de-

²¹ Come osservato da CARPENTIERI, i mercati sono i nuovi territori; ed è su questi nuovi territori che gli Stati devono scendere per raccogliere le imposte. Su questi temi, v. CARPENTIERI L., *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, in *Riv. Dir. Trib.*, 4, 2018, p. 362 cit.

²² Secondo TREMONTI G., *Il futuro del fisco*, in *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza Nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993, va registrato il passaggio dalla vecchia ricchezza fisica e materiale a nuove e sofisticate forme di ricchezza immateriale (dalle *Res* alle *New Properties*). Il modello economico dominante non è più quello reale, essenzialmente riferito alla produzione ed al consumo dei beni materiali. La

materializzazione della ricchezza consente l'internazionalizzazione, apre i confini²³: il mercato è aperto non solo in ragione della caduta di vincoli nazionali ma anche per la maggiore trasferibilità della ricchezza, la natura "mobile" dei beni e dei servizi, per definizione non *location specific*, ossia insensibili a demarcazioni territoriali.

Ma se la ricchezza si internazionalizza, lo Stato non può estendere il suo territorio e non può, certamente, oltre un certo limite, spingere il suo potere di imposizione fuori dal proprio territorio. In un contesto nel quale la sovranità e le prerogative che ne derivano si confrontano con dinamiche transnazionali, diventa essenziale adattare la nozione di territorialità,²⁴ al fine di garantire, per quanto possibile, l'idoneità degli attuali criteri di collegamento territoriali.

Per meglio affrontare la questione è utile tener presente la distinzione tra territorialità materiale (estensione) e territorialità formale (efficacia) della legge nello spazio. La territorialità materiale si articola, da un lato, nel definire se esistano limiti internazionali alla potestà normativa tributaria di un determinato Stato nel disciplinare i presupposti che presentano elementi soggettivi od oggettivi di estraneità rispetto al suo territorio (territorialità in senso materiale). La territorialità formale concerne, invece, l'esistenza di limiti internazionali alla potestà del prelievo, intesa come potere di dare concreta attuazione alla norma tributaria nel territorio di un altro Stato. Per quanto concerne questo secondo aspetto, la legge tributaria di uno Stato ha efficacia nell'ambito dei suoi confini territoriali e si esplica nei confronti di tutti i soggetti che vi si trovano, cittadini o stranieri. Per converso, nessuna norma fiscale straniera può, in linea di principio, avere efficacia nel territorio dello Stato, salvo che quest'ultimo non ne riconosca l'applicabilità.²⁵ Se la potestà impositiva di uno Stato si estende a tutti gli spazi nei quali esso esercita la propria sovranità fiscale, non ci sono particolari limiti nella

ricchezza non si dirada più ai margini del mondo reale: qui piuttosto si trasforma e riappare in forme diverse, p. 66 cit.

²³ Così GALGANO F., *Le istituzioni della società post-industriale*, in GALGANO F., CASSESE S., TREMONTI G., TREU T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza Nazione op.cit.*, p. 31 cit.

²⁴ Per un inquadramento generale, si veda FRANSONI G., *La territorialità nel diritto tributario*, Collana dell'Università degli Studi di Foggia, Facoltà di Giurisprudenza, Giuffrè, 2004; BAGGIO R., *Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria*, L'ordinamento tributario italiano, Collana diretta da FALSITTA G., FANTOZZI A., Giuffrè editore, Milano, 2009.

²⁵ La rilevanza di questi aspetti per il comparto tributario si traduce essenzialmente per un verso, nella necessità di selezionare le vicende economiche che una comunità può ragionevolmente assumere a presupposto di obblighi di contribuzione alle proprie spese rendendo effettivo tale concorso; per altro verso, e correlativamente, nella necessità di individuare le collettività alle quali una vicenda economica possa ragionevolmente essere considerata collegata con intensità tale da essere assunta a presupposto di obblighi di contribuzione alle spese pubbliche. Per un inquadramento generale, si veda CORDEIRO GUERRA R., *I limiti alla potestà impositiva ultraterritoriale* in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2012, p. 31 ss.

individuazione dei presupposti d'imposta realizzati in quegli spazi, potendo lo Stato assoggettare a tassazione qualsiasi fattispecie che manifesti una capacità economica. È ovviamente necessario che vi sia un ragionevole nesso di collegamento economico (c.d. *reasonable link*) tra fattispecie imponibile e ordinamento impositore che consenta in qualche modo di limitare l'universalità del potere impositivo nei confronti dei soggetti che presentino formalmente elementi di estraneità.

Il conflitto tra la crescente integrazione dei mercati e la frammentarietà dei sistemi tributari ci pone di fronte ad un interrogativo di fondamentale importanza: È possibile definire un sistema di riparto del potere impositivo che distribuisca in modo equilibrato la tassazione dei redditi delle imprese multinazionali fra le diverse giurisdizioni?

In linea di principio, il collegamento della fattispecie imponibile andrebbe verificato attingendo a due elementi, il territorio e la cittadinanza, che presentano una più stretta connessione dal punto di vista reale e personale con la sovranità dello Stato. Il criterio di collegamento fisico con il territorio dello Stato (*source taxation principle*) consente allo Stato di esercitare il proprio potere impositivo in relazione ai fatti che si verificano esclusivamente nel territorio di sua competenza. Un sistema di imposizione fondato su un criterio di collegamento di carattere personale (i.e. nazionalità, residenza fiscale e domicilio) è invece idoneo a identificare quel legame tra ordinamento giuridico e soggetto passivo che giustifica l'imposizione (*worldwide taxation principle*).²⁶

Nell'attuale contesto economico si verifica, però, un'indubbia crisi del criterio di imposizione personale che ci pone di fronte ad una importante riflessione in ordine alle rinnovate modalità con cui tale forma di imposizione può essere articolata. Il concetto stesso di residenza fiscale, quando riferito agli enti collettivi, mostra crescenti segni di instabilità: si tratta di una nozione sempre più incerta, al punto da perdere, in alcuni casi, una reale significatività. Non si può sostenere che tutte le società siano prive di una "residenza reale", ma è innegabile che, per un numero sempre più rilevante di gruppi multinazionali e imprese digitali, la localizzazione della sede di direzione effettiva o degli *asset* intangibili risulti sfuggente o facilmente trasferibile, aprendo la strada a fenomeni di elusione o addirittura a vere e proprie fattispecie di "apolidia" fiscale. La stessa idoneità del concetto di stabile organizzazione, nella nota declinazione di stabile organizzazione materiale o personale volta a ricollegare il reddito prodotto da un'impresa in un Paese

²⁶ Cfr. MASTELLONE P., *Contrasto all'erosione nel diritto tributario internazionale*, estratto da Dig. IV, disc. Priv., sez. comm., Agg. diretto da Sacco R., (a cura di) BELLOMO S., CIAN M., FERRI JR G., SANTOSUOSSO D.U., TESAURO F., UTET Giuridica, Milano, 2017, p. 46 ss.

diverso da quello di residenza fiscale, tenna. Per lungo tempo, strumenti come la stabile organizzazione e i prezzi di trasferimento hanno rappresentato meccanismi centrali per distribuire il reddito delle imprese multinazionali tra le diverse giurisdizioni interessate. Tali istituti, tuttavia, si sviluppavano in un contesto economico radicalmente diverso da quello attuale, dominato da imprese manifatturiere tradizionali (c.d. *brick and mortar*²⁷), operanti secondo modelli fisici e territorialmente localizzati. La generazione del valore era infatti strettamente legata alla presenza materiale dell'impresa sul territorio, consentendo una corrispondenza relativamente lineare tra la localizzazione della base produttiva e l'esercizio della potestà impositiva da parte dello Stato.²⁸

Nell'attuale contesto, i confini geografici hanno perso la loro tradizionale funzione di delimitazione giuridica e fiscale. L'internazionalizzazione dei mercati e la digitalizzazione dell'economia hanno prodotto una frattura tra il luogo in cui viene generata la ricchezza e quello in cui viene effettivamente tassata. Le imprese con operatività transnazionale hanno sfruttato la possibilità di distribuire le proprie attività tra diverse giurisdizioni, allocando le funzioni produttive nei Paesi con costi operativi più contenuti e mantenendo le attività strategiche in Stati con infrastrutture più sviluppate. Questa dissociazione ha reso sempre più difficile per gli Stati esercitare un controllo effettivo sulla base imponibile. In molti casi, i profitti non risultano più chiaramente riconducibili a un territorio specifico, generando zone grigie in cui la sovranità fiscale risulta indebolita e la capacità impositiva compromessa. Ne emerge un quadro frammentario in cui la concorrenza tra sistemi fiscali alimenta fenomeni di elusione e di sottrazione della base imponibile, con effetti distorsivi sull'equità e sull'efficacia dei sistemi tributari.

In realtà, nello spazio aperto dell'economia digitale, si è registrata non solo una significativa erosione della sovranità tributaria ma anche, contestualmente, un progressivo assorbimento di quest'ultima da parte degli attori che detengono una posizione dominante sul mercato. Questi attori globali, spesso definiti in dottrina come

²⁷ Per un inquadramento generale sul tema, si veda CORDEIRO GUERRA R., *Dal "brick and mortar" all'economia digitale e oltre: una panoramica delle questioni fiscali*, in *Fiscalità dell'economia digitale* (a cura di) CORDEIRO GUERRA R.L, DORIGO S., Pacini Giuridica, Pisa, 2022.

²⁸ Se lo sviluppo tradizionale del commercio dei traffici internazionali era storicamente fondato sul modello "*trading in a country*" per cui l'attività commerciale veniva svolta all'interno di uno Stato sulla base di una presenza fisica in quello stato, l'economia digitale ha inaugurato un nuovo modello nel quale i rapporti commerciali hanno come destinatari un mercato in un Paese (e gli utenti in quel mercato) "*trading with a country*", senza necessariamente avere con quel Paese un collegamento territoriale. Cfr. CARPENTIERI L., *La deriva dei territori e le nuove vie per il coordinamento della tassazione societaria*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2022, p. 8 cit.

vere e proprie “repubbliche digitali”, sono ormai in grado di interloquire con gli Stati su un piano quasi paritario, arrivando persino a negoziare le condizioni e l’entità del prelievo fiscale cui intendono essere sottoposti. Con il sogno di una “*new economy*”²⁹ indirizzata verso il settore dei servizi, è stato messo in moto un ampio processo di decentramento del potere che ha contribuito a relativizzare la sovranità degli Stati. Alla base di questo nuovo processo vi è fondamentalmente la spinta e l’accelerazione che i traffici commerciali, per lo più basati su piattaforme virtuali, hanno impresso ad un fenomeno già esistente anche prima, ma che l’avvento del *web*, delle tecnologie digitali, del cloud e delle connessioni virtuali ha enormemente sviluppato.

Sullo sfondo di queste considerazioni, si colloca una questione centrale che interessa molti ordinamenti tributari, tra cui emblematicamente il nostro: la straordinaria facilità con la quale i profitti delle imprese multinazionali³⁰ - svincolati da limiti di natura territoriale – possono essere trasferiti verso giurisdizioni a fiscalità privilegiata, fortemente attrattive sotto il profilo economico e in grado di influenzare le scelte allocative degli Stati in un quadro concorrenziale sempre più accentuato.³¹

Interrogarsi sulla possibilità di concepire una solidarietà fiscale che trascenda i confini nazionali e, dunque, in un contesto internazionale solleva una questione centrale: comprendere se essa non sia altro che una proiezione in un contesto più ampio di sovranità fiscale che resta ancorata all’ente statale o, se al contrario, sia possibile individuare un

²⁹ L’evoluzione tecnologica e la svolta informatica degli ultimi decenni hanno inciso sulle modalità di produzione e circolazione della ricchezza generando un nuovo assetto economico variamente definito e imperniato su una preponderante presenza della rete nello svolgimento delle attività economiche. Tali attività sono essenzialmente caratterizzate dalla frenetica circolazione di conoscenze di informazioni, dalla diffusione delle intelligenze artificiali e dalla produzione, distribuzione e consumo di beni sempre più virtuali e intangibili (*intangible assets*) che, grazie alla loro stessa natura, sfuggono al controllo da parte delle Amministrazioni dei Paesi interessati. “*I beni e i servizi digitali sono beni dell’informazione, con costi fissi di produzione potenzialmente alti ma con costi marginali di distribuzione prossimi allo zero; il che favorisce la loro migrazione attraverso i confini verso gli Stati a bassa fiscalità*”. Per ulteriori approfondimenti, si veda MASTROIACOVO V., MELIS G., *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Giappichelli editore, Torino, 2022, p. 188 ss.

³⁰ Cfr. GALLI C., *Sovranità*, cit. cap. IV, par. 2, p.125 cit. il quale riflettendo sul fenomeno delle «ricchezze senza sovranità», afferma che “le *corporations* multinazionali sembrano in grado di valicare le sovranità politiche, di farsi leggi da sé, immuni dalle anguste logiche confinarie” e osserva che questi sono “poteri” che non hanno alcuna delle caratteristiche della sovranità: non hanno una dimensione collettiva, né una legittimità che non sia quella della legge più forte.

³¹ Sul punto, si veda GALLO F., *Il futuro non è un vicolo cieco. Lo Stato tra globalizzazione, decentramento ed economia digitale*, Sellerio editore, Palermo, 2019, p. 26, la cui riflessione si focalizza sul progressivo indebolimento dello Stato rispetto alla possibilità di governare, controllare e indirizzare il mercato globale.

indebolimento del concetto tradizionale di sovranità statale a favore di nuovi organi sovranazionali in grado di meglio gestire il fenomeno fiscale.³²

3. Concorrenza fiscale e sovranità tributaria nazionale: tra dinamiche evolutive e compromessi strategici

Preso atto che lo spazio fisico non costituisce più un ostacolo all'attività economica ma una variabile strategica che le imprese sfruttano ai fini di una localizzazione fiscalmente più efficiente, la partita principale non si gioca più sul terreno della sovranità tributaria tradizionale bensì su una nuova forma di sovranità, riconducibile ai mercati.

Lo sviluppo dell'economia digitale e la diffusione pervasiva della rete Internet hanno infatti reso possibile sganciare del tutto la produzione del reddito di impresa dalla presenza fisica dell'attività in un territorio, completando così il processo di disallineamento tra il luogo di stabilimento dell'impresa e quello dell'immissione in consumo dei beni e dei servizi dalla stessa prodotti. Questa frattura rende particolarmente complessa l'individuazione della giurisdizione statale nella quale si crea il valore e alla quale va accordata la competenza a prelevare imposte. I nuovi modelli di *business*, i mutamenti strutturali delle attività economiche più profittevoli e performanti, il repentino distacco dalla dimensione materiale e territoriale propria dell'industria del commercio della *old economy* hanno comportato l'insorgere di due problemi fondamentali tra loro strettamente correlati: una consistente perdita di gettito dovuta alla circostanza che la ricchezza prodotta dall'economia digitale e dalle attività caratterizzate da rilevanti componenti immateriali sfugge facilmente a tassazione e la conseguente disparità di trattamento a svantaggio delle imprese tradizionali, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, che finiscono col sopportare una pressione fiscale non solo assai elevata ma percepita anche come ingiusta in termini di competitività rispetto a quella "attenuata" dei grandi gruppi multinazionali.³³ In tale contesto, non vi è dubbio che la tassazione della *digital economy* abbia sollevato – e continui a sollevare - questioni di particolare rilievo,

³² Per ulteriori approfondimenti, si veda DORIGO S., *Dovere fiscale e solidarietà transnazionale*, L'ordinamento tributario italiano, Pacini Giuridica, Pisa, 2024, p. 229 ss.

³³ Le imprese con una forte vocazione internazionale hanno potuto agevolmente ridurre il proprio carico fiscale, non tanto attraverso pratiche apertamente elusive o illegali, quanto piuttosto sfruttando le lacune normative tra gli ordinamenti fiscali nazionali. Cfr. CARPENTIERI L., *La deriva dei territori e le nuove vie per il coordinamento della tassazione societaria*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2022, p. 9 ss.

evidenziando l'incapacità dei moderni sistemi tributari, sia nazionali che internazionali, di garantire una corretta ripartizione della potestà impositiva tra gli Stati. Le misure progressivamente adottate dai singoli ordinamenti si sono rilevate spesso inadeguate nel contrasto all'elusione fiscale internazionale, anche a causa dell'assenza di un vero e proprio coordinamento a livello globale.

L'elevata mobilità dei capitali, unita alla libertà da parte degli Stati di adottare strategie concorrenziali in ambito fiscale, hanno condotto a una situazione per certi versi paradossale: i flussi finanziari transfrontalieri risultano, infatti, gravati da un carico impositivo significativamente più contenuto rispetto a quello incidente sugli investimenti domestici o sul fattore lavoro. Questa evidente disomogeneità solleva questioni rilevanti su scala globale, non soltanto sotto il profilo dell'efficienza dell'attuale architettura normativa internazionale, quanto, soprattutto, con riferimento all'equità del sistema tributario complessivo, principio solennemente affermato in molte delle fonti giuridiche che costituiscono il fondamento dei moderni ordinamenti fiscali.

La concorrenza fiscale³⁴ tra Stati, unitamente al progressivo affermarsi della libertà di stabilimento, ha concesso alle imprese la possibilità di una più facile localizzazione di redditi nei territori desiderati, superando i limiti imposti dei vecchi confini. Le imprese hanno sfruttato pienamente tutte le opportunità offerte dal mercato unico e, al contempo, alcuni Paesi membri dell'Unione europea, al fine di attrarre investimenti, hanno garantito porti sicuri di transito di redditi non tassati o di redditi apolidi "*stateless income*", ovvero redditi non riconducibili né al Paese di residenza dell'impresa, né al mercato in cui questa cede i propri beni e servizi. È proprio seguendo tali tendenze che la concorrenza fiscale tra Stati, da fenomeno assolutamente fisiologico si trasforma progressivamente in un fenomeno patologico, nella misura in cui ciascuno degli attori tende a minimizzare i propri interessi senza incontrare alcun argine normativo.

Si assiste, dunque, all'innescarsi di una vera e propria competizione tra ordinamenti per offrire un ambiente fiscale più confortevole ai soggetti che si affacciano sulla scena internazionale. Sebbene i rapporti tra Stati siano storicamente informati a logiche di natura competitiva, le quali si manifestano trasversalmente nelle diverse sfere delle

³⁴ Sul ruolo e sulla portata del fenomeno della concorrenza fiscale, la bibliografia è quanto mai estesa. Per la dottrina italiana, tra gli altri, si vedano AMATUCCI F., *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'OCSE e dell'UE in materia di lotta alla pianificazione fiscale aggressiva*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2015, p. 4 ss.; BORIA P., (a cura di) *La concorrenza fiscale tra Stati. Atti del Convegno tenuto a Roma presso la Sapienza Università di Roma il 9 febbraio 2017*, Introduzione, Milano, 2018, p. 67 ss.; PERRONE A., *Tax competition e giustizia sociale nell'Unione europea*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2019.

relazioni interstatali, il potere di imposizione tributaria – quale massima espressione della sovranità statale e presidio essenziale della capacità di funzionamento degli ordinamenti, conferisce alla concorrenza fiscale connotati del tutto peculiari. Come è stato osservato in dottrina, la concorrenza fiscale tra Stati costituisce una delle più recenti forme di competizione tra sovranità nazionali. Essa si declina essenzialmente nella progressiva minimizzazione del carico fiscale, attraverso l'introduzione di regimi agevolativi volti ad attrarre capitali e investimenti esteri.³⁵

Risulta quindi opportuno interrogarsi circa la natura complessiva di tale fenomeno: si tratta di una dinamica da considerarsi positiva oppure di una dinamica che comporta effetti distorsivi? La questione è tutt'altro che semplice e non ammette risposte nette. La concorrenza fiscale tra Stati non implica necessariamente esiti sfavorevoli; anzi, laddove essa si sviluppi all'interno di un quadro regolamentare equilibrato e privo di pratiche eccessivamente aggressive, può perfino generare effetti virtuosi. Una forma di concorrenza equa e trasparente³⁶ tende a favorire la convergenza – o quantomeno la comparabilità – delle aliquote fiscali e dei criteri di determinazione delle basi imponibili su scala globale. Ciò può tradursi in un accresciuto grado di attrattività per gli investimenti internazionali, oltre che in un miglioramento complessivo dell'efficienza economico-produttiva dei sistemi coinvolti.

La concorrenza fiscale assume però i tratti di una competizione sleale (*harmful tax competition*)³⁷ quando si concretizza in pratiche di detassazione aggressiva e ingiustificata che interessano specifici flussi reddituali caratterizzati da una maggiore volatilità oppure finalizzate ad attrarre - anche solo formalmente - la localizzazione di alcune imprese multinazionali. La conseguenza di queste pratiche più estreme è un

³⁵ Per un inquadramento generale sul tema, si rinvia a BORIA P (a cura di), *La concorrenza fiscale tra Stati*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2019, p. 1 ss.

³⁶ La dicotomia fondata sulle categorie di "leale" e "sleale" tende progressivamente a sostituire quella più propriamente tecnica tra "dannosa" e "non dannosa", con il rischio di generare uno slittamento concettuale che altera la percezione delle problematiche legate alla concorrenza fiscale. In tale contesto si inserisce una deriva moralistica, che porta a condannare in via aprioristica talune pratiche fiscali considerate sleali, pur trattandosi – nella maggior parte dei casi – di espressioni legittime della sovranità fiscale degli Stati. Benché non manchino argomenti fondati per sostenere l'opportunità di limitare la concorrenza fiscale tra ordinamenti, e benché alcune forme di competizione si rivelino effettivamente dannose per gli interessi fiscali altrui, non può accettarsi acriticamente l'equivalenza tra attrazione di capitali mediante strumenti fiscali e comportamento sleale. In questi termini, si veda MARINO G., *La concorrenza fiscale: lealtà, slealtà o semplice realtà?* in (a cura di) BORIA P., *La Concorrenza fiscale tra Stati. Atti del Convegno tenuto a Roma presso la Sapienza*, Università di Roma il 19 febbraio 2017, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2019, p. 67 ss.

³⁷ Solo recentemente, a partire dagli ultimi anni del XX secolo, si è delineata una nozione di «concorrenza fiscale sleale» tra Stati (*harmful tax competition*), riferita a pratiche che utilizzano la leva tributaria in maniera distorsiva rispetto alle normali logiche del mercato. In tema, si veda BORIA P., *L'ordine internazionale della competizione fiscale*, in *Riv. Dir. Trib. Inter.*, 2, 2019, p. 7 ss.

processo costante di erosione delle basi imponibili e di dislocazione artificiosa dei profitti delle imprese multinazionali. In un simile scenario, diventa indispensabile definire quali comportamenti possano essere qualificati come dannosi, ossia quelli che si concretizzano nell'adozione, da parte di un determinato Stato, di politiche tributarie potenzialmente in contrasto con i principi ispiratori degli ordinamenti fiscali della maggioranza degli altri Paesi e idonee a introdurre vantaggi fiscali tali da orientare le scelte degli operatori economici nella selezione di una specifica giurisdizione in cui stabilire le proprie attività, allocarvi le proprie risorse e farvi transitare i fattori della produzione.³⁸

In un'accezione più ampia, e per certi versi più insidiosa, la concorrenza fiscale tra Stati coincide con la generale tendenza degli Stati a predisporre politiche fiscali "al ribasso" in merito alla tassazione dei redditi societari per mantenersi attrattivi nell'arena globalizzata in cui ormai sono destinati a confrontarsi basi imponibili e aliquote. La c.d. *race to the bottom* si traduce in una strategia deliberata da parte dei legislatori nazionali volta a comprimere i livelli di tassazione societaria fino ad imporre le fantomatiche "aliquote zero" nel tentativo di rendere il proprio sistema fiscale più attrattivo agli occhi degli investitori. Tale dinamica, pur costituendo espressione della sovranità impositiva dei singoli ordinamenti e non potendo essere automaticamente ricondotta al paradigma della concorrenza fiscale sleale, pone rilevanti questioni sotto il profilo dell'equilibrio tra libertà impositiva e coordinamento internazionale. Essa impone una riflessione approfondita sulla compatibilità di tali politiche con i principi del diritto tributario contemporaneo - equità, solidarietà e capacità contributiva - oltre a generare effetti sistemici potenzialmente distorsivi nei confronti degli ordinamenti con minore capacità attrattiva o minori margini di manovra fiscale.

Le conseguenze di questo fenomeno sono particolarmente rilevanti. Da un lato, si è assistito a un progressivo processo di erosione delle basi imponibili degli Stati più evoluti, con la conseguente contrazione delle entrate tributarie e l'indebolimento della capacità di finanziamento delle strutture di *welfare* esistenti; dall'altro, la delocalizzazione dei redditi verso giurisdizioni caratterizzate da scarsa o nulla cooperazione, favorita dai limiti di coordinamento del complesso sistema delle Convenzioni contro le doppie imposizioni e dal non soddisfacente livello di cooperazione internazionale che, fino a tempi più recenti, ha contraddistinto i rapporti interstatali in materia fiscale.

³⁸ Per un inquadramento generale, si veda PISTONE P., *La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 2, 2016, p. 396 ss.

Tale tendenza, contrariamente a quanto potrebbe pensarsi, non rimane circoscritta al singolo Stato ma produce effetti espansivi e di contaminazione anche nei confronti degli altri ordinamenti, i quali, per mantenersi competitivi all'interno di quello che è stato definito un vero e proprio "mercato delle imposte"³⁹, si vedono spesso costretti a adeguare al ribasso le aliquote sulla tassazione societaria. Una disposizione fiscale più favorevole rispetto a quella vigente in un diverso Paese, e segnatamente una riduzione generalizzata dell'aliquota dell'imposta sui redditi societari, è suscettibile di conferire un vantaggio competitivo alle imprese rientranti nel suo campo di applicazione, con un impatto significativo sulla loro posizione rispetto ai concorrenti operanti in altre giurisdizioni. Tale effetto di contaminazione si manifesta con particolare evidenza all'interno dell'Unione europea, dove la pressione competitiva tra ordinamenti incentiva gli Stati membri a adottare politiche fiscali sempre più favorevoli per attrarre investimenti. Va, tuttavia, precisato che la concorrenza fiscale tra Stati membri dell'UE non è, di per sé, vietata dal diritto comunitario: essa rappresenta, infatti, una possibile conseguenza della piena attuazione delle libertà fondamentali sancite dai Trattati⁴⁰, in particolare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.

Più precisamente, occorre interrogarsi sull'effettiva libertà decisionale degli Stati membri nell'ambito della concorrenza fiscale. Se, infatti, la *race to the bottom* è in larga misura il risultato della pressione esercitata da quegli Stati che, pur in assenza di intenti sleali, rimodulano al ribasso i propri regimi impositivi, è legittimo domandarsi se gli altri Stati che vi aderiscano lo facciano realmente in virtù di una scelta autonoma e sovrana oppure se tale adesione non rappresenti piuttosto una risposta forzata a dinamiche esterne. Sembrerebbe, dunque, che la corsa al ribasso dell'imposizione societaria sia descritta come una pura scelta tecnica, una decisione neutra, un'espressione legittima delle prerogative statali in materia fiscale. In realtà, la sovranità tributaria rischia di assumere un valore puramente nominale, svuotata di reale efficacia sostanziale, fino a ridursi a un artificio giuridico privo di contenuto concreto. Tuttavia, quando tale scelta si inserisce in un contesto globale dominato da logiche concorrenziali perde ogni connotazione

³⁹ Il tema viene ampiamente trattato da TREMONTI G., VITALETTI G., *La fiera delle tasse. Stati nazionali e mercato globale nell'età del consumismo*, Il Mulino, Bologna, 1991. Più di recente, si veda PERRONE A., *L'equa tassazione delle multinazionali in Europa: imposizione sul digitale o regole comuni per determinare gli imponibili?* in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2019, p. 63 ss.

⁴⁰ Ad essere vietati, in modo esplicito, sono solo quei comportamenti, sia delle imprese che sfruttano in modo artificioso le libertà di circolazione, sia degli Stati membri che non si limitano a stabilire aliquote basse per tutte le imprese operanti sul loro territorio, bensì concedono soltanto ad alcune di esse un trattamento fiscale di favore, ostacolando in tal modo la concorrenza. Cfr. PITRUZZELLA, *La concorrenza fiscale nel processo di integrazione europea*, in AA.VV., *La concorrenza fiscale tra Stati*, p. 40 ss.

redistributiva e solidaristica e il tributo si trasforma in uno strumento⁴¹ di attrazione economica, assimilabile a una leva competitiva. È proprio a partire da questa considerazione di tributo quale strumento di competizione economica che si profila un nuovo profilo problematico in ordine alla natura della concorrenza fiscale: se quest'ultima può essere considerata una legittima espressione della sovranità tributaria degli Stati, oppure, al contrario, rappresenti una dinamica potenzialmente lesiva, idonea a produrre effetti distorsivi sull'equilibrio concorrenziale e a favorire pratiche di pianificazione fiscale aggressiva. In altri termini, si tratta di comprendere se - e in quale misura - la competizione tra ordinamenti tributari sia un fenomeno fisiologico in un contesto di integrazione economica e di libertà di circolazione oppure se essa superi una soglia di tollerabilità oltre la quale finisce per compromettere la sostenibilità finanziaria degli ordinamenti fiscali nazionali. Basti pensare, ad esempio, ai *ruling* fiscali⁴² - intesi come accordi preventivi tra amministrazione finanziaria di un determinato Paese e contribuente volti a definire i criteri di determinazione della base imponibile e il conseguente carico fiscale ai fini dell'insediamento nel relativo ordinamento - che, in alcuni contesti, si sono progressivamente evoluti da strumenti di *compliance* preventiva in veri e propri strumenti di elusione fiscale e di pianificazione fiscale aggressiva. In particolare, i cosiddetti *ruling di nuova generazione*⁴³ presentano una spiccata valenza competitiva, nella misura in cui

⁴¹ Il tributo viene trattato come una merce di scambio e la politica fiscale di uno Stato rischia di essere subordinata alla competizione fiscale globale. Intendere il tributo come merce è pericoloso e dannoso, poiché compromette uno degli elementi fondamentali di unificazione della collettività, ossia la redistribuzione delle ricchezze. Sulla relazione tra concorrenza fiscale dannosa, tributo merce e sovranità tributaria, si veda MARINELLO A., *Sovranità dello stato e global minimum tax*, L'ordinamento tributario italiano, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, p. 180 ss.

⁴² Per un inquadramento generale sul tema, si veda FRANCIOSO C., *I ruling nella dimensione transnazionale*, Studi di diritto tributario, Giappichelli editore, Torino, 2024.

⁴³ Si allude al caso della multinazionale *Apple Inc.* che aveva ottenuto una serie di *rulings* particolarmente vantaggiosi dall'amministrazione fiscale irlandese. La società madre statunitense (*Apple Inc.*) possedeva il 100 per cento di due società costituite secondo il diritto irlandese, ma non residenti né in Irlanda né in altre giurisdizioni: la *Apple Sales International* (ASI) e la *Apple Operations Europe* (AOE). Queste società erano controllate indirettamente dalla capogruppo statunitense e, rispettivamente, detenevano - in forza di un accordo di ripartizione dei costi di ricerca e sviluppo (*Cost Contribution Agreement* "CCA") - tutti i diritti di uso degli *intangible* (compresa la titolarità del diritto d'uso del marchio *Apple*), in cambio di versamenti annuali a favore della casa madre negli USA per finanziare attività di ricerca e sviluppo svolte dalla stessa negli Stati Uniti per conto di società irlandesi; versamenti dedotti dagli utili registrati dalle società eroganti. In particolare, la *Apple Sales International* era responsabile dell'acquisto di prodotti a marchio *Apple* dai costruttori di tutto il mondo e della vendita di tali prodotti in Europa, Medio Oriente, Asia e India. Le vendite erano contrattualmente organizzate in modo tale che i clienti acquistassero i prodotti direttamente da ASI in Irlanda invece che dagli *store* che li vendevano materialmente. In questo modo, tutte le vendite e i conseguenti utili venivano registrati direttamente in Irlanda. La AOE, invece, era responsabile della fabbricazione e vendita di alcune linee di computer, registrando gli utili in Irlanda. Alla luce di questa configurazione, gli accordi conclusi con l'Amministrazione finanziaria irlandese prevedevano che gli utili che ASI realizzava in tutto il mondo (ma lo stesso identico schema era valido anche per AOE) fossero idealmente "ripartiti" tra la *branch* irlandese e la casa-madre "apolide" e fossero, quindi, assoggettati a tassazione in Irlanda soltanto in minima parte;

vengono utilizzati per garantire trattamenti fiscali di favore, spesso personalizzati, con l'intento di attrarre investimenti o di trattenere imprese ad alta mobilità fiscale. Nelle stesse sedi convenzionali, più di recente è emerso il rischio che l'utilizzo di tali *ruling* possa configurare pratiche concorrenziali dannose o di pianificazione fiscale aggressiva. Già nel 1998 l'OCSE segnalava che «un uso inappropriato dei *ruling* preventivi e simili accordi negoziati individualmente può distorcere la posizione competitiva dei Paesi, ove il trattamento accordato al contribuente non sia trasparente e non si basi su un esame completo e dettagliato dei fatti e delle circostanze».⁴⁴ Per esemplificare, nel caso *Apple*, è evidente che i *rulings fiscali* concessi dall'Irlanda si collocavano all'interno della categoria dei regimi fiscali distorsivi. In effetti, se un Paese è indotto a negoziare individualmente con una multinazionale e a concederle un'aliquota fiscale estremamente ridotta sui profitti che questa realizza a fronte di cospicui investimenti di capitale o promesse di posti di lavoro, l'effetto risultante è inequivocabile: si assiste a un'abdicazione, totale o parziale, alla potestà impositiva da parte dello Stato. Non sorprende, quindi, che la concorrenza fiscale venga spesso interpretata come il segnale di allarme di un progressivo indebolimento della sovranità tributaria nazionale, a vantaggio di una sorta di *sovranità dei mercati*, in cui le scelte localizzative dei capitali e delle imprese multinazionali finiscono per dettare le condizioni effettive del prelievo fiscale.

Una simile lettura impone tuttavia una valutazione più sfumata. Le trasformazioni economiche e tecnologiche che caratterizzano l'economia globale hanno infatti

in misura sufficiente a remunerare le funzioni meramente routinarie svolte dalla stabile organizzazione insediata in Irlanda di per sé priva di assets di valore, posto che la titolarità del diritto di uso della proprietà intellettuale (e, cioè, del marchio Apple) apparteneva giuridicamente alla casa madre ("sede centrale" della società). In base al sistema fiscale irlandese le due società avrebbero dovuto scontare nel Paese una *corporate tax* nella misura del 12,5 per cento. Aliquota che, però, risultava quasi azzerata grazie ai *ruling* stipulati con l'Amministrazione finanziaria irlandese. Le società madri erano, invece, società "apolidi", non residenti in alcun Paese che detenevano il diritto di utilizzo degli *intangibile*. Atteso che i profitti delle vendite affluivano, però, alle stabili organizzazioni (e, dunque, sarebbero stati tassati in Irlanda) si rendeva necessario "sterilizzare" tale imputazione. È stato pertanto previsto che le funzioni più semplici venissero svolte dalle stabili organizzazioni e le funzioni più complesse fossero, invece, attribuite alle sedi centrali (apolidi). In base al criterio di ripartizione dell'utile delle transazioni, il margine di utile assegnato alle stabili organizzazioni era assai ridotto, corrispondenti al ruolo marginale che esse avrebbero svolto nella realizzazione dell'utile complessivo. Di conseguenza, in Irlanda veniva assoggettata all'aliquota del 12,5 per cento solo una modesta parte degli utili realizzati e, cioè quelli che erano attribuibili alle stabili organizzazioni. Tuttavia, l'Unione Europea ha sottolineato come tali pratiche finivano per realizzare un aiuto di Stato illegittimo (Decisione della Commissione UE del 30 agosto 2016, C (2016) 5605 final). Sulla questione si vedano, tra gli altri, PERRONE A., *L'equa tassazione delle multinazionali in Europa: impostazione sul digitale o regole comuni per determinare gli imponibili?* In *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2019, p. 63 ss.; ASSONIME, *La sentenza Apple: un primo commento "a caldo"*, Note e studi 14, 2020; CIPOLLINA S., *I redditi nomadi delle società multinazionali nell'economia globalizzata* in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1, 2014, p. 25.

⁴⁴ Cfr. OCSE, *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, OECD Publishing, Paris, 1998, par. 72.

modificato non solo gli equilibri competitivi, ma anche le modalità attraverso cui gli Stati esercitano la propria autonomia impositiva. Ne deriva una forma di sovranità fiscale che, pur non venendo meno, si trova a operare entro vincoli esterni più stringenti, adattandosi a dinamiche transnazionali che ne limitano la dimensione puramente territoriale. In questa prospettiva, la *tax competition* può essere interpretata non come negazione della sovranità fiscale, ma come una sua diversa modalità di esercizio: gli Stati non rinunciano al proprio potere impositivo ma lo impiegano strategicamente per attrarre investimenti e rafforzare la propria posizione economica in un mercato globale altamente competitivo. In questo senso, la concorrenza fiscale non sarebbe espressione di una sovranità ridotta, ma di una sovranità che si è adattata alle dinamiche della globalizzazione economica, modificando i propri obiettivi e i propri strumenti.

Ciò non toglie che questo “nuovo” esercizio della sovranità presenti profili di ambiguità: se da un lato testimonia la perdurante capacità degli ordinamenti nazionali di orientare le proprie politiche fiscali; dall’altro solleva interrogativi circa la sua compatibilità con le esigenze di cooperazione e armonizzazione a livello sovranazionale.

4. Il trasferimento necessitato della sovranità fiscale a livello sovranazionale: un cambio di prospettiva

Senza tornare su argomenti già esaminati, si può osservare come le mutate condizioni di *business*, in particolare per le imprese di maggiori dimensioni, abbiano prodotto una radicale riconfigurazione delle dinamiche di funzionamento dei mercati. In tale contesto, il ruolo tradizionalmente attribuito agli Stati intesi come entità superiori e regolatrici delle relazioni economiche, commerciali e finanziarie tra soggetti privati ha subito una progressiva marginalizzazione. Gli Stati sono ormai divenuti semplici attori coinvolti nelle dinamiche economiche globali, in quanto privi della possibilità di esercitare controlli di carattere unilaterale o di svolgere un ruolo di guida o di indirizzo prevalente.⁴⁵ Tale mutamento trova un riflesso emblematico nella materia tributaria, ove l’impennata delle relazioni commerciali trasversali e il completo sganciamento della produzione del reddito dai territori hanno reso necessaria una reazione da parte degli organismi sovranazionali in grado di definire linee guida per la regolamentazione di un quadro di riferimento uniforme. In tale prospettiva, l’esigenza di fissare parametri comuni

⁴⁵ Cfr. PISTONE P., *La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario globale*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2, 2016, p. 396 ss.

per la tassazione dei flussi di ricchezza transnazionali appare non solo opportuna, ma inevitabile, quale risposta coerente alla portata globale del fenomeno.

Occorre, a questo punto, chiedersi *a chi* è realmente diretta la regolamentazione globale che tende a contrastare quei processi di minimizzazione del carico fiscale che gli attori del mercato globale sono riusciti ad imporre agli Stati e che questi ultimi, da soli, non sono stati in grado di fronteggiare. D'altra parte, i regolatori globali, altro non sono se non lo specchio degli stessi Stati nei quali essi operano e dettano le proprie regole. A fronte del costante processo di erosione delle basi imponibili e della sistematica riallocazione dei profitti di impresa verso giurisdizioni a bassa fiscalità, realizzata da questi super-contribuenti capaci di muoversi agevolmente al di fuori dei confini statali tradizionali, i singoli ordinamenti nazionali, privi della reattività necessaria a elaborare velocemente nuove regole fiscali adatte al mutato contesto economico, hanno reagito cercando, da un lato, di evitare la fuoriuscita delle imprese già insediate e, dall'altro, di attrarne di nuove, predisponendo condizioni economico-fiscali più vantaggiose nel tentativo di rimanere competitivi sul piano globale.⁴⁶ Questa dinamica ha progressivamente alterato l'assetto tradizionale dei rapporti tra potere pubblico e attori economici globali: non è più lo Stato a esercitare in via esclusiva la regolazione dell'attività economica oltre i confini nazionali, ma sono le grandi imprese transnazionali a condizionare, talvolta in modo determinante, le scelte e le direzioni dell'intervento normativo in ambito fiscale.

In questa prospettiva, il diritto tributario si configura come il terreno privilegiato sul quale si riflettono le tensioni tra le esigenze di cooperazione internazionale e la persistente tendenza degli Stati sovrani a preservare il controllo esclusivo sulle proprie prerogative fiscali. Tuttavia, tale approccio produce un effetto paradossale: alimenta comportamenti elusivi da parte dei contribuenti più strutturati, i quali sfruttando le lacune normative e l'assenza di un coordinamento effettivo a livello sovranazionale, riescono a sottrarre i redditi di impresa – divenuti nel frattempo *nomadi* – a qualsiasi giurisdizione.

Sotto la crescente pressione delle organizzazioni sovranazionali, le quali pur non essendo dotate di un potere normativo in materia fiscale, i singoli Paesi hanno reagito in modo disordinato e scomposto consentendo alle imprese multinazionali di agire con il massimo di efficacia e il minimo di responsabilità, sfruttando la loro posizione dominante e ponendosi non più come meri destinatari di regole ma come attori capaci di orientare e

⁴⁶ Per un inquadramento generale sul tema, si rinvia a CARPENTIERI L., *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali* in *Riv. Dir. Trib.*, 2018, I, 356 cit.

influenzare le direttrici evolutive. Di fronte ai macroscopici fenomeni di elusione fiscale realizzati dalle MNEs – mediante articolate strategie di *profit shifting*, vale a dire attraverso lo spostamento dei profitti verso giurisdizioni a fiscalità privilegiata, sfruttando asimmetrie normative, differenze tra ordinamenti e interstizi nella combinazione delle Convenzioni internazionali contro le Doppie Imposizioni⁴⁷, molti Stati hanno reagito trasferendo necessariamente competenze in materia fiscale a organizzazioni internazionali (come l'OCSE) e sovranazionali (come l'Unione europea), ritenute maggiormente idonee a gestire fenomeni economici che superano strutturalmente e sistematicamente le dimensioni nazionali.⁴⁸

Il ricorso a standard convenzionali comuni ha rappresentato per lungo tempo lo strumento attraverso il quale gli Stati hanno tentato non solo di adattarsi ad uno scenario economico in continua evoluzione ma anche di esercitare un controllo sulla crescente incidenza delle fattispecie reddituali transnazionali. La natura bilaterale degli accordi consente ai singoli Stati di scegliere il proprio *partner* e di graduare l'apertura verso un sistema nei soli limiti in cui ciò sia ad esso conveniente. La tecnica con cui sono state redatte le Convenzioni, sulla base del modello OCSE, conferma tale aspetto. Esse si basano su una mera ripartizione del potere impositivo tra due Stati contraenti sulla base di criteri distributivi fondati prevalentemente sulla residenza e sulla fonte, con l'obiettivo di evitare fenomeni di doppia imposizione e di coordinare l'esercizio del potere impositivo. Ne consegue che la sovranità in materia fiscale di ciascun ordinamento resta impregiudicata, pur trovando un chiaro confine con riferimento alle fattispecie non interamente interne.

⁴⁷ Attraverso le Convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni, sulla base del Modello predisposto dall'OCSE, gli Stati contraenti regolano l'esercizio della propria potestà impositiva al fine di eliminare le doppie imposizioni sui redditi e/o sul patrimonio dei rispettivi residenti. Il fenomeno della doppia imposizione internazionale è suscettibile di essere identificato, in via descrittiva, nell'imposizione, da parte di più Stati, delle medesime manifestazioni di ricchezza in capo ad un medesimo soggetto, attraverso imposte identiche o simili. Cfr. FANTOZZI A., VOGEL K., *Doppia imposizione internazionale*, in *Dig. Comm.*, V, Torino, 1982. Si tratta di un fenomeno connesso all'internazionalizzazione dell'economia a cui si associa la pretesa dei singoli Stati, per ragioni di gettito, di sottoporre in base ai criteri impositivi di collegamento, ad imposizione fattispecie anche non integralmente realizzate all'interno del proprio territorio.

⁴⁸ Un primo esempio significativo si è manifestato nel secondo dopoguerra, con l'elaborazione da parte dell'OCSE di un primo Modello di Convenzione bilaterale per evitare le doppie imposizioni che ha contribuito a orientare la prassi degli Stati di concludere convenzioni bilaterali volte a ripartire l'esercizio della potestà impositiva relativamente a fattispecie che manifestano un collegamento anche con l'altro Stato contraente. Tali Convenzioni non attribuiscono agli Stati una determinata potestà normativa in materia tributaria, quale connotato originario della loro sovranità, ma si prefiggono di limitare reciprocamente il potere impositivo dei singoli Paesi contraenti in relazione a specifiche fattispecie. Per un inquadramento generale, si veda LÓPEZ ESPADAFOR C.M., *Spunti ricostruttivi del diritto internazionale tributario*, in *Dir. Prat. Trib.*, n. 2, 2016 p. 434 ss.

Tuttavia, la crescente complessità dei fenomeni fiscali transnazionali, unita alla diffusione di pratiche elusive sempre più sofisticate da parte delle imprese multinazionali, ha progressivamente messo in discussione l'adeguatezza di tale assetto.⁴⁹

A livello europeo, l'intervento in materia fiscale si scontra con una serie di vincoli strutturali: i ristretti margini di competenza stabiliti dai Trattati, la presenza di veri e propri paradisi fiscali all'interno dell'Unione e un processo decisionale che richiede l'unanimità, rendendo qualsiasi tentativo di avanzamento verso un'effettiva armonizzazione vano. L'assenza di una politica fiscale unitaria in materia di imposizione diretta, settore in cui la competenza resta saldamente nelle mani degli Stati membri, ha contribuito a creare un terreno fertile per lo sviluppo di pratiche elusive su scala internazionale. La frammentazione dei sistemi fiscali, accompagnata dalla volontà degli Stati membri di preservare la propria sovranità tributaria, ha generato profonde distorsioni all'interno del mercato unico, minando la concorrenza fiscale leale e favorendo strategie di pianificazione fiscale aggressiva da parte delle multinazionali. L'intervento dell'UE è stato per lungo tempo marginale, poiché limitato dai principi di attribuzione e di sussidiarietà: l'azione dell'Unione è legittimata solo quando necessaria a rimuovere ostacoli al buon funzionamento del mercato interno.

L'esigenza di una maggiore armonizzazione della fiscalità diretta – e in particolare dell'imposta societaria – non è un tema recente. Essa emerge con continuità sin dagli anni Novanta, quando divenne evidente che la frammentazione dei sistemi nazionali produceva distorsioni sempre più gravi nel mercato interno. In tale contesto si colloca il *Rapporto Ruding*⁵⁰ del 1992, che rappresentò una prima presa di coscienza istituzionale

⁴⁹ Si pensi alle imprese multinazionali, in particolare quelle statunitensi, che hanno sfruttato le asimmetrie normative e le reti dei Trattati contro le doppie imposizioni per ridurre drasticamente il proprio carico fiscale, beneficiando tacitamente della complicità di alcuni Stati membri dell'UE. Tali comportamenti hanno alterato profondamente anche l'equilibrio dell'architettura fiscale europea, sottraendo basi imponibili e risorse fiscali agli altri Stati, con effetti distorsivi non solo a livello nazionale ma per l'intera Unione. Il fenomeno ha assunto tratti paradossali: investimenti esteri formalmente diretti verso alcuni Paesi membri si sono rivelati, in molti casi, mere operazioni contabili, prive di sostanza economica, finalizzate unicamente all'ottimizzazione fiscale. In questo contesto, ha preso forma una poderosa azione di riforma del diritto tributario internazionale, volto non solo a contrastare la concorrenza fiscale sleale, ma anche a preservare, seppur in forma coordinata, la sovranità fiscale degli Stati. Ne sono un esempio emblematico proprio il progetto anti-BEPS e il *Multilateral Instrument (MLI)*, i quali rappresentano la risposta dell'OCSE alle forme più aggressive di *Base Erosion and Profit Shifting*.

⁵⁰ Secondo il *Rapporto Ruding*, la concorrenza fiscale "virtuosa" tra gli ordinamenti tributari dei Paesi membri avrebbe comportato un processo di selezione naturale dei sistemi tributari nazionali, improntato allo snellimento delle procedure, alla certezza e alla stabilità delle norme ad una maggiore competitività nei confronti degli altri Stati e che avrebbe implicato, nel lungo periodo, una tendenziale uniformazione delle legislazioni nazionali. Al tempo stesso, sarebbe stata però necessaria un'operazione di armonizzazione indotta guidata dalle istituzioni comunitarie; questa opera veniva esemplificata nel *Rapporto*, in riferimento a specifiche fattispecie quali il trasferimento di perdite tra società appartenenti al medesimo gruppo o la fissazione di un'aliquota uniforme per l'imposta sulle società o, ancora

del problema, proponendo un duplice schema: da un lato, una “convergenza spontanea” tra le legislazioni nazionali, favorita dalla concorrenza fiscale; dall’altro, un’armonizzazione indotta promossa dalle istituzioni europee. Fu evidente sin da subito che la sola convergenza spontanea non sarebbe stata sufficiente a correggere le principali distorsioni del mercato interno. Si aprì quindi la strada a un’azione europea volta a eliminare le disposizioni più distorsive, ad introdurre un livello minimo di imposizione societaria e a definire regole comuni per la determinazione della base imponibile, con l’obiettivo di contrastare la concorrenza fiscale sleale e aumentare la trasparenza nei regimi agevolativi utilizzati per attrarre investimenti esteri. Nelle intenzioni della Commissione queste proposte avrebbero dovuto costituire alcune tappe di un più ampio programma di armonizzazione delle imposte dirette ma tale ambizioso progetto si è sempre scontrato con la rigida architettura istituzionale dell’Unione, fondata sul principio di autonomia delle politiche fiscali degli Stati membri e sulla regola dell’unanimità, la quale ha portato nel corso del tempo ad una sostanziale immobilità del processo di armonizzazione.

Anche strumenti apparentemente innovativi, come il Codice di condotta⁵¹ del 1997 che identificava chiaramente le pratiche di concorrenza fiscale dannosa, si sono rilevati tuttavia insufficienti nel garantire un’efficace prevenzione e controllo di tali fenomeni: pur individuando chiaramente le pratiche fiscali distorsive e raccomandandone la progressiva eliminazione, il Codice restava privo di un valore vincolante, configurandosi come un impegno meramente politico, in assenza di strumenti di *enforcement* efficaci in materia di imposizione diretta, settore che rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri.

Con il tempo e anche perché il processo di completamento del mercato unico lo ha richiesto, la dottrina e la giurisprudenza comunitaria si sono sforzate di legittimare le iniziative delle istituzioni della Comunità europea anche nel settore delle imposte dirette. Al riguardo, si deve osservare come il contenuto e la portata applicativa del principio di

l’eliminazione degli ostacoli agli investimenti strumenti finanziari dovuti al diverso atteggiarsi delle discipline nazionali in tema di tassazione dei redditi di origine finanziaria. In tal senso, v. CARPENTIERI L., *La deriva dei territori e le nuove vie per il coordinamento della tassazione societaria*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2022, p. 15 ss.

⁵¹ Il Codice è stato adottato il 1° dicembre 1997, con una Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri, riuniti in forma di Consiglio. Il Codice, previsto nell’ambito del cd. “Pacchetto Monti”. Malgrado la sua assenza di vincolatività, avrebbe indotto gli Stati membri, in virtù di una pressione politica reciproca, a contribuire ad evitare le distorsioni economiche e l’erosione delle basi imponibili all’interno della Comunità. Cfr. *Conclusioni del Consiglio ECOFIN del 1° dicembre 1997 in materia di politica fiscale* - Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti di governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° dicembre 1997, OJ C, 2, 06 gennaio 1998, p. 1.

non discriminazione sono stati significativamente elaborati dalla Corte di Giustizia, la quale ha avuto modo di chiarire che, anche per quanto riguarda il settore dell'imposizione diretta, la sovranità tributaria degli Stati membri dovesse essere comunque esercitata nel rispetto del diritto unionale. A partire dalla decisione resa sul caso *Avoir fiscal*⁵², che costituisce la prima decisione in assoluto in materia di imposte dirette, passando per altri importanti casi successivi⁵³, la Corte ha emesso numerose sentenze in materia di imposizione diretta facendo leva sul divieto di discriminazione per dichiarare incompatibili con le libertà fondamentali previste dai Trattati talune misure fiscali nazionali che stabilivano un trattamento tributario differente tra soggetti residenti e non residenti. In epoca più recente la Corte di Giustizia sembra avere spostato il proprio baricentro del sindacato dalla discriminazione vera e propria alla restrizione di una libertà comunitaria, indipendentemente dall'analisi degli effetti distorsivi prodotti da una regola discriminatoria; pertanto, l'illegittimità della norma nazionale viene giudicata in relazione all'effetto restrittivo sulla libertà di circolazione (e quindi su di una delle quattro libertà fondamentali previste dal Trattato) e non anche con riguardo alla sussistenza di una differenza di trattamento tra soggetti residenti e soggetti non residenti.⁵⁴

⁵² Cfr. Corte di Giustizia UE, sentenza del 28 gennaio 1986, *Commissione/Francia*, causa C-270/83, meglio nota come *Avoir Fiscal*. Nel caso di specie, a promuovere la questione era stata la Commissione, che contestava all'ordinamento francese il trattamento fiscale discriminatorio previsto a carico delle società non residenti. Più precisamente, mentre alle società residenti era concesso un credito d'imposta sui dividendi distribuiti da altri soggetti residenti, la medesima disciplina non era estesa alle società non residenti che avessero detenuto una stabile organizzazione in Francia. Secondo la Commissione, questo trattamento doveva considerarsi discriminatorio, dal momento che alle stabili organizzazioni di società non residenti, pur trattate fiscalmente come le società residenti, era negato il credito d'imposta. Nel giudizio della Corte, tale trattamento si risolveva in una discriminazione diretta fondata sulla nazionalità, da ritenersi incompatibile con il diritto comunitario.

⁵³ Si veda la sentenza della Corte di Giustizia del 14 febbraio 1995, *Schumacker* causa C-279/93. Nel caso di specie, un lavoratore di nazionalità belga, che prestava la propria attività alle dipendenze di uno studio dentistico di tedesco, lamentava di essere discriminato fiscalmente in quanto non poteva beneficiare delle agevolazioni fiscali relative al reddito di natura personale e familiare né nel Paese della fonte né in quello di residenza. Ciò in ragione del fatto che il suo reddito complessivo era integralmente prodotto nello Stato della fonte, ossia la Germania, mentre la Convenzione contro le doppie imposizioni tra Belgio e Germania eliminava la doppia imposizione attraverso il metodo dell'esenzione. In sostanza, il reddito lordo del lavoratore dipendente prodotto in Germania era assoggettato ad imposizione alla fonte, in quanto riferito ad un soggetto non residente, mentre non era assoggettato ad alcuna forma di imposizione in Belgio, perché esente in virtù delle disposizioni convenzionali. La controversia riguardava una fattispecie di discriminazione tra persone fisiche non residenti, assoggettate ad imposizione con ritenuta alla fonte sul reddito percepito e quelle residenti, assoggettate ad imposizione sul reddito effettivamente prodotto. Secondo la Corte discriminazione consisteva nel fatto che la situazione personale e familiare del soggetto non residente non fosse presa in considerazione al fine del riconoscimento di deduzioni e detrazioni di carattere personale, né nello Stato della fonte, né nello Stato di residenza.

⁵⁴ Va comunque osservato che il ragionamento della Corte di Giustizia, rivolto alla verifica sia della discriminazione che della mera restrizione, presuppone un giudizio di comparabilità delle situazioni rispetto alle quali si afferma sussistere un effetto lesivo delle norme comunitarie. Ed invero, prima di stabilire la illegittimità di una norma nazionale per violazione del principio di non discriminazione fiscale o di restrizione di una libertà comunitaria occorre preventivamente accertare la similarità delle situazioni

La giurisprudenza europea appare, da questo punto di vista, in grado di condizionare sensibilmente la sfera dell'imposizione diretta e la potestà impositiva degli Stati membri limitando in modo incisivo l'estensione della loro sovranità fiscale anche in ambiti non armonizzati. Tuttavia, le azioni dell'Unione europea volte al coordinamento sono state sviluppate nel rispetto delle prerogative dei sistemi fiscali nazionali e tenendo conto degli interessi di natura politica ed economica che gli Stati perseguono attraverso la legislazione tributaria domestica. In questo contesto, la Corte di Giustizia ha tentato di supplire alle lacune normative, assumendo un ruolo attivo nel tentativo di promuovere un'integrazione più coerente. Negli ultimi anni, l'azione dell'Unione si è concentrata sul controllo degli aiuti di Stato, esaminando le agevolazioni fiscali selettive sotto il profilo della compatibilità con il diritto europeo. In più occasioni, la Corte ha contribuito a limitare l'autonomia degli Stati nella disciplina dell'imposizione sui redditi, promuovendo un'applicazione più rigorosa del principio di non discriminazione. Tuttavia, questo protagonismo giurisprudenziale ha incontrato dei limiti: emblematica, in tal senso, è la sentenza sul caso *Apple* e sui *tax rulings* irlandesi che ha segnato un punto di arresto nell'utilizzo degli aiuti di Stato come surrogato per una vera armonizzazione fiscale.

Le persistenti divergenze tra le politiche fiscali nazionali, unite alla necessità del consenso unanime e alla ferma opposizione dei cosiddetti paradisi fiscali interni all'Unione – gelosi della propria sovranità tributaria – hanno contribuito a bloccare ogni tentativo di revisione delle norme in materia di imposte dirette. Non sorprende che, quando la Commissione ha deciso di affrontare il problema della concorrenza fiscale dannosa, l'iniziativa sia partita dalla Direzione generale per il mercato interno, affrontando la questione non in una logica di armonizzazione fiscale – assente dai Trattati per quanto riguarda le imposte dirette – bensì come una problematica connessa al corretto funzionamento del mercato unico. L'Unione ha così sperimentato al proprio interno la tensione tra gli interessi divergenti di Stati industrializzati, interessati a tutelare le proprie basi imponibili e quelli dei paradisi fiscali europei – come Lussemburgo, Olanda, Belgio, Irlanda, Malta e Cipro – che hanno storicamente svolto un ruolo chiave nei meccanismi di elusione fiscale internazionale. In questo contesto, la fiscalità d'impresa si è

giuridiche prese in esame. Così è stato espressamente affermato che, anche in materia tributaria, “una discriminazione può consistere solo nell'applicazione di norme diverse a situazioni analoghe ovvero nell'applicazione della stessa norma a situazioni diverse.” In tema, si veda BORIA P., *La funzione della Corte di Giustizia rispetto alla formazione dell'ordinamento tributario comunitario*, in *Studi tributari europei*, Vol. 11, 2021.

trasformata in un terreno di competizione sleale, alimentata da una libertà di stabilimento esercitata per attrarre profitti societari tramite regimi fiscali particolarmente favorevoli.

Nel panorama delineato, la funzione di regolatori globali è senza dubbio fondamentale, ma senza il contributo degli Stati essa risulterebbe priva di efficacia. Non è sufficiente, tuttavia, neppure la sola iniziativa del singolo ordinamento nell'adattare il proprio sistema impositivo: una tale azione, infatti, risulterebbe non solo inefficace ma anche improduttiva. Si rende quindi necessario un livello di coordinamento, capace di coniugare l'impulso proveniente dalle organizzazioni sovranazionali con l'attuazione concreta che resta in capo agli Stati. Solo un quadro di cooperazione fiscale strutturata può garantire coerenza, prevedibilità e capacità regolativa in un contesto in cui nessun attore, né globale né nazionale, è in grado di agire efficacemente da solo. È in questa prospettiva che emerge l'esigenza di ripensare il concetto stesso di sovranità tributaria, alla luce delle trasformazioni economiche e istituzionali degli ultimi decenni che sia adatto ai tempi moderni. Una nuova forma di sovranità "elastica"⁵⁵, in grado di comprimersi ed espandersi, laddove necessario, per rispondere alle sfide del mercato globale che, oggi, non possono più essere sostenute dal singolo Stato.

È questo un concetto che la stessa Unione europea ha ben chiaro: è indispensabile che gli Stati rinuncino, almeno parzialmente, alla propria sovranità tributaria per poter definire regole comuni. Soltanto una tale forma di condivisione eviterebbe che i singoli Stati membri facciano a gara per rendersi fiscalmente più attraenti. Naturalmente raggiungere questo obiettivo non è semplice, soprattutto considerando il pesante fardello della regola dell'unanimità che complica e rallenta ogni progresso. In questo modo, l'Unione acquisirebbe una sovranità fiscale condivisa, attualmente assente, ma indispensabile se si vuole giocare un ruolo in questo nuovo contesto globale. Nell'approccio coordinato a questi temi si intravede chiaramente un impegno politico diffuso, una volontà comune di restituire agli Stati una porzione della sovranità tributaria perduta, di riaffermarne lo *status* di attori fondamentali nel disegno di riequilibrio delle relazioni internazionali e dei rapporti economici e sociali.

In questo quadro, l'incapacità degli Stati di fronteggiare autonomamente fenomeni economici che superano strutturalmente i confini nazionali rende inevitabile il ricorso a strumenti sovranazionali, capaci di ricomporre, almeno in parte, gli squilibri

⁵⁵ Sulla nozione di sovranità "elastica", si veda PERRONE A., *Sovranità tributaria, territorialità dell'imposizione e mercato globale: una sfida ancora aperta*, in *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, (a cura di) MASTROIACOVO V., p. 127 ss.

generati dalla concorrenza fiscale e dalle strategie di *profit shifting*. La disciplina interna, da sola, non è più sufficiente: solo un quadro di cooperazione strutturata consente di recuperare spazi effettivi di sovranità impositiva. Da qui nasce l'esigenza di una sovranità fiscale condivisa, esercitata attraverso quadri regolativi sovranazionali quali l'OCSE e, nei limiti consentiti dai Trattati, l'Unione europea. Solo un'azione coordinata può infatti colmare gli spazi lasciati aperti dalla frammentazione fiscale e ricomporre gli squilibri generati da concorrenza fiscale e *profit shifting*.

È in questa prospettiva che si collocano le principali iniziative a livello OCSE ed europeo, che adottano strumenti sempre più sofisticati e complessi per regolamentare questo nuovo assetto fiscale internazionale. In particolare, l'introduzione delle *CFC Rules (Controlled Foreign Companies)*, l'evoluzione delle norme anti-BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) e le numerose iniziative promosse dall'OCSE hanno segnato le tappe fondamentali nella lotta contro la concorrenza fiscale dannosa e nella protezione delle basi imponibili nazionali.

CAPITOLO II

***PROFIT SHIFTING* E STRUMENTI DI REGOLAZIONE: PROSPETTIVE INTERNAZIONALI ED EUROPEE**

SOMMARIO: 1. La pianificazione fiscale aggressiva e i fenomeni di *profit shifting*. – 1.1. *Transfer Pricing* e *CFC* non sono bastati: l'efficacia limitata nel contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva. – 2. La proposta di una Base Imponibile Comune Consolidata: l'evoluzione della fiscalità d'impresa tra cooperazione sovranazionale e competizione tra Stati membri. – 3. L'evoluzione del progetto *Base Erosion and Profit Shifting*: strategie e sviluppi nella lotta all'erosione delle basi imponibili e al trasferimento degli utili. – 3.1. *La digital economy nella prospettiva dell'OCSE: l'Action 1 del Progetto BEPS*. – 3.2. (segue) ... e a livello europeo. – 4. Due pilastri per la fiscalità internazionale: profili generali. – 4.1. *Il primo pilastro: l'approccio unificato dell'OCSE*. – 4.2. *Il secondo Pilastro: verso la Global minimum tax...*

1. La pianificazione fiscale aggressiva e i fenomeni di *profit shifting*

L'evoluzione più recente del diritto tributario internazionale mostra come l'attenzione si sia progressivamente spostata dal piano formale dell'attribuzione del potere impositivo a quello sostanziale dell'effettiva tassazione della ricchezza. L'obiettivo non è più soltanto individuare il fondamento giuridico dell'imposizione ma garantire che il reddito sia assoggettato a imposizione lì dove viene effettivamente prodotto, in coerenza con il principio di capacità contributiva e con l'esigenza di tutelare l'equilibrio tra le diverse sovranità fiscali nazionali.⁵⁶ Tuttavia, la crescente internazionalizzazione delle

⁵⁶ Come osserva AMATUCCI F. in *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'OCSE dell'UE in materia di lotta la pianificazione fiscale aggressiva* in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 4, 2015, p. 5 ss., la fiscalità internazionale ha progressivamente spostato la propria priorità dalla ricerca dell'efficienza e dalla neutralità fiscale verso l'obiettivo di effettiva imposizione delle fattispecie transnazionali e del rafforzamento degli strumenti di contrasto all'elusione fiscale. Tale impostazione riflette l'esigenza, particolarmente avvertita anche nelle sedi internazionali, di orientare il sistema tributario verso una maggiore aderenza sostanziale ai luoghi di creazione del valore, ponendo così le basi per la successiva elaborazione delle iniziative OCSE in materia di *base erosion e profit shifting*.

attività economiche e la mobilità dei capitali hanno progressivamente ridotto la capacità degli Stati di garantire una impositiva effettiva, rendendo più agevole lo spostamento dei redditi tra le diverse giurisdizioni.⁵⁷ In tale contesto si sviluppa il fenomeno della pianificazione fiscale aggressiva che consiste in un insieme di pratiche le quali, pur rispettando formalmente la legge, sfruttano le divergenze tra i sistemi fiscali nazionali per ottenere vantaggi d'imposta non giustificati dalla sostanza economica delle operazioni.⁵⁸ In particolare, tali strategie si basano sull'utilizzo strumentale delle asimmetrie normative tra giurisdizioni, generando situazioni di doppia non imposizione o di sottotassazione artificiosa.

Questa impostazione consente di cogliere la prossimità concettuale tra la pianificazione fiscale aggressiva e l'elusione fiscale internazionale, pur nella distinzione dei rispettivi presupposti. Entrambe mirano a conseguire un vantaggio d'imposta non coerente con i principi dell'ordinamento tributario e con il principio di capacità contributiva, determinando un disallineamento tra il luogo in cui la ricchezza è prodotta e quello in cui è tassata. La differenza, tuttavia, è di natura strutturale: mentre l'elusione fiscale si realizza all'interno di un singolo ordinamento e consiste nell'aggiramento di specifiche disposizioni tributarie al fine di ottenere un beneficio fiscale non dovuto, la pianificazione fiscale aggressiva si sviluppa su un piano transnazionale, sfruttando le asimmetrie e le incoerenze esistenti tra più sistemi fiscali al fine di ottenere un vantaggio complessivo non giustificato dalla sostanza economica delle operazioni.⁵⁹

In tale quadro, il trasferimento artificioso dei profitti (*profit shifting*) rappresenta la modalità operativa tipica attraverso cui si concretizza la pianificazione fiscale

⁵⁷ Per un inquadramento generale sul tema, si veda PISTONE P., in *La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario globale*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.* 2, 2016, p. 401, il quale evidenzia come la linea di demarcazione tra elusione fiscale internazionale e pianificazione fiscale aggressiva sia particolarmente sottile, poiché entrambe le fattispecie perseguono un risparmio d'imposta non coerente con i principi dell'imposizione, differenziandosi essenzialmente per la dimensione transnazionale che caratterizza la seconda.

⁵⁸Cfr. COMMISSIONE EUROPEA - Raccomandazione del 6 dicembre 2012 sulla pianificazione fiscale aggressiva (2012/772/UE) in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, n. 338 del 12 dicembre 2012 – serie L.

⁵⁹ Come sottolineato in dottrina, la distinzione tra elusione fiscale internazionale e pianificazione fiscale aggressiva si coglie anche sul piano dell'elemento soggettivo. Nel primo caso, infatti, la condotta elusiva presuppone un intento specifico di aggiramento della norma tributaria altrimenti applicabile, la cui dimostrazione costituisce elemento essenziale ai fini della qualificazione giuridica del comportamento. Diversamente, nella pianificazione fiscale aggressiva, l'elemento intenzionale non assume rilievo determinante: ciò che rileva è l'effetto economico e giuridico dell'operazione, ossia il vantaggio fiscale conseguito mediante lo sfruttamento delle disparità normative tra ordinamenti diversi. Il fulcro non è dunque l'intenzione dell'impresa, ma il risultato sistemico, rappresentato dal disallineamento tra il luogo di produzione della ricchezza e quello dell'effettivo esercizio della potestà impositiva. Cfr. PISTONE P., *op. ult. cit.*, 419 ss.

aggressiva, ponendosi quale causa diretta e funzionale dei successivi fenomeni di erosione delle basi imponibili (*base erosion*). Tali dinamiche hanno trovato la loro massima espressione nell'economia digitale, dove la smaterializzazione dei processi produttivi e la centralità degli asset immateriali hanno amplificato le possibilità di delocalizzazione dei profitti. In tale prospettiva, la pianificazione fiscale aggressiva rappresenta il terreno su cui si innestano i fenomeni più complessi di *profit shifting*. Esse hanno trovato particolare applicazione nei modelli di business delle grandi imprese digitali globali – i c.d. *GAF*A (Google, Apple, Facebook, Amazon) – che, grazie alla natura immateriale dei propri asset e alla possibilità di operare su scala globale senza un radicamento territoriale significativo, hanno potuto allocare profitti e diritti di proprietà intellettuale in giurisdizioni a fiscalità privilegiata.

L'obiettivo di queste pratiche, spesso attuate mediante strutture societarie complesse, interposte giurisdizionalmente e fiscalmente opache, non è più quello della mera ottimizzazione fiscale, bensì della drastica riduzione del carico fiscale complessivo, fino quasi al suo annullamento. Pur rimanendo formalmente lecite, tali operazioni risultano sostanzialmente elusive in quanto erodono le basi imponibili e trasferiscono artificialmente la localizzazione dei profitti, a prescindere dalla loro effettiva generazione economica.⁶⁰

Tra i meccanismi più noti e sofisticati di *profit shifting* adottati da molte delle principali multinazionali, soprattutto nel settore tecnologico, particolare rilievo ha assunto lo schema del *Double Irish*, spesso combinato con il c.d. *Dutch Sandwich*. Il *Double Irish* (o doppio irlandese) era un meccanismo strutturato e finalizzato allo spostamento artificiale dei profitti (*profit shifting*) verso giurisdizioni a fiscalità privilegiata, sfruttando le peculiarità della normativa irlandese in materia di residenza fiscale e alcune opzioni offerte dalla normativa federale statunitense. Nella sua configurazione tipica, la società madre, residente in uno Stato membro dell'Unione europea (o in uno Stato terzo) stipulava un accordo di ripartizione dei costi (*cost sharing agreement*) e trasferiva i diritti di sfruttamento della proprietà intellettuale ad una prima società costituita in Irlanda, ma fiscalmente residente all'estero, in quanto gestita e controllata da un Paese con imposizione nulla o molto bassa. Questa prima società irlandese (non residente in Irlanda) concedeva a sua volta i propri diritti di sfruttamento

⁶⁰Per un inquadramento generale sul tema, v. AMATUCCI F., *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'OCSE e dell'UE in materia di lotta la pianificazione fiscale aggressiva*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, n. 4, 2015, I, p. 3 ss.

ad una seconda società irlandese, fiscalmente residente in Irlanda, in cambio del pagamento di *royalties*. Quest'ultima operando in Irlanda, beneficiava dell'aliquota ordinaria del 12,5 per cento ma su una base imponibile ridotta: le *royalties* corrisposte alla prima società erano infatti deducibili. In questo modo, i profitti generati nei Paesi in cui venivano effettivamente prodotti beni o servizi venivano "canalizzati" verso la seconda società irlandese e, attraverso di essa, verso la prima società, localizzata in una giurisdizione quasi priva d'imposizione.

Nel caso in cui la società madre fosse statunitense, il ricorso al regime *check-the-box* consentiva di optare per la tassazione in base al principio di trasparenza delle imprese controllate estere. Attraverso questo meccanismo, le due società irlandesi venivano considerate ai fini della normativa federale statunitense come un'unica entità. Ciò comportava che le transazioni infragruppo, come il pagamento di *royalties*, risultavano fiscalmente neutre negli Usa. In questo modo, si evitava l'applicazione della normativa sulle *Controlled Foreign Companies (CFC Rules)* e in particolare le disposizioni contenute nella *Subpart F*⁶¹, che altrimenti avrebbero assoggettato immediatamente ad imposizione negli Stati Uniti i c.d. *passive income*. In sintesi, lo schema consentiva di localizzare i profitti in una giurisdizione a bassa imposizione (la prima società irlandese non residente), pur transitando per un'entità soggetta a tassazione ordinaria (la seconda società irlandese), ma con una base imponibile fortemente ridotta. Il risultato era una minimizzazione del carico fiscale complessivo, mantenendo una parvenza di conformità alle normative nazionali, ma sfruttandone al contempo le difformità.

L'imposizione del reddito in capo alla seconda società irlandese poteva essere ulteriormente attenuata, nella misura in cui a questo schema di pianificazione fiscale aggressiva si fosse aggiunto il cosiddetto *sandwich olandese* (o *dutch sandwich*). In questo caso, il reddito della seconda società irlandese veniva ridotto per effetto di costi deducibili, sotto forma di *royalties* o altri corrispettivi, di una società olandese controllata dalla prima società irlandese. Quest'ultima fungeva da entità intermedia (*conduit company*), canalizzando i flussi di utili verso la prima società, localizzata in una

⁶¹ Introdotta nel 1962 sulla base della proposta dell'amministrazione Kennedy, la *Subpart F* risponde all'esigenza di contrastare il differimento dell'imposizione sui redditi delle società estere controllate da soggetti residenti negli Stati Uniti. Essa mira a neutralizzare strutture interposte in Stati a bassa fiscalità, costituite per deviare redditi - anche non di fonte statunitense - maturati in ordinamenti a fiscalità ordinaria. La disciplina prevede l'imputazione ai soci residenti di determinati redditi (in particolare *passive income*) conseguiti da società controllate estere. Per una panoramica più generale, si veda BALLANCIN A., *Il regime di imputazione del reddito delle imprese estere controllate. Profili ricostruttivi nella crisi dei paradigmi impositivi tradizionali*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2016, p. 38 cit.

giurisdizione a fiscalità nulla o molto ridotta, senza che vi fosse applicazione di ritenute alla fonte in Irlanda né altra imposizione reddituale effettiva. In questo modo, *il Dutch Sandwich* perfezionava lo schema del *Double Irish*, consentendo il trasferimento dei profitti lungo una catena, formalmente lecita ma fiscalmente artificiosa, che confluiva in Paesi caratterizzati da regimi impositivi agevolati. Questo complesso congegno⁶² utilizzato in particolare da Apple⁶³, nota non solo per il suo ruolo di punta nell'innovazione tecnologica ma anche per l'adozione di strategie altamente sofisticate di

⁶² Lo schema è stato replicato anche dal gruppo Google: nel 2003 Google Inc. cede ad una società controllata al 100 per cento delle Bermuda, Google Ireland Holdings, i diritti sulle proprie tecnologie di ricerca e di pubblicità e su altri beni immateriali per un'aria che comprende l'Europa, il Medio-Oriente e l'Africa. Ireland Holdings ha una doppia residenza: per la legge statunitense è residente nel luogo dell'incorporazione, cioè in Irlanda; per la legge irlandese risiede nel luogo in cui si trovano "*mind and manager*", e quindi alle Bermuda. La società, infatti, soddisfa le condizioni di non residenza previste dalla legge irlandese: i) controlla, in misura superiore al 50 una società irlandese che opera attivamente in Irlanda (Ireland Ltd); e 2) è controllata da una società residente in un Paese partner dell'Irlanda in un trattato contro le doppie imposizioni. Ireland Holdings concede in licenza i diritti acquisiti dalla società madre statunitense a una controllata olandese, Google BV, che a sua volta stipula un accordo di licenza con una controllata diverso livello, Google Ireland Limited. Quest'ultima commercializza le tecnologie di Google Inc. in tutta l'area indagata incassando miliardi di dollari. Ai fini delle "*check-the-box rules*" statunitensi, sia Google BV che Ireland Limited sono "*disregarded entity*" mentre sono considerate "*corporations*" a tutti gli effetti negli altri Paesi. I redditi che affluiscono ad Ireland Limited sono soggetti alla *corporate income tax* irlandese del 12,5 per cento, ma la base imponibile viene abbattuta dalla deduzione della cospicua *royalty* che la società corrisponde a Google BV per l'utilizzo della tecnologia. Google BV, a sua volta, paga una *royalty* di quasi uguale importo ad Ireland Holding che è, per il sistema irlandese, residente alle Bermuda dove non esiste imposta sul reddito delle società. Cfr. CIPOLLINA S., *op. ult.* p. 50 cit.

⁶³ La strategia utilizzata dal gruppo Apple rappresenta un esempio pragmatico delle strategie di pianificazione fiscale aggressiva basate sullo schema del *Double Irish and Dutch Sandwich*. Negli anni Ottanta, la società madre Apple Inc. - con sede a Cupertino (California) - costituisce in Irlanda la propria principale holding Apple Operations International (AOI), la quale controllava, attraverso una società irlandese di secondo livello, Apple Operations Europe (AOE), una società di terzo livello, Apple Sales International (ASI). Era quest'ultima a rivestire un ruolo centrale, in quanto titolare dei diritti di sfruttamento della proprietà intellettuale sviluppata negli Stati Uniti. Attraverso questa articolata catena di società controllate, la società madre statunitense trasferiva in Irlanda i diritti economici di sfruttamento della proprietà intellettuale, mantenendo però la titolarità giuridica negli Stati Uniti, così da continuare a beneficiare dell'elevato livello di tutela garantito dall'ordinamento statunitense. La tassazione delle *royalties*, tuttavia, avveniva in Irlanda, dove l'aliquota ordinaria del 12,5% risultava notevolmente inferiore a quella statunitense, pari al 35%. Le società irlandesi controllate sono parzialmente possedute da un'altra *subsidiary* di Apple Inc., la Baldwin Holding Unlimited, con sede nelle Isole Vergini britanniche, il che consentiva di indirizzare i flussi di reddito verso una giurisdizione a fiscalità privilegiata attraverso una società olandese interposta. Tuttavia, le società irlandesi del gruppo non erano considerate fiscalmente residenti in alcuno Stato, erano di fatto "*tax resident nowhere*". Tale condizione derivava dalla combinazione tra la normativa federale statunitense che determina la residenza fiscale in base al luogo in cui la società è incorporata e la normativa irlandese, che invece applica il criterio del *central management and control test*, considerando residenti solo le società effettivamente gestite e controllate in Irlanda. poiché la gestione e il controllo di tali società erano esercitati direttamente dai manager statunitensi, esse non risultavano residenti né per la legge irlandese né per quella statunitense perché incorporate in Irlanda. Un'analisi particolarmente chiara di tali dinamiche è offerta da CIPOLLINA la quale ha illustrato il funzionamento delle strutture di pianificazione fiscale internazionale e le implicazioni derivanti dalle situazioni di apolidia fiscale che esse generano, fornendo una lettura sistematica del fenomeno dei "redditi nomadi" nell'economia globalizzata. Cfr. CIPOLLINA S., *I redditi "nomadi" delle società multinazionali nell'economia globalizzata*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1, 2014, p. 40.

ottimizzazione fiscale⁶⁴, ha progressivamente perso efficacia a seguito delle recenti riforme del sistema tributario irlandese che ne hanno ridotto l'efficacia come struttura privilegiata per le imprese multinazionali.

Tale esempio rappresenta soltanto uno dei molteplici e sofisticati schemi di pianificazione fiscale aggressiva attraverso cui le *big tech* hanno progressivamente eroso la sovranità tributaria degli Stati, trasferendo materia imponibile verso giurisdizioni con minore pressione fiscale. Tali strategie evidenziano una fragilità strutturale dei sistemi tributari nazionali, i quali, operando prevalentemente in chiave reattiva e unilaterale, si sono rivelati sprovvisti della capacità di fornire risposte efficaci a fenomeni di portata globale.

Le grandi piattaforme digitali hanno potuto così generare valore economico in uno Stato senza che ciò si traducesse, necessariamente, in una corrispondente obbligazione tributaria. In tal modo, si è progressivamente accentuato il divario tra la capacità effettiva di creare ricchezza e la possibilità per gli Stati di esercitare su di essa un potere impositivo effettivo. Le grandi imprese multinazionali – come Google, Starbucks, Amazon – hanno progressivamente superato i confini delle imprese tradizionali, assumendo una dimensione globale che le pone su un piano di autonomia rispetto alle logiche statuali. Esse operano ormai come soggetti economici capaci di incidere sulle regole dei mercati e, in parte, di plasmarle, dando vita a una sorta di spazio economico transnazionale che sfugge alle tradizionali categorie del diritto tributario. In questo nuovo scenario, il processo di dematerializzazione non rappresenta soltanto una fase evolutiva del capitalismo ma segna il passaggio verso forme di ricchezza che tendono a costituirsi come sistemi autoregolati, dotati di proprie dinamiche e strumenti di coordinamento.⁶⁵

⁶⁴ Nella struttura originale del gruppo, Apple, AOE e ASI, rivestivano una particolare importanza anche l'utilizzo di accordi di ripartizione dei costi (*Cost Sharing Agreements - CSA*). Tali accordi, attuabili in una fase *ex ante*, di progettazione degli investimenti, prevedono, nella loro configurazione tipica, che una società madre residente in uno Stato ad alta fiscalità e una o più controllate estere, tipicamente insediate in giurisdizioni a fiscalità ridotta, si ripartiscono sia i costi di sviluppo futuro di un nuovo bene immateriale, sia i diritti sulla proprietà intellettuale preesistente. In genere, la società madre apporta il *know-how* iniziale, fornendo competenze, risorse e diritti di utilizzo, mentre la controllata estera, che risiede generalmente in uno Stato a bassa fiscalità, contribuisce finanziariamente allo sviluppo e acquisisce i diritti di produzione e commercializzazione del nuovo bene per un'altra area geografica. I profitti futuri generati dalla commercializzazione del nuovo *asset* sono quindi allocati proporzionalmente al contributo teorico (in termini di diritti o risorse finanziarie) fornito da ciascun partecipante all'accordo. Cfr. LAROMA JEZZI P., *Romanzo fiscale. La fiscalità internazionale dal Far west al nuovo disordine mondiale*, Franco Angeli, Milano, 2024, p. 109.

⁶⁵ Come osserva autorevolmente CIPOLLINA S., questa trasformazione testimonia il progressivo emergere di "spazi economici apolidi", nei quali la capacità di creare e distribuire valore non è più ancorata

Nonostante ciò, gli strumenti giuridici adottati, nel ridefinire la fiscalità del terzo millennio, continuano a relazionarsi con le “repubbliche digitali” come ordinari contribuenti ai quali applicare le categorie classiche dell’imposizione societaria. Si tratta di un approccio che risulta anacronistico e inefficace nel caso dei colossi digitali come Google e Apple che hanno assunto una posizione così dominante da capovolgere i ruoli: non si adeguano alle normative fiscali nazionali ma, al contrario, impongono ai singoli ordinamenti le proprie leggi. E quando la "repubblica digitale" è sottoposta a controlli fiscali tradizionali, come una qualsiasi altra impresa, si verifica un vero e proprio cortocircuito: la loro natura transnazionale, smaterializzata e tecnologicamente sofisticata mette in crisi l’efficacia dell’apparato impositivo tradizionale.

La reazione degli ordinamenti tributari di fronte a tali fenomeni non è solo legittima ma rappresenta ormai un’esigenza imprescindibile che si inserisce all’interno di una più ampia riflessione sull’esercizio della sovranità tributaria nazionale, sempre più orientata da logiche di coordinamento multilaterale. La natura transnazionale della pianificazione fiscale aggressiva e la difficoltà degli Stati di contrastarla in modo autonomo hanno reso necessaria una maggiore collaborazione tra Stati. Sebbene i fenomeni oggi dirompenti riguardino l’economia digitale e gli asset immateriali, le loro radici non sono nuove: la questione era già stata individuata alla fine degli anni Novanta⁶⁶, quando in sede OCSE emerse la consapevolezza della necessità di introdurre regole comuni e di un’azione coordinata tra Stati, finalizzate al contrasto dei fenomeni di erosione della base imponibile e di trasferimento artificioso degli utili verso giurisdizioni a fiscalità privilegiata.⁶⁷ In tale contesto, nonostante il mutato contesto economico, gli

a una specifica giurisdizione fiscale. Cfr. CIPOLLINA S., *redditi “nomadi” delle società multinazionali nell’economia globalizzata*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1, 2014, p. 31.

⁶⁶ Già nel Comunicato ministeriale del maggio 1996 l’OCSE veniva invitata a sviluppare misure per contrastare gli effetti distorsivi della concorrenza fiscale dannosa sugli investimenti e sulle decisioni finanziarie e le conseguenze della stessa sulle basi imponibili nazionali. Tale invito veniva rinnovato dai Paesi del G7: il comunicato dei Capi di Stato al Summit di Lione del 1996 indicava come la globalizzazione stesse creando nuove sfide nel campo della politica fiscale. Gli schemi impositivi finalizzati ad attrarre attività finanziarie ed altri fattori geograficamente mobili avrebbe potuto creare una concorrenza fiscale dannosa tra Stati, determinando il rischio di distorsioni del commercio e degli investimenti e alla conseguente erosione delle basi imponibili nazionali. Il comunicato, quindi, invitava l’OCSE a svolgere con urgenza il suo lavoro in detto ambito, al fine di stabilire un approccio multilaterale al problema, alla luce del quali i singoli Paesi avrebbero potuto operare individualmente e collettivamente al fine di limitare le dimensioni di tali pratiche. A tal proposito, Studio della Fondazione Luca Pacioli; *La lotta dell’OCSE alla concorrenza fiscale dannosa dopo il rapporto del 2001: lo stato dell’arte e i possibili sviluppi*, in *Fisc. Int.*, studio n. 1/02, Documento n. 4 del 28 gennaio 2002, p. 2 ss.

⁶⁷ Facendo seguito alle richieste avanzate nel G7 di Lione del giugno 1996, si è avvertita la necessità di un intervento coordinato volto a contrastare la concorrenza fiscale dannosa, istituendo altresì, una *task force* specificamente dedicata a questa tematica (*Special Session on Tax Competition*), con il compito di analizzare le dinamiche emergenti e formulare risposte coordinate. Questo culminò nel Rapporto OCSE sulla concorrenza fiscale dannosa *Harmful Tax Competition* del 1998 che ha segnato un punto di

Stati hanno continuato a fare ricorso ai tradizionali strumenti di contrasto, originariamente concepiti in chiave antielusiva, adattandoli progressivamente alle nuove dinamiche del mercato globale. In questa prospettiva, si collocano, tra i più significativi, il *transfer pricing* e la normativa sulle *Controlled Foreign Companies* (CFC), volti a garantire una corretta ripartizione della potestà impositiva tra gli Stati e a limitare le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva transnazionale.⁶⁸ Si tratta di strumenti introdotti prima dell'avvento dell'economia digitale, in un contesto in cui la globalizzazione dei mercati e l'espansione dei gruppi multinazionali già ponevano rilevanti criticità in termini di erosione fiscale e di disallineamento tra creazione e tassazione del valore. Oggi, tuttavia, la sfida è diversa: non si tratta di inventare nuovi strumenti, ma di reinterpretare e adattare quelli esistenti a un contesto profondamente mutato, nel quale la produzione di valore avviene attraverso asset immateriali, dati e flussi digitali che sfuggono ai tradizionali criteri di collegamento territoriale. In questa prospettiva, il *transfer pricing* e le *CFC rules* non perdono la loro centralità, ma richiedono un'evoluzione coerente con le trasformazioni dell'economia globale, così da continuare a garantire equità ed effettività del prelievo fiscale internazionale.

svolta nella cooperazione multilaterale in materia fiscale. Tale Rapporto non si limitò ad una mera diagnosi del fenomeno ma offrì linee guida e strumenti operativi atti a contrastare le pratiche fiscali ritenute dannose. In particolare, il Rapporto sottolineò che la presenza di basse aliquote impositive da parte di un determinato Paese non poteva, di per sé, essere considerata concorrenza fiscale dannosa, a meno che tali aliquote non fossero accompagnate da meccanismi idonei a erodere le basi imponibili degli altri Stati e suscettibili di creare distorsioni ai modelli commerciali e di investimento così da alterare l'ordine del mercato. Il Rapporto del 1998 rappresentò il primo tentativo concreto di individuare la natura dannosa dei regimi fiscali finalizzati ad attrarre ricchezza finanziaria e servizi, nel contesto economico di quegli anni. Allo stesso tempo, è importante ricordare che il Report fu elaborato alla fine degli anni Novanta, in un contesto politico ed economico profondamente diverso da quello odierno. Nonostante ciò, i criteri elaborati dall'OCSE per misurare la potenziale dannosità dei regimi fiscali preferenziali mantengono ancora oggi una notevole attualità, poiché anticipavano tematiche che continuano ad essere centrali nel dibattito contemporaneo sulla concorrenza fiscale dannosa. Nei successivi Rapporti (emessi nel 2001, 2004 e 2006), l'OCSE preserva un elevato livello di attenzione sulla concorrenza fiscale sleale, introducendo elementi di stimolo alla collaborazione internazionale attraverso lo scambio di informazioni e il contrasto al segreto bancario. In tali documenti emerge già chiaramente la convinzione che il contrasto alle pratiche fiscali dannose non può essere rimesso alle scelte di politica tributaria assunte arbitrariamente da singoli Stati ma è necessaria un'azione coordinata e comune a livello internazionale. In questi termini, si veda BORIA P., *La concorrenza fiscale tra Stati: verso un nuovo ordine della fiscalità internazionale*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, 2, 2019, p. 19 ss., MARINO G.; *La concorrenza fiscale: lealtà, slealtà o semplice realtà?* in *La concorrenza fiscale tra Stati. Atti del convegno tenuto a Roma presso la Sapienza, Università di Roma il 9 febbraio del 2017* (a cura di) BORIA P.; Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2018, p. 67 ss.

⁶⁸ Cfr. OECD (1996) *Controlled foreign Company Legislation. Studies in Taxation of Foreign Source Income*, OECD Publishing, Paris, 1996.

1.1. Transfer Pricing e CFC non sono bastati: l'efficacia limitata nel contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva

Il fenomeno della migrazione della ricchezza verso Paesi caratterizzati da una fiscalità privilegiata non rappresenta di certo una novità ma un tratto strutturale dell'economia internazionale che ha assunto dimensioni più ampie con l'intensificarsi della globalizzazione e, poi, con la digitalizzazione dei mercati. Già nelle prime fasi⁶⁹ di sviluppo del diritto tributario internazionale si era avvertita la necessità di regolare le relazioni economiche tra le società appartenenti a uno stesso gruppo multinazionale, nella consapevolezza che, pur costituendo un'unica realtà economica, esse restavano giuridicamente entità distinte e soggette a differenti ordinamenti fiscali. Da questa impostazione è scaturito il principio di libera concorrenza (*arm's length principle*),⁷⁰ secondo cui le transazioni infragruppo devono essere valutate come se fossero concluse tra soggetti indipendenti.

⁶⁹ È il 31 ottobre 1928 quando il Comitato Generale degli esperti fiscali della Lega delle Nazioni, riunitosi a Ginevra, approva in via definitiva un articolato rapporto dedicato alle relazioni bilaterali tra Stati in materia di fiscalità. A quasi un secolo di distanza, il contesto economico, giuridico e geopolitico in cui si muovevano quegli esperti appare profondamente distante. E, nonostante ciò, il primo tema affrontato fu proprio quello della doppia imposizione internazionale in materia di imposte dirette. A tal fine, veniva predisposto un modello di convenzione a disposizione degli Stati per contemperare le proprie potestà impositive sulle vicende economiche con carattere transnazionale. Cfr. FARRI F., *Il tramonto del binomio "residenza-stabile organizzazione" come criterio di collegamento territoriale per i redditi delle imprese multinazionali*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, n. 2, 2022 p. 518 ss.

⁷⁰ Il principio di libera concorrenza, del valore normale, unitamente all'approccio del c.d. *separate accounting*, si sono affermati, a livello internazionale, quali criteri di riferimento per l'equa allocazione della potestà impositiva tra Stati in materia di redditi di impresa. Trovano, oggi, riconoscimento nell'art. 9, par. 1, del Modello OCSE di Convenzione contro le doppie imposizioni, la cui evoluzione risale alla fine degli anni Venti del Novecento, nell'ambito dei lavori della Società delle Nazioni. Il primo *Draft* del 1927 non forniva alcuna indicazione circa la valutazione dei beni e servizi tra imprese consociate, includendo, invece, le c.d. *affiliated companies* nel concetto di stabile organizzazione. In particolare, in tale fase, dal punto di vista strettamente fiscale, le caratteristiche del rapporto tra consociate non erano colte nella loro specificità, appiattendosi e confondendosi nella più generica prospettiva della stabile organizzazione. Sulla scorta dell'impostazione secondo cui la società controllata era considerata stabile organizzazione della controllante non residente, i problemi legati al *transfer pricing* si riducevano a interventi di attribuzione del reddito prodotto per il tramite della stabile organizzazione sulla base delle eventuali evidenze contabili. Con il *Draft* del 1928, nonostante la predisposizione di ulteriori tre convenzioni-tipo, non si pervenne a un metodo condiviso per l'allocazione dei redditi di impresa, sollevando tale questione alla prassi bilaterale tra autorità competenti. Ciò generava un elevato rischio di doppia imposizione. A partire dall'analisi condotta dall'economista Mitchell Carroll, nel 1933 fu elaborato un nuovo modello convenzionale che segnò il passaggio dal principio dell'*unitary entity theory* - che trattava le imprese associate come un unico soggetto - alla c.d. *separate accounting theory*, basata sull'autonomia di ciascuna entità nella determinazione del proprio reddito, inclusi i risultati delle transazioni infragruppo, da rettificare secondo un valore medio di mercato. In tale contesto fece ingresso il principio of "*dealing at arm's length*", formalizzato nel *Draft Convention* del 1933, che ne accolse l'espressione all'interno dell'articolo relativo all'attribuzione del reddito alle stabili organizzazioni.

Il gruppo multinazionale è strutturato in diverse giurisdizioni e, mentre la presenza di alcune entità trova giustificazione in esigenze operative concrete, di natura produttiva, commerciale o logistica, la collocazione di altre risponde esclusivamente a ragioni di ordine fiscale. La strategia operativa, paragonabile a una vera e propria "catena di smontaggio dei profitti", mira a ridurre il carico impositivo nei Paesi in cui vengono venduti beni e servizi, le c.d. *market jurisdictions*. Per raggiungere tale obiettivo, le imprese detengono una presenza fisica limitata nei Paesi ad alta tassazione, così da non integrare i requisiti previsti dalle Convenzioni internazionali per la configurazione di una stabile organizzazione. Quando ciò non è possibile, tendono comunque a ridurre al minimo le loro funzioni, i beni e i rischi attribuiti alle società controllate, così da conseguire una riduzione del reddito imponibile attraverso le regole di *transfer pricing*.

In secondo luogo, per facilitare il trasferimento di questi utili, dalle società che li generano nei mercati di sbocco fino a quelle che, in ultima istanza, li accumulano al riparo dalle imposte (c.d. società *cash box*⁷¹ in virtù del loro ruolo di casseforti pronte all'uso), si interpone un'ulteriore categoria di entità: le *società conduit*. Queste società canalizzano i profitti (*channelled*) verso altre entità, senza contribuire attivamente alla loro generazione o all'effettivo utilizzo di tali redditi (*active input or use*). Spesso localizzate in Stati europei, le *società conduit* intrattengono rapporti convenzionali favorevoli o sono soggette a normative europee che consentono loro di azzerare la tassazione alla fonte negli Stati di sbocco e di evitare quella in uscita al momento del trasferimento degli utili verso le società *cash box*. Qualora il flusso dei profitti sia veicolato direttamente dalle entità operative alle società *cash box*, gli Stati di residenza delle prime applicano delle ritenute fiscali ai pagamenti in uscita al fine di incidere sensibilmente sul carico tributario complessivo del gruppo. Le *società conduit* beneficiano di regimi fiscali favorevoli sia nei rapporti con gli Stati di residenza delle società operative, grazie alle normative internazionali (le Convenzioni internazionali stipulate tra gli Stati di residenza delle entità operative e quelli delle *società conduit*) o europee (le direttive che eliminano le ritenute alla fonte sui pagamenti *intercompany* tra società stabilite all'interno dell'Unione europea) sia in quelli con gli Stati o territori in cui sono localizzate le *cash box*, grazie

⁷¹ Le società *cash-box* venivano domiciliate in paradisi fiscali che, in quanto tali, non applicavano imposte sugli utili societari, come nel caso di Google (Bermuda) oppure in Stati formalmente irreprensibili ma che garantivano regimi di favore, come è accaduto nei casi Nike (Olanda), Apple (Irlanda) e Amazon (Lussemburgo). Per un inquadramento generale sul tema, si veda LAROMA JEZZI P., *Romanzo fiscale. La fiscalità internazionale dal Far west al nuovo disordine mondiale*, Franco Angeli, Milano, 2024, p. 65.

alla peculiare normativa tributaria ivi vigente e talvolta alle più favorevoli Convenzioni internazionali da essi stipulate.

I meccanismi descritti sono accomunati da una matrice comune: le società appartenenti a un gruppo sono considerate come entità giuridicamente autonome, anche quando appartenenti al medesimo gruppo multinazionale. Di conseguenza, i relativi profitti sono assoggettati ad imposizione nello Stato della fonte e/o della residenza, prescindendo dalla circostanza che si tratta di profitti generati internamente al perimetro del gruppo di cui le società fanno parte. Questa impostazione, fondata sulla separazione giuridica delle entità del gruppo, costituisce un primo fattore di debolezza che ne facilita l'aggiramento e la strumentalizzazione da parte delle imprese multinazionali. Tali criticità sono solo parzialmente mitigate dall'applicazione di strumenti antielusivi quali la disciplina in materia di prezzi di trasferimento (*transfer pricing* o TP) e società controllate estere (*controlled foreign companies* o CFC).

Le regole sul *transfer pricing*⁷² impongono di fissare i prezzi di trasferimento di beni e servizi nelle transazioni infragruppo determinati secondo il principio di libera concorrenza, vale a dire come se le transazioni avvenissero tra soggetti economicamente indipendenti. Tale principio ha l'obiettivo di evitare che le multinazionali possano fissare arbitrariamente i prezzi interni al gruppo con la sola finalità di spostare i profitti da una giurisdizione all'altra. Si tratta del principio dell'*arm's length* che sovrintende anche alla localizzazione dei profitti tra stabile organizzazione e casa madre, dove il corretto

⁷² Già nel 1973 il Comitato degli Affari Fiscali dell'OCSE pubblicò il Rapporto intitolato *Transfer Pricing and Multinational Enterprises*, primo documento ufficiale dell'Organizzazione in materia di prezzi di trasferimento, nel quale venivano definiti i criteri guida per la determinazione del valore normale nelle operazioni tra imprese associate, ponendo le basi del principio di libera concorrenza (*arm's length principle*), divenuto, successivamente, centrale nella disciplina internazionale sul *transfer pricing*. Un ulteriore passo significativo fu compiuto con il Rapporto del 1979, pubblicato in un momento di intenso confronto tra l'OCSE e l'*Internal Revenue Service* (IRS), l'Amministrazione fiscale statunitense. Quest'ultima, già nel 1968, aveva introdotto nell'*Internal Revenue Code* una regolamentazione concernente i prezzi nelle transazioni infragruppo dovevano riflettere il valore normale di mercato, determinato secondo metodi approvati dall'IRS stesso. Nel Rapporto del 1979, oltre alla sistematizzazione dei criteri tecnici per la determinazione del valore normale, l'OCSE affronta in modo più compiuto la questione della doppia imposizione derivante dalle transazioni internazionali infragruppo. In tale contesto viene formalizzato il principio di libera concorrenza (*arm's length principle*): le cessioni di beni e le prestazioni di servizi tra società appartenenti a un medesimo gruppo multinazionale devono avvenire a condizioni economiche comparabili a quelle che intercorrono tra soggetti indipendenti operanti in un mercato concorrenziale. Lo scopo è di evitare, da un lato, che le imprese multinazionali pervengano - attraverso la sovrastima o sottostima dei prezzi infragruppo - al trasferimento di porzioni di reddito imponibile in Stati a più bassa fiscalità; dall'altro, fornire gli strumenti per limitare l'erosione della base imponibile a vantaggio di giurisdizioni a fiscalità più favorevole. L'importanza del Rapporto OCSE del 1979 è tale da indurre l'Amministrazione finanziaria italiana a recepirne i contenuti: con la circolare n. 32/9/2267 del 22 settembre 1980, il Ministero delle Finanze fornisce le prime indicazioni ufficiali in materia di *transfer pricing*, allineandosi alle linee guida internazionali e avviando un processo di recepimento che culminerà, anni dopo, con l'introduzione nell'ordinamento italiano dell'art. 110, comma 7, del TUIR.

riconoscimento dei prezzi praticati nelle transazioni interne al gruppo deve essere comparabile con quelli che sarebbero stati applicati tra parti indipendenti nelle stesse o in simili circostanze. In sostanza, i prezzi di trasferimento nelle transazioni tra parti correlate devono essere fissati a condizione di libero mercato, evitando qualsiasi influenza derivante dall'appartenenza ad un medesimo gruppo societario. La *ratio* sottostante a questo schema è chiara: evitare lo spostamento artificioso dei profitti, impedendo che i prezzi di trasferimento all'interno di un gruppo vengano stabiliti arbitrariamente non in base al valore reale dei beni e dei servizi trasferiti ma, piuttosto, con una finalità di ottimizzazione fiscale volta a sottrarre artificiosamente ricchezza imponibile ad uno Stato (normalmente, ad alta pressione fiscale) attribuendola ad un altro (normalmente, a bassa pressione fiscale).⁷³

Tuttavia, l'evoluzione dell'economia globale e la centralità degli asset immateriali hanno progressivamente messo in crisi lo schema tradizionale del *transfer pricing*. Gli *intangible assets* rappresentano oggi la principale componente di valore delle imprese multinazionali.⁷⁴ Un fattore che concorre, con la mobilità, a rendere strategici questi beni – nella dinamica dei prezzi di trasferimento – è la complessità del processo di quantificazione “oggettiva” del loro valore e, per la difficoltà insita nella valutazione di un brevetto o di un prodotto high-tech, i beni immateriali che derivano dalle attività di ricerca e di sviluppo possono diventare efficaci veicoli per lo spostamento dei redditi da Paesi ad alta fiscalità a Paesi a bassa fiscalità. Questa peculiarità rende i beni immateriali strumenti particolarmente efficaci per spostare i redditi dai Paesi ad alta imposizione fiscale verso giurisdizioni a fiscalità agevolata. Le imprese multinazionali, sfruttando la difficoltà di individuare un “giusto prezzo” di mercato, possono attribuire agli *intangibles* valori differenti in funzione delle proprie strategie fiscali. Il principio dell'*arm's length* si scontra, dunque, con difficoltà applicative sempre più evidenti. Determinare il valore di alcuni beni immateriali – come, ad esempio, l'algoritmo di una piattaforma digitale o di un marchio si rileva estremamente complesso e comunque, se fattibile, con risultati

⁷³ La disciplina dei prezzi di trasferimento, pur rappresentando da decenni uno degli strumenti cardine del contrasto all'elusione fiscale internazionale, non costituisce oggetto centrale della presente indagine. Essa viene qui richiamata in via funzionale, quale strumento la cui efficacia appare ridimensionata di fronte alle sfide poste dalla digitalizzazione dell'economia e dai nuovi modelli di business transnazionali.

⁷⁴ “Una sorta di rivoluzione copernicana ha travolto gli ordinari meccanismi di creazione del valore delle imprese multinazionali: valore che oggi è legato agli *intangibles* e al mercato, più che alla produzione, che è molto difficile da valutare. Dunque, stiamo inseguendo un valore, non più una semplice differenza tra costi e ricavi di impresa.” Sul concetto di valore, v. (a cura di) CARPENTIERI L., *Profili fiscali dell'economia digitale. Atti del convegno “La tassazione delle imprese alla prova dell'economia digitale”*, Collana del Dipartimento degli Studi Economici e Giuridici dell'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”, Giappichelli editore, Torino, 2020, p. 18 cit.

opinabili.⁷⁵ Qual è, ad esempio, il “giusto” valore del logo Apple? E il valore di mercato da attribuire alla tecnologia sviluppata da Google per la gestione della pubblicità? Trattandosi di beni immateriali che non sono mai stati oggetto di scambi tra soggetti indipendenti, l’applicazione del principio di libera concorrenza (*arm’s length principle*) diventa in larga parte teorica, lasciando alle imprese multinazionali margini molto ampi nell’attribuire agli *intangibles* il valore più funzionale alla propria strategia fiscale.⁷⁶

Accanto alle regole sui prezzi di trasferimento, già dalla seconda metà degli anni Novanta, tra gli strumenti di contrasto volti a prevenire la delocalizzazione artificiosa dei redditi verso giurisdizioni a fiscalità privilegiata, un ruolo di particolare rilievo è stato assunto dagli interventi finalizzati ad invertire i flussi reddituali distratti all’estero con la finalità di rimpatriare la ricchezza deviata. In tale prospettiva, si collocano le disposizioni relative alla tassazione dei redditi prodotti da imprese partecipate estere⁷⁷ residenti in Stati

⁷⁵ Si pensi, ad esempio, che nel 2004 a Skype che trasferì gran parte della proprietà intellettuale relativa alla sua tecnologia ad una società figlia localizzata in Irlanda. Grazie a LuxLeaks, una miniera di informazioni riservate trapelate dalla società di consulenza PVC, il prezzo pagato dalla società figlia fu di euro 25.000. Pochi mesi dopo, però, nel settembre del 2005, Skype, il cui valore risiedeva principalmente nella stessa tecnologia, fu venduta a eBay per 2,6 miliardi di dollari. Su questi temi, si rinvia a LAROMA JEZZI P., *Romanzo fiscale: La fiscalità internazionale del Far West al nuovo disordine mondiale*, Franco Angeli, Milano, 2024, p. 73 cit.

⁷⁶ Nel 2012, un’inchiesta giornalistica di Reuters UK ha evidenziato che Starbucks, pur operando con ampia diffusione nel Regno Unito, aveva dichiarato perdite fiscali per quattordici anni su quindici, risultando pertanto soggetta a un’imposizione minima. In seguito, il *Public Accounts Committee* della Camera dei Comuni aveva convocato i rappresentanti di Starbucks, Amazon e Google per avere chiarimenti sulle tecniche di pianificazione fiscale da essi attuate, in particolare l’impiego del *transfer pricing*, il pagamento infragruppo di *royalties* per l’uso della proprietà intellettuale e la delocalizzazione artificiosa delle funzioni economiche. In particolare, Starbucks UK versava una *royalty* pari al 6 per cento dei ricavi a una società olandese del gruppo per l’utilizzo del marchio e del modello commerciale “la Starbucks Experience”, benché tali *asset* fossero stati sviluppati dalla casa madre statunitense, sollevando dubbi circa la reale allocazione del valore economico. Parallelamente, l’approvvigionamento del caffè seguiva un percorso strutturato attraverso la controllata svizzera Starbucks Trading e la società olandese Starbucks Manufacturing, con margini applicati in ciascun passaggio, contribuendo all’erosione della base imponibile nel Regno Unito. Il caso rappresenta un esempio emblematico di pianificazione fiscale aggressiva attuata attraverso una valorizzazione artificiosa degli intangibili e lo sfruttamento delle asimmetrie tra ordinamenti fiscali. Va poi notata la facilità con cui le multinazionali, consapevoli della centralità degli *intangibles* nella pianificazione fiscale, trasformano anche semplici modelli di *business* in beni immateriali per i quali si devono pagare *royalties*. Anche l’acquisto del caffè avveniva secondo uno schema strategico: l’approvvigionamento della materia prima grezza si concentrava per tutto il gruppo (compresi gli Stati Uniti) nella controllata svizzera Starbucks Trading che rivendeva il caffè alle altre società con un margine lordo del 20 per cento. In Europa la controllata olandese, la Starbucks Manufacturing acquistava il caffè da Starbucks Trading, lo tostava e lo rivendeva con una maggiorazione di prezzo a Starbucks UK e alle altre società *retails* del gruppo. Questo “viaggio” del caffè attraverso la Svizzera e i Paesi Bassi faceva scattare due volte l’incremento del prezzo e creava un duplice impatto sulle norme di *transfer pricing*. Per un inquadramento sistemico, si rinvia a CIPOLLINA S., *I redditi “nomadi” delle società multinazionali nell’economia globalizzata*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2014, I, p. 56.

⁷⁷ Il primo ordinamento ad avvertire l’esigenza di regolare i flussi di capitali verso l’estero motivati da ragioni di carattere fiscale è stato quello statunitense. La supremazia dell’ordinamento statunitense nell’impulso al dibattito internazionale sul tema non stupisce, attese le dimensioni degli investimenti internazionali da e verso gli Stati Uniti e la politica estera ed economica da grande potenza. In un’ottica prettamente fiscale, la normativa statunitense fonda la residenza delle società sul requisito formale, dando rilievo al Paese di incorporazione dell’ente, ben potendo, le imprese residenti che ritraggono redditi di fonte

o territori a fiscalità agevolata, note con il termine anglosassone di *Controlled Foreign Companies* o, più sinteticamente, come norme *Cfc*. La riflessione su tale disciplina, pur configurandosi come una risposta puntuale al fenomeno della delocalizzazione dei redditi, si inserisce in un percorso di evoluzione normativa che ha ad oggetto la regolazione dei flussi di capitale verso l'estero, motivati principalmente da ragioni di carattere fiscale. Si tratta di una norma di chiusura (*back stop provision*)⁷⁸ rispetto alla disciplina dei prezzi di trasferimento, volta a colmare le lacune di quest'ultima nel contrastare condotte elusive basate sulla frammentazione artificiale del reddito tra soggetti formalmente distinti ma sostanzialmente integrati sotto il profilo economico.

In linea di principio, la disciplina in esame si inserisce in una logica preventiva⁷⁹ di tutela del sistema fiscale domestico in quanto funzionale al corretto e completo esercizio delle prerogative tributarie statali. Essa mira, in particolare, a garantire la capacità dell'ordinamento nazionale di intercettare i flussi di ricchezza generati nel proprio territorio e di assoggettarli a imposizione, anche qualora vengano artificiosamente trasferiti all'estero. La normativa *Cfc* opera, dunque, non tanto con finalità di incremento del gettito erariale, bensì come strumento dissuasivo volto a scoraggiare l'utilizzo di entità estere controllate per finalità elusive.

L'imposizione in capo al soggetto residente dei redditi realizzati da società controllate non residenti non costituisce la finalità primaria della disciplina, quanto

estera facilmente sottrarsi all'imposizione su detti proventi deviando quest'ultimi in una società controllata, costituita secondo la legge di un altro Stato, preferibilmente a regime fiscale privilegiato, ove far confluire e accumulare redditi di fatto non assoggettati ad alcun prelievo. Le norme sulle CFC, conosciute come *Subpart F Rules (Section 951 dell'Internal Revenue Code)* risalgono al 1962. Per un inquadramento generale sul tema, si veda BALLANCIN A., *Il regime di imputazione del reddito delle imprese estere controllate. Profili ricostruttivi nella crisi dei paradigmi impositivi tradizionali*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2016, p. 28 ss.

⁷⁸ Definire la disciplina CFC quale *back stop* rispetto alle regole sul *transfer pricing* non implica affermare una sovrapposizione tra i due ambiti normativi, i quali conservano una distinta autonomia sistemica e funzionale all'interno dell'ordinamento. Entrambe le discipline mirano, in via preventiva, a contrastare fenomeni di erosione della base imponibile maturata entro uno specifico ordinamento fiscale ma lo fanno con approcci differenti. In particolare, alla disciplina CFC è attribuita una funzione protezionistica in chiave antiabuso, volta a neutralizzare l'allocatione artificiosa di redditi in giurisdizioni a fiscalità privilegiata. Di contro, la disciplina del *transfer pricing* costituisce uno strumento tecnico di natura valutativa, volto ad assicurare che le transazioni infragruppo transfrontaliere riflettano il valore normale di mercato. In particolare, tale disciplina è diretta ad assicurare che quanto "prodotto" nello Stato sia ivi sottoposto ad imposizione, vincolando, in relazione alle operazioni infragruppo transfrontaliere, la società residente a determinare la propria base imponibile in virtù delle funzioni imprenditoriali svolte, ai rischi assunti e ai beni utilizzati. Sulla natura del *transfer pricing* quale norma di diritto sostanziale, si rinvia a BALLANCIN A., *Natura e ratio della disciplina italiana sui prezzi di trasferimento internazionali*, in *Rass. Trib.*, 2014, p. 73 ss.

⁷⁹ Cfr. OECD (1996) *Controlled foreign Company Legislation. Studies in Taxation of Foreign Source Income*, OECD Publishing, Paris, 1996.

piuttosto il risultato consequenziale della volontà di contrastare fenomeni distrattivi e pratiche di pianificazione fiscale aggressiva. La *ratio legis* risponde, dunque, all'esigenza – limitata ma cruciale – di contrastare attraverso una normativa interna, la strumentale delocalizzazione all'estero delle imprese nazionali per motivi fiscali; delocalizzazione finalizzata al differimento della tassazione dell'utile attraverso la sua produzione tramite *subsidiaries*, localizzate in Paesi o territori aventi regime fiscale di favore.

Muovendo da una finalità comune – condivisa anche a livello internazionale – di contrasto alla deflessione artificiosa dei flussi di ricchezza verso l'estero, e riconoscendo in tale esigenza l'obiettivo ultimo della disciplina in esame, i vari ordinamenti hanno elaborato modelli domestici eterogenei, plasmati dalle specifiche priorità di politica economica e fiscale. Le finalità perseguite da tali modelli possono essere, in linea generale, ricondotte a tre direttrici fondamentali: contrastare la delocalizzazione del reddito, evitare il differimento dell'imposizione e, in taluni casi, preservare la neutralità fiscale nell'esportazione dei capitali, in coerenza con il principio della tassazione mondiale.

Tale intervento ha segnato un cambio radicale di prospettiva, nella misura in cui ha legittimato un modello innovativo di imposizione secondo cui i redditi realizzati dalla società estera vengono imputati direttamente alla società residente, come se fossero stati conseguiti da una sua articolazione interna, anziché da un soggetto giuridico distinto dalla società residente.⁸⁰ L'imputazione non si basa su una presunzione di distribuzione degli

⁸⁰ Con riferimento alla disciplina domestica, l'evoluzione della disciplina *Cfc* risale al 2000. In particolare, l'art. 1, comma 1, lett. a) «*Disposizioni in materia di imprese estere partecipate*» della L. 21 novembre 2000, n. 342 introdusse nel TUIR l'ex art.127-*bis* disciplinante il regime di imputazione dei redditi delle imprese partecipate essere localizzate in Stati o territori aventi regime fiscale privilegiato. La disciplina in esame confluì, senza alcun slittamento nella numerazione, nel *corpus* di norme generali destinate sia alle persone fisiche che giuridiche di cui all'ora Titolo IV rubricato "disposizioni comuni" e prima della normativa relativa agli accordi internazionali. La successiva tappa dell'evoluzione legislativa è di poco posteriore e risale alla riforma IRES, momento in cui l'introduzione della disciplina si presentava in piena fase di assestamento. Con la riforma si optò per mantenere fermo l'impianto concepito dalla L. n. 342/2000 senza cogliere tale opportunità per risolvere i dubbi interpretativi e applicativi sorti con l'introduzione di questa disciplina. La disposizione precedentemente contenuta nell'art.127-*bis* fu trasfusa senza alcuna modificazione nell'articolo 167 del nuovo Testo Unico delle imposte sui redditi. La legge finanziaria 2008, L. 24 dicembre 2008, n. 244, pur incidendo sull'ambito di operatività della disciplina, non segnò una vera e propria evoluzione ma fu comunque interessata dalla riscrittura delle regole di individuazione degli Stati a regime fiscale di favore. La nuova disciplina di cui all'articolo 168-*bis* del Tuir si riproponeva di sostituire il metodo della *black list* fondato sulla specifica individuazione dei Paesi a regime fiscale privilegiato, a quello della *white list*, secondo cui i paradisi fiscali erano individuati per esclusione, con l'inserimento, nell'elencazione degli Stati o territori con regime fiscale equivalente. In altri termini, pur conservando l'impianto dell'individuazione analitica, la nuova norma sovvertiva le modalità di selezione, eliminando le liste negative introducendo due liste positive: la prima basata unicamente sullo scambio di informazioni e l'altra, rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina in esame, fondata sul livello di imposizione non sensibilmente inferiore rispetto a quello italiano. La terza tappa dell'evoluzione della normativa italiana è sancita dall'art.13 del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 convertito (con modificazioni) con

utili, bensì sulla riferibilità economica diretta e immediata del reddito della controllata estera al soggetto partecipante residente, a prescindere dalla sua effettiva percezione.

Tale meccanismo determina una dissociazione tra la titolarità formale del reddito, che permane in capo alla società estera, e il soggetto passivo d'imposta che si individua nel soggetto residente che esercita il controllo. L'imputazione automatica del reddito risponde all'esigenza di neutralizzare i vantaggi fiscali derivanti dalla localizzazione di utili in giurisdizioni a bassa imposizione, agendo in via sostitutiva rispetto al normale criterio di tassazione basato sulla distribuzione effettiva dei dividendi. In tal modo, la norma si pone come strumento antiabuso volto a impedire l'aggiramento del principio di capacità contributiva attraverso la frammentazione artificiosa del reddito in entità formalmente distinte ma sostanzialmente riconducibili al medesimo centro di interessi economici.

In una ipotesi come quella appena descritta e in assenza di una specifica disciplina, l'imposizione sui redditi generati dalle imprese partecipate estere si verificherebbe, secondo le regole domestiche ordinarie, solo al momento dell'effettivo rimpatrio dell'utile, vale a dire solo allorché il reddito prodotto dal soggetto non residente all'estero – e in quanto tale non aggredibile dal nostro sistema impositivo – venga giuridicamente trasferito al soggetto partecipante residente in Italia, divenendo così suscettibile di assoggettamento ad imposizione. Tale meccanismo avrebbe consentito al soggetto residente, pur se *dominus* effettivo dell'attività economica dislocata all'estero, di beneficiare della possibilità di produrre l'utile senza immediata tassazione (o a tassazione molto attenuata nello Stato o territorio a bassa fiscalità) e di rinviarne la tassazione in Italia *sine die*. Con la *Cfc legislation* per la prima volta si invertono, al ricorrere di determinate condizioni, le regole ordinarie di imputazione del reddito. La disciplina in esame realizza l'imputazione dei redditi dei soggetti non residenti ai soggetti controllanti sulla base del principio di competenza, attribuendo al residente i redditi prodotti dalla controllata estera nello stesso periodo di imposta in cui sono maturati, indipendentemente dalla percezione.⁸¹

la L. 3 agosto 2009 n. 102. In questo caso era richiesto al contribuente di fornire una dimostrazione dell'effettivo radicamento della controllata nel Paese ospite che trascendesse la sua presenza fisica dall'apparato organizzativo produttivo; dall'altro, si intendeva contrastare i fenomeni di delocalizzazione dei redditi passivi, anche in Stati a fiscalità ordinaria, ma a tassazione ridotta con un approccio ispirato al modello *transactional*. Ulteriori significativi interventi sono stati introdotti con il d. lgs. recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (Legge di stabilità del 2016) che hanno ridefinito l'ambito applicativo della norma.

⁸¹La finalità è quella di evitare che, grazie alla detenzione di partecipazioni in Paesi a fiscalità privilegiata, che i soggetti possano rinviare, all'infinito, la tassazione sui redditi prodotti dalle società essere

Il regime di imputazione per trasparenza dei redditi conseguiti dalle società controllate non residenti può inquadrarsi tra quelle norme di diritto interno elaborate in risposta alla sempre più intensa e veloce circolazione transfrontaliera della ricchezza che mirano a contrastare le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva attraverso cui le società residenti (le società-madri) trasferiscono determinati fattori della produzione particolarmente mobili – quali, ad esempio, titoli e partecipazioni azionarie, da un lato, e brevetti, marchi e altre tipologie di proprietà intellettuale, dall’altro – a società controllate (le società-figlie) facenti parte dello stesso gruppo ma domiciliate in Stati o territori a regime fiscale privilegiato. In questo modo il reddito prodotto, solitamente qualificabile come *passive income*, viene dirottato sotto forma di dividendi, interessi o *royalties* verso le società-figlie e sottoposto ad un livello di tassazione sensibilmente inferiore rispetto a quello che si sarebbe applicato nel Paese di residenza della società madre. Il principale effetto pregiudizievole per gli Stati consiste nel *tax deferral*, ovvero nel rinvio – potenzialmente indefinito – dell’imposizione su tali redditi. Infatti, in assenza di tali accorgimenti, i profitti accumulati dalle società figlie risultano imponibili solo nel momento in cui vengono effettivamente distribuiti, sotto forma di dividendi, alle società madri; evento che potrebbe non verificarsi mai.

Alla luce di quanto fin qui osservato, può dirsi che la disciplina delle *Cfc* si configura come un meccanismo di “estensione extraterritoriale” della potestà impositiva dello Stato di residenza su quella degli altri Stati; con un vero e proprio superamento della distinta soggettività della società o dell’ente localizzato nel territorio a regime fiscale di favore e la conseguente rilevanza impositiva dei relativi utili direttamente in capo al soggetto partecipante in Italia, per la quota di sua spettanza.

Sebbene la disciplina delle *Cfc* miri a disincentivare la localizzazione artificiosa delle controllate in giurisdizioni a fiscalità privilegiata, nella misura in cui il reddito prodotto viene comunque attratto a tassazione nello Stato in cui si realizza l’attività economica sostanziale, appare evidente che l’intervento dell’ordinamento dello Stato di residenza della controllante rappresenta, a tutti gli effetti, una forma di esercizio extraterritoriale della sovranità fiscale. Tale prerogativa si fonda, da un lato, sulla capacità effettiva dello Stato della società-madre di esercitare pressione fiscale in virtù della

partecipate (c.d. *tax deferral*). Come noto, i redditi consistenti in utili prodotti da società estere vengono tassati in Italia “per cassa”, nel periodo di imposta di loro effettiva percezione. Mantenendo i redditi generati da (o attraverso) una società residente in un Paese a fiscalità privilegiata, sarebbe possibile ritardare la tassazione, all’infinito, sugli stessi. In tema, si v. BAGGIO R., TOSI L., *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, CEDAM, Padova, 2022.

presenza economica e giuridica del gruppo nel proprio territorio; dall'altro, sulla contestazione della residenza estera della società-figlia non tanto come dato formale, quanto piuttosto come sede economicamente non genuina, poiché la controllata percepisce prevalentemente redditi di natura passiva o svolge funzioni meramente strumentali, tali da rivelare la natura artificiosa della sua localizzazione. In tali casi, il collegamento con la giurisdizione estera appare solo apparentemente reale, mentre la sostanza economica dell'attività è riconducibile allo Stato della controllante. Questa proiezione extraterritoriale della potestà impositiva risulta tanto più giustificabile quanto più si fonda su una valutazione condivisa, in sede internazionale, circa l'assenza di un nesso economico sostanziale tra la giurisdizione di insediamento della società-figlia e l'effettiva realtà imprenditoriale del gruppo. In questo senso, l'intervento dello Stato della controllante non è percepito come un'ingerenza indebita nella sovranità fiscale altrui, poiché colpisce redditi che, pur localizzati formalmente all'estero, non trovano in tale territorio una corrispondente attività economica reale.

Ne deriva che la qualifica di "giurisdizioni a fiscalità privilegiata" non discende da mere considerazioni nominalistiche, ma riflette l'effettiva irrilevanza economica dello Stato di residenza della controllata rispetto alla creazione del valore. L'intento di arginare la delocalizzazione artificiosa dei redditi attraverso la tassazione per trasparenza degli utili realizzati da società controllate localizzate in giurisdizioni a fiscalità privilegiata, comporta inevitabilmente una compressione della libertà delle imprese di organizzarsi su scala transnazionale. Tale aspetto risulta particolarmente problematico in assenza di criteri oggettivi ed economicamente giustificabili che giustifichino l'intervento impositivo. Sebbene la disciplina in materia di *Cfc* rappresenti uno degli strumenti più significativi nel contrasto alle strategie di pianificazione fiscale aggressiva, solleva non trascurabili problematiche di compatibilità con le libertà fondamentali tutelate dal diritto dell'Unione europea, e in particolare, emergono possibili conflitti con la libertà di

stabilimento⁸² (art. 49 TFUE) e la libera circolazione dei capitali⁸³ (art. 63 TFUE). Tali questioni, tuttavia, esulano dall'oggetto di questa analisi e rilevano qui solo nella misura in cui mostrano i limiti strutturali degli strumenti unilaterali rispetto a un problema di natura globale.

Parallelamente, l'interesse fiscale degli Stati a esercitare la propria potestà impositiva oltre i confini territoriali si intensifica nella misura in cui i processi economici si fanno sempre più smaterializzati, disintermediati e globali, rendendo più complicata l'attribuzione del reddito a specifici territori secondo i tradizionali criteri di collegamento. Tuttavia, il rafforzamento delle normative antiabuso, della normativa sul *transfer pricing* e la crescente adozione di misure *Cfc* a livello globale si sono rivelati solo parzialmente efficaci nel fronteggiare l'ampiezza e la complessità dei fenomeni di erosione della base imponibile e di trasferimento degli utili.

Tale limitata efficacia ha progressivamente consolidato, a livello internazionale, la necessità di un approccio efficace e multilaterale, idoneo a superare la frammentazione normativa e le asimmetrie tra ordinamenti, evidenziando al contempo l'insufficienza delle misure unilaterali o meramente bilaterali adottate dai singoli Stati nel contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva. È in questo scenario che si radica la necessità di un intervento strutturale a livello sovranazionale, che superi le mere misure settoriali – quali le norme *Cfc* o gli aggiustamenti dei prezzi di trasferimento – e miri piuttosto a riformulare il modello stesso di attribuzione dell'imponibile nei gruppi multinazionali.

Tecniche come l'allocazione strategica degli *intangibile* assets, la localizzazione delle funzioni centrali in Stati a fiscalità agevolata o l'utilizzo di entità giuridiche

⁸² Nelle ipotesi di sovrapposizione tra l'ambito di applicazione della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha chiarito che deve prevalere l'applicazione della libertà di stabilimento, a condizione che la partecipazione societaria consenta al socio di esercitare una “*esclusiva o prevalente influenza sulle decisioni della società*”. Tale principio è stato enunciato per la prima volta nella sentenza Baars (causa C-251/98, Baars, par. 22) e successivamente ripreso nella sentenza Omega (causa C-36/02, par. 27) e nella nota sentenza 12 settembre 2006, (causa C-196/04) Cadbury Schweppes ove è stato precisato come gli eventuali “*effetti restrittivi sulla libera prestazione dei servizi e sulla libera circolazione dei capitali (...) costituiscono un'inevitabile conseguenza di un possibile ostacolo alla libertà di stabilimento e, pertanto, non giustificano un esame autonomo della detta legislazione in considerazione degli artt. 49 CE e 56 CE*” par. 33.

⁸³ Eventuali profili di conflitto con la libera circolazione dei capitali di cui all'art. 63 TFUE possono emergere laddove l'applicazione delle norme fiscali nazionali non si limiti a regolare operazioni tra società appartenenti al medesimo gruppo (o tra parti collegate, in cui una eserciti un'influenza dominante sull'altra). In tali casi, la compatibilità delle disposizioni deve essere valutata anche alla luce dell'art. 56 del Trattato CE (ora art. 63 TFUE). Inoltre, con riferimento ai rapporti con Paesi terzi, eventuali restrizioni possono ritenersi legittime solo se limitate a costruzioni meramente artificiali, fatta eccezione per le ipotesi in cui manca un adeguato scambio di informazioni tra l'ordinamento interno e lo Stato estero interessato. Così il documento della Commissione COM (2007) 785 del 10 dicembre 2007.

formalmente separate ma funzionalmente integrate, costituiscono solo alcuni degli esempi di un fenomeno che ha riguardato l'intero spettro delle multinazionali.

In particolare, all'interno dell'Unione europea, l'assenza di un regime armonizzato per la determinazione della base imponibile ha finito per amplificare tali distorsioni: ogni Stato membro ha continuato a fare affidamento sulle proprie regole domestiche in materia di *transfer pricing*, interpretate in modo disomogeneo e applicate con livelli di rigore fortemente variabili. La prospettiva più promettente risiede, dunque, nella costruzione di un quadro normativo sovranazionale, basato sulla cooperazione tra amministrazioni fiscali e sulla conclusione di accordi multilaterali estesi anche a giurisdizioni non appartenenti all'OCSE, al fine di garantire un trattamento fiscale omogeneo e ridurre gli incentivi al disallineamento tra luogo di creazione del valore e luogo dell'imposizione.

2. La proposta di una Base Imponibile Comune Consolidata: l'evoluzione della fiscalità d'impresa tra cooperazione sovranazionale e competizione tra Stati membri.

La marcata divergenza tra i regimi nazionali di tassazione delle società ha da sempre rappresentato una delle principali fonti di distorsione concorrenziale all'interno dell'Unione, generando fenomeni di doppia imposizione o, in taluni casi, di doppia non imposizione, oltre a significativi oneri amministrativi per le imprese che operano in più Stati membri. Proprio da tali criticità è nata l'esigenza di superare l'approccio tradizionale, frammentario e fondato su misure correttive *ex post*, per approdare a un modello unitario e preventivo, capace di eliminare le asimmetrie normative che consentono l'erosione delle basi imponibili all'interno del mercato unico. In questa prospettiva, il dibattito europeo si è concentrato per un decennio sulla proposta di istituire uno speciale sistema di tassazione comune e consolidato, applicabile alle imprese multinazionali operanti nell'Unione, volto a coordinare la determinazione delle basi imponibili.⁸⁴

⁸⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Attuazione del programma comunitario per l'aumento della crescita e dell'occupazione e il miglioramento della competitività delle imprese europee: Ulteriori progressi compiuti nel 2006 e prossimi passi verso una proposta in materia di base imponibile comune per le società (CCCTB)*, COM (2007) 223 final.

La proposta della Commissione relativa all'istituzione di una base imponibile comune consolidata per l'imposta sulle società (*Common Consolidated Corporate Tax Base* - CCCTB) si collocava nel solco delle iniziative⁸⁵ volte a rimuovere gli ostacoli fiscali alla piena integrazione del mercato interno.⁸⁶ Tale proposta di direttiva si proponeva, infatti, di disciplinare a livello sovranazionale e in modo uniforme, un elemento essenziale del tributo, quale la base imponibile, dalla quale, unitamente all'aliquota, dipende la determinazione del prelievo fiscale.⁸⁷

L'idea di una base imponibile comune consolidata, infatti, implicava una profonda interferenza nel campo delle imposte dirette, ambito nel quale l'Unione dispone soltanto di poteri limitati di coordinamento, ma non di vera e propria potestà normativa. La CCCTB rappresentava, pertanto, un tentativo inedito di esercitare un'influenza diretta su un elemento cardine della sovranità fiscale statale. La proposta di Direttiva del 2011 aveva ad oggetto una base imponibile consolidata comune, di carattere opzionale, da ripartire tra gli Stati membri in cui erano presenti le società che componevano il gruppo, ed era diretta a sostituire i ventisette regimi fiscali nazionali vigenti. Nella sua versione iniziale, la CCCTB si presentava come un pacchetto di regole comuni che sarebbe stato disponibile, su opzione, per le società con attività transnazionali.

La CCCTB proponeva un modello unitario di determinazione dell'imponibile a livello di gruppo, seguito da un meccanismo di ripartizione del reddito consolidato tra gli Stati membri interessati, secondo un *formulary apportionment* che considerava alcune variabili oggettive quali la localizzazione di *asset*, forza lavoro e vendite. In tal modo, la

⁸⁵ La Commissione ha sottolineato da tempo questa esigenza. In tal senso COMMISSIONE EUROPEA, *Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali, strategia per l'introduzione di una base imponibile consolidata per le attività di dimensione UE delle società*, COM (2001) 582, Bruxelles, 23 ottobre 2001.

⁸⁶ Secondo la Commissione, soltanto il consolidamento delle basi imponibili avrebbe consentito di rimuovere in modo efficace gli ostacoli alle attività delle società nell'Unione europea, e l'introduzione della CCCTB avrebbe potuto contribuire in misura significativa al successo del mercato interno, all'aumento della crescita e dell'occupazione e al miglioramento della competitività. Nel 2003, la Commissione ha presentato una Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale al fine di valutare i risultati prodotti dalla strategia predisposta dalla stessa Commissione ed esaminare le prospettive della futura attuazione nelle sue varie parti (COM (2003), *Un mercato interno senza ostacoli inerenti alla tassazione delle società, risultati, iniziative in corso e problemi ancora da risolvere*, Bruxelles, 24 novembre 2003. Per un inquadramento generale, si veda RICCI C., *La proposta di Direttiva sulla CCCTB: profili soggettivi, base imponibile e suo consolidamento* in *Riv. trim. dir. trib.*, fasc. n. 4, 2012; SELICATO P., *La Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) tra esigenze di armonizzazione dell'imposta sulle società e profili di compatibilità con gli ordinamenti nazionali*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, fasc. 1-2, 2009, p. 161 ss.

⁸⁷ Come osservato da CANÈ D., nella prima Proposta del 2011 la Commissione compì un passo senza precedenti, prevedendo la possibilità di armonizzare uno degli elementi strutturali del tributo, ponendo le basi per un potenziale intervento di unificazione sostanziale della fiscalità societaria. Per un inquadramento generale sulla prima proposta di direttiva per la tassazione delle società, si veda CANÈ D., *La proposta di Direttiva per una CCCTB: un'analisi per principi*, in *Rass. Trib.*, 6, 2012, p. 1511 ss.

proposta si poneva in netta discontinuità rispetto al paradigma tradizionale del *transfer pricing*, fondato su un'analisi di comparabilità che, nella prassi si era rilevato facilmente manipolabile e poco efficace nei contesti di integrazione economica infragruppo. Sul piano operativo, implicava il calcolo del reddito d'impresa su base consolidata, in applicazione a regole comuni per tutti gli Stati membri. La base imponibile così calcolata si sarebbe poi ripartita fra gli Stati interessati, i quali avrebbero applicato l'aliquota propria⁸⁸ mediante una formula predefinita, basata su tre parametri cui sarebbe stata assegnata la medesima ponderazione (ammontare degli investimenti, numero di addetti, volume di affari); ciascuno Stato membro avrebbe, poi, applicato sulla quota di base imponibile di sua spettanza la propria imposta nazionale sulle società. Tuttavia, nonostante la portata innovativa, la proposta del 2011 non è mai stata approvata. Le ragioni del suo insuccesso possono essere ricondotte a tre ordini di motivi – politico-istituzionale, giuridico e tecnico – strettamente interconnessi tra loro.

Sotto il profilo della lotta all'elusione, la CCCTB si configurava come un presidio *ex ante* capace di prevenire l'allocazione artificiosa della base imponibile eliminando le principali opportunità di arbitraggio offerte dalle divergenze tra ordinamenti. Essa mirava a introdurre un modello integrato di imposizione societaria volto a riequilibrare il rapporto tra libertà economiche e salvaguardia delle basi imponibili nazionali, con effetti potenzialmente positivi anche in termini di competitività del mercato unico.

Sul piano politico-istituzionale, la CCCTB ha incontrato fin dall'inizio la ferma opposizione di numerosi Stati membri, preoccupati di un possibile indebolimento della propria sovranità fiscale e di una redistribuzione asimmetrica del gettito. L'introduzione di una base imponibile comune consolidata avrebbe infatti comportato una significativa riduzione dell'autonomia degli Stati nella determinazione delle regole fiscali interne. Inoltre, gli Stati caratterizzati da regimi più competitivi – come Irlanda, Lussemburgo o Paesi Bassi – temevano che l'adozione di regole comuni avrebbe potuto erodere i propri vantaggi comparativi in termini di attrattività per gli investimenti esteri. In un contesto decisionale basato sulla regola dell'unanimità in Consiglio per le materie

⁸⁸ Il meccanismo di ripartizione della base imponibile tra Stati membri ha un ruolo cruciale nella creazione di una base imponibile comune. Tale meccanismo deve essere equo, trasparente e il più semplice possibile dal punto di vista amministrativo e deve inoltre soddisfare principi economici sani e ricevere l'approvazione politica degli Stati membri. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Un mercato interno senza ostacoli inerenti alla tassazione della società – risultati, iniziative in corso, problemi ancora da risolvere; COM (2003) 726, cit., VALENTE P., *Base imponibile europea. Evoluzione della fiscalità d'impresa tra coordinamento sovranazionale e competizione interstatale*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, 3, 2006.

fiscali, tali resistenze hanno di fatto reso impossibile raggiungere un compromesso politico.

Sul piano giuridico, la proposta sollevava rilevanti interrogativi in ordine alla competenza dell'Unione a intervenire in materia di imposizione diretta. La Commissione aveva basato la sua iniziativa sull'art. 115 TFUE che consente l'adozione di direttive volte al ravvicinamento delle legislazioni nazionali *“che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno”*. Tuttavia, la connessione tra l'armonizzazione della base imponibile e il funzionamento del mercato interno appariva, a giudizio di molti, solo indiretta: la disciplina della tassazione delle società, infatti, incide principalmente sui risultati economici delle imprese, ma non in modo immediato sui prezzi di mercato o sulla libertà di concorrenza. Ne conseguiva che non fosse pienamente integrato il presupposto di *“incidenza diretta”* richiesto dal Trattato per giustificare l'intervento dell'Unione.⁸⁹

Sul piano tecnico, infine, la proposta si fondava su un impianto concettuale prematuro rispetto al grado di integrazione economica e contabile allora raggiunto nell'Unione. Il meccanismo di consolidamento e ripartizione dei profitti mediante *formulary apportionment* presuppone, infatti, la disponibilità di regole contabili armonizzate, di criteri uniformi di valutazione e di un minimo livello di fiducia reciproca tra amministrazioni fiscali nazionali. Nell'assenza di tali presupposti, la formula di ripartizione avrebbe potuto generare effetti redistributivi imprevedibili, favorendo alcuni

⁸⁹Si trattava, in sostanza, di verificare se la determinazione della base imponibile dell'imposta sul reddito potesse essere considerata idonea ad avere un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato interno ai sensi dell'articolo 115 TFUE. Secondo la prospettiva seguita dalla Commissione nelle proposte di direttiva, tale incidenza sarebbe rinvenibile nei margini di pianificazione fiscale aggressiva resi possibili dal permanere di regimi impositivi sul reddito differenti tra gli Stati membri, i quali possono dar luogo a situazioni di doppia imposizione o di doppia non imposizione, con conseguente alterazione del regolare funzionamento del mercato interno. Tuttavia, una parte rilevante della dottrina ha osservato che fenomeni di questo tipo non incidono direttamente sulle dinamiche concorrenziali o sui prezzi praticati dalle imprese, e dunque sul mercato in senso proprio, ma producono effetti soltanto mediati e indiretti. La doppia imposizione, infatti, determina un aumento del carico fiscale complessivo, mentre la doppia non imposizione lo riduce: in entrambi i casi, ciò incide esclusivamente sul livello di redditività dell'impresa, ma non sul funzionamento immediato del mercato interno. Solo nell'ipotesi in cui l'impresa, in ragione di tali variazioni di profitto, decida strategicamente di modificare i prezzi di vendita dei propri beni o servizi, si potrebbe astrattamente configurare un effetto sul mercato. In tale evenienza, però, l'incidenza sarebbe meramente eventuale e indiretta, poiché dipenderebbe da scelte autonome dell'operatore economico, e non da un effetto immediato della normativa fiscale. Da ciò deriverebbe la mancata integrazione del presupposto applicativo dell'articolo 115 TFUE, che richiede un'incidenza diretta e immediata sul mercato interno quale condizione per l'intervento armonizzatore dell'Unione. Sul punto, FARRI ha evidenziato le difficoltà che accompagnano ogni tentativo di attribuire una competenza legislativa europea in materia di imposte dirette, sottolineando che la tassazione dei redditi di impresa resta, anche nell'era della globalizzazione, un ambito intrinsecamente legato alla sovranità statale. Cfr. FARRI F., *Il tramonto del binomio residenza-stabile organizzazione come criterio di collegamento territoriale per i redditi delle imprese multinazionali*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2, 2022, p. 551.

Stati a scapito di altri. In altri termini, la proposta del 2011 naufragò perché troppo ambiziosa rispetto al contesto politico e istituzionale dell'epoca: pur coerente con la logica del mercato unico, essa cercava di introdurre un modello di integrazione fiscale più avanzato di quanto l'Unione fosse pronta a sostenere.

A seguito dell'*impasse* che aveva bloccato la proposta del 2011, la Commissione Europea, consapevole dell'impossibilità di introdurre una riforma di tale portata in un'unica fase, ha presentato il 25 ottobre 2016 un nuovo pacchetto legislativo in materia di imposizione societaria.⁹⁰ Questa volta, l'intervento è stato strutturato in due stadi, con l'obiettivo di conseguire un'armonizzazione realistica e graduale: una *Common Corporate Tax Base* (CCTB)⁹¹, destinata a definire un insieme di regole comuni per la determinazione della base imponibile delle società e una *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB), dedicata al consolidamento dei risultati e alla ripartizione del reddito imponibile tra gli Stati membri.⁹²

La logica sottesa a questa nuova impostazione era duplice. Da un lato, la Commissione intendeva superare lo stallo politico provocato dalle resistenze degli Stati membri nel 2011, procedendo dapprima all'adozione di regole comuni in materia di calcolo del reddito d'impresa, senza toccare immediatamente il tema più sensibile della ripartizione dei profitti. Dall'altro, l'obiettivo era quello di rafforzare la coerenza del sistema fiscale europeo in linea con le strategie internazionali di contrasto all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili (BEPS), avviate in seno all'OCSE e fatte proprie dall'Unione nel "Pacchetto antielusione" del 2016.

In tale quadro, la CCTB sarebbe stata concepita come strumento strutturale di armonizzazione, con l'obiettivo di ridurre le possibilità di pianificazione fiscale aggressiva e favorire un contesto fiscale più trasparente e competitivo per le imprese europee. La proposta prevedeva, in una fase successiva, l'introduzione del meccanismo di consolidamento e di ripartizione dell'imponibile, basato – come nella proposta

⁹⁰ Nella Relazione introduttiva della proposta di Direttiva COM (2016) si chiarisce che "la CCCTB rappresenta uno strumento efficace per attribuire il reddito dov'è creato il valore mediante una formula basata su tre fattori a cui è assegnata la medesima ponderazione (attività lavoro e fatturato). Poiché sono connessi al luogo in cui l'impresa realizza i suoi profitti, questi fattori sono più resistenti alle pratiche di pianificazione fiscale aggressiva".

⁹¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Common Corporate Tax Base*, proposta di Direttiva COM (2016) 685 final, Bruxelles, 25 ottobre 2016.

⁹² Non vengono invece armonizzate le aliquote fiscali, la cui fissazione rimane invece di competenza degli Stati membri. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Common Consolidate Corporate Tax Base*, proposta di Direttiva COM (2016) 683 final.

originaria – su criteri oggettivi legati alla presenza economica effettiva nei diversi Stati membri (attivi, forza lavoro, vendite).

Sotto il profilo sostanziale, inoltre, la nuova proposta continuava a presentare criticità analoghe a quelle del 2011. Pur eliminando gli ostacoli più immediati alla cooperazione fiscale, il sistema della CCCTB appariva ancora incompleto rispetto alle trasformazioni dell'economia globale, soprattutto in relazione ai nuovi fattori di creazione del valore – gli *intangibles*, i big data e la valorizzazione dell'utenza digitale – che restavano al di fuori del perimetro della formula di ripartizione.⁹³ La stessa Commissione Europea, nella relazione che accompagnava la proposta⁹⁴ di Direttiva sulla “presenza digitale significativa”, riconosceva che la CCCTB “*non offrirebbe una soluzione strutturale ad alcune importanti sfide connesse alla tassazione delle imprese dell'economia digitale*”.⁹⁵

Un ulteriore limite era rappresentato dal perimetro applicativo interno all'Unione europea, che lasciava irrisolte le problematiche derivanti dalle operazioni transfrontaliere con Paesi terzi e non prevedeva un coordinamento effettivo nel contesto internazionale. Tale configurazione avrebbe potuto condurre, secondo parte della dottrina, a nuove forme di arbitraggio fiscale al di fuori del mercato unico, vanificando in parte gli obiettivi originari del progetto.⁹⁶

Per queste ragioni, anche la rinnovata proposta del 2016 non ha mai trovato attuazione concreta, pur rappresentando un passo importante verso una maggiore coerenza del sistema tributario europeo. Il mancato consenso unanime in sede di Consiglio, unito alla persistente tensione tra esigenze di integrazione e difesa della sovranità fiscale nazionale, ha finito per paralizzare l'iter legislativo, relegando la CCCTB a una dimensione potenziale e teorica.

⁹³ Per un approfondimento su questi temi, si veda CARPENTIERI L., MICOSSI S., PARASCANDOLO P., *Tassazione di impresa ed economia digitale*, ASSONIME, Note e Studi, 6, 2019.

⁹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per la tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa*, COM (2018) 147 final, Bruxelles, 21 marzo 2018.

⁹⁵ “Ciò è dovuto dal fatto che la CCCTB ha un campo di applicazione limitato (in quanto è obbligatoria unicamente per le grandi società multinazionali)” e, in senso analogo, non si è mancato di osservare che la CCCTB, anche nelle sue più recenti versioni, “*continua a trascurare fattori ormai fondamentali per la creazione di valore, come gli intangibles, i Big Data, l'apporto gratuito degli utilizzatori della rete, le piattaforme e i mercati multiface*”, così CARPENTIERI L., *Profili fiscali dell'economia digitale*, Giappichelli editore, Torino, 2020.

⁹⁶ “*La stessa CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base) sulla quale periodicamente sembrano tornare ad accendersi i riflettori della Commissione europea sembra una sorta di albatros di Baudelaire che non riesce a spiccare il volo*”. In tema, si veda (a cura di) CARPENTIERI L., *op.cit.*, 8 cit.

Ciononostante, il progetto ha avuto il merito di segnare un'evoluzione concettuale nella politica fiscale dell'Unione, spostando l'attenzione dal piano della mera cooperazione amministrativa a quello della coordinazione sostanziale delle basi imponibili. La CCCTB rimane così un modello di riferimento nel dibattito sull'armonizzazione fiscale europea che, pur non essendo mai giunto a compimento, ha contribuito a definire i contorni di una possibile fiscalità d'impresa comune, più coerente con le dinamiche di un mercato unico pienamente integrato.⁹⁷

3. L'evoluzione del progetto *Base Erosion and Profit Shifting*: strategie e sviluppi nella lotta all'erosione delle basi imponibili e al trasferimento degli utili.

Il concetto di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili (*Base Erosion and Profit Shifting*, d'ora in poi, BEPS) rappresenta uno dei principali nodi critici del sistema fiscale internazionale contemporaneo. Con tale espressione si fa riferimento ad un insieme di strategie di pianificazione fiscale aggressiva utilizzate dai gruppi multinazionali – legali nella forma, ma aggressive nella sostanza – volte a ridurre artificialmente la base imponibile nei Paesi a fiscalità ordinaria e a spostare i profitti in giurisdizioni caratterizzate da aliquote ridotte o nulle. Il fenomeno, di portata transnazionale, ha assunto proporzioni tali da minare la capacità impositiva degli Stati e compromettere i principi di equità e neutralità fiscale, rendendo evidente l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali di contrasto.

I meccanismi che hanno favorito lo spostamento artificioso degli utili da una giurisdizione all'altra trovano, infatti, origine in fattori strutturali e comuni a molteplici modelli imprenditoriali multinazionali, indipendentemente dal settore di attività. Benché la possibilità di interagire con i mercati senza una presenza fisica stabile abbia certamente accentuato tali dinamiche, i fenomeni di erosione della base imponibile non costituiscono una conseguenza esclusiva della digitalizzazione dell'economia, poiché attribuire alla dimensione digitale la responsabilità primaria delle pratiche elusive rischia di risultare riduttivo.

⁹⁷ Negli anni successivi la Commissione avrebbe ripreso, in forma rinnovata, l'idea di una base imponibile comune, confluita nella proposta BEFIT (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*), che sarà oggetto di considerazioni nel presente lavoro. Tale progetto, che riprende alcuni principi ispiratori della CCCTB – semplificazione, neutralità e coordinamento delle basi imponibili – si colloca in continuità ideale con i tentativi di armonizzazione del decennio precedente, ma con un approccio più calibrato sulle nuove sfide globali e digitali.

Al di là della volontà di individuare delle soluzioni che consentano di garantire un sistema di imposizione adeguato alla trasformazione digitale dell'economia, la sfida europea ai fenomeni elusivi delle multinazionali si sviluppa in un ampio contesto che richiede una ben precisa volontà degli Stati membri di dotarsi di regole comuni per la determinazione delle basi imponibili di tutte le imprese che agiscono in più Paesi, evitando sia regimi fiscali disallineati sia forme di concorrenza fiscale dannosa all'interno dell'UE.

È proprio a partire da tale consapevolezza che, nel 2011, l'OCSE e, successivamente l'UE, hanno avviato un percorso di riforma volto a intervenire in maniera organica sulle cause strutturali del fenomeno, attraverso la definizione di un nuovo quadro di riferimento per la fiscalità internazionale. I Rapporti BEPS dell'OCSE rappresentano il primo vero tentativo di risposta multilaterale a tali problematiche, segnando una svolta rispetto all'approccio frammentario seguito fino a quel momento. Nel febbraio 2011 viene pubblicato un Rapporto che pone l'accento sull'esigenza di avviare una *governance* internazionale della fiscalità che risulti idonea a scoraggiare i fenomeni di *aggressive tax planning* (ATP) delle multinazionali; in tale Rapporto si evidenzia il bisogno di definire un modello comune di tassazione delle imprese che favorisca un trattamento fiscale delle attività economiche transnazionali ispirato a regole condivise e diffuse, così da evitare che alcune giurisdizioni fiscali possano risultare artificialmente attrattive rispetto alla localizzazione di capitali e delle attività d'impresa. Quest'ultimo documento può considerarsi a tutti gli effetti come il fondamento logico del progetto BEPS.

Questo percorso evolutivo trova la sua manifestazione più evidente nella digitalizzazione dell'economia, settore in cui la smaterializzazione dei processi produttivi e la centralità degli asset immateriali hanno amplificato in misura esponenziale le possibilità di disallineamento tra luogo di creazione del valore e luogo di imposizione. Le imprese della c.d. *digital economy* costituiscono l'espressione più evidente delle criticità già emerse in tema di erosione della base imponibile. A queste imprese viene imputato di beneficiare di forme di imposizione di favore, spesso poco trasparenti e non proporzionate alla ricchezza effettivamente generata. Ciò dipende dalle caratteristiche strutturali dell'economia digitale: la catena del valore si basa sulla smaterializzazione dei processi produttivi, sull'uso intensivo di asset immateriali e su modelli di business capaci di operare a distanza, nei quali un ruolo crescente è svolto anche dal contributo degli utenti finali/consumatori. Questi elementi, combinati con l'elevata mobilità delle attività

digitali, hanno reso più agevole il disallineamento tra luogo di creazione del valore e luogo di imposizione, accentuando le criticità già note dei sistemi fiscali nazionali.

Le *Over The Top*⁹⁸ (OTT) sono state così in grado di adottare una serie di stratagemmi e politiche fiscali di gruppo che hanno consentito loro, spesso con l'avallo di alcuni Stati, di ridurre il loro carico impositivo fino quasi ad azzerarlo⁹⁹. Questa crescente consapevolezza ha spinto l'OCSE e l'UE a promuovere una serie di iniziative, volte ad affrontare le distorsioni derivanti dallo sfruttamento, da parte delle multinazionali digitali, delle differenze esistenti tra i sistemi fiscali nazionali. Al culmine di questo percorso, l'OCSE ha presentato un ampio e dettagliato progetto, il cui obiettivo essenziale è quello di affrontare in chiave sistematica tutte le problematiche suscettibili di generare fenomeni di *Base Erosion and Profit Shifting* (“BEPS”). In concreto, nel febbraio 2013 è stato predisposto un documento denominato *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*¹⁰⁰ (di seguito, “Rapporto BEPS”) dal quale emerge come i principi accolti a livello internazionale, derivanti dalle *best practices* dei diversi ordinamenti, non siano stati in grado di seguire i significativi cambiamenti che hanno interessato i differenti settori economici e, per la prima volta, ha fornito una visione di insieme delle problematiche legate alla pianificazione fiscale aggressiva.¹⁰¹

Poco prima dell'emanazione dell'Action Plan, il 17 maggio 2013, è stato elaborato un ulteriore documento dall'OCSE “*Co-operative Compliance: A Framework. From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*”. La *tax compliance* o acquiescenza o fedeltà fiscale volta all'adempimento spontaneo, nasce da una richiesta di miglioramento delle relazioni tra amministrazioni finanziarie e contribuenti (*enhanced relationship*) rilevata come necessità nel forum delle amministrazioni fiscali dei Paesi OCSE al fine di garantire, attraverso una collaborazione reciproca, certezza alle imprese

⁹⁸ Per tali intendendo le imprese multinazionali che negli anni passati, riuscendo ad operare sui mercati internazionali in assenza di stabili organizzazioni *in loco*, sono riuscite ad abbattere il carico impositivo globale, sottraendo risorse ai Paesi in cui hanno operato.

⁹⁹ L'idea che le multinazionali del web non paghino imposte è solo in parte corretta. Le tanto discusse *Over the top* pagano imposte ma le pagano prevalentemente negli Stati Uniti, mentre i Paesi europei in cui sono localizzati gli utenti dei servizi digitali ricevono un gettito limitato. Sul punto, v. CARPENTIERI L. (a cura di) *Profili fiscali dell'economia digitale*, Giappichelli editore, Torino, 2020, p. 7.

¹⁰⁰ OECD (2013), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris, 2013.

¹⁰¹ “In particolare, l'interazione tra ordinamenti fiscali ha determinato situazioni di cosiddetta sovrapposizione nell'esercizio dei diritti da parte dei contribuenti, con conseguenti rischi di doppia imposizione, che limitano considerevolmente la crescita economica sostenibile. Siffatta interazione tra due o più ordinamenti tributari può nondimeno dar luogo a fenomeni che possono determinare vantaggi di natura fiscale per le multinazionali operanti in Stati diversi”. Per ulteriori approfondimenti, si veda VALENTE P., *Base Erosion e Profit Shifting. L'action plan dell'OCSE, Il Fisco*, fasc. n. 37, 2013.

e, in particolare, a quelle di grandi dimensioni.¹⁰² Il documento va inquadrato tra le modalità attuative delle politiche di contrasto all'erosione fiscale previste dal documento BEPS. Con questo obiettivo, in data 19 luglio 2013, l'OCSE ha formalizzato i risultati di un progetto congiunto con la pubblicazione dell'*Action Plan*¹⁰³ - su raccomandazione del G20 coerentemente con quanto suggerito nel Rapporto BEPS - per il contrasto all'erosione della base imponibile mediante lo sfruttamento dei profitti. Il Piano d'azione (*Action Plan*) per il perseguimento di una strategia globale contro l'erosione delle basi imponibili è suddiviso in 15 aree di intervento (le Azioni) strutturate attorno a tre pilastri fondamentali: i) stabilire nuovi standard per garantire la coerenza¹⁰⁴ della tassazione del reddito delle società a livello internazionale; ii) dare prevalenza alla sostanza¹⁰⁵ piuttosto

¹⁰² Per un inquadramento generale, si veda AMATUCCI F., *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'OCSE e dell'UE in materia di lotta alla pianificazione fiscale aggressiva*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2015, p. 15 ss.

¹⁰³ Nell'*Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, l'OCSE identifica i tratti distintivi dell'economia digitale in questi termini: “*the digital economy is characterised by an unparalleled reliance on intangible assets, the massive use of data (notably personal data), the widespread adoption of multi-sided business models capturing value from externalities generated by free products, and the difficulty of determining the jurisdiction in which value creation occurs*”. Cfr. OECD (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris, p. 10.

¹⁰⁴ Fatta eccezione per le azioni trasversali e, in particolare l'*Action 1*, che affronta le sfide poste dalla digitalizzazione dell'economia e da cui ha preso avvio il progetto *Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, e l'*Action 15*, relativa alla predisposizione e all'adozione del Trattato multilaterale (*Multilateral Instrument* o MLI), le restanti azioni del BEPS Action Plan dell'OCSE possono essere ricondotte a tre pilastri fondamentali. Il Pilastro della coerenza comprende le Azioni 2, 3, 4 e 5. L'Azione 2 mira a contrastare i disallineamenti derivanti dall'uso di strumenti finanziari ibridi, entità ibride e soggetti a doppia residenza, attraverso l'introduzione di misure che vietino la deducibilità dei pagamenti non soggetti a tassazione in capo al percettore, oppure che ne impongano la tassazione laddove la deduzione sia già avvenuta. Essa propone inoltre modifiche al Modello di Convenzione dell'OCSE volte a impedire un uso improprio dei trattati contro le doppie imposizioni. Le raccomandazioni sono state in seguito estese anche alle stabili organizzazioni ibride. L'Azione 3 individua le prassi migliori per rafforzare le norme in materia di CFC, al fine di contrastare l'allocazione artificiosa dei profitti verso giurisdizioni a fiscalità privilegiata. L'Azione 4, riconoscendo che gli interessi passivi rappresentano uno dei principali strumenti di erosione della base imponibile, propone di limitarne la deducibilità in modo che rifletta l'effettiva sostanza economica dell'attività del debitore. L'Azione 5 fornisce strumenti per contrastare i regimi fiscali preferenziali considerati dannosi, con l'obiettivo di ridurre l'impatto distorsivo della variabile fiscale nella localizzazione degli investimenti. Particolare attenzione è rivolta ai regimi fiscali agevolati per le attività di ricerca e sviluppo, per i quali si prevede anche lo scambio obbligatorio di informazioni relative a determinate categorie di *tax rulings*, al fine di eliminare le asimmetrie informative tra le amministrazioni fiscali. Cfr. OECD (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, Publishing, Paris, 2013, p. 14 ss.

¹⁰⁵ Il Pilastro della sostanza include le Azioni 6, 7, 8, 9 e 10, che hanno l'obiettivo comune di garantire che i profitti delle imprese multinazionali siano tassati in corrispondenza della reale creazione di valore economico. L'Azione 6 mira a contrastare l'abuso delle convenzioni contro le doppie imposizioni, focalizzandosi in particolare sul fenomeno del *treaty shopping*. Tale pratica si realizza quando un soggetto non residente in nessuno dei due Stati contraenti beneficia indebitamente delle agevolazioni previste da un trattato fiscale, avvalendosi di un'entità che, formalmente, ha titolo per accedervi. Le misure proposte includono clausole antielusive generali e specifiche, da integrare nei trattati, al fine di negare i benefici convenzionali in presenza di strutture prive di sostanza economica. L'Azione 7 modifica la definizione tradizionale di stabile organizzazione contenuta nell'articolo 5 del Modello OCSE, con l'intento di contrastare pratiche volte ad aggirare i criteri di collegamento fiscale e a occultare la presenza economica effettiva di una società non residente nello Stato della fonte. Le Azioni 8, 9 e 10, invece, si concentrano sul

che alla forma delle operazioni al fine di garantire che i profitti siano tassati dove le attività economiche si svolgono e dove il valore viene creato; iii) aumentare la trasparenza¹⁰⁶, lo scambio di informazioni e le condizioni di certezza del diritto, sia dal lato delle imprese, sia da quello dei governi e delle amministrazioni finanziarie.¹⁰⁷

Nel progetto BEPS l'OCSE formula una serie di raccomandazioni rivolte alle autorità fiscali nazionali, invitandole a adeguare i propri ordinamenti attraverso l'introduzione di standard minimi. Le misure proposte mirano, tra l'altro, a ripristinare un'effettiva tassazione sia nel Paese di origine sia nello Stato di residenza in tutti quei casi in cui i redditi transfrontalieri rischiano di non essere assoggettati a imposizione o di essere tassati con aliquote irrisorie. In questa prospettiva, il progetto BEPS ha rappresentato il primo e più significativo tentativo di riallineare il potere impositivo alla reale sostanza economica delle attività svolte dalle imprese multinazionali. Esso ha progressivamente fornito agli Stati un insieme coerente di strumenti, sia domestici sia di

rafforzamento delle regole in materia di *transfer pricing*, per assicurare che i prezzi di trasferimento riflettano la sostanza economica delle operazioni intra-gruppo. In particolare, esse puntano a garantire che l'allocazione dei profitti tra entità appartenenti a un medesimo gruppo multinazionale rispecchi il valore economico effettivamente creato. Ciò ha determinato una revisione estesa delle *OECD Transfer Pricing Guidelines*, con un'attenzione specifica al principio dell'*arm's length*, ossia il principio di libera concorrenza, riconosciuto a livello internazionale come criterio guida per la determinazione dei prezzi di trasferimento. OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris, 2013

¹⁰⁶ Il Pilastro della trasparenza comprende le Azioni 11, 12, 13 e 14, volte a migliorare la disponibilità, la qualità e la condivisione delle informazioni rilevanti per l'efficace applicazione delle norme fiscali internazionali. L'Azione 11 è dedicata alla raccolta e all'analisi dei dati necessari a misurare gli effetti delle pratiche di *base erosion and profit shifting* (BEPS) su scala globale, nonché alla definizione delle metodologie utili a monitorare l'impatto delle misure attuative previste dalle singole azioni del piano. L'Azione 12 raccomanda l'introduzione, da parte degli Stati, di obblighi di comunicazione preventiva nei confronti dell'amministrazione finanziaria, riguardanti meccanismi di pianificazione fiscale potenzialmente aggressiva. Tali obblighi dovrebbero gravare su specifici soggetti – promotori, consulenti o contribuenti – e le informazioni raccolte dovrebbero essere successivamente condivise tra le amministrazioni fiscali su base automatica. L'Azione 13 amplia ulteriormente l'ambito oggettivo della trasparenza, attraverso la standardizzazione della documentazione in materia di *transfer pricing*. Essa introduce l'obbligo, per i gruppi multinazionali con un volume d'affari pari o superiore a 750 milioni di euro, di predisporre e rendere disponibile una rendicontazione *Country-by-Country* (CbC Report), contenente dati aggregati sull'allocazione dei ricavi, dei profitti, delle imposte pagate e delle attività economiche nei diversi Stati in cui operano. Tale documentazione consente alle autorità fiscali di verificare la coerenza dell'allocazione dei profitti rispetto al principio di libera concorrenza (*arm's length principle*) e di velocizzare le attività di controllo. L'Azione 14, infine, mira a rafforzare l'efficacia dei meccanismi di risoluzione delle controversie fiscali tra Stati. In particolare, si propone di migliorare l'accesso e il funzionamento delle *procedure amichevoli* (*Mutual Agreement Procedures*, MAP), già previste dall'articolo 25 del Modello OCSE di convenzione contro le doppie imposizioni. Tali procedure, attivabili sia dal contribuente che dalle autorità competenti, sono finalizzate a risolvere situazioni di doppia imposizione o di incertezza interpretativa, derivanti dall'applicazione delle convenzioni internazionali. OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris, 2013, p. 21 ss.

¹⁰⁷ "Particolare attenzione è stata dedicata alle tematiche inerenti i criteri volti ad identificare la significativa presenza digitale di un'impresa in un determinato Stato, la quantificazione del valore creato mediante l'utilizzo di prodotti o servizi digitali e la natura dei proventi derivanti dei nuovi modelli di business". Per ulteriori approfondimenti si veda, VALENTE P., *Tassazione delle imprese digitali: aspetti critici e prospettive future*, in *Fisc. Comm. Intern.*, n. 4, 2019.

cooperazione internazionale, idonei a contrastare le pratiche elusive e a ridurre le opportunità di arbitraggio derivanti dalle divergenze tra i sistemi fiscali nazionali.

Le Azioni previste dal progetto BEPS affrontano le principali direttrici della pianificazione fiscale aggressiva. Si pensi, ad esempio, all'utilizzo strumentale delle convenzioni contro le doppie imposizioni da parte di gruppi come Google, all'aggiramento delle normative sul *transfer pricing* mediante i *cost sharing agreements*, o ancora all'impiego di entità e strumenti ibridi da parte di Amazon e McDonald's.

Il progetto, sin dalla sua formulazione, si caratterizzava per un elevato grado di ambizione: l'OCSE si proponeva infatti di sviluppare, in un arco temporale estremamente ristretto, un pacchetto di quindici azioni in grado di incidere in profondità sulle politiche fiscali nazionali. Non sorprende, dunque, che inizialmente vi fosse un diffuso scetticismo circa la possibilità di raggiungere un consenso internazionale su misure tanto pervasive. Nonostante gli sforzi di coordinamento internazionale promossi attraverso il progetto BEPS, l'efficacia delle misure adottate risulta tuttora attenuata dalla persistente disomogeneità dei regimi fiscali nazionali, anche all'interno dell'Unione europea. Alcuni Stati membri - tra cui Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi - pur avendo solennemente aderito alle raccomandazioni del progetto BEPS, hanno favorito, se non esplicitamente incoraggiato, molte delle strutture contestate a livello internazionale. Tali giurisdizioni hanno svolto un ruolo chiave nella proliferazione di modelli di pianificazione fiscale aggressiva, spesso più determinante di quello di noti paradisi fiscali extraeuropei.

Tali comportamenti, pur in presenza di un impegno comune a livello OCSE, hanno evidenziato quanto fosse difficile garantire un'applicazione realmente uniforme e coordinata delle misure BEPS all'interno di sistemi fiscali nazionali profondamente eterogenei. È proprio in questo scenario che va compreso il significato complessivo del progetto BEPS: un intervento organico, articolato in più azioni tra loro complementari, pensato per affrontare l'erosione delle basi imponibili nelle sue diverse manifestazioni e non soltanto in quelle più tradizionali.

3.1. La digital economy nella prospettiva dell'OCSE: l'Action 1 del Progetto BEPS

Nel contesto di questo articolato intervento, non è un caso che dopo un biennio di lavori che hanno visto coinvolti gli Stati membri dell'OCSE e i Paesi partecipanti al G20, tra le quindici iniziative avviate su impulso del G20 per contrastare l'erosione fiscale,

proprio l'*Action 1* dedicata alle sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia sia rimasta la più dibattuta.¹⁰⁸

L'*Action 1* del progetto BEPS – espressamente intitolata “*Addressing the tax Challenges of the Digital economy*” – è stata concepita per adattare il diritto tributario internazionale alle trasformazioni indotte dall'economia digitale. La digitalizzazione consente alle multinazionali di essere fortemente coinvolte nell'economia di uno Stato senza avere alcuna significativa presenza fisica sul suo territorio e tale fenomeno – se regolato dalle tradizionali norme del diritto tributario internazionale – consente alle predette multinazionali di sfuggire alla sovranità impositiva di quello Stato al quale vengono assegnati diritti impositivi minimi, se non nulli.

È con questa consapevolezza che all'interno del *Final Report*¹⁰⁹, presentato nell'ottobre 2015, si esamina il fenomeno dell'economia digitale, con l'obiettivo di individuare strumenti normativi in grado di colmare il divario tra le nuove forme di creazione del valore e le disposizioni fiscali internazionali tradizionali. Il tema riguarda non solo le imprese digitali in senso stretto ma tutti i settori economici caratterizzati da una crescente digitalizzazione. In particolare, un'attenzione specifica è rivolta agli ormai labili nessi territoriali della presenza digitale delle imprese e la necessità di un nuovo approccio che si concentri non solo su *cosa* tassare e *come* ma, soprattutto, *dove* tassare i profitti delle attività legate al *web*, posto che la digitalizzazione ha cambiato in modo decisivo l'indice di creazione della ricchezza dell'unità produttiva al mercato sul quale si collocano gli utenti del *web* e si raccolgono i dati. In dettaglio, il Rapporto finale suggerisce tre possibili soluzioni alle sfide poste dalla *digital economy*: l'introduzione del concetto di *significant economic presence*¹¹⁰ come nuovo criterio di collegamento

¹⁰⁸ L'OCSE ha correttamente sottolineato come la digitalizzazione abbia reso possibile la creazione e lo sviluppo di modelli economici innovativi e che l'evoluzione tecnologica abbia consentito di trasformare e, per l'appunto, di “digitalizzare” attività imprenditoriali di origine tradizionale grazie, soprattutto, alla rilevante facilità di localizzazione dei beni immateriali in giurisdizioni a bassa fiscalità, senza che ciò generi, tuttavia, alcuna pretesa impositiva negli Stati in cui risiedono gli utenti e/o i consumatori dei beni e dei servizi prodotti da queste imprese. Ne deriva un vantaggio competitivo strutturale rispetto alle altre imprese operanti in settori tradizionali, non digitali o a minor grado di digitalizzazione. In tale contesto, l'OCSE ha osservato come l'economia digitale non possa essere isolata o circoscritta rispetto al resto dell'economia, poiché “è ormai divenuta l'economia stessa”. Cfr. OECD (2016), *BEPS Project Explanatory Statement: 2015 Final Reports*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, p. 8.

¹⁰⁹ Cfr. OECD/G20 (2015) *Addressing the tax Challenges of the Digital economy, Action 1 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 5 ottobre 2015.

¹¹⁰ Nel Rapporto finale sull'*Action 1* del 2015, l'OCSE propone come nuovo criterio di collegamento la *significant economic presence* come nuovo criterio di collegamento per l'imposizione su base netta, volto a riflettere le situazioni in cui un'impresa partecipa alla vita economica di uno Stato in modo regolare e continuativo grazie alle tecnologie digitali, pur in assenza di una presenza fisica. In tale contesto, l'OCSE ha prospettato l'applicazione di una ritenuta alla fonte sulle transazioni digitali come

appositamente tagliato per l'ambiente digitale, l'introduzione di una *withholding tax*¹¹¹ applicabile ad alcuni tipi di pagamenti effettuati da soggetti residenti per l'acquisto online di beni e servizi offerti da soggetti non residenti e l'introduzione di un'*equalisation levy*¹¹², ossia un'imposta sul prezzo dei servizi o delle cessioni di beni resi o effettuate nell'ambito dell'economia digitale da soggetti non residenti¹¹³.

L'*Action 1* ha poi previsto un criterio generale e tecnicamente diverso in tema di tassazione dell'economia digitale: un approccio formulare (c.d. *formulary approach*) che comporta l'adozione di una formula prestabilita e basata su regole comuni per la determinazione degli imponibili dei gruppi societari con l'applicazione di una "formula" per ripartire tale imponibile tra i diversi Stati membri al fine di rispettare il principio della tassazione nel luogo in cui il valore è effettivamente creato. La preoccupazione principale posta in luce dal *Report* è, dunque, quella di creare una sorta di disallineamento territoriale finalizzato a sottrarre ad imposizione una porzione, assai rilevante, di profitti conseguiti da tali imprese derivanti dall'interazione con gli utenti.

strumento per garantire il rispetto della tassazione su base netta fondata su questo nuovo nesso, ovvero, in alternativa, l'introduzione di un'*equalisation levy* idonea a superare le difficoltà connesse all'attribuzione del reddito al nuovo criterio di collegamento. In tema, si veda (a cura di) DEL FEDERICO L., PAPARELLA F., *Diritto tributario digitale*, Pacini Giuridica, 2023, p. 28 ss. Nell'ordinamento interno, una traccia tangibile delle riflessioni sulla presenza economica significativa la ritroviamo nella formulazione dell'art. 162, comma 2, del TUIR (stabile organizzazione), al quale l'art. 1, comma 1010, Legge n. 205/2017 ha aggiunto la seguente lett. f-bis) "una significativa e continuativa presenza economica nel territorio dello Stato costruita in modo tale da non fare risultare una sua consistenza fisica nel territorio stesso".

¹¹¹ Si tratta di una ritenuta alla fonte sui pagamenti effettuati da soggetti residenti in un Paese, all'atto dell'acquisto di prodotti o servizi digitali presso un *e-commerce provider* estero. Non potendo, però i consumatori finali operare da sostituti d'imposta, l'unica soluzione per l'applicazione di tale ritenuta alla fonte comporterebbe il coinvolgimento diretto delle istituzioni finanziarie incaricate di regolare il relativo pagamento degli acquisti online.

¹¹² Il Rapporto proponeva l'introduzione di una *equalisation levy*, ossia un'imposta perequativa sulle transazioni digitali, volta a risolvere le disparità di trattamento tra imprese residenti e non dotate di una presenza economica significativa nel mercato di riferimento. Tale prelievo avrebbe dovuto applicarsi sul valore lordo dei beni o dei servizi forniti a clienti e utenti situati nello Stato di destinazione, con riscossione effettuata direttamente dall'impresa estera tramite un regime semplificato di registrazione oppure per il tramite di un intermediario locale (v. *Action Plan* n. 1, p. 304). Su questi temi v. CORASANITI G., *La tassazione della digital economy: evoluzione del dibattito internazionale e prospettive nazionali*, in *Dir. prat. trib. Intern.* fasc. n. 4, 2020, p. 1397 ss.

¹¹³ Non si tratta di una ritenuta sul prezzo, poiché quest'ultimo non viene decurtato dell'imposta ma, al contrario, maggiorato della stessa. Come chiarito dall'OCSE, infatti, l'imposta perequativa (*equalisation levy*) dovrebbe applicarsi sul valore lordo dei beni o dei servizi forniti a clienti e utenti situati nello Stato di destinazione, con pagamento da parte di questi ultimi e riscossione a cura dell'impresa estera tramite un regime semplificato di registrazione, ovvero per il tramite di un intermediario locale (*Action Plan* n. 1, punto 304). Non a caso, lo stesso *Action Plan* (punto 302) evidenzia che tale impostazione è stata adottata da alcuni Stati per assicurare un trattamento paritario tra fornitori esteri e nazionali. Sul punto si veda FRANSONI G., *Prime considerazioni sulla webtax ovvero sull'iniziativa congiunta di Francia, Germania, Italia e Spagna di tassare le società attive nel settore della digital economy*, in *Riv. Dir. trib.*, Suppl. online, 19 settembre 2017.

Ciò si è tradotto in una proposta ideata al fine di individuare un nuovo criterio di collegamento con il territorio dello Stato e, di conseguenza, di adattare il concetto di stabile organizzazione all'economia digitale e alla possibilità che le imprese multinazionali operanti nel settore digitale siano in grado di sottrarsi alla potestà impositiva di un determinato Stato, proprio grazie all'assenza di un collegamento di natura materiale.¹¹⁴

Nonostante l'ampia analisi ricognitiva e propositiva compiuta nel *Final Report* sull'*Action 1*, non si è giunti ad un consenso condiviso sulle misure da adottare per far fronte alle sfide poste dalla digitalizzazione dell'economia. Tale stallo ha favorito la proliferazione di iniziative unilaterali - *web tax* e *digital service tax* - introdotte dai singoli Stati con il conseguente rischio di accrescere ancor di più il disallineamento fra normative nazionali.

Per dare concreta attuazione agli obiettivi delineati nel 2013 dall'OCSE e rispondere alle sollecitazioni del G20 di estendere la partecipazione ai lavori a un numero sempre più ampio di giurisdizioni, nel giugno 2016, l'OCSE ha istituito l'*Inclusive Framework* on BEPS. Si tratta di un passaggio decisivo perché segna l'ingresso formale di oltre cento giurisdizioni in un processo negoziale strutturato. In questo rinnovato contesto, si colloca la pubblicazione del documento pubblicato dall'OCSE, presentato il 16 marzo 2018, "*Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*"¹¹⁵ con il quale si riaprono i dossier lasciati irrisolti nel 2015. L'*Interim Report* non solo valuta il primo impatto delle misure BEPS già implementate ma approfondisce la posizione dei grandi gruppi multinazionali, analizzando i principali regimi fiscali esistenti e il modo in cui essi incidono sul bilanciamento tra potere impositivo degli Stati e strategie globali delle imprese. Il *Report*, articolato in otto capitoli, traccia l'evoluzione metodologica e politica degli studi condotti sul tema dalla *Task Force on the Digital Economy* ("TDFE")¹¹⁶, un gruppo di lavoro

¹¹⁴ Anche nella proposta di Direttiva presentata dalla Commissione UE era già chiaro l'obiettivo di ampliare il concetto di stabile organizzazione, allo scopo di sottoporre gli utili di impresa al regime fiscale dello Stato nel quale il valore è effettivamente creato. La proposta di Direttiva COM (2018) 147 final del 21 marzo 2018 introduce, così, la nozione di "*presenza digitale significativa*" quale nesso imponible rilevante con un ordinamento: *essa si manifesta in presenza dello svolgimento, da parte dell'impresa non residente, dei servizi digitali dei materializzate, ovvero resistenza all'impiego di attività umana*. Per ulteriori approfondimenti, si veda DORIGO S., *Il problematico adattamento della nozione di stabile organizzazione all'economia digitale*, in *Corr. Trib.*, 8-9, 2019, p. 759 ss.

¹¹⁵ Cfr. OECD/G20 *Base erosion and Profit Shifting Project- Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing, Paris, 2018.

¹¹⁶ In particolare, l'istituzione della TDFE fu prevista all'interno dell'Action Plan del 2013. Cfr. OECD (2013) *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*.

appositamente istituito all'interno del Comitato Affari Fiscali dell'OCSE e supportato dalla preziosa collaborazione dell'*Inclusive Framework*¹¹⁷ on Base Erosion and Profit Shifting.

Un ulteriore punto di riflessione ha riguardato le modalità attraverso le quali, nell'ambito dei *business* di natura digitale, i dati e la partecipazione degli utenti possono contribuire alla creazione di valore e, conseguentemente, si è posto l'interrogativo se il suddetto valore e, più precisamente, il luogo in cui lo stesso viene realizzato, debba considerarsi rilevante ai fini dell'assoggettamento all'imposizione dei profitti realizzati dalle multinazionali digitali. In effetti, in un contesto economico caratterizzato dalla possibilità, per le imprese, di operare al di fuori della propria giurisdizione di appartenenza in assenza di una presenza fisica in altri territori e di interagire, tramite piattaforme digitali, con utenti e consumatori finali ovunque localizzati, il Report ha sollevato una preoccupazione principale legata al disallineamento territoriale tra produzione del valore e imposizione, idoneo a sottrarre a tassazione una porzione, assai rilevante, dei profitti conseguiti dalle medesime imprese, in larga misura derivanti dall'interazione con gli utenti.

3.2. (segue) ... e a livello europeo

Proprio alla luce della natura transnazionale del fenomeno e delle rilevanti ricadute che questo comporta, la questione della tassazione dell'economia digitale è stata oggetto di un intenso dibattito in seno all'Unione europea dove le proposte avanzate in sede OCSE¹¹⁸ sono state riprese e sottoposte ad un attento processo di valutazione. La Commissione europea – nel delineare la strategia per il mercato unico digitale – ha preannunciato la propria intenzione di proporre un piano d'azione volto a rivedere in chiave moderna l'imposizione sui redditi delle società nel mercato unico, basandosi sul principio in base al quale gli utili devono essere tassati nel Paese in cui sono

¹¹⁷ L'*Inclusive Framework* rappresenta, in effetti, la più alta istanza tecnica e politica responsabile del trattamento delle raccomandazioni contenute nel Progetto BEPS e del proseguimento dei lavori in materia. Esso si occupa, pertanto, di verificare l'applicazione degli *standards* minimi elaborati nel Quadro del Progetto BEPS con l'obiettivo di ottenere globalmente pari condizioni in materia di concorrenza fiscale. Oltre a ciò, l'*Inclusive Framework* elabora rapporti e raccomandazioni all'attenzione del G20 o del G7 su questioni di politica fiscale: più precisamente, i ministri delle finanze del G20 hanno incaricato l'OCSE, e quindi l'*Inclusive Framework*, di portare avanti i lavori sull'imposizione dell'economia digitale con l'obiettivo di presentare una soluzione consensuale a lungo termine. In tema, si veda MARINELLO A., *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, p. 211 ss.

¹¹⁸ Cfr. DOURADO A.P., *Digital taxation Opens the Pandora Box: The OECD Interim Report and the European Taxation Proposals*, in *Intertax*, 2018, p. 565 ss.

effettivamente generati, ivi compreso nell'economia digitale¹¹⁹. L'azione della Commissione si è concentrata sulla necessità di garantire che tutte le imprese che operano nell'UE contribuiscano in modo equo al gettito fiscale. Il presupposto è quello di costruire un contesto fiscale aggiornato nel quale sia riconosciuto il pieno valore economico generato dalle attività digitali. L'auspicio è quello di pervenire ad un sistema impositivo più equo, efficace e adeguato alle dinamiche dell'era digitale¹²⁰, che assicuri neutralità concorrenziale tra imprese tradizionali e quelle che svolgono attività digitali, evitando che taluni modelli di *business* possano beneficiare – di fatto – di un trattamento di favore.¹²¹

Le intenzioni UE, comunicate dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, si sono concretizzate in una Comunicazione¹²² e in due proposte di direttive volte a fornire rispettivamente una soluzione strutturale e una misura temporanea: la prima, finalizzata all'introduzione di una definizione di stabile organizzazione digitale, quale soluzione a lungo termine (*comprehensive*); la seconda, diretta ad introdurre un prelievo perequativo come misura di breve periodo (*short term solution*). Il presupposto dal quale muove la prima soluzione coincide, in larga parte, con quello che ha originariamente ispirato *l'Action 1* del progetto BEPS e cioè la consapevolezza che i tradizionali criteri di collegamento sono ormai inadeguati per le imprese digitali che operano in una determinata giurisdizione in assenza di una presenza fisica tale giurisdizione.

Le due Proposte cercano di fronteggiare una serie di problematiche derivanti da uno degli aspetti più critici della tassazione dell'economia digitale: la creazione di valore generata dagli utenti che partecipano ad un'attività digitale, indipendentemente dal fatto che essi paghino o meno un corrispettivo per accedere all'interfaccia digitale. Alla luce dell'immaterialità dei servizi forniti, ciò che rileva non è il luogo nel quale si trovano le strutture fisiche dell'impresa che fornisce la prestazione quanto, invece, il luogo in cui

¹¹⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2015) 192 final, Bruxelles, 6 maggio 2015.

¹²⁰ Consiglio Europeo, Conclusioni – Riunione del 19 ottobre 2017 – EUCO 14/17, Bruxelles, 19 ottobre 2017, reperibile al seguente indirizzo: https://www.consilium.europa.eu/media/21608/19-euco-final-conclusions-it.pdf?utm_source=chatgpt.com

¹²¹ Per un primo approccio in tal senso, v. COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Un sistema fiscale equo ed efficace nell'Unione europea per il mercato unico digitale*, COM (2017) 547 final, Bruxelles, 21 settembre 2017.

¹²² COMMISSIONE EUROPEA, *Time to establish a modern, fair, and efficient taxation standard for the digital economy*, Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM (2018) 146 final, Bruxelles, 21 marzo 2018.

sono ubicati gli utenti stessi. In tale prospettiva, la soluzione strutturale fa perno sul concetto di “*presenza fiscale significativa*” e mira a risolvere il problema del *nexus* per le imprese digitali. Viene avanzata l’idea di adeguare le nozioni domestiche di stabile organizzazione per renderle idonee a “catturare” i profitti delle imprese che operano sul territorio dello Stato con una presenza digitale significativa.¹²³ In particolare, si ritiene che ci sia una presenza digitale significativa in uno Stato se “*l’attività svolta attraverso di essa consiste interamente o in parte nella fornitura di servizi digitali tramite un’interfaccia digitale*”¹²⁴ e alla determinazione di tale localizzazione contribuiscono diversi e nuovi parametri riconducibili ai provider, server e big data. La proposta di Direttiva non prevede l’introduzione di una nuova imposta autonoma rispetto alle imposte sulle società già vigenti nei singoli Stati membri ma un’integrazione della nozione di stabile organizzazione digitale al concetto di presenza digitale significativa. Nel riaffermare la tradizionale nozione di reddito d’impresa, così come delineata dalla contabilità generale di queste società, si è reso necessario concordare a livello internazionale una nuova nozione di stabile organizzazione, specificamente calibrata per i servizi digitali. Questa soluzione di lungo termine presuppone però che le singole giurisdizioni trovino un accordo sui criteri di determinazione e di ripartizione tra gli Stati della base imponibile dell’imposta.

Risolto il problema della definizione di *digital presence* ci si è posti il problema di individuare i criteri per l’attribuzione degli utili alla stabile organizzazione digitale (SOD). Infatti, laddove gli utili non possano essere localizzati in un determinato Paese, in assenza della classica presenza fisica di una stabile organizzazione, diventa fondamentale adottare, come criterio integrativo, il concetto di *digital nexus*.¹²⁵

¹²³ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per la tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa*, COM (2018) 147 final, Bruxelles, 21 marzo 2018. Ai sensi dell’art. 4, par. 1, si considera che sussista una stabile organizzazione quando un’impresa esercita, in tutto o in parte, un’attività attraverso una presenza digitale significativa. Tale concetto mira a definire un nesso imponibile in uno Stato membro e integra l’attuale nozione di stabile organizzazione. La proposta individua criteri basati su ricavi derivanti dai servizi digitali, numero di utenti o numero di contratti come proxy per determinare l’“impronta digitale” di un’impresa, tenendo conto della partecipazione e del valore creato dagli utenti, nonché delle diverse tipologie di modelli di impresa.

¹²⁴ Ai sensi dell’art. 3 della proposta di Direttiva, i «servizi digitali» sono quei servizi forniti attraverso internet o una rete elettronica, la cui natura rende la prestazione essenzialmente automatizzata e richiede un intervento umano minimo, impossibili da garantire in assenza della tecnologia dell’informazione. L’«interfaccia digitale» è qualsiasi software, compresi i siti web o parte di essi e le applicazioni, anche mobili, accessibili agli utenti.

¹²⁵ In tema, si veda BORGIA C., *Il lato oscuro della digitalizzazione. I comportamenti fiscali scorretti posti in essere dalle imprese digitali*, IANUS. Diritto e finanza – Quaderni 2023, p. 23 ss.

Da questo ultimo punto di vista, poiché ai fini della determinazione degli utili attribuibili ad una stabile organizzazione si fa riferimento alle linee guida dell'OCSE in materia di *transfer pricing*, la Commissione europea ha sottolineato l'urgenza di aggiornare tali principi, e in particolare ha indicato come criterio più idoneo un approccio di tipo "funzionale" che attribuisce gli utili alla stabile organizzazione digitale in base alle funzioni da essa realizzate. La soluzione è stata, infatti, quella di attribuire alla *digital presence* gli utili che essa avrebbe realizzato - attraverso determinate attività economiche rilevanti svolte tramite un'interfaccia digitale - come un'impresa separata e indipendente (*stand alone*) che esercita attività simili o identiche, condizioni simili o identiche, tenendo conto degli attivi utilizzati, delle funzioni esercitate e dei rischi assunti. Tuttavia, non sarebbe stato sufficiente limitarsi a riconoscere una presenza digitale significativa come nuovo criterio di collegamento, se non accompagnandola da un adeguato meccanismo di attribuzione degli utili. Nelle imprese digitali, infatti, l'analisi non può basarsi sulle tradizionali funzioni economicamente significative svolte dal personale fisicamente presente, atteso che la creazione di valore dipende principalmente da attività automatizzate, quali l'utilizzo di algoritmi, la gestione dei dati e l'interazione con gli utenti e non dalla presenza fisica di personale nello Stato di mercato.

Nella Proposta, dunque, la soluzione al problema è ancora individuabile negli schemi tradizionali di tassazione fondati sull'esistenza di un collegamento territoriale con il territorio dello Stato, sia pur aggiornati per tener conto delle nuove modalità di commercializzazione dei beni e servizi digitali. Consapevoli, tuttavia, delle difficoltà legate all'implementazione immediata di una riforma strutturale nel breve periodo, la Commissione ha presentato una proposta di Direttiva sui servizi digitali¹²⁶ che prevede una soluzione temporanea: l'introduzione di un'imposta sui ricavi derivanti dalla fornitura di determinati servizi digitali.¹²⁷ Le motivazioni alla base della proposta ricalcano quelle della soluzione "a regime" e sottolineano il rischio che misure unilaterali adottate da singoli Stati membri possano frammentare ulteriormente il mercato unico,

¹²⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali*, COM (2018) 148 final, Bruxelles, 21 marzo 2018.

¹²⁷ Per un approfondimento, v. CARPENTIERI L., MICOSSI S., PARASCANDOLO P., *Tassazione d'impresa ed economia digitale*, in ASSONIME, *Note e Studi*, cit. p. 22.; PERRONE A., *L'equa tassazione delle multinazionali in Europa: imposizione sul digitale o regole comuni per determinare gli imponibili?* In *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2019, p. 63 ss.; FONDAZIONE BRUNO VISENTINI, *La tassazione dell'economia digitale. Position Paper*, Ricerche del Club degli studi, (a cura di) DI TANNO T., MARCHETTI F.; (a cura di) CARPENTIERI L., *Profili fiscali dell'economia digitale*, Giappichelli Editore, 2020; (a cura di) DEL FEDERICO L., PAPARELLA F., *Diritto tributario digitale*, Pacini Giuridica, 2023.

creare distorsioni della concorrenza, ostacolare l'innovazione digitale e la competitività complessiva dell'Unione. La Commissione ha quindi ribadito l'importanza di un approccio multilaterale e coordinato, considerata la portata globale di questa sfida e tenuto conto del fatto che diversi Stati membri adottano misure unilaterali e disomogenee per affrontare il problema della tassazione del comparto digitale. Uniformare le diverse *web taxes* risulterebbe fondamentale per evitare ulteriori frammentazioni ed ulteriori asimmetrie fiscali fra i diversi Stati.¹²⁸

Il campo di intervento è, in questo caso, quello delineato dall'art. 113 TFUE in tema di armonizzazione della legislazione degli Stati membri relativa alle imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza. Venendo alle caratteristiche dell'imposta sui servizi digitali (ISD)¹²⁹, si tratterebbe di un'imposta indiretta gravante sui ricavi generati dalla fornitura di determinati servizi digitali caratterizzati dalla creazione di valore da parte degli utenti.¹³⁰ La partecipazione degli utenti è "qualificata" nel senso che essa deve fornire un contributo fondamentale all'impresa che svolge l'attività e deve essere proprio quella partecipazione che consente all'impresa di conseguire ricavi. Tale fattispecie viene espressamente specificata in quanto i modelli imprenditoriali contemplati nella proposta di Direttiva sono quelli che non potrebbero esistere nella loro forma attuale senza la partecipazione degli utenti.¹³¹ L'imposta sui servizi digitali¹³², proprio in ragione della specifica

¹²⁸ Per questo motivo la Commissione ha riconosciuto che l'approccio ideale consisterebbe nell'individuazione di soluzioni multilaterali e internazionali per la tassazione dell'economia digitale, tenuto conto della dimensione globale del fenomeno. A tal fine, essa collabora strettamente con l'OCSE al fine di sostenere l'elaborazione di una soluzione condivisa a livello internazionale. Tuttavia, i progressi in tale ambito risultano complessi, sia per la natura articolata della problematica sia per l'ampiezza delle questioni da affrontare, e il raggiungimento di un consenso internazionale potrebbe richiedere tempi prolungati. Cfr. COM (2018) 148 *final*, p.3.

¹²⁹ I servizi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'ISD sono quelli per i quali la partecipazione degli utenti ad un'attività digitale costituisce un contributo fondamentale per l'impresa che svolge tale attività e che le permette di ottenerne dei ricavi.

¹³⁰ Ne consegue che l'Imposta sui Servizi Digitali, sebbene si riferisca al volume di ricavi generato in uno Stato membro in base al ruolo significativo giocato dagli utenti nella creazione di valore, non può essere considerata come un'imposta sul reddito, ove non opera l'armonizzazione, ma è un tributo indiretto sulla creazione del valore. Sul concetto di creazione di valore, v. (a cura di) MASTROIACOVO V., MELIS G., *Il diritto tributario costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Giappichelli editore, Torino, 2022 p. 189 ss.

¹³¹ Nei *considerando* si chiarisce che i servizi che producono ricavi imponibili sono quelli nei quali l'interfaccia digitale è usata per generare il contributo dell'utenza, ovvero quelli nei quali il contributo degli utenti alla creazione di valore è più significativo. Cfr. COM (2018) 148 *final*, considerando 9, p. 17.

¹³² L'identificazione del soggetto passivo d'imposta avviene mediante la previsione di due soglie: la prima, fissata a livello mondiale, concerne l'importo totale dei ricavi dichiarati dall'entità superiore a 750 milioni di euro; la seconda, fissata a livello unionale, concerne l'importo totale dei ricavi dichiarati ottenuti superiori a 50 milioni di euro. L'individuazione di queste due soglie, richieste congiuntamente,

individuazione di determinati servizi digitali, non può essere qualificata come un'imposta sulla raccolta di dati o sull'uso dei dati raccolti da un'impresa per fini interni alla stessa ma concerne la trasmissione a titolo oneroso dei dati ottenuti da un'attività specifica: le attività degli utenti sulle interfacce digitali.

Le proposte di direttive in tema di tassazione delle imprese digitali rappresentano senza dubbio un valido strumento per arginare la realizzazione dei fenomeni BEPS all'interno dell'Unione europea. Tuttavia, esse da sole non bastano a impedire che le multinazionali, soprattutto quelle di più grosse dimensioni, continuino a mettere in atto strategie di pianificazione fiscale aggressiva. Seppur si voglia ammettere che il concetto di *stabile organizzazione digitale* possa costituire un nuovo *nexus* fra ricchezza e territorio, è evidente che tale nozione, seppur innovativa, non sia sufficiente a sterilizzare completamente gli effetti distorsivi della pianificazione fiscale. L'erosione delle basi imponibili, infatti, è stata possibile persino in presenza di una stabile organizzazione, come dimostra il noto caso *Apple*, i cui utili venivano sistematicamente allocati in giurisdizioni più favorevoli, giustificandone lo spostamento con la remunerazione per la concessione dei diritti di sfruttamento degli *intangibles*.

4. Due pilastri per la fiscalità internazionale: profili generali

A seguito della pubblicazione dell'*Interim Report* si è resa evidente la necessità di approfondire ulteriormente le proposte riguardanti la tassazione dell'economia digitale. L'OCSE ha sviluppato il proprio lavoro attraverso un modello partecipativo, imperniato su consultazioni pubbliche e periodiche, rivolte ai soggetti potenzialmente interessati alle tematiche dell'economia digitale. A seguito di una consultazione pubblica degli *stakeholder* tenutasi a febbraio 2019 e allo scopo di ricomporre tali discordanze, tenendo in considerazione le principali proposte¹³³, l'OCSE ha rilasciato un nuovo Rapporto "*Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy - Public Consultation Document*" nel quale si sottolinea l'importanza di adeguare i tradizionali criteri di collegamento alle sfide poste dalla digitalizzazione. A questo è seguito un

dovrebbe garantire l'applicazione dell'ISD a quelle imprese che detengono posizioni di mercato consolidate e che sono, per tale motivo, in grado di sfruttare i *big data* e gli "effetti di rete"; dovrebbe, altresì, consentire di applicare l'imposta a quelle entità che manifestano l'impronta digitale nell'Unione. Cfr. COM (2018) 148 *final*, art. 4 («soggetto passivo»), p. 11.

¹³³ OECD/G20, *Addressing the tax challenges of the digitalisation of the economy – Policy Note As approved by the Inclusive Framework on BEPS on 23 January 2019*.

*discussion document*¹³⁴ trasfuso in un successivo dettagliato Programma di lavoro¹³⁵ che ha indicato le linee guida per una soluzione definitiva delle “*tax challenges*” generate dalla *digital economy*.

In particolare, le proposte sono state essenzialmente articolate in due Pilastri principali: il primo, avente ad oggetto le problematiche relative alle modifiche da apportare al concetto di *nexus* e alla conseguente individuazione di una disciplina adeguata volta a consentire un’equa allocazione dei profitti alle imprese operanti nel digitale. Il secondo pilastro prosegue sul solco delle azioni individuate nel progetto BEPS dell’OCSE e si pone l’obiettivo di individuare una soluzione condivisa alle problematiche di erosione delle basi imponibili e di trasferimento dei profitti in giurisdizioni a fiscalità privilegiata. Sulla base di questa presa d’atto, la necessità di lavorare sui due pilastri è stata poi ribadita nel *meeting* del 28-29 maggio 2019 che ha ottenuto formale approvazione al G20 di Fukuoka del giugno 2019, occasione in cui sono state delineate in maniera organica le quattro regole fondamentali da applicare nell’ambito della *Global Anti-Base Erosion proposal* (GloBE proposal)¹³⁶. Tale proposta sottolinea come, in assenza di un’azione multilaterale, esista un concreto rischio che gli Stati adottino azioni unilaterali non coordinate, volte ad attrarre materia imponibile e difendere le proprie basi imponibili a discapito di tutti gli altri Paesi.

L’*Inclusive Framework* aveva previsto di raggiungere un accordo entro l’anno successivo, ma soltanto nell’ottobre 2020 sono stati pubblicati i due documenti strategici, noti come *Blueprints*.¹³⁷ Tali *Reports* hanno rappresentato una tappa fondamentale, diventando il punto di partenza per un accordo globale sottoscritto da oltre 130 Paesi, i quali hanno aderito allo “*Statement on a Two-Pillar solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the economy*”.

L’OCSE ha così definito due direttrici fondamentali: da una parte, il contrasto all’elusione fiscale realizzata dalle imprese operanti in una pluralità di giurisdizioni; dall’altra, la revisione delle regole internazionali al fine di migliorare il coordinamento

¹³⁴OECD/G20 *Addressing the tax challenges of the digitalisation of the economy – Public consultation document*, 29 February 2019.

¹³⁵OECD/G20, *Inclusive Framework on BEPS - Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy*, 29 May 2019.

¹³⁶ La GloBE Proposal venne poi sottoposta a consultazione pubblica con il OECD/G20, *Public Consultation Document – Global Anti-Base Proposal (“GloBE”) – Pillar two*, 8 November 2019 – 2 December 2019.

¹³⁷ Dedicati entrambi alla tassazione dell’economia digitale e intitolati rispettivamente “*Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint*” e “*Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint*”.

dell'esercizio del potere impositivo. L'accordo raggiunto a livello globale traccia la via per la definizione di regole di dettaglio e l'individuazione degli strumenti giuridici che forniscono forma e sostanza al nuovo sistema internazionale per la tassazione del reddito delle multinazionali mediante un approccio articolato e complesso fondato sulla *Two-pillar solution*.¹³⁸

Una prima linea di intervento - il Primo pilastro (*Pillar One*) - prevede l'introduzione di criteri innovativi per l'allocatione dei profitti delle imprese prive di una presenza fisica nei Paesi in cui generano redditi.¹³⁹ L'idea alla base del progetto è quella di ridefinire i criteri di collegamento territoriali, attribuendo una quota di potestà impositiva agli Stati del mercato di sbocco, attraverso indicatori quali il numero degli utenti o clienti localizzati nel territorio. In questa prospettiva, il *Pillar one* introduce un approccio unitario (o *unified approach*)¹⁴⁰ volto a catturare le specificità dei modelli di business digitali (gruppi transnazionali, gruppi *high-tech* e grandi piattaforme digitali) che operano con continuità e stabilità nella giurisdizione del mercato di sbocco (c.d. *market jurisdiction*) e realizzano ricavi senza una reale presenza fisica, senza cioè insediare *subsidiaries* o stabili organizzazioni. È il pilastro che, almeno teoricamente, potrebbe avere la portata più rivoluzionaria ma, al contempo, anche il più controverso e, di conseguenza, con un *iter* più faticoso e più lento.¹⁴¹

Superando il tradizionale criterio basato sulla presenza fisica¹⁴², il *Pillar One* ha inteso riconoscere, in ogni caso, un diritto di tassazione sui profitti delle imprese anche ai

¹³⁸ Per ulteriori approfondimenti, Cfr. TOMASSINI A., DULCETTI A., *I nuovi pilastri della fiscalità internazionale e l'abbandono delle digital tax*, in *Corr. Trib.*, n. 1, 2022, p. 61 ss.

¹³⁹ Ne consegue un indebolimento strutturale del tradizionale collegamento tra potestà impositiva e luogo di produzione del reddito d'impresa: l'imposizione tende oggi a riferirsi sempre più al "mercato", ossia alla presenza economica rappresentata dagli utenti e dai consumatori localizzati in un determinato territorio. Così CARPENTIERI L., *Profili fiscali dell'economia digitale*, Giappichelli editore, Torino, 2020, p.21 cit.

¹⁴⁰ L'evoluzione delle catene del valore su scala globale ha reso necessario ripensare i criteri tradizionali di collegamento territoriale, fondati sulla presenza fisica. In questa direzione, l'*Unified Approach* delineato nel primo pilastro dell'OCSE introduce la nozione di *presenza digitale significativa* come nuovo parametro di collegamento, riconoscendo il legame economico con le giurisdizioni in cui le imprese intrattengono relazioni stabili con i consumatori, anche in assenza di una sede materiale. In tema, v. MARINELLO A., *Sovranità dello stato e global minimum tax*, p. 213 ss.

¹⁴¹ Molti profili della disciplina, al di là del loro significativo tecnicismo, pongono problemi di carattere spiccatamente politico. Non stupisce, quindi, che i documenti di lavoro sul primo pilastro si siano susseguiti, per un certo tempo, con una serie di questioni, ancora aperte, per le quali, oltre alla consueta ricerca di mediazione in sede istituzionale, si è ripetutamente fatto ricorso alla consultazione pubblica. Così CIPOLLINA S., *Terzo millennio, post globalizzazione e stabile organizzazione. Quale tassazione per i GAFAs?* (a cura di) MASTROIACOVO V., MELIS G., *op.cit.* p. 185 ss.

¹⁴² Il nuovo concetto di presenza economica significativa si considera sussistente al ricorrere di un triplice criterio: a) *ricavi*, b) *digital factors* e c) *user based factors*. I "ricavi" sono i proventi derivanti dallo svolgimento di attività economica afferente all'economia digitale e rilevano solo se superiori ad una soglia predeterminata, i *digital factors* sono molteplici come le attivazioni di un "nome a dominio", ovvero l'uso

Paesi in cui si trovano i consumatori dei servizi digitali, in proporzione all'ammontare complessivo delle vendite realizzate dalle imprese in ciascuna giurisdizione. Posto che i redditi prodotti in questo nuovo contesto dei "non-luoghi" virtuali sono estremamente difficili da localizzare, la soluzione prospettata si discosta da ogni pretesa di ancoraggio materiale e rinuncia, in partenza, a scomporre la catena di produzione del valore. Muovendo dall'assunto che istituti come la stabile organizzazione si rivelano inadeguati a far fronte alle nuove sfide poste dall'economia digitale, diviene anzitutto necessario intervenire sul concetto di *nexus* allo scopo di adeguare tale nozione a tali modelli economici fondati sulla tecnologia.

Salvo quanto si avrà modo di osservare con maggiore dettaglio, l'obiettivo principale del Primo pilastro consiste nel superare il tradizionale criterio della stabile organizzazione e ripartire la potestà impositiva tra gli Stati in modo tale da assoggettare a tassazione, in un determinato Paese, gli utili conseguiti dalle multinazionali che vi operano, pur in assenza di una presenza fisica. In tale prospettiva, se il *Pillar One* si propone di "rinnovare" gli istituti esistenti attraverso la creazione di nuove regole per affrontare le sfide poste dalla digitalizzazione, è il Secondo pilastro ad intervenire in maniera più incisiva sulle questioni legate alla concorrenza fiscale dannosa fra Stati e alla tassazione delle multinazionali e, proprio per le sue caratteristiche, sembra essere il maggior indiziato a promuovere una vera e propria rivoluzione nel campo della fiscalità internazionale.

Con un impianto normativo già ampiamente definito, il *Pillar two* rappresenta il tentativo più concreto di assicurare, a livello globale, un livello minimo di imposizione effettiva sugli utili delle imprese multinazionali, indipendentemente dal luogo in cui tali utili vengono realizzati.¹⁴³ La previsione di una soglia minima di tassazione, fissata a livello globale, mira non solo a contrastare lo spostamento verso giurisdizioni a bassa o nulla fiscalità ma anche a ristabilire condizioni di concorrenza fiscale tra gli Stati. Sebbene ciascun Paese conservi la facoltà di determinare autonomamente il proprio livello di prelievo, gli altri Paesi avrebbero la possibilità di esercitare una potestà

di strumenti di pagamento locali e gli *user-based factors* sono relativi al luogo degli utenti attivi ovvero di conclusione dei contratti online. Cfr. OECD/G20 (2015), *Addressing the tax Challenges of the Digital economy, Action 1 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, 5 ottobre 2015, p. 107 ss.

¹⁴³Come osserva MARINELLO, l'introduzione di un sistema che riconosce alle giurisdizioni estere la facoltà di tassare i profitti che, altrimenti, sfuggirebbero a un'imposizione adeguata, rafforza il principio secondo cui le imprese multinazionali devono comunque essere assoggettate a un livello minimo di imposizione, indipendentemente dal luogo in cui l'imposta viene formalmente applicata o riscossa. Cfr. MARINELLO A., *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, Pacini Giuridica, 2022, p. 235.

impositiva sui redditi di fonte estera qualora questi siano tassati al di sotto della soglia minima concordata a livello internazionale.¹⁴⁴

Tale meccanismo risponde a una duplice finalità, che va oltre gli obiettivi perseguiti in precedenza dal progetto *BEPS*: da un lato, contrastare i fenomeni di *profit shifting* derivanti da pratiche di pianificazione fiscale aggressiva fondate sui disallineamenti tra le diverse giurisdizioni; dall'altro, prevenire alla radice la competizione fiscale dannosa tra Stati, disincentivando politiche di fiscalità di favore volte ad attrarre capitali dall'estero o a trattenere quelli domestici.¹⁴⁵

Ad ulteriore implementazione di tale percorso, nel mese di gennaio del 2021 è stata avviata una consultazione pubblica sui due pilastri proposti dall'OCSE. Qualche mese più tardi, il Segretario generale dell'OCSE ha pubblicato un *Report* in cui si è dato atto che era stato raggiunto un accordo fra 137 giurisdizioni aderenti all'*Inclusive Framework on BEPS*, rappresentative del 95 per cento del PIL mondiale. Di seguito, in data 8 ottobre 2021 è stato pubblicato il documento ufficiale – intitolato “*Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges arising from the Digitalisation of the Economy*”¹⁴⁶ con l'obiettivo di riformare le norme fiscali internazionali e garantire che le imprese siano tenute a versare una quota equa di imposte ovunque operino e generino profitto.¹⁴⁷ A tal fine, l'OCSE ha pubblicato le linee Guida sul *Pillar two*, contenenti le *Model Rules*¹⁴⁸ per l'attuazione della *Global Anti-Base Erosion (GloBE) Rules*. Le *Model Rules* definiscono l'ambito di applicazione e stabiliscono i meccanismi di funzionamento delle *GloBE Rules*, in particolare le modalità di calcolo del livello effettivo di imposizione su base giurisdizionale, le relative esclusioni, le disposizioni transitorie da applicare nel primo periodo d'imposta e il coordinamento con gli altri regimi di tassazione, quali quelli in materia di *Cfc rules*.¹⁴⁹

¹⁴⁴In tema, si veda CORASANITI G., *La tassazione della digital economy: evoluzione del dibattito internazionale e prospettive nazionali*, in *Dir. Prat. Trib.*, 4, 2020, p. 1397 ss.

¹⁴⁵ Su questi temi, v. MARINO G., *La soft law internazionale nelle fonti del diritto europeo tributario: analisi di una moral suasion giuridica e culturale*, in *Dir. prat. trib.*, 2, 2023, p. 402 ss.

¹⁴⁶ In proposito, si veda il documento OCSE, intitolato “*Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, Commentary to the Global anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two)*”, pubblicato nel 2022.

¹⁴⁷ Il *summit* del G20, tenutosi a Roma il 30 e 31 ottobre 2021 si è concluso con la promessa di rendere operante almeno il *Pillar Two* entro il 2023, pur inviando dovuto nuovamente all'OCSE per la formulazione finale del documento che avrebbe dovuto puntualizzare i meccanismi di funzionamento e trovare una soluzione alle varie difficoltà tecniche.

¹⁴⁸ OECD (2021), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, Parigi, 20 dicembre 2021.

¹⁴⁹ Cfr. TOMASSINI A., DE ROSA M., *Le incertezze frenano il raggiungimento degli obiettivi del Pillar 2 OCSE*, in *Corr. Trib.*, n. 10, 2022, p. 873 ss.

Nel mese di marzo 2022¹⁵⁰ è stato pubblicato un Commentario che offre una guida interpretativa e dettagliata delle regole di funzionamento e che definiscono, soprattutto, quali imprese multinazionali rientrano nell'ambito di applicazione dell'imposta minima globale. La proposta GloBE è orientata a risolvere uno dei dilemmi fondamentali della politica fiscale internazionale, ossia l'individuazione di un livello congruo di tassazione da applicare al reddito generato dalle operazioni transfrontaliere, nonché la definizione di una base imponibile adeguata e correttamente ripartita tra gli Stati interessati. Le regole finora vigenti, rimaste sostanzialmente immutate per oltre un secolo, non risultano più adeguate a garantire una giusta imposizione sui redditi delle imprese multinazionali, favorendo i fenomeni BEPS. In tale contesto, gli organismi sovranazionali, insieme alle istituzioni nazionali competenti in materia fiscale, svolgono un ruolo centrale nel coordinamento delle politiche fiscali e sono chiamati a intraprendere un'azione incisiva, volta a garantire che i profitti delle multinazionali siano effettivamente assoggettati a tassazione nei Paesi in cui si svolgono le attività economiche e si genera valore.¹⁵¹

La conclusione di questo *excursus* che ormai ricopre circa una decade consente di delineare con chiarezza lo scenario strategico attuale. Adottando una visione retrospettiva, appare evidente come nella prospettiva dell'OCSE, i due pilastri non rappresentassero soltanto una sequenza numerica, bensì una progressione logica e strategica. In un primo momento, l'introduzione delle c.d. *nexus rules* avrebbe dovuto ridefinire i diritti impositivi degli Stati, superando il tradizionale criterio basato sul concetto di presenza fisica; successivamente, il *Pillar two* avrebbe dovuto indirizzare i profitti agli Stati di residenza della società apicale dei gruppi multinazionali, nel caso in cui gli Stati non avessero provveduto alla corretta tassazione dei gruppi multinazionali.

Tuttavia, l'evoluzione concreta del progetto ha seguito una traiettoria diversa rispetto agli obiettivi iniziali: è stato proprio il Secondo Pilastro a ricevere per primo attuazione, tanto in sede OCSE quanto a livello UE. Questo dato evidenzia come il principio della tassazione minima sui profitti delle multinazionali stia progressivamente consolidandosi quale fondamento di un nuovo paradigma della fiscalità internazionale. In tale ottica, il Secondo Pilastro rappresenta non solo una misura antielusiva, ma si presenta sempre più come la matrice di un sistema impositivo globale più coeso, armonizzato e

¹⁵⁰ OECD (2022), *Tax Challenges arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two), First edition: Inclusive Framework on BEPS*, OECD, Parigi, 2022.

¹⁵¹ Premessa all'introduzione delle regole globali generali varate col documento OCSE del 14 dicembre 2021 ("GloBe Rules).

incentrato sui principi di equità e effettività nell'imposizione dei grandi gruppi multinazionali.

4.1. Il Primo Pilastro: l'approccio unificato dell'OCSE

Come poc'anzi posto in evidenza, le proposte contenute nel Primo pilastro mirano essenzialmente a rivedere le attuali norme fiscali in materia di ripartizione della potestà impositiva tra i Paesi in cui opera una stessa impresa multinazionale. Esse si propongono, in particolare, di offrire possibili soluzioni alle problematiche connesse alla creazione di valore nell'ambito di taluni *business* digitali¹⁵², rendendo necessaria, di conseguenza, una revisione del concetto stesso di *nexus*.

A tal riguardo, l'OCSE ha proposto tre diverse soluzioni per la ripartizione del reddito delle imprese multinazionali. La prima proposta ad assumere rilievo fondamentale, denominata *user participation proposal*, individua il nuovo *nexus* in funzione del mercato, inteso non come luogo nel quale si vendono beni o servizi ma come luogo in cui si genera valore, delineando un meccanismo di allocazione dei profitti riconducibili ad alcuni specifici business altamente digitalizzati nei quali la partecipazione degli utenti è fondamentale per la creazione di valore¹⁵³ (piattaforme inerenti i social media, motori di ricerca, piattaforme di vendita on-line)¹⁵⁴. Per quanto concerne la seconda soluzione, la *marketing intangibles proposal* si pone essenzialmente le medesime finalità della *user participation proposal* ma, a differenza di quest'ultima, contempla un ambito di applicazione più ampio, non limitato alle sole imprese operanti nel digitale. In particolare, si ipotizza la sussistenza di un collegamento funzionale tra *marketing intangibles* e *marketing jurisdictions*, tale per cui le giurisdizioni di mercato possono contribuire alla creazione di valore intangibile quando un'impresa multinazionale svolge attività di marketing, anche da remoto, allo scopo di aumentare la clientela sul territorio stesso per sviluppare altri *marketing intangibles*. La proposta suggerisce di riconoscere alla giurisdizione del mercato il diritto di sottoporre a tassazione

¹⁵² In proposito, si veda D'AMBROSIO A.I., *Le sfide della digital economy: la road map dell'OCSE*, in *Studi trib. Eur.*, vol. 9, 2019.

¹⁵³ Inteso quale «criterio essenziale per verificare se un business di natura digitale sia capace di generare un'utilità (*rectius* un valore) suscettibile di valutazione economica e, di conseguenza, tassabile». In tema, si veda CORASANITI G., *La creazione di valore secondo i principi contabili internazionali*, in *L'evoluzione della fiscalità internazionale: le venti "primavere" di Napoli*, BUCCICO C., DUCCESCHI S., TRAMONTANO S., CEDAM, Padova, 2020.

¹⁵⁴ In tema, VALENTE P., *Tassazione delle imprese digitali: aspetti critici e prospettive future*, in *Fisc. comm. inter.*, n. 4, 2019.

(una parte o tutti) i profitti non routinari attribuibili agli stessi. Ciò, anche in assenza di una materiale presenza fisica sul territorio. In altre parole, la proposta consisterebbe, in particolare, nella scelta di attribuire in quota parte il reddito dell'impresa multinazionale, anche di settori più tradizionali, allo Stato nel quale tale impresa, pur senza localizzare *subsidiaries*, ha comunque sviluppato un mercato di sbocco dei propri prodotti attraverso attività di marketing realizzate anche da remoto.

Da ultimo, la terza soluzione si applicherebbe anch'essa a tutte le imprese, tradizionali e non, grazie ad un'opportuna rielaborazione del concetto di stabile organizzazione volta a valorizzare non solo gli insediamenti materiali esistenti in loco e i dipendenti ivi localizzati ma anche il mercato (*significant economic presence proposal*) con un nuovo *nexus* meramente fondato sulla presenza economica significativa dell'impresa sul territorio e l'adozione di un metodo di allocazione dei profitti volto a garantire la suddivisione della base imponibile in ragione dei ricavi generati entro una specifica giurisdizione e la conseguente ripartizione della stessa in relazione all'impiego di taluni fattori (vendite e utenti).

Il *Pillar one* esplica, dunque, una funzione allocativa ed è volto a revisionare i criteri di collegamento e di allocazione dei profitti nell'ambito dei gruppi multinazionali attraverso un *Unified approach* che si basa sui concetti di partecipazione dell'utente, significativa presenza digitale¹⁵⁵ ed economica in modo da riconoscere potestà impositiva alle giurisdizioni nel territorio in cui sono localizzati gli utilizzatori dei modelli di business digitalizzati. Tali giurisdizioni vengono individuate attraverso una serie di regole impiegate per individuare la presenza dell'impresa nel territorio dello Stato (presenza digitale significativa) anche in assenza di insediamenti fisici o di strutture assimilabili ad una stabile organizzazione. Tali regole, dunque, tendono a valorizzare il mercato di destinazione e il luogo in cui si trova l'utente finale piuttosto che quello in cui l'impresa ha deciso di stabilire la propria sede.

Rientrano nell'ambito di applicazione del *Pillar One* un numero limitato di imprese multinazionali *che generano ricavi dalla vendita di beni o dall'offerta di servizi*

¹⁵⁵ Tra i molteplici interventi operati dalla Legge di bilancio 2018 (L. 27 dicembre 2017 n. 205) sulle disposizioni domestiche in materia di stabile organizzazione vi è l'introduzione di una nuova ipotesi di stabile organizzazione riconoscendo l'esistenza della stabile organizzazione anche nel caso di «una significativa e continuativa presenza economica nel territorio dello Stato costruita in modo tale da non far risultare una sua consistenza fisica nel territorio stesso», ai sensi dell'art. 162, comma 2, del TUIR, lett.f-bis).

digitali per effetto di un'interazione con consumatori e utenti¹⁵⁶ e un numero limitato di Paesi¹⁵⁷. Il punto di partenza è l'identificazione dei profitti globali dal bilancio consolidato annuale di gruppo redatto dalla società capogruppo nella giurisdizione di residenza in accordo con i principi contabili internazionali. Gli utili globali sono poi ripartiti in profitti di routine secondo il metodo del *residual profit split* delle *Guidelines* dell'OCSE in tema di *transfer pricing* e profitti residuali. Questi ultimi sono, invece, ricavati applicando una percentuale fissa al margine di profitto globale o al profitto per attività economica o per ragione geografica e ripartiti tra profitti attribuibili alle attività di distribuzione e marketing di beni e servizi nelle giurisdizioni di mercato, anche se svolte da remoto, e quelli attribuibili ad altri fattori (brevetti, *know-how* ecc.)

Anche dal punto di vista qualitativo, rientrano le multinazionali che svolgono attività di *Automated Digital services*¹⁵⁸ (ADS), vale a dire servizi digitali automatizzati, quali, ad esempio, i servizi pubblicitari online, la vendita dei dati degli *users*, la gestione dei motori di ricerca e i *consumer-facing Businesses* (CFB) che sono, invece, tutte quelle attività esercitate dalle imprese non digitali che, per partecipare in modo attivo alla vita economica di un determinato mercato estero, fanno ricorso al canale digitale per la vendita dei loro beni e servizi.

In particolare, l'*Unified Approach* prevede un sistema complesso di allocazione dei profitti fondato su tre livelli (*Amounts*). Le basi imponibili assegnate ai fattori di commercializzazione locale (*Amount A*) sono distribuite tra le “giurisdizioni del mercato”, riconoscendo al Paese del mercato di utilizzazione dei servizi digitali prodotti una potestà impositiva sulla frazione del profitto della multinazionale non derivante dalle attività di routine (*profitto non routinario*). In tale prospettiva, l'*Amount A* delinea un nuovo diritto di imposizione che si applica ad una parte dell'utile residuale di imprese grandi e ad alta redditività a beneficio degli Stati nei quali vengono forniti beni o servizi

¹⁵⁶ Includendo, altresì, i c.d. *consumer-facing businesses*, ovvero quelle imprese in cui l'apporto di valore del consumatore è decisivo. In tema, si veda ROCCATAGLIATA F., *Unitary (approach) e (Minimum) tax – a che punto è la notte?* in *L'evoluzione della fiscalità internazionale: le venti “primavere” di Napoli*, BUCCICO C., DUCCESCHI S., TRAMONTANO S., CEDAM, Padova, 2020.

¹⁵⁷ Essendo fissate soglie, al di sotto delle quali il fatturato in un certo Paese comunque non rileva ai fini dell'applicazione del nuovo regime (criterio *de minimis*). Cfr. FARRI F., *Il tramonto del binomio “residenza-stabile organizzazione” come criterio di collegamento territoriali per i redditi delle imprese multinazionali*, in *Dir. Prat. Trib.*, fasc. n. 2, 2022, p. 580 ss.

¹⁵⁸ Più precisamente, tale categoria ricomprende tutti quei servizi digitali automatizzati messi a disposizione degli utenti attraverso strumenti digitali con accesso automatizzato, andando così a minimizzare il coinvolgimento umano. La definizione internazionalmente condivisa degli ADS e delle relative liste positive e negative di inclusione ed esclusione è consultabile in OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, Paris, 2020.

oppure sono localizzati i consumatori. L'Amount A mira a redistribuire i diritti impositivi relativi al 25 per cento dei profitti residuali¹⁵⁹ derivanti dalla fornitura di beni di servizi digitali alle c.d. *market jurisdictions*, ovvero alle giurisdizioni in cui avviene effettivamente il consumo. L'Amount B riconosce una quota del profitto complessivo della multinazionale, sotto forma di remunerazione fissa, per alcune attività di base di distribuzione e *marketing*, esercitate da un'entità del gruppo in una data giurisdizione. L'ultimo livello (Amount C) si propone di riconoscere al mercato c.d. *user* un profilo addizionale determinato in base al principio di libera concorrenza (*arm's length principle*), in considerazione del fatto che non tutte le attività di marketing commerciali esercitate nella c.d. *market jurisdiction* siano routinarie.

L'approccio unificato non ha, tuttavia, conseguito consenso unanime fra i Paesi appartenenti all'*Inclusive Framework* e la successiva pubblicazione del *Blueprint* sul *Pillar One* ha rappresentato un momento decisivo dell'*excursus* in esame. Sono stati ulteriormente selezionati i soggetti rientranti nel campo di applicazione dell'Amount A che sfruttano appieno le tecnologie digitali. Di minor impatto sono state le novità del primo *Blueprint* in merito all'Amount B. Quest'ultimo affronta in maniera differente le questioni relative all'*arm's length principle*¹⁶⁰, non prevedendo una selezione dei soggetti in base all'attività svolta ma riconoscendo una quota del profitto complessivo della multinazionale ai Paesi in cui si svolgono le attività di marketing o commerciali. Attraverso l'analisi delle condizioni economiche praticate in situazioni comparabili viene individuato un "*ordinary return margin*", ossia un parametro che consente di procedere a verificare e, eventualmente, rettificare quanto dichiarato dai membri di un gruppo in ossequio al principio di libera concorrenza.

¹⁵⁹ In questa prospettiva, l'Amount A ingloba quel profitto residuale che, in mancanza, non verrebbe attratto a tassazione negli Stati della fonte stante l'incapacità degli attuali criteri di intercettarlo. Più precisamente, se una multinazionale manifesta, a livello consolidato, questa redditività in eccesso rispetto allo standard individuato, vuol dire che da qualche parte essa sta generando un profitto di cui deve essere individuata la territorialità. Sul tema, LAROMA JEZZI P., *La posizione USA sui pillar: il bacio della morte?* in *Giur. Imp.*, 2, 2023, p. 115 ss.

¹⁶⁰ In genere, la remunerazione di queste attività soggiace ai noti criteri del *transfer pricing* e all'applicazione dell'*arm's length principle*, ovvero la ripartizione dei profitti all'interno di gruppi multinazionali secondo i criteri adottati da imprese indipendenti, non collegate fra loro e operanti in condizioni di libera concorrenza, con l'obiettivo di evitare che le operazioni connesse al marketing e alla fornitura di servizi digitali diventino terreno fertile per manipolazioni di prezzi dichiarati relativamente a transazioni infragruppo.

4.2. Il Secondo Pilastro: verso la *global minimum tax*...

La comprensione del *Pillar one* costituisce la premessa necessaria per cogliere appieno la portata del *Pillar Two*, cui si intende ora rivolgere l'attenzione. Il *Pillar two* si inserisce in una più ampia strategia di riforma fiscale internazionale, configurandosi quale strumento di coordinamento politico sovranazionale volto a garantire una tassazione più equa ed efficace dei grandi gruppi multinazionali.

La *global minimum tax* e il complesso di regole che la disciplinano, noto come *Global Anti-Base Erosion Rule* (GloBE Rule), si collocano su un piano distinto rispetto alle sfide poste dall'economia digitale, configurandosi piuttosto come uno strumento volto a contrastare i fenomeni di *harmful tax competition*. La *ratio* sottesa al Secondo Pilastro consiste nell'elaborazione di un nuovo paradigma impositivo, ispirato al principio di una tassazione minima a livello globale.¹⁶¹

In questa prospettiva, il *Pillar Two* si pone come risposta alla duplice distorsione che ha favorito le strategie BEPS: da un lato, la crescente smaterializzazione dei processi economici e la centralità degli *intangibles*; dall'altro, la competizione fiscale tra Stati, che ha incentivato la delocalizzazione artificiosa dei profitti.

Il secondo Pilastro sembra assumere un ruolo determinante: rappresenta la base per l'elaborazione di un nuovo modello di fiscalità internazionale calibrato sui grandi contribuenti e connotato da un'autolimitazione delle sovranità fiscali degli Stati e da un peso estremamente rilevante degli accordi internazionali.¹⁶² Il *Pillar two* e, in particolare, le *GloBE Rules* si configurano come strumenti volti a fornire una possibile soluzione multilaterale e coordinata alla frammentazione degli approcci adottati su scala mondiale, segnando una svolta epocale nel contesto della fiscalità internazionale e della tassazione dei gruppi di grandi dimensioni. I gruppi multinazionali sono spesso riusciti ad aggirare o manipolare le ordinarie regole in materia di stabile organizzazione, operando da remoto e senza una presenza fisica nella giurisdizione di mercato, eludendo così l'obbligo impositivo in quei territori. L'aspetto forse più emblematico riguarda tuttavia la difficoltà, interna ai gruppi stessi, di individuare con esattezza in quale misura ciascuna entità contribuisca alla creazione del valore complessivo. Il valore generato, infatti, non è

¹⁶¹ Per un inquadramento generale sulla natura della *global minimum tax*, si veda PERRONE A., *Ratio, origine e natura dell'imposizione minima globale* in GIOVANNINI A., (A cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, Pacini Giuridica, Pisa, 2024, p. 104 ss.

¹⁶² Cfr. BORIA P., *Sovranità fiscale: l'istituzione della global minimum tax*, in *Mondoperaio*, fasc. n. 2, 2022, pag. 49 ss.

semplicemente la somma dei singoli apporti, ma una grandezza unitaria e complessa, espressione delle sinergie tra le varie entità che compongono il gruppo, rendendo la ricchezza prodotta riferibile al gruppo nel suo complesso più che alle singole componenti.

Il secondo fattore determinante è costituito dal ruolo degli Stati. Senza il consenso, esplicito o implicito, delle giurisdizioni queste strategie non avrebbero potuto attecchire. Sono proprio gli Stati, infatti, ad aver mantenuto, e in alcuni casi accentuato, le asimmetrie fiscali introducendo regimi fiscali di favore e concedendo agevolazioni fiscali senza un'effettiva attività economica sul territorio, con l'obiettivo di attrarre capitali esteri.¹⁶³ Tale condotta ha alimentato i fenomeni di *harmful tax competition*, considerato uno dei principali fattori propulsivi dei comportamenti elusivi tipici del BEPS. Paradossalmente, gli stessi Stati che per anni hanno contribuito, attraverso regimi di favore e agevolazioni prive di sostanza economica ad alimentare le asimmetrie fiscali e a rendere possibile il fenomeno BEPS, si trovano oggi coinvolti in un processo di cooperazione senza precedenti. La crescente insostenibilità dei comportamenti elusivi e la consapevolezza dell'impossibilità di affrontarli in modo unilaterale hanno infatti indotto le giurisdizioni a ricercare soluzioni condivise. Mai prima d'ora si era giunti alla conclusione di un vero e proprio accordo internazionale di portata globale sulla tassazione dei redditi di impresa dei gruppi multinazionali. Un traguardo che, invece, è stato attuato con le Regole *GloBe* che dettano previsioni comuni e condivise per la determinazione degli imponibili (c.d. *GloBe income*) ed individuano un'aliquota minima di imposizione per quelle imprese che realizzano ricavi su base consolidata per più di 750 milioni di euro. In tale prospettiva, le *GloBe Rules* rappresentano, non solo, la prima presa d'atto del principio secondo cui, per determinate tipologie di contribuenti, è necessario garantire un livello di imposizione minimo ma, soprattutto, che il tema della tassazione delle multinazionali debba necessariamente essere affrontato attraverso un approccio globale e coordinato fondato sulla cooperazione tra Stati.

Il Secondo Pilastro, che si distingue per un'architettura normativa ormai compiuta e operativa, mira a introdurre un sistema che conferisce alle altre giurisdizioni il diritto di assoggettare ad imposizione i profitti che altrimenti risulterebbero colpiti da un basso o

¹⁶³ Così osserva PERRONE A., *Ratio, natura e origine dell'imposizione minima globale*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Vol. I, (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini Giuridica, Pisa, 2024, tale fenomeno viene spesso rappresentato come il risultato di una tensione – dai forti connotati politici – tra le multinazionali e gli Stati, in cui questi ultimi avrebbero assunto un ruolo recessivo. La forza economica e la capillarità delle grandi imprese transnazionali ha infatti determinato uno spostamento dell'equilibrio a loro favore, riducendo la capacità dei singoli Stati di esercitare una piena sovranità fiscale, p. 105 cit.

addirittura nullo livello di tassazione. Si tratta di una soluzione che si connota per il suo carattere fortemente innovativo e, sotto molti aspetti, dirompente. Rispetto al Primo pilastro, il Secondo presenta un ambito di applicazione soggettivo più ampio perché coinvolge i gruppi multinazionali con più di 750 milioni di euro di ricavi annui. Pur trattandosi di attori economici di enormi dimensioni, rispetto ai giganti del digitale su cui si concentra il *Pillar one*, qui si coglie la volontà di disegnare un sistema più inclusivo, di portata non solo fortemente simbolica ma soprattutto sostanziale.

Come si avrà modo di approfondire, il meccanismo previsto dal Secondo pilastro si basa sull'applicazione, da parte dello Stato di residenza della capogruppo, di un'imposizione aggiuntiva tale da garantire comunque il rispetto di un'aliquota effettiva minima, fissata al 15 per cento, sui proventi derivanti dalle attività svolte dal gruppo. La costruzione tecnica di tale meccanismo è di particolare complessità e prevede tre regole fondamentali: l'*Income Inclusion Rule*, la *Undertaxed Payments Rule* e la *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax*.¹⁶⁴

Uno degli aspetti di maggiore rilievo riguarda il fatto che, qualora in una o più giurisdizioni nelle quali opera il gruppo multinazionale, l'aliquota effettiva sia inferiore a tale soglia minima, la differenza dovrà essere corrisposta proprio dalla società capogruppo. Tale meccanismo mira a scoraggiare le strategie di allocazione artificiosa degli utili in Stati a bassa fiscalità, in particolare attraverso il trasferimento degli *intangibles*. L'effetto dissuasivo opera in duplice direzione: da un lato, nei confronti delle imprese multinazionali e, in specie, della capogruppo, la quale perderebbe interesse a perseguire pratiche di allocazione artificiosa dei profitti attraverso l'articolazione delle proprie unità operative nelle giurisdizioni a bassa imposizione; dall'altro, nei confronti delle giurisdizioni a bassa imposizione, le quali potrebbero essere indotte a innalzare le proprie aliquote effettive almeno fino alla soglia minima del 15 per cento.

Si tratta di un traguardo impensabile fa che impone interventi strutturali negli impianti normativi dei singoli ordinamenti nazionali, nonché la revisione delle

¹⁶⁴ Sul punto v. DOURADO A.P., *The Global Anti-Base Erosion Proposal (GloBE) in Pillar II*, in *Intertax*, vol. 48, n. 2, 2020, p.152 ss. L'A. osserva come il *Pillar Two* rappresenti un passaggio decisivo nell'evoluzione del progetto BEPS, volto non solo a contrastare le pratiche di *base erosion and profit shifting*, ma a porre rimedio alle distorsioni derivanti dalla competizione fiscale tra Stati. In tale prospettiva, il *Pillar Two* non si limita a fungere da complemento tecnico al BEPS *Project*, ma introduce una logica nuova di coordinamento internazionale, fondata sull'idea che i profitti globali delle imprese multinazionali debbano scontare, ovunque localizzati, un livello minimo di imposizione effettiva. Come evidenziato da DOURADO, la novità concettuale più rilevante consiste nel fatto che, per la prima volta, un accordo multilaterale in materia tributaria mira non solo a disciplinare i comportamenti delle imprese, ma anche a limitare la concorrenza fiscale tra giurisdizioni, introducendo un vero e proprio meccanismo di "governance fiscale globale".

Convenzioni bilaterali esistenti, con effetti potenzialmente significativi anche in termini di incremento del gettito su scala globale, stimato in miliardi di dollari ogni anno.

In definitiva, il Secondo Pilastro, pur originandosi dall'esigenza di contrastare fenomeni elusivi, ha finito per assumere una funzione ben più ampia e strutturale: quella di inaugurare un nuovo paradigma di tassazione sovranazionale con una profonda trasformazione dell'architettura fiscale globale, fondato su regole condivise e sull'autolimitazione della sovranità tributaria degli Stati.

Tuttavia, per cogliere appieno la portata trasformativa di questo strumento, è necessario esaminare nel dettaglio le regole che ne compongono l'ossatura normativa, le interazioni con i singoli ordinamenti fiscali esistenti e le prospettive di attuazione su scala globale ed europea.

CAPITOLO III

IL *PILLAR TWO* TRA COOPERAZIONE FISCALE GLOBALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

SEZIONE PRIMA – Funzionamento, interazioni e prospettive internazionali del *Pillar Two*

SOMMARIO: 1. Natura e *ratio* del *Pillar Two*. – 1.1. Il *Pillar two* e le *GloBE Rules*. Ambito soggettivo di applicazione. – 1.2. Lo schema di funzionamento del *Pillar Two*: *Top-Up Tax* e *GloBE Income*. – 1.3. Interazioni tra *Pillar two* e *transfer pricing*. – 1.4. *Pillar two* e *CFC Rules*: ipotesi di sovrapposizione e regole di priorità. – 2. L'esperienza degli Stati Uniti d'America: tra innovazione fiscale e resistenze politiche. – 3. Percorsi evolutivi e sfide internazionali nell'implementazione della *global minimum tax*.

1. Natura e *ratio* del *Pillar two*

L'introduzione di un sistema coordinato di tassazione volto a garantire che i grandi gruppi multinazionali (MNEs) versino un livello minimo di imposte sui redditi generati in ciascuna delle giurisdizioni in cui operano rappresenta, più che una riforma tecnica, un mutamento strutturale del paradigma fiscale internazionale. Per la prima volta, l'architettura fiscale internazionale si struttura attorno a un insieme coordinato di regole che non si limitano a correggere le distorsioni prodotte dalle pratiche di *base erosion and profit shifting* ma ridefiniscono i criteri di esercizio della potestà impositiva in una prospettiva cooperativa. In altri termini, il *Pillar two* segna il passaggio da una logica di contrasto a una logica di redistribuzione della potestà impositiva, in cui l'obiettivo non è più stabilire “dove tassare” i profitti ma garantire che questi ultimi siano in ogni caso assoggettati ad un livello minimo di imposizione effettiva, indipendentemente dalla giurisdizione di localizzazione.

Le ragioni che hanno condotto all'introduzione di una *minimum global tax* vanno ben oltre la semplice obsolescenza della nozione di stabile organizzazione. Le regole GloBE nascono dalla necessità di garantire che i gruppi multinazionali, in particolare quelli operanti nel settore digitale, siano soggetti a una tassazione complessiva ritenuta congrua a livello globale. Il sistema, tuttavia, non distingue in modo efficace tra situazioni economiche genuine e altre di natura artificiale: sembra quasi presumere che il livello di imposizione effettiva inferiore al livello minimo concordato sia di per sé indice di una forma di “*under-taxation*”.

Il *Pillar Two* si propone, pertanto, di rispondere alle distorsioni legate all'erosione delle basi imponibili e al trasferimento degli utili attraverso l'introduzione di un nuovo paradigma impositivo fondato su un livello minimo di tassazione effettiva, fissato al 15 per cento. L'obiettivo perseguito non è unicamente riconducibile all'esigenza di colmare le asimmetrie generate dall'avvento della digitalizzazione e dalla crescente mobilità dei capitali, ma anche, e soprattutto, quello di “livellare il campo di gioco” tra le diverse giurisdizioni fiscali, prevedendo una soglia minima comune volta a riequilibrare la competizione internazionale sulle aliquote dell'imposta societaria.

A ben vedere, la scelta di fissare un'aliquota minima globale del 15 per cento non si esaurisce nella volontà di frenare le pratiche di *aggressive tax planning*. Essa tradisce, in filigrana, l'esigenza più profonda di ricomporre un equilibrio perduto tra la cooperazione fiscale multilaterale e la sovranità impositiva degli Stati.¹⁶⁵ In un contesto in cui la competizione fiscale ha assunto un carattere strutturale, la determinazione delle aliquote dell'imposta societaria appare sempre meno il risultato di una scelta autonoma da parte dei singoli ordinamenti fiscali nazionali. La pressione derivante dalla *race to the bottom* ha infatti progressivamente condizionato le decisioni di politica tributaria,

¹⁶⁵ In questa prospettiva si intravedono gli obiettivi principali del *Pillar Two*: da un lato, l'attenuazione della concorrenza fiscale dannosa che altera le condizioni di mercato tra le diverse giurisdizioni, producendo effetti distorsivi per tutti i Paesi; dall'altro, la salvaguardia di un margine residuo di sovranità fiscale per i singoli Stati, i quali, in assenza di un intervento coordinato, sarebbero costretti a spostare l'asse del prelievo verso basi imponibili meno mobili, quali lavoro o consumo. In realtà, come osserva MARINELLO A., l'attuale competizione fiscale tra Stati – che si gioca, in misura crescente, sull'imposizione dei profitti delle imprese – è solo apparentemente rimessa alla volontà dei decisori politici nazionali, i quali sono in realtà costretti a partecipare a una vertiginosa corsa al ribasso per preservare la competitività dei propri sistemi produttivi. In tale contesto, la proposta *GloBE* elaborata in sede OCSE rappresenta un tentativo di incidere positivamente sulla riaffermazione della sovranità tributaria, liberando gli Stati dalla necessità di impegnarsi in un'estenuante competizione fiscale d'impresa. Questo è anche ciò che si legge nei lavori dell'OCSE, *Base erosion and profit shifting project – tax challenges arising from digitalisation – Report on Pillar two Blueprint* (OECD) 2020, lo scopo della *Global Anti-Base Erosion Proposal* è dunque duplice: contrastare le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva e, al contempo, consentire un esercizio più libero e sostenibile della sovranità fiscale da parte degli Stati. Cfr. MARINELLO A., *Sovranità dello stato e global minimum tax*, Pacini Giuridica, 2023, p. 258 cit.

spingendo le giurisdizioni a ridurre le imposte sui redditi d'impresa per non perdere competitività, con effetti distorsivi tanto sul piano redistributivo quanto su quello della sostenibilità dei bilanci pubblici. D'altra parte, gli Stati abituati a concedere vantaggi fiscali, consapevoli che le imposte a cui essi rinunciano possono essere recuperate da altri Stati attraverso un'imposizione integrativa, sono ora incentivati a mettersi in regola facendo ciò che è strettamente necessario a non determinare l'applicazione di tale prelievo compensativo. L'Irlanda, ad esempio, applica un'aliquota del 12,5 per cento sull'imposta sul reddito delle società; in un simile scenario, è lecito domandarsi per quale ragione dovrebbe rinunciare a parte del proprio gettito, consentendo che il differenziale del 2,5 per cento – necessario a raggiungere il livello minimo del 15 per cento – relativo ai redditi di un'entità stabilita nel suo territorio venga prelevato da uno Stato diverso, ossia quello di residenza della società madre. È, dunque, legittimo attendersi che la maggior parte degli Stati finiscano per adeguare le proprie aliquote al livello minimo, non per adesione volontaria, ma per necessità di difesa della propria potestà impositiva.

Da tale dinamica discende un paradosso evidente: la concorrenza fiscale, che nasce come manifestazione di libertà sovrana, finisce per eroderne la sostanza, svuotando gli Stati della loro effettiva capacità di decidere autonomamente in quale misura e nei confronti di quali soggetti passivi gravare il prelievo. In questa prospettiva, l'introduzione di una soglia minima globale, come quella prevista dal *Pillar Two*, può essere interpretata come una misura di contenimento dalla logica di competizione fiscale, in quanto riduce gli incentivi alla corsa al ribasso e restituisce ai governi un maggior margine di autonomia.

La *Global Minimum Tax* può configurarsi, in tal senso, come un esercizio coordinato di sovranità fiscale, concepita come risposta difensiva a una competizione divenuta insostenibile. Tuttavia, questa lettura ottimistica del *Pillar Two* come strumento di piena riaffermazione della sovranità tributaria non può essere accolta senza riserve. Sebbene, infatti, l'obiettivo sia quello di limitare le dinamiche di concorrenza fiscale dannosa, esso si basa su un insieme di regole elaborate in un contesto sovranazionale (OCSE/G20), che gli Stati recepiscono e applicano secondo schemi sostanzialmente predefiniti. Ne consegue che l'esercizio della sovranità fiscale risulta solo parzialmente "ricondotto" agli Stati, essendo in larga misura incanalato in un framework normativo che ne condiziona le modalità di esercizio. In altre parole, se è vero che l'individuazione di un livello minimo di imposizione mitiga gli effetti della *race to the bottom*, è altrettanto vero che essa comporta una rinegoziazione profonda della sovranità fiscale, che da

prerogativa esclusiva degli Stati si trasforma in una funzione esercitata in forma coordinata all'interno di un sistema multilaterale.

La cooperazione internazionale in materia fiscale non nasce, in questo caso, come espressione spontanea di solidarietà tra Stati, bensì come strategia di necessità. Gli ordinamenti nazionali, incapaci di controllare autonomamente fenomeni economici transnazionali – dalla digitalizzazione dei profitti alla mobilità dei capitali – si trovano, inevitabilmente, indotti a cedere porzioni della propria autonomia decisionale per poter mantenere un minimo di efficacia impositiva.¹⁶⁶

In questo senso, il *Pillar Two* rappresenta un punto di svolta, che segna il passaggio da un esercizio esclusivo di ciascuno Stato sul proprio territorio a un modello fortemente condizionato da regole, soglie, criteri e parametri comuni stabiliti a livello internazionale. La possibilità di adottare politiche fiscali indipendenti non scompare formalmente, ma si riduce sostanzialmente, poiché la mancata conformità alle regole GloBE espone le giurisdizioni al rischio di subire l'imposizione integrativa da parte di altri Stati. La *Global Minimum Tax* realizza, pertanto, una forma di sovranità condizionata: gli Stati rimangono liberi di determinare le proprie aliquote nominali, pur esercitando tale libertà all'interno di un quadro normativo che limita la portata effettiva delle loro scelte. La potestà impositiva non è assoluta, bensì esercitata “per delega” all'interno di un sistema multilivello che impone vincoli procedurali e sostanziali sempre più stringenti.

Alla luce di tali implicazioni, è ora opportuno soffermarsi sugli aspetti applicativi del modello: in particolare, sull'ambito soggettivo di operatività delle GloBE Rules, sui criteri attraverso cui viene determinata l'aliquota effettiva di tassazione e sul meccanismo di calcolo che consente di verificare la conformità al livello di imposizione minima globale. Solo attraverso l'analisi di tali elementi è possibile comprendere pienamente la portata e le implicazioni concrete del nuovo regime di fiscalità internazionale delineato dal *Pillar Two*.

¹⁶⁶ LAROMA JEZZI descrive la competizione fiscale internazionale come un “*far west*” in cui gli Stati, più che scegliere liberamente, sono progressivamente indotti a aderire a meccanismi multilaterali per evitare la dispersione della base imponibile e preservare una quota della propria sovranità fiscale. In tale prospettiva, il *Pillar Two* viene interpretato come una forma di cooperazione “necessitata”, che spinge le giurisdizioni ad adeguarsi ai requisiti minimi onde evitare che l'imposizione “perduta” sia recuperata da Stati terzi attraverso la *top-up tax*. Per un inquadramento generale sul tema, si veda LAROMA JEZZI P., *Romanzo fiscale: la fiscalità internazionale del Far West al nuovo disordine mondiale*, Franco Angeli, Milano, 2024, p. 254 ss.

1.1. Il Pillar two e le GloBE rules. Ambito soggettivo di applicazione

Sotto il profilo soggettivo, le *GloBE Rules* si applicano ai gruppi multinazionali di imprese (*Multinational Enterprise Groups*, MNEs) che abbiano registrato, nel bilancio consolidato, ricavi pari o superiori a 750 milioni di euro in (almeno) due dei quattro periodi di imposta¹⁶⁷ precedenti all'entrata in vigore di tali disposizioni.

La soglia di ricavi annui¹⁶⁸ costituisce un criterio di esclusione per i gruppi di imprese di minori dimensioni, delineando così il perimetro applicativo delle regole di imposizione minima globale. Tale limite riflette un bilanciamento tra costi e benefici, coerente con la strategia fiscale sottostante al *Pillar two*: circoscrivendo l'applicazione delle norme ai soli gruppi multinazionali che soddisfano il requisito quantitativo, si intende ridurre al minimo l'incidenza degli oneri amministrativi e di *compliance*, poiché i soggetti interessati dispongono già di un apparato amministrativo-contabile sufficientemente strutturato per far fronte ai nuovi adempimenti. In secondo luogo, si intende garantire un impatto complessivo soddisfacente in termini di contrasto all'erosione delle basi imponibili e, conseguentemente, di salvaguardia delle basi imponibili domestiche.¹⁶⁹

Definito il parametro dimensionale di accesso, è opportuno chiarire, ai fini delle *GloBE Rules*, la nozione di “gruppo” e la composizione soggettiva del relativo perimetro applicativo. Per “gruppo” deve intendersi, anzitutto, un insieme di entità collegate tra loro attraverso rapporti di proprietà o di controllo, tali che le attività, passività, costi e flussi finanziari siano inclusi nel bilancio consolidato dell'entità capogruppo ovvero ne siano

¹⁶⁷ In merito al requisito temporale, il *Pillar Two Blueprint* prevede la possibilità di fornire una definizione autonoma di “periodo contabile” riconoscendo che l'anno fiscale potrebbe non coincidere con l'anno solare e possa variare sensibilmente tra le diverse giurisdizioni. Si rende pertanto necessario adottare, per tutte le entità costitutive del gruppo, il medesimo periodo fiscale di riferimento utilizzato ai fini del bilancio consolidato. Il documento chiarisce, infatti, che la nozione di “periodo contabile” ricalca quella già contenuta nella *Country-by-Country Reporting*, basata sull'anno fiscale del gruppo multinazionale rilevante ai fini del consolidamento contabile. Cfr. OECD/G20 *Base Erosion and Profit Shifting Project – Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint*, Paris, par. 120.

¹⁶⁸ Sotto il profilo soggettivo il disegno del secondo pilastro prevede come target specifico i gruppi multinazionali soggetti all'obbligo di *Country-by-Country Reporting* (CbCR) previsto dall'Action 13 del progetto BEPS dell'OCSE/G20. Secondo quanto stabilito nelle *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting – Action 13: 2015 Final Report* (par. 15 ss.), l'obbligo di presentazione del CbC Report si applica ai gruppi multinazionali con ricavi consolidati pari o superiori a 750 milioni di euro (o importo equivalente nella valuta nazionale) realizzati nel periodo d'imposta precedente. La soglia è stata ripresa nel *Pillar Two* per garantire coerenza e proporzionalità tra i due strumenti, limitando gli adempimenti ai gruppi di dimensioni globalmente rilevanti.

¹⁶⁹ In questi termini, si rinvia a MARINELLO A., *op.cit.*, p. 259 ss.

esclusi esclusivamente in ragione delle dimensioni, della rilevanza, ovvero quando l'entità è detenuta in vista di una successiva cessione.¹⁷⁰

La natura multinazionale del gruppo è ravvisabile nel fatto che almeno una società o una stabile organizzazione inclusa nel parametro del gruppo sia situata in una giurisdizione diversa da quella della società capogruppo (*Ultimate Parent Entity - UPE*¹⁷¹). Quanto alle singole unità che compongono il gruppo, le *Model Rules* utilizzano il termine generale di *constituent entities* (CE) per indicare ogni unità operativa distinta, inclusa una stabile organizzazione, che rientra nel perimetro del gruppo multinazionale, insieme a qualsiasi stabile organizzazione di una società madre di un gruppo multinazionale. Vi rientrano, oltre alla società capogruppo (UPE), ossia il soggetto che esercita un controllo diretto o indiretto sulle altre entità del gruppo multinazionale, tutte le entità che, pur dotate di propria soggettività giuridica ed economica, sono incluse nel perimetro di consolidamento e i cui risultati vengono aggregati contabilmente a livello di gruppo.¹⁷²

L'imposizione minima globale è costruita su base *jurisdictional*, nel senso che l'aliquota effettiva di tassazione viene calcolata separatamente per ciascuna giurisdizione in cui il gruppo opera. Il principio essenziale che ne deriva è che non rileva in quale giurisdizione l'imposta sia effettivamente versata, ma unicamente che il gruppo, ovunque operi, subisca un onere fiscale complessivo che raggiunga almeno il livello minimo concordato a livello internazionale. Pur fondandosi su un calcolo distinto per giurisdizione, il meccanismo considera il gruppo multinazionale come soggetto economico di riferimento ai fini dell'imposizione. Il gruppo multinazionale viene, infatti, considerato fiscalmente un'entità unitaria che genera profitto, i cosiddetti *excess profits*.

¹⁷⁰ OECD (2021), *Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, cit. 8

¹⁷¹ Ai fini delle *Model Rules*, la *Ultimate Parent Entity - UPE* è l'entità che, esercitando un controllo di tipo partecipativo (*controlling interests*), è tenuta al consolidamento contabile integrale delle altre entità del gruppo e che, a sua volta, non è controllata da alcun'altra entità secondo lo stesso criterio. Nel caso in cui il gruppo sia composto unicamente da una società e dalle sue stabili organizzazioni estere, la società stessa è considerata *Ultimate Parent Entity*, salvo che faccia parte di un gruppo più ampio. Cfr. OECD (2021), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2021.

¹⁷² Nel caso in cui l'entità entri a far parte del gruppo o diventi una UPE di un nuovo gruppo, essa sarà considerata, ai fini dell'applicazione delle GloBE Rules, come membro del gruppo qualora qualsiasi parte delle sue attività, passività, costi o flussi finanziari sia inclusa, su base analitica (*line by line*) nel bilancio consolidato dell'*Ultimate Parent Entity*. Cfr. OECD (2021), *Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, cit. 35

Il *Pillar two* prevede, per la prima volta, un approccio che riconosce al gruppo multinazionale, considerato nel suo insieme, un ruolo centrale ai fini dell'imposizione. Non è più la singola entità giuridica a rappresentare il perno ai fini dell'obbligazione fiscale, bensì il gruppo nel suo complesso, quale soggetto economico unitario di riferimento per la misurazione dell'*Effective Tax Rate* e per la determinazione della *Top-Up Tax*.¹⁷³ La soggettività tributaria delle imprese controllate estere non viene formalmente superata ma si integra in una dimensione più ampia e innovativa di soggettività fiscale di "gruppo".

Per completare il quadro soggettivo delle GloBE Rules, è necessario soffermarsi sulla disciplina delle *Excluded Entities*, (EE) ossia soggetti giuridici che, in virtù della loro natura o funzione, sono espressamente sottratti all'ambito di applicazione della normativa. L'esclusione non comporta soltanto l'esonero dal calcolo e dal versamento della *Income Inclusion Rule*, dell'*Undertaxed Payments Rule* e dell'eventuale *Qualified Domestic Minimum Top-Up tax* ma incide anche sul funzionamento delle regole GloBE, determinando una diversa allocazione dei diritti impositivi all'interno del gruppo, modificando l'individuazione della entità controllante o della società controllante intermedia tenuta all'applicazione dell'imposizione integrativa. Un caso di rilievo attiene all'ipotesi in cui l'entità capogruppo sia un soggetto escluso. In tal caso, il regime dell'imposizione minima non trova applicazione nei suoi confronti ma le misure possono comunque applicarsi in capo alla prima entità controllante situata a valle nella catena partecipativa, purché la stessa non si identifichi quale soggetto escluso. Questo meccanismo garantisce la continuità dell'imposizione lungo la catena partecipativa del gruppo, evitando che l'esclusione della capogruppo si traduca in un'esenzione di fatto per il gruppo multinazionale.

Le esclusioni previste dalle GloBE Rules rispondono a un'esigenza di equilibrio tra effettività del prelievo e rispetto delle specificità istituzionali e funzionali di talune categorie di soggetti. Si tratta, in particolare, di entità che per la loro natura o finalità, non perseguono obiettivi di profitto né pongono in essere strategie di pianificazione fiscale suscettibili di generare fenomeni di *base erosion*. In tale prospettiva, l'esclusione non ha carattere meramente tecnico ma riflette una precisa scelta volta a concentrare l'intervento su realtà economiche in grado di incidere in modo significativo sulla distribuzione della base imponibile.

¹⁷³ In argomento, si v. FARRI F., *La soggettività tributaria nell'ordinamento internazionale*, in *Rass. Trib.*, 1, 2024, p. 56 ss.

Rientrano in questa categoria, come chiarito dal *Pillar Two Blueprint*¹⁷⁴, e nei successivi aggiornamenti, i fondi di investimento, fondi pensione, le entità governative, le organizzazioni internazionali e gli enti senza scopo di lucro, nonché talune entità collocate al vertice del gruppo e caratterizzate da regimi di trasparenza o neutralità fiscale. La *ratio* di siffatte esclusioni va individuata nell'esigenza di limitare l'ambito di operatività del *Pillar two* alle sole entità potenzialmente idonee a generare fenomeni di sottotassazione. Le entità escluse, per la loro natura istituzionale o per la struttura giuridica che le caratterizza, non generano distorsioni fiscali che il sistema intende contrastare, risultando coerenti con l'obiettivo di preservare l'equilibrio e l'efficienza dell'imposizione globale.¹⁷⁵

In definitiva, le esclusioni previste non costituiscono mere eccezioni tecniche ma strumenti di razionalizzazione del perimetro applicativo, funzionali a evitare che la disciplina interferisca con entità la cui attività non genera fenomeni di *base erosion* né produce effetti distorsivi sulla concorrenza fiscale internazionale. Al tempo stesso, la scelta di un elenco tassativo di soggetti esclusi pone in evidenza un limite intrinseco: pur ispirandosi a un modello uniforme, esso deve comunque adattarsi alla diversità degli ordinamenti coinvolti. La tensione tra uniformità e flessibilità applicativa rappresenta uno dei profili più caratteristici, e al contempo più problematici, del *Pillar two* perché riflette la necessità di trovare compromessi non solo politici, ma anche tecnico-giuridici.

Tale difficoltà è evidente già in questa fase: la complessità delle definizioni, il necessario coordinamento multilivello e l'articolazione delle esclusioni mostrano come l'effettività del sistema dipenda in larga misura dalla capacità degli operatori e delle amministrazioni di gestire un impianto regolatorio altamente sofisticato.

¹⁷⁴ Il *Pillar Two Blueprint* includeva originariamente anche i fondi sovrani (*sovereign wealth funds*), poi ricondotti nella categoria delle *Governmental Entities* nella versione definitiva delle *Model Rules*, in quanto organismi integralmente posseduti dallo Stato e privi di finalità commerciali autonome. Cfr. OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*, Publishing, Paris, p. 15.

¹⁷⁵ Nonostante l'eterogeneità dei soggetti ricompresi in tale elencazione sotto il profilo funzionale, la ragione di tale esclusione può essere ricondotta ai rispettivi scopi istituzionali e alle finalità di interesse pubblico concretamente perseguite. Si tratta di entità destinate alla fornitura di servizi pubblici essenziali, ovvero allo svolgimento di attività di rilievo internazionale o sociale, come avviene, ad esempio, per gli enti *non profit*. Un inquadramento generale della questione è offerto da MARINELLO A., *op.cit.*, p. 263 il quale sottolinea come l'impostazione dell'OCSE risponda all'esigenza di preservare la coerenza sistematica del *Pillar Two*, evitando che esso si applichi a soggetti la cui operatività non può, per definizione, generare fenomeni di *base erosion* o *profit shifting*.

1.2. Lo schema di funzionamento del Pillar Two: Top-up Tax e GloBE Income

Definito l'ambito soggettivo di applicazione delle GloBE Rules, è possibile esaminare la struttura del meccanismo attraverso il quale il *Pillar two* realizza il proprio obiettivo: garantire che i profitti dei gruppi multinazionali siano assoggettati a un livello minimo effettivo di imposizione, indipendentemente dalla giurisdizione in cui vengono prodotti. In tale prospettiva, il Secondo Pilastro, elaborato dall'OCSE e dai Paesi aderenti all'*Inclusive Framework*, non si limita a fissare un livello minimo di imposizione, ma ne definisce con precisione le modalità applicative e le regole di coordinamento multilivello che ne garantiscono l'effettività.¹⁷⁶

Il complesso di regole previste dal *Pillar two* (GloBE Rules) si articola in un sistema combinato che riconosce agli Stati il diritto di applicare una imposizione integrativa (*top-up tax*) ogniqualvolta i profitti di una o più entità del gruppo multinazionale risultino assoggettati, in una determinata giurisdizione, a un livello di imposizione effettiva inferiore alla soglia minima del 15 per cento. La tecnica ideata per livellare la tassazione transazionale delle multinazionali "*in scope*" non consiste nell'imporre agli Stati l'allineamento automatico delle loro aliquote al livello minimo concordato. Piuttosto, si basa su un meccanismo indiretto di deterrenza fiscale: i profitti non sufficientemente tassati vengono recuperati da altri Stati mediante l'imposizione di una *top-up tax* necessaria a colmare il divario tra imposta effettivamente applicata (*effective tax rate* – ETR) in una determinata giurisdizione e il livello minimo concordato a livello internazionale. Tale diritto spetta, in via prioritaria, allo Stato di residenza della capogruppo e, nel caso in cui sia, in tutto o in parte possibile, agli Stati in cui risiedono le altre entità del gruppo multinazionale.

Questo assetto redistributivo riflette una concezione multilivello della sovranità fiscale, in cui il potere impositivo viene riconfigurato in funzione della capacità effettiva degli ordinamenti di intervenire a garanzia dell'imposizione minima globale. Tale configurazione determina un superamento dei tradizionali criteri di collegamento territoriali della potestà impositiva, aprendo la strada a una forma di imposizione che si caratterizza per la sua natura "apolide". La *top-up tax*, con la sua funzione meramente "riempitiva", si distingue per essere un prelievo non ancorato ai criteri tradizionali di

¹⁷⁶ Cfr. OECD (2021), *Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2021, p. 7, cit.

residenza e fonte ma meramente finalizzato a garantire l'attuazione di un obbligo internazionale condiviso.¹⁷⁷ Il riferimento alla *top-up tax* come “imposta apolide” intende evidenziare la natura peculiare di questo prelievo: si tratta di una tassazione esercitata formalmente da uno Stato che prescinde dal tradizionale legame tra imposizione e ordinamento nazionale, sia in termini di residenza del soggetto passivo, sia di allocazione territoriale della ricchezza generata. Si tratta di un'imposta che risponde a logiche redistributive di natura sovranazionale e mira a garantire un livello minimo di imposizione indipendentemente dal luogo in cui il tributo viene effettivamente applicato. Ne deriva un modello impositivo orientato a criteri di efficienza e coordinamento internazionale, che si discosta dal mero radicamento giurisdizionale. È un prelievo “post-nazionale”, concepito per colmare i differenziali di imposizione che, se non compensati, rischierebbero di compromettere equità e coerenza del sistema fiscale globale.

In particolare, il meccanismo si basa su un principio semplice: qualora una giurisdizione consenta che un'entità – sia essa una controllata estera o una stabile organizzazione - appartenente a un gruppo multinazionale e localizzata nel proprio territorio, sia soggetta a un'imposizione inferiore rispetto al livello minimo concordato, il differenziale di imposta non versato può essere prelevato da un altro Stato. In questo modo viene meno il vantaggio fiscale che induce tradizionalmente le imprese multinazionali a localizzare i propri profitti e le proprie strutture operative in giurisdizioni a fiscalità privilegiata: il beneficio ottenuto nello Stato a bassa imposizione viene neutralizzato attraverso un prelievo compensativo applicato in un'altra giurisdizione. Questa dinamica mette in luce come i Paesi che adottano politiche fiscali aggressive agiscano non per un rifiuto ideologico del sistema tributario, bensì per dirottare verso il proprio territorio i flussi finanziari.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Il quadro ideologico nel quale è stato originariamente fondato il diritto internazionale tributario è incentrato sul nesso tra appartenenza ad una collettività e dovere contributivo. Il tributo è così giustificato dalla finalità di finanziare la spesa pubblica della collettività e, dal lato passivo, dalla condizione di appartenenza del soggetto alla collettività. Il tributo, quale mera manifestazione di sovranità, è concepito come espressione di interesse superiore della collettività organizzata a finanziare le spese pubbliche attraverso l'adempimento dei doveri insiti nella condizione di soggetto dell'ordinamento. Tale sistema si dimostra del tutto indifferente al luogo dove la *top-up tax* viene prelevata purché venga in qualche modo prelevata avvalorando ulteriormente la definizione di “imposta apolide”. Sulla nozione di *top-up tax* come “imposta apolide”, si veda FRANSONI G., *L'appartenenza affievolita: considerazioni generali su diritto internazionale tributario e Pillar Two*, in *Rass. trib.* fasc. n. 4, 2023, p. 892.

¹⁷⁸ Come è stato osservato in dottrina, i Paesi che utilizzano spregiudicatamente la leva fiscale non lo fanno per ragioni ideologiche o culturali, come se “*le loro religioni di Stato fossero contrarie al fenomeno tributario*” ma per intercettare flussi finanziari da cui trarre beneficio attraverso un prelievo indiretto. Allo stesso modo, le multinazionali non si localizzano in tali giurisdizioni per fattori contingenti o “per il clima tropicale”, bensì per sfruttare i regimi fiscali di favore e ridurre l'aliquota effettiva rispetto a quella che graverebbe nei Paesi in cui vengono svolte le attività economiche e creato il valore. In questi termini, v.

Determinato l'importo della *top-up tax* dovuta dal gruppo multinazionale per ciascuno Stato nel quale opera, occorre svolgere due operazioni: la prima consistente nella sua ripartizione tra le varie unità (stabili organizzazioni e società figlie) situate nel suo territorio; la seconda, quale conseguenza della prima, consiste nell'individuare le specifiche entità tenute al pagamento della *top-up tax* e, quindi, ad individuare gli Stati a cui spetta prelevare la *top-up tax*.

Il complesso di regole previste dal *Pillar Two* si articola in un sistema di tassazione coordinato a livello multilaterale, costruito su tre regole interconnesse gerarchicamente. La prima regola, l'*Income Inclusion Rule* (IIR), o imposta minima integrativa, a cui viene data assoluta priorità nell'ambito del meccanismo applicativo, prevede la possibilità per lo Stato nel quale è localizzata la capogruppo (o *Ultimate Parent Entity* - UPE) del gruppo multinazionale, in proporzione alla sua partecipazione - diretta o indiretta - nell'entità costitutiva a bassa imposizione (società o stabile organizzazione sotto-tassata), di imporre un'imposta integrativa aggiuntiva qualora l'aliquota di imposizione effettiva (o *effective tax rate*) sia inferiore al 15 per cento.

Il principio ispiratore dell'IIR consiste nell'assicurare che i profitti dei gruppi multinazionali siano comunque assoggettati ad imposta minima effettiva, indipendentemente dallo Stato in cui viene esercitata la potestà impositiva. L'accento si sposta, dunque, dal *dove* tassare al *chi* sia legittimato a intervenire qualora la tassazione nello Stato di localizzazione risulti inferiore all'aliquota minima concordata. In tale prospettiva, assume rilievo il principio secondo cui ciò che conta non è tanto la perfetta corrispondenza tra reddito e giurisdizione impositiva lungo la catena del valore, quanto piuttosto il fatto che il reddito stesso non sfugga complessivamente a un livello minimo di tassazione effettiva. La funzione prioritaria del sistema diviene così quella di assicurare che l'imposizione venga comunque realizzata, anche quando ciò comporta un ridimensionamento della tradizionale logica di ripartizione del gettito tra Stati.¹⁷⁹

Ne deriva un modello che, in termini pratici, si concretizza nell'applicazione di una *top-up tax* nel Paese di residenza dell'impresa capogruppo, qualunque esso sia, a meno che non si tratti di un ente escluso. In questo caso l'allocatione dei diritti impositivi

LAROMA JEZZI P., *La fiscalità internazionale dal Far West al nuovo disordine mondiale*, Franco Angeli, 2024, p. 253.

¹⁷⁹ Il principio sembra essere quello di "tassare da qualche parte, purché si tassi". In questi termini, FARRI F., *Il tramonto del binomio "residenza - stabile organizzazione" come criterio di collegamento territoriale per i redditi delle imprese multinazionali* in *Dir. prat. trib. int.*, 2, 2022, p. 583.

si ripercorre in discesa dalla “piramide” del gruppo e segue un approccio “*top-down*”.¹⁸⁰ Se, infatti, la possibilità di imporre la *top-up tax* spettasse in via prioritaria allo Stato dove è collocata la capogruppo, qualora quest’ultima non fosse in grado di esercitare tale diritto, si attiverebbe il meccanismo di imposizione alla giurisdizione dell’entità immediatamente successiva nella catena proprietaria, in proporzione alla rispettiva partecipazione nelle entità sotto-tassate. L’idea centrale è che, se in una giurisdizione in cui operano le *constituent entities*, vi è un livello di tassazione effettivo inferiore alla soglia minima del 15 per cento, la giurisdizione di residenza della *Ultimate Parent Entity* (UPE) – cioè la società che si trova al vertice del gruppo multinazionale – possa applicare una *top-up tax* per colmare tale divario.

Il meccanismo delineato del *Pillar two* consente così di conseguire l’obiettivo perseguito: garantire che i profitti delle società controllate o stabili organizzazioni appartenenti al gruppo multinazionale subiscano una tassazione di almeno il 15 per cento. Tuttavia, al fine di realizzare tale finalità, il prelievo non si esaurisce nello Stato che, secondo i criteri tradizionali di residenza o di fonte, sarebbe naturalmente legittimato ad esercitare la potestà impositiva, ma può essere integrato da un intervento di una diversa giurisdizione fiscale. Ne deriva un superamento funzionale del tradizionale schema di allocazione della potestà impositiva, che non viene abbandonato, ma affiancato da un meccanismo di prelievo correttivo.¹⁸¹

La seconda regola, nota come *Undertaxed Payments Rule* (UTPR), o imposta minima suppletiva, assolve una funzione residuale e correttiva, configurandosi come un meccanismo di salvaguardia (*backstop rule*) destinata a trovare applicazione nei casi di mancata o parziale applicazione dell’IIR. In termini sostanziali, la UTPR si pone come

¹⁸⁰ L’approccio *top-down* prevede che l’imposta minima aggiuntiva (*top-up tax*) venga prioritariamente applicata dall’entità che occupa la posizione più elevata nella catena partecipativa, garantendo così la prevenzione della doppia imposizione in linea con la quota di utili detenuta. Questo principio è stabilito nelle Model Rules. Tuttavia, vi è una deroga specifica prevista dall’articolo 2.1.4, che si applica nel caso in cui la società controllante sia partecipata per oltre il 20 per cento da soggetti esterni al gruppo, ovvero le cosiddette *Partially Owned Parent Entities* (POPE). In tali situazioni, le POPE hanno la priorità nell’applicazione della *top-up tax* rispetto alle altre entità. Per ulteriori approfondimenti, Cfr. SARDI S., BALDASCINO M., *La struttura partecipativa dei gruppi societari alla prova delle Globe Rules*, in *Corr. Trib.*, n. 11, 2024, p. 895 ss.

¹⁸¹ Si tratta di tributi innovativi che non si lasciano ricondurre agevolmente alle tradizionali categorie di imposte “personali” o “reali”. Da un lato, essi presentano profili di “personalità” nella misura in cui risultano preordinati a colpire in modo unitario le diverse manifestazioni di ricchezza riconducibili al presupposto di capacità contributiva, tenendo conto, in misura significativa, delle caratteristiche soggettive nella determinazione del prelievo. D’altra parte, tuttavia, l’applicazione del prelievo risulta spesso sganciata dalla titolarità giuridica della ricchezza in capo al soggetto che subisce il prelievo, nonché rispetto ai tradizionali criteri di collegamento territoriale del tributo. Su questi temi, si veda FARRI F., *Lo schema di funzionamento dell’imposta minima integrativa e dell’imposta minima suppletiva*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, Vol. I, (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini giuridica, Pisa, 2024, p. 145 ss.

rimedio all'eventualità che tutta o parte della *top-up tax* non sia stata recuperata attraverso l'IIR. Tale circostanza può verificarsi, ad esempio, quando l'entità sottoposta a un livello di imposizione inferiore al 15 per cento sia controllata da soggetti localizzati in Stati che non hanno implementato le *GloBE Rules* oppure ai quali, per ragioni soggettive, le stesse non risultano applicabili. Un'ulteriore ipotesi di attivazione dell'UTPR riguarda le strutture partecipative complesse in cui la società madre, residente in uno Stato che non ha adottato le *Model Rules*, detenga una partecipazione prevalente nell'entità sotto-tassata rispetto a quella detenuta da una controllante intermedia residente in uno Stato che, invece, le ha implementate. In simili configurazioni, l'importo residuo della *top-up tax* non recuperato mediante l'IIR viene ripartito *pro quota* tra tutte le entità costitutive del gruppo multinazionale localizzate in giurisdizioni a bassa imposizione. La quantità di imposta minima suppletiva prelevabile in base all'UTPR viene quindi allocata tra gli Stati di insediamento delle varie unità in base ad una formula di riparto che tiene conto, in maniera proporzionale, del numero dei dipendenti e del valore delle immobilizzazioni materiali presenti in ciascuna di esse. In tal modo, il diritto a riscuotere l'importo residuo della *top-up tax* non assolto attraverso l'IIR, spetta agli Stati nei quali il gruppo multinazionale dispone di società figlie o stabili organizzazioni, secondo un criterio proporzionale che tiene conto del numero di dipendenti e del valore delle immobilizzazioni materiali presenti in ciascuna giurisdizione.¹⁸²

Appare ormai evidente quale sia il punto di approdo del *Pillar two*: qualora, in una determinata giurisdizione, l'aliquota effettiva applicata alle entità di un gruppo multinazionale risulti inferiore al minimo concordato del 15 per cento, il differenziale di imposta è riallocato negli altri Stati secondo una logica multilivello basata su un'applicazione prioritaria dell'IIR e, in subordine, sull'UTPR. In questa logica, lo Stato che ha scelto – per ragioni di competitività fiscale – di applicare un'aliquota effettiva inferiore al minimo concordato corre il rischio di vedere tale margine neutralizzato da un diritto di imposizione esercitato da altre giurisdizioni, le quali ali possono essere

¹⁸² In sede di lavori del G20/OCSE erano state inizialmente ipotizzate ulteriori misure destinate ad affiancare le *GloBE Rules*, tra cui la *Switch-Over Rule* (SOR) e la *Subject-to-Tax Rule* (STTR), concepite come strumenti di completamento del sistema. La *Switch-Over Rule* (SOR), contemplata nelle prime versioni del progetto, avrebbe consentito allo Stato di residenza di una società madre di sostituire il metodo dell'esenzione con quello del credito d'imposta qualora i redditi prodotti all'estero fossero stati tassati al di sotto della soglia minima del 15 per cento, permettendo così il recupero dell'imposta residua. La *Subject-to-Tax Rule* (STTR), destinata a consentire agli Stati della fonte di applicare una ritenuta su determinati pagamenti infragruppo (come interessi o royalties) qualora tali somme fossero soggette, nello Stato di destinazione, a un livello di imposizione inferiore al minimo concordato, è rimasta priva di effettiva implementazione.

legittimate ad applicare un prelievo integrativo sul reddito non sufficientemente tassato. Per evitare tale esito, lo Stato può legittimamente decidere di innalzare il livello ordinario di tassazione, così da impedire che le società residenti nel suo territorio presentino un'aliquota effettiva inferiore alla soglia minima e, conseguentemente, che si attivino i meccanismi redistributivi previsti dal *Pillar two*. In tal modo, il prelievo resta integralmente nella disponibilità della giurisdizione di localizzazione, evitando la riallocazione del gettito verso altri Stati.

Se il Secondo Pilastro si limitasse esclusivamente all'applicazione della IIR e della UTPR, sarebbe lecito attendersi, quale effetto sistemico, un progressivo riallineamento verso l'alto delle aliquote applicate dagli Stati a fiscalità privilegiata. Tuttavia, le *Model Rules* introducono una soluzione più articolata: la *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT), ossia un'imposta minima domestica qualificata, che consente agli Stati di esercitare direttamente – e in via prioritaria – la propria potestà impositiva, evitando che l'imposta integrativa venga riallocata ad altre giurisdizioni.

In altre parole, la QDMTT si configura come una *top-up tax* interna, applicabile nei casi in cui una delle *constituent entities* di un gruppo multinazionale sia soggetta a un livello di imposizione effettiva inferiore al minimo concordato. Si tratta, in effetti, di una sorta di *minimum tax* compensativa, in tutto e per tutto corrispondente alla *top-up tax* “ordinaria” ma applicata a livello domestico. La funzione della QDMTT non è quella di innalzare stabilmente l'aliquota nominale, bensì colmare il *gap* tra imposizione effettiva locale e imposizione minima globale. In altri termini, la QDMTT consente allo Stato in cui si verifica la sottotassazione di intervenire tempestivamente applicando un'imposizione integrativa equivalente alla *top-up tax* prima che questa diventi ripartibile a favore degli altri Stati per effetto delle regole di riallocazione e, in particolare, dell'IIR o UTPR.¹⁸³ A completamento di tali considerazioni, è opportuno precisare che l'imposta minima domestica deve essere strutturata in modo tale da poter essere considerata *qualified*, secondo i criteri previsti nell'ambito del *Pillar two*.¹⁸⁴ Ne consegue che la

¹⁸³ In merito al loro “ordine” di funzionamento esiste una vera e propria regola (la c.d. *rule of order*) che prevede l'impiego, in primo luogo, della QDMTT, successivamente, della IIR e, infine, della UTPR. Per ulteriori approfondimenti sui meccanismi impositivi del Pillar 2, si veda, tra gli altri, TOMBESI G., *I meccanismi impositivi del Pillar 2*, in *Fisc. comm. inter.*, 6, 2024.

¹⁸⁴ La qualificazione di un'imposta minima domestica come *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT) è delineata nel Commentario alle GloBE Rules, al par. 118, il quale precisa che il quadro di attuazione delle regole GloBE (*GloBE Implementation Framework*) dovrà definire i processi e le linee guida necessari a garantire un'attuazione coordinata delle regole e a consentire alle amministrazioni fiscali di stabilire se un'imposta minima nazionale possa essere considerata “qualificata”. A tale fine, l'OCSE prevede l'istituzione di una procedura di valutazione pubblica, finalizzata ad assicurare trasparenza e uniformità interpretativa tra le diverse giurisdizioni. Tale impostazione è stata successivamente ripresa dalla

minimum tax interna deve essere costruita e calcolata in coerenza con le regole di determinazione previste dal GloBE per la determinazione dell'*effective tax rate* e della *top-up tax*. In altri termini, essa deve essere strutturata in modo tale da consentire una precisa individuazione degli *excess profits* sottotassati nella giurisdizione di riferimento, in conformità con le regole generali sul su cui si basa il *Pillar two*.

Pur costituendo un elemento strutturale del sistema GloBE, la *Income Inclusion Rule* non rappresenta, in termini applicativi, il meccanismo prioritario, poiché la *Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax* (QDMTT) consente alla giurisdizione della controllata di applicare direttamente un prelievo integrativo, evitando l'intervento impositivo dello Stato della capogruppo. In tale prospettiva, la determinazione dell'*Effective Tax Rate* assume rilievo centrale, in quanto consente di individuare la misura dell'eventuale integrazione dovuta e di valutarne la conformità del livello impositivo domestico allo standard minimo globale.

L'applicazione delle GloBE Rules si articola in un processo a più fasi, il cui punto di partenza consiste nella determinazione di un'aliquota effettiva di imposizione (*Effective Tax Rate* - ETR). In ciascuna giurisdizione, l'ETR è calcolato sulla base delle risultanze di bilancio come rapporto tra la somma delle imposte rilevanti rettificata (*Adjusted Covered taxes*)¹⁸⁵ delle entità costitutive in una determinata giurisdizione e il reddito o perdita rilevante (*net GloBE income or loss*)¹⁸⁶ delle entità costitutive nella giurisdizione, da porre al denominatore.¹⁸⁷

Direttiva (UE) 2022/2523, che, pur collocandosi in una fase normativa successiva rispetto al Commentario, ne recepisce la logica, richiedendo che le imposte minime domestiche rispettino i principi e i parametri tecnici stabiliti dalle GloBE Rules per poter essere riconosciute come "qualificate". Cfr. OECD (2022), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), First Edition: Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing, Paris, par. 118. Per un inquadramento generale sul tema, si veda GARBARINO C., ROLLE G., *Le imposte minime nazionali (QDMTT): un ribaltamento di prospettiva sulla tassazione minima delle multinazionali*, in *Fisc. comm. inter.*, 12, 2024, p. 22 ss.

¹⁸⁵ Le *Adjusted Covered taxes* sono le imposte dell'esercizio, come risultanti dal bilancio civilistico e comprendono le imposte sul reddito, le imposte sostitutive, le imposte sugli utili distribuiti e sugli utili accantonati. Sono soggetti ad una serie di aggiustamenti, ossia di un sistema di variazioni in aumento o in diminuzione. Cfr. MARINELLO A., *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, p.272 ss.

¹⁸⁶ Il *Net GloBE income* è costituito dalla somma algebrica, se positiva, tra utili e perdite di tutte le entità residenti in una giurisdizione, come risulta dai loro bilanci. Dal Net GloBE si sottrae una parte di reddito per tener conto dell'effettiva presenza economica nella giurisdizione (*Substance-based Income Exclusion* - SBIE). Cfr. MARINELLO A., *op.cit.*, 273.

¹⁸⁷ L'obiettivo non potrebbe essere raggiunto se la disciplina si basasse su basi imponibili domestiche differenti. L'adozione di regole nazionali eterogenee, per definizione diverse tra loro, non solo non garantirebbe un'applicazione equa ma finirebbe per vanificare la *ratio* stessa del sistema, concepito proprio per evitare che le differenze nei criteri di determinazione dell'imposta sul reddito favoriscano fenomeni di *profit shifting* e di *base erosion*. Per ulteriori approfondimenti, si veda SARTORI N., *La determinazione del reddito o della perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima globale*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, (a cura di) GIOVANNINI A, Pacini giuridica, Pisa, 2024 p. 163.

Ai fini del calcolo dell'ETR, il *GloBE income*¹⁸⁸ non coincide con il reddito imponibile determinato secondo le regole fiscali domestiche ma è individuato sulla base del risultato contabile netto, elaborato secondo principi contabili internazionali riconosciuti (ad esempio IFRS o US GAAP) e rettificato in conformità alle *Model Rules* elaborate dall'OCSE. Il reddito GloBE è determinato aggregando (*jurisdictional blending*) gli utili e le perdite delle entità costitutive e delle stabili organizzazioni appartenenti al gruppo multinazionale all'interno di ciascuna giurisdizione. Il risultato così ottenuto è successivamente soggetto a specifiche rettifiche¹⁸⁹ fiscali, finalizzate a determinare la base imponibile netta (*net GloBE income*) di riferimento per il calcolo dell'ETR.

La differenza tra l'ETR generale del Paese e il livello minimo di tassazione del 15 per cento rappresenta la percentuale di *top-up tax* da versare nella relativa giurisdizione. La determinazione della *top-up tax* costituisce il secondo passaggio logico nell'applicazione delle GloBE rules ed è strettamente connessa alla verifica del livello di tassazione effettiva sostenuto dall'entità del gruppo multinazionale in ciascuna giurisdizione. In particolare, qualora l'*Effective Tax Rate* (ETR) risultante in una determinata giurisdizione sia inferiore al livello minimo del 15 per cento, si calcola una *top-up tax* pari al differenziale tra tale soglia e l'ETR effettivo applicato nello Stato considerato. Ad esempio, se l'ETR in un Paese è pari al 10 per cento, la *top-up tax* corrisponde al 5 per cento (=15 – 10 per cento). Tale aliquota differenziale, tuttavia, non si applica all'intera base imponibile GloBE ma soltanto sugli *excess profits*, corrispondenti alla parte di detta base imponibile che supera una certa soglia che eccede i profitti routinari, rappresentativi della remunerazione ordinaria delle effettive attività economiche svolte dal gruppo nella giurisdizione e determinati forfetariamente in ragione

¹⁸⁸ La determinazione del reddito rilevante ai fini GloBE si basa sul risultato netto contabile di periodo (*Financial Accounting Net Income* – FANI). In linea generale, il calcolo del reddito viene effettuato secondo i principi contabili adottati dalla società capogruppo, poiché questi riflettono i dati utilizzati per la redazione del bilancio consolidato. Qualora ciò non fosse ragionevolmente praticabile, le regole consentono l'impiego dei principi contabili utilizzati per il bilancio individuale dell'entità costitutiva, a condizione che siano riconosciuti, l'informazione risultante sia affidabile e, soprattutto, che ogni differenza permanente tra i principi contabili dell'entità e quelli adottati per il bilancio consolidato venga adeguatamente "rettificata" per garantirne la conformità. Cfr. SARTORI N., *La determinazione del reddito o della perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima globale*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, (a cura di) GIOVANNINI A, Pacini giuridica, Pisa, 2024 p. 162 cit.

¹⁸⁹ Gli aggiustamenti al reddito netto contabile ai fini del calcolo del *GloBE income* sono previsti dall'art. 3, par. 2 delle Model Rules OCSE sul *Pillar Two*. Tali disposizioni mirano ad armonizzare il reddito fiscale domestico con una base globale rappresentativa, escludendo, ad esempio, dividendi e plusvalenze generalmente esenti a livello domestico (al rispetto di certi precisi requisiti), nonché adeguando gli effetti fiscali di riorganizzazioni aziendali, al fine di garantire una corretta determinazione della tassazione minima effettiva in ciascuna giurisdizione.

del 5 per cento del costo del personale (*payroll carve-out*) e del 5 per cento del valore degli asset materiali immobilizzati riferibili alle varie unità interessate (c.d. *tangible asset carve-out*). Si tratta della *Substance-Based Income Exclusion* (SBIE), la cui funzione è quella di proteggere dalla *top-up tax* i rendimenti delle attività sostanziali condotte in un determinato Stato, sia pure a bassa fiscalità, che tiene conto di fattori (costo del personale e valore degli asset) che meno si prestano a pratiche distorsive. I relativi profitti ordinari sono ritenuti di stretta competenza territoriale del Paese in cui sono esercitati i *brick and mortar business* e, pertanto, esclusi dal livello minimo di tassazione. Non è un caso che nel calcolo della SBIE non si tenga conto dei beni immateriali vista la particolare facilità con la quale possono essere spostati per mere ragioni di “comodità” fiscale. In altre parole, la presenza di dipendenti e immobilizzazioni materiali sul territorio di uno Stato è indice di un insediamento economico sostanziale del gruppo multinazionale. In tale prospettiva, pur restando fermo il principio secondo cui un livello di imposizione effettiva inferiore alla soglia minima deve dar luogo a un meccanismo di integrazione, è altrettanto vero che la *Substance Based Income Exclusion* (SBIE) mira a garantire che il rendimento ordinario attribuibile a tali attività sostanziali non sia soggetto a riallocazione mediante il prelievo integrativo in favore di altre giurisdizioni.

La SBIE incide in modo significativo sull’architettura del *Pillar Two* in quanto attenua, almeno in parte, l’effetto perequativo della disciplina rispetto alle giurisdizioni caratterizzate da aliquote nominali inferiori alla soglia minima del 15 per cento. Attraverso la SBIE, una quota degli utili delle imprese multinazionali può essere sottratta all’ambito di applicazione della *top-up tax*, a condizione che tali profitti siano attribuibili ad una presenza economica sostanziale nel territorio (presenza di personale e di beni materiali). In tali casi, la tassazione può continuare a realizzarsi sulla base dell’aliquota ordinaria prevista nello Stato interessato, anche se inferiore al livello minimo globale¹⁹⁰.

Introdotta per preservare un margine di autonomia nella definizione di politiche fiscali nazionali, la *substance-based carve-out* consente di escludere dal calcolo della *top-*

¹⁹⁰ Sulla *Substance-Based Income Exclusion* v. BONANNO G., *La Substance-based Income Exclusion: la riduzione da attività economica sostanziale*, in *Corr. Trib.*, 3, 2024, p. 218 ss., il quale evidenzia come la SBIE rappresenti un elemento di compromesso all’interno dell’architettura del *Pillar Two*, riflettendo il bilanciamento tra le due principali finalità perseguite dal progetto OCSE/G20: da un lato, la lotta al *profit shifting* e, dall’altro, la regolamentazione della *tax competition* internazionale. L’A. sottolinea che la SBIE consente di preservare una quota di reddito “routinario” connessa a una presenza economica effettiva - misurata in relazione ai costi del personale e agli investimenti in beni materiali - escludendola dall’applicazione della *top-up tax*. Tale meccanismo, fondato su un approccio forfetario, costituisce al contempo un riconoscimento del legame tra sostanza economica e capacità contributiva e un margine di flessibilità per gli Stati nella definizione delle proprie politiche fiscali, in particolare nella configurazione degli incentivi agli investimenti produttivi.

up tax una quota dei profitti riferibile a elementi di sostanza economica (costi del personale e beni materiali). L'esclusione basata sulla sostanza rappresenta, quindi, un riconoscimento implicito del legame tra attività economica reale e generazione del reddito. In termini operativi, la SBIE si traduce in un incentivo fiscale indiretto ad incrementare la sostanza economica nelle giurisdizioni a bassa imposizione, poiché la presenza di costi per lavoro e beni materiali riduce proporzionalmente la base imponibile rilevante ai fini della *top-up tax*. In definitiva, la *substance-based carve-out* rappresenta il tentativo di bilanciare l'obiettivo di una tassazione minima effettiva con l'esigenza di preservare la connessione tra imposizione e sostanza economica reale.

1.3. Interazioni tra Pillar two e transfer pricing

La relazione tra *transfer pricing* e GloBE Rules è di netta complementarità funzionale: il primo disciplina la corretta ripartizione dei profitti tra le giurisdizioni secondo la logica della creazione del valore, mentre le seconde intervengono a valle per assicurare che tali profitti, così allocati, non siano sottoposti a un livello minimo di imposizione effettiva inferiore alla soglia minima del 15 per cento.

L'esperienza maturata a seguito del progetto BEPS ha messo in luce come il principio di libera concorrenza (*arm's length principle*, ALP)¹⁹¹, pur rimanendo la regola cardine in materia di prezzi di trasferimento, presenti limiti strutturali soprattutto nei settori ad alta intensità di beni immateriali.¹⁹² La difficoltà connesse all'individuazione di transazioni comparabili, la mobilità giuridica degli intangibili e la volatilità dei relativi rendimenti rendono complessa l'applicazione di criteri oggettivi di determinazione dei prezzi di trasferimento al valore normale. In tale prospettiva, l'Azione 8 ha introdotto una definizione funzionale di intangibili, valorizzandone la dimensione economica, e stabilendo che i relativi ritorni derivanti dal loro utilizzo o trasferimento debbano essere attribuiti alle entità che effettivamente contribuiscono alla creazione del valore. A tal fine,

¹⁹¹ Il *Blueprint* specifica al sotto paragrafo 263, par. 3.4.1., che gli aggiustamenti dei prezzi di trasferimento, basati sul principio di libera concorrenza sono spesso richiamati richiesti ai fini fiscali. Le GloBE Rules si concentrano esclusivamente sulle operazioni tra entità costituenti appartenenti a uno stesso gruppo multinazionale e, in linea generale, dovrebbero riflettere gli obblighi già previsti dalla normativa domestica delle entità coinvolte. Pertanto, l'obbligo di riportare le transazioni infragruppo in conformità al principio di libera concorrenza e al medesimo prezzo, ai sensi delle *GloBE Rules*, potrebbe richiedere una rettifica dei dati contabili ma non dovrebbe comportare un onere amministrativo significativo aggiuntivo per il contribuente. Cfr. OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*, par. 3.4.1.

¹⁹² Cfr. OECD (2015), *Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation, Actions 8-10 - 2015 Final Reports*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

l'analisi DEMPE (*Development, Enhancement, Maintenance, Protection, Exploitation*) impone di ripartire i profitti in base alle funzioni concretamente esercitate, alle risorse impiegate e ai rischi assunti.¹⁹³ L'applicazione di tali criteri evidenzia, tuttavia, le persistenti difficoltà del *transfer pricing* in presenza di intangibili unici o difficilmente valutabili: l'assenza di transazioni comparabili e la natura soggettiva delle tecniche di valutazione ampliano i margini di discrezionalità nell'allocazione dei relativi redditi. Non a caso, l'OCSE ha introdotto la categoria degli *Hard-To-Value Intangibles* (HTVI), prevedendo la possibilità di effettuare aggiustamenti *ex post* nei casi in cui l'applicazione del principio di libera concorrenza non consenta una determinazione sufficientemente affidabile del valore al momento della transazione. In coerenza con tale approccio, le *Actions "Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation"* hanno segnato un passaggio decisivo verso una maggiore coerenza sostanziale, evitando che la mera forma giuridica (ad esempio, la titolarità legale di un marchio o di un brevetto) prevalga sulla sostanza economica delle attività effettivamente svolte.¹⁹⁴ Pur in questa evoluzione, le regole di *transfer pricing* restano fondate su valutazioni economiche e funzionali, mentre le GloBE Rules operano mediante il calcolo di un ETR per giurisdizione, costruito su basi contabili uniformate a livello globale.

Da una diversa prospettiva possono emergere tensioni in sede applicativa. Una rettifica di *transfer pricing*, sia essa un accertamento, un'autovalutazione o l'effetto di un accordo preventivo, modifica l'utile fiscale in una determinata giurisdizione e, di conseguenza, incide sull'ETR calcolato ai fini GloBE; se la rettifica non è simmetrica per la controparte, si creano disallineamenti con rischio di doppia imposizione (se entrambi tassano lo stesso margine) o, all'opposto, di doppia non imposizione (se uno Stato riduce e l'altro non aumenta). In tale contesto assumono rilievo gli *Advance Pricing Agreements* (APA), che consentono a imprese e amministrazioni fiscali di definire *ex ante* criteri e parametri di determinazione dei prezzi di trasferimento. Soprattutto nella forma bilaterale o multilaterale, gli APA rappresentano un ponte tra le due discipline: minimizzando le rettifiche unilaterali e assicurando maggiore certezza sui margini attesi, contribuiscono a evitare che divergenze interpretative sul valore di mercato si traducano in distorsioni del

¹⁹³ Per un inquadramento generale sul tema, si veda VALENTE A., VIOLA I., *Valorizzazione degli intangibles mediante l'analisi DEMPE*, in *Fisc. Comm. Inter.*, 4, 2023, p. 31 ss.

¹⁹⁴ L'aggiornamento del Capitolo VI delle OECD *Transfer Pricing Guidelines* (2017, confermato nel 2022) ha, in effetti, ridefinito il concetto di bene immateriale in senso economico-funzionale e introdotto un paradigma analitico incentrato sull'individuazione dei soggetti che creano e controllano valore economico reale. Cfr. OECD (2017), *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017*, OECD Publishing, Paris.

calcolo dell'ETR ai fini GloBE. Va tuttavia riconosciuto che, in presenza di intangibili unici, anche gli APA incontrano limiti strutturali, poiché la negoziazione del valore rimane fondata su stime e ipotesi inevitabilmente soggettive.¹⁹⁵

È in questa dimensione di incertezza che il *Pillar Two* assume una funzione correttiva di sistema. Esso non incide sulla determinazione dei prezzi di trasferimento né sulla ripartizione dei profitti, che continuano a essere governate dal principio di libera concorrenza ma garantisce che, indipendentemente dall'esito di tali operazioni, i redditi siano comunque assoggettati a un livello minimo di tassazione effettiva. Laddove, per effetto di strategie di *profit shifting* o di divergenze nell'applicazione dell'ALP, il livello di imposizione in una giurisdizione scenda al di sotto del 15 per cento, le GloBE Rules attivano un meccanismo di *top-up tax* secondo la sequenza QDMTT - IIR - UTPR. In tal modo, il Secondo Pilastro svolge una funzione di *backstop* rispetto ai limiti strutturali del *transfer pricing*: non “corregge” i prezzi o i metodi di allocazione, ma neutralizza gli effetti fiscali della loro manipolabilità, assicurando che anche i redditi da intangibili o da operazioni infragruppo siano tassati in misura adeguata.

Sotto il profilo metodologico, la determinazione del prezzo di libera concorrenza nelle transazioni su beni immateriali continua a richiedere un'analisi funzionale approfondita. Il metodo del confronto di prezzo (*Comparable Uncontrolled Price* - CUP) rimane applicabile solo quando esistano comparabili affidabili. Tuttavia, quando le imprese del gruppo detengono intangibili unici o quando non esistono dati di mercato realmente comparabili il metodo CUP perde di efficacia.

In questi casi, il metodo della ripartizione degli utili (*Profit Split Method*) tende a fornire risultati più coerenti, poiché consente di ripartire i profitti complessivi generati da un'operazione attraverso tutte le entità del gruppo, in proporzione al contributo effettivo che ciascuna di esse apporta alla catena globale del valore. Quando però mancano del tutto i dati di mercato o comparabili affidabili, l'OCSE consente di ricorrere a tecniche di valutazione economica (*valuation techniques*). Tra queste, le più diffuse sono quelle basate sul reddito atteso (*income-based*), come il metodo del flusso di cassa attualizzato (*Discounted Cash Flow* - DCF), che calcola il valore dell'attività stimando i futuri ricavi o risparmi di costo che essa genererà e attualizzandoli al valore presente. Tuttavia, queste valutazioni si fondano su ipotesi previsionali (ad esempio sul tasso di crescita, sui flussi

¹⁹⁵ Sulle interazioni tra GloBE Rules e *transfer pricing*, CRISCUOLO G., SENCAR D., *GloBE Rules (Pillar two) e Transfer Pricing – interazioni e aspetti da chiarire*, in *Fisc. Comm. Inter.*, 8-9, 2022, p. 28 ss.

futuri o sui tassi di sconto), e quindi comportano un margine di discrezionalità che può condurre a risultati diversi a seconda dei parametri utilizzati.

Proprio tale incertezza, inevitabile quando si trattano beni intangibili e mancano riferimenti oggettivi, dimostra l'importanza del *Pillar Two* come meccanismo correttivo di sistema: anche se il *transfer pricing* non riesce sempre a determinare un prezzo "giusto" e universalmente condiviso, il Secondo pilastro assicura comunque che i profitti siano tassati almeno a un livello minimo, impedendo che le imprese sfruttino queste aree grigie per ridurre artificialmente la propria imposizione fiscale globale.

1.4. Pillar two e CFC Rules: ipotesi di sovrapposizione e regole di priorità

Il rapporto tra le GloBE rules e la disciplina sulle *Controlled Foreign Companies* (CFC)¹⁹⁶ è di particolare interesse poiché entrambe le normative, pur ispirandosi a logiche e presupposti differenti, condividono la medesima funzione di fondo: impedire che i redditi di impresa sfuggano ad un livello di tassazione adeguato.

Nel caso delle *Cfc* tale finalità si realizza attraverso regole che colpiscono le "costruzioni di puro artificio" vale a dire società di comodo, inserite in articolate strutture societarie e, più precisamente, in una fitta rete di controllanti e controllate facenti capo al gruppo multinazionale e finalizzate esclusivamente ad ottenere vantaggi fiscali indebiti. In tale prospettiva, la disciplina *Cfc* rappresenta il primo vero esempio di esercizio di sovranità fiscale oltre i confini nazionali, ponendosi come naturale estensione della potestà impositiva dello Stato di residenza sui redditi prodotti da entità estere controllate.¹⁹⁷ Le CFC rules consentono allo Stato di residenza della società controllante di tassare, per trasparenza, i redditi realizzati da entità estere localizzate in giurisdizioni a fiscalità privilegiata, evitando il differimento dell'imposizione fino al momento della distribuzione dei dividendi (*tax deferral*).

Le affinità tra i due modelli non sono soltanto funzionali, ma anche strutturali, al punto da poter affermare che la logica sottesa alle *Cfc* rules abbia rappresentato uno dei

¹⁹⁶Per ulteriori approfondimenti sui rapporti tra CFC e *Pillar two*, si vedano, tra gli altri, TRABUCCHI A., GRILLI S., *Interazioni tra la normativa CFC e il Pillar 2 – Parte I*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 6, 2022, p. 1388 ss., ROLLE G., SCARFONE F., *Pillar 2 e CFC: divergenza delle basi imponibili e rischi di doppia imposizione dei redditi "passivi"*, in *Corr. Trib.*, 7, 2023, p. 673 ss.

¹⁹⁷Per la dottrina italiana, sulla genesi e sul consolidarsi del modello *Cfc* quale strumento di proiezione extraterritoriale della potestà impositiva, v. BALLANCIN A., *Il regime di imputazione del reddito delle imprese estere controllate. Profili ricostruttivi nella crisi dei paradigmi impositivi tradizionali*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2016.

principali antecedenti del disegno normativo della *global minimum tax*. La novità introdotta dal *Pillar two* risiede, piuttosto, nel presupposto di imposta: mentre le *Cfc rules* si attivano in presenza di redditi tipicamente passivi, localizzati in giurisdizioni a fiscalità privilegiata, il meccanismo previsto dal Secondo Pilastro prescinde del tutto dalla natura del reddito, basando l'imposizione integrativa sul livello effettivo di imposizione nella giurisdizione dell'entità controllata. In tale logica, l'obbligazione tributaria sorge non perché il reddito abbia determinate caratteristiche, ma perché il livello di imposizione effettiva è inferiore alla soglia minima concordata a livello internazionale. È, dunque, la divergenza quantitativa tra il livello di imposizione effettiva applicato in una determinata giurisdizione e lo standard minimo a far sorgere l'obbligazione tributaria. Questo rappresenta una significativa discontinuità rispetto all'impostazione delle *Cfc Rules*, le quali si basano sulla natura del reddito e sulla idoneità ad essere facilmente trasferito in giurisdizioni fiscali particolarmente favorevoli. Ciononostante, logica del Secondo Pilastro dell'OCSE, e in particolare dell'*Income Inclusion Rule* (IIR), adotta un principio analogo di imputazione dei redditi della controllata alla controllante, attivandosi quando il livello di tassazione effettiva risulti inferiore alla soglia minima del 15 per cento.

Analogamente alla disciplina delle CFC, anche l'IIR realizza un meccanismo di "inclusione" dei redditi della controllata nel perimetro impositivo della capogruppo, laddove i profitti esteri risultino assoggettati ad un livello di tassazione inferiore rispetto a quello considerato congruo. Questo è il tratto distintivo che qualifica l'IIR come una sorta di estensione, in chiave multilaterale, del paradigma CFC.

Come è noto, la *CFC legislation* comporta l'assoggettamento del reddito della controllata estera alla tassazione nello Stato di residenza della società capogruppo, in conformità alle aliquote e alle regole domestiche di determinazione della base imponibile proprie dello Stato di residenza della controllante. Nella disciplina delle CFC il meccanismo si applica ai cosiddetti *passive income* – che più facilmente si prestano a pratiche di erosione della base imponibile. L'approccio delineato dall'IIR si discosta da questo modello poiché si basa su criteri standardizzati di calcolo dell'ETR, determinato dal rapporto tra le *adjusted covered taxes* (al numeratore) e del *GloBE income* (al denominatore). In tale logica, la *top-up tax* è calcolata su base giurisdizionale, con l'obiettivo di innalzare il livello effettivo di tassazione degli *excess profits* sino alla soglia minima comune del 15 per cento, applicandosi esclusivamente a quella parte di profitti che eccede la remunerazione routinaria dei fattori produttivi impiegati. Il prelievo integrativo non incide, pertanto, sull'intero ammontare del reddito ma soltanto su quella

parte che riflette i rendimenti caratterizzati da un'elevata mobilità territoriale. Si tratta, quindi, di un meccanismo che, pur mantenendo la tassazione a livello societario, rafforza la dimensione extraterritoriale del prelievo, consentendo allo Stato della capogruppo di intervenire sui redditi prodotti da entità controllate estere.

Le *Model Rules*¹⁹⁸ riconoscono la piena compatibilità tra il sistema delineato dal *Pillar two* e la disciplina delle Cfc, evidenziando come le differenze nelle rispettive finalità e nei meccanismi applicativi ne consentano un'integrazione funzionale. Sebbene entrambe le normative condividano la medesima *ratio* di contrasto alla delocalizzazione artificiosa delle basi imponibili, esse operano su due piani distinti e complementari; la disciplina CFC interviene in ambito domestico attraverso l'imputazione per trasparenza del reddito della controllata estera, il *Pillar two* realizza un coordinamento multilaterale volto a garantire un livello minimo di tassazione effettiva su base giurisdizionale, secondo criteri uniformi e condivisi a livello internazionale. Proprio in ragione di tale differente architettura, i due regimi possono coesistere senza sovrapporsi, permettendo agli Stati di mantenere le proprie *Cfc Rules* e, al contempo, di applicare l'*Income Inclusion Rule* come strumento complementare nel perseguimento dell'obiettivo comune di tassazione.¹⁹⁹

È ormai noto che tra il modello impositivo delineato dalle GloBE rules e la disciplina delle CFC sussistono differenze strutturali di rilievo, in particolare con riferimento ai presupposti soggettivi e ai criteri di applicazione. In primo luogo, le regole GloBE trovano applicazione esclusivamente nei confronti di gruppi di dimensioni rilevanti, individuati sulla base di una soglia minima che delimita l'ambito operativo della riforma ai grandi gruppi multinazionali. La disciplina Cfc, viceversa, non prevede alcun limite dimensionale, potendo operare nei confronti di qualsiasi soggetto residente che detenga, direttamente o indirettamente, il controllo di un'entità localizzata in una giurisdizione a fiscalità privilegiata.

¹⁹⁸ L'art. 10.1.1 delle *Model Rules* definisce il regime di tassazione delle società controllate estere (*Controlled Foreign Company Tax Regime*) come l'insieme di norme fiscali (diverse dall'*Income Inclusion Rule*) che prevedono la tassazione, da parte dello Stato di residenza, dei redditi conseguiti da una società estera controllata, in capo al socio o alla società controllante, indipendentemente dalla loro effettiva distribuzione. Cfr. OECD (2021), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing, Paris, 2021.

¹⁹⁹ Le *Model Rules* chiariscono che, in considerazione delle differenze di finalità e di meccanismo tra il regime CFC e l'*Income Inclusion Rule* (IIR), le giurisdizioni non sono obbligate a sostituire un regime con l'altro e possono, pertanto, prevedere la coesistenza di entrambi nell'ambito della propria legislazione domestica. Cfr. OCSE (2021), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD, Paris, p. 54.

Un ulteriore profilo di divergenza tra i due regimi concerne la nozione di controllo rilevante ai fini della loro applicazione. La disciplina CFC continua a basarsi sui tradizionali concetti di controllo di diritto e di controllo in senso economico, valorizzando la capacità del soggetto residente di esercitare un'influenza dominante sulla gestione della società estera. Il Secondo pilastro, invece, adotta un'impostazione di natura civilistico-contabile di gruppo, considerando entità costitutive quelle incluse nel perimetro del bilancio consolidato. Infine, mentre la disciplina CFC si risolve in un meccanismo di tassazione per trasparenza, di tutto o di parte, del reddito della controllata soggetta ad un regime fiscale privilegiato, secondo le aliquote e le regole domestiche di determinazione del reddito del soggetto controllante, le *GloBE rules* mirano, piuttosto, a garantire una tassazione minima sui redditi delle diverse giurisdizioni in cui opera un'impresa multinazionale, da determinarsi non secondo le regole della giurisdizione della controllante, bensì in base ad un'unica disciplina applicata in modo coordinato e integrato da tutti i Paesi aderenti e che prevede altresì una riduzione forfetaria della base imponibile (SBIE), calcolata sulla base dei costi del personale e degli asset materiali.²⁰⁰

E ancora, mentre la disciplina CFC si applica quando il livello di tassazione della società controllata non residente è inferiore alla metà di quella a cui sarebbe stato assoggettato qualora fosse stato residente nella giurisdizione della controllante, le regole *GloBE* assicurano, con l'eventuale applicazione della *top-up tax*, una tassazione minima del 15 per cento sui redditi delle entità localizzate in giurisdizioni estere. Ne consegue un'ulteriore differenza significativa: mentre nel regime CFC si supera la soggettività passiva tributaria della controllata estera imputando i relativi redditi direttamente alla controllante, nel sistema della *global minimum tax* la soggettività delle controllate estere non viene formalmente superata al fine di imputarne alla controllante o ad altri soggetti appartenenti al gruppo ma viene trasfusa e inglobata nell'ambito di una soggettività più ampia e più innovativa che è quella del gruppo.

La diversa distribuzione delle potestà impositive tra Stato della controllante e Stato della controllata rappresenta il principale punto di contatto, e al tempo stesso di potenziale tensione, tra i due modelli. Nel regime CFC, la potestà impositiva dello Stato della controllante si attiva in via condizionata, solo quando la società controllata è

²⁰⁰ Il meccanismo di funzionamento è, dunque, del tutto simile a quello dell'IIR, la regola cardine del Secondo pilastro, dalla quale si distacca proprio per un elemento soggettivo poiché non è costruita sul meccanismo di azione e reazione che vede coinvolti i due Stati ma bensì come un meccanismo, in cui è proprio il medesimo Stato che non aveva inizialmente rispettato le soglie previste dalle *GloBE Rules* ad intervenire e a riportare la controllata ivi localizzata a scontare il 15 per cento di tassazione effettiva.

localizzata in una giurisdizione a fiscalità privilegiata e consegue redditi di natura passiva. In tali circostanze, il meccanismo della tassazione per trasparenza consente di imputare tali redditi direttamente alla controllante residente, neutralizzando il vantaggio derivante dal differimento o dalla riduzione dell'imposta. Il sistema GloBE, e in particolare l'introduzione della *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT), modifica profondamente questa logica selettiva, sostituendo al criterio della natura del reddito quello del livello effettivo di imposizione.

Nella formulazione originaria del *Blueprint on Pillar Two*, precedente alla previsione di una ipotetica *Qualified Domestic Minimum Top-up tax*, il meccanismo conservava una sua coerenza complessiva: la sequenza applicativa prevedeva, infatti, che la tassazione integrativa fosse attivata dalla società controllante, tramite l'IIR e, soltanto in via residuale, attraverso l'UTPR.²⁰¹ L'introduzione della *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax*²⁰², intervenuta in una fase successiva rispetto all'impianto originario della riforma, ha tuttavia inciso in modo significativo su tale architettura, determinando un potenziale conflitto di allocazione del potere impositivo tra giurisdizioni. Tale disciplina attribuisce, infatti, priorità allo Stato di localizzazione delle entità costitutive del gruppo multinazionale nel recupero di eventuali differenziali di tassazione, consentendogli di applicare direttamente una *top-up tax* domestica.²⁰³ La QDMTT non è altro che un'imposta complementare di natura domestica, facoltativamente attivabile dallo Stato di localizzazione delle *constituent entities* nei casi in cui il livello di imposizione effettiva risulti inferiore al 15 per cento. Essa consente alla giurisdizione in cui si trova l'entità costitutiva di un gruppo di applicare un prelievo aggiuntivo finalizzato a riallineare

²⁰¹ Con le Model Rules (2021), il regime CFC è distinto dall'IIR, limitandosi ad affermare la coesistenza di entrambi i regimi all'interno di una legislazione nazionale. Successivamente le *Model Rules* hanno chiarito un preciso ordine di priorità. Nell'ipotesi in cui una *constituent entity* sia trattata come CFC nell'ambito di un gruppo multinazionale, si applica un preciso ordine di priorità: in primo luogo, opera la disciplina domestica CFC; solo successivamente trovano applicazione le regole del *Pillar Two*. Cfr. OECD/G20, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (2023): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*.

²⁰² Il problema nasce perché la *domestic minimum top-up tax* può essere considerata *qualified* solo se la determinazione degli *excess profits* nella giurisdizione, rispetto ai quali calcolare l'ammontare della *top-up tax* oggetto di prelievo, avviene in modo sostanzialmente equivalente alle regole GloBE. OECD/G20, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (2023): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, p. 98 ss.

²⁰³ Cfr. ASSONIME, Circolare n. 30/2022 – *Il complesso coordinamento tra Pillar 2 e le tax policy domestiche di attrazione degli investimenti, tra Qualified Domestic Income Tax e regimi CFC*, 12 dicembre 2022.

l'*effective tax rate* al livello minimo previsto dal *Pillar two*, evitando che la *top-up tax* venga attivata da altre giurisdizioni.

Attraverso questo meccanismo, gli Stati colmano gli eventuali *gap* tassando la parte degli *undertaxed profits* con una forma di imposizione domestica aggiuntiva e limitando, al contempo, la traslazione dei diritti impositivi verso lo Stato dell'entità capogruppo. L'introduzione della QDMTT ha inciso in maniera sostanziale sull'architettura originaria del *Pillar two*, concepita come un meccanismo di riequilibrio essenzialmente transnazionale, fondato sull'applicazione progressiva della IIR e, in via residuale, della UTPR. Con la QDMTT si assiste, invece, a una parziale "ri-nazionalizzazione": gli Stati riacquisiscono un ruolo attivo e prioritario nella gestione domestica della *minimum tax*, potendo intervenire direttamente per colmare i differenziali di tassazione maturati nel proprio territorio.

Il rischio che emerge, sotto il profilo sistematico, è che qualora una UPE sia localizzata in Italia e la sua controllata estera sia invece situata in una giurisdizione a bassa fiscalità che abbia introdotto una QDMTT, l'applicazione della *domestic minimum tax* da parte di quest'ultima finisca per neutralizzare l'ordine di priorità stabilito dalle *GloBE Rules*, precludendo, di fatto, l'attivazione della CFC nel nostro ordinamento. Una possibile soluzione a tale criticità sarebbe potuta consistere nel riconoscere, in sede di applicazione delle *CFC rules*, la possibilità di computare tra le imposte accreditabili non soltanto le imposte sui redditi corrisposte dalla società controllata ma anche il riconoscimento di un credito d'imposta²⁰⁴ per l'eventuale QDMTT assolta nella giurisdizione della controllata, in ragione della sua natura addizionale di *corporate tax*. Tuttavia, tale riconoscimento di un credito in capo all'entità controllante avrebbe determinato, però, una riduzione delle imposte dovute sui redditi imputati per trasparenza per effetto della disciplina CFC.

L'impostazione generale del *Pillar Two* prevede che le imposte corrisposte sui redditi imputati ai sensi della disciplina CFC siano suscettibili di *push-down*, vale a dire

²⁰⁴ In tali ipotesi, "assumendo la sussistenza delle altre condizioni previste per ricadere nella normativa CFC, sarebbe comunque auspicabile che la norma in oggetto chiarisca che alla controllante residente, a cui viene imputato per trasparenza il reddito della controllata CFC, sia riconosciuto un credito di imposta per la QDMTT pagata nella giurisdizione di appartenenza di quest'ultima. In questo modo, infatti, sarebbe veramente rispettata la rule of order poiché si garantirebbe la previa applicazione della QDMTT rispetto a regime CFC e in aggiunta, si eviterebbero rischi di doppia imposizione economica sugli utili della controllata estera". In tema, si veda MAZZOTTI G., ANTINUCCI B., *Verso nuove CFC rules: i gruppi multinazionali nell'attuazione della riforma fiscale*, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2023/11/2023-Mazzotti-Antinucci-CFC-riforma-fiscale.pdf>; (ultimo accesso marzo 2024); MARINELLO A., *Sovranità dello Stato e Global Minimum Tax*, Pacini, 2023, p. 300 ss.

che tali imposte vengano attribuite - in modo figurativo - alla giurisdizione in cui è localizzata la società estera controllata, come se le avesse versate direttamente quella stessa controllata. Ne consegue che le imposte versate dalla società controllante in relazione ai redditi della CFC devono essere considerate, ai fini del calcolo dell'*effective tax rate* come imposte "proprie" della controllata estera. Una volta attribuite figurativamente alle imprese controllate estere, tali imposte non possono essere nuovamente computate dalla controllante nel calcolo dell'ETR della propria giurisdizione. La regola in questione rappresenta una deroga rispetto al meccanismo generale di allocazione delle imposte previsto dalla *global minimum tax*, nel caso di applicazione della normativa CFC, con la conseguenza che le *covered taxes* vengano attribuite non in capo alla società controllante che effettivamente versa le imposte sui redditi delle società controllata, bensì proprio in capo alla società controllata.²⁰⁵

Per quanto il meccanismo applicativo del *Pillar Two* preveda che la disciplina CFC operi su base bilaterale, ossia nei rapporti tra singola controllata e singola casa madre e che tale applicazione preceda la determinazione, ai fini GloBE, dell'*effective tax rate* complessivo delle *constituent entities* presenti in una giurisdizione, il riconoscimento *ex post* del credito per la QDMTT, dovuta sull'eventuale quota residua di *top-up tax*, comporta la necessità di un ricalcolo delle imposte dovute a titolo di CFC. Ciò produce un effetto di incremento dell'importo complessivo della *top-up tax* da prelevare con la QDMTT.²⁰⁶ Conseguentemente, si verifica un trasferimento del carico fiscale, con una riduzione delle imposte dovute in base alla disciplina CFC dall'entità controllante a favore di un incremento della QDMTT dovuta nella giurisdizione della società estera controllata, determinando così una sorta di squilibrio nel riparto delle entrate fiscali tra le due giurisdizioni coinvolte.

In tale prospettiva, l'OCSE è successivamente intervenuta con le *Administrative Guidance*²⁰⁷ che hanno affrontato alcune criticità e tematiche inizialmente non considerate, o non sufficientemente approfondite, relative al coordinamento tra la disciplina CFC e la QDMTT. Il documento interpretativo ha chiarito la necessità di

²⁰⁵ Sul tema, si veda VASI R., *Evoluzione della disciplina CFC e coordinamento con le GloBE Rules*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 1, 2025, p. 164 ss.

²⁰⁶ Sul progressivo azzeramento delle imposte dovute a titolo CFC a vantaggio della QDMTT, si rinvia a WARDELL-BURRUS H., *Should CFC Regimes Grant a Tax Credit for Qualified Domestic Minimum Top-up Taxes?* In *Tax Notes International*, giugno 2022; ASSONIME, Circolare n. 30/2022 – *Il complesso coordinamento tra Pillar 2 e le tax policy domestiche di attrazione degli investimenti, tra Qualified Domestic Income Tax e regimi CFC*, 2022, p. 42.

²⁰⁷ OECD (2023), *Tax challenges Arising from the Digitalisation of the Economy- Administrative Guidance on the Global anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, cap. 5, OECD Publishing, Paris, 2023.

riconoscere un ordine di priorità nella sequenza applicativa dei diversi strumenti impositivi, attribuendo alla QDMTT un ruolo preminente rispetto agli altri meccanismi di imposizione, inclusa la stessa disciplina CFC.

La questione era sorta poiché, ai fini del calcolo dell'ETR delle società costitutive e della conseguente determinazione della *top-up tax* (da recuperare attraverso la QDMTT, l'IIR e/o l'UTPR), le imposte versate in applicazione delle regole di CFC nei Paesi di residenza delle società controllanti (dirette e indirette) venivano inizialmente considerate come imposte proprie delle controllate, figurativamente imputate al numeratore del rapporto ETR. Tale approccio, tuttavia, comportava un effetto distorsivo: l'inclusione delle imposte CFC nel calcolo dell'ETR della controllata innalzava artificialmente il livello di tassazione effettiva della giurisdizione estera, riducendo o addirittura azzerando lo spazio per l'applicazione della QDMTT. In questo modo, l'intervento successivo dello Stato della controllata, attraverso la propria imposta minima domestica, risultava neutralizzato, con il conseguente svuotamento della funzione correttiva affidata alla QDMTT e il rischio di un'indebita concentrazione del potere impositivo in capo alle giurisdizioni delle Ultimate Parent Companies.

Le *Administrative Guidance*²⁰⁸ hanno quindi eliminato tale interferenza, precisando che il meccanismo di *push-down* delle CFC non trova applicazione ai fini del calcolo della *top-up tax* domestica. Il Paese della *constituent entity* conserva la priorità d'intervento a tutela della propria capacità a competere lealmente con *tax policy* coerenti e adeguate.²⁰⁹ In definitiva, la QDMTT si configura quale strumento principale volto ad assicurare il rispetto del livello minimo di tassazione del 15 per cento, assumendo una posizione di preminenza nell'ordine applicativo delle regole del *Pillar two*. La disciplina delle *Cfc*, per converso, viene progressivamente ricondotta a un ruolo sussidiario, trovando applicazione soltanto nei casi in cui la giurisdizione della controllata non abbia introdotto una QDMTT, non riuscendo, quindi, a garantire un livello di imposizione minima.

²⁰⁸ La distorsione è stata così eliminata e, in effetti, non avrebbe potuto essere altrimenti, poiché in caso contrario si sarebbe persa parte della centralità riservata alla QDMTT. In tema, v. PESIRI S., *Brevi riflessioni sulla nuova disciplina CFC e sull'interazione con le GloBE Rules*, in *Dir. prat. trib. int.*, fasc. n. 3, 2023.

²⁰⁹ L'istituto mantiene invece validità – nel senso che le CFC rules continueranno ad alimentare il *basket* delle *covered taxes* al numeratore del rapporto espressivo dell'ETR – ai fini del calcolo della *top up tax* (o della residua *top-up tax*) da recuperare con le regole IIR/UTPR in ipotesi di inesistenza o insufficienza della QDMTT. Cfr. Circolare ASSONIME, *Il “cigno nero” evocato nella nostra circolare è stato opportunamente rimosso dal PILLAR 2*, 7 febbraio 2023.

Tirando le fila del discorso, appare dunque ragionevole ritenere che la portata operativa delle Cfc risulterà significativamente ridimensionata nel nuovo quadro fiscale internazionale. Esse continueranno a svolgere un ruolo rilevante soltanto in via residuale, nei casi in cui permangano gli *undertaxed profits* e la giurisdizione della controllata non riesca, attraverso strumenti domestici equivalenti, a colmare il differenziale di tassazione. In tale prospettiva, il *Pillar two* non abroga né svuota la funzione antiabuso delle *Cfc rules* ma ne ridefinisce l'ambito, relegandole a meccanismo di chiusura del sistema piuttosto che a strumento primario di contrasto alla delocalizzazione artificiosa delle basi imponibili.

2. L'esperienza degli Stati Uniti d'America: tra innovazione fiscale e resistenze politiche

Volgendo lo sguardo oltreoceano, l'ordinamento tributario statunitense costituisce un osservatorio privilegiato per analizzare le dinamiche evolutive della fiscalità internazionale, in quanto tradizionalmente caratterizzato da una notevole capacità di prevedere i cambiamenti e da una marcata influenza sulle strategie fiscali globali. L'atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti della riforma fiscale promossa dall'OCSE e dal G20 costituisce un elemento decisivo per comprenderne la reale portata applicativa.

Con riferimento al *Pillar one*, volto a riallocare i diritti impositivi delle giurisdizioni a bassa fiscalità verso i Paesi nei quali viene effettivamente generato il valore, l'adesione ha coinvolto 138 giurisdizioni, le quali hanno concordato parametri comuni minimi globali per l'implementazione della riforma del Pilastro uno dell'OCSE. Tuttavia, la posizione statunitense rimane determinante. Le imprese multinazionali con sede negli Stati Uniti costituiscono una quota rilevante del perimetro soggettivo del Primo pilastro: si stima che esse rappresentino il 46 per cento dei gruppi interessati e circa il 58 per cento dei profitti che dovrebbe essere riallocati nei Paesi di mercato. Ne deriva che senza l'appoggio statunitense il numero delle multinazionali attratte dal *Pillar one* si ridurrebbe significativamente al 37 per cento e l'ammontare dei profitti da riallocare tramite l'*Amount A* scenderebbero a circa 38 milioni di euro. Nessun altro Paese può esercitare un'influenza comparabile sull'attuazione della riforma: le multinazionali cinesi rappresentano il 17 per cento dei gruppi inclusi e il 19 per cento dei profitti da riallocare, mentre il contributo del resto dell'Asia (Giappone, Corea del Sud e Hong Kong) si attesta al 9 per cento dei gruppi e all'8 per cento dei profitti. L'Unione europea, infine,

contribuisce soltanto per il 15 per cento dei gruppi e il 7 per cento dei profitti potenzialmente redistribuibili.²¹⁰ Questi dati evidenziano con chiarezza il ruolo assolutamente centrale – e, in larga misura, insostituibile – degli Stati Uniti. In assenza di un loro coinvolgimento, l’impatto redistributivo del Primo pilastro risulterebbe drasticamente ridimensionato, con una riduzione stimata a circa un terzo del gettito complessivo potenzialmente riallocabile. Tale circostanza evidenzia la centralità sistematica degli Stati Uniti nella definizione dell’equilibrio fiscale internazionale: nessun altro Paese, per peso economico e per il numero di imprese multinazionali di natura domestica, è in grado di esercitare un’influenza analoga.

Il *Pillar one* viene visto come un problema significativo dagli Stati Uniti perché ogni dollaro di imposta che le multinazionali pagano agli Stati-mercato in relazione ai nuovi diritti impositivi loro attribuiti, si traduce in un incremento dei crediti di imposta che quelle stesse multinazionali possono far valere per ridurre la loro esposizione alle imposte dovute negli USA e l’eventuale mancata adesione statunitense comprometterebbe l’efficacia redistributiva del progetto, traducendosi in una riforma “monca”, priva del contributo dell’attore che più di ogni altro ne condiziona la sostenibilità complessiva. In questa prospettiva va letta la posizione di distacco mantenuta dagli USA rispetto alle soluzioni proposte dal *Pillar One*, considerate lesive degli interessi delle imprese americane, poiché volto a riallocare parte delle basi imponibili delle multinazionali digitali nei Paesi in cui operano.

Considerato l’impatto del *Pillar one*, è soprattutto nell’ambito del *Pillar two* che gli Stati Uniti hanno sviluppato una risposta normativa più articolata. Tale atteggiamento riflette una strategia fiscale coerente con la tradizionale impostazione autonoma della politica tributaria statunitense, da sempre orientata a privilegiare riforme interne e unilaterali rispetto a soluzioni di coordinamento sovranazionale.

Per comprendere appieno la posizione odierna degli Stati Uniti nei confronti del *Pillar two*, è necessario guardare alle radici di tale impostazione. Negli ultimi anni, infatti, gli Stati Uniti hanno perseguito una linea di politica fiscale fortemente improntata alla difesa della sovranità impositiva nazionale, anticipando – attraverso interventi di diritto interno – molte delle dinamiche oggi formalizzate nelle GloBE Rules. In questa

²¹⁰ Per un’analisi approfondita, si rinvia a PARRINELLO Q., BARAKE M., POUHAËR E., *The Long Road to Pillar One Implementation: Impact of Global Minimum Thresholds for Key Countries on the Effective Implementation of the Reform*, EU Tax Observatory, 23 luglio 2023, https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2023/07/EUTO_Note_The-Long-Road-to-Pillar-One-Implementation_20230712.pdf

prospettiva, la riforma introdotta con il *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA) perseguita dall'amministrazione Trump ha rappresentato un intervento di portata sistematica, anticipando, seppur in chiave unilaterale, alcune delle logiche proprie del Secondo pilastro. L'obiettivo era quello di sostenere la competitività del sistema fiscale americano, rendendolo più attrattivo per gli investitori esteri e meno vulnerabile a fenomeni di elusione fiscale realizzati da imprese multinazionali a matrice statunitense. In particolare, la riforma ha perseguito un duplice scopo: da un lato, incentivare la produzione interna e gli investimenti sul territorio nazionale; dall'altro, garantire un livello minimo di tassazione sui redditi esteri.

Tra gli interventi principali, va segnalata la significativa riduzione dell'aliquota dell'imposta sui redditi societari – passata da un'aliquota piena del 35 per cento ad una più contenuta del 21 per cento – e accompagnata da un progressivo superamento del tradizionale principio di tassazione su base mondiale. In precedenza, infatti, gli Stati Uniti assoggettavano a tassazione piena i dividendi provenienti da società controllate estere con aliquota piena, con la possibilità di utilizzare un credito d'imposta per le imposte versate all'estero. La riforma fiscale statunitense mirava a rafforzare la competitività internazionale del sistema impositivo, attraverso la riduzione dell'aliquota sull'imposta societaria, al fine di incentivare la localizzazione degli investimenti produttivi all'interno del territorio nazionale e scoraggiare la prassi, fino ad allora diffusa, di mantenere gli utili presso società controllate estere. L'approccio previgente, basato sul principio della tassazione differita dei profitti esteri al momento del loro rimpatrio, finiva per favorire un indefinito rinvio dell'imposizione, con effetti distorsivi sull'allocazione efficiente delle risorse e sul comportamento fiscale delle multinazionali statunitensi.

Con l'entrata in vigore del *Tax Cuts and Jobs Act*, il sistema fiscale statunitense ha intrapreso un progressivo riassetto strutturale verso un modello di tassazione di tipo territoriale²¹¹ – sebbene non in senso pieno, bensì in forma “ibrida” o semi-territoriale - più coerente con le evoluzioni del contesto fiscale internazionale. Tale trasformazione rispondeva all'esigenza di allineare la disciplina domestica statunitense agli standard globali e, al contempo, di reagire alle crescenti critiche – ricevute da più parti, compresa

²¹¹ In base al previgente sistema di *worldwide taxation*, i cittadini statunitensi e le persone fisiche o giuridiche fiscalmente residenti negli Stati Uniti erano assoggettati a imposizione sui redditi ovunque prodotti, con tassazione immediata dei redditi di impresa realizzati direttamente all'estero e differita, invece, per quelli conseguiti tramite società estere (*Foreign Corporations – FC*), tassati solo al momento della distribuzione dei dividendi (c.d. *tax deferral*). Il passaggio introdotto con il *Tax Cuts and Jobs Act* ha quindi attenuato questo meccanismo, avviando il sistema verso una logica di tipo territoriale. Cfr. BURLINI G., *Tax Cuts and Jobs Act: la Riforma Trump*, in *dir. trib. inter. UE.*, 2019, p. 457 ss.

l'Unione europea – secondo cui il sistema fiscale statunitense favorirebbe fenomeni di concorrenza fiscale dannosa configurandosi, in alcuni casi, come un vero e proprio paradiso fiscale.²¹²

Le misure introdotte dal TCJA erano essenzialmente due: la prima misura, una *tool tax* (o *repatriation tax*) aveva l'obiettivo di garantire la tassazione degli utili detenuti all'estero dalle multinazionali statunitensi. Per evitare che il passaggio al nuovo sistema territoriale comportasse una sostanziale sterilizzazione del prelievo su tali profitti, spesso depositati presso controllate situate in giurisdizioni a bassa imposizione – il legislatore ha disposto l'applicazione un'imposta su tutti i redditi prodotti o accumulati all'estero fino al 2017 - indipendentemente dal loro effettivo rimpatrio - con aliquota differenziata del 15,5 o dell'8 per cento, a seconda che fossero detenuti sottoforma di cassa e simili. La seconda misura, destinata ad operare a regime, è rappresentata dal regime del *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI) che introduce un'imposizione minima effettiva sui redditi esteri delle società controllate da imprese statunitensi, con particolare riguardo a quelle derivanti da brevetti, marchi e diritti di proprietà intellettuale la cui elevata mobilità li rende particolarmente esposti a fenomeni di delocalizzazione artificiosa verso Paesi a fiscalità privilegiata.²¹³ Con il GILTI, il reddito estero derivante da immobilizzazioni immateriali quali brevetti, marchi e diritti d'autore – il *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI) - viene tassato di *default*, per trasparenza, nei confronti dei soci aventi una partecipazione qualificata in società estere; ciò presumendo che quel reddito sia stato prodotto all'estero e non negli Stati Uniti per effetto di una delocalizzazione abusiva sulle predette immobilizzazioni immateriali. Tale strumento (GILTI) rappresenta una misura di bilanciamento volta ad evitare che una parte significativa dei redditi rimanga allocata

²¹² Circa il 69 per cento dei profitti esteri delle multinazionali statunitensi si trovano in otto giurisdizioni di paradisi fiscali identificate come paradisi fiscali generalmente soggetti a imposte locali basse o nulle. In tema, si veda il Report del CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The Pillar 2 Global Minimum Tax: Implications for U.S. Tax policy*, 22 settembre 2023, reperibile al seguente indirizzo <https://www.congress.gov/crs-product/R47174> (ultimo accesso maggio 2024)

²¹³ Secondo FRANSONI, le modifiche introdotte dal TCJA mirano, tra le altre cose, a influenzare le strategie fiscali delle grandi imprese multinazionali, in particolare delle società attive nel settore digitale (*Over The Top Multinational Enterprises* – OTT MNEs), rendendo economicamente meno vantaggiose alcune tra le strutture di pianificazione fiscale più aggressive adottate in passato. Tra queste si annoverano meccanismi noti come *Double Irish with a Dutch Sandwich*, utilizzati da colossi come Google per ridurre drasticamente l'imposizione sui profitti. Pur essendo complesso valutare, dall'esterno, la reale efficacia di queste nuove misure nel modificare tali comportamenti, le previsioni dell'Amministrazione statunitense sono significative. Secondo le stime del *Committee on Ways and Means*, l'insieme delle nuove disposizioni comporterebbe una perdita di gettito pari a circa 220 miliardi di dollari in dieci anni, a causa dell'esclusione dalla tassazione dei dividendi esteri, ma al contempo un incremento stimato in circa 500 miliardi di dollari, derivante dall'introduzione delle misure compensative, come la *toll tax* e il regime GILTI. In tema, v. FRANSONI G., *La riforma fiscale di Trump i suoi effetti sulla tassazione internazionale sul web tax*, in *Riv. dir. trib. online*, 17 novembre 2017.

all'estero presso le società controllate non residenti, scontando una tassazione più favorevole.²¹⁴ In tale prospettiva, il GILTI costituisce, dunque, il fulcro della nuova strategia fiscale in materia di redditi esteri, configurandosi come una “*minimum tax domestica*” statunitense che, di fatto, anticipa la logica sottesa al *Pillar two* dell'OCSE.

Il presupposto alla base del regime GILTI si fonda sull'assunto che gli extra-profitti conseguiti all'estero da una società controllata di una multinazionale statunitense debbano essere assoggettati a imposizione negli Stati Uniti, nella misura in cui eccedano un margine di redditività considerato ordinario – denominato *Net Deemed Tangible Income Return*²¹⁵ - che rappresenta la soglia minima di profitto “normale”, calcolata in funzione del valore degli investimenti materiali impiegati nell'attività d'impresa (c.d. *Qualified business asset investment - QBAI*).²¹⁶ Di conseguenza, tutti i profitti eccedenti tale soglia – anche se originati da beni materiali - vengono considerati come *Global intangible low tax income* (GILTI) e, in quanto tali, inclusi nel reddito imponibile della società madre statunitense. Va sottolineato che il riferimento agli “*intangibles*” non limita l'ambito applicativo del GILTI ai soli redditi derivanti da beni immateriali: anche i redditi derivanti da investimenti in *asset* materiali possono rientrare nell'imponibile, nella misura in cui eccedano la soglia esente (*net deemed tangible income return*).

Una volta determinato, il reddito GILTI è incluso nel reddito imponibile della società madre statunitense, tenendo però conto di tutte le sue controllate estere (CFC)²¹⁷, escluso quello eventualmente già tassato attraverso la CFC USA (il Subpart-F²¹⁸), per la

²¹⁴ Cfr. AVI-YONAH R.S., *The International Provisions of the TCJA: Six Results After Six Months*, in *Law & Economics Working Papers*, University of Michigan Law School, 2018, p. 3 ss. L'A. osserva che il principale effetto del *Tax Cuts and Jobs Act* nel contesto della tassazione internazionale non è stato quello di introdurre un vero regime territoriale, bensì di configurare un sistema di tassazione mondiale senza differimento, nel quale i redditi esteri delle controllate restano attratti a imposizione negli Stati Uniti, sebbene a un'aliquota ridotta, mediante il meccanismo del *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI).

²¹⁵ Nel regime GILTI, la quota di reddito esente è determinata assumendo, per ciascuna CFC, un rendimento teorico del 10 per cento del *Qualified Business Asset Investment* (QBAI), al netto degli interessi passivi rilevanti. Tale rendimento presunto, denominato *Net Deemed Tangible Income Return* (NDTIR) viene sottratto al reddito complessivo e solo la parte residua, limitatamente alle entità in utile, concorre alla determinazione del GILTI complessivo. Cfr. HERZFELD M., *Can GILTI + BEAT = GLOBE*, Intertax, 2019, vol. 47, Issue 5, p. 504-513.

²¹⁶ A sua volta, il *Qualified Business Asset Investment* (QBAI) è costituito da tutti gli *assets* utilizzati dal contribuente nell'esercizio della propria attività di impresa che risultano ammortizzabili sulla base della normativa fiscale statunitense. Per ulteriori approfondimenti, si veda MATTIA S., *Stati Uniti: un primo bilancio sulla riforma fiscale in vigore nel 2018*, in *Il Fisco*, fasc. n. 40, 2018, p. 3858 ss.

²¹⁷ L'importo è pertanto determinato complessivamente, ricostruendo il reddito globale di tutte le CFC facenti capo alla società controllante. Quest'ultima gode tuttavia di una deduzione: del 50 per cento per gli anni fiscali successivi al 31 dicembre 2017 e del 37,5 per cento per gli anni successivi al 31 dicembre 2026. Cfr. *Guidance Related to Section 951A (Global Intangible Low-Taxed Income) – IRS*, pp. 6-7.

²¹⁸ Gli Stati Uniti, per primi nel panorama internazionale, hanno introdotto sin dagli anni Sessanta una normativa CFC applicabile alle società controllate estere con lo scopo iniziale di contrastare il differimento - a volte indeterminato - della tassazione (*inappropriate tax deferral*). La norma principale è

parte di esso che eccede il 10 per cento²¹⁹ del valore degli investimenti in immobilizzazioni materiali. Il risultato ottenuto è, quindi, ridotto forfetariamente del 50 per cento, in quanto tale reddito è considerato destinato ad essere distribuito sotto forma di dividendi, e quindi tassato anche nei confronti dei soci. Le imposte eventualmente già pagate all'estero dalle società controllate sul GILTI sono, poi, detraibili dall'imposta statunitense con il riconoscimento di un credito d'imposta (*foreign tax credit*) nella misura dell'80 per cento. Inoltre, essendo il credito d'imposta calcolato su base aggregata, un eventuale eccesso di credito d'imposta maturato da una società controllata può compensare l'imposta dovuta sul GILTI da parte di un'altra controllata del gruppo.²²⁰

Si può agevolmente dedurre che il meccanismo di imposizione previsto dal GILTI estenda la portata della leva fiscale statunitense anche su una materia imponibile che, benché sottoposta a tassazione in un altro Paese, sia riconducibile ad entità controllata da una multinazionale fiscalmente residente negli USA. Tali redditi, se riferibili a società facenti parte del gruppo multinazionale con residenza fiscale negli Stati Uniti, rientrano nel perimetro della base imponibile Usa. La nozione di *Global Intangible Low-Taxed Income* evidenzia come lo strumento sia volto a tassare il sovra-profitto generato principalmente attraverso l'utilizzo dei beni immateriali, assoggettandolo ad una

stata codificata nell'*Internal Revenue Code*, della sezione Subpart F. Cfr. *US Code – Title 26 Internal Revenue Code – Subtitle A, Income Taxes – Chapter 1. NORMAL TAXES AND SURTAXES – Subchapter N. Tax Based on Income from Sources Within or Without the United States – Part III. INCOME FROM SOURCES WITHOUT THE UNITED STATES – Subpart F. Controlled Foreign Corporations.*

²¹⁹ Il *carve-out* del 10 per cento è stato introdotto per escludere una parte del reddito che proviene da attività con beni tangibili. Questo meccanismo consente alle imprese di non assoggettare ad imposizione i redditi che derivano da una effettiva attività produttiva.

²²⁰ Il regime GILTI introduce un meccanismo di tassazione minima sui redditi esteri delle società controllate da gruppi multinazionali statunitensi. Esso prevede che i profitti generati all'estero siano soggetti a un'imposizione del 10,5 per cento, destinata a salire al 13,125 per cento a partire dal 2026. La base imponibile viene calcolata al netto di una deduzione pari al 10 per cento del valore contabile degli *asset* materiali impiegati all'estero, che funge da soglia di rendimento "normale" non soggetta a imposizione immediata. I redditi eccedenti tale rendimento sono tassati annualmente, anche in assenza di distribuzione, anticipando dunque la tassazione rispetto a un sistema di tipo tradizionale che interviene solo al momento del rimpatrio. Questo modello configura una forma di tassazione mondiale, con un'aliquota ridotta, sugli utili delle società controllate dalle multinazionali americane. Il calcolo del GILTI è su base aggregata, ossia sul totale dei redditi all'estero e non su un'analisi *country-by-country*. È inoltre previsto un credito pari all'80 per cento delle imposte assolte nei Paesi esteri: pertanto, se l'aliquota effettiva estera raggiunge almeno il 13,125 per cento, nessuna ulteriore imposta è dovuta negli Stati Uniti. Il sistema GILTI può essere interpretato come una sorta di CFC "potenziata", che assicura un'imposizione minima globale uniforme, indipendentemente dal luogo in cui il reddito è effettivamente localizzato. In questi termini, v. MARINELLO A., *Sovranità dello stato e global minimum tax*, Pacini giuridica, 2023, p. 222 ss.

minimum tax statunitense. L'aliquota effettiva applicabile al GILTI è pari al 10,5 per cento²²¹, ovvero metà dell'aliquota interna dell'imposta sulle società²²².

Tenendo conto della struttura complessiva del sistema, il GILTI rappresenta una deroga al principio generale secondo cui i redditi conseguiti dalle *subsidiaries* di un gruppo U.S. sono imponibili negli Stati Uniti solo in caso di distribuzione di dividendi o qualora ricadano nel regime CFC. Vi sono però alcuni aspetti rilevanti che meritano attenzione. In primo luogo, la base imponibile GILTI viene calcolata su base aggregata, computando i valori di tutte le controllate estere facenti parte del gruppo su base mondiale e non attraverso una quantificazione separata per singola società; ciò comporta la possibilità di operare compensazioni tra risultati positivi e negativi delle diverse entità che costituiscono il gruppo, destinati a confluire in un'unica base imponibile consolidata.

In secondo luogo, rispetto alle tradizionali CFC *rules*, il GILTI si applica a tutte le entità controllate estere, indipendentemente dallo Stato di incorporazione. Non è richiesto un criterio di accesso esplicito fondato sul basso livello di tassazione nella giurisdizione estera, come invece accade per le *Cfc rules*. Tuttavia, il livello di imposizione effettiva nella giurisdizione estera rimane un elemento centrale, in quanto solo i redditi assoggettati a un'aliquota effettiva inferiore al 13,125 per cento, su base aggregata e al netto delle deduzioni previste, comportano una maggiore imposizione in capo alla società madre statunitense.²²³

Si tratta, evidentemente, di uno strumento concettualmente affine alla *global minimum tax* ma il meccanismo di tassazione del regime GILTI presenta una marcata finalità antielusiva: mira a colpire negli Stati Uniti gli *extra* profitti imputabili ai diritti di proprietà intellettuale. In altri termini, il GILTI consente di attrarre a tassazione negli Stati Uniti una quota dei redditi formalmente prodotti all'estero, in quanto tali proventi sono

²²¹ Calcolato come il rapporto tra l'aliquota effettiva di tassazione del 10,5 per cento e la quota di crediti per le imposte pagate all'estero pari all'80 per cento. Pertanto, l'imposta del 10,5 per cento si applica al reddito guadagnato in giurisdizioni inferiori al 13,125% (0,105/0,8). Cfr. Report del CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The Pillar 2 Global Minimum Tax: Implications for U.S. Tax policy*, 22 settembre 2023, p. 10.

²²² L'aliquota effettiva di tassazione è il 10,5 per cento è ottenuta in quanto, nel calcolo, è concessa una deduzione/riduzione del 50 per cento rispetto al reddito GILTI complessivo (fino al 2025) e successivamente al 37,5 per cento a partire dal 2026, con un conseguente aumento dell'aliquota effettiva ad un valore che varia tra il 10,5 per cento (fino al 2025) e al 13,125 per cento (a partire dal 2026). Per ulteriori approfondimenti, si veda BURLINI G., *Tax Cuts and Jobs Act: la Riforma Trump*, in *Dir. trib. int. UE.*, 2019, p. 457 ss.

²²³ "High-taxed income is defined in the Internal Revenue Code as income subject to an effective foreign tax rate greater than 90% of the maximum US corporate tax rate, currently equal to 18.5%". Cfr. HERZFELD M., *Can GILTI+BEAT=GLOBE?* cit., 508.

ritenuti, sotto il profilo sostanziale, riconducibili alla giurisdizione fiscale statunitense in ragione dello sfruttamento di asset immateriali ivi localizzati.

Un secondo intervento di rilievo introdotto dalla riforma fiscale statunitense della U.S. Tax Reform del 2017 è rappresentato dall'introduzione di una *Base Erosion Anti-abuse Tax* (c.d. BEAT), disciplinata dalla sezione 59A dell'*Internal Revenue Code*. Si tratta di una misura antielusiva concepita come strumento di contrasto alle strategie di pianificazione fiscale aggressiva. Tale misura si configura come un meccanismo di imposizione minima alternativa, destinato a colpire le società residenti negli Stati Uniti che effettuano deduzioni fiscali a fronte di pagamenti infragruppo verso società affiliate estere (c.d. *base erosion payments*).²²⁴ In particolare, rientrano nel campo applicativo della BEAT i corrispettivi versati a consociate estere per servizi *intercompany* caratterizzati dall'applicazione di un *mark-up*, ovvero di un margine di profitto aggiunto al costo effettivo del servizio reso. Questo "ricarico", sebbene fisiologico in operazioni tra soggetti indipendenti, può assumere rilievo critico nelle relazioni infragruppo, poiché funzionale per trasferire i profitti verso giurisdizioni a fiscalità più favorevole. Oltre ai servizi con *mark-up*, sono inclusi anche i pagamenti per l'utilizzo dei beni immateriali (come marchi, brevetti e diritti d'autore), l'acquisto di beni ammortizzabili, nonché l'acquisto di merci da affiliate che abbiano trasferito la propria residenza fiscale all'estero. Tuttavia, la normativa esclude dal perimetro della BEAT alcune categorie di operazioni: in particolare, i pagamenti che, in assenza di una Convenzione contro le doppie imposizioni, sarebbero comunque soggetti a ritenuta alla fonte negli Stati Uniti, i corrispettivi per servizi resi senza *mark-up*, nonché i costi legati all'acquisto di beni destinati alla rivendita.

Il reddito da sottoporre a BEAT è determinato assumendo come base imponibile l'ammontare di reddito che la società statunitense avrebbe dichiarato se non avesse portato in deduzione l'ammontare dei pagamenti infragruppo effettuati. In altri termini, si determina quale sarebbe stato il reddito della società statunitense se tali deduzioni non fossero state operate. La BEAT costituisce anch'essa una sorta di *minimum tax* a carico delle entità residenti che nel triennio precedente abbiano conseguito, su base consolidata, una media di proventi lordi annuali non inferiore a 500 milioni di dollari e che abbiano effettuato pagamenti deducibili verso affiliate estere pari almeno al 3 per cento delle deduzioni complessive.

²²⁴ Per un'illustrazione dettagliata del meccanismo applicativo, si veda MATTIA S., *Stati Uniti: un primo bilancio sulla riforma fiscale in vigore nel 2018*, in *Il Fisco*, 40, 2018, p. 3858 ss.

Rispetto al regime GILTI, la BEAT opera con un approccio speculare: mentre il primo impone una *minimum tax* alle società residenti per i redditi prodotti all'estero, la seconda misura opera in maniera inversa garantendo che il reddito di fonte nazionale delle società residenti negli Stati Uniti sia sottoposto ad un livello minimo di tassazione. A differenza del GILTI, l'intero *set* di regole che disciplina la BEAT è fondamentalmente nuovo e diverso da qualsiasi strumento preesistente nell'*Internal Revenue Code 59A*.

Su questo scenario si innestano le proposte avanzate nel piano di riforma fiscale dell'Amministrazione Biden in tema di riforma dell'imposizione societaria.²²⁵ Il *Biden Plan* ha proposto di innalzare l'aliquota delle imposte sui redditi delle società di capitali di maggiori dimensioni dal 21 al 28 per cento, in controtendenza rispetto alla riduzione varata dall'Amministrazione Trump nel 2017. Tuttavia, la novità più rilevante introdotta dall'Amministrazione Biden non risiede tanto nel profilo interno, quanto nella rinnovata apertura verso un coordinamento internazionale delle politiche fiscali. Gli Stati Uniti, che già con il *Tax Cuts and Jobs Act* avevano anticipato molte delle logiche del *Pillar Two* attraverso il meccanismo del GILTI, hanno infatti assunto una posizione proattiva nel processo negoziale condotto in sede OCSE e G20, sostenendo l'introduzione di un livello minimo globale di tassazione sui profitti delle imprese multinazionali. Tale approccio, maturato nel 2021 sotto la guida del Presidente Biden e del Segretario al Tesoro Janet Yellen, ha segnato un punto di svolta: per la prima volta Washington ha abbandonato la tradizionale postura difensiva, promuovendo un quadro multilaterale di regole comuni volto a contrastare la competizione fiscale dannosa e a rafforzare la stabilità del sistema tributario internazionale. Da qui la necessità di un accordo internazionale, *in primis* con i Paesi dell'Unione europea ma più in generale con i Paesi OCSE che stabilisca un'aliquota minima di tassazione sul reddito globale delle imprese, così che le imprese a vocazione internazionale non abbiano più convenienza a utilizzare i paradisi fiscali e paghino finalmente la giusta quota di imposte su tutti i loro profitti, anche quelli "*shiftati*" in Paesi a fiscalità privilegiata. In questo modo si livellerebbe finalmente il campo da gioco sul quale si muovono le società multinazionali e ai singoli Paesi non sarebbe più possibile ottenere un vantaggio competitivo tagliando le aliquote dell'imposta societaria; inoltre, si ripristinerebbero le condizioni di maggiore parità, sotto il profilo del trattamento fiscale, tra società nazionali e società multinazionali.

²²⁵ In argomento, si vedano le considerazioni di SUCCIO R., *Note minime di sintesi su alcuni aspetti tributari dell'American Jobs Plan*, in *Riv. Dir. Trib. online*, 4 ottobre 2021.

Le misure previste nelle *Model Rules* mirano, infatti, ad attribuire rilevanza al reddito del gruppo multinazionale, assicurando che esso sopporti un carico fiscale ritenuto congruo e puramente giustificabile in ciascuno Stato. Soprattutto la dottrina statunitense stigmatizza questa scelta selettiva osservando che si tratta di una mossa populista per mascherare il fallimento del progetto BEPS nel disegno di un regime fiscale internazionale più equo e legittimo. Il *Pillar Two* si focalizza sulla proposta di introdurre un livello minimo effettivo di tassazione sulle multinazionali; livello minimo concordato tra i grandi Paesi “ricchi” che ciascun ordinamento dovrebbe comunque chiedere alle proprie imprese anche sui profitti esteri, evitando così che queste possano essere attratte dalle “sirene fiscali” dei paradisi fiscali e dai Paesi a più bassa fiscalità, spostandovi i loro profitti.²²⁶ Il Secondo Pilastro prevede, in particolare, una sorta di tassazione compensativa nel Paese di residenza della capogruppo per i proventi provenienti da Paesi che abbiano applicato un’aliquota inferiore alla suddetta *minimum tax*. L’imposta pagata nel Paese di produzione del reddito darebbe luogo solo a un credito d’imposta (*foreign tax credit*) da scomputare dalla *minimum tax* dovuta, con la conseguenza di rendere inutile lo spostamento dei profitti in qualche Paese a bassa tassazione, premiando il Paese in cui è collocata la capogruppo. In questa prospettiva, la definizione e l’implementazione di un’aliquota minima effettiva sui profitti delle multinazionali assume un’importanza cruciale, specie alla luce del ruolo dominante delle imprese statunitensi nel panorama economico globale. Questa soluzione, apparentemente molto semplice, in realtà potrebbe affrontare efficacemente il tema dell’elusione fiscale concessa dalle asimmetrie tra ordinamenti: e non è un caso che sia proprio questa soluzione a sollevare una maggiore preoccupazione e opposizione da parte delle multinazionali.

Dal punto di vista pratico, il *Pillar II* induce gli Stati le cui società scontano un *effective tax rate* a rischio ad introdurre una propria *qualified domestic minimum top-up tax* per evitare che gli altri Stati, con la IIR o l’UTPR, tassino gli utili generati sul proprio territorio. L’introduzione di una QDMTT determinerebbe verosimilmente un aumento della pressione fiscale subita dai gruppi statunitensi negli Stati in cui insediano le proprie controllate o stabili organizzazioni a cui, però, non corrisponderebbe un aumento delle entrate tributarie a favore del fisco USA²²⁷, stante il correlato aumento dei crediti di

²²⁶ Per le implicazioni di tale proposta v. CARPENTIERI L., *La proposta fiscale dell’Amministrazione Biden e l’ambizione di cambiare le regole di gioco: sarà davvero il tramonto del profit shifting delle multinazionali?* In *Riv. Tel. Dir. trib.*, 14 maggio 2021.

²²⁷ “The Joint Committee on Taxation (JCT) has estimated that the United States could lose \$175 billion in revenue nine years if the countries that have already taken steps to enact Pillar 2 do so. This

imposta che i suddetti gruppi avrebbero il diritto di esercitare per effetto della tassazione del GILTI. L'effetto è che le multinazionali USA non solo si troverebbero pregiudicati dal Secondo pilastro ma il loro sacrificio andrebbe a vantaggio delle casse erariali degli altri Stati²²⁸.

Inoltre, un secondo elemento di preoccupazione per il legislatore statunitense riguarda la possibile perdita di margini di autonomia nella definizione del sistema degli incentivi fiscali, da sempre considerato uno strumento strategico di politica economica. Gli Stati Uniti, infatti, fanno largo uso di crediti di imposta selettivi per promuovere investimenti in settori ritenuti strategici per la competitività nazionale. L'introduzione di un'imposizione minima globale al 15 per cento, tuttavia, rischia di neutralizzare almeno in parte l'efficacia di tali misure, riducendone l'attrattiva per le imprese beneficiarie. La questione non si limita alla tassazione dei redditi prodotti all'estero dalle imprese statunitensi – un maggior prelievo da parte delle giurisdizioni estere ridurrebbe la base imponibile residua soggetta al GILTI e, conseguentemente, le entrate federali – ma investe anche i redditi generati sul territorio statunitense. L'obbligo di garantire una tassazione effettiva non inferiore al 15 per cento potrebbe avere effetti distorsivi anche in Paesi, come gli Stati Uniti, che già applicano aliquote nominali ben superiori a tale soglia (attualmente pari al 21 per cento). Infatti, la concessione di incentivi fiscali che abbattano l'aliquota effettiva al di sotto del livello minimo globale potrebbe essere vanificata dall'applicazione della *top-up tax* da parte di altri Stati, rendendo tali agevolazioni meno efficaci e limitando, di fatto, la libertà degli Stati Uniti di perseguire determinati obiettivi di politica industriale tramite leve fiscali.

L'ambito di applicazione delle *GloBE Rules* ha una portata più ampia rispetto al regime GILTI che si concentra principalmente sulla tassazione delle multinazionali statunitensi che operano all'estero. Una caratteristica di tensione intrinseca tra il regime statunitense GILTI e *GloBE Rules* riguarda la coesistenza tra l'esclusione del reddito basato sulla sostanza (*Substance-based income exclusion* - SBIE) prevista dalle *GloBE*

revenue loss is due to the loss of revenue on foreign source income of the U.S. multinationals if the localities adopt a QDMTT or countries in the chain of ownership enact an IIR". Cfr. Report of CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *International tax Proposals Addressing Profit Shifting: Pillars 1 and 2*, 31 gennaio 2024, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.congress.gov/crs-product/IF11874> (ultimo accesso febbraio 2024).

²²⁸ A ben vedere infatti la circostanza che l'aumento della pressione fiscale su certe multinazionali USA possa andare a favore del QDMTT e non del GILTI dimostra che quest'ultimo mette "a sistema" legittimandolo, almeno in parte, l'uso dei regimi privilegiati che il Pillar 2 mira invece ad eliminare. Per un'illustrazione dettagliata si veda LAROMA JEZZI P., *La posizione USA sui Pillar: il bacio della morte?* *Giur. Imp.*, 2, 2023, p. 115 ss.

Rules – che mira a non penalizzare gli investimenti reali e sostanziali nelle diverse giurisdizioni – e il trattamento fiscale previsto dal GILTI che, invece, può applicare una tassazione anche in presenza di attività sostanziali. Le GloBE Rules favoriscono, quindi, le attività commerciali caratterizzate da un’alta intensità di manodopera a discapito delle attività commerciali caratterizzate da *intangibles*, proprie delle multinazionali statunitensi.²²⁹

L’accordo tra Stati Uniti e Paesi OCSE sull’aliquota minima di tassazione dei redditi d’impresa potrebbe effettivamente rappresentare il primo passo per riformulare le regole di fiscalità internazionale. Tuttavia, occorre considerare che l’introduzione di una *minimum corporate tax* sul reddito globale comporta la necessità di risolvere preliminarmente questioni tecniche piuttosto complesse.²³⁰ Anche qualora il *Pillar two* determinasse un concreto aumento del gettito fiscale per gli Stati Uniti²³¹, ciò non garantirebbe comunque una contropartita sufficiente a compensare gli effetti negativi sulla competitività delle imprese statunitensi; il che spiega il rischio, ad oggi molto alto, che il *Pillar two* non ottenga l’adesione dello Stato che, più di ogni altro, ha creato le principali premesse per la sua ideazione.

Tra le diverse proposte avanzate per conformare il sistema fiscale statunitense alle norme previste dal *Pillar Two* vi sono alcune revisioni - attuate dall’Amministrazione Biden e dai democratici del Congresso - del meccanismo di calcolo del reddito sottoposto al GILTI nel *Build Back Better Act*.²³² Le modifiche proposte nel BBBA avvicineranno le regole GILTI al Pillar 2, con un’applicazione in via autonoma e separata per ogni luogo di produzione del reddito stesso (*country-by country basis*) e il passaggio da un’aliquota del 10,5 al 15,015 per cento. La proposta Biden aderisce alle soluzioni multilaterali delle

²²⁹ Per un inquadramento generale, si veda HERZFELD M., *Pillar 2 and GILTI: Coexistence, Conformity or Fracture?* in *Annotations on the OECD Global Anti-Base Erosion*, (a cura di) GRILLI S., WEBER D., Wolters Kluwer, 2024.

²³⁰ Cfr. CARPENTIERI L., *La proposta fiscale dell’Amministrazione Biden e l’ambizione di cambiare le regole del gioco: sarà davvero il tramonto del profit shifting delle multinazionali?* In *Riv. Dir. Trib. online*, 14 maggio 2021.

²³¹ Cfr. Report del CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The Pillar 2 Global minimum tax: Implications for the U.S. Tax Policy*, 21 luglio 2023.

²³² Il *Build Back Better Act* (BBBA), passato al Congresso il 19 novembre 2021, è un ambizioso pacchetto di riforme economiche proposto sotto la presidenza di Joe Biden. Nel contesto internazionale, il BBBA ha avuto implicazioni per la politica fiscale statunitense, inclusa la posizione degli USA nei confronti dell’accordo fiscale globale sotto l’egida dell’OCSE. Sebbene il BBBA non fosse direttamente legato al Pillar 2, i cambiamenti effettuati al regime GILTI erano intesi allineare il regime GILTI al Pillar 2. Per un’illustrazione dettagliata, si veda LAROMA JEZZI P., *La posizione USA sui Pillar: il bacio della morte?* in *Giur. Imp.*, 2, 2023, p. 115 ss.

imprese multinazionali e ai lavori dell'OCSE nell'ambito del progetto BEPS; progetto che, in passato, ha incontrato l'opposizione dell'Amministrazione Trump.

Il Congresso, all'interno dell'*Inflation Reduction Act* (IRA) del 2022 ha previsto una nuova *Corporate Alternative Minimum Tax* (CAMT). La CAMT prevede un'aliquota pari al 15 per cento sul reddito contabile consolidato delle multinazionali statunitensi con profitti annui superiori a un miliardo di dollari. Quest'ultima si configura come una forma di imposizione residuale, attivandosi quando il suo importo sia superiore a quello dell'imposta astrattamente dovuta secondo le regole ordinarie; il che, ovviamente, presuppone proprio che tali regole ordinarie possano condurre a un prelievo effettivo inferiore al 15 per cento

Sebbene la CAMT e il *Pillar two* condividano l'aliquota pari al 15 per cento, le differenze tra CAMT e *global minimum tax* sono strutturali: la CAMT è una *minimum tax* sul reddito globale consolidato del gruppo, calcolato secondo i principi contabili (U.S. GAAP), mentre il *Pillar two* prevede un'imposizione minima in ogni Stato o territorio in cui i gruppi multinazionali abbiano società-figlie o stabili organizzazioni, seguendo un approccio (*country by country*) e utilizzando una nozione diversa di base imponibile (il c.d. GloBE income) che tiene conto di variazioni e aggiustamenti specifici. Anche i criteri di inclusione del perimetro applicativo sono differenti: il Secondo pilastro fa riferimento ai gruppi con una soglia di 750 milioni di euro di fatturato annuo consolidato, mentre la CAMT, invece, utilizza una soglia basata sul reddito contabile medio degli ultimi tre esercizi, rendendo il suo ambito applicativo potenzialmente più ristretto.

In definitiva, la reazione statunitense al progetto del Secondo pilastro rivela l'ambivalenza di una potenza economica che, pur sostenendo formalmente la necessità di una maggiore cooperazione fiscale internazionale, continua a privilegiare strumenti interni funzionali alla tutela della propria base imponibile. La CAMT, in questo senso, rappresenta un tentativo di neutralizzare gli effetti redistributivi del nuovo ordine fiscale globale piuttosto che una reale apertura verso un modello di tassazione condiviso. Tale impostazione conferma come il successo della *global minimum tax* dipenda non solo dalla complessità tecnica delle regole, ma anche dalla disponibilità politica delle grandi economie a rinunciare a porzioni della propria sovranità impositiva.

3. Percorsi evolutivi e sfide internazionali nell'implementazione della *global minimum tax*

Il percorso di adozione della *global minimum tax* ha mostrato fin da subito la difficoltà di conciliare il coordinamento fiscale internazionale con la volontà degli Stati di preservare margini di autonomia nella definizione delle proprie politiche fiscali. Non sorprende che la trattativa sia stata caratterizzata da un elevato grado di complessità, sfociando in soluzioni di compromesso che hanno previsto, tra l'altro, l'introduzione di meccanismi transitori e clausole di flessibilità, funzionali a garantire una più ampia adesione al nuovo assetto.

Fin dalle fasi iniziali del progetto, l'attenzione degli attori istituzionali non si è concentrata unicamente sugli equilibri politici e negoziali ma anche, e soprattutto, sugli aspetti tecnici e operativi della riforma,²³³ sottolineando la centralità della componente tecnica e prevedendo un esplicito piano dettagliato di attuazione, concepito per orientare i legislatori nazionali nel processo di recepimento delle nuove disposizioni. Pur trattandosi di uno strumento non vincolante, tale piano ha fornito una cornice temporale e metodologica di riferimento per l'integrazione della soluzione a due Pilastri negli ordinamenti interni.

L'accordo sulla *global minimum tax* è il risultato di un compromesso faticoso: il caso dell'Irlanda che ha accettato di aderire all'intesa solo dopo aver ottenuto di fissare la soglia minima di tassazione esattamente al 15 per cento, rappresenta un esempio emblematico della logica di mediazione che ha caratterizzato l'intero processo negoziale.

Sebbene non siano mancati tentativi di ostruzionismo e resistenze iniziali, l'importanza della riforma ha progressivamente convinto alcune tra le principali economie avanzate della necessità di procedere lungo la strada indicata dalla riforma fiscale internazionale con impegno concreto. In ambito europeo, tale convergenza di intenti ha trovato espressione nella riunione dell'Ecofin, prevista poco prima del Consiglio Europeo, che tra le priorità, aveva proprio la definizione di un'intesa sulla tassazione minima delle multinazionali, in linea con gli impegni presi a livello politico dal G20 e dall'OCSE.

²³³ Cfr. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, *Statement on a Two-pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from Digitalisation*, 8 ottobre 2021, con include il *Detailed Implementation Plan* contenente la *roadmap* tecnica per l'attuazione coordinata delle misure previste.

Nelle fasi iniziali del negoziato, quattro Paesi - Estonia, Malta, Polonia e Svezia - avevano espresso riserve sull'accordo, ritenendo eccessivamente ristrette le tempistiche di attuazione proposte. Nel corso del 2022, tali posizioni si sono progressivamente ricomposte, fino a lasciare isolata la Polonia, che ha subordinato la propria adesione a un maggiore coordinamento tra i due pilastri della riforma e alla correlazione tra l'attuazione del Secondo pilastro e lo stato di avanzamento del Primo. La posizione della Polonia, inizialmente critica, è stata in parte ricomposta a seguito delle rassicurazioni fornite dalla Commissione europea²³⁴ circa l'impegno a garantire un'applicazione coerente e simultanea delle due componenti della riforma. Tuttavia, l'evoluzione del negoziato ha evidenziato la persistenza di divergenze tra le parti interessate: poco dopo il superamento del veto polacco, l'Ungheria ha espresso una nuova opposizione, bloccando l'intesa e impedendo il raggiungimento dell'unanimità necessaria per l'approvazione. Tale atteggiamento, ufficialmente motivato dalle difficoltà economiche connesse alla guerra in Ucraina, all'aumento dei prezzi energetici e alle interruzioni delle catene di approvvigionamento, ha confermato quanto il consenso politico sulla riforma resti fragile e condizionato da fattori di natura economica e geopolitica.

Tale posizione ha suscitato diffuse critiche da parte di diversi Stati membri: il Ministro delle finanze francese, in particolare, ha sottolineato come l'Ungheria avesse in precedenza espresso il proprio sostegno al progetto.²³⁵ Nonostante le difficoltà iniziali, la pubblicazione, nel settembre 2022, di una dichiarazione congiunta²³⁶ da parte di un

²³⁴ Il Commissario europeo Paolo Gentiloni, durante l'Ecofin del 16 giugno 2022, ha cercato di rassicurare la Polonia – che fino a quel momento si era mostrata contraria – ribadendo l'impegno della Commissione a portare avanti entrambi i pilastri della riforma fiscale OCSE «la nostra determinazione è certamente quella di attuare sia il Pillar 1 sia il Pillar 2 il prima possibile. Se però l'iniziativa sul Pillar 1 non dovesse concretizzarsi, dovremo comunque garantire una risposta rapida alle sfide fiscali poste dalla digitalizzazione dell'economia. [...] Pertanto, oggi sussistono tutte le condizioni per raggiungere l'unanimità». Cfr. PWC “*EU Finance Ministers fail again to reach political agreement on proposed Pillar Two Directive*”, 17 giugno 2022 disponibile su <https://www.pwc.com/gx/en/tax/newsletters/tax-policy-bulletin/assets/pwc-eu-finance-ministers-fail-to-reach-agreement-on-p2-directive.pdf> (ultimo accesso gennaio 2024).

²³⁵ L'iter per l'adozione della Direttiva comunitaria sulla tassazione minima globale (*Pillar two*) ha incontrato rilevanti ostacoli politici all'interno dell'Unione Europea, derivanti dalla necessità di raggiungere l'unanimità tra gli Stati membri. Tale opposizione è stata interpretata anche come strumento di pressione politica per ottenere concessioni su altri temi. Il Ministro delle Finanze francese, Bruno Le Maire, ha però accusato l'Ungheria di essersi mostrata favorevole alla riforma fiscale nelle riunioni precedenti, anche dopo l'invasione russa dell'Ucraina, per cui c'è il sospetto che il veto ungherese sia soltanto uno strumento per fare negoziazioni su altri temi di suo interesse. Cfr. “*Global minimum tax, l'Ungheria mette il veto. L'accordo UE rischia di saltare*”, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/global-minimum-tax-lungheria-mette-il-veto-laccordo-ue-rischia-di-saltare/> (ultimo accesso gennaio 2024).

²³⁶ In seguito all'annuncio della Germania di avviare il processo di implementazione delle regole GloBE, il 9 settembre 2022 Germania, Francia, Italia, Spagna e Paesi Bassi hanno rilasciato una dichiarazione congiunta, affermando che, qualora non si fosse raggiunto un accordo sul Secondo Pilastro

gruppo di Paesi - tra cui Francia, Germania, Olanda, Italia e Spagna - ha rappresentato un punto di svolta nel processo negoziale, segnando un'accelerazione verso l'adozione definitiva della riforma. In questa fase, l'attenzione degli Stati membri si è spostata dal piano politico a quello tecnico-operativo: ciascun ordinamento si è trovato nella necessità di adottare interventi preliminari di adeguamento normativo, funzionali a integrare le nuove regole nel proprio impianto normativo nazionale,²³⁷ aprendo così la fase concreta di attuazione della riforma a livello internazionale.²³⁸

L'implementazione del *Pillar two* è oggi in corso in numerose giurisdizioni, tra cui gli Stati membri dell'UE, Regno Unito, Giappone, Canada, Brasile, Sud Africa, Corea, Australia, Turchia, Svizzera, Norvegia, Nuova Zelanda, Kenya, Malaysia, Singapore, Vietnam e Emirati Arabi Uniti.²³⁹ Tuttavia, l'attuazione del secondo Pilastro risulta fortemente condizionata dalle posizioni assunte dai principali attori dell'economia globale: Stati Uniti, Cina e India, nei quali hanno sede gran parte delle multinazionali e che non sembrano affatto inclini all'adozione.

Il governo cinese ha partecipato attivamente alla fase di progettazione e sviluppo del progetto BEPS mantenendo, tuttavia, un atteggiamento prudente e relativamente opaco in merito all'effettiva implementazione di una *minimum global tax*.²⁴⁰ Pur avendo espresso un formale sostegno agli obiettivi della riforma, un piano concreto di recepimento non c'è stato. Un segnale, seppure indiretto, di parziale apertura verso la

nelle "settimane successive", avrebbero comunque proceduto, entro il 2023, all'attuazione nazionale delle relative disposizioni. Cfr. "Joint Statement – Pillar Two Gains Momentum in the EU", reperibile al seguente indirizzo: <https://oecdpillars.com/joint-statement-pillar-two-gains-momentum-in-the-eu/> (ultimo accesso gennaio 2024).

²³⁷ Il meccanismo di coordinamento delineato dall'OCSE si basa su un "common approach" che "does not require jurisdictions to adopt the GloBE Rules, but, if a jurisdiction chooses to do so, it agrees to implement and administer them in a way that is consistent with these GloBE Rules". Gli Stati dell'*Inclusive Framework* hanno dato il loro consenso al progetto nelle sue linee generali ma non si sono assunti l'obbligo di introdurre queste regole nei propri ordinamenti; essi sono tenuti, ove intendono adottarle a livello domestico, ad implementarle in modo coerente al progetto comune e, in ogni caso, devono accettare (anche ai fini dei rapporti convenzionali bilaterali) che gli altri Paesi le adottino. E, anche per questo, sono previste due risposte: l'*Income Inclusion Rule* come risposta principale e l'*Undertaxed Payments Rule* come risposta sussidiaria. Cfr. OECD (2021), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD, Paris, p. 139.

²³⁸ Cfr. HERZFELD M., *The Next Phase of Pillar 2 Implementation: Creative Competition*, in *Tax Notes International*, vol. 114, 17 giugno 2024, p. 1727 ss.

²³⁹ Secondo i dati aggiornati di PwC oltre 140 giurisdizioni hanno aderito politicamente all'accordo multilaterale, ma solo una parte di esse ha avviato o completato il processo legislativo di recepimento, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html>.

²⁴⁰ Cfr. *Pillar Two. Country-by-Country implementation Status*, reperibile al seguente indirizzo: <https://wts.com/wts.com/hot-topics/pillar-two/implementation-status/wtsglobal-pillar-two-country-by-country-implementation.pdf>

cooperazione fiscale internazionale è rappresentato dall'attività della *State Taxation Administration* (STA) – l'autorità fiscale centrale cinese posta alle dipendenze del Consiglio di Stato - che ha provveduto a rendere operativi diversi trattati fiscali multilaterali sottoscritti nell'ambito del quadro BEPS, dimostrando una lieve disponibilità ad allinearsi almeno sul piano tecnico, agli standard elaborati dall'OCSE.

La condotta attendista della Cina risulta più comprensibile se analizzata alla luce del comportamento delle multinazionali cinesi, molte delle quali collocano le società madri in giurisdizioni a fiscalità privilegiata. Numerose imprese multinazionali cinesi quotate sui mercati statunitensi – tra cui i colossi tecnologici come Alibaba e Baidu – dichiarano di non essere fiscalmente residenti in Cina, pur mantenendo nel Paese la quasi totalità delle attività operative, dei vertici gestionali e dei clienti. Sul piano normativo, l'ordinamento fiscale cinese prevede che una società estera sia considerata fiscalmente residente in Cina qualora il suo “centro effettivo di gestione” si trovi nel territorio nazionale. Tuttavia, vi è una forte incertezza interpretativa circa l'applicazione di tale disposizione, soprattutto per quanto riguarda le holding estere che controllano società operative cinesi. L'amministrazione fiscale, con riferimento alle filiali estere di gruppi cinesi, ritiene che lo *status* di residenza fiscale sia spesso di carattere opzionale: anche in presenza di attività gestionali realizzate in Cina, una società può evitare lo *status* di residente detenendo i propri libri contabili all'estero e mantenendo beni situati fuori dal territorio cinese. Questo assetto offre alle multinazionali ampi margini di pianificazione, consentendo loro di spostare agevolmente la propria residenza fiscale in altre giurisdizioni²⁴¹ e di ridurre l'esposizione al prelievo domestico mediante l'utilizzo di strutture di holding offshore. Nonostante le decisioni dell'autorità fiscale cinese abbiano tentato di qualificare tali holding come fiscalmente residenti, la pratica mostra una tendenza generalizzata a tollerare posizioni fiscali aggressive, riflettendo una scelta consapevole, orientata alla promozione della competitività internazionale delle imprese cinesi piuttosto che alla massimizzazione del gettito fiscale.

In questa prospettiva, anche l'effettiva portata applicativa del *Pillar II* in Cina risulta, allo stato attuale, piuttosto limitata. Qualora l'entità capogruppo (UPE) e le sue entità offshore non siano considerate fiscalmente residenti in Cina, il Paese non dispone del presupposto necessario per applicare la *top-up tax*. Secondo stime recenti, 78 delle 86 principali multinazionali cinesi sono soggette ad imposizione nelle Isole Cayman,

²⁴¹ Cfr. NOKED N., WANG J., *Chinese companies in tax havens* in *Journal of International Economic Law*, 2024, 27, p. 521 ss.

giurisdizione che, a sua volta, non ha ancora recepito l'accordo sulla *global minimum tax*; ne consegue che tali gruppi sfuggirebbero, almeno in parte, all'imposizione minima globale, quantomeno per i redditi riferibili alle attività svolte in Cina.²⁴² Di conseguenza, la Cina non sarebbe in grado applicare né l'*Income Inclusion Rule* (IIR), né l'*Undertaxed Profits Rule* (UTPR), salvo che all'interno dei gruppi vi siano entità costitutive situate in giurisdizioni che abbiano già implementato tali meccanismi. La circostanza che molte MNEs cinesi non dispongano di una presenza fisica stabile all'estero – sotto forma di filiali o stabili organizzazioni – comporta, inoltre, che la UTPR non trovi, di fatto, applicazione extraterritoriale nei loro confronti. Questo assetto di residenza fiscale strategica ha consentito finora alla Cina di non introdurre la QDMTT, poiché né la IIR né la UTPR risultano concretamente applicabili ai gruppi cinesi. Tuttavia, la progressiva internazionalizzazione delle MNEs cinesi, in particolare nel comparto digitale, potrebbe modificare tale equilibrio. All'aumentare della presenza estera di tali imprese, crescerà infatti la probabilità che le giurisdizioni ospitanti applichino la UTPR con la conseguente pressione – anche politica – sulla Cina affinché adotti una propria QDMTT, a tutela dei propri diritti impositivi e per evitare il trasferimento di gettito verso Paesi terzi.

Nel frattempo, la possibilità di operare da remoto senza una presenza fisica potrebbe fornire una via di fuga temporanea ma l'esperienza di colossi americani dimostra che tale strategia presenta limiti concreti. In questo scenario, l'adozione del *Pillar 1*, ancora in discussione, acquisterebbe un ruolo cruciale: se ratificato, permetterebbe la tassazione anche in assenza di una presenza fisica, in relazione alla destinazione dei ricavi digitali. In assenza di una formale adozione del *Pillar 1*, è prevedibile un ritorno alla frammentazione unilaterale, con l'introduzione o il rafforzamento di tasse sui servizi digitali (DST) da parte dei singoli Stati, che colpirebbero sia le MNEs cinesi sia quelle statunitensi. La posizione cinese rispetto al *Pillar 2* non è frutto di inerzia normativa, bensì il risultato di una strategia deliberata e razionalmente orientata alla protezione della competitività delle proprie imprese. Attraverso la residenza fiscale offshore delle UPE, l'assenza di filiali all'estero e la mancata adozione di IIR/UTPR, la Cina ha finora costruito un "ecosistema fiscale" che consente alle proprie MNEs di aggirare gli effetti della tassazione minima globale.²⁴³ Tuttavia, con l'aumentare della pressione

²⁴² Cfr. OLMASTRONI G., *Che fine ha fatto l'accordo OCSE per far pagare più tasse alle multinazionali?* Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 11 dicembre 2024.

²⁴³ AVI-JONAH sostiene che la posizione della Cina rispetto al *Pillar 2* sia il risultato di una scelta strategica volta a salvaguardare la competitività internazionale delle proprie multinazionali, le quali – attraverso strutture societarie offshore e l'adozione del regime di non-residenza fiscale – riescono a evitare

internazionale e l'espansione delle *big tech* cinesi nei mercati esteri, questa posizione potrebbe non essere sostenibile nel lungo periodo.

Negli Stati Uniti, nonostante le intenzioni dell'Amministrazione Biden volte ad avvicinare la disciplina interna ai principi del Secondo pilastro dell'accordo OCSE, l'effettiva adozione di tali misure rimane incerta e verosimilmente destinata a subire ulteriori rinvii. L'approccio statunitense si caratterizza, infatti, per una strategia prudente e difensiva, tesa a limitare l'impatto della normativa internazionale sulle imprese domestiche. In tale contesto, alcune multinazionali statunitensi avrebbero avviato processi di riorganizzazione societaria, includendo la liquidazione o il rimpatrio delle proprie holding estere. In un'ottica comparativa, l'attuale contesto mette in luce significative differenze di trattamento in base alla giurisdizione in cui è localizzata la holding apicale di un gruppo multinazionale statunitense. Qualora la holding sia situata in una giurisdizione che ha recepito il *Pillar two* – come i Paesi Bassi, il Lussemburgo o la Svizzera – essa è soggetta all'applicazione della IIR che impone il versamento di una *top-up tax* sui profitti delle controllate estere qualora il livello effettivo di imposizione sia inferiore al 15 per cento. Al contrario, nel caso di una riorganizzazione che preveda il trasferimento della holding negli Stati Uniti, l'obbligo di applicazione dell'IIR viene meno, poiché gli Stati Uniti non hanno ancora implementato formalmente tale regola. In questo scenario, le multinazionali statunitensi possono dunque beneficiare, almeno nel breve termine, di un vantaggio fiscale, evitando l'imposizione aggiuntiva prevista dal Pillar 2.

Sebbene permanga il rischio di applicazione della *Undertaxed Profits Rule* (UTPR) da parte di altre giurisdizioni, tale rischio risulta temporaneamente attenuato a causa del differimento della sua entrata in vigore in molte aree. Tuttavia, ciò che rende davvero interessante questa strategia non è tanto il risparmio fiscale immediato, per quanto significativo, quanto piuttosto la scommessa geopolitica implicita: ossia che, anche in un secondo momento, gli Stati che formalmente potrebbero applicare la UTPR si astengano dal farlo. Tale scelta sarebbe motivata non solo da considerazioni di ordine pratico, ma anche dal timore di reazioni commerciali da parte degli Stati Uniti. Infatti, per molti partner transatlantici, come i membri dell'Unione europea o il Regno Unito,

l'applicazione sia della *Income Inclusion Rule* (IIR) sia della *Undertaxed Profits Rule* (UTPR), rendendo la Cina sostanzialmente "immune" agli effetti immediati della riforma sulla tassazione minima globale. Cfr. AVI-JONAH R.S., *Where is China now on Pillar 2?* in *Tax Notes International*, 116, no. 3, October 21, 2024, p. 425-429.

l'applicazione della UTPR su profitti che non presentano alcun legame economico diretto con il proprio territorio potrebbe risultare politicamente e diplomaticamente controversa. In tale contesto, l'imposizione unilaterale verrebbe percepita da Washington come un'ingerenza indebita, assimilabile alle ormai note *digital services taxes*, già oggetto di tensioni bilaterali. Si configurerebbe così un vero e proprio conflitto, il cui effetto più probabile sarebbe l'innescio di misure ritorsive incrociate con effetti potenzialmente dannosi per l'intero sistema del commercio globale e con vantaggi evidenti solo per determinate giurisdizioni, in termini di attrazione di basi imponibili.²⁴⁴

Nel panorama internazionale, l'Unione europea ha assunto un ruolo chiave nell'attuazione della *Global Minimum Tax*, manifestando un impegno politico notevole per la creazione di un sistema fiscale più equo e armonizzato. Il primo passo in questa direzione è stata la pubblicazione, da parte della Commissione europea, di una Proposta²⁴⁵ di Direttiva volta a integrare le regole GloBE nell'ordinamento dell'Unione. Tale percorso si è concretizzato con l'adozione della Direttiva del Consiglio (UE) n. 2523 del 15 dicembre 2022 che ha inteso garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di impresa su larga scala nell'Unione. La Direttiva, che rappresenta l'attuazione vincolante dell'accordo internazionale raggiunto in sede OCSE, stabilisce che le disposizioni interne adottate dagli Stati membri debbano aderire, quanto più fedelmente possibile, alle *GloBE Rules* elaborate nell'ambito del progetto BEPS al fine di garantire che i regimi nazionali risultino conformi e riconosciuti a livello internazionale.²⁴⁶

Alcuni Paesi come Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda e Lussemburgo hanno già completato l'implementazione o sono in procinto di farlo, confermando così il loro impegno nel recepire pienamente le misure previste dalla Direttiva UE 2022/2523. È particolarmente significativo che anche le giurisdizioni

²⁴⁴ Una riflessione particolarmente critica su questi scenari e sulle reazioni strategiche delle multinazionali rispetto all'attuazione del Pillar 2 è offerta da LAROMA JEZZI P., *Romanzo Fiscale: La fiscalità internazionale dal Far West al nuovo disordine mondiale*, Franco Angeli, Milano, 2024 che ricostruisce con stile incisivo le tensioni emergenti tra sovranità fiscale, logiche di potere e nuova instabilità multilaterale, p.313 cit.

²⁴⁵ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Direttiva del Consiglio relativa a un livello minimo di imposizione fiscale globale per i gruppi multinazionali nell'Unione Europea*, COM (2021) 251 final. Nella proposta si afferma espressamente che si rende necessaria "un'azione a livello UE in quanto è indispensabile garantire un'attuazione uniforme delle norme tipo dell'OCSE"; e che "l'UE non avrebbe opzioni politiche tra cui scegliere, poiché gli elementi fondamentali del quadro, quali l'ambito di applicazione o le aliquote e la base imponibile, sono stati già prescritti e concordati".

²⁴⁶ La Direttiva recepisce le *GloBE Rules* che diventano vincolanti per ciascuno Stato membro, assicurandone l'applicazione tramite i rispettivi apparati amministrativi. In tema, GARBARINO C., *La imposizione minima globale*, Giappichelli editore, Torino, 2024, p. 4 ss.

tradizionalmente considerate a fiscalità privilegiata come Paesi Bassi, Lussemburgo e Irlanda, oggetto di numerose critiche per aver privilegiato nel tempo pratiche fiscali particolarmente vantaggiose per le multinazionali, abbiano mostrato un'inversione di tendenza, orientandosi verso una maggiore trasparenza e coerenza agli standard internazionali OCSE.²⁴⁷

Sebbene l'UE abbia dimostrato una forte volontà politica nel promuovere l'attuazione della *global minimum tax*, il processo di recepimento della Direttiva non è stato esente da difficoltà. In una fase iniziale, diversi Stati membri non sono riusciti a rispettare la scadenza fissata per l'attuazione delle disposizioni europee. A causa di tali ritardi, la Commissione europea ha avviato procedure d'infrazione nei confronti di alcuni Paesi - tra cui Cipro²⁴⁸, Polonia, Portogallo²⁴⁹ e Spagna, successivamente deferiti al giudizio della Corte di Giustizia dell'Unione europea²⁵⁰. In una fase successiva, la maggior parte di essi ha progressivamente avviato e portato a termine il processo di recepimento, attenuando le disomogeneità iniziali e favorendo una maggiore uniformità nell'attuazione della riforma. Inoltre, alcuni Stati membri - in particolare Estonia, Lettonia, Lituania, Malta e Slovacchia²⁵¹ - hanno beneficiato delle clausole di differimento previste dalla Direttiva, che ne hanno temporaneamente escluso l'applicazione, per ragioni di proporzionalità, legate al numero estremamente ridotto di entità controllanti presenti nei rispettivi ordinamenti. Tale soluzione ha consentito un

²⁴⁷ Cfr. KPMG, *Pillar two: State of play of domestic implementation in EU*, 22 gennaio 2024; <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmgsites/xx/pdf/2024/01/etf-535-pillar-two-state-of-play-of-domestic-implementation-in-the-eu.pdf>

²⁴⁸ Il Parlamento cipriota ha adottato una legge a dicembre 2024 che prevede l'applicazione dell'IIR dal 2024 e delle QDMTT e UTPR dal 2025. Cfr. KPMG (2025), *“Important Notice: Pillar II Tax Regulations Now in Effect”*, reperibile al seguente indirizzo: <https://kpmg.com/cy/en/home/insights/2025/02/important-notice-pillar-ii-tax-regulations-now-in-effect.html> (ultimo accesso marzo 2025).

²⁴⁹ Il Portogallo è in fase di implementazione per conformarsi alle disposizioni della *Global minimum tax* stabilite dall'OCSE con l'applicazione retroattiva dell'IIR e della QDMTT a partire dal 2024, e dal 1 gennaio 2025 con l'UTPR. Cfr. *Pillar Two. Country-by-Country implementation Status*, reperibile al seguente indirizzo: <https://wts.com/wts.com/hot-topics/pillar-two/implementation-status/wtsglobal-pillar-two-country-by-country-implementation.pdf>

²⁵⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Pacchetto infrazioni di ottobre: decisioni principali, la Commissione decide di deferire la Spagna, Cipro, la Polonia e il Portogallo alla Corte di giustizia dell'UE per la mancata notifica delle misure di recepimento nei rispettivi ordinamenti nazionali della direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio (direttiva "secondo pilastro")*, 3 ottobre 2024, Bruxelles.

²⁵¹ Al 12 dicembre 2023 i seguenti Stati membri hanno notificato alla Commissione la loro intenzione di scegliere l'applicazione differita dell'IIR e dell'UTPR. Cfr. *Comunicazione della Commissione. Scelta di applicazione differita dell'IIR e dell'UTPR ai sensi dell'articolo 50 della direttiva sul secondo pilastro*, C/2023/1536, GUUE.

approccio più graduale e coerente con la capacità amministrativa e fiscale di ciascuna giurisdizione.²⁵²

Questa situazione ha evidenziato come, pur nella condivisione di un obiettivo comune, l'attuazione della riforma continui a presentare livelli di prontezza ed efficacia differenti tra i vari ordinamenti fiscali nazionali. Le difficoltà riscontrate nei processi di recepimento e le persistenti incoerenze normative incidono sulla credibilità complessiva dell'azione europea, suggerendo che un'adozione pienamente uniforme della *global minimum tax* richiederà ancora tempo, coordinamento e una volontà politica più solida. La concreta riuscita della riforma dipenderà, in ultima analisi, dalla capacità dell'Unione e dei suoi membri di rafforzare la coesione fiscale e di superare le persistenti divergenze nell'attuazione delle nuove regole.

²⁵² I Paesi membri dell'Unione Europea che hanno meno di dodici multinazionali controllanti (UPE) possono avvalersi della possibilità di rinviare l'applicazione delle regole della *Global Minimum Tax* (GMT) fino al 31 dicembre 2029. A stabilirlo è l'art. 50, par.1, della Direttiva UE “*gli Stati membri in cui sono localizzate non più di dodici entità controllanti capogruppo di gruppi che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva possono scegliere di non applicare l'IIR e l'UTPR per sei esercizi finanziari consecutivi che iniziano a decorrere dal 31 dicembre 2023*”. Nel contesto della Direttiva, tali Paesi sono considerati come giurisdizioni con una minore “massa critica” di gruppi multinazionali.

SEZIONE SECONDA – La Direttiva come strumento di attuazione del
Pillar Two nel diritto dell’Unione europea

SOMMARIO: 1. *Soft law* internazionale e diritto dell’UE: tra influenza normativa e attuazione. – 2. I rapporti tra la Direttiva UE 2022/2523 e il Secondo Pilastro del progetto BEPS. – 3. Dalla frammentazione al coordinamento: la Direttiva europea per un futuro fiscale condiviso. – 3.1. *La Direttiva (UE) 2022/2523: fondamento giuridico e profili di compatibilità con il diritto dell’Unione.* – 4. L’attuazione della Direttiva e i limitati margini di trasposizione per il legislatore nazionale.

1. *Soft law* internazionale e diritto dell’UE: tra influenza normativa e attuazione

L’assenza di un quadro normativo internazionale idoneo ad affrontare le problematiche derivanti da una crescente integrazione economica e dai fenomeni di elusione ed erosione della base imponibile a livello transnazionale ha condotto alla valorizzazione del ruolo delle organizzazioni internazionali - tra cui, in primo piano, l’OCSE – nell’elaborazione di una serie di strumenti che, pur non potendo considerarsi vincolanti in senso stretto, in quanto espressione di *soft law*²⁵³ sono, tuttavia, in grado di plasmare progressivamente la prassi legislativa degli Stati nell’elaborazione di soluzioni condivise, fungendo da catalizzatori e anticipando le scelte normative future.

Ebbene, gli strumenti di *soft law*, che per definizione non producono effetti giuridici vincolanti e la cui qualificazione come “diritto” in senso proprio resta oggetto di discussione, possono nondimeno costituire, sempre più frequentemente, un punto di partenza come forme di diritto anticipatorio “*pre-law*”, destinati a orientare e favorire - in modo non coercitivo - l’evoluzione e la successiva adozione di regole giuridiche vincolanti. In questa prospettiva, la riflessione sulla *soft law* impone di interrogarsi sulla sua reale funzione: non più soltanto come fase preparatoria alla futura adozione di norme

²⁵³ Secondo SACCHETTO C., con il termine “*soft law*” si indicano fatti ed atti nonché principi e norme sociali, che hanno ad oggetto relazioni internazionali e che non sono considerati fonti del diritto. Cfr. (a cura di) SACCHETTO C., *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, Giappichelli editore, Torino, 2016.

vincolanti²⁵⁴ ma anche come strumento autonomo e complementare di regolazione, capace di produrre effetti concreti sul comportamento degli Stati e degli operatori economici e di estendere l'azione dell'Unione in ambiti che le sarebbero altrimenti preclusi.²⁵⁵ Tale carattere estensivo e funzionalmente integrativo della *soft law* consente, infatti, di intervenire in concreto nei settori in cui l'assenza di una competenza esclusiva determina l'impossibilità di adottare strumenti vincolanti.

Comprendere la natura e gli effetti di tali forme di regolazione è, pertanto, indispensabile per spiegare la successiva evoluzione del diritto tributario europeo, nel quale la *soft law* ha progressivamente assunto un ruolo di cerniera tra la dimensione internazionale e quella sovranazionale, influenzando tanto la produzione normativa quanto l'interpretazione giurisprudenziale.²⁵⁶ L'inquadramento teorico degli strumenti di *soft law* continua a sollevare ampie discussioni circa la loro reale natura giuridica e la loro collocazione nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione. Si tratta, in effetti, di strumenti di regolazione "flessibili", collocati in una zona intermedia tra l'indirizzo politico e la norma vincolante, ma capaci di produrre effetti concreti sul piano applicativo.

In questa prospettiva, l'esperienza giurisprudenziale dell'Unione europea offre un primo e significativo terreno di osservazione sulla capacità espansiva della *soft law*. La Corte di Giustizia UE, evitando di qualificare tali atti come vere e proprie fonti del diritto, ha progressivamente riconosciuto alle *Model Tax Conventions*²⁵⁷ dell'OCSE e ai relativi

²⁵⁴ La *soft law* merita di essere considerata a pieno titolo una componente del sistema giuridico, in quanto dotata di una propria efficacia regolativa, sebbene non coercitiva. L'ordinamento non si comporrebbe esclusivamente di norme vincolanti e rigide, ma anche di strumenti più flessibili, la cui legittimazione deriva dal consenso che riescono a generare tra gli attori coinvolti. Queste norme a bassa intensità normativa si caratterizzano per un approccio persuasivo e collaborativo, piuttosto che per l'imposizione autoritativa tipica della *hard law*. Altri autori, invece, negano alla *soft law* qualsiasi natura giuridica, sostenendo che la distinzione tra *soft* e *hard law* deve rimanere netta. Solo quest'ultima, in quanto giuridicamente vincolante, costituirebbe diritto in senso proprio. Al contrario, gli strumenti non vincolanti non rientrerebbero nel sistema delle fonti e potrebbero semmai assumere un ruolo meramente interpretativo o integrativo, utile per agevolare l'applicazione del diritto positivo. Sull'interpretazione degli atti di *soft law*, si veda VERDOLINI E., *Mano ferma nel guanto di velluto: l'uso del soft law nell'Unione europea di «NEXT GENERATION»*, Osservatorio sulle fonti, 2, 2023, p. 110 ss.

²⁵⁵ Come osservato dalla più autorevole dottrina, benché questi suggerimenti, raccomandazioni e linee guida non possano impegnare in alcun modo i loro destinatari (gli Stati membri dell'OCSE), possiedono una capacità persuasiva e una autorevolezza (*moral suasion*) tale da stimolare e indirizzare la politica normativa degli Stati verso *standard* omogenei. In tema, si veda MARINO G., *La soft law internazionale nelle fonti del diritto europeo tributario: analisi di una moral suasion giuridica e culturale*, in *Dir. Prat. Prib.*, 2, 2023, p. 402 ss.

²⁵⁶ Per un inquadramento generale, si veda RAMAJOLI M., *Soft law e ordinamento amministrativo* in *Dir. Amm.*, 1, 2017.

²⁵⁷ Sul rilievo attribuito dalla Corte di giustizia alle *Model Tax Conventions* dell'OCSE e ai relativi *Commentaries* nella fase anteriore al 1997, si veda ancora MARINO G., *La soft law internazionale nelle fonti del diritto europeo tributario: analisi di una moral suasion giuridica e culturale*, in *Dir. prat. trib.*, fasc. 2, 2023, p. 402 ss., il quale evidenzia come, già a partire dalla sentenza *Schumacker* (C-279/93), la Corte abbia riconosciuto al Modello di Convenzione OCSE un valore interpretativo fondato sui principi comunemente

Commentaries un valore interpretativo e persuasivo, pur in assenza di vincolatività formale. L'attenzione che la Corte di giustizia riservata ai Modelli di Convenzione OCSE, utilizzati come strumenti di orientamento generale nella ripartizione delle competenze impositive tra Stati, ha progressivamente attribuito ai *Commentaries* un ruolo più incisivo, trasformandoli in un parametro di coerenza sostanziale e in un criterio di legittimazione del diritto interno rispetto ai principi dell'ordinamento dell'Unione.²⁵⁸ Tale valorizzazione rivela una tendenza ad attribuire alla *soft law* OCSE una forza argomentativa che trascende la sua originaria funzione illustrativa, collocandola su un piano intermedio tra fonte interpretativa e parametro sostanziale di compatibilità. Nati per disciplinare la ripartizione del potere impositivo tra Stati sovrani, i Modelli di Convenzione OCSE e i relativi Commentari sono stati progressivamente impiegati dal giudice europeo come strumenti di riferimento per valutare della compatibilità delle legislazioni nazionali con le libertà fondamentali del Trattato, segnando così un significativo punto d'incontro tra la dimensione internazionale della *soft law* e l'ordinamento sovranazionale dell'Unione.

Le pronunce della Corte di Giustizia lasciano emergere, nel tempo, un progressivo mutamento di approccio nei confronti della *soft law*. Se, nelle fasi iniziali, tali strumenti venivano considerati estranei al diritto dell'Unione e, pertanto, inidonei a fungere da parametro interpretativo, con il tempo la Corte ha maturato un atteggiamento più flessibile, riconoscendo che gli atti di *soft law* possono contribuire a chiarire e integrare le disposizioni unionali, specie laddove queste ne condividano l'origine o la *ratio*. Questa evoluzione, tuttavia, non è stata lineare. Accanto a pronunce di apertura, non sono mancate decisioni improntate a cautela o chiusura, nelle quali il giudice della Corte di Lussemburgo ha ribadito la necessità di preservare l'autonomia del diritto dell'Unione rispetto agli standard internazionali. Parallelamente, anche all'interno delle istituzioni

accettati del diritto tributario internazionale, poi ripreso nei casi *Gschwind* (C-391/97) e *N* (C-470/04). In tali pronunce, il Giudice di Lussemburgo ha utilizzato i criteri di residenza e di territorialità desunti dal Modello per valutare la compatibilità delle legislazioni nazionali con le libertà fondamentali del Trattato, ponendo così le basi di un dialogo precoce tra diritto unionale e prassi tributaria internazionale.

²⁵⁸ Sul riconoscimento del valore interpretativo dei *Commentaries* OCSE da parte della Corte di giustizia, v. Corte di giustizia, causa C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, 23 febbraio 2006, che per la prima volta attribuisce ai *Commentaries* al *Model Tax Convention on Estate, Inheritance and Gift* una funzione sostanziale nell'interpretazione del diritto domestico in chiave conforme al diritto primario dell'Unione. Sul punto, MARINO G., *La soft law internazionale nelle fonti del diritto europeo tributario: analisi di una moral suasion giuridica e culturale*, in *Dir. prat. trib.*, fasc n. 2, 2023, p. 402 ss. evidenzia come tale pronuncia segni un passaggio cruciale nel processo di "funzionalizzazione" della *soft law* OCSE, che da mero strumento illustrativo tende a divenire parametro sostanziale di legittimazione delle normative nazionali.

europee si è sviluppato un ampio dibattito circa la legittimità e i limiti del ricorso alla *soft law*. In particolare, il Parlamento europeo ha espresso più volte preoccupazione per il ricorso a tali atti (atipici) non previsti dai Trattati, potenzialmente idonei ad aggirare le procedure democratiche ordinarie. Questo dibattito istituzionale riflette, in realtà, la più ampia tensione tra l'esigenza di legittimazione democratica e la necessità di efficienza regolatoria. Nondimeno, lo stesso Parlamento europeo ha riconosciuto che in determinati ambiti, come la definizione di politiche in materia di concorrenza o di fiscalità, tali strumenti possono svolgere una funzione positiva, favorendo l'armonizzazione e il coordinamento delle politiche nazionali

Ciò dimostra che la *soft law* non è mai stata recepita in modo automatico, ma valutata di volta in volta in base alla coerenza sistemica e alla funzionalità interpretativa rispetto agli obiettivi del diritto UE. In questo senso, sembra piuttosto configurarsi un cambiamento di approccio: la Corte non riconosce alla *soft law* un valore vincolante ma la utilizza come strumento interpretativo flessibile capace di orientare l'interpretazione delle disposizioni unionali in modo coerente con l'evoluzione del contesto fiscale internazionale.

L'esperienza maturata nel campo della fiscalità diretta testimonia come tale approccio si sia progressivamente tradotto in un modello operativo concreto. In un'economia sempre più integrata e interdipendente, la *soft law* si è affermata come strumento idoneo a rispondere alle esigenze di coordinamento tra ordinamenti nazionali, soprattutto in materia di fiscalità diretta, settore in cui la competenza dell'Unione rimane fortemente limitata e strettamente connessa alla sovranità degli Stati membri. Gli strumenti di regolazione privi di efficacia vincolante elaborati in sede OCSE hanno progressivamente assunto una funzione di supplenza, consentendo loro di colmare i vuoti lasciati dall'assenza di un potere legislativo esclusivo e favorendo una progressiva convergenza tra i diversi sistemi impositivi.

È proprio in questa logica di cooperazione flessibile e non coercitiva che si colloca l'esperienza maturata in sede OCSE. Il progetto BEPS promosso dall'OCSE si inserisce, infatti, nel solco di questa forma di governance "morbida", fondata sul consenso tra Stati e sull'elaborazione di standard condivisi. In assenza di un recepimento normativo da parte degli ordinamenti nazionali e sovranazionali, il Secondo Pilastro del progetto avrebbe rischiato di restare confinato nell'ambito della mera raccomandazione, senza tradursi in

risultati concreti in termini di *governance* fiscale globale.²⁵⁹ Le misure previste dal *Pillar two* non implicano, del resto, la creazione di obblighi vincolanti fondati sul diritto internazionale in senso stretto. Piuttosto, esse presuppongono una forma di coordinamento normativo tra Stati, realizzabile mediante l'adozione di disposizioni interne ispirate a principi comuni, nella misura in cui ciascun ordinamento riconosca nella *soft law* elaborata dall'OCSE l'espressione della migliore prassi per conseguire obiettivi di equità e stabilità fiscale globale.

In particolare, il *Pillar two*, pur non assumendo la forma di strumento giuridicamente vincolante, costituisce una fonte internazionale di *soft law* di elevata autorevolezza, tale da legittimarne l'integrazione nel diritto derivato dell'Unione. In questa prospettiva, la Commissione europea ha valorizzato questa funzione "ponte" della *soft law*, individuando nel recepimento delle regole GloBE non soltanto un atto di attuazione tecnica, ma una vera e propria scelta normativa volta a rafforzare la coerenza e l'integrità del mercato interno. In tal senso, la Direttiva (UE) 2022/2523 rappresenta il "*logical next step*", segnando un ulteriore avanzamento nel processo di armonizzazione della tassazione societaria all'interno dell'Unione. Si tratta, in definitiva, di un passaggio paradigmatico: la *soft law*, nata come forma di cooperazione volontaria tra Stati, si è trasformata in veicolo di convergenza normativa, ponendo le basi per l'introduzione di una *global minimum tax* che, da raccomandazione di carattere politico, si è progressivamente consolidata in un obbligo giuridico a livello unionale. L'evoluzione del Secondo Pilastro dimostra come la *soft law* possa fungere da matrice di diritto positivo, ossia da diritto anticipatorio, capace di orientare la successiva adozione di norme vincolanti in una materia, quale la fiscalità diretta, tradizionalmente ancorata alla sovranità fiscale nazionale.²⁶⁰ Sebbene non dotati di carattere formalmente obbligatorio, tali strumenti si sono rilevati capaci di incidere in modo significativo sulle scelte di politica fiscale degli Stati, orientandone progressivamente le scelte normative. L'adozione, a livello domestico, dei principi delineati dall'OCSE ha così rappresentato un passaggio decisivo: un processo di recepimento spontaneo che ha conferito concreta

²⁵⁹ Cfr. PISTONE P., *L'europeizzazione del diritto tributario e la riforma fiscale italiana: dall'adattamento all'adeguamento al diritto europeo*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2, 2024, p. 341 ss.

²⁶⁰ La più autorevole dottrina ha messo in evidenza come il *Pillar Two* rappresenti il paradigma più emblematico della trasformazione della *soft law* da strumento di cooperazione volontaria a meccanismo di produzione giuridica anticipatoria (*pre-law*), idoneo a orientare l'evoluzione del diritto positivo in materia fiscale. In tal senso, v. MARINO G., *La soft law internazionale nelle fonti del diritto europeo tributario: analisi di una moral suasion giuridica e culturale*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2, 2023, p. 402 ss.

operatività a strumenti privi di forza vincolante, ampliandone al contempo la portata e l'efficacia su scala globale.²⁶¹

L'adozione della Direttiva UE 2022/2523 assume, in questo contesto, un valore emblematico. Essa testimonia la possibilità, oggi più concreta che in passato, di superare le rigidità derivanti dal principio di unanimità che avevano, in precedenza, ostacolato l'approvazione della *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB), dimostrando come la condivisione di obiettivi comuni possano oggi prevalere su posizioni tradizionalmente divergenti tra gli Stati membri.

Con questa Direttiva, la *soft governance* in materia fiscale compie un salto di qualità significativo: per la prima volta, l'Unione europea recepisce strumenti di origine non vincolanti, non soltanto per adattare norme preesistenti, ma per introdurre un'autentica innovazione nei principi che disciplinano la fiscalità di impresa multinazionale. Il successo di questa Direttiva, laddove proposte ambiziose come la CCCTB avevano fallito a causa del requisito dell'unanimità, dimostra che la *soft law* può fungere da base solida per un cambiamento strutturale del paradigma normativo europeo, anticipando una possibile convergenza a livello globale. Fino ad oggi, le iniziative condotte su base "soft" si erano limitate ad interventi di riadattamento, correzione e integrazione di regole esistenti, mai riuscendo ad apportare una vera e propria innovazione.

La Direttiva segna invece una svolta non solo tecnica ma anche politico-istituzionale: per la prima volta, l'Unione recepisce un quadro fiscale comune, fornendo concreta attuazione al Secondo Pilastro del progetto BEPS e traducendo standard internazionali in norme di diritto derivato. Essa introduce, in materia di imposizione diretta, un sistema condiviso di limiti e garanzie minime di tassazione. In questa prospettiva, l'analisi dei rapporti tra la Direttiva e il Secondo Pilastro consente di cogliere appieno la portata innovativa di tale intervento, rilevando come l'Unione sia divenuta il principale laboratorio di attuazione delle regole elaborate in sede OCSE.

²⁶¹ Cfr. BORIA P., *Il progetto di global minimum tax e la moderna teoria delle fonti del diritto tributario internazionale* in *Riv. Dir. Trib. Inter.*, 3, 2021, p. 55 ss.

2. I rapporti tra la Direttiva UE 2022/2523 e il Secondo Pilastro del progetto BEPS

Sin dalle prime fasi del dibattito internazionale sulla *Global Minimum Tax*, l'Unione Europea ha assunto una posizione di apertura, riconoscendo in tale progetto uno strumento idoneo a ridurre le distorsioni derivanti dalla competizione fiscale tra Stati e a rafforzare la coerenza del sistema tributario globale. Tra le diverse soluzioni ipotizzate nel quadro delle iniziative contro i fenomeni BEPS, l'introduzione di un'imposta minima globale è apparsa, fin dall'inizio, quella più adatta a superare le asimmetrie normative che favoriscono lo spostamento artificioso degli utili verso giurisdizioni a bassa imposizione.

In passato, l'UE aveva sperimentato risposte frammentarie, affidate in larga misura alle iniziative unilaterali, come nel caso delle *digital service taxes* (DST) introdotte in alcuni ordinamenti fiscali nazionali con l'obiettivo di tassare specifici servizi digitali che coinvolgono gli utenti della rete nella creazione del valore.²⁶² Queste misure, pur mosse dall'intento di contrastare l'elusione, hanno finito per accentuare la disomogeneità del quadro fiscale unionale. Di fronte a tali limiti, l'Unione ha progressivamente maturato la consapevolezza che solo una riforma di ampio respiro avrebbe potuto colmare le disuguaglianze normative tra Stati membri e porre le basi per un sistema più equo e competitivo.²⁶³

In questo contesto, l'adesione al Secondo Pilastro del progetto BEPS rappresenta non solo una scelta tecnica, ma anche un atto politico di portata strategica: l'UE ha colto l'occasione per riaffermare il proprio ruolo di attore guida nella definizione della nuova governance fiscale internazionale, superando la tradizionale frammentazione e le riserve degli Stati in materia di sovranità fiscale. Con l'obiettivo di garantire coerenza tra attuazione europea e principi fondamentali dell'Unione – in particolare quelli di proporzionalità, sussidiarietà e libertà di stabilimento - si è ritenuto che l'unico strumento giuridico idoneo ad implementare la nuova disciplina nel contesto europeo fosse rappresentato dall'adozione di una Direttiva.

²⁶² Sui profili fiscali dell'economia digitale, si rinvia a CARPENTIERI L., (a cura di), *Profili fiscali dell'economia digitale*, Giappichelli editore, Torino, 2020., RICCI C., *L'imposta sui servizi digitali in Diritto tributario digitale* (a cura di) DEL FEDERICO L., PAPARELLA F., Pacini Giuridica, 2023, p. 87 ss.

²⁶³ Su questi temi, si vedano MARINELLO A., *Sovranità dello Stato e Global Minimum Tax*, Pacini Giuridica, 2023, pp. 307 ss.; PISTONE P., *La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario globale*, in *Riv. Trim. Dir. trib.*, 2, 2016, p. 395 ss.

La scelta di adottare una Direttiva come strumento normativo per questa riforma risponde a una precisa logica istituzionale: essa consente di conciliare l'esigenza di uniformità degli obiettivi con la necessaria flessibilità dei mezzi di attuazione, valorizzando il principio di adattamento alle peculiarità dei singoli ordinamenti. Più che un recepimento testuale del *Pillar two*, la Direttiva rappresenta un processo di adattamento e sistematizzazione degli standard OCSE nel contesto istituzionale e giuridico dell'Unione europea.²⁶⁴ Significativo, sotto questo profilo, è l'ampliamento del perimetro applicativo della disciplina ai gruppi meramente nazionali, scelta che si discosta dal testo originario. Tale estensione risponde all'esigenza di evitare trattamenti discriminatori e, in particolare, un possibile trattamento sfavorevole riservato ai gruppi multinazionali rispetto a quelli operanti esclusivamente all'interno di un singolo Stato membro, garantendo la piena conformità con i principi di parità di trattamento e di libertà di stabilimento tutelati dal diritto dell'Unione. In assenza di tale previsione, si sarebbe potuto configurare un rischio di disparità ingiustificata, unicamente in ragione della loro struttura internazionale con una possibile pronuncia di illegittimità da parte della Corte di Giustizia.

L'attuazione delle regole GloBE a livello europeo non comporta un mero recepimento formale degli standard elaborati dall'OCSE ma si concretizza in un processo di integrazione normativa autonoma, calibrato sulle caratteristiche specifiche dell'ordinamento europeo. Emblematico, in questo senso, è la natura opzionale dell'imposta minima nazionale qualificata (QMDTT), concepita come strumento flessibile ma essenziale che consente agli Stati membri di colmare eventuali *gap* di imposizione attraverso un'imposta minima domestica. Questa facoltà - che contraddistingue il quadro europeo rispetto alla proposta originaria OCSE - riflette la volontà dell'Unione di preservare l'equilibrio tra armonizzazione e sovranità fiscale, offrendo agli Stati la possibilità di adattare l'imposizione minima alle specificità del proprio sistema fiscale nazionale e agli obblighi derivanti dai principi fondamentali del diritto dell'Unione.

²⁶⁴ I rapporti elaborati in sede OCSE assumono, nell'ordinamento dell'Unione, un valore meramente orientativo, costituendo un punto di riferimento tecnico per la definizione di disposizioni normative che trovano una propria autonoma dimensione giuridica all'interno del sistema europeo. Tali standard restano soggette ai vincoli strutturali e ai principi fondamentali del diritto dell'Unione, che ne delimitano l'ambito di applicazione e ne garantiscono la conformità sistemica. Diversamente, si finirebbe per attribuire all'OCSE un ruolo di normazione indiretta, privo di legittimazione istituzionale e, di fatto, assimilabile a una delega esterna di competenze regolatorie. Sul tema, si veda PISTONE P., *L'europeizzazione del diritto tributario e la riforma fiscale italiana: dall'adattamento all'adeguamento al diritto europeo* in *Dir. Prat. Trib.*, 2, 2024, p. 368 ss.

Più in generale, il tema si inserisce nel più ampio contesto della competenza dell'Unione in materia di imposte dirette, tradizionalmente riservata agli Stati membri. In tale prospettiva, gli standard e le linee guida elaborati dall'OCSE, pur privi di forza vincolante dal punto di vista giuridico, costituiscono uno standard tecnico e un modello di ispirazione per l'elaborazione di atti normativi a livello di Unione.²⁶⁵ Tuttavia, l'adozione di tali principi da parte dell'UE è avvenuta nel rispetto di vincoli e garanzie stabilite dall'ordinamento giuridico UE: l'Unione ha così mantenuto il controllo sul processo di normazione, evitando che la cooperazione internazionale potesse tradursi in un trasferimento improprio di competenze normative. Se così non fosse, l'Unione Europea avrebbe attribuito all'OCSE un'influenza sproporzionata sull'elaborazione del proprio diritto, consentendole di condizionare direttamente i contenuti delle norme comunitarie senza un controllo istituzionale.

Benché in materia di imposte dirette l'Unione non disponga di una competenza normativa piena, trattandosi di ambito tradizionalmente riservato alla potestà impositiva degli Stati membri, è ormai condivisa la consapevolezza che il raggiungimento di un livello minimo di tassazione effettiva non possa essere assicurato attraverso iniziative unilaterali. L'esperienza degli ultimi anni ha infatti dimostrato che un approccio frammentato accentua le asimmetrie tra ordinamenti, alimentando fenomeni di concorrenza fiscale dannosa e di erosione delle basi imponibili. In tale prospettiva, il principio di sussidiarietà ha trovato un'applicazione concreta: l'azione dell'Unione si è resa necessaria non per sostituirsi agli Stati, ma per garantire un coordinamento laddove l'iniziativa nazionale si sarebbe rilevata insufficiente. Una riforma di così ampio respiro, finalizzata a introdurre un quadro fiscale comune, difficilmente avrebbe potuto vedere la luce se affidata esclusivamente all'autonomia dei singoli Stati regolatori.²⁶⁶ Un simile approccio avrebbe sortito l'effetto contrario contribuendo a una frammentazione ancora più marcata; d'altronde, è stata proprio l'eccessiva autonomia concessa ai singoli regolatori uno dei principali fattori che ha alimentato la crisi della fiscalità internazionale.

²⁶⁵ In dottrina, un'analisi sistematica della fase di attuazione della *Global Minimum Tax* è quella di AUTUORI, il quale sottolinea come la Direttiva (UE) 2022/2523 rappresenti il punto di saldatura tra *soft law* e *hard law*, traducendo in diritto vincolante gli standard OCSE e offrendo una rassegna delle prime esperienze di recepimento nei principali ordinamenti europei. Cfr. AUTUORI G.A., *Lo stato dell'arte della global minimum tax: un panorama internazionale*, in *Riv. Trim. Dir. Trib. online.*, 24 ottobre 2023.

²⁶⁶ Per un inquadramento generale sul tema, si veda PESIRI S., *Pillar two e global minimum tax: considerazioni sulla compatibilità della riforma OCSE con il diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2, 2023, p. 519 ss.

In tale prospettiva, anche l'intervento dell'Unione, attraverso lo strumento della direttiva, merita una riflessione specifica alla luce dei principi fondamentali dell'architettura giuridica comunitaria. Non si tratta soltanto di verificare la compatibilità della nuova disciplina con le fonti primarie e derivate del diritto dell'Unione ma anche di valutarne l'impatto potenziale sui numerosi trattati bilaterali stipulati dagli Stati membri, tanto fra loro quanto con Paesi terzi.

In tale prospettiva, il principio di primato del diritto dell'Unione che impone la prevalenza delle norme comunitarie su quelle nazionali assume un ruolo determinante. Tale principio, applicabile anche alle direttive, è particolarmente rilevante in presenza di eventuali divergenze tra le disposizioni della Direttiva che recepisce il *Pillar two* previsto dal progetto OCSE e le clausole contenute nelle Convenzioni fiscali bilaterali. La natura vincolante della direttiva, unita alla sua approvazione all'unanimità in sede di Consiglio, rafforza la presunzione secondo cui gli Stati membri, esprimendo voto favorevole, abbiano implicitamente accettato le possibili interferenze della nuova normativa sui propri impegni internazionali pregressi.²⁶⁷

3. Dalla frammentazione al coordinamento: la Direttiva europea per un futuro fiscale condiviso

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, appare evidente come l'adozione di una Direttiva da parte dell'Unione europea non costituisca soltanto una scelta opportuna ma rappresenti la soluzione giuridicamente e politicamente più corretta per garantire una risposta efficace e coordinata in materia di imposizione minima globale. L'esigenza di delineare un quadro normativo unitario, in grado di recepire gli standard elaborati dall'OCSE e tradurli in norme vincolanti e compatibili con i principi dell'ordinamento unionale, ha reso la direttiva lo strumento più idoneo per coniugare l'efficacia

²⁶⁷ Tuttavia, va operata una distinzione tra trattati conclusi prima e dopo l'ingresso di uno Stato nell'Unione. L'art. 351 TFUE, infatti, tutela espressamente gli accordi anteriori all'ingresso nell'Unione, prevedendo che questi mantengano la loro efficacia e imponendo agli Stati membri di risolvere eventuali incompatibilità nel rispetto del principio di leale cooperazione. In assenza di una clausola simile per i trattati conclusi successivamente all'adesione, qualsiasi contrasto con la normativa unionale deve essere risolto a favore di quest'ultima, in conformità al principio di supremazia. Va segnalato che, in passato, per evitare tensioni tra la normativa comunitaria e gli accordi bilaterali preesistenti, si è fatto ricorso a strumenti di salvaguardia quali le cosiddette "*carve-out clauses*", che consentono di escludere specifiche convenzioni dall'ambito applicativo della nuova disciplina. Curiosamente, però, la Direttiva GloBE non contempla alcun meccanismo simile, né lascia margine per eventuali deroghe formali ai trattati vigenti.

dell'intervento e il rispetto delle autonomie fiscali nazionali.²⁶⁸ La Direttiva si pone così come punto di incontro tra la dimensione internazionale del progetto BEPS e le esigenze interne di coerenza e stabilità del mercato interno.²⁶⁹

La scelta non era priva di implicazioni: una Direttiva esige, per sua natura, un livello di uniformità vincolante tra tutti gli Stati membri. Sebbene la decisione finale sia poi confluita nell'adozione di una direttiva²⁷⁰, in quanto idonea ad assicurare un recepimento uniforme e vincolante per tutti i ventisette Stati membri, nella fase iniziale del dibattito erano stati presi in considerazione anche strumenti alternativi.

Tra questi, uno dei più discussi riguardava il possibile ricorso all'art. 116 TFUE²⁷¹, meccanismo che consente di superare l'unanimità in materia fiscale quando si accertino distorsioni della concorrenza derivanti da divergenze normative tra Stati membri. Tale opzione, tuttavia, si è rivelata inadeguata sotto diversi profili. Sul piano giuridico, la disposizione prevede l'esistenza di distorsioni già manifestatesi, imponendo alla Commissione un percorso procedurale complesso: consultazione preventiva degli Stati interessati e, solo in assenza di intesa, proposta di misure correttive. Si tratta di uno strumento basato su valutazioni puntuali caso per caso e difficilmente compatibile con la portata e l'urgenza di una tassazione minima, la cui logica è nettamente preventiva. Inoltre, l'art. 116 TFUE, essendo strutturato come meccanismo di intervento *ex post* rispetto a distorsioni già concretamente esistenti, non consente un'azione anticipatoria.

²⁶⁸ COMMISSIONE EUROPEA, Proposta di Direttiva del Consiglio relativa a un livello minimo di imposizione fiscale globale per i gruppi multinazionali nell'Unione europea, COM (2021) 823 final del 22 dicembre 2021.

²⁶⁹ L'intento era quello di fornire un quadro di riferimento comune, fondato su principi condivisi e ispirato alle regole elaborate in ambito OCSE, al fine di evitare che iniziative isolate da parte dei singoli Stati membri potessero generare ulteriori disparità e frammentazioni nel mercato interno. Come precisato nel Considerando n. 33 della Direttiva del Consiglio (UE) 2022/2523, l'adozione di un quadro comune a livello di Unione risponde alla necessità di garantire un'azione efficace e coordinata. Il ricorso alla direttiva trova, dunque, fondamento nei principi di sussidiarietà e proporzionalità, sanciti dall'art. 5 del TUE, in quanto l'obiettivo dell'imposizione minima globale può essere raggiunto in modo più adeguato a livello sovranazionale. Cfr. Direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, intesa a garantire *un livello minimo di imposizione globale per i gruppi multinazionali e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. 328 del 22 dicembre 2022 – serie L.

²⁷⁰ Come noto, la Direttiva, secondo l'art. 288, comma 3, TFUE è atto che «vincola lo Stato membro cui è rivolta a raggiungere un certo risultato» ma che non incide sulla discrezionalità degli organi interni, i quali restano liberi di decidere le modalità di adempimento, con particolare riguardo alla forma giuridica e ai mezzi organizzativi ritenuti più adatti. In generale, si suole dire che la direttiva si limita a fissare un risultato da raggiungere, ponendosi soprattutto l'accento sulla discrezionalità lasciata agli Stati quanto alle modalità e agli strumenti per raggiungerlo. Per un inquadramento generale, v. TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea - settima edizione*, CEDAM, Padova, 2012.

²⁷¹ Per ulteriori approfondimenti, si veda ENGLISH J. *Article 116 TFEU – The nuclear options for qualified majority tax harmonization*, in *Ec Tax Review*, 2020, 2, p. 58 – 63.

Proprio questa esigenza di prevenzione che costituisce il nucleo centrale del progetto sulla *global minimum tax*, rende evidente l'inadeguatezza di tale strumento giuridico.

Nel corso del complesso iter che ha preceduto l'adozione della Direttiva, è stata concretamente valutata anche la possibilità di ricorrere al meccanismo di cooperazione rafforzata, previsto dall'art. 20 del TUE e dagli artt. 326-334 TFUE.²⁷² ipotesi emersa con forza dopo il veto ungherese che ha impedito il raggiungimento dell'unanimità richiesta per l'adozione della Direttiva. Nonostante gli sforzi diplomatici, incluso l'intervento del Presidente Macron e l'incontro con il Primo Ministro Orbán nel tentativo di giungere a un'intesa, la posizione ungherese non è mutata. Il Ministro delle Finanze francese, Bruno Le Maire, ha quindi annunciato, in collaborazione con il Commissario europeo per gli Affari economici Paolo Gentiloni, l'esplorazione di "soluzioni alternative" per consentire agli Stati membri favorevoli di procedere "con o senza l'Ungheria".

In astratto, l'eventualità di ricorrere al meccanismo di cooperazione rafforzata in materia di fiscalità diretta, come nel caso della tassazione minima effettiva, era giuridicamente fondata, non trattandosi di una competenza esclusiva dell'Unione. In tale prospettiva, la cooperazione rafforzata era stata evocata quale strumento potenzialmente idoneo a consentire a un gruppo di almeno nove Stati membri di proseguire nel processo riformatore mediante l'adozione congiunta di una misura comune, superando così il vincolo dell'unanimità previsto nelle procedure ordinarie.²⁷³ Tuttavia, tale strumento presenta un carattere eccezionale e residuale: l'art. 20 TUE ne disciplina il ricorso solo in casi specifici, attivabile esclusivamente quando risulti impossibile conseguire gli obiettivi dell'Unione attraverso le sue procedure ordinarie. Come osservato dallo stesso Gentiloni in occasione di una riunione del FISC (il sottocomitato del Parlamento europeo dedicato alla fiscalità), pur non escludendo il ricorso alla cooperazione rafforzata per materie fiscali più sensibili, nel caso del *Pillar two*, il livello di convergenza raggiunto rendeva prematuro e poco opportuno rinunciare al tentativo di ottenere un consenso unanime.²⁷⁴

²⁷² Descritta negli articoli 326-334 TFUE, la possibilità, introdotta dal Trattato di Amsterdam e successivamente ampliata da quello di Nizza, di una più stretta interazione tra gruppi di Stati membri per consentire interventi armonizzatori maggiormente incisivi anche in quelle aree dove le decisioni del Consiglio sono prese all'unanimità.

²⁷³ Cfr. KPMG, *Pilier 2 (impôt minimum mondial)*, Bruno Le Maire, Dichiarazione in conferenza stampa 30 giugno 2022, 1 luglio 2022, reperibile al seguente indirizzo: <https://kpmg.fr>. (ultimo accesso luglio 2024).

²⁷⁴ È stato osservato come l'eventuale ricorso al meccanismo della cooperazione rafforzata avrebbe potuto incontrare significative difficoltà pratiche, dal momento che il numero di Stati membri disposti a aderirvi sarebbe potuto risultare sensibilmente inferiore rispetto ai ventisei che avevano espresso sostegno alla proposta di direttiva. Ciononostante, i governi di Germania, Francia, Italia, Spagna e Paesi Bassi hanno riaffermato il proprio impegno politico a favore dell'attuazione del secondo pilastro, dichiarando

Alla luce di quanto esposto, appare dunque evidente che la cooperazione rafforzata, pur prevista dai Trattati, rappresenti uno strumento di natura eccezionale e residuale, destinato a operare in assenza di un consenso raggiungibile attraverso le vie ordinarie. Ricorrervi in una materia tanto delicata avrebbe comportato il rischio di accentuare le divergenze tra gli ordinamenti, minando alla radice l'obiettivo di coerenza e coordinamento che la riforma intendeva perseguire.

La Direttiva si è rivelata, pertanto, lo strumento più idoneo a garantire un assetto normativo uniforme per tutti gli Stati membri, rispettoso dei principi fondamentali dell'Unione. Proprio in virtù di tali principi, i vari Stati membri hanno riconosciuto che solo un intervento a livello comunitario avrebbe potuto garantire coerenza e uniformità, specie in un contesto economico fortemente integrato.²⁷⁵ Sul piano applicativo, gli Stati membri sono tenuti a recepire la Direttiva, fatta salva la possibilità di scegliere le forme e i mezzi più idonei per la concreta attuazione negli ordinamenti nazionali, pur nel rispetto delle prescrizioni e dei limiti imposti dal diritto comunitario. Si tratta di uno strumento privo di efficacia diretta e generale, ma dotato di una forza cogente che impone ai legislatori nazionali di adeguarsi al quadro unionale entro margini di discrezionalità limitati.

La preferenza per la direttiva quale strumento normativo trova giustificazione nel peculiare assetto delle competenze dell'Unione in materia di imposte dirette, nel quale il coinvolgimento dell'Unione si giustifica nei casi in cui l'azione individuale degli Stati membri rischi di compromettere la concorrenza o di ostacolare il buon funzionamento del mercato interno. L'UE esercita piuttosto un ruolo di coordinamento e orientamento, operando come una sovrastruttura che stabilisce limiti entro i quali i singoli Stati possono definire la propria politica fiscale. La competenza dell'Unione europea in materia fiscale

l'intenzione di procedere comunque, anche su base nazionale ma in forma coordinata. Su questi temi, si veda soprattutto CERIANI V., *La tassazione delle multinazionali: Pilastro 1, Pilastro 2 e le iniziative in ambito UE*, Relazione svolta al Convegno Accademia dei Lincei, "Una nuova politica economica e tributaria per l'Unione europea", Roma 27 maggio 2022, Bardi Edizioni, 2023, p. 144.

²⁷⁵ Come affermato nel Considerando n. 4 della Direttiva, "in un'Unione le cui economie sono strettamente integrate, è essenziale che la riforma relativa ad un'imposizione minima globale sia attuata in modo sufficientemente coerente e coordinato. Considerati la scala in dettaglio gli aspetti tecnici di tali nuove norme fiscali internazionali, solo un quadro comune dell'Unione sarebbe stato in grado di evitare la frammentazione del mercato interno nella loro attuazione. Inoltre, un quadro comune dell'Unione elaborato per essere compatibile con le libertà fondamentali garantite dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea fornirebbe ai contribuenti la certezza del diritto nell'attuazione di tali norme". Cfr. Direttiva del Consiglio (UE) 2022/2523 intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali imprese i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. 328 del 22 dicembre 2022 – serie L.

si risolve, in concreto, in una competenza concorrente²⁷⁶ rispetto agli Stati nazionali: la carenza di una fiscalità propria rende, fin dal principio, evidente come l'Unione europea non possa vantare nessuna competenza esclusiva²⁷⁷ in materia tributaria collocandosi su un piano essenzialmente regolatorio e di coordinamento.²⁷⁸ In questo senso, la politica fiscale dell'Unione in materia di imposte dirette assume una connotazione prevalentemente negativa: limita, in ossequio ai principi dei Trattati, l'autonomia degli Stati membri, senza però dettare un *corpus* di armonizzazione piena né perseguire politiche fiscali proprie. La linea di demarcazione delle competenze si basa, pertanto, sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il primo stabilisce che l'Unione può intervenire soltanto quando gli obiettivi prefissati non possono essere conseguiti in modo soddisfacente a livello nazionale o locale. In altre parole, non è sufficiente che l'azione dell'Unione sia quella più idonea al perseguimento di un determinato scopo ma occorre soprattutto dimostrare che sia indispensabile al conseguimento dello scopo in questione che non può essere raggiunto in modo sufficiente attraverso l'intervento del singolo Stato membro. La portata e l'intensità dell'azione dell'Unione devono essere, poi, valutate, in relazione al principio di proporzionalità che impone di graduare i mezzi prescelti rispetto alle caratteristiche del risultato di volta in volta perseguito. Si tratta, quindi, di identificare una ragionevole simmetria tra misure da adottare e scopi da perseguire, evitando interventi dell'Unione eccessivi e, talora, inutili o dannosi.²⁷⁹

²⁷⁶ Le competenze dell'Unione sono distinte, anzitutto, in esclusive e concorrenti (art. 2 TFUE). Più precisamente, le competenze esclusive presuppongono un trasferimento completo dell'originaria competenza statale in capo all'Unione che può essere esercitata nei modi e nei tempi che ritiene più opportuni. Gli Stati membri e l'Unione sono, invece, contitolari delle materie concorrenti, il cui esercizio è regolato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità. L'art. 4, par. 2 TFUE, enumera i "principali" settori di competenza concorrente: «a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel [...] trattato; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel [...] trattato» Sul tema, si veda TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea - settima edizione*, CEDAM, Padova, 2012, p. 100 ss.

²⁷⁷ I settori di competenza esclusiva sono tassativamente elencati nell'art. 3 TFUE: «*unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati la cui moneta è l'euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune*».

²⁷⁸ Le istituzioni dell'Unione europea non hanno, dunque, le competenze necessarie a creare un sistema di imposte europee, cioè un ordinamento fiscale europeo autonomo e sovrapposto a quello dei singoli Stati membri frutto dell'esercizio di una competenza fiscale dell'unione. Cfr. (A cura di), FANTOZZI A., *Diritto tributario*, UTET Giuridica, Milano, 2013, p. 190 ss.

²⁷⁹ In generale, il *principio di proporzionalità* impone che l'esercizio di una determinata competenza risponda a tre requisiti sostanziali. In primo luogo, esso deve essere utile e pertinente per la realizzazione dell'obiettivo per il quale la competenza è stata conferita. In secondo luogo, deve essere necessario e indispensabile; cioè, qualora per il raggiungimento dello scopo possano essere impiegati vari mezzi, la competenza sarà esercitata in modo da recare meno pregiudizio ad altri obiettivi o interessi degni

Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea²⁸⁰, la fiscalità occupa uno spazio limitato. Le disposizioni in materia si concentrano sulla creazione di un mercato unico privo di frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Sempre nella logica di assicurare la libera circolazione dei prodotti, tale quadro si completa con il divieto, previsto dall'art. 110 TFUE di operare imposizioni fiscali discriminatorie.²⁸¹

Ma negli artt. 113-115 TFUE si affronta anche, in positivo, il tema della convergenza dei sistemi impositivi degli Stati membri: ciò attraverso la possibilità, per l'Unione, di emanare, anche in materia fiscale, atti normativi destinati ad avere, direttamente o indirettamente, efficacia negli Stati membri. All'obiettivo dell'armonizzazione è riconducibile l'art. 113 TFUE che non pone divieti diretti ma attribuisce al Consiglio il potere di adottare, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, disposizioni volte all'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di imposte indirette. Tale disposizione, tuttavia, precisa che l'armonizzazione non è finalizzata all'unificazione dei sistemi fiscali ma è intesa come strumentale al corretto funzionamento del mercato interno. Inoltre, l'ambito di applicazione è limitato alle sole imposte indirette, restando escluse quelle dirette che continuano a rientrare nella competenza degli Stati membri.²⁸²

L'assenza di un processo di armonizzazione anche per le imposte dirette trova giustificazione nella convinzione che tali imposte costituiscano strumento essenziale di politica economica e sociale, nonché di redistribuzione della ricchezza. Proprio per questa

di eguale protezione. Infine, se queste condizioni sono soddisfatte, sarà necessario provare che esista un nesso tra l'azione e l'obiettivo (criterio di causalità).

²⁸⁰ Il riferimento riguarda le norme contenute dall'attuale capo 2 del Titolo VII del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea intitolato «*Disposizioni fiscali*». Tali disposizioni, pur rappresentando la base giuridica principale per l'azione fiscale dell'UE, non costituiscono una disciplina esaustiva del fenomeno fiscale all'interno del processo di integrazione comunitario.

²⁸¹ «*Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicati direttamente o indirettamente ai propri prodotti nazionali similari*». Inoltre, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni. Si tratta di una previsione che risponde all'obiettivo di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle merci nell'area dell'unione garantendo che tali merci possono circolare in condizioni di neutralità fiscale rispetto alla concorrenza tra prodotti nazionali e prodotti esteri.

²⁸² «*Si tratta di previsioni che conducono al più generale principio di non discriminazione, di cui all'art. 18 del TFUE, quale rappresentano specificazione sviluppo. Rispondono all'esigenza di garantire la neutralità delle legislazioni nazionali rispetto alla circolazione dei beni nell'ambito del mercato interno; per un verso, vietando ogni tentazione protezionistica degli Stati membri, per altro verso perseguendo un omogeneizzazione delle discipline di quei tributi che incidono maggiormente sulla circolazione dei beni*». In tema, si veda MARINELLO A., *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, Pacini Giuridica, 2023, p. 145 ss.

ragione, la potestà impositiva è rimasta saldamente ancorata alla sfera delle competenze esclusive dei singoli Stati membri, i quali si sono mostrati tradizionalmente riluttanti a cedere porzioni della propria sovranità fiscale. Nel quadro delineato dal TFUE, il ruolo riconosciuto all'Unione in materia di imposte dirette appare limitato e prevalentemente volto a prevenire comportamenti nazionali suscettibili di ostacolare le libertà fondamentali di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.²⁸³ La persistente mancanza di una competenza esplicita in capo all'UE, unita all'assenza di una normativa sovranazionale specifica in materia, ha impedito la definizione di un vero e proprio assetto comune in tema di imposizione diretta. Quest'ultima, d'altra parte, costituisce una delle espressioni più significative della sovranità fiscale nazionale, da cui discende l'adozione di disposizioni normative interne disorganiche e profondamente disomogenee.²⁸⁴

Con il passare del tempo, l'esigenza di consolidare il mercato unico ha spinto la Corte di Giustizia dell'UE ad ampliare progressivamente l'ambito di intervento anche nel settore delle imposte dirette. Al riguardo, la Corte di Giustizia ha avuto un ruolo determinante nell'elaborare il contenuto e la portata applicativa del principio di non discriminazione, chiarendo che la sovranità tributaria degli Stati membri deve essere comunque esercitata nel rispetto del diritto unionale. A partire dalla celebre sentenza resa sul caso *Avoir fiscal*²⁸⁵ la Corte ha contribuito a eliminare o modificare regimi fiscali nazionali di carattere restrittivo, favorendo nel tempo un progressivo ravvicinamento e una maggiore integrazione tra i diversi sistemi fiscali. Negli anni successivi, la Corte ha consolidato tale orientamento, dichiarando incompatibili con il diritto dell'Unione diverse misure fiscali nazionali che prevedono un trattamento differenziato tra soggetti residenti

²⁸³ In tema di obblighi "in negativo" si deve ricordare quanto previsto dall'art.107 del TFUE il quale stabilisce che, salvo deroghe complete contemplate nei Trattati, sono incompatibili con il mercato interno nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

²⁸⁴ In tema, si veda SALVINI L., *I regimi fiscali e la concorrenza tra imprese*, in *Giur. Comm.*, 2, 2016, p. 130 ss.

²⁸⁵ Corte di Giustizia, sentenza del 28 gennaio 1986, *Commissione/Francia*, causa C-270/83, meglio nota come *Avoir Fiscal*. Nel caso di specie, a promuovere la questione era stata la Commissione, che contestava alla p.a. Francia il trattamento fiscale discriminatorio previsto a carico delle società non residenti. Più precisamente, mentre alle società residenti era concesso un credito d'imposta sui dividendi distribuiti da altri soggetti residenti, la medesima disciplina non era estesa alle società non residenti che avessero detenuto una stabile organizzazione in Francia. Secondo la Commissione, questo trattamento doveva considerarsi discriminatorio, dal momento che alle stabili organizzazioni di società non residenti, pur trattate fiscalmente come le società residenti, era negato il credito d'imposta. Nel giudizio della Corte, tale trattamento si risolveva in una discriminazione diretta fondata sulla nazionalità, da ritenersi incompatibile con il diritto comunitario.

e non residenti.²⁸⁶ In una fase più recente, l'interpretazione giurisprudenziale ha progressivamente spostato il fulcro del controllo di legittimità dal divieto di discriminazione formale verso una valutazione più ampia dell'effetto restrittivo che una normativa nazionale può esercitare sulle libertà di circolazione garantite dai Trattati. In tale prospettiva, non è più necessario che la norma stabilisca un differente trattamento tra soggetti residenti e non residenti per essere ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione: l'illegittimità della norma nazionale viene giudicata in relazione all'effetto restrittivo al principio di non restrizione delle libertà di circolazione (e quindi di una delle quattro libertà fondamentali previste dal Trattato).²⁸⁷

La giurisprudenza europea ha assunto un ruolo determinante nel condizionare la sfera dell'imposizione diretta e la potestà tributaria degli Stati membri limitandone l'autonomia anche in ambiti non armonizzati. Ciononostante, le azioni dell'Unione europea per un intervento di coordinamento sono avvenute basandosi su attente prerogative nazionali e su diversi interessi di natura politica ed economica perseguiti dagli Stati attraverso la legislazione tributaria domestica.

Se si considera il disposto dell'art. 115 TFUE, si osserva che esso assume un ruolo centrale, poiché attribuisce al Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del

²⁸⁶ Si veda la sentenza della Corte di Giustizia del 14 febbraio 1995, *Schumacker* causa C-279/93. Il caso riguardava un lavoratore di nazionalità belga che svolgeva la propria attività alle dipendenze di uno studio dentistico tedesco, senza, tuttavia, beneficiare né nello Stato della fonte né in quello di residenza, delle agevolazioni fiscali sul reddito di natura personale e familiare. La Germania, in qualità di Stato della fonte, sottoponeva il reddito loro ad imposizione attraverso ritenuta alla fonte, trattandolo come soggetto non residente. Mentre il Belgio, in applicazione della convenzione bilaterale contro le doppie imposizioni, esentava quel reddito da qualsiasi ulteriore tassazione. In sostanza, il reddito lordo del lavoratore dipendente prodotto in Germania era assoggettato ad imposizione alla fonte, in virtù dello *status* di soggetto passivo non residente, mentre non era assoggettato ad alcuna forma di imposizione in Belgio, perché esente in virtù delle norme convenzionali. La controversia costituiva una fattispecie di discriminazione tra persone fisiche non residenti, assoggettati ad imposizione con ritenuta alla fonte sul reddito percepito e quelle residenti, assoggettati ad imposizione sul reddito effettivamente prodotto. Secondo la Corte, nel caso in questione, la discriminazione consisteva nel fatto che la situazione personale familiare del soggetto non residente non fosse stata presa in considerazione al fine del riconoscimento di deduzioni e detrazioni di carattere personale, né nello Stato della fonte, né nello Stato di residenza.

²⁸⁷ “*Va comunque osservato che il ragionamento della Corte di Giustizia, rivolto alla verifica sia della discriminazione che della mera restrizione, presuppone un giudizio di comparabilità delle situazioni rispetto alle quali si afferma sussistere un effetto lesivo delle norme comunitarie. Ed invero, prima di stabilire la illegittimità di una norma nazionale per violazione del principio di non discriminazione fiscale o di restrizione di una libertà comunitaria occorre preventivamente accertare la similarità delle situazioni giuridiche prese in esame. Così è stato espressamente affermato che, anche in materia tributaria, “una discriminazione può consistere solo nell'applicazione di norme diverse a situazioni analoghe ovvero nell'applicazione della stessa norma a situazioni diverse”.* In tema, si veda BORIA P., *La funzione della Corte di Giustizia rispetto alla formazione dell'ordinamento tributario comunitario*, in *Studi tributari europei*, Vol. 11, 2021.

Comitato economico e sociale, la facoltà di adottare direttive volte al ravvicinamento²⁸⁸ delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, qualora queste incidano direttamente sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno.²⁸⁹ Risulta, pertanto, evidente l'importanza di optare per soluzioni coordinate e consapevoli che consentano di superare le distorsioni derivanti dalle divergenze normative nazionali, garantendo condizioni di concorrenza eque e un contesto fiscale più prevedibile per gli operatori economici. In tempi più recenti, la crescente diffusione di strategie di pianificazione fiscale aggressiva che hanno progressivamente spostato l'attenzione della Commissione sul tema del coordinamento delle imposte dirette, riportando al centro del dibattito la necessità di un approccio condiviso. Sulla base di queste premesse, le istituzioni europee hanno rafforzato il proprio impegno in materia di coordinamento fiscale, esaminando le misure domestiche ritenute potenzialmente lesive e in grado di incidere negativamente sulla concorrenza e sull'equilibrio del mercato interno.

Le pronunce della CGUE in materia di fiscalità diretta hanno fatto spesso riferimento al fatto che le imposte dirette rientrano nella competenza esclusiva degli Stati membri, i quali definiscono criteri di riparto del loro potere impositivo. Ne è derivata, pertanto, una maggiore difficoltà, rispetto ad altri settori, nel superare il tradizionale riferimento al concetto di discriminazione e ad accettare l'idea che le divergenze tra le normative nazionali possono di per sé generare ostacoli all'esercizio della libertà di circolazione. In più occasioni, la Corte di giustizia ha ribadito che la competenza nazionale in materia fiscale non può essere esercitata in modo assoluto, riconoscendo che gli Stati membri dispongano soltanto di una autonomia limitata nel definire i propri sistemi impositivi.²⁹⁰ Tale orientamento ha contribuito a ridimensionare la nozione tradizionale di sovranità fiscale, mettendo in evidenza la necessità di mantenere un

²⁸⁸ Come fa notare AMALFITANO C., il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, inteso come «coordinamento tra gli ordinamenti interni degli Stati» volto a eliminarne, o comunque ridurre, le diversità più marcate o ad accentuarne le affinità dal punto di vista del contenuto sostanziale, *Ravvicinamento delle legislazioni [dir. UE]*, in *Enc. Treccani*, Diritto online, 2015.

²⁸⁹ “Senza contestare la competenza degli Stati membri in tema di potestà normativa tributaria in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, Il Trattato limita quindi l'esercizio discrezionale di tale potestà con la necessità di rispettare le libertà fondamentali poste dal Trattato stesso; d'altro canto, ogni intervento dell'Unione in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio deve essere valutato alla luce della sua natura strumentale alla realizzazione del mercato interno, essendo subordinato alla rimozione degli ostacoli che incidano direttamente sul funzionamento di tale mercato”. Sul tema si veda (a cura di), FANTOZZI A., *Diritto tributario*, UTET Giuridica, Milano, 2013, p. 197 ss.

²⁹⁰ Per un inquadramento generale sul tema, tra gli altri, si veda ROSSOLILLO G., *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *DUE*, fasc. n.1, 2018, p. 121 ss.

equilibrio tra autonomia statale e rispetto delle libertà fondamentali del mercato interno sancite dai Trattati. In questo modo la Corte di Giustizia ha posto le basi per un progressivo ravvicinamento dei sistemi tributari nazionali, tracciando un percorso di integrazione “negativa” fondato sull’eliminazione degli ostacoli e delle discriminazioni che limitano le libertà economiche fondamentali. Tuttavia, la sola eliminazione delle discriminazioni non è sufficiente a garantire un livello adeguato di coordinamento in un contesto fiscale sempre più globale e interconnesso. Proprio questa consapevolezza ha reso necessario un salto di qualità verso forme di integrazione positiva, capaci di introdurre regole comuni a livello unionale.

3.1. La Direttiva (UE) 2022/2523: fondamento giuridico e profili di compatibilità con il diritto dell’Unione

La Direttiva (UE) 2022/2523 rappresenta il primo tentativo sistematico dell’Unione volto a tradurre in norme vincolanti i principi delineati in ambito OCSE, con l’intento di assicurarne la coerenza con il diritto primario dell’Unione e con gli obiettivi del mercato interno. Il suo fondamento giuridico si rinviene nell’art. 115 TFUE, disposizione che, pur non attribuendo all’Unione una competenza diretta in materia fiscale, consente l’adozione di direttive volte al ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Il ravvicinamento, rispetto all’armonizzazione in senso stretto, si presenta come uno strumento meno invasivo, poiché non implica l’unificazione delle discipline fiscali nazionali ma piuttosto un progressivo allineamento funzionale.

Su tale fondamento normativo si è innestata l’adozione della Direttiva UE 2022/2523, che si distingue per l’ampiezza e la profondità del suo intervento. La Direttiva non si limita a enunciare i principi generali da recepire formalmente, ma impone agli Stati un complesso di adempimenti strutturali e organizzativi destinati a incidere in maniera significativa sull’assetto normativo, organizzativo e amministrativo dei rispettivi ordinamenti tributari. L’intervento, pertanto, travalica i consueti obblighi di adeguamento formale, configurandosi come un modello di integrazione fiscale capace di incidere sull’architettura della governance tributaria europea.

Tale carattere innovativo non è, tuttavia, esente da criticità. L’attuazione della Direttiva solleva interrogativi di compatibilità con il diritto primario dell’Unione, sotto due profili principali: da un lato, l’adeguatezza della base giuridica prescelta, individuata

nell'art. 115 TFUE; dall'altro, la compatibilità delle misure introdotte con le libertà fondamentali di stabilimento e di circolazione dei capitali sancite dal Trattato.

Sotto il primo profilo, il ricorso all'art. 115 TFUE per disciplinare un settore così ampio e sensibile come le imposte dirette rappresenta una scelta politicamente ambiziosa ma istituzionalmente complessa. La procedura legislativa speciale che richiede l'unanimità del Consiglio non solo rende particolarmente complicato l'adozione delle direttive in materia fiscale, ma comporta anche che ogni eventuale revisione o aggiornamento debba essere approvato con lo stesso livello di consenso. Ne deriva il rischio che l'ordinamento europeo resti "cristallizzato"²⁹¹ attorno a un compromesso internazionale in continua evoluzione, senza poter intervenire con la necessaria tempestività per adeguare la normativa alle mutate condizioni economiche o agli sviluppi delle regole globali. Questo assetto, se da un lato garantisce un elevato grado di legittimazione politica, dall'altro può ridurre la capacità dell'ordinamento europeo di adattarsi con flessibilità al contesto internazionale, esponendo il sistema a un rischio di rigidità normativa e di limitazione di autonomia decisionale. In tale prospettiva, è emerso un rischio di rigidità istituzionale e di dipendenza da un percorso decisionale (*path dependency*), fenomeno talvolta descritto come una forma di "*policy lock-in*". Quest'ultima espressione designa l'impossibilità di aggiornare rapidamente la disciplina in risposta alle evoluzioni del contesto economico internazionale, comprimendo gli spazi di manovra degli Stati membri e incidendo indirettamente sulla loro sovranità tributaria.

Ulteriori profili di frizione emergono rispetto alle libertà fondamentali garantite dal TFUE, in particolare, con la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali. Le regole relative all'*Income Inclusion Rule* (IIR) e all'*Undertaxed Payments Rule* (UTPR) determinano, infatti, un trattamento differenziato tra imprese operanti esclusivamente in ambito domestico e gruppi multinazionali: le prime restano soggette alla sola imposta societaria nazionale, mentre le seconde possono essere esposte a una *top-up tax* da parte della giurisdizione della capogruppo. Tale asimmetria, pur non configurandosi come una discriminazione diretta, può tradursi in una restrizione indiretta

²⁹¹ Cfr. SCHERLEITNER M., *The EU Minimum Tax Directive – A Conceptual Discussion of a Bold Policy Move*, in *European Law Journal*, vol. 30, n. 4, 2025, p. 653 ss. ove l'A. analizza criticamente la scelta dell'art. 115 TFUE come base giuridica della Direttiva (UE) 2022/2523, sottolineando come la regola dell'unanimità, combinata con il recepimento vincolante di standard OCSE in continua evoluzione, possa condurre a un fenomeno di *policy lock-in*. Con tale espressione, l'autore descrive la tendenza dell'Unione a "cristallizzare" nel proprio diritto derivato un compromesso internazionale elaborato al di fuori delle sue strutture decisionali, riducendo la capacità di adattamento del sistema normativo europeo alle mutate condizioni economiche e geopolitiche.

alla libertà di stabilimento (art. 49 TFUE)²⁹², poiché disincentiva la costituzione di imprese controllate in altri Stati membri, alterando la neutralità fiscale del mercato interno. Allo stesso modo, l'applicazione della *top-up tax* ai redditi derivanti da investimenti esteri può incidere sulla libera circolazione dei capitali (art. 63 TFUE), creando una potenziale disparità di trattamento tra investimenti domestici e transfrontalieri.

Inoltre, la Direttiva (UE) 2022/2523 recepisce i principi contenuti nel secondo pilastro del progetto OCSE/G20 in materia di *Global Anti-Base Erosion Rules* (GloBE), che introducono un livello minimo globale di imposizione effettiva del 15 per cento sui profitti dei gruppi multinazionali di grandi dimensioni. Nell'ambito di tale meccanismo, il calcolo dell'aliquota effettiva (*Effective Tax Rate*, ETR) avviene secondo la tecnica del *jurisdictional blending*, ossia mediante la determinazione dell'ETR a livello di singola giurisdizione e non sull'insieme delle entità del gruppo considerate globalmente. Per ciascun Paese in cui il gruppo opera si calcola l'aliquota effettiva di imposizione (ETR) che, se inferiore al 15 per cento, la differenza è colmata attraverso una *top-up tax* che può essere riscossa, in via prioritaria, dallo Stato della capogruppo (*Income Inclusion Rule*) o, in via sussidiaria, da altre giurisdizioni attraverso l'UTPR. Il *jurisdictional blending*, dunque, frammenta la valutazione del livello di tassazione per ciascun ordinamento, introducendo una logica fiscale territoriale coerente con la struttura del progetto OCSE

²⁹² Merita un richiamo, a questo proposito, il rinvio pregiudiziale sollevato dalla *Cour constitutionnelle* del Belgio con decisione del 17 luglio 2025, nell'ambito del giudizio di legittimità promosso avverso la legge belga del 19 dicembre 2023 di recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523. A seguito del ricorso presentato da alcuni contribuenti, la Corte costituzionale belga è stata chiamata a verificare la compatibilità della normativa nazionale e, di riflesso, delle stesse disposizioni europee attuate con il diritto primario dell'Unione. Nel ritenere che le questioni sollevate non derivassero da peculiarità dell'ordinamento interno ma fossero insite nella struttura della UTPR, il giudice belga ha adito la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267, par. 3, TFUE, chiedendo di accertare la validità degli artt. 12-14 della Direttiva. In particolare, il rinvio pregiudiziale evidenzia potenziali profili di incompatibilità della UTPR con la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE), con il principio di territorialità dell'imposizione, con la proporzionalità e con la certezza del diritto, nella misura in cui la regola consente di assoggettare a *top-up tax* un'entità residente che non ha partecipato alla produzione del reddito sotto-tassato, sulla sola base della sua appartenenza al gruppo multinazionale. Il rinvio belga costituisce il primo controllo giurisdizionale sulla validità del meccanismo UTPR a livello europeo, mettendo in luce criticità strutturali suscettibili di rilevanza in tutti gli ordinamenti degli Stati membri. Cfr. *Cour constitutionnelle*, arrêt n. 117/2025, 17 luglio 2025, disponibile su: <https://en.const-court.be/judgments/preliminary-rulings-from-the-court-of-justice-of-the-european-union>; v. anche Court of Justice of the European Union, "Summary of the Request for a Preliminary Ruling – Case C-519/25", Curia, 31 luglio 2025, disponibile su: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=304307&doclang=en>; KPMG, *Belgian Constitutional Court raises prejudicial question about the UTPR*, 18 luglio 2025., PwC, *Belgian Constitutional Court refers case to CJEU on validity of EU Global Minimum Tax UTPR provisions*, 18 luglio 2025.

ma potenzialmente problematica nel contesto di un ordinamento sovranazionale integrato come quello dell'Unione europea.²⁹³

Sul piano applicativo, la *Undertaxed Payments Rules* (UTPR) costituisce il tassello più controverso dell'architettura del *Pillar two*. L'UTPR opera come *backstop rule*, attivandosi nei casi in cui né la QDMTT né la IIR trovino applicazione e consentendo a una giurisdizione diversa da quella dell'entità controllante di prelevare il differenziale di imposta residuo. L'obiettivo è quello di garantire che la soglia minima del 15 per cento sia comunque raggiunta, anche quando la società capogruppo si trovi in uno Stato che non applica le regole previste dal *Pillar two*. Tale meccanismo, sebbene coerente con la logica di deterrenza del progetto OCSE/G20, solleva questioni di particolare complessità nel contesto europeo, poiché consente a uno Stato membro di esercitare una potestà impositiva residuale su redditi riferibili a soggetti non residenti. Ciò può generare tensioni tanto sotto il profilo delle libertà fondamentali, quanto sui trattati contro le doppie imposizioni basati sul Modello OCSE, proprio perché consente a Stati terzi rispetto alla *low-tax entity* di esercitare una potestà impositiva residuale su redditi riferibili a soggetti non residenti.²⁹⁴

²⁹³Cfr. DE WILDE M.F., WISMAN C., in *Why all top-up tax variants in the EU Pillar Two Directive collide with the EU's fundamental freedoms (and how to solve this)*, *Kluwer International Tax Blog*, 16 giugno 2025, illustrano come tutte le varianti della *top-up tax* introdotte dalla Direttiva (UE) 2022/2523 (QDMTT, IIR e UTPR) comportino un trattamento fiscale differenziato tra operazioni domestiche e transfrontaliere all'interno del mercato unico, traducendosi in restrizioni di fatto alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali. La causa di tale incompatibilità viene individuata nella tecnica del *jurisdictional blending*, che determina il livello minimo di tassazione su base nazionale, in contrasto con la logica del mercato interno europeo, fondato sull'assenza di frontiere fiscali interne e su un approccio di tipo *regionale (EU) blending*. Come possibili correttivi, vengono prospettati un *EU-blending* o, in alternativa, un *global blending*, capaci di assicurare un trattamento neutrale rispetto alla localizzazione delle imprese e di preservare la coerenza del mercato unico. In mancanza di interventi in tal senso, gli autori concludono avvertendo che «*it seems only a matter of time before the Court of Justice of the European Union will rule the top-up taxation mechanisms under the Pillar Two Directive essentially incompatible with EU law*», prospettando dunque il rischio concreto di un futuro scrutinio della Corte di giustizia volto a verificarne la compatibilità con il diritto primario dell'Unione. Il contributo è disponibile al seguente indirizzo: <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/why-all-top-up-tax-variants-in-the-eu-pillar-two-directive-collide-with-the-eus-fundamental-freedoms-and-how-to-solve-this/> (ultimo accesso luglio 2025).

²⁹⁴ Cfr. ARGINELLI P., *Some thoughts on the compatibility of the GloBE UTPR with EU Primary Law and Tax Treaties*, in *Riv. dir. trib. online*, 25 febbraio 2025, nel quale l'A. evidenzia come la struttura del *Pillar Two*, pur coerente con la logica antierosiva del progetto OCSE/G20, introduca una dimensione di tassazione "a proiezione extraterritoriale", in quanto consente a una giurisdizione di prelevare un'imposta aggiuntiva su redditi realizzati in un altro Stato. Tale impostazione, sebbene difficilmente configurabile come violazione diretta del diritto dell'Unione, solleva questioni di proporzionalità e di compatibilità con i principi di limitazione territoriale della potestà impositiva, nonché con gli obblighi assunti dagli Stati membri nell'ambito dei trattati contro le doppie imposizioni. Secondo ARGINELLI, la tenuta del sistema dipende quindi da un'attuazione domestica coerente e coordinata, capace di prevenire conflitti tra ordinamenti e di preservare il rispetto dei principi costituzionali e internazionali in materia tributaria.

Sebbene la direttiva sia lo strumento ritenuto più idoneo a far fronte alle dinamiche di pianificazione fiscale aggressiva, l'attuale architettura (*blending* per giurisdizione e UTPR backstop) resta esposta a censure di incompatibilità sul piano delle libertà UE, a meno di correttivi quali un *EU-blending* che allinei il minimo effettivo al perimetro del mercato interno. Da questa prospettiva, il passo successivo non consiste soltanto nel misurare l'efficacia tecnica della Direttiva, ma nel verificare se essa possa realmente rappresentare un modello sostenibile di integrazione fiscale europea. La tensione tra uniformità e sovranità, che permea l'intero impianto del *Pillar Two*, mostra infatti quanto sia fragile l'equilibrio tra le ambizioni globali del progetto OCSE e le specificità costituzionali dell'Unione. In tal senso, la Direttiva segna un avanzamento importante ma ancora parziale: essa introduce una convergenza "funzionale", più che una vera armonizzazione e si fonda su un consenso politico che potrebbe rivelarsi instabile nel lungo periodo. Il rischio è che l'Unione resti vincolata a un compromesso tecnico privo di una solida legittimazione politica comune, trasformando un'iniziativa di coordinamento in un esercizio di mera conformità alle regole internazionali.

La misura del suo successo dipenderà, in ultima analisi, dalla capacità degli Stati membri di tradurre i principi comuni in pratiche fiscali effettive, preservando al contempo l'unità del mercato interno. Sul piano nazionale, la fase di recepimento e di concreta attuazione delle disposizioni europee costituirà il vero banco di prova per valutare la solidità del nuovo assetto fiscale comune.

4. L'attuazione della Direttiva e i limitati margini di trasposizione per il legislatore nazionale

Uno dei nodi più complessi e concettualmente rilevanti del processo di attuazione della Direttiva concerne l'effettiva portata dei vincoli che essa impone agli ordinamenti nazionali e la possibilità per i legislatori domestici di esercitare un'autonoma capacità regolativa in sede di recepimento. La questione non è soltanto tecnica ma tocca un tema di fondo: il modo in cui l'Ue riesce a conciliare l'esigenza di uniformità applicativa con il principio di sussidiarietà in un settore, come quello della fiscalità diretta, storicamente sottratto ai processi di armonizzazione.

L'analisi del caso italiano risulta particolarmente indicativa. Il confronto puntuale tra il testo della Direttiva e quello del d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209²⁹⁵ mostra una corrispondenza quasi integrale tra i due testi: la struttura sistematica, il linguaggio tecnico e persino la formulazione di molte disposizioni coincidono quasi letteralmente.²⁹⁶ Tale convergenza non può essere spiegata soltanto con la volontà politica di uniformarsi rapidamente agli obblighi europei ma riflette piuttosto il grado di densità normativa e tecnica della Direttiva stessa, il cui contenuto estremamente dettagliato e tecnico ha sensibilmente ridotto i margini di discrezionalità del legislatore nazionale, fino quasi a renderli inesistenti o, quanto meno, impercettibili.

L'elevato livello di dettaglio riflette l'impostazione originaria del Secondo Pilastro del progetto BEPS, da cui la Direttiva trae fondamento. Tale architettura è stata concepita per assicurare una maggiore convergenza delle regole fiscali applicate ai gruppi multinazionali e, in ultima analisi, per neutralizzare le disparità esistenti tra i diversi ordinamenti tributari. Tuttavia, una regolamentazione così minuziosa produce effetti rilevanti sul piano del diritto interno: nelle direttive caratterizzate da un elevato grado di tecnicità e da prescrizioni puntuali, i margini di manovra lasciati al legislatore nazionale nella fase attuativa tendono a ridursi fino quasi a scomparire. In tali casi, la discrezionalità del legislatore interno tende a trasformarsi da spazio di scelta politica a funzione di mera trasposizione normativa. Sia sul piano teorico che su quello applicativo, è lecito domandarsi se il legislatore nazionale disponesse effettivamente di margini di discrezionalità nella trasposizione della Direttiva o se, al contrario, l'elevato livello di dettaglio della stessa ne abbia di fatto neutralizzato ogni possibilità di adattamento. Inoltre, l'assenza di differenze significative tra il testo europeo e quello del decreto legislativo di recepimento riflette una scelta consapevole di piena conformità o, piuttosto, la constatazione dell'impossibilità materiale di discostarsene?

²⁹⁵ La L. 9 agosto 2023, n. 111 (Legge delega per la riforma fiscale) ha conferito al Governo il mandato per la revisione del sistema tributario. In attuazione di tale delega, è stato emanato il d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209, recante disposizioni in materia di fiscalità internazionale, tra cui il recepimento interno della Direttiva (UE) 2022/2523 che reca il titolo "*Recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, in materia di imposizione minima globale*". Il decreto costituisce, al momento attuale, l'ultima fase di un processo internazionale che ha visto dapprima l'approvazione delle *Model Rules* e poi in modo coevo l'emanazione della Direttiva. Nel decreto sono quindi trasfuse, con taluni necessari aggiustamenti, le disposizioni della direttiva che a loro volta riflettono le *Model Rules*. Ci si trova di fronte ad un testo legislativo di notevole complessità che include concetti e tecniche del tutto innovative rispetto alla prassi consolidata nazionale e alle vigenti norme dell'ordinamento tributario.

²⁹⁶ Per un inquadramento generale sul tema, si veda TURINA A., *Recepimento della direttiva in materia di imposizione minima globale e risoluzione delle controversie fiscali internazionali*, in *Dir. Prat. Trib. Inter.*, 2, 2024, p. 479 ss.

Il decreto legislativo appare, sotto ogni profilo, come un recepimento pressoché fedele della direttiva. Le norme nazionali riprendono puntualmente il lessico tecnico, le definizioni, i meccanismi di calcolo dell'imposta supplementare e le regole per l'applicazione delle IIR e UTPR. Anche l'introduzione della QDMTT (*Qualified Domestic Minimum Top-up Tax*) – un'opzione prevista dalle *Model Rules* – è stata accolta in modo conforme, senza significative varianti. Da ciò emerge che il legislatore italiano non ha esercitato gli eventuali spazi di manovra, neppure ove questi, in astratto, sarebbero stati ipotizzabili. Questa scelta può essere interpretata come espressione di prudenza o, più verosimilmente, come il riconoscimento implicito della limitata capacità di intervento politico in presenza di un impianto normativo di derivazione sovranazionale già definito in ogni suo aspetto essenziale. In simili circostanze, il legislatore nazionale svolge tradizionalmente una funzione di “mediazione” tra le finalità perseguite dal diritto dell'Unione e le peculiarità del proprio ordinamento interno, adattando le prescrizioni europee alle specificità normative nazionali. Tuttavia, quando l'atto europeo presenta un contenuto particolarmente tecnico e dettagliato, tale funzione tende a ridursi, poiché il legislatore ricopre il ruolo di mero esecutore formale, il cui compito è assicurare la conformità e la tempestività del diritto dell'Unione, piuttosto che la sua contestualizzazione nell'ordinamento fiscale nazionale.

La questione si sposta, a questo punto, dal piano della discrezionalità a quello della natura stessa dell'atto europeo. La Direttiva presenta infatti un grado di dettaglio tale da avvicinarla, per contenuto e struttura, a una direttiva di tipo *self-executing*: un atto cioè sufficientemente chiaro, preciso e incondizionato da rendere il recepimento nazionale un'operazione essenzialmente formale. Di fronte a un impianto normativo già definito in modo pressoché completo a livello sovranazionale, il legislatore nazionale si è trovato a svolgere un ruolo più simile a quello del trascrittore tecnico che di un creatore normativo.

In effetti, va sottolineato come le misure comprese nel Secondo pilastro, fin dalla loro formulazione a livello internazionale, si siano contraddistinte per un'estrema complessità tecnica. Si tratta di un impianto normativo altamente specialistico, frutto di elaborazioni condotte in ambiti tecnici sovranazionali lontani dai singoli Stati. In questo contesto, gli Stati si sono ritrovati dinanzi a soluzioni elaborate in contesti tecnico-finanziari predisposti a livello internazionale e solo, in una fase successiva, proposti ai singoli Stati. Gli Stati, da promotori generali di principi fiscali condivisi, si sono ritrovati a dover adottare meccanismi già definiti che non riflettono il tradizionale esercizio del

potere statale.²⁹⁷ Ciò ha ridotto sensibilmente la possibilità di incidere in fase attuativa. Una conferma di questa tendenza si ricava anche dal raffronto con altri ordinamenti: Francia, Germania e Spagna hanno recepito la direttiva attraverso testi sostanzialmente identici, riproducendo pedissequamente le disposizioni europee senza significative deviazioni. Questa uniformità di recepimento, che trascende i confini nazionali, testimonia che la riduzione dei margini di discrezionalità non è un effetto contingente, ma un effetto strutturale del grado di tecnicità della fonte europea. D'altra parte, nelle direttive estremamente tecniche, la discrezionalità politica è sostituita da una discrezionalità meramente esecutiva, limitata a scelte procedurali o di adattamento linguistico.

Questo fenomeno mette in luce un dato di rilievo sistematico: la progressiva erosione delle prerogative sovrane degli Stati in ambito tributario. La libertà di azione dei legislatori nazionali risulta compromessa di fronte a regole di diritto secondario estremamente precise, che ne comprimono gli spazi decisionali ed offrono poche possibilità per scelte autonome. Ne deriva una chiara discrepanza tra sovranità fiscale formale, che resta formalmente legata a livello nazionale, e sovranità fiscale sostanziale, che tende progressivamente a spostarsi verso il livello sovranazionale.²⁹⁸

Ciò non significa, tuttavia, che il processo di convergenza normativa in materia fiscale si traduca in una perdita unidirezionale di sovranità. Più correttamente, esso esprime una trasformazione della nozione stessa di sovranità fiscale, che da prerogativa esclusiva dei singoli Stati tende ad assumere i tratti di una sovranità fiscale condivisa, in cui gli Stati membri, pur rinunciando a porzioni della loro autonomia normativa, riacquistano forza negoziale collettiva nella definizione dei principi comuni.

In questa prospettiva, la Direttiva, pur riducendo i margini di discrezionalità interna, contribuisce a limitare la concorrenza fiscale dannosa tra Stati e a riequilibrare

²⁹⁷ Si tratta, in altri termini, di un processo decisionale invertito rispetto alla logica statale tradizionale: non è più il titolare del potere sovrano a formulare le soluzioni normative ma sono queste ultime a essere presentate agli Stati come modelli già pronti per l'adozione. La complessità tecnica delle misure fiscali internazionali – e in particolare del Secondo Pilastro – riflette un processo decisionale “rovesciato”, nel quale gli Stati si trovano a recepire soluzioni elaborate in contesti tecnico-finanziari internazionali e presentate come modelli normativi già definiti. Come osservato da MARINELLO A., in *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, p. 310 ss. tale meccanismo di “soluzioni preconfezionate” evidenzia un progressivo svuotamento della sovranità decisionale in materia tributaria, in favore di dinamiche tecnocratiche e intergovernative.

²⁹⁸ Per ulteriori approfondimenti sull'impatto della Direttiva sul diritto interno e sugli eventuali margini di trasposizione in sede di recepimento, si veda PISTONE P., *L'uropeizzazione del diritto tributario e la riforma fiscale italiana: dall'adattamento all'adeguamento al diritto europeo* in *Dir. prat. trib. inter.*, fasc. n. 2, 2024, p. 377 cit.

l'esercizio della potestà impositiva. L'adozione di standard comuni e vincolanti, lungi dal costituire un'ingerenza nelle competenze nazionali, rappresenta un meccanismo di tutela della sovranità fiscale sostanziale, poiché consente agli Stati di esercitare le proprie competenze impositive in modo più stabile e coordinato, senza subire pressioni competitive derivanti da sistemi fiscali particolarmente vantaggiosi.

In definitiva, il processo di attuazione della Direttiva (UE) 2022/2523 evidenzia una trasformazione strutturale: dalla cooperazione alla codificazione tecnica, dalla discrezionalità politica alla uniformità regolativa. Il recepimento nazionale, tanto in Italia quanto negli altri Stati membri, appare come una fase di mera trasposizione più che di scelta normativa ma al tempo stesso segna l'avvio di un nuovo equilibrio tra dimensione sovranazionale e ordinamento nazionale, fondato su un paradigma di fiscalità integrata e condivisa. In tal senso, la Direttiva non si limita a trasporre il Secondo Pilastro del progetto BEPS: essa prefigura, piuttosto, l'embrione di un diritto tributario europeo positivo, destinato a incidere in profondità sulla tradizionale dialettica tra sovranità e integrazione.

CAPITOLO IV

IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA UE 2022/2523 IN MATERIA DI IMPOSIZIONE MINIMA GLOBALE

SOMMARIO: 1. Il recepimento della Direttiva UE 2022/2523 nell'ordinamento tributario italiano. – 1.1. *L'ambito soggettivo di applicazione.* – 1.2. *Architettura delle priorità tra imposta minima nazionale, integrativa e suppletiva.* – 1.3. *Calcolo dell'aliquota effettiva di imposizione e della top-up tax.* – 1.4. *La base imponibile GloBE: reddito o perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima.* – 2. La nuova disciplina delle imprese estere controllate e il raccordo con l'imposizione minima globale. – 3. Tra adempimenti e ritardi: la sfida della Spagna per adeguarsi alla Direttiva (UE) 2022/2523. Profili comparati. – 3.1. *Criticità interpretative, profili di compatibilità e regimi fiscali speciali nel recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523 in Spagna.*

1. Il recepimento della Direttiva UE 2022/2523 nell'ordinamento tributario italiano

Il decreto rappresenta, allo stato attuale, la fase conclusiva di un processo normativo di portata globale che, nel corso degli ultimi anni, ha progressivamente spostato il baricentro della potestà impositiva dal livello nazionale a quello sovranazionale. Il suo recepimento nell'ordinamento tributario interno segna il momento in cui le regole dell'imposizione minima globale, già definite in modo dettagliato in sede internazionale ed europea, vengono integrate nel diritto interno, lasciando al legislatore nazionale l'arduo compito di trasporre tali disposizioni nel proprio ordinamento.²⁹⁹

Il legislatore nazionale ha dato attuazione alla Direttiva con il d.lgs. n. 27 dicembre 2023, n. 209³⁰⁰, adottato in attuazione della legge delega 9 agosto 2023 n. 111³⁰¹.

²⁹⁹ Per un inquadramento generale, si vedano GARBARINO C., RIZZO A., *La prospettiva italiana sulla global minimum tax approvata dal Consiglio UE*, in *Fisc. Comm. Inter.*, 2, 2023, p. 5 ss.

³⁰⁰ Il d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209 (c.d. *Decreto Internazionalizzazione*), emanato in attuazione della legge delega 9 agosto 2023, n. 111, oltre a dare attuazione alla direttiva (UE) 2022/2523 in materia di imposizione minima globale, introduce altresì una più ampia revisione della fiscalità internazionale, comprendente, tra l'altro, la ridefinizione dei criteri di collegamento per la residenza fiscale, il nuovo regime per i soggetti impatriati e le agevolazioni fiscali per il trasferimento delle imprese in Italia.

³⁰¹ L. 9 agosto 2023, n. 111 recante la "*Delega al Governo per la riforma fiscale*" approvata in data 16 ottobre 2023. In particolare, l'art. 3 rubricato "*Principi generali relativi al diritto tributario dell'Unione europea e internazionale*" dispone che "nell'esercizio della delega di cui all'art. 1 il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2, anche i seguenti ulteriori principi e

L'intervento si colloca in un contesto in cui il margine di discrezionalità nazionale risulta fortemente compresso: il decreto si limita, in larga misura, a trasporre le disposizioni europee, adottandone la formulazione alle categorie del diritto tributario interno.

L'impianto del decreto, articolato nel Titolo II (artt. 8-63)³⁰², è concepito come un corpo normativo autonomo ma strettamente integrato nel sistema unionale. La disciplina nazionale non interviene sulla sostanza ma si limita a adattarne il lessico, coordinandola con i principi e le categorie del diritto tributario interno. Tale operazione di adattamento linguistico e sistematico è, tuttavia, significativa sul piano metodologico: testimonia come il legislatore italiano abbia dovuto garantire la coerenza del nuovo istituto con il tessuto normativo preesistente, salvaguardando al contempo la conformità ai principi dell'Unione. L'analisi che segue mira, pertanto, a individuare i tratti strutturali del decreto e a verificare se, all'interno di un impianto sostanzialmente derivato, possano ravvisarsi elementi di specificità nazionale, riconducibili non tanto a scelte di politica fiscale quanto a esigenze di coordinamento tecnico.

Nel testo del decreto sono confluite, con alcuni necessari adattamenti di ordine terminologico le disposizioni contenute nella Direttiva, che a loro volta riproducono in

criteri direttivi generali: a) garantire l'adeguamento del diritto tributario nazionale ai principi dell'ordinamento tributario e ai livelli di protezione dei diritti stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea, tenendo anche conto dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia tributaria; b) assicurare la coerenza dell'ordinamento interno con le raccomandazioni OCSE nell'ambito del progetto BEPS (*Base erosion and profit shifting*) nel rispetto dei principi giuridici dell'ordinamento nazionale e di quello dell'Unione europea; c) provvedere alla revisione della disciplina della residenza fiscale delle persone fisiche, delle società e degli enti diversi dalle società come criterio di collegamento personale all'imposizione, al fine di renderla coerente con la migliore prassi internazionale e con le convenzioni sottoscritte dall'Italia per evitare le doppie imposizioni, nonché coordinarla con la disciplina della stabile organizzazione e dei regimi speciali vigenti per i soggetti che trasferiscono la residenza in Italia anche valutando la possibilità di adeguarla all'esecuzione della prestazione lavorativa in modalità agile; d) introdurre misure volte a conformare il sistema di imposizione sul reddito a una maggiore competitività sul piano internazionale, nel rispetto dei criteri previsti dalla normativa dell'Unione europea e dalle raccomandazioni predisposte dall'OCSE. Nel rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato e dei principi sulla concorrenza fiscale non dannosa, tali misure possono comprendere la concessione di incentivi all'investimento o al trasferimento di capitali in Italia per la promozione di attività economiche nel territorio nazionale. In relazione ai suddetti incentivi sono previste misure idonee a prevenire ogni forma di abuso; e) recepire la direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 14 dicembre 2022, seguendo altresì l'approccio comune condiviso a livello internazionale in base alla guida tecnica dell'OCSE sull'imposizione minima globale, con l'introduzione, tra l'altro, di: 1) un'imposta minima nazionale dovuta in relazione a tutte le imprese, localizzate in Italia, appartenenti a un gruppo multinazionale o nazionale e soggette a una bassa imposizione; 2) un regime sanzionatorio, conforme a quello vigente in materia di imposte sui redditi, per la violazione degli adempimenti riguardanti l'imposizione minima dei gruppi multinazionali e nazionali di imprese e un regime sanzionatorio effettivo e dissuasivo per la violazione dei relativi adempimenti informativi; f) semplificare e razionalizzare il regime delle società estere controllate (*controlled foreign companies*).

³⁰² Cfr. Decreto legislativo 27 dicembre 2023, n. 209, Titolo II («Recepimento della direttiva UE 2022/2523 del Consiglio del 15 dicembre 2022 in materia di imposizione minima globale»), Capo I (Disposizioni generali), Capo II (Imposta minima integrativa, imposta minima suppletiva e imposta minima nazionale), pubblicato in G.U. serie generale, n. 301 del 28 dicembre 2023.

larga parte le *Model Rules*. Ne risulta un impianto normativo di elevata complessità tecnica che introduce nozioni e meccanismi inediti per il nostro ordinamento: dal calcolo dell'aliquota effettiva ai criteri di determinazione dell'imposta integrativa, fino ai meccanismi di applicazione delle *Income Inclusion Rules* (IIR), delle *Undertaxed Payments Rules* (UTPR) e della *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT). La struttura del Titolo II del decreto (artt. 8-63) riflette la logica multilivello propria del progetto OCSE, riproducendo fedelmente il linguaggio specialistico e la sequenza operativa delle disposizioni sovranazionali.

In questa prospettiva, il decreto assume un rilievo particolare, poiché costituisce la sede nella quale le previsioni della Direttiva europea vengono concretamente integrate nel tessuto normativo interno. Esso non rappresenta soltanto la fase esecutiva di un obbligo europeo, ma anche il momento in cui l'ordinamento fiscale nazionale è chiamato a confrontarsi con un modello regolativo esterno, elaborato su basi tecniche e concettuali in larga misura nuove per il nostro ordinamento.

L'interesse dell'analisi non risiede tanto nella verifica della fedeltà del recepimento, ormai ampiamente accertata, quanto nel modo in cui le scelte del legislatore italiano hanno inciso sulla struttura del diritto tributario interno: la collocazione delle nuove disposizioni all'interno del decreto legislativo, la loro relazione con le imposte esistenti, la definizione dei soggetti passivi e la costruzione di un apparato sanzionatorio coerente con la tradizione amministrativa nazionale. In tale ottica, il d.lgs. n. 209/2023 si configura come un vero e proprio banco di prova della capacità dell'ordinamento italiano di assimilare norme sovranazionali complesse senza alterare i propri equilibri interni, e al tempo stesso di garantire la piena conformità con le esigenze di armonizzazione europea. È su questa duplice tensione, tra integrazione e adattamento, che si concentrano le sezioni seguenti, dedicate all'esame della struttura del decreto, dei suoi principali contenuti e delle implicazioni che ne derivano.

1.1. L'ambito soggettivo di applicazione

La definizione del perimetro soggettivo di applicazione non costituisce un mero profilo ricognitivo ma rappresenta il punto in cui si manifesta la fisionomia autonoma della disciplina europea rispetto al modello OCSE. La Direttiva individua i destinatari attraverso un perimetro applicativo fondato su due scelte strutturali: la prima, di natura

quantitativa, è l'ancoraggio alla soglia dei 750 milioni di euro di ricavi consolidati in almeno due dei quattro esercizi precedenti; la seconda, di natura qualitativa, è l'estensione dell'ambito soggettivo ai gruppi³⁰³ interamente domestici (*large-scale domestic groups*). L'inclusione nel perimetro applicativo dei soli gruppi di rilevanti dimensioni risponde ad una logica di proporzionalità: da un lato, si esclude l'operatività della normativa per le realtà di dimensioni più contenute; dall'altro, si riconosce che i gruppi di maggiori dimensioni siano già strutturati per assolvere agli adempimenti richiesti.³⁰⁴

Un elemento di particolare rilievo riguarda l'estensione dell'ambito applicativo del sistema GloBE anche ai grandi gruppi interamente domestici (*large-scale domestic group*), vale a dire a quei gruppi le cui imprese sono tutte localizzate nel territorio di uno Stato³⁰⁵, con ricavi consolidati superiori a 750 milioni di euro che non detengono partecipazioni in entità estere o stabili organizzazioni all'estero. Tale previsione si discosta dalle indicazioni elaborate in sede OCSE, rappresentando un ampliamento del perimetro soggettivo originariamente delineato dalle GloBE rules. L'estensione ai gruppi interamente domestici risponde, pertanto, all'obiettivo di garantire la neutralità concorrenziale e il rispetto del principio di libertà di stabilimento e di non discriminazione. L'inclusione dei *large-scale domestic groups* consente di garantire un trattamento fiscale omogeneo tra imprese operanti su scala nazionale e multinazionale,

³⁰³ Il d.lgs. n. 209/2023 definisce il *gruppo* come l'insieme di "entità" collegate da rapporti di controllo o di partecipazione, incluse nel bilancio consolidato dell'entità controllante, con estensione alle imprese escluse dal consolidamento solo per ragioni dimensionali. Per la definizione di gruppo si veda Allegato A, punto 25).

³⁰⁴ Il riferimento alla soglia quantitativa dei 750 milioni di euro comporta l'esclusione dal perimetro applicativo delle regole GloBE dei gruppi di dimensioni più contenute e riflette, al contempo, considerazioni di proporzionalità e di efficienza amministrativa. Limitando il campo di applicazione ai gruppi multinazionali che superano tale soglia, la disciplina persegue un duplice obiettivo: da un lato, ridurre i costi di compliance per le imprese di minori dimensioni che non dispongono di strutture amministrativo-contabili adeguate alla complessità del regime; dall'altro, garantire una maggiore coerenza e semplificazione, poiché i gruppi già soggetti agli obblighi di rendicontazione *Country-by-Country Reporting* (CbCR) possiedono le informazioni e i processi necessari anche ai fini GloBE. La soglia riprende infatti quella individuata dall'*Action 13* del progetto BEPS pubblicato dall'OCSE il 5 ottobre 2015, che ha introdotto uno standard minimo di rendicontazione per i gruppi multinazionali di ampia scala, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza, coordinare la documentazione fiscale e agevolare l'attività di controllo delle amministrazioni fiscali. Per ulteriori approfondimenti sul tema, tra gli altri, si veda MARINELLO A., *Il recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523 in materia di imposizione minima globale: ambito soggettivo di applicazione e soggetti esclusi*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini Giuridica, Pisa, 2024, p. 117 ss.

³⁰⁵ Il riferimento ai *large-scale domestic groups* individua i gruppi composti esclusivamente da entità residenti nello stesso Stato, collegate tra loro da rapporti di controllo o di partecipazione e incluse nel bilancio consolidato della capogruppo. Restano invece esclusi i gruppi che presentano elementi di internazionalità, come quelli costituiti da una società madre e da una o più stabili organizzazioni situate in altri Paesi. Per un inquadramento generale sul tema, v. GARBARINO C., *La imposizione minima globale*, Giappichelli editore, Torino, 2024, p. 25.

evitando che le prime possano beneficiare di livelli effettivi di imposizione inferiori in ragione della loro limitata proiezione territoriale. La scelta europea si colloca quindi in linea di continuità con la logica del mercato unico: non mira a modificare la funzione internazionale della *global minimum tax*, ma a evitare che il suo recepimento produca effetti distorsivi all'interno dell'Unione. In questa prospettiva, l'ampliamento dell'ambito soggettivo riflette un adattamento coerente con i valori fondanti dell'ordinamento unionale, trasformando un meccanismo di matrice globale in uno strumento di integrazione fiscale interna e di parità competitiva tra operatori economici.

Quanto alle entità comprese nel gruppo, la Direttiva utilizza il termine omnicomprendivo di “*constituent entities*”³⁰⁶, recepito anche dal d.lgs. 209/2023, per indicare qualsiasi entità che faccia parte di un gruppo multinazionale³⁰⁷ o di un gruppo nazionale su larga scala, nonché qualsiasi stabile organizzazione di un'entità del gruppo. La nozione include l'entità controllante capogruppo (*Ultimate Parent Entity*) ossia il terminale soggettivo che possiede una partecipazione di controllo in tutte le altre articolazioni che fanno parte dello stesso gruppo multinazionale, la quale è, altresì, obbligata a redigere un bilancio consolidato di gruppo relativo a tutte le entità comprese nel gruppo. Nella nozione di *constituent entity* rientrano tutti gli altri soggetti che risultano inclusi come entità indipendenti nel perimetro del consolidamento e che consolidano i propri risultati con l'entità capogruppo.

L'appartenenza al gruppo non dipende unicamente dall'inclusione integrale nel bilancio consolidato. La Direttiva considera parte del gruppo anche quelle entità che, pur essendo soggette a controllo ai sensi dei principi contabili, risultano escluse dal consolidamento per ragioni di dimensione, irrilevanza o detenzione per la vendita. In questa prospettiva, la stabile organizzazione rileva come entità costitutiva quando i redditi ad essa imputabili sono assoggettati a imposizione nella giurisdizione in cui è localizzata secondo i criteri della Direttiva. Ne deriva che la categoria di “entità costitutiva” non coincide con la sola società capogruppo né con le sole società integralmente consolidate: essa abbraccia tutte le unità che, in base ai criteri di proprietà o controllo e alle regole di

³⁰⁶ Art. 3 («Definizioni») della Direttiva (UE) del 15 dicembre 2022, n. 2523

³⁰⁷ È definito *gruppo multinazionale* qualsiasi gruppo comprendente almeno un'entità o una stabile organizzazione situata in uno Stato diverso da quello della controllante. Tale elemento di estraneità può riferirsi sia a gruppi costituiti da società collegate e incluse nel bilancio consolidato della capogruppo, sia a gruppi composti da una casa madre e da una o più stabili organizzazioni estere.

consolidamento, partecipano al gruppo ai fini GloBE, incluse le stabili organizzazioni e le entità che i principi contabili ammettono come parte del gruppo pur se, in concreto, non riportate nel consolidato per ragioni meramente tecniche.

Il d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209 non altera questo impianto ma opera una ingegneria applicativa tipicamente nazionale. Anzitutto, ciò che la Direttiva concentra in due disposizioni (ambito di applicazione ed esclusioni nell'art. 2 e definizioni nell'art. 3), il decreto lo sistematizza in disposizioni autonome, distinguendo l'inclusione all'art.10 e le esclusioni (art. 11) mentre l'intero apparato definitorio convoglia nell'Allegato A. Non è un mero intervento formale di *drafting* normativo: sembra piuttosto intendere un modo per allineare il lessico GloBE entro la grammatica del diritto tributario italiano, rendendo l'impianto più leggibile per l'operatore.

Il recepimento nazionale non interviene sul parametro-soglia dei 750 milioni di euro ma ne realizza una traduzione operativa. L'art. 10 d.lgs. 209/2023 riproduce l'impostazione della direttiva richiedendo ricavi consolidati pari o superiori al limite in almeno due dei quattro esercizi precedenti a quello considerato. Qualora uno o più degli esercizi abbiano una durata inferiore o superiore ai dodici mesi canonici, la soglia rilevante dei ricavi viene proporzionata per ciascun esercizio in modo da garantire il rispetto effettivo del parametro di 750 milioni di euro. La specificità del recepimento italiano non consiste nel valore della soglia né nella finestra temporale, bensì nella definizione della decorrenza applicativa per i gruppi formati da imprese di nuova costituzione: in tali ipotesi, la disciplina si applica a partire dal terzo esercizio, a condizione che la soglia quantitativa dei 750 milioni di euro sia stata raggiunta nei due esercizi precedenti. Si tratta, in effetti, di una risposta a una lacuna della Direttiva, che presuppone una storia contabile di quattro anni: il legislatore nazionale evita così oscillazioni opportunistiche nell'“anno zero” dei gruppi neocostituiti o riorganizzati.³⁰⁸ Non è una novità di sostanza, ma un passaggio decisivo per trasformare un parametro

³⁰⁸ Nella stessa direzione si colloca il rinvio tecnico alle regole sul calcolo della soglia in presenza di operazioni straordinarie (fusioni, scissioni, prime inclusioni o dismissioni, cambi di principi contabili) che incidono sui ricavi consolidati. Le regole di calcolo sono spostate in una sede dedicata e dettagliata. L'art. 40, del d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209 definisce il *calcolo della soglia rilevante di ricavi in caso di fusioni e scissioni di gruppi multinazionali e nazionali* e stabilisce criteri computistici della soglia: (i) in caso di fusione intervenuta in uno dei quattro esercizi anteriori, la soglia per i periodi ante fusione si verifica sommando i ricavi consolidati dei gruppi partecipanti (co. 2); (ii) se entra nel perimetro un'entità autonoma priva di storico di consolidato, la soglia si verifica sommando i ricavi risultanti dai bilanci (individuali o consolidati) dei quattro esercizi anteriori (co. 3); (iii) ove i bilanci dei soggetti coinvolti coprano periodi non allineati, si applica una regola di allineamento temporale fondata sugli esercizi effettivamente coperti (comma 4).

astratto in standard misurabile, comune al contribuente, ai revisori e all'Amministrazione finanziaria.

La disciplina delle entità escluse non è un semplice inventario di categorie sottratte al prelievo ma riflette la scelta di concentrarsi su soggetti potenzialmente esposti a fenomeni di erosione della base imponibile, escludendo dall'applicazione del regime quelle strutture che, per natura istituzionale, presentano un basso livello di rischio. La Direttiva fissa un perimetro di esclusione tipizzato (enti statali, organizzazioni internazionali, organizzazioni senza scopo di lucro, fondi pensione, taluni veicoli/fondi d'investimento capogruppo) e lo raffina con due criteri selettivi: un requisito di partecipazione o *ownership test* (95 per cento o, in via alternativa, 85 per cento se il reddito è composto quasi integralmente da dividendi/plusvalenze esclusi ai fini GloBE) e un requisito funzionale o *activities test* (alla detenzione o investimento a beneficio delle entità escluse oppure attività meramente ausiliarie). A ciò, la Direttiva riconosce, nei soli casi di esclusione derivata, la facoltà per l'entità che presenta la dichiarazione di non avvalersi dell'esclusione e di trattare quelle entità come incluse nel parametro GloBE. Ne deriva l'esclusione per entità statali, organizzazioni internazionali, organizzazioni senza scopo di lucro, fondi pensione e talune entità di investimento poste al vertice: soggetti in cui mancano finalità lucrative distribuibili, ovvero in cui la sorveglianza regolatoria mitiga già *ex ante* i rischi di arbitraggio. Questa logica "per rischio" non si esaurisce nelle etichette ma trova fondamento nella stringente regolamentazione cui tali soggetti sono sottoposti e che limita fortemente il ricorso a pratiche elusive di natura fiscale. In altri termini, ciò che accomuna le categorie escluse è il loro basso rischio di coinvolgimento in strategie di *profit shifting*. Si tratta, in larga parte, di entità che, per struttura e funzione, non sollevano particolari preoccupazioni sotto il profilo della conformità agli standard fiscali internazionali, in quanto operano, di norma, in un contesto di piena trasparenza e adempienza.³⁰⁹

Il d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209, all'art. 11, recepisce fedelmente l'impianto della Direttiva e ne precisa l'operatività. Da un lato, rende misurabile il requisito di

³⁰⁹ In questi termini GARBARINO C., *La imposizione minima globale*, Giappichelli editore, Torino, 2024, p. 84 ss., il quale afferma che la caratteristica comune delle entità escluse è quella di non sollevare particolari preoccupazioni in materia di trasferimento dei profitti, trattandosi di soggetti generalmente già conformi agli standard fiscali internazionali e non inseriti in logiche di gruppo commerciali. Come osserva GARBARINO, l'esclusione risponde alla funzione selettiva del regime e riflette la *ratio* applicativa delle *GloBE Rules*, che intendono intervenire unicamente sui fenomeni di sotto-imposizione effettiva e non su entità strutturalmente estranee a tali dinamiche.

partecipazione lungo le catene societarie imponendo di considerare l'effetto demoltiplicativo nella catena di partecipazione, ossia la partecipazione indiretta tramite una o più entità escluse, il cui peso si "riduce" progressivamente nel calcolo percentuale; dall'altro, colloca espressamente la facoltà di non applicare l'esclusione e ne disciplina l'esercizio nell'ordinamento interno.

Quanto agli effetti dell'esclusione, il decreto chiarisce anzitutto che l'imposta minima – integrativa, suppletiva o nazionale – non si applica a un'entità esclusa che rivesta il ruolo di controllante capogruppo di un gruppo multinazionale. Tale esclusione implica che la controllante capogruppo non debba direttamente applicare l'imposta minima, trasferendo però l'applicazione in capo alla prima entità situata a valle nella catena societaria, sempre che tale entità non sia anch'essa qualificabile come esclusa. Questa impostazione rende molto più semplice l'applicazione dell'imposta minima integrativa assicurando che essa sia comunque applicata all'interno del gruppo multinazionale e al contempo esonerando le entità escluse da un obbligo incoerente con la loro natura.

In secondo luogo, ai fini del calcolo non rilevano gli elementi economici e finanziari delle entità escluse (profitti, perdite, imposte di competenza, immobilizzazioni materiali, costi del personale) nel calcolo dell'imposta integrativa della giurisdizione; permane, tuttavia, una rilevanza limitata ai fini della determinazione della soglia dei ricavi: i ricavi delle entità escluse devono essere comunque considerati per verificare il superamento della soglia dei 750 milioni di euro. Dunque, se per la gran parte degli aspetti quantitativi l'entità esclusa è irrilevante, essa rimane rilevante in sede di verifica del superamento della soglia minima di ricavi che fa scattare l'applicazione del regime. Le entità escluse sono, infine, esonerate dagli obblighi e adempimenti amministrativi propri del regime. Ciò include, tra gli altri, l'obbligo di trasmissione delle comunicazioni informative annuali relative all'imposta minima, previste per i soggetti rientranti nel campo di applicazione del regime. Questo esonero riflette la *ratio* della loro esclusione dal meccanismo dell'imposta minima globale: essendo soggetti che, per natura o per regime giuridico, non pongono rischi significativi di erosione della base imponibile, non è necessario assoggettarli ad ulteriori oneri amministrativi tipici del sistema.

1.2. Architettura delle priorità tra imposta minima integrativa, nazionale e suppletiva

Il sistema delineato dal d.lgs. n. 209/2023 recepisce le GloBE rules e si basa su una struttura multilivello, concepita per garantire che i gruppi di imprese di grandi dimensioni scontino, in ogni giurisdizione, un livello effettivo di tassazione non inferiore al 15 per cento. La logica di fondo è quella di un meccanismo “a cascata”, che determina, secondo un ordine di priorità, quale soggetto e quale Stato siano legittimati ad applicare il prelievo integrativo necessario a colmare eventuali *gap* di imposizione.

Il decreto organizza il sistema dell'imposizione minima attorno a tre livelli di intervento: in via prioritaria, l'imposta minima domestica qualificata (*Qualified Domestic Minimum Top-up Tax – QDMTT*), che consente di prelevare a livello nazionale l'integrazione dovuta dalle entità italiane del gruppo, evitando che il relativo gettito sia attratto “a monte” da altre giurisdizioni; in via principale, l'imposta minima integrativa (*Income Inclusion Rule – IIR*), che grava sulla società controllante capogruppo, con riferimento alle entità a bassa imposizione appartenenti al gruppo; e, infine, in via residuale, l'imposta minima suppletiva (*Undertaxed Payments Rule – UTPR*), che assicura il completamento del prelievo attraverso la riallocazione della quota non ancora imposta tra le altre giurisdizioni del gruppo.³¹⁰

Pur collocandosi in seconda posizione nell'ordine di priorità applicativa, la IIR rappresenta il fulcro concettuale dell'intero sistema GloBE, in quanto costituisce la regola generale su cui si innestano, rispettivamente, la clausola domestica (QDMTT) e la clausola residuale (UTPR). È dunque a partire da essa che si definisce la struttura di imputazione del prelievo integrativo. L'imposta minima integrativa, trasposizione nel diritto interno della *Income Inclusion Rule* (IIR), costituisce la regola cardine del prelievo minimo e si applica in capo all'entità controllante del gruppo, nazionale o estera, quando un'entità del gruppo localizzata in una determinata giurisdizione presenta un'aliquota effettiva inferiore al 15 per cento, la capogruppo è tenuta ad assoggettare ad imposta integrativa la parte di reddito attribuibile all'entità a bassa imposizione necessaria a colmare la differenza rispetto al livello minimo del 15 per cento.

³¹⁰ Per un inquadramento generale sul tema, tra gli altri, si vedano BARONE L., FRANSONI G., *L'imposta minima integrativa e l'imposta minima suppletiva, rilievi introduttivi*, in *Global minimum tax (Pillar 2), Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023*, p. 11 ss., GARBARINO C., *La imposizione minima globale*, Giappichelli editore, Torino 2024, p. 71 ss.

Al vertice della struttura del gruppo si colloca l'entità controllante, responsabile del consolidamento dei bilanci di tutte le società incluse nel perimetro di consolidamento. In virtù di tale posizione, essa dispone di informazioni fondamentali ed è nella condizione più idonea per assicurare che, in ciascuna giurisdizione, il livello effettivo di imposizione rispetti l'aliquota minima stabilita a livello internazionale. In coerenza con l'impianto delineato in sede OCSE, alla società capogruppo spetta, in via principale, l'obbligo di applicare l'imposta minima integrativa in relazione alle entità del gruppo che presentano una tassazione effettiva inferiore alla soglia del 15 per cento.³¹¹

L'imposta minima integrativa è determinata in proporzione alla partecipazione detenuta dalla controllante nell'entità a bassa imposizione del gruppo.³¹² L'importo dovuto dalla controllante corrisponde alla quota parte dell'imposta integrativa complessiva, calcolata applicando alla *top-up tax* dell'entità a bassa imposizione la percentuale di partecipazione economica detenuta nel relativo reddito qualificante. Tale criterio proporzionale consente di allineare l'onere dell'imposta integrativa alla reale posizione economica della capogruppo nel gruppo multinazionale, evitando duplicazioni e garantendo una distribuzione coerente del prelievo tra le diverse entità.

È tuttavia prevista la possibilità che il prelievo venga effettuato direttamente a livello domestico, mediante un'imposta minima nazionale avente effetto "assorbente", la quale si applica in via prioritaria e, di regola, con carattere esclusivo. Nella Direttiva, la *qualified domestic minimum top-up tax* non è imposta *ex lege*: l'art. 11 della Direttiva disciplina, infatti, la facoltà per gli Stati membri di introdurre un'imposta minima domestica qualificata.³¹³ L'Italia ha esercitato tale facoltà con l'art. 18 del d.lgs. n.

³¹¹ Cfr. MARINELLO A., *L'imposta minima nazionale*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini giuridica, Pisa, 2024, p. 127 ss.

³¹² Gli artt. 13–15 allocano l'IIR sulla società controllante capogruppo, partecipanti intermedie e partecipanti parzialmente possedute. In particolare, quando la società controllante capogruppo è localizzata in Italia, essa è tenuta a versare l'imposta integrativa con riferimento alle entità a bassa imposizione che controlla e, qualora nel medesimo esercizio risulti essa stessa a bassa imposizione, anche la propria imposta integrativa e quella afferente alle entità italiane a bassa imposizione appartenenti al gruppo. Se, invece, la controllante capogruppo è localizzata all'estero, l'obbligazione si sposta sull'entità intermedia italiana, chiamata a versare l'imposta integrativa con riferimento alle entità "a valle", fermo restando che l'obbligo si riduce nella misura in cui la medesima base sia stata già assoggettata a una IIR applicato da un altro soggetto nella catena; un'impostazione analoga opera per l'entità italiane parzialmente possedute (artt. 14–15). Il criterio di riparto dell'imposta tra i diversi livelli societari è definito dall'art. 16; l'importo dovuto dal soggetto obbligato è pari all'imposizione integrativa dell'entità a bassa imposizione moltiplicata per la quota di attribuzione, determinata in proporzione alla parte di reddito rilevante che a quel soggetto è imputabile. Per evitare duplicazioni lungo la catena di controllo, l'art. 17 prevede uno scomputo dell'imposta già corrisposta da entità intermedie assoggettate a una IIR (o a un'imposta integrativa equivalente), così che la medesima base non venga colpita più volte. Cfr. d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209.

³¹³ L'art. 11 della Direttiva (UE) 2022/2523 precisa che "nel caso in cui un'entità controllante di un gruppo è localizzata in uno Stato membro e le sue entità costitutive, detenute direttamente o

209/2023, compiendo una scelta che non risponde soltanto ad esigenze di conformità al modello OCSE ma anche di tutela della potestà impositiva nazionale. L'imposta minima nazionale costituisce, in sostanza, un prelievo interno che viene autonomamente prelevato da un Paese – in questo caso l'Italia – sulle imprese del gruppo localizzate nel territorio dello Stato.³¹⁴

L'idea di fondo è semplice: se, per il perimetro domestico di gruppo, l'aliquota effettiva scende al di sotto del 15 per cento, l'integrazione avviene in Italia; in tal modo il gettito resta ancorato alla giurisdizione in cui si produce il reddito, evitando che l'integrazione venga assorbita “a monte” da una IIR estera o, in via residuale, tramite UTPR. La QDMTT, in questa prospettiva, è una clausola di presidio del gettito e di stabilità applicativa: concentra calcolo e riscossione dove sono i dati contabili, riducendo incertezza, costi di coordinamento e rischi di doppia incidenza lungo la catena.³¹⁵

L'art. 18 recepisce la *qualified domestic minimum top-up tax* traducendola in un insieme di regole interne caratterizzate da coerenza sistematica e completezza, la cui applicazione è subordinata al livello di aliquota effettiva di imposizione delle entità italiane appartenenti al gruppo. Tale facoltà, espressamente prevista dalle *model Rules* consente, in sostanza, di prevenire l'attivazione del circuito IIR-UTPR, evitando gli effetti indesiderati di migrazione della potestà impositiva verso Stati diversi da quelli in cui viene realizzato il presupposto economico. La priorità nell'esercizio della potestà

indirettamente, localizzate in tale Stato membro o in un'altra giurisdizione sono assoggettate ad un'imposta integrativa domestica qualificata per l'esercizio fiscale, l'importo di un eventuale imposta integrativa-calcolato a norma dell'art. 27 - dovuta dall'entità controllante è ridotto dell'importo dell'imposta integrativa domestica qualificata dovuta dall'entità stessa o da tali entità costitutive fino a concorrenza del suo azzeramento”.

³¹⁴ L'introduzione della *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT) è stata concepita, nel contesto dell'*Inclusive Framework on BEPS*, come misura di applicazione semplice e immediata, finalizzata a garantire a ciascuna giurisdizione il diritto di tassare in via prioritaria il reddito a bassa imposizione (*low-taxed income*) prodotto nel proprio territorio, prima che lo stesso sia assoggettato a una *top-up tax* a vantaggio di altre giurisdizioni. Cfr. TENORE M., *Introduzione alla Qualified Domestic Minimum Tax in Global minimum tax (Pillar 2)*, Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023, p. 74 ss.

³¹⁵ La finalità principale della QDMTT è quella di consentire allo Stato di residenza dell'entità costitutiva di evitare la dispersione del gettito fiscale connesso ai profitti routinari, ossia quelli direttamente espressivi della remunerazione attribuibile all'utilizzo in loco di personale e di asset materiali, e pertanto di stretta pertinenza territoriale. Al contempo, la QDMTT mira a impedire che le minori imposte (rispetto alla soglia minima) accordate sugli *excess profits* “emigrino” verso altre giurisdizioni attraverso i prelievi operati a titolo di IIR o UTPR, in favore della giurisdizione della *Ultimate Parent Entity* o di altre giurisdizioni aderenti al modello GloBE. La misura persegue, dunque, la finalità sostanziale di preservare la potestà impositiva primaria dello Stato di residenza delle entità costitutive. Cfr. TENORE M., *Introduzione alla Qualified Domestic Minimum Tax in Global minimum tax (Pillar 2)*, Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023, p. 74 ss.

impositiva è preservata: ciò che viene colmato in Italia mediante l'imposta minima domestica qualificata non genera ulteriore prelievo a monte tramite IIR né riallocazioni residuali via UTPR, assicurando che il *gap* di tassazione sia chiuso nella giurisdizione in cui si formano i risultati. Dalla disciplina della QDMTT emerge con chiarezza la differenza tra la Direttiva e il recepimento interno: la Direttiva riconosce agli Stati membri la facoltà di introdurre una *domestic minimum top-up tax*; l'Italia esercita tale opzione e la implementa con un impianto che garantisce prevalenza domestica del prelievo, solidarietà di pagamento e precisione tecnica.³¹⁶

Se, nonostante la priorità attribuita all'imposta minima nazionale qualificata e l'eventuale applicazione dell'imposta minima integrativa, permanga un differenziale di tassazione da colmare, interviene la regola residuale dell'imposta minima suppletiva (UTPR), la quale completa l'architettura del prelievo minimo assicurando che la soglia del 15 per cento sia comunque raggiunta in ogni circostanza. Ciò avviene quando la capogruppo ultima è localizzata in una giurisdizione che non applica un'IIR qualificata ovvero è essa stessa un'entità esclusa.³¹⁷ In tale logica, l'imposta minima suppletiva assolve la funzione di una vera e propria rete di sicurezza del sistema, destinata a garantire che l'aliquota minima del 15 per cento sia comunque raggiunta, anche nei casi in cui né l'imposta minima domestica né l'imposta minima integrativa trovino applicazione. L'importo complessivo della *top-up* rimasto ineseguito viene così riallocato tra le giurisdizioni UTPR secondo un criterio oggettivo ancorato a fattori reali (lavoro e attività materiali) e la riscossione avviene presso le entità locali del gruppo.

Il decreto recepisce integralmente tale meccanismo e ne puntualizza i profili applicativi.³¹⁸ Quando la capogruppo ultima è situata in un Paese terzo che non applica

³¹⁶ In coerenza con i chiarimenti forniti dall'OCSE, la disciplina italiana dell'imposta minima nazionale è strutturata in modo da soddisfare anche i requisiti del cosiddetto *QDMTT Safe Harbour*, vale a dire un meccanismo di semplificazione che evita la duplicazione dei calcoli dell'imposta integrativa. In pratica, quando la QDMTT nazionale rispetta gli standard minimi fissati a livello OCSE, l'imposta integrativa prevista dalle GloBE Rules è considerata pari a zero nella giurisdizione interessata, con un'evidente riduzione dei costi amministrativi e una maggiore certezza applicativa. Per ulteriori approfondimenti, si veda TENORE M., *L'imposta nazionale nella sua forma "safe harbour"* in *Global minimum tax (Pillar 2), Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023*, p. 80 ss.

³¹⁷ In questi termini, FARRI F., *Lo schema di funzionamento dell'imposta minima integrativa e dell'imposta minima suppletiva* in *La riforma fiscale. diritti e i procedimenti*. (a cura) di GIOVANNINI A., Pacini giuridica, Pisa, 2024, p. 157.

³¹⁸ Gli artt. 19-21 del d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209 disciplinano in modo organico l'imposta minima suppletiva (UTPR), completando l'architettura multilivello del prelievo minimo introdotta dal decreto. In particolare, l'art. 19 ne definisce l'ambito di applicazione, l'art. 20 regola i casi in cui la capogruppo è situata in un Paese terzo, mentre l'art. 21 stabilisce i criteri di calcolo e di imputazione della quota di imposta riferibile alla giurisdizione italiana. Nel loro complesso, tali disposizioni riproducono

un'imposta minima integrativa equivalente, oppure in un Paese terzo a bassa imposizione, tutte le imprese del gruppo localizzate nel territorio dello Stato italiano sono tra loro congiuntamente e solidalmente responsabili per il pagamento, a titolo di imposta minima suppletiva imputata all'Italia. Il gruppo designa l'entità incaricata del versamento e può ripartire internamente l'onere; in caso di inadempimento, l'Amministrazione finanziaria dello Stato interessato può agire nei confronti di qualsiasi impresa residente per l'intero importo dovuto. La misura della quota italiana è determinata *ex lege*: l'art. 21 impone, per ciascun esercizio, una formula pari al 50 per cento della somma (i) del rapporto tra i dipendenti in Italia e i dipendenti complessivi in tutte le giurisdizioni UTPR³¹⁹ e (ii) del rapporto tra il valore contabile netto degli asset materiali in Italia e il corrispondente valore complessivo nelle giurisdizioni UTPR. Sono previsti accorgimenti coerenti con la logica GloBE (esclusione di talune entità, corretta imputazione di personale e beni alle stabili organizzazioni). In un'ottica di non duplicazione del prelievo, la base UTPR è ridotta nella misura in cui "a monte" sia già intervenuta un'IIR qualificata in altre giurisdizioni; specularmente, se la capogruppo estera è effettivamente soggetta a IIR equivalente sul proprio perimetro, l'UTPR italiana non si applica.³²⁰

Alcune considerazioni meritano di essere svolte in merito alla natura e alla funzione dell'imposta minima suppletiva. Pur condividendo con l'imposta minima integrativa l'impianto concettuale e le principali regole di determinazione, l'imposta minima suppletiva si distingue per una caratteristica che ne evidenzia, al contempo, la portata innovativa e le possibili criticità applicative. Diversamente dalla IIR, la UTPR può infatti attribuire l'obbligazione tributaria a un'impresa del gruppo che non detiene alcuna partecipazione né alcun potere di controllo sulla società a bassa imposizione cui il prelievo si riferisce. In altri termini, può verificarsi che un'entità del gruppo sia chiamata

fedelmente la logica "residuale" della UTPR prevista dalle GloBE Model Rules, attribuendo all'imposta minima suppletiva la funzione di clausola di chiusura del sistema.

³¹⁹ Ai sensi dell'art. 21, comma 6, lett. a) d.lgs. n. 209/2023 "*il numero dei dipendenti corrisponde al numero di dipendenti equivalenti a tempo pieno, calcolati su base annua rispetto alle ore medie di un lavoratore a tempo pieno, impiegati da tutte le imprese localizzate nel paese di pertinenza, comprensivi dei lavoratori che partecipano ordinariamente alle attività operative di queste ultime alle dipendenze di fornitori non appartenenti al gruppo multinazionale*".

³²⁰ Completa il quadro una clausola *de-minimis* transitoria: su opzione del dichiarante, per gli esercizi di durata non superiore a dodici mesi che iniziano entro il 31 dicembre 2025 e terminano prima del 31 dicembre 2026, la quota UTPR riferibile alla giurisdizione della capogruppo è assunta pari a zero se quella giurisdizione applica un'aliquota nominale dell'imposta sulle società almeno pari al 20 per cento (art. 21, co. 9). Si tratta di un correttivo temporaneo, allineato alle *Administrative Guidance* OCSE, volto a smussare la fase di avvio e a concentrare l'attenzione di vigilanza dove il rischio di sotto-tassazione è più verosimile.

a versare un'imposta riferibile a redditi di cui non dispone né giuridicamente né economicamente e rispetto ai quali non esercita alcuna influenza gestionale o decisionale.³²¹

Questa impostazione, pur coerente con la finalità deterrente e correttiva del meccanismo GloBE, solleva interrogativi in ordine alla sua compatibilità con il principio di capacità contributiva, inteso come correlazione tra prelievo e manifestazione di ricchezza. In particolare, nel momento in cui l'obbligazione tributaria viene imputata a un soggetto che non ha direttamente partecipato alla produzione del reddito sotto-tassato, sorgono interrogativi circa la compatibilità, con i principi costituzionali, dell'estensione del dovere contributivo a un contribuente che, pur non avendo generato utili propri, è soggetto ad imposizione in ragione della sua appartenenza a un gruppo nel quale altri soggetti, residenti in diverse giurisdizioni, abbiano conseguito profitti insufficientemente tassati. Si determina, in tal modo, una possibile tensione tra la logica regolatoria e di armonizzazione che ispira la *minimum taxation* e la tradizionale funzione redistributiva del tributo, ancorata alla diretta manifestazione di capacità economica. La UTPR assume, pertanto, i tratti di un prelievo a prevalente vocazione regolatoria, volto non tanto a colpire una ricchezza effettiva, quanto a garantire la coerenza complessiva dell'architettura fiscale internazionale.

Sotto questo profilo, l'imposta suppletiva si avvicina più a una misura di *enforcement* internazionale che a un tributo in senso stretto. Essa risponde, infatti, a un obbligo di natura cooperativa, attraverso cui gli Stati che hanno recepito le regole del *Pillar Two* – i c.d. *compliant jurisdictions* – si impegnano a sanzionare le situazioni di sotto-imposizione che residuano nonostante l'applicazione delle regole principali (QDMTT e IIR). In tale prospettiva, l'UTPR opera come strumento di “supplenza” impositiva, volto a garantire l'effettività del livello minimo globale, anche a costo di spostare la soggettività passiva verso entità prive di un legame economico diretto con il

³²¹ Su questi temi, si veda GARBARINO C., *La imposizione minima globale*, Giappichelli editore, Torino, 2024, p. 326. L'A. sottolinea la natura “residuale e di copertura” dell'imposta minima suppletiva (UTPR) rispetto all'imposta minima integrativa (IIR), evidenziandone al contempo il carattere potenzialmente disarmonico rispetto ai principi di capacità contributiva e di correlazione soggettiva tra prelievo e disponibilità economica. Secondo GARBARINO, la UTPR si configura come un obbligo internazionale pubblicistico di “sanzionare” situazioni in cui, per un qualche motivo, una impresa del gruppo permanga a bassa imposizione nonostante l'operare delle regole base dell'imposizione minima integrativa. L'UTPR risponde, dunque, a logiche di cooperazione multilaterale piuttosto che a criteri di imposizione diretta, e la soggettività passiva può ricadere su entità estranee alla formazione della ricchezza, generando una possibile frizione con i paradigmi tradizionali del diritto tributario.

reddito sottostante. A ciò si aggiunge la maggiore complessità strutturale del meccanismo che implica l'interazione simultanea di tre soggetti e tre giurisdizioni fiscali: il Paese della controllante che avrebbe dovuto applicare l'imposta integrativa, il Paese della *low-tax entity*, in cui si è realizzata la sotto-imposizione e il Paese della società obbligata al versamento della UTPR. Questa architettura "triangolare" si discosta dalla logica binaria tipica dell'IIR o dei regimi delle imprese controllate estere (CFC), già esaminati precedentemente, i quali coinvolgono soltanto il Paese della controllante e quello della controllata, introducendo un ulteriore livello di complessità giuridica e di potenziale sovrapposizione impositiva. Ne deriva che l'imposta minima suppletiva, pur costituendo un tassello essenziale del sistema GloBE e del suo recepimento interno, trascina con sé tensioni strutturali rispetto ai principi costituzionali, in particolare con riferimento al nesso tra imposizione e capacità contributiva, nonché alla legittimazione della potestà impositiva esercitata in funzione di una cooperazione internazionale.

Tirando le fila del discorso, la struttura multilivello delineata dal d.lgs. n. 209/2023 riproduce con notevole fedeltà la gerarchia funzionale delle *GloBE Rules*, ma ne accentua la coerenza sistematica in chiave domestica. L'imposta minima nazionale qualificata colma, a livello interno, il differenziale di tassazione; l'IIR assicura la neutralità del meccanismo lungo la catena di controllo; mentre l'UTPR, pur nella sua complessità, interviene a raccogliere e riallocare l'eventuale residuo in base a criteri ancorati a fattori reali.

Tale impianto, per quanto tecnicamente solido, conferma la scelta di sostanziale prudenza del legislatore nazionale, il quale si è limitato a recepire in modo pressoché integrale il modello OCSE, senza introdurre elementi di innovazione o adattamento significativi al contesto interno. Il d.lgs. n. 209/2023 appare così più come un esercizio di allineamento che come un atto di elaborazione autonoma di politica fiscale, orientato, in via prioritaria, a garantire la conformità dell'ordinamento tributario nazionale agli standard internazionali e a tutelare l'integrità del gettito, piuttosto che a definire una strategia domestica di equa ripartizione della potestà impositiva. Ne risulta un sistema coerente e funzionale ma costruito prevalentemente intorno all'esigenza di assicurare, in ogni caso, il raggiungimento della soglia minima di tassazione effettiva, più che all'obiettivo di ripartire in modo equilibrato la base imponibile tra le diverse giurisdizioni. Su queste basi si innesta la disciplina della determinazione dell'imposta integrativa per

giurisdizione, nella quale trovano applicazione i principi comuni di misurazione della tassazione effettiva e di calcolo della *top-up tax*.

1.3. Calcolo dell'aliquota effettiva di imposizione e della top-up tax

Il calcolo dell'aliquota effettiva d'imposizione, nel sistema delineato dal d.lgs. n. 209/2023, si sviluppa attraverso un procedimento articolato ma coerente, che riflette la struttura metodologica delle GloBE Rules. Sia la Direttiva sia il decreto assumono lo stesso principio: la determinazione del livello di imposizione effettiva (art. 33 del d.lgs. n. 209/2023) muove dalla ricostruzione del reddito netto rilevante della giurisdizione, prosegue con la determinazione delle imposte rilevanti rettificata e culmina nel calcolo dell'aliquota effettiva del Paese.

Il primo momento consiste nella determinazione del reddito netto rilevante o della perdita rilevante della giurisdizione, che rappresenta il risultato algebrico tra i redditi e le perdite rilevanti delle imprese localizzate in uno stesso Paese. In tal modo, il decreto realizza una forma di consolidamento fiscale interno per giurisdizione, includendo nel perimetro tutte le entità appartenenti al gruppo e situate nel medesimo territorio. Questo approccio, coerente con la tecnica del *jurisdictional blending*, consente di considerare unitariamente la capacità contributiva del gruppo nel singolo Stato, anziché a livello delle singole società. Il secondo passaggio riguarda la determinazione delle imposte rilevanti rettificata (*Adjusted Covered Taxes*) cioè l'ammontare positivo o negativo risultante dalla somma algebrica delle imposte dovute da tutte le imprese localizzate nella giurisdizione, una volta applicate le rettifiche previste dal modello GloBE. Tali rettifiche rispondono all'esigenza di assicurare un calcolo omogeneo e comparabile, neutralizzando le differenze derivanti da sistemi contabili o fiscali nazionali. In questa prospettiva, il termine "rettificate" assume un significato tecnico preciso: le imposte sono "depurate" dagli effetti di componenti straordinarie, esenzioni, differimenti o altre divergenze temporali, così da rappresentare il carico fiscale effettivo sostenuto nel periodo di riferimento. L'aliquota effettiva di imposizione della giurisdizione è così ottenuta rapportando le imposte rilevanti rettificata di un dato Paese al reddito netto rilevante

(*GloBE income*) nel Paese di riferimento.³²² Tale valore esprime, in termini percentuali, il livello di tassazione effettiva applicato al complesso delle attività economiche del gruppo nel Paese considerato.

L'aliquota effettiva di imposizione del gruppo deve essere determinata separatamente per ciascun esercizio e per ciascuna giurisdizione in cui esso opera, a condizione che nel Paese considerato sussista un reddito netto rilevante. Ne consegue che l'esistenza stessa di un'aliquota di imposizione effettiva presuppone, in primo luogo, la presenza in un determinato Paese di un risultato economico positivo, ossia di un reddito netto rilevante derivante dal consolidamento fiscale nazionale delle entità appartenenti al gruppo e ivi localizzate. In tale prospettiva, il sistema GloBE configura un calcolo per giurisdizione e per periodo d'imposta, in base al quale, per ogni esercizio e per ogni Paese di localizzazione, si determina un'aliquota effettiva distinta. Il calcolo dell'ETR è quindi "perimetrato" territorialmente e temporalmente, rispecchiando l'impostazione del *jurisdictional blending* che considera il gruppo come un'unità economica all'interno di ciascuna giurisdizione, ma distinta rispetto alle altre. L'aliquota di imposizione effettiva è il risultato del consolidamento nazionale del reddito e delle perdite rilevanti di tutte le imprese appartenenti al gruppo e localizzate in una medesima giurisdizione. Ne consegue che per ciascun Paese il gruppo dispone di un'unica aliquota effettiva di imposizione, riferita al perimetro di consolidamento nazionale, la quale costituisce la base per il successivo calcolo della *top-up tax* (imposta integrativa) dovuta nel medesimo Paese.³²³

Una volta determinata l'aliquota effettiva di imposizione per ciascuna giurisdizione, il sistema GloBE prevede un passaggio ulteriore, volto a quantificare l'eventuale differenziale di tassazione rispetto al livello minimo del 15 per cento.

³²² L'art. 33, comma 3, dispone che il reddito netto rilevante o la perdita netta rilevante del Paese per un dato esercizio sono dati dalla differenza tra il reddito rilevante di tutte le imprese localizzate nel Paese e la perdita rilevante di tutte le imprese localizzate nel medesimo Paese. Cfr. GABARINO C., *op. cit.*, 254 ss.

³²³ Il d.lgs. n. 209/2023 riproduce con particolare chiarezza la sequenza logica del modello GloBE: l'art. 33, ai commi 1 e 2, prevede che l'aliquota effettiva di imposizione (*Effective Tax Rate*, ETR) sia determinata per ciascun esercizio e per ciascun Paese di localizzazione a condizione che nel Paese vi sia un reddito netto rilevante, in base al consolidamento del reddito e delle perdite rilevanti di tutte le entità del gruppo operanti nella medesima giurisdizione. L'art. 34, invece, contiene le regole operative per il calcolo della *top-up tax* (imposta integrativa) riferita a ciascun Paese: il comma 2 dispone che l'aliquota di imposizione integrativa di giurisdizione è data dalla differenza tra l'aliquota minima del 15 per cento e l'ETR determinato ai sensi dell'art. 33. Come osservato da GARBARINO, questa impostazione assicura coerenza sistematica tra le due fasi del calcolo, la misurazione del livello effettivo di tassazione e la quantificazione del differenziale da colmare, permettendo di leggere il meccanismo come un unico processo sequenziale di *minimum top-up taxation* per giurisdizione. Cfr. GARBARINO C., *op. cit.*, p. 256 ss.

L'art. 34 del d.lgs. n. 209/2023 disciplina la determinazione dell'imposizione integrativa di giurisdizione, recependo integralmente la struttura logica delle *GloBE Model Rules*. L'imposta integrativa (o *top-up tax*) si attiva quando l'aliquota effettiva calcolata ai sensi dell'art. 33 risulta inferiore all'aliquota minima di riferimento. In tali ipotesi, il gruppo multinazionale o nazionale è tenuto a determinare la differenza di imposizione e a ripartirla, secondo criteri proporzionali, tra le entità del gruppo localizzate nel medesimo Paese. Il legislatore ha dunque configurato un meccanismo sequenziale e coerente, che traduce la logica OCSE del *jurisdictional blending* in regole interne di calcolo, assicurando che il prelievo integrativo sia sempre riferito alla singola giurisdizione in cui il reddito è prodotto.

Sotto il profilo tecnico, la determinazione dell'imposizione integrativa si articola in più fasi strettamente collegate tra loro. In primo luogo, viene calcolata l'aliquota di imposizione integrativa, pari alla differenza tra l'aliquota minima del 15 per cento e l'aliquota effettiva (ETR) determinata per il Paese di riferimento. Successivamente, si procede alla quantificazione del profitto eccedente (c.d. *excess profits*) che rappresenta la base imponibile dell'imposta integrativa e corrisponde al reddito netto rilevante ridotto della deduzione per attività economica sostanziali (*Substance Based Income Exclusion - SBIE*)³²⁴, che riflettono il costo del personale e il valore contabile netto delle immobilizzazioni materiali, con la funzione di salvaguardare la tassazione ordinaria delle attività effettivamente radicate nel territorio. Sulla quota residua dell'utile si applica la differenza tra l'aliquota minima di imposizione e il livello di tassazione effettivo, ottenendo così la *top-up* di giurisdizione, vale a dire l'importo da colmare in quel Paese.

La *top-up tax* non si attiva, dunque, in ragione della mera produzione di un reddito imponibile, bensì quando, a seguito del confronto tra il livello effettivo di tassazione e quello minimo del 15 per cento, emerge una situazione di sotto-imposizione in una determinata giurisdizione. Il fatto generatore del tributo non è un evento economico immediato, ma una condizione differenziale, ossia il divario tra il livello di imposizione effettiva e lo standard minimo di riferimento. In tal senso, la *top-up tax* si presenta come un prelievo di natura correttiva, finalizzato a colmare quel divario e a garantire l'uniformità del livello minimo di tassazione sul piano internazionale. Il prelievo non si

³²⁴ Per ulteriori approfondimenti si veda, DI TANNO T., *Il computo dell'Effective Tax Rate*, in *Global minimum tax (Pillar 2), Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023* (a cura di) DI TANNO T., *Il Sole 24 ore*, p. 69 ss.

basa più sulla percezione individuale di una ricchezza ma sulla relazione di appartenenza a un gruppo multinazionale la cui struttura complessiva è in grado di generare valore economico unitario.

La capacità contributiva che legittima l'imposizione non si manifesta in modo immediato ma va ricercata e apprezzata nella dimensione collettiva del gruppo. Essa emerge dall'attitudine di ciascuna entità a contribuire all'organizzazione economica complessiva, partecipando a un sistema integrato che produce ricchezza nel suo insieme. In questa prospettiva, la capacità di contribuire non si misura esclusivamente sulla base del reddito individuale, bensì in relazione alla posizione economica e organizzativa che l'entità occupa all'interno del gruppo, alla sua funzione di supporto e alla partecipazione alla rete di vantaggi competitivi che costituiscono la forza economica del complesso multinazionale.³²⁵

Questa caratteristica imprime alla *top-up tax* una natura innovativa e atipica. Essa si configura come una imposta a funzione correttiva, destinata a ristabilire l'equilibrio impositivo del gruppo nel suo insieme, non scaturendo da un rapporto diretto tra Stato e reddito, ma da una relazione multilivello tra ordinamenti fiscali che concorrono a garantire il rispetto di uno standard minimo globale. Per tale ragione, parte della dottrina ha descritto la *top-up tax* come una imposta apolide³²⁶, nel senso che il suo presupposto non si radica originariamente in una singola giurisdizione, ma nel mancato rispetto di un parametro impositivo di matrice sovranazionale. Tuttavia, la sua apolidia è soltanto funzionale: pur trovando origine in un meccanismo globale, il tributo è sempre attuato attraverso l'intervento di una giurisdizione determinata, secondo la sequenza prevista dalle regole GloBE: in via prioritaria mediante la *Qualified Domestic Minimum Top-up*

³²⁵Nel contesto della *global minimum tax* il presupposto dell'imposizione non andrebbe individuato nella ricchezza in senso stretto, bensì in un vantaggio di carattere organizzativo: la dimensione del gruppo, le economie di scala e le potenzialità derivanti dall'appartenenza a una struttura economica multinazionale¹. In questa prospettiva, la capacità contributiva si manifesterebbe sul piano organizzativo e funzionale, riflettendo la posizione dell'entità all'interno di un complesso economico integrato e globalmente coordinato. L'assoggettamento al prelievo troverebbe quindi giustificazione non tanto nel possesso di un reddito, quanto nella partecipazione a un'organizzazione in grado di esprimere una forza economica complessiva e una capacità di influenza sul mercato internazionale. Resta tuttavia aperto il dubbio se un simile ampliamento concettuale del principio possa conciliarsi pienamente con le garanzie costituzionali di proporzionalità e personalità dell'imposizione, che tradizionalmente ancorano il prelievo a una disponibilità economica effettiva. In questi termini, si veda MARINELLO A., *op.cit.*, p. 292.

³²⁶Sulla nozione di *top-up tax* come "imposta apolide", si rinvia a FRANSONI G., *L'appartenenza affievolita: considerazioni generali su diritto internazionale tributario e Pillar Two*, in *Rass. trib.* fasc. n. 4, 2023, p. 892.

Tax (QDMTT); in via principale attraverso la *Income Inclusion Rule* (IIR), che attribuisce alla controllante l'obbligo di integrare la tassazione delle entità a bassa imposizione; e, solo in ultima istanza, tramite l'*Undertaxed Payments Rule* (UTPR), destinata a operare come misura suppletiva e residuale quando le precedenti non trovano applicazione.

In tal modo, la *top-up tax* mantiene una proiezione internazionale, ma si radica sempre in un ordinamento fiscale nazionale, che ne assicura l'effettività e l'esecuzione concreta. In definitiva, la *top-up tax* rappresenta il punto di raccordo tra logica internazionale e potestà impositiva nazionale: non persegue la tassazione di un reddito specifico ma la neutralità complessiva del prelievo, assicurando che ogni quota di utili generata all'interno del gruppo contribuisca in misura adeguata al carico fiscale globale. Ne risulta una forma di capacità contributiva che non si esprime nella disponibilità immediata di ricchezza, bensì nell'attitudine del soggetto a partecipare a un'organizzazione economica complessa, capace di produrre reddito complessivo e di beneficiare del contesto competitivo internazionale. Sotto questo profilo, la *top-up tax* assume la funzione di strumento di riequilibrio del sistema e di presidio contro le distorsioni fiscali derivanti da regimi a bassa imposizione.

1.4. La base imponibile GloBE: reddito o perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima

Il concetto di reddito o perdita rilevante (*GloBE Income or Loss*) rappresenta il parametro fondamentale per il calcolo dell'aliquota effettiva di imposizione e, di conseguenza, per la determinazione dell'eventuale *top-up tax*. In particolare, il reddito o la perdita rilevante viene quantificato al fine di determinare se una o più imprese rientrano nel campo di applicazione della nuova disciplina; dall'altro, serve a calcolare la misura dell'eventuale imposta integrativa, che può assumere natura di imposta minima integrativa, suppletiva o nazionale.

Per ciascun Paese in cui opera il gruppo, viene determinata l'aliquota di imposizione effettiva (ETR) pari al rapporto tra le imposte rilevanti rettificata e il reddito (o perdita) rilevante (*Globe income or loss*). Il reddito o la perdita netta rilevante è determinato a livello di ciascuna giurisdizione, sommando, di regola, il reddito o la perdita netta di tutte le entità del gruppo ivi localizzate. La determinazione del reddito

rilevante si accompagna, ai fini del calcolo dell'ETR, all'individuazione delle imposte coperte (*covered taxes*), ossia delle imposte sui redditi che concorrono al numeratore del rapporto. L'interazione tra le due grandezze – reddito rilevante e imposte rettifiche – assicura che l'aliquota effettiva rifletta la tassazione reale conseguita in ciascuna giurisdizione. Qualora, all'esito del calcolo, l'aliquota di imposizione effettiva applicabile al reddito rilevante risulti inferiore al 15 per cento, l'imposta integrativa risulta dovuta. Se, invece, sussiste una perdita netta rilevante o un'aliquota di imposizione effettiva superiore, o pari, alla soglia minima, nessuna imposta aggiuntiva è dovuta.

Il reddito (o perdita) rilevante assume pertanto la funzione di parametro comune: è, al tempo stesso, la base per la determinazione dell'imposizione effettiva e per la quantificazione dell'imposta integrativa. L'impostazione risponde a un obiettivo di uniformità orizzontale: se la disciplina GloBE si basasse sulle diverse basi imponibili domestiche, non garantirebbe comunque un'applicazione non distorsiva, vanificando lo scopo dell'imposizione minima globale. L'adozione di un'unica grandezza contabile rettificata consente invece di superare le divergenze tra i sistemi tributari nazionali, evitando che peculiarità locali o incentivi fiscali inducano fenomeni di *profit shifting* che la riforma mira espressamente a contrastare.

Ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 209/2023, il reddito o la perdita rilevante si determina alla luce del principio di derivazione che assume come riferimento il risultato contabile netto (utile o perdita) delle imprese appartenenti al gruppo, al quale si applicano specifiche variazioni in aumento o in diminuzione previste dalle regole GloBE.³²⁷ Il criterio richiama, in parte, il noto principio per la determinazione del reddito di impresa, ma in una prospettiva sovranazionale, volta a garantire omogeneità e confrontabilità dei risultati.³²⁸ Il principio di derivazione offre un duplice vantaggio: da un lato, consente alle imprese di ridurre i costi di *compliance*, potendo fare affidamento su regole contabili

³²⁷ Sulle rettifiche (*adjustment*), si veda FRANSONI G., *Gli Adjustment: lineamenti generali e qualche dettaglio*, in *Global Minimum Tax (Pillar 2). Guida operativa alle novità fiscali*, *Il Sole 24 Ore* 2024, pp. 23-27; Gli *adjustment* consistono nelle variazioni (in aumento o in diminuzione) del *financial accounting net income or loss* volte a determinare il *GloBE Income*, e hanno funzione correttiva "speciale" rispetto ai principi contabili, senza mirare a un pieno allineamento con la base delle *covered taxes*.

³²⁸ Ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 209/2023, il reddito o la perdita rilevante si determina alla luce del principio di derivazione (o del principio di dipendenza) – vale a dire apportando specifiche rettifiche in aumento o in diminuzione al risultato contabile netto (*financial accounting net income or loss*) dell'impresa o del gruppo di imprese considerate. Come osserva SARTORI N., tale impostazione mira a garantire la coerenza tra il dato contabile e quello fiscale, valorizzando la funzione del bilancio come strumento di rappresentazione dell'effettiva capacità contributiva e assicurando, al contempo, una base omogenea e comparabile su scala sovranazionale. Cfr. SARTORI N., *La determinazione del reddito o della perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima globale*, in *La Riforma fiscale. I diritti e i procedimenti* (a cura di GIOVANNINI A., Pacini Giuridica, Pisa, p. 163 ss.

già note e utilizzate per la redazione del bilancio consolidato; dall'altro, garantisce all'Amministrazione finanziaria una base di calcolo verificabile e coerente tra le varie giurisdizioni.

In concreto, il reddito rilevante è desunto dal risultato contabile determinato secondo i principi contabili adottati dalla controllante capogruppo ai fini della redazione del bilancio consolidato. Tuttavia, non si fa riferimento al bilancio consolidato in sé, bensì al risultato individuale di ciascuna entità del gruppo, calcolato applicando i medesimi principi contabili utilizzati dalla capogruppo. A differenza di quest'ultimo, nel quale le operazioni infragruppo vengono eliminate per offrire una rappresentazione unitaria del gruppo, il reddito ai fini Globe include anche tali componenti, positivi e negativi, perché ciò che rileva non è l'immagine complessiva del gruppo ma la capacità contributiva effettivamente espressa in ciascuna giurisdizione. In questa prospettiva, le transazioni interne non vengono neutralizzate, in quanto generano redditi imponibili nelle rispettive giurisdizioni e devono, pertanto, concorrere al calcolo dell'aliquota effettiva di imposizione di quel Paese.³²⁹

I principi contabili utilizzati dalla capogruppo devono essere conformi³³⁰ o autorizzati in conformità delle regole GloBE³³¹. Quando l'applicazione di un principio contabile autorizzato, ma non conforme, determina distorsioni competitive rilevanti – ossia differenze superiori a 750 milioni di euro rispetto a quanto si sarebbe determinato secondo i principi IFRS – il decreto impone di eliminare tali divergenze, adottando criteri internazionali come parametro correttivo. In tal modo, i principi contabili internazionali assumono la funzione di *benchmark universale*, assicurando che le imprese non possano trarre vantaggio da standard domestici più permissivi.

³²⁹ Ai sensi dell'art. 22, comma 1, del d.lgs. n. 209/2023, l'utile o la perdita contabile netta dell'impresa è assunta "prima delle rettifiche di consolidamento" apportate dalla controllante ai fini del bilancio consolidato

³³⁰ Sono "conformi" i principi contabili internazionali (IAS/IFRS adottati dall'Unione a norma del Regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002, relativo all'applicazione dei principi contabili internazionali) e i *Generally Accepted Accounting Principles* (GAAP) di taluni Paesi espressamente indicati nel decreto, tra cui Australia, Brasile, Canada, Stati membri dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo, Hong Kong, Giappone, Repubblica di Corea, Repubblica popolare cinese, Repubblica dell'India, Singapore, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti di America. Cfr. d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209, Allegato A, n. 47.

³³¹ Sono invece considerati "autorizzati" quei principi contabili generalmente accettati, e diversi da quelli conformi, approvati da un organismo contabile autorizzato nel Paese in cui è localizzata l'impresa. Ai fini della presente definizione, per organismo contabile autorizzato si intende l'organismo avente autorità giuridica in un paese per prescrivere, stabilire o accettare principi contabili ai fini della rendicontazione finanziaria. Cfr. d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209, Allegato A, n. 46.

Il legislatore contempla, inoltre, ipotesi residuali. Qualora non sia ragionevolmente possibile determinare in modo accurato il risultato contabile secondo i principi contabili, conformi o autorizzati, utilizzati dalla società controllante del gruppo, è ammesso l'impiego di altri principi contabili, purché parimenti conformi o autorizzati, a condizione che il bilancio dell'impresa sia redatto secondo tali principi e che le informazioni risultino attendibili. L'utilizzo di principi differenti non deve, tuttavia, generare differenze permanenti superiori a un milione di euro rispetto ai valori che si sarebbero ottenuti adottando gli stessi principi contabili della controllante; qualora tale soglia venga superata, il risultato deve essere riallineato ai criteri della capogruppo eliminando le divergenze. Anche nell'eventualità in cui la capogruppo non rediga un bilancio consolidato, il reddito rilevante deve comunque essere determinato facendo riferimento ai principi contabili conformi o, in mancanza, a quelli autorizzati, previa rimozione di eventuali distorsioni competitive.³³²

Ai sensi dell'art. 23 del decreto, al risultato contabile devono essere applicate una serie di rettifiche obbligatorie e facoltative, volte a ottenere il *GloBE Income or Loss* fiscalmente rilevante. Le variazioni rispondono a diverse finalità, ma nel complesso mirano a trasformare il risultato contabile in una misura coerente con le finalità dell'imposizione minima globale, ossia rappresentare una grandezza effettiva, neutrale rispetto alle specificità contabili domestiche. In tutti i casi, la logica sottostante è evitare che le differenze tra principi contabili generino vantaggi competitivi o incidano sulla concorrenza fiscale internazionale: la base imponibile GloBE non intende avvicinarsi alle basi imponibili domestiche, ma piuttosto creare un livello comune di tassazione effettiva, indipendente dalle regole locali.³³³

In definitiva, da una breve ricostruzione dei principali elementi che compongono l'imposta minima globale, emergono con chiarezza sia la portata innovativa sia le criticità strutturali del modello GloBE. Pur muovendo da obiettivi di armonizzazione e di

³³² La norma consente di ricorrere a principi contabili alternativi qualora non sia ragionevolmente possibile determinare l'utile o la perdita contabile netta secondo i principi contabili della controllante, purché tali principi siano conformi o autorizzati, il bilancio dell'impresa sia predisposto in modo attendibile e le differenze permanenti rispetto ai valori derivanti dai principi della capogruppo non superino, complessivamente, un milione di euro. Per ulteriori approfondimenti sul tema, si veda GARBARINO C., *La imposizione minima globale*, Giappichelli editore, Torino, 2024, p. 98 ss.

³³³ "Lo scopo della disciplina non è tanto quello di avvicinare tout court il reddito o la perdita rilevante alle basi imponibili domestiche, bensì di garantire che tale misura risulti economicamente significativa e non meramente contabile. Non deve tuttavia sorprendere che alcune rettifiche abbiano l'effetto di avvicinare, in via indiretta, il reddito GloBE alle basi imponibili nazionali, nella misura in cui riflettono principi condivisi nei diversi ordinamenti fiscali. Cfr. SARTORIN., *La determinazione del reddito o della perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima globale*, in *op.cit.*, p. 109 cit.

contrasto alla concorrenza fiscale dannosa, la disciplina si articola in un sistema estremamente tecnico, nel quale la misurazione del reddito rilevante, il calcolo della *top-up tax*, la nozione di aliquota effettiva d'imposizione e la ripartizione delle competenze impositive tra giurisdizioni assumono un rilievo prevalentemente meccanico.

Il d.lgs. n. 209/2023, nel recepire in modo sostanzialmente letterale la Direttiva, ha trasposto nel diritto interno un sistema complesso che richiede una significativa attività di ricostruzione contabile e una costante interazione tra principi di matrice internazionale e regole domestiche. Tale impianto, se da un lato assicura la piena conformità dell'ordinamento italiano agli standard globali, dall'altro accresce i costi di compliance e la difficoltà applicativa per i gruppi multinazionali coinvolti.

Questa complessità si riflette anche nei successivi interventi attuativi e interpretativi, volti a precisare le modalità operative della riforma.³³⁴ Nel suo complesso, il sistema della *Global Minimum Tax*, pur animato dall'obiettivo di garantire una maggiore cooperazione fiscale internazionale e un livello minimo di imposizione effettiva, si configura come un meccanismo di notevole complessità tecnica e amministrativa, il cui equilibrio tra armonizzazione e sostenibilità applicativa potrà essere valutato solo attraverso l'esperienza concreta della sua attuazione.

2. La nuova disciplina delle imprese estere controllate e il raccordo con l'imposizione minima globale

Il d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209 interviene in modo organico anche sulla disciplina delle imprese controllate estere (Cfc), riallineandola al nuovo quadro multilaterale inaugurato dalla Direttiva. L'obiettivo dichiarato è duplice: "semplificare e razionalizzare" un istituto storicamente complesso e coordinarlo con le regole GloBE affinché la tutela della base imponibile domestica si collochi entro un'architettura internazionale coerente.

La disciplina domestica delle Cfc si è sviluppata per stratificazioni successive. Una prima stagione (L. n. 342/2000, art. 127-*bis* Tuir) ne ha segnato l'esordio con un'impostazione tipicamente *anti-deferral*. La seconda (d.lgs. 29 novembre 2018, n. 142,

³³⁴In particolare, al momento della redazione del presente elaborato, l'ultimo intervento normativo è rappresentato dal decreto del Viceministro dell'Economia e delle Finanze del 7 novembre 2025, emanato ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. 209/2023 che ha definito nel dettaglio gli obblighi dichiarativi, i termini di versamento e il relativo regime sanzionatorio, completando l'assetto operativo dell'imposizione minima globale.

attuativo della direttiva ATAD) ha superato la dicotomia *black/white list*, introducendo un doppio varco applicativo basato su un livello di tassazione effettiva estero non congruo e sulla prevalenza di *passive income* con un'unica esimente concernente l'esercizio di una effettiva attività economica.³³⁵ L'ultima, inaugurata dal d.lgs. n. 209/2023 consolida invece l'allineamento al *Pillar two*, integrando la disciplina Cfc nel più ampio disegno dell'imposizione minima globale.³³⁶ Da meccanismo originariamente concepito per prevenire il differimento della tassazione, la disciplina CFC si è progressivamente evoluta in una clausola antierosione a vocazione sistemica, fino a configurarsi come il naturale precursore delle logiche sottese alla *global minimum tax*.

Il decreto muove da questa premessa per operare una rivisitazione complessiva dell'art. 167 Tuir e per effettuare tre scelte di sistema: i) semplificare il test di accesso alle *Cfc*; ii) riconoscere la priorità dell'imposta minima domestica qualificata nel circuito GloBE, evitando sovrapposizioni con la tassazione per trasparenza; iii) introdurre un regime opzionale di imposta sostitutiva al 15 per cento sull'utile contabile netto con finalità di *compliance*. La tesi che si sviluppa è che tali interventi, pur fedeli alle fonti sovranazionali, esprimano una scelta italiana di presidio di gettito e di certezza applicativa, riducendo al contempo, le frizioni tra CFC e *Pillar two*.

La prima novità riguarda la revisione di Paese a fiscalità privilegiata, ora identificabile con riferimento a quelle giurisdizioni in cui la tassazione effettiva risulti inferiore al 15 per cento, in coerenza con la soglia minima stabilita dalle regole Globe. L'approccio si sposta così da un criterio unilaterale, fondato sulle regole del Paese della controllante a un modello multilaterale basato su standard condivisi di determinazione della tassazione effettiva.³³⁷

In tale prospettiva, il decreto introduce un *test* di effettiva imposizione (*effective tax rate*), che considera "adeguata" la tassazione dell'entità estera quando l'aliquota effettiva, calcolata come rapporto tra la somma delle imposte correnti dovute e delle imposte anticipate differite iscritte nel bilancio d'esercizio della società controllata e

³³⁵ Per un inquadramento generale della disciplina delle imprese controllate estere (CFC) e della sua evoluzione, si rinvia a BALLANCIN A., *Il regime di imputazione del reddito delle imprese estere controllate. Profili ricostruttivi nella crisi dei paradigmi impositivi tradizionali*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2016.

³³⁶ In questi termini, si veda VASI R., *Evoluzione della disciplina CFC e coordinamento con le GloBE Rules*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 1, 2025.

³³⁷ Cfr. MAZZOTTI G., ANTINUCCI B., *Verso nuove CFC rules: i gruppi multinazionali nell'attuazione della riforma fiscale in Diritto Bancario*, novembre 2023 reperibile al seguente indirizzo: <https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2023/11/2023-Mazzotti-Antinucci-CFC-riforma-fiscale.pdf>

l'utile *ante* imposte, è almeno pari al 15 per cento. Tale metodo si affianca al tradizionale criterio di confronto con la tassazione domestica, offrendo una modalità di verifica più aderente al paradigma GloBE.

Tuttavia, le modifiche proposte alla disciplina *Cfc* italiana non si esauriscono con una mera semplificazione procedurale, tra cui il riconoscimento automatico della sussistenza di un regime a fiscalità privilegiata quando l'aliquota effettiva della controllata estera è inferiore al 15 per cento, purché sussista la "condizione di revisione", vale a dire che il bilancio di esercizio dell'entità controllata estera sia sottoposto a revisione e certificazione da parte di un soggetto abilitato nello Stato di localizzazione e che tale revisione sia utilizzata dal revisore del soggetto controllante ai fini del giudizio sul bilancio consolidato.

Resta, in ogni caso, ferma la possibilità per il contribuente, secondo i criteri tradizionali, di dimostrare che la tassazione effettiva all'estero è almeno pari alla metà di quella che sarebbe stata applicata in Italia.³³⁸ Dunque, al fine di fugare ogni possibile dubbio, è bene ribadire che il criterio "semplificato" si aggiunge e non sostituisce i criteri tradizionali cercando di ridurre gli oneri di *compliance* a carico dell'impresa³³⁹.

L'analisi, seppur breve, delle vicende che hanno recentemente interessato tale istituto, rappresenta l'occasione per sollevare un punto più delicato che riguarda il coordinamento tra la riforma sulle imprese controllate estere e l'imposta minima domestica qualificata³⁴⁰ prevista dall'art. 18 del d.lgs. n. 209/2023. L'imposizione minima domestica qualificata è un meccanismo che si traduce nella possibilità per lo Stato in cui si trova un'entità a bassa imposizione di imporre un'imposizione aggiuntiva quando il livello di imposizione della controllata risulti inferiore al livello minimo di imposizione, evitando così che i diritti impositivi vengano assorbiti da altri Stati mediante l'applicazione dell'IIR e dell'UTPR.

³³⁸ Il *tax rate test*, a sua volta, si riferisce ad un parametro determinato in sede multilaterale espresso in una percentuale fissa; l'inclusione dei redditi inoltre dovrebbe operare rispetto ai profili globali dei gruppi multinazionali, senza alcun riguardo alla circostanza che siano composti da *passive income* oppure da *active income*.

³³⁹ Qualora il criterio "semplificato" restituisca un valore sottosoglia, rivive, come detto, il raffronto tra tassazione effettiva estera tassazione virtuale italiana; se tale confronto determina un livello di imposizione, non soltanto inferiore al 15 per cento, ma anche alla metà del livello di tassazione virtuale italiana, trova applicazione il regime ordinario CFC. In tema, BALLANCIN A., *La nuova disciplina delle imprese controllate estere*, in *La Riforma fiscale. I Diritti e i procedimenti* (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini Giuridica, 2024, p. 64 ss.

³⁴⁰ L'ultima delle regole previste dal Secondo Pilastro ad essere concepita, ma forse una delle più significative, poiché è applicabile in via prioritaria rispetto alle altre. Per spunti di riflessione, si veda, PESIRI S., *Brevi riflessioni sulla nuova disciplina e sull'interazione con le GloBe Rules*, in *Dir. Prat. Trib. Inter.*, fasc. n. 3, 2023, p. 865 ss.

In tale ottica, la funzione dell'imposta domestica si distingue nettamente da quella della disciplina Cfc. La funzione assunta dalla QDMTT consente agli Stati di preservare la propria potestà impositiva e, più in generale, di salvaguardare la sovranità fiscale nazionale, intervenendo sul piano interno in modo coerente con le regole GloBE ed evitando che gli altri ordinamenti esercitino diritti impositivi. Tuttavia, il nuovo coordinamento tra la disciplina CFC e il sistema dell'imposizione minima globale non è privo di potenziali attriti. Sebbene entrambi i meccanismi perseguano finalità anti-erosione e di equa allocazione della potestà impositiva, essi si fondano su logiche differenti: la disciplina CFC resta uno strumento di imputazione per trasparenza, basato sul controllo e sull'allocazione dei redditi, mentre la QDMTT e le regole GloBE mirano a un'equa ripartizione del diritto di imposizione tra Stati sulla base di un'aliquota minima effettiva. Ne derivano possibili sovrapposizioni applicative – in particolare nei casi in cui la stessa entità estera possa essere soggetta sia a inclusione del reddito in capo alla controllante ai sensi dell'art. 167 TUIR, sia a un prelievo domestico integrativo ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 209/2023 – con il rischio di duplicazioni impositive o di complessità nella determinazione dei crediti d'imposta. La Direttiva e il decreto, pur prevedendo criteri di coordinamento e priorità (in particolare il riconoscimento della prevalenza della QDMTT), non eliminano del tutto tali frizioni, che rappresentano oggi uno dei principali nodi di effettiva integrazione tra diritto tributario internazionale e diritto interno.

Infine, i nuovi commi *4-ter* e *4-quater* dell'art. 167 del TUIR introducono, in luogo del calcolo del livello di tassazione effettiva, un regime opzionale di imposta sostitutiva volto a semplificare l'applicazione della disciplina Cfc. In alternativa, è previsto il versamento di un'imposta sostitutiva pari al 15 per cento – in linea con la soglia minima prevista dal *Pillar two* – calcolata sull'utile contabile netto, determinato al lordo delle imposte che hanno contribuito a formarlo e al netto delle svalutazioni di attivi e degli accantonamenti a fondi rischi. Si tratta di un regime facoltativo che prevede, attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva, significative semplificazioni degli adempimenti in quanto esonera la controllante dalla verifica della tassazione effettiva, sia in termini di base imponibile che di aliquota. Inoltre, l'opzione in esame consentirebbe di evitare l'imputazione per trasparenza in capo alla controllante del reddito della controllata estera, senza l'eventuale necessità della verifica dello svolgimento dell'attività economica

effettiva.³⁴¹ L'opzione è irrevocabile per tre anni, tacitamente rinnovabile, e produce effetti unitari per tutto il gruppo: esso si applica, infatti, a tutte le controllate estere che realizzano redditi di natura passiva per almeno un terzo dei proventi complessivi (*all in-all out*). Si tratta, dunque, di un meccanismo che, pur garantendo l'allineamento con la soglia di imposizione minima globale, persegue finalità di semplificazione amministrativa e certezza del prelievo, riducendo gli oneri di *compliance* per i gruppi multinazionali.

Nel quadro complessivo della riforma, la disciplina *Cfc* si colloca in un rapporto di continuità e, al tempo stesso, di superamento rispetto al paradigma tradizionale dell'*anti-deferral*. La logica del *Pillar Two* e dell'imposizione minima globale, infatti, non mira più soltanto a colpire l'allocatione artificiosa dei profitti in giurisdizioni a bassa fiscalità, ma a garantire un livello minimo di imposizione effettiva, indipendentemente dal luogo in cui i redditi siano localizzati. La disciplina *Cfc*, in questa sua nuova versione, consolida la funzione originaria di contrasto all'erosione della base imponibile e la proietta in un contesto cooperativo e multilaterale. L'istituto che un tempo incarnava la reazione di un singolo Stato nazionale all'erosione della propria base imponibile diviene oggi parte integrante di un ordinamento fiscale "a rete", nel quale il contrasto alla concorrenza fiscale dannosa si realizza per integrazione. L'evoluzione della disciplina *Cfc*, dalle sue origini "unilaterali" improntate a finalità difensive di contrasto al differimento d'imposta, alle attuali connessioni con la *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax*, testimonia il progressivo passaggio da uno strumento di tutela nazionale della base imponibile a un meccanismo di cooperazione internazionale.

3. Tra adempimenti e ritardi: la sfida della Spagna per adeguarsi alla Direttiva (UE) 2022/2523. Profili comparati.

La Direttiva (UE) 2022/2523 intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione recepisce le misure del Secondo Pilastro nell'ambito del progetto BEPS. Tuttavia, l'adozione delle regole del *Pillar two* a livello globale si è rilevata tutt'altro che

³⁴¹ Ai sensi dell'art. 167, comma 5, del Tuir, "le disposizioni del presente articolo non si applicano se il soggetto di cui al comma 1 dimostra che il soggetto controllato non residente svolge un'attività economica effettiva, mediante l'impiego di personale, attrezzature, attivi e locali".

armoniosa. A poco più due anni di distanza, le regole del *Pillar two* sono formalmente entrate in vigore, segnando l'avvio concreto dell'imposizione minima globale. Sebbene la loro attuazione si sia rivelata tutt'altro che uniforme, tutti gli Stati membri hanno completato il recepimento della Direttiva. Tuttavia, il processo è stato caratterizzato da significative difficoltà applicative e da persistenti incertezze interpretative e operative, soprattutto nelle fasi iniziali di implementazione.

Muovendo da una ricognizione delle principali iniziative legislative sinora intervenute, l'obiettivo è quello di verificare lo stato dell'arte dell'attuazione dell'imposizione minima globale nell'ordinamento tributario spagnolo mettendo in luce le criticità e le peculiarità applicative.

La Spagna aveva programmato l'adeguamento della propria legislazione nazionale al fine di garantire la piena conformità alle disposizioni europee e preservare, al contempo, la competitività del proprio sistema tributario. Un primo tentativo di avviare le procedure di recepimento risale al marzo 2023³⁴² ma il calendario elettorale e la situazione politica hanno prodotto un notevole ritardo nell'incorporazione della Direttiva. Successivamente, il 19 dicembre 2023 è stata approvata una bozza preliminare di proposta di legge – *l'Anteproyecto de ley por la que se establece un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud* - sottoposta a consultazione pubblica il giorno successivo.³⁴³ Tale iniziativa avrebbe consentito alla Spagna di adempiere, almeno sul piano procedurale, all'obbligo di recepimento previsto dall'art. 56 della Direttiva di conformarsi entro il 31 dicembre 2023. Tuttavia, la sfida principale per il legislatore spagnolo consisteva nell'elaborare una normativa interna capace di conciliare un quadro giuridico e interpretativo dinamico, di portata internazionale, con le specificità dell'ordinamento tributario spagnolo.

In questo contesto ancora frammentario, caratterizzato da notevoli ritardi e incertezze, l'attuazione della Direttiva si è rivelata complessa e rallentata. La Commissione europea ha, infatti, notificato pareri motivati ad alcuni Stati membri, tra i

³⁴² In data 6 marzo 2023, il Ministero delle Finanze e delle Pubbliche Amministrazioni ha pubblicato un documento di consultazione pubblica, aperto fino al 24 marzo 2023, relativo al recepimento nell'ordinamento giuridico spagnolo della Direttiva 2022/2523 del Consiglio Europeo del 15 dicembre 2022 concernente l'Imposta Minima Globale del Pilastro 2

³⁴³ Cfr. *Anteproyecto de ley por la que se establece un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud. Documento sometido a trámite de información pública 20 de diciembre 2023* <https://www.hacienda.gob.es/SGT/NormativaDoctrina/proyectos/20122023-apl-impuesto-complementario.pdf>

quali la Spagna, per non aver notificato le misure nazionali di recepimento della Direttiva entro il 31 dicembre 2023.³⁴⁴ Poiché la soluzione a due pilastri rappresentava una priorità assoluta per l'Unione, tutti gli Stati membri avrebbero dovuto adottare le leggi di recepimento necessarie per conformarsi alla Direttiva e la Spagna era, pertanto, tenuta a rispondere e ad adottare tali misure entro due mesi.

Ciò che è stato effettivamente realizzato nella fase immediatamente successiva è stata la pubblicazione di una Proposta di Legge volta ad introdurre un'imposta complementare in attuazione della Direttiva.³⁴⁵ Tre sono stati gli obiettivi fondamentali della proposta: porre fine alle pratiche fiscali aggressive realizzate dalle società multinazionali per evitare il trasferimento degli utili in Paesi o territori nei quali la tassazione è bassa o praticamente inesistente; garantire un livello di imposizione omogeneo tra gli Stati membri e promuovere una sistema fiscale più giusto.³⁴⁶

Nonostante le intenzioni iniziali e la chiarezza degli obiettivi proposti, la Spagna non è riuscita a rispettare i termini stabiliti per l'adozione delle misure necessarie. Tale ritardo ha indotto la Commissione Europea a deferire la Spagna al giudizio della Corte di Giustizia dell'Unione europea, avviando nei suoi confronti una procedura di infrazione.³⁴⁷ Tuttavia, a soli due mesi dall'avvio della procedura, il quadro normativo ha registrato un'evoluzione significativa e rapida.

In particolare, il 19 dicembre 2024, il *Congreso de los Diputados* ha definitivamente approvato la legge che introduce un'imposta complementare per i gruppi multinazionali e per i gruppi nazionali di grandi dimensioni. A seguito della ratifica, il testo definitivo della Ley 7/2024, pubblicato in Gazzetta Ufficiale dello Stato il 21

³⁴⁴ Cfr. EUROPEAN COMMISSION *The Commission requests Spain, Cyprus, Latvia, Lithuania, Poland and Portugal to notify measures for the transposition into national law of the Pillar 2 Directive, May infringements package: key decisions*, May 23, 2024; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_2422

³⁴⁵ Cfr. *Proyecto de ley por la que se establece un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud*, Boletín oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 14 giugno 2024, n. 23-1.

³⁴⁶ Cfr. Congreso de los Diputados, *Proyecto de Ley por la que se establece un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud*, Departamento de Documentación, Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo, Dossier Serie legislativa. núm. 21. Julio 2024; https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_15/spl_21/dossier_sl_21_multinacionales_transparencia.pdf

³⁴⁷ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *The Commission decides to refer Spain, Cyprus, Poland and Portugal to the Court of Justice of the European Union for failing to notify measures transposing into national law the Council Directive (EU) 2022/2523 (Pillar 2 Directive)*, Brussels, 3 October 2024; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_4884/IP_24_4884_EN.pdf

dicembre 2024 ha dato piena attuazione alla Direttiva nell'ordinamento fiscale spagnolo.³⁴⁸

Tale normativa segna il compimento del percorso di recepimento e consente di inquadrare la risposta spagnola all'imposizione minima globale in un contesto più ampio di allineamento con gli standard internazionali. Essa rappresenta, al contempo, l'esito di una fase travagliata, in cui la tensione tra esigenze di armonizzazione europea e tutela della sovranità fiscale nazionale ha reso particolarmente complessa la traduzione dei principi del *Pillar Two* nel diritto tributario interno.

Sul piano interno, tuttavia, è opportuno ricordare che la Spagna aveva già introdotto, prima del recepimento della Direttiva, una misura di "imposizione minima" attraverso l'art. 30 *bis* della *Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para 2022*, che aveva modificato la *Ley del Impuesto sobre Sociedades (LIS)*. Tale disposizione stabiliva una regola generale di "*tributación mínima*" pari al 15 per cento della base imponibile per i contribuenti con un fatturato pari o superiore a venti milioni di euro, applicabile anche ai gruppi che avessero optato per il regime di consolidato fiscale e alle stabili organizzazioni di entità non residenti in Spagna. Sebbene presentata come misura di tassazione minima, essa non perseguiva gli obiettivi propri del *Pillar Two*: non mirava cioè a contrastare la concorrenza fiscale dannosa, bensì a rafforzare il gettito interno e a contenere l'uso di deduzioni e incentivi fiscali. Parte della dottrina spagnola ha inoltre evidenziato che tale disciplina rischiava di ridurre la competitività delle imprese nazionali, incidendo negativamente sugli incentivi all'innovazione e su regimi di fiscalità agevolata come la *Zona Especial Canaria (ZEC)*. In realtà, la misura del 2021 non può essere considerata un vero e proprio antecedente del recepimento della Direttiva, poiché si colloca in una logica eminentemente domestica in quanto orientata soprattutto al consolidamento del gettito più che di armonizzazione internazionale. Tuttavia, la sua esistenza dimostra come il tema della tassazione minima fosse già presente nel dibattito politico e tributario spagnolo, pur in un'ottica del tutto diversa da quella poi sviluppata con l'attuazione del *Pillar Two*.

³⁴⁸ Cfr. *Ley 7/2024, del 21 dicembre 2024 "por la que establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias"* Boletín Oficial del Estado, 21 de diciembre 2024, núm. 307

3.1. Criticità interpretative, profili di compatibilità e regimi fiscali speciali nel recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523 in Spagna

L'attuazione della Direttiva (UE) 2022/2523 da parte dell'ordinamento fiscale spagnolo, pur avendo condotto all'adozione della Ley 7/2024, non ha esaurito il dibattito dottrinale circa la coerenza del nuovo impianto normativo con il diritto dell'Unione e con le peculiarità del sistema tributario nazionale. Sia la dottrina europea sia quella spagnola hanno evidenziato una serie di criticità interpretative e di compatibilità che emergono tanto sul piano della base giuridica della Direttiva – in particolare con riferimento all'art. 115 TFUE – quanto su quello della trasposizione interna, interessata da questioni legate ai regimi fiscali speciali e alla configurazione dell'imposta minima domestica qualificata (QDMTT).

La riflessione dottrinale si è concentrata, in primo luogo, sul fondamento giuridico della direttiva, che ha suscitato un acceso dibattito in relazione alla portata e alla legittimità dell'intervento europeo nel settore dell'imposizione. Diversi profili di criticità sono, infatti, evidenziati in dottrina – anche da quella spagnola³⁴⁹ – con riferimento alle finalità originarie del *Pillar two*. Una prima criticità risiede nel fatto che il Secondo pilastro viene presentato come risposta alle problematiche BEPS, mentre in realtà esso mira a contrastare la concorrenza fiscale nel suo complesso, e non soltanto quella dannosa, nel settore delle imposte sui redditi societari, obiettivo che risulta attenuato dalle norme di esclusione del reddito fondate sulla sostanza economica.

Seguendo l'impostazione dell'OCSE, da tempo impegnata nel contrasto alle pratiche fiscali dannose poste in essere dalle multinazionali e finalizzate al trasferimento artificioso dei profitti verso Paesi o territori a bassa o nulla imposizione, la Direttiva persegue l'obiettivo di porre fine alla concorrenza fiscale in materia di aliquote dell'imposta sulle società, perseguendo tale obiettivo attraverso la fissazione di un livello minimo di tassazione.³⁵⁰

³⁴⁹ Per un inquadramento generale, tra gli altri, si vedano BARREIRO CARRIL M.C., *La directiva del impuesto mínimo global y su transposición al ordenamiento español, con una referencia a la "tributación mínima" en la Ley del impuesto sobre sociedades. Aspectos controvertidos*, in *Dir. trib. intern.*, fasc. n. 2, 2024, p. 503 ss.; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ-BARRERA P, *La imposición mínima global y su encaje en el Derecho de la Unión Europea*, *Revista Técnica Tributaria*, 2024; ANDRÉS PRIETO S., *La Directiva (UE) 2022/2523 y su fundamento jurídico*, *Crónica Tributaria*, 2024.

³⁵⁰ Cfr. *Anteproyecto de Ley* por el que se transpone la Directiva (UE) 2022/2523 para garantizar una imposición mínima global del 15% a las multinacionales, punto II, Exposición de Motivos

Benché non faccia esplicito riferimento all'imposizione diretta, l'art. 115 TFUE rinvia all'adozione di Direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno.³⁵¹ Sulla base di tale approccio sono state adottate direttive volte ad evitare la doppia imposizione economica, la quale costituisce un grave ostacolo allo svolgimento delle attività transfrontaliera e impedisce il buon funzionamento del mercato unico. Pertanto, qualsiasi direttiva che persegua tale obiettivo e miri al ravvicinamento delle legislazioni statali in materia di eliminazione di tale ostacolo trova perfetta collocazione nel sopra citato art. 115 TFUE.³⁵² Affinché tale condizione sia soddisfatta, è necessario che le proposte legislative dell'UE nel settore dell'imposizione diretta mirino a correggere le incongruenze nel funzionamento del mercato interno. Allo stato attuale, l'assenza di norme che garantiscono una imposizione minima effettiva delle multinazionali in tutto il mercato unico rappresenta, infatti, un'incongruenza.

Tali argomentazioni sollevano, tuttavia, significative perplessità con riferimento alla Direttiva sull'imposizione minima globale, la quale sembra discostarsi dalla logica tradizionale di "ravvicinamento", in quanto non si limita a coordinare normative esistenti ma introduce un nuovo presupposto d'imposta. In relazione a tale ultimo aspetto, è necessario chiedersi se l'assenza di norme che garantiscano un'effettiva imposta minima sulle società a livello globale incida realmente sul funzionamento del mercato interno, questione che non viene affrontata dal legislatore europeo. Quest'ultimo, infatti, si limita a affermare che "con la soppressione di una parte sostanziale dei vantaggi derivati dal trasferimento degli utili verso giurisdizioni a imposizione molto bassa o inesistente, la riforma relativa a un'imposizione minima globale pone le imprese su un piano di parità e consente alle giurisdizioni di tutelare meglio le loro basi imponibili".³⁵³

La Direttiva prevede che la disciplina dell'imposta minima debba essere introdotta tramite uno strumento unionale, al fine di evitare la frammentazione del mercato interno. Il mercato unico si basa sulla concorrenza tra ordinamenti giuridici e

³⁵¹ Cfr. COM (2021) 823 final, *Proposta di Direttiva del Consiglio intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione*, 22 dicembre 2021, Bruxelles

³⁵² In tema, si veda BARREIRO CARRIL M.C., *El Pilar Dos de la OCDE sobre el impuesto mínimo global y su proyección en el ámbito de la UE. Incoherencias y cuestiones problemáticas desde la perspectiva del Derecho de la UE*, MALVÁREZ PASCUAL L.A., PITA GRANDAL A.M., MARTOS GARCÍA J.J., *Los Modelos de negocio en la era digital. Tratamiento contable y fiscal e implicaciones en el procedimiento tributario y las garantías de los contribuyentes*, ARANZADI, 2023 p. 327-349

³⁵³ Preambolo, Considerando II della Direttiva UE del 15 dicembre 2022, n. 2523

consente alle imprese di beneficiare di regimi fiscali più favorevoli. In questa prospettiva, il ricorso ad ordinamenti fiscali differenziati risulta, di per sé, compatibile con la logica del mercato interno. Ne consegue che la scelta del legislatore europeo avrebbe richiesto una motivazione più approfondita in ordine alla necessità di introdurre un'imposta minima comune quale strumento di tutela del mercato stesso.

La concorrenza fiscale – intesa come manifestazione dell'autonomia impositiva degli Stati membri – non è vietata dal diritto dell'Unione. L'Ue mira, piuttosto, a prevenire non la concorrenza in quanto tale, ma le sue forme sleali o distorsive, ossia quelle idonee a compromettere il principio di parità di condizioni tra imprese e a produrre effetti di erosione della base imponibile. In questa prospettiva, il dibattito sollevato dalla dottrina spagnola circa l'utilizzo della Direttiva quale strumento per questa riforma ripropone una questione ben nota anche alla dottrina italiana: fino a che punto l'Unione possa intervenire per limitare la concorrenza fiscale senza alterare il legittimo equilibrio tra sovranità tributaria nazionale e integrazione economica europea.

Su questo terreno si colloca anche il confronto sviluppatosi il quale, in termini analoghi a quelli della dottrina italiana, ha sollevato dubbi circa la possibilità di ricorrere all'art. 115 TFUE quale base giuridica per l'adozione di una direttiva che, nella sostanza, introdurrebbe un nuovo presupposto d'imposta. Tale impostazione, pur animata dall'obiettivo di contrastare la concorrenza fiscale dannosa, rischia di spingersi oltre la funzione armonizzatrice propria del Trattato, incidendo in maniera significativa sulle prerogative fiscali degli Stati membri. Sembra che il legislatore europeo si limiti ad esporre i benefici dell'imposta minima di fronte ai problemi posti dalla concorrenza fiscale, per poi evidenziare che, al fine di evitare un'ulteriore frammentazione del mercato, sia necessario adottare una direttiva. Bisogna però, a questo punto, ricordare che per quanto una misura (in questo caso, l'imposta minima), può essere una misura opportuna o addirittura necessaria per raggiungere un obiettivo lodevole (che le multinazionali paghino le imposte ovunque generino profitto), l'Unione europea non può perseguire alcun obiettivo (per quanto lodevole esso sia). In termini di imposizione diretta, le direttive non possono perseguire finalità autonome, ma devono essere orientate alla promozione del mercato interno, fondato sulle libertà fondamentali sancite dal TFUE. Tuttavia, l'impatto delle pratiche fiscali dannose poste in essere dalle multinazionali – consistenti nell'artificioso trasferimento dei profitti verso giurisdizioni caratterizzate da bassa o nulla imposizione – non si riflette in modo diretto e immediato sul funzionamento del mercato interno. Ne deriva che la loro prevenzione non è espressamente individuata

tra gli obiettivi del TFUE, almeno nei termini in cui essa si manifesta nell'attuale contesto economico globale. Ciò solleva, in termini dottrinali, la questione relativa alla riconducibilità di tali fenomeni all'ambito di intervento dell'Unione, nonostante i loro effetti sul corretto funzionamento del mercato unico. In questa prospettiva, la Direttiva sembra oltrepassare i limiti funzionali dell'art. 115, collocandosi in una zona grigia tra armonizzazione e creazione di un nuovo tributo.

Tale ambiguità non resta confinata al piano teorico, ma si riflette anche sul terreno applicativo, incidendo su quei regimi fiscali speciali che rappresentano una componente strutturale della sovranità tributaria nazionale. Nel caso della Spagna, l'esempio più significativo è rappresentato dalla Zona Speciale delle Canarie (ZEC), un regime di fiscalità agevolata riconosciuto dal diritto dell'Unione e dalla Costituzione spagnola, caratterizzato da aliquote fortemente ridotte sull'imposta sui redditi delle società. Proprio la ZEC consente di osservare in concreto le possibili tensioni generate dall'attuazione della Direttiva 2022/2523, la quale, pur perseguendo l'obiettivo di un'imposizione minima globale, rischia di incidere sulla legittimità e sulla competitività di regimi fiscali territoriali concepiti nel rispetto delle regole europee sugli aiuti di Stato.

La Direttiva definisce una “*giurisdizione a bassa imposizione*” come una giurisdizione, di uno Stato membro o di un Paese terzo, nella quale, in un determinato periodo di imposta, un gruppo multinazionale di imprese o un gruppo nazionale su larga scala sia assoggettato ad un'aliquota effettiva d'imposta inferiore all'aliquota minima d'imposta.³⁵⁴ Alla luce di tale definizione, si profila una potenziale criticità con riferimento alla regolamentazione delle isole Canarie, le quali beneficiano di un'aliquota particolarmente ridotta dell'imposta sul reddito delle società, pari al 4 per cento. Ne deriva un interrogativo di fondo circa la necessità che la normativa spagnola di recepimento della preveda specifiche misure di esclusione o adattamento, al fine di salvaguardare la specificità di tale regime nell'ambito di applicazione delle regole GloBE. La questione assume particolare rilievo se si considera che, pur trattandosi di una zona a statuto speciale dotata di proprie agevolazioni fiscali, la *Zona Especial Canaria* (ZEC) rientra comunque, ai fini dell'applicazione delle regole GloBE, nella giurisdizione fiscale spagnola. Di conseguenza, l'imposta effettiva applicabile ai soggetti operanti nella ZEC concorre al calcolo dell'aliquota media nazionale e, in assenza di deroghe espresse, tali soggetti

³⁵⁴ Cfr. Direttiva (UE) del 15 dicembre 2022, n. 2523, art. 3 (Definizioni), p. 35.

potrebbero potenzialmente essere qualificati come appartenenti a una *low-tax jurisdiction* ai sensi della Direttiva.

Tuttavia, tale rischio sembra essere, almeno in parte, attenuato. L'applicazione del regime ZEC è subordinata al rispetto dei requisiti di sostanza economica, tra cui l'effettivo svolgimento delle attività produttive, la realizzazione di investimenti e la creazione di posti di lavoro nel territorio. Per gli enti operanti nella ZEC, la regola di esclusione prevista dalla Direttiva – basata sulla *substance-based income exclusion* (SBIE) – comporterebbe, pertanto, una rimodulazione della soglia minima di tassazione, piuttosto che una sua incompatibilità. In tale prospettiva, il presidente della Zona Speciale delle Canarie (ZEC) ha correttamente puntualizzato che la Direttiva riguarderebbe pochissimi gruppi multinazionali e nazionali su larga scala e, come noto, non sarebbe applicabile a coloro che abbiano un fatturato minore di 750 milioni di euro, ovvero laddove le Isole Canarie sono più competitive. Per quanto concerne le multinazionali che fatturano oltre tale importo, il massimo responsabile dell'organismo REF (*Regimen Económico y Fiscal de Canarias*) ha osservato che le Isole Canarie non perderebbero competitività, poiché la Direttiva consente di escludere dal calcolo della tassazione di parte dei redditi generati da attività economiche sostanziali (SBIE), ossia quelle attività che dimostrano l'uso di immobilizzazioni materiali e personale effettivamente operante in un territorio specifico. Pertanto, il reddito netto qualificante per una data giurisdizione è ridotto, ai fini del calcolo dell'imposta integrativa di un importo pari alla somma dell'esclusione in base alle spese salariali³⁵⁵ e in base alle attività materiali per ciascuna entità costitutiva localizzata nella giurisdizione. L'obiettivo resta quello di evitare l'erosione delle basi imponibili in Paesi a bassa o nulla tassazione, limitando l'imposizione ai soli profitti eccedenti non legati alle attività economiche effettive.³⁵⁶

In questo senso, Pablo Hernández González-Barreda ha evidenziato come la ZEC possa rappresentare un'opportunità significativa, in quanto esempio di incentivo fiscale legittimo conforme agli standard internazionali.³⁵⁷ In questo senso, le Isole Canarie si

³⁵⁵ “L'esclusione in base alle spese salariali di un'entità costitutiva localizzata in una giurisdizione è pari al 5 per cento delle sue spese salariali ammissibili per i dipendenti ammissibili che esercitano attività per il gruppo multinazionale di imprese o il gruppo nazionale su larga scala in detta giurisdizione.” Cfr. Direttiva (UE) del 15 dicembre 2022, n. 2523, Art. 28 (*Esclusione del reddito in base alla sostanza*).

³⁵⁶ Per un inquadramento generale, si veda VIÑUELA LLANOS A., *La propuesta de directiva sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión y su posible impacto sobre el régimen económico y fiscal de Canarias*, Revista Hacienda Canaria núm. 58, 2022.

³⁵⁷ Cfr. Pablo Hernández, *ZEC, El impuesto mínimo también es una oportunidad*, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.eldia.es/canarias/2021/06/13/pablo-hernandez-zec-impuesto-minimo-52935493.html> (ultimo accesso settembre 2024)

confermano, dunque, un modello pioneristico di bassa tassazione fondata sulla sostanza che sembra poter mantenere la propria competitività anche nel nuovo quadro imposto dal *Pillar Two*.

Tuttavia, l'*Anteproyecto de Ley* non prevedeva alcuna esclusione per le entità ZEC con la possibile estensione dell'imposta complementare anche a imprese che svolgono un'effettiva attività economica nelle Isole Canarie. Una tale soluzione avrebbe potuto determinare effetti distorsivi, includendo potenziali fenomeni di doppia imposizione interna ed esterna per i gruppi multinazionali e nazionali di grandi dimensioni stabiliti nel territorio insulare. In tale prospettiva, in sede di recepimento interno, sarebbe auspicabile che l'ordinamento tributario spagnolo tenga conto delle singolarità delle Isole Canarie, già tutelate sia dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea³⁵⁸ sia dalla Costituzione spagnola. Un tale adeguamento appare necessario al fine di evitare che l'imposta complementare possa produrre effetti pregiudizievoli sulle imprese che esercitano un'attività economica effettiva nel territorio insulare. In assenza di adeguate misure di coordinamento, infatti, i gruppi multinazionali o nazionali di grandi dimensioni localizzati nelle Canarie potrebbero essere doppiamente colpiti, subendo l'applicazione congiunta dell'imposta nazionale spagnola e, in taluni casi, quella dell'entità madre non residente.

Alla luce di tali criticità, il legislatore spagnolo è intervenuto con la Ley 7/2024, la quale ha introdotto alcuni accorgimenti tecnici di coordinamento con *il Régimen Económico y Fiscal de Canarias* (REFC), al fine di adattarlo al nuovo quadro impositivo. Pur riconoscendo le specificità del regime canario, la legge non prevede un'esenzione espressa per le entità ZEC ma si limita a integrare meccanismi puntuali, quali l'*exclusión de minimis* e il riferimento alle attività economiche sostanziali (SBIE) volti ad attenuare l'impatto della nuova imposta sui soggetti che soddisfano i requisiti di sostanza previsti

³⁵⁸ L'art. 349 TFUE prevede espressamente che “*tenuto conto della situazione socioeconomia strutturale di Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Le misure riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione. Il Consiglio adotta le misure di cui al primo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni*”.

dal regime speciale. In assenza di una clausola di esenzione esplicita, restano tuttavia aperte le questioni circa la compatibilità tra la nuova imposta complementare e i benefici fiscali garantiti dal diritto dell'Unione e dalla Costituzione spagnola alle Isole Canarie. Si tratta, in ogni caso, di una materia tuttora in evoluzione, sulla quale sarà necessario verificare gli effetti concreti dell'applicazione della Ley 7/2024 alla luce dei regolamenti attuativi in corso di elaborazione.

Una delle principali sfide poste dal progetto preliminare riguarda, peraltro, la configurazione di un'imposta integrativa domestica qualificata (QDMTT) che gli Stati membri hanno la facoltà di applicare. In base a tale previsione, qualora uno Stato membro scelga di applicare una QDMTT, tutte le entità costitutive a bassa imposizione appartenenti a un gruppo multinazionale o a un gruppo nazionale di ampia scala sono assoggettate, per l'esercizio fiscale di riferimento, a un'imposta integrativa domestica, prelevata direttamente nello Stato di localizzazione. La Spagna ha deciso di avvalersi di questa facoltà, come confermato dal testo dell'*Anteproyecto de Ley*, che istituisce un "*régimen fiscal complementario nacional destinado a garantizar que la imposición efectiva mínima de los beneficios netos admisibles de las entidades constituyentes situadas en territorio español produzca, al menos, un resultado equivalente al derivado del cálculo del impuesto complementario conforme a la Directiva y a las Model Rules*".

L'obiettivo del legislatore spagnolo è quello di assicurare che la tassazione effettiva minima sugli utili realizzati nel territorio nazionale sia equivalente a quella che risulterebbe dall'applicazione delle regole europee ed internazionali in materia di imposizione minima globale, evitando che l'imposta complementare venga riscossa da giurisdizioni estere. Pertanto, l'imposta complementare nazionale calcolata e versata nel territorio spagnolo è considerata un'"imposta nazionale ammissibile" (*qualified domestic minimum top-up tax* ai fini GloBE) nella misura in cui ricalca i medesimi effetti fiscali derivanti dall'applicazione della regola di inclusione del reddito (*Income Inclusion Rule*), garantendo cioè che i redditi imponibili generati in Spagna siano soggetti ad un'aliquota fiscale effettiva non inferiore al 15 per cento.³⁵⁹ In tal modo, la Spagna preserva la propria potestà impositiva, assicurandosi che l'imposta integrativa sui redditi realizzati nel territorio nazionale sia riscossa internamente, evitando che tale gettito venga prelevato da altre giurisdizioni in applicazione delle regole GloBE.

³⁵⁹ Cfr. *Anteproyecto de Ley por el que se transpone la Directiva (UE) 2022/2523 para garantizar una imposición mínima global del 15% a las multinacionales*, punto III, settimo paragrafo, de la Exposición de Motivos

La nuova imposta complementare spagnola (*Impuesto complementario*), pur essendo entrata in vigore rispetto al termine fissato dalla Direttiva, si applica ai periodi d'imposta che iniziano a decorrere dal 31 dicembre 2023, con effetto retroattivo. La retroattività dell'imposta, pur funzionale a garantire continuità applicativa rispetto alla Direttiva, apre un delicato dibattito sulla compatibilità di tale scelta con i principi costituzionali in materia tributaria, in particolare con il principio di certezza del diritto e con il limite all'imposizione retroattiva. Tale scelta, pur finalizzata ad assicurare il pieno allineamento con il mandato europeo, ha sollevato in dottrina perplessità di compatibilità costituzionale. Parallelamente, l'attuazione della *Undertaxed Profit Rule* (UTPR) è stata differita ai periodi fiscali che iniziano dal 31 dicembre 2024.

Il *Real Decreto 252/2025* del 1 aprile 2025 e la *Ley 3/2025* del 29 aprile 2025 hanno ulteriormente precisato il quadro di riferimento, disciplinando gli aspetti applicativi dell'imposta integrativa domestica qualificata (QDMTT) e coordinando il nuovo regime con gli ordinamenti fiscali autonomi, in particolare con quelli delle Canarie e delle regioni a statuto forale. Le recenti riforme sembrano dunque orientate a consolidare l'obiettivo di trattenere sul territorio nazionale la potestà impositiva sui redditi di gruppo, preservando, nel contempo, la competitività di regimi agevolati riconosciuti come legittimi dal diritto dell'Unione.

In una prospettiva comparata, l'esperienza spagnola e quella italiana rivelano un percorso di sostanziale convergenza nell'esercizio della facoltà di introdurre un'imposta minima domestica qualificata, pur muovendo da contesti differenti. In entrambi i casi, l'adozione della QDMTT è stata concepita come strumento di salvaguardia della sovranità fiscale e di presidio del gettito domestico nel quadro dell'imposizione minima globale. Tuttavia, mentre in Italia l'attuazione della QDMTT non ha richiesto un coordinamento con regimi fiscali territoriali dotati di autonomia impositiva piena, in Spagna è stato necessario coordinare l'applicazione della QDMTT con il complesso mosaico dei *regímenes económicos especiales*, come il REFC delle Canarie, dotato di un regime fiscale differenziato. Ciò ha reso il recepimento spagnolo più articolato, esponendolo a questioni interpretative di compatibilità e di intensità superiore rispetto al caso italiano.

In definitiva, la Spagna rappresenta un laboratorio emblematico delle tensioni che possono derivare dall'interazione tra armonizzazione fiscale europea e autonomie tributarie nazionali: un equilibrio ancora in via di consolidamento, il cui sviluppo sarà

determinante per valutare la sostenibilità del modello di imposizione minima globale nel contesto dell'Unione.

CAPITOLO V

DALLA *GLOBAL MINIMUM TAX* AL CONTRIBUTO EUROPEO. LA PARABOLA INCOMPIUTA DELLA FISCALITÀ INTERNAZIONALE E LE PROSPETTIVE FUTURE

SOMMARIO: 1. Il cambio di rotta degli Stati Uniti e la crisi del consenso globale. –
2. L'involuzione della *global minimum tax*: da un'imposta globale ad un'imposta prevalentemente europea? – 2.1. *La risposta dell'UE: il rilancio del progetto BEFIT*. – 2.2. *Verso una nuova strategia europea di tutela fiscale: il contributo CORE*.

1. Il cambio di rotta degli Stati Uniti e la crisi del consenso globale

L'adesione statunitense al progetto OCSE aveva rappresentato, sin dalle prime fasi, il perno politico e operativo dell'intera iniziativa. La partecipazione attiva degli Stati Uniti era stata considerata condizione necessaria per il consolidamento di un consenso multilaterale attorno a una riforma che, concepita nell'ambito del *Pillar two*, avrebbe dovuto garantire un livello minimo effettivo di imposizione sui profitti delle imprese multinazionali. Questa impostazione, maturata nel contesto dell'Amministrazione Biden, aveva tuttavia incontrato sin dall'inizio forti resistenze politiche interne. La componente repubblicana del Congresso – e in particolare il *Ways and Means Committee*³⁶⁰, organo competente in materia fiscale – aveva espresso una ferma contrarietà rispetto a qualsiasi forma di vincolo internazionale idonea a incidere sulla sovranità tributaria federale. In

³⁶⁰ È il più antico organo di redazione di leggi fiscali nella Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti dal 1789. Già nel maggio 2023, i membri repubblicani della Commissione *Ways and Means* avevano presentato una proposta di legge volta a impedire l'attuazione del cosiddetto *Global Tax Deal*, denunciando il rischio di una “*cessione di sovranità fiscale*” e preannunciando contromisure fiscali e commerciali nei confronti dei Paesi che avessero introdotto imposte ritenute discriminatorie verso le imprese statunitensi. A settembre dello stesso anno, una delegazione della stessa Commissione, guidata dal presidente Jason Smith, aveva espresso a Parigi forti riserve nei confronti dell'accordo negoziato dall'amministrazione Biden in sede OCSE, ritenendo che esso avrebbe comportato una perdita significativa di gettito per gli Stati Uniti e un vantaggio competitivo per le economie straniere. Cfr. *Ways and Means Republicans Introduce Bill to Combat Biden's Global Tax Surrender*, *House Committee on Ways and Means*, 25 maggio 2023 reperibile al seguente indirizzo: https://waysandmeans.house.gov/2023/05/25/ways-and-means-republicans-introduce-bill-to-combat-bidens-global-tax-surrender/?utm_source=chatgpt.com (ultimo accesso dicembre 2024); *In Paris, Ways and Means Republicans Caution European Officials Against Rubber Stamping Biden Global Tax Surrender*, 2 settembre 2023 reperibile al seguente indirizzo <https://waysandmeans.house.gov/2023/09/02/in-paris-ways-and-means-republicans-caution-european-officials-against-rubber-stamping-biden-global-tax-surrender/> (ultimo accesso dicembre 2024).

tale prospettiva, il progetto OCSE non veniva percepito come strumento di riequilibrio della concorrenza fiscale, bensì come un meccanismo potenzialmente penalizzante per la competitività delle imprese statunitensi. L'attuale presidente degli Stati Uniti, del resto, ha da sempre manifestato una certa reticenza nei confronti dell'approccio a due Pilastri elaborato in sede OCSE per contrastare l'elusione fiscale e promuovere un maggiore coordinamento delle regole fiscali internazionali.³⁶¹

Gli Stati Uniti si collocano, dunque, tra quei Paesi – tra cui anche Cina, Russia e India – che non hanno ancora dato attuazione al *Pillar two* pur permanendo, almeno nelle intenzioni originarie, l'aspettativa di un progressivo recepimento.³⁶² La precedente Amministrazione aveva sostenuto i lavori dell'*Inclusive framework* on BEPS, avviando l'iter di approvazione necessario per consentire l'adesione statunitense alla nuova architettura fiscale internazionale; tale processo è tuttavia rimasto incompiuto, senza tradursi in interventi legislativi interni.

Lo stato di attuazione globale del *Pillar Two* risulta, del resto, profondamente disomogeneo anche al di là del caso statunitense. A fronte di 139 Paesi aderenti all'*Inclusive Framework*, solo una parte ha adottato o programmato di adottare entro il 2026 le regole GloBE nei rispettivi ordinamenti. Nell'Unione europea, la Direttiva (UE) 2022/2523 è stata recepita dalla quasi totalità degli Stati membri.³⁶³ Al di fuori dell'UE, atti di recepimento (regimi di QDMTT e/o di IIR e UTPR) sono stati adottati, tra gli altri, da Giappone, Corea del Sud, Australia, Canada, Singapore, Hong Kong, Svizzera, Norvegia e Regno Unito. Restano invece prive di misure interne alcune tra le principali

³⁶¹Come evidenziato da Baker McKenzie in un rapporto pubblicato nel febbraio 2025, la nuova amministrazione Trump ha espresso una posizione di netta contrarietà rispetto al *Two-Pillar solution* elaborato in sede OCSE, al punto che il nuovo indirizzo politico sembra orientato a contrastare l'attuazione del Secondo Pilastro attraverso l'adozione di misure tariffarie di ritorsione nei confronti dei Paesi che intendono sostenere l'imposta minima globale. Baker McKenzie, *Looking Ahead: Business Impact of a New US Administration*, BakerMcKenzie, 13 febbraio 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/resources/us-election-looking-ahead.pdf> (ultimo accesso aprile 2025)

³⁶² Per completezza, va ricordato che anche il *Pillar One*, il primo pilastro della *Two-Pillar Solution* dell'OCSE/G20, dedicato alla riallocazione dei profitti delle imprese altamente digitalizzate attraverso nuovi *nexus* (*Amount A*) non ha trovato, alla data di redazione del presente lavoro, alcuna attuazione concreta nelle principali giurisdizioni coinvolte nel negoziato. Né l'Unione europea, né gli Stati Uniti, né Regno Unito, Cina o India hanno proceduto alla trasposizione interna delle misure previste, con la conseguenza che il Primo pilastro resta in una fase negoziale prolungata e priva di un orizzonte attuativo definito.

³⁶³ Alcuni Paesi, in particolare Estonia, Lettonia, Lituania e Malta, si sono avvalsi della facoltà di differimento prevista dall'art. 50 della Direttiva. Ai sensi dell'art. 50 della Direttiva (UE) 2022/2523, gli Stati membri che ospitano un numero estremamente limitato di gruppi rientranti nell'ambito soggettivo del *Pillar Two* possono differire l'applicazione della IIR e della UTPR fino al 31 dicembre 2030.

economie del G20 e se si considera che, secondo i dati CbCR OCSE, Stati Uniti, Giappone e Cina ospitano insieme oltre il 40 per cento delle MNEs globali e più della metà dei profitti mondiali, e che solo il Giappone ha sinora proceduto all'implementazione della *Global Minimum Tax*, ne deriva che una quota molto significativa dei profitti delle grandi imprese multinazionali resta, in concreto, al di fuori di un'applicazione effettiva e coordinata del nuovo regime.³⁶⁴

La vittoria del presidente Trump alle elezioni del novembre 2024 ha segnato una netta rottura rispetto alla precedente linea di cooperazione internazionale. Tra i primi atti dell'amministrazione entrante, figura, infatti, il *memorandum* di indirizzo del 20 gennaio 2025, intitolato "*The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal*"³⁶⁵ con il quale la Casa Bianca ha dichiarato la non applicabilità giuridica degli impegni assunti dalla precedente amministrazione nell'ambito del progetto OCSE, ribadendo che qualsiasi modifica del sistema fiscale statunitense richiede l'approvazione del Congresso. Poche settimane dopo, la Presidenza degli Stati Uniti ha pubblicato un secondo *Memorandum* dal contenuto ancor più incisivo.³⁶⁶ Le intenzioni della nuova amministrazione sono apparse sin da subito inequivocabili: non solo sono stati revocati gli impegni assunti dall'amministrazione uscente in relazione alle *GloBE rules* ma si è anche precisato che, qualora altri Paesi adottassero norme fiscali extraterritoriali (come l'UTPR) che obblighino i gruppi statunitensi a pagare imposte all'estero in contrasto con i trattati vigenti con gli Usa, tali misure sarebbero considerate come veri e propri "atti di aggressione" nei confronti dell'economia americana.

Con quel Memorandum, gli Stati Uniti hanno formalmente dichiarato di ritirarsi dal progetto BEPS, ritenendo non vincolanti gli impegni assunti in passato e subordinando ogni futura adesione alla ratifica formale del Congresso. Sebbene l'annullamento degli impegni assunti dalla precedente amministrazione fosse prevedibile, lo è stato meno il

³⁶⁴ Per una ricostruzione analitica dello stato dell'implementazione del *Pillar Two*, si veda Ufficio Parlamentare di Bilancio, Focus UPB – *Le prospettive della Global Minimum Tax dopo l'accordo del G7: rischi di apertura di nuovi fronti di trattativa*, Comunicato stampa, 21 ottobre 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.upbilancio.it/focus-n-5-2025-le-prospettive-della-global-minimum-tax-dopo-l'accordo-del-g7/> (ultimo accesso ottobre 2025).

³⁶⁵ Cfr. White House, Memorandum on *The Organization of Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal (Global Tax Deal)*, 20 gennaio 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd-global-tax-deal-global-tax-deal/> (ultimo accesso maggio 2025)

³⁶⁶ White House, Memorandum on *Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties*, 21 febbraio 2025, reperibile al seguente indirizzo https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/?utm_source=chatgpt.com (ultimo accesso giugno 2025)

tono particolarmente minaccioso del nuovo approccio.³⁶⁷ Con l'ordine esecutivo il Presidente Trump ha infatti incaricato il Segretario del Tesoro di presentare un "Rapporto" per identificare ogni Paese straniero che ha adottato (o abbia intenzione di adottare) norme fiscali extraterritoriali o che colpiscano in modo indiscriminato le imprese americane che operano nel digitale, con eventuali proposte per l'adozione di misure di ritorsione, comprese tariffe e restrizioni commerciali.³⁶⁸ Tale impostazione riflette un chiaro orientamento strategico: riaffermare la sovranità fiscale nazionale come principio fondante della politica economica statunitense, anche a costo di indebolire la cooperazione multilaterale in materia tributaria.³⁶⁹

La decisione statunitense ha avuto effetti concreti e immediati sul piano internazionale. Nel vertice del G7 del 28 giugno 2025, a seguito delle forti pressioni esercitate da Washington, i membri del G7 hanno raggiunto una "shared understanding" accettando un *side-by-side agreement*³⁷⁰ che riconosce alle imprese statunitensi una

³⁶⁷ Cfr. CONTE D., *L'imposta sui servizi digitali: profili sistematici e questioni aperte*, in *Trattato. Le piattaforme digitali*, e-Agorà, (a cura di) BOCCHINI R., Giappichelli, Torino, 2025, p. 1040 ss.

³⁶⁸ L'esito di tale indagine potrebbe condurre all'attivazione della *Section 891 dell'Internal Revenue Code*. Tale disposizione, introdotta nel 1934 ma mai applicata, autorizza il Presidente degli Stati Uniti a raddoppiare le aliquote d'imposta statunitensi a cittadini e alle imprese di Paesi esteri che impongono tasse discriminatorie o extraterritoriali nei confronti dei soggetti statunitensi. Cfr. *New Consideration on Pillar two and BEFIT*, AFIS - Laboratorio fiscale, 26 febbraio 2025; reperibile al seguente indirizzo: <https://laboratoriofiscale.com/new-considerations-on-pillar-two-and-befit> (ultimo accesso settembre 2025).

³⁶⁹ Cfr. RUSSO R., *The Global Tax Deal Memorandum is another wake-up call for Europe*, *Kluwer International Tax Blog*, 29 gennaio 2025; disponibile su <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/the-global-tax-deal-memorandum-is-another-wake-up-call-for-europe/> (ultimo accesso maggio 2025).

³⁷⁰ Il richiamo statunitense al regime interno del *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI) costituisce l'argomento centrale a fondamento dell'approccio *side by side*. Come già illustrato in precedenza, il GILTI era stato concepito, nell'ambito della riforma Trump del 2017, come meccanismo di tassazione minima dei redditi esteri delle controllate, con particolare riferimento agli *intangibles* localizzati in giurisdizioni a bassa fiscalità. Esso è sopravvissuto, sostanzialmente immutato, anche sotto l'Amministrazione Biden ed è stato richiamato quale prova del fatto che le multinazionali statunitensi sarebbero già sottoposte a un livello di prelievo effettivo "prossimo" a quello assicurato dalla *Global Minimum Tax* (secondo alcune stime attorno al 14 per cento). La convergenza tra GILTI e GloBE rules è tuttavia solo apparente. Mentre la *Global Minimum Tax* impone un calcolo dell'aliquota effettiva per singola giurisdizione, con regole armonizzate sulla determinazione del *GloBE income* e con limiti stringenti agli aiuti di Stato, il GILTI opera su base globale, consentendo compensazioni tra redditi tassati in misura più o meno elevata nelle diverse giurisdizioni. Ciò comporta, da un lato, costi di compliance significativamente inferiori per i gruppi statunitensi rispetto a quelli derivanti dall'applicazione delle regole GloBE; dall'altro, un livello di protezione molto più attenuato contro le strategie di *profit shifting*, dal momento che il contribuente può neutralizzare, attraverso il meccanismo di compensazione, l'effetto di tassazione integrativa su singole basi imponibili localizzate in Paesi a bassa fiscalità. Ne deriva che il GILTI non si presenta come un "equivalente funzionale" della *Global Minimum Tax*, ma come un regime domestico orientato alla tutela del gettito statunitense, difficilmente assimilabile a un vero strumento di coordinamento multilaterale. In questi termini, si veda GALIMBERTI A., *La global tax che rischia di penalizzare la (sola) Europa*, in *Il Sole 24 ore*, 10 novembre 2025.

sostanziale esenzione dall'applicazione delle regole IIR e UTPR.³⁷¹ L'accordo sarebbe stato raggiunto a seguito di un compromesso: gli Stati Uniti non applicano la *Section 899* del *One Big Beautiful Bill Act* (OBBBA), disposizione che avrebbe previsto l'aumento progressivo delle ritenute statunitensi sui dividendi in uscita dal Paese. Tale scambio, definito da alcuni osservatori come una forma di pressione negoziale, mette in luce la crescente politicizzazione della cooperazione fiscale e la difficoltà dei partner occidentali di mantenere una posizione unitaria di fronte alla strategia aggressiva adottata dagli Stati Uniti.³⁷² In assenza di tale "compromesso", l'applicazione del *Pillar Two* avrebbe determinato un aumento della pressione fiscale complessiva sulle multinazionali americane operanti in giurisdizioni aderenti all'accordo senza produrre, tuttavia, un corrispondente aumento del gettito per l'erario statunitense. Gli Stati Uniti avrebbero dovuto riconoscere crediti d'imposta per le somme versate all'estero a titolo di *top-up tax*, con un effetto di erosione del gettito interno e di distorsione competitiva rispetto alle imprese nazionali. La posizione assunta dall'amministrazione Trump non costituisce, pertanto, una sorpresa ma si pone in linea di continuità con quanto già espresso, pochi mesi prima, da numerosi membri del Congresso in una lettera indirizzata al Segretario Generale dell'OCSE, nella quale si ribadiva la ferma opposizione all'attuazione dell'*Undertaxed Profits Rule* (UTPR) e si avvertiva che «qualora i governi esteri tentino di prendere di mira le imprese statunitensi attraverso l'applicazione dell'UTPR o di altri meccanismi previsti dall'accordo fiscale globale, gli Stati Uniti saranno costretti a perseguire contromisure».³⁷³

³⁷¹ Il riconoscimento, in sede G7, di una sostanziale "neutralità fiscale" *overseas* per le imprese statunitensi – in forza del GILTI e dell'approccio *side by side* – rischia, inoltre, di produrre effetti emulativi da parte di altre grandi economie rimaste ai margini del *Pillar Two*. Laddove agli Stati Uniti venga di fatto riconosciuto un esonero dall'applicazione delle IIR/UTPR in virtù di un regime interno ritenuto "equivalente", difficilmente Pechino e Nuova Delhi accetteranno, nel medio periodo, di sottoporre i propri gruppi a un prelievo aggiuntivo nei circa sessanta Paesi che hanno implementato la GMT senza poter beneficiare di un analogo riconoscimento di "equivalenza". Ciò accentua il rischio di una frammentazione del quadro regolatorio, in cui l'onere effettivo del nuovo regime grava in misura prevalente sulle imprese europee e su un nucleo ristretto di giurisdizioni cooperanti. Cfr. GALIMBERTI A., *La global tax che rischia di penalizzare la (sola) Europa*, in *Il Sole 24 ore*, 10 novembre 2025.

³⁷² Cfr. FINANCIAL TIMES, *A new front in Trump's war on the global economy*, 2 luglio 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.ft.com/content/f67133b3-f663-4626-9a03-f1f517db9767> (ultimo accesso agosto 2025).

³⁷³ Si fa riferimento alla lettera congiunta del 17 settembre 2024 indirizzata a Mathias Cormann, Segretario generale dell'OCSE nella quale Mike Johnson, *Speaker of the House*, e il *Chairman* del *Ways and Means Committee*, Jason Smith, ribadivano la ferma opposizione all'attuazione dell'*Undertaxed Profits Rule* (UTPR) e avvertivano che «*should foreign governments seek to target Americans through the UTPR or other mechanisms in the OECD global tax deal, we will be forced to pursue countermeasures*» U.S. Congress, *Letter from Speaker M. Johnson and Chairman J. Smith to OECD Secretary-General Mathias Cormann*, 17 settembre 2024, disponibile su <https://waysandmeans.house.gov/wp-content/uploads/2024/09/U.S.-House-Letter-to-OECD.pdf> (ultimo accesso gennaio 2025).

Ne deriva una crisi profonda del consenso multilaterale: l'intesa del G7, accolta con prudenza anche dal G20³⁷⁴, riafferma la necessità di preservare la “*tax sovereignty of all countries*” ma, di fatto, riconosce agli Stati Uniti un trattamento differenziato, fondato sulla premessa di un impegno domestico nel contrastare i fenomeni di *base erosion and profit shifting*. L'intesa del 28 giugno 2025 è stata così interpretata come una significativa battuta d'arresto per l'ideale europeo di multilateralismo fiscale e come segnale di ridefinizione geopolitica della cooperazione tributaria internazionale. In particolare, la decisione di accogliere la richiesta statunitense di escludere le proprie multinazionali dall'applicazione della *global minimum tax* ha rappresentato una vera e propria “resa geopolitica” dell'Unione europea che sembra rinunciare, almeno in parte, al proprio ruolo di attore normativo nel contesto fiscale globale. Tale concessione, infatti, non solo non ha prodotto risultati tangibili nelle trattative sui dazi ma ha anche evidenziato la perdita di autonomia strategica dell'Europa e la fragilità di un sistema decisionale tuttora vincolato alla regola dell'unanimità.³⁷⁵

Il nuovo “equilibrio” determinato dall'accordo G7 lascia tuttavia aperte numerose questioni di rilievo. In primo luogo, l'intesa raggiunta nell'ambito di un foro politico a partecipazione limitata come il G7 solleva interrogativi circa la sua effettiva tenuta a livello multilaterale, considerato che la *global minimum tax* è stata negoziata e approvata nell'alveo dell'*Inclusive Framework* che riunisce oltre 140 Paesi. Non è chiaro, infatti, in quale misura gli altri membri accetteranno un meccanismo di “esenzione *de facto*” a favore delle imprese statunitensi. Ulteriori incertezze derivano, infatti, dalla possibilità che gli altri Stati rivendichino trattamenti analoghi a quello riconosciuto agli Stati Uniti

³⁷⁴ Cfr. OECD (2025), *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (G20 South Africa, July 2025)*, OECD Publishing, Paris. Più di recente, il Rapporto di ottobre 2025 conferma il proseguimento dei lavori tecnici all'interno dell'*Inclusive Framework on BEPS* per definire la struttura di un “*side-by-side arrangement*” volto ad evitare duplicazioni tra il regime statunitense di *minimum tax* e le regole *GloBE* del *Pillar Two*. L'OCSE segnala che la soluzione dovrà preservare i risultati conseguiti nell'ambito delle regole *GloBE* del *Pillar 2*, garantendo al contempo certezza e stabilità al sistema fiscale internazionale, con l'obiettivo di giungere entro la fine dell'anno a una soluzione accettabile per tutti i membri. Questa evoluzione conferma il riconoscimento istituzionale, da parte del G20 e dell'OCSE, del compromesso raggiunto dal G7, ma evidenzia anche la crescente difficoltà nel conciliare l'esigenza di uniformità multilaterale con le specificità del sistema fiscale statunitense. Cfr. OECD (2025), *Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (G20 South Africa, October 2025)*, Publishing, Paris, 2025.

³⁷⁵ ALLENA M., *Perché è un grave errore escludere le imprese Usa dalla global minimum tax*, *Il Sole 24 Ore*, 24 luglio 2025, osserva come la decisione, maturata in sede G7, di accogliere la richiesta statunitense di escludere le proprie multinazionali dall'applicazione della *global minimum tax* rappresenti un significativo arretramento sul piano politico e strategico per l'Unione europea. Tale scelta, infatti, non avrebbe prodotto alcuna contropartita effettiva nelle trattative commerciali con Washington e rischierebbe, al contrario, di indebolire la capacità dell'Unione di utilizzare la leva fiscale quale strumento di politica economica e di potere regolatorio, compromettendo la coerenza e la credibilità del progetto di cooperazione multilaterale avviato in sede OCSE/G20.

con il rischio di innescare una nuova fase di concorrenza fiscale tra ordinamenti nazionali e di compromettere i limitati risultati finora ottenuti, già estremamente fragili e vulnerabili in sede internazionale.

Questa impostazione determina, poi, un'evidente asimmetria competitiva rispetto ai gruppi europei, pienamente soggetti al *Pillar Two*, contribuendo ad alimentare una crescente instabilità del quadro regolatorio internazionale e mettendo in discussione la capacità del modello OCSE di preservare, nel medio-lungo periodo, una propria stabilità e credibilità internazionale.³⁷⁶ Un recente *Position Paper*³⁷⁷ di Assonime ha evidenziato come le tensioni emerse a seguito dell'intesa del G7 rendano necessario un ripensamento complessivo dell'approccio europeo alla fiscalità internazionale. Mentre l'OCSE e il G20 tentano di preservare un fragile equilibrio multilaterale, l'Unione europea si trova a operare in un quadro ormai privo del sostegno statunitense e, più in generale, di un consenso globale. Proprio il progressivo indebolimento della cooperazione internazionale ha indotto l'Europa a interrogarsi sulla necessità di rafforzare la propria autonomia fiscale e di definire un approccio più coerente con le attuali priorità del mercato unico. L'attenuazione dell'imposizione sulle imprese statunitensi rischia, infatti, di incidere sull'equilibrio competitivo e sulla coerenza applicativa della Direttiva che rappresenta il principale tentativo di tradurre in termini giuridici il progetto OCSE di imposizione minima effettiva.

Sembra dunque aprirsi un nuovo scenario, ancora incerto nei suoi sviluppi, ma destinato a ridefinire in profondità gli equilibri della cooperazione fiscale internazionale e il ruolo dei principali attori coinvolti. L'evoluzione più recente del dibattito internazionale conferma, con particolare evidenza, che il progetto di tassazione minima globale sta assumendo un profilo profondamente diverso rispetto a quello delineato nel 2021. Le dinamiche politiche sviluppatesi nel corso del 2025 – e, in particolare, gli esiti del G7 di giugno e le decisioni unilaterali adottate dagli Stati Uniti nei primi mesi della

³⁷⁶ Sul punto, DE WILDE M., *After the Pillars: A Call for a European Corporate Tax 2.0*, in *Kluwer International Tax Blog*, 17 luglio 2025, ove si interpreta l'accordo del G7 del 28 giugno 2025 come una "sconfitta sensibile per l'ideale europeo di multilateralismo fiscale", sottolineando come l'esenzione concessa alle imprese statunitensi, giustificata dall'esistenza di strumenti domestici quali la GILTI, la BEAT e la CAMT, determini una significativa asimmetria concorrenziale rispetto ai gruppi europei, minando la stabilità e il coordinamento del progetto OCSE di tassazione minima globale; reperibile al seguente indirizzo: <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/after-the-pillars-a-call-for-a-european-corporate-tax-20/> (ultimo accesso settembre 2025)

³⁷⁷ Cfr. ASSONIME, *Position Paper n. 6/2025 – Proposals for an European position in the field of international taxation after the G7 statement on global minimum taxes of June 28th, 2025*, 6/2025.

nuova amministrazione – hanno infatti prodotto un mutamento strutturale del quadro di riferimento, che non può più essere trascurato.

La *Global Minimum Tax*, concepita come strumento di coordinamento multilaterale per contrastare la concorrenza fiscale dannosa, rischia oggi di trasformarsi in una disciplina applicata in modo pieno quasi esclusivamente nell’Unione europea e in un numero limitato di giurisdizioni OCSE. Tale asimmetria applicativa, già evidenziata da numerosi osservatori istituzionali, è stata ulteriormente confermata dalle più recenti analisi tecniche: a fronte dei 139 Stati aderenti all’Inclusive Framework, solo una sessantina ha introdotto o programmato di introdurre le regole GloBE, con una concentrazione applicativa che appare, a oggi, prevalentemente europea. A ciò si aggiunge che, sul piano tecnico-amministrativo, la concreta applicazione della *global minimum tax* presenta oggi significative incertezze, sia sul versante operativo sia su quello del gettito atteso. Le stime più recenti indicano infatti che le entrate effettive potrebbero risultare inferiori alle previsioni iniziali, anche in ragione delle esclusioni riconosciute ai gruppi con capogruppo statunitense.³⁷⁸

La posizione americana ha inoltre rafforzato l’atteggiamento di Cina e India, i due più grandi spettatori della riforma: pur avendo partecipato al processo negoziale, tali Paesi non hanno finora dato attuazione al *Pillar Two* nelle rispettive legislazioni domestiche. Forti del ruolo determinante che ricoprono nell’economia globale e consapevoli del peso che i loro gruppi multinazionali esercitano nella generazione dei profitti globali, tali Paesi appaiono oggi ancora meno incentivati ad aderire a un quadro regolatorio elaborato nell’alveo OCSE, tanto più in presenza della scelta statunitense di sottrarsi all’applicazione delle GloBE rules.³⁷⁹ In questo contesto, la mancata adesione congiunta delle tre maggiori economie mondiali – Stati Uniti, Cina e India – sta contribuendo a una progressiva delegittimazione dell’OCSE come centro esclusivo della governance fiscale internazionale.

In questa prospettiva, la *Global Minimum Tax* appare oggi come una riforma in fase di transizione: nata come proposta di armonizzazione globale si sta trasformando in

³⁷⁸ In proposito, si veda RUSSO R., *Global minimum tax: fuori i gruppi Usa restano tanti dubbi*, *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio 2025.

³⁷⁹ L’eventuale riconoscimento agli Stati Uniti di una forma di neutralità fiscale per le attività svolte *overseas* rischierebbe di alimentare richieste analoghe da parte degli altri due grandi Paesi che non hanno aderito al progetto di Global Minimum Tax, ossia Cina e India. In assenza di un regime di favore, infatti, le loro controllate estere sarebbero soggette all’integrazione fiscale prevista dalle GloBE rules in tutte le giurisdizioni OCSE – o, quantomeno, nei 67 Stati che hanno già implementato la GMT – determinando un’evidente asimmetria rispetto ai gruppi statunitensi. Cfr. GALIMBERTI A., *La global tax che rischia di penalizzare la (sola) Europa*, in *Il Sole 24 ore*, 10 novembre 2025.

uno strumento a geometria variabile, caratterizzato da un'applicazione prevalentemente europea e da una crescente frammentazione geopolitica. Il rischio è che la GMT finisca per produrre effetti distorsivi significativi sull'equilibrio competitivo internazionale, imponendo alle imprese europee oneri di compliance immediati e considerevoli, a fronte di gruppi statunitensi, cinesi e indiani che continuano a non adeguarsi e a beneficiare di una sostanziale libertà operativa, generando così una netta discontinuità competitiva a svantaggio delle imprese europee.

2. L'involuzione della *global minimum tax*: da un'imposta globale ad un'imposta prevalentemente europea?

L'esperienza della *Global Minimum Tax* rappresenta una delle più ambiziose e, al tempo stesso, più controverse innovazioni del diritto tributario internazionale contemporaneo. La sua genesi, avvenuta nel contesto emergenziale della pandemia e sotto la pressione di una crescente opinione pubblica favorevole a una "tassazione giusta" per le multinazionali digitali, ha fatto della riforma un esperimento di ingegneria fiscale inedito. Nelle intenzioni dell'OCSE e del G20, la *Two-pillar Solution* avrebbe dovuto segnare la fine della concorrenza fiscale dannosa e inaugurare un'epoca di cooperazione regolata. Tuttavia, a distanza di poco più di due anni dall'adozione delle GloBE rules e della Direttiva (UE) 2022/2523, il sistema non ha prodotto gli effetti attesi, mostrando al contrario rilevanti criticità sia sul piano tecnico sia su quello politico-istituzionale.³⁸⁰

La scarsa efficacia della riforma concepita come progetto globale si è trasformata in un insieme di adempimenti tecnici di difficile gestione, privi di una governance politica comune. La *Global Minimum Tax* continua formalmente a vivere ma sotto una forma che ne tradisce l'ispirazione originaria: da strumento di coordinamento si è fatta meccanismo di imposizione per delega, in cui gli Stati applicano regole elaborate in contesti sovranazionali caratterizzati da una forte impronta tecnica e finanziaria. In effetti, le misure comprese nel *Pillar two* si sono sempre contraddistinte per un'estrema complessità tecnica, frutto di elaborazioni condotte in sedi sovranazionali e imposte agli Stati, i quali si sono ritrovati a dover recepire tali soluzioni nei rispettivi ordinamenti senza un effettivo margine di intervento politico. In questo senso, la loro funzione si è

³⁸⁰ Per un inquadramento generale sul tema, si veda TOMASSINI A., *La tassazione minima globale diventa solo europea*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 luglio 2025.

progressivamente ridotta dall'essere promotori di politiche fiscali a meri esecutori di regole definite altrove.³⁸¹

La logica di funzionamento del *Pillar Two*, fondata su parametri contabili consolidati, formule matematiche e indicatori medi di *transfer pricing*, presuppone un livello di competenza e di infrastruttura amministrativa che solo le grandi imprese e un numero limitato di amministrazioni fiscali possono sostenere. Il modello GloBE, concepito come compromesso fra esigenze politiche e contabili, ha finito per costruire un linguaggio normativo iper-specialistico. La base di partenza – il *financial accounting net income or loss* – è solo apparentemente uniforme: varia in funzione dei principi contabili adottati (IFRS, US GAAP, o standard locali). Le rettifiche previste dalle GloBE rules, pur orientate alla neutralità, hanno sortito l'effetto opposto: una moltiplicazione delle discrepanze e una crescente incertezza nella determinazione dell'*effective tax rate*. In molti ordinamenti europei, l'assenza di istruzioni amministrative uniformi ha ulteriormente aumentato la divergenza, dando luogo a una vera e propria *compliance tax* aggiuntiva rispetto a quella prevista per le imposte sui redditi.

L'apparato operativo che ne deriva è di straordinaria complessità: per ciascuna giurisdizione il gruppo deve calcolare un'aliquota effettiva, confrontarla con la soglia minima del 15 per cento e applicare una sequenza di correttivi, *safe harbour*, esenzioni per "sostanza" e crediti qualificati. Ciò richiede una mole imponente di informazioni contabili e fiscali, la costruzione di modelli informatici dedicati e la riconciliazione costante tra bilancio consolidato e redditi imponibili nazionali. In molti casi il costo amministrativo di adeguamento ha superato il beneficio fiscale atteso, trasformando la riforma in un mero esercizio di adempimento formale, più che un vero e proprio strumento di redistribuzione. La promessa di un'*imposizione minima* si è così tradotta in un apparato di regole iper-tecniche la cui applicazione, come riconosciuto da diverse autorità nazionali, è difficilmente sostenibile senza un costante supporto esterno.

La complessità tecnica si traduce anche in un'asimmetria di capacità amministrativa fra Stati. Le amministrazioni fiscali dei Paesi in via di sviluppo, o di dimensioni più ridotte, non dispongono delle risorse necessarie per applicare efficacemente le *GloBE Rules*, né per verificare le dichiarazioni dei contribuenti. In

³⁸¹ Come già evidenziato in altra parte di questo elaborato, si tratta di un impianto normativo altamente specialistico frutto di elaborazioni condotte in ambiti tecnici sovranazionali lontani dai singoli Stati. Sul punto, si rinvia al cap. III, sez. II, par. 4, ove si approfondisce il tema dei limitati margini di trasposizione per il legislatore nazionale.

assenza di una piattaforma informatica condivisa, l’attuazione resta demandata a strumenti nazionali non coordinati, con il rischio di valutazioni divergenti sul medesimo gruppo multinazionale. In questo modo, il principio di uniformità globale, che costituiva la ragion d’essere del progetto, cede il passo a una frammentazione applicativa che ne compromette la coerenza complessiva.

A tali criticità tecniche si sommano quelle economico-politiche. Il livello minimo del 15 per cento, frutto di un compromesso fragile tra le principali economie, si è rivelato troppo basso per modificare le strategie delle multinazionali e, nello stesso tempo, sufficientemente vincolante da limitare la libertà di politica fiscale degli Stati con aliquote più elevate. In altri termini, la soglia ha operato come “pavimento” per le giurisdizioni a bassa fiscalità ma come “soffitto” per le altre, cristallizzando la *race to the bottom* invece di invertirla. A ciò si aggiunge la questione della sequenza impositiva fra le tre componenti centrali del sistema – *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT), *Income Inclusion Rule* (IIR) e *Undertaxed Payment Rule* (UTPR). Nella teoria, l’ordine di applicazione è chiaro³⁸²; nella prassi, l’interazione con i regimi nazionali e con le convenzioni contro le doppie imposizioni ha creato zone d’ombra che minano la certezza del diritto. Il rischio di una *over-taxation* o di doppia imposizione non compensabile è tutt’altro che teorico e minaccia di vanificare l’effetto di neutralità che la *Global Minimum Tax* intendeva produrre.

Ulteriori difficoltà derivano dalla proliferazione di esenzioni e meccanismi di attenuazione – *safe harbour* e *substance-based carve-out* – introdotti per rendere la norma più accettabile politicamente. Le esclusioni basate su costi del lavoro o su asset materiali hanno generato nuovi spazi di pianificazione fiscale: i gruppi multinazionali possono redistribuire artificialmente funzioni e risorse per massimizzare l’effetto “sostanza”, riducendo la *top-up tax* dovuta. In questo modo, la concorrenza che il *Pillar Two* avrebbe dovuto neutralizzare si è semplicemente spostata, sopravvivendo sotto forme più sofisticate ma ugualmente distorsive. Anche la disciplina delle imposte differite (*deferred taxes*), introdotte per tener conto delle differenze temporanee tra il risultato contabile e quello fiscale, generano fluttuazioni significative dell’ETR, rendendo la “tassazione effettiva” fortemente sensibile alle politiche di bilancio. Anche in questo caso, la pretesa

³⁸² Si ricorda che la sequenza di applicazione delle *GloBE Rules* – *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT), *Income Inclusion Rule* (IIR) e *Undertaxed Profits Rule* (UTPR) – è espressamente confermata anche dall’art. 2, par. 3, e dal considerando n. 16 della Direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022, nonché dalle OECD Model Rules (Pillar Two).

di oggettività numerica del modello cede di fronte alla pluralità dei giudizi professionali e delle scelte contabili consentite dai diversi standard.

Infine, la fragilità dei meccanismi di risoluzione delle controversie completa il quadro. Diversamente dagli strumenti convenzionali, fondati sulla procedura amichevole (MAP) e, ove prevista, sull'arbitrato obbligatorio, l'architettura del *Pillar Two* non contempla alcun livello decisionale sovranazionale idoneo a dirimere in modo vincolante i conflitti interpretativi, lasciando irrisolta la questione della certezza applicativa. La moltiplicazione delle autorità competenti rischia così di generare interpretazioni divergenti e contenziosi transfrontalieri irrisolti, aumentando l'incertezza per i contribuenti e per gli stessi Stati. Nel complesso, il modello GloBE ha mostrato di poggiare su un equilibrio instabile: troppo sofisticato per essere universale, troppo frammentato per essere equo, troppo costoso per essere efficiente. In questo scenario, la domanda di una riforma europea più semplice, trasparente e coerente con le esigenze del mercato unico non nasce come reazione ideologica, ma come risposta funzionale a un'esperienza applicativa deludente.

A ciò si aggiunge l'effetto asimmetrico generato dal ritardo di attuazione nelle principali economie extra-UE: le imprese europee, soggette per prime alla Direttiva, hanno sostenuto oneri di conformità immediati, mentre i loro concorrenti statunitensi o asiatici ne sono rimasti, almeno per il momento, al di fuori. Il risultato è un indebolimento della competitività europea e, con esso, l'acuirsi del dibattito sulla necessità di un modello fiscale che compensi gli svantaggi derivanti dall'applicazione unilaterale del *Pillar Two*.

Il progressivo emergere delle criticità tecniche e le politiche connesse all'attuazione della *global minimum tax* hanno innescato, negli ultimi mesi, un dibattito senza precedenti. Per la prima volta, una Direttiva già in vigore, la Direttiva UE 2022/2523 che disciplina l'attuazione del secondo pilastro nell'ordinamento dell'Unione, è oggetto di richieste esplicite di sospensione o di profonda revisione. Si tratta di un fenomeno inedito: mai, nella storia dell'integrazione fiscale europea, una direttiva vigente aveva registrato, così rapidamente, una richiesta di sospensione proveniente, non solo da ambienti accademici e politici, ma anche - e soprattutto - dal tessuto produttivo e imprenditoriale degli Stati membri. Tale dinamica riflette la presa d'atto di un problema strutturale: l'attuale configurazione del sistema GloBE, lungi dal garantire semplificazione e neutralità, ha invece introdotto un apparato normativo e amministrativo di tale complessità da mettere in discussione la sua stessa sostenibilità economica e istituzionale nel contesto dell'Unione.

Tra le voci più autorevoli si distingue quella del *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI) che ha espresso con forza la necessità di “una pausa di riflessione” sull’applicazione del *Pillar Two*, denunciando la sproporzione tra i costi di compliance richiesti alle imprese e i benefici fiscali effettivamente conseguibili. Secondo il BDI, la *global minimum tax*, nata per assicurare condizioni fiscali eque al livello globale, si è trasformata in un fattore di squilibrio competitivo, imponendo alle imprese europee oneri di compliance elevatissimi in un contesto normativo ancora in evoluzione. Il BDI ha inoltre espresso preoccupazione per le eventuali contromisure fiscali statunitensi volte a colpire i redditi o i flussi finanziari (interessi e *royalties*) verso l’Europa. Da qui la proposta formale di una sospensione dell’applicazione della Direttiva europea sul *Pillar Two*, o, in subordine, di una radicale semplificazione tecnica delle regole di calcolo, mediante la proroga dei *transitional safe harbour rules*, la semplificazione dell’ETR e degli obblighi dichiarativi e informativi.³⁸³

La posizione tedesca, inizialmente sostenuta dal Cancelliere Friedrich Merz e successivamente attenuata in sede di Parlamento europeo ha reso esplicita l’ipotesi che l’attuale impianto della Direttiva, così come concepito, potrebbe rivelarsi insostenibile nel medio periodo, lasciando l’Unione intrappolata in un sistema ibrido e costoso, nel quale la disciplina risulta formalmente vigente ma l’applicazione concreta è paralizzata da continue deroghe, ritardi o revisioni tecniche. In questa prospettiva, l’ipotesi di una sospensione tecnica del *Pillar Two* assume una sua logica funzionale. Da un lato, eviterebbe le incertezze derivanti da un’applicazione instabile e in continua revisione; dall’altro, consentirebbe di ricalibrare le priorità politiche dell’Unione in materia fiscale, spostando l’attenzione verso una riforma organica del sistema europeo di imposizione societaria.

La Direttiva presenterebbe, altresì, un possibile vizio strutturale potenzialmente incompatibile con il diritto dell’Unione: il calcolo della *top-up tax* basato sulla determinazione dell’aliquota effettiva di tassazione per singola giurisdizione separatamente. Tale approccio, produrrebbe – all’interno del mercato dell’Unione – differenze di trattamento fra imprese che operano in ambito esclusivamente domestico e gruppi transfrontalieri, introducendo restrizioni non giustificate alla libertà di

³⁸³ Si fa riferimento al Position Paper di BDI on *Global Minimum Tax: Developments Threaten European Competitiveness*, 7 marzo 2025 reperibile al seguente indirizzo: https://english.bdi.eu/publication/news?tx_news_pi1%5Bnews%5D=12000&cHash=1bc210b1738c05e0f67c8667abb05977 (ultimo accesso settembre 2025).

stabilimento e alla libera circolazione dei capitali. Secondo questa impostazione, la Corte di Giustizia dell'Unione europea non potrebbe che censurare, prima o poi, la Direttiva che, pur adottata in nome di un ravvicinamento del mercato unico, produce distorsioni concorrenziali tra operatori economici europei. Come soluzione, si propone l'adozione di un *blending* europeo, che consideri l'intero territorio dell'Unione come un'unica giurisdizione ai fini del calcolo dell'ETR e della *top-up tax*. In tal modo, gli utili e le perdite dei vari Stati membri verrebbero compensati all'interno del perimetro UE, eliminando le disparità interne e rafforzando la coerenza del mercato unico. Tuttavia, una simile opzione richiederebbe modifiche significative alle *GloBE Rules* e un nuovo accordo politico con i partner internazionali, nonché un adeguamento della stessa Direttiva.

In questo quadro, la richiesta di sospensione della Direttiva assume un significato politico più profondo: essa non rappresenta la negazione del principio di un livello minimo di tassazione ma il riconoscimento che tale principio può funzionare solo se integrato in un contesto istituzionale coerente, dotato di strumenti amministrativi e decisionali propri. Il “*wait and see approach*” evocato da alcuni governi – ossia l'attesa dell'evoluzione dei negoziati in sede OCSE e della posizione dei Paesi chiave come Stati Uniti, Cina e India - può essere interpretato non come un atto di rinuncia ma come un atto di realismo strategico. In un contesto fiscale ormai frammentato ed estremamente vulnerabile alle tensioni geopolitiche internazionali, concentrare le energie sull'edificazione di un sistema europeo coeso appare, nel medio termine, una strategia più realistica ed efficace rispetto al perseguimento di un multilateralismo globale che, allo stato attuale, si mostra incerto e difficilmente attuabile.

2.1. La risposta dell'UE: il rilancio del progetto BEFIT

La crescente insofferenza verso l'attuazione del *Pillar two* non si traduce, tuttavia, in un rigetto del livello minimo di tassazione minima effettiva; segna, piuttosto, il passaggio da una fase di adesione acritica al paradigma OCSE ad una riflessione autonoma sull'identità fiscale dell'Unione europea. In questo contesto, l'UE appare l'unico attore intenzionato a non abbandonare il progetto ma a riformularlo in chiave autonoma. L'esperienza della *GloBE*, pur con tutte le sue criticità, costituisce il punto di partenza per una riflessione più ampia sulla necessità di una sovranità fiscale europea, capace di

garantire competitività e coerenza nel mercato interno.³⁸⁴ L'obiettivo non è rinunciare al progetto ma ricondurlo entro un quadro normativo europeo, più semplice e sostenibile sul piano amministrativo.³⁸⁵ In tale prospettiva, la sospensione tecnica del Secondo pilastro potrebbe rappresentare una fase di transizione verso una fiscalità europea capace di conciliare equità, efficienza e competitività. In concreto, la via funzionale che sembra emergere è duplice: da un lato, una parte crescente del dibattito politico si spingerebbe oltre, sostenendo la necessità di abbandonare del tutto la Direttiva; anche se la cancellazione pura e semplice della Direttiva avrebbe l'effetto di vanificare i costosi processi di adattamento realizzati dalle imprese multinazionali europee e da molti gruppi "domestici" rientranti nell'ambito soggettivo della normativa. Dall'altro, si propone di ripensarla, in chiave europea, realizzando una nuova imposta sulle società, basata su criteri uniformi di determinazione della base imponibile e su un sistema di ripartizione intraeuropeo dei profitti. Tale proposta riflette l'idea che l'Unione debba smettere di rincorrere meccanismi globali disfunzionali e cominciare a costruire una propria architettura fiscale autonoma, capace di assicurare neutralità, semplicità e sostenibilità competitiva.³⁸⁶

La proposta *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT)³⁸⁷ si inserisce proprio in questa prospettiva, poiché intende "capitalizzare gli sforzi compiuti

³⁸⁴ Per un inquadramento generale sul tema, v. GRILLI S., *Global minimum tax, tutti i paradossi di tassare per delega*, *Il Sole 24 Ore*, 7 agosto 2025.

³⁸⁵ In tale prospettiva, il progetto BEFIT si inserisce nel più ampio *Competitive Compass* delineato dalla Commissione europea a seguito del Rapporto Draghi, volto a creare un ventottesimo regime giuridico opzionale in grado di semplificare e armonizzare le norme applicabili alle imprese nell'Unione. L'interesse e il favore verso la proposta BEFIT da parte della Commissione Europea sono così proseguiti con la Comunicazione dell'11 febbraio 2025 e la BEFIT è stata inserita tra le proposte di Direttive meritevoli di essere supportate e sviluppate. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Programma di lavoro "Avanti insieme: un'Unione più coraggiosa, più semplice e più rapida"*, COM (2025) XXX final, 11 febbraio 2025, sez. 3.1 "Un nuovo piano per la prosperità sostenibile e la competitività dell'Europa", che richiama il *Competitive Compass* e il *Rapporto Draghi* come base per la creazione di un 28° regime giuridico volto alla semplificazione normativa e fiscale.

³⁸⁶ Cfr. SILVESTRI A., *Limiti impositivi, semplificazione, uniformità. Tre mosse UE dopo la fuga USA dalla tassa globale*, *La Repubblica, Affari & Finanza*, 7 luglio 2025.

³⁸⁷ La proposta *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT) si inserisce in un quadro normativo e politico significativamente diverso da quello in cui aveva preso forma la precedente iniziativa della Commissione, ossia la *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB), presentata nel 2016. Quest'ultima era stata elaborata come risposta diretta alle criticità emerse dal progetto OCSE/G20 *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), nonché alle sfide poste dalla crescente digitalizzazione dell'economia, mirando a contrastare l'elusione fiscale e a rafforzare la trasparenza nell'ambito dell'imposizione societaria. Tuttavia, il limitato consenso politico e la complessità tecnica del meccanismo di consolidamento avevano ostacolato l'adozione della proposta, determinandone di fatto il suo accantonamento. In tale contesto, la nuova iniziativa BEFIT riprende l'obiettivo di una base imponibile comune europea, ma ne ridefinisce l'impianto alla luce degli sviluppi intervenuti in sede internazionale, in particolare con la definizione della *Two-Pillar Solution* dell'*Inclusive Framework* OCSE/G20. La Commissione Europea individua come finalità principale del progetto non soltanto la semplificazione e l'armonizzazione della determinazione della base imponibile delle società operanti nell'Unione ma anche

dalle amministrazioni e dalle imprese nell'attuazione del quadro della tassazione minima globale".³⁸⁸ L'iniziativa della Commissione, volta ad allineare le basi imponibili delle imposte sulle società dei vari Stati membri rendendo il sistema "più semplice, più rapida e più competitiva", fornisce, infatti, una cornice normativa per un BEFIT più snello e coordinato, capace altresì di ridurre gli oneri di compliance e migliorare la competitività interna dell'Unione".³⁸⁹

La costruzione di una base imponibile consolidata a livello europeo, accompagnata da una migliore interazione con le regole del *Pillar Two* - in particolare in materia di *jurisdictional blending* rappresenta un passo cruciale verso la *tax decluttering strategy* che la Commissione europea ha posto al centro della propria agenda. Tale sinergia potrebbe produrre semplificazioni di portata significativa: si pensi, ad esempio, alla possibile non applicazione delle regole sul *transfer pricing* e sulle *Cfc* per le entità appartenenti a gruppi stabiliti all'interno dell'Unione. Ciò ridurrebbe drasticamente i costi amministrativi e i rischi di doppia imposizione, contribuendo a creare un vero *level playing field* fiscale intra-UE e a migliorare la competitività delle imprese europee rispetto ai concorrenti globali.³⁹⁰

In quest'ottica, l'adozione di una BEFIT "rivista" entro un perimetro contabile già familiare a imprese e amministrazioni in virtù della Direttiva (UE) 2022/2523, potrebbe costituire una risposta politica e competitiva nei confronti di altre economie, evitando, allo stesso tempo, di disperdere gli investimenti e il *know-how* maturati nella stagione della *minimum tax*. Un BEFIT snello e armonizzato con il *Pillar Two* consentirebbe di ammortizzare gli investimenti già sostenuti dalle imprese per adeguarsi alla *Global Minimum Tax*. Per tale ragione, la via maestra sembra essere quella di una semplificazione

la promozione della crescita economica e degli investimenti transfrontalieri. L'introduzione di un regime unitario, volto a superare la frammentazione derivante dalla coesistenza di ventisette distinti sistemi nazionali d'imposta sul reddito delle società, rappresenta dunque un passo ulteriore nel processo di integrazione fiscale europea, in continuità ideale ma con rinnovata impostazione rispetto al precedente tentativo della CCCTB. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Proposta di Direttiva del Consiglio su imprese in Europa: quadro per l'imposizione sui redditi, COM (2023), n. 532 final del 12 settembre 2023.

³⁸⁸ Cfr. ASSONIME, Risposta alla Consultazione "Proposal for a Council Directive on Business in Europe: Framework for Income Taxation" (BEFIT) COM (2023)532 final and "Proposal for a Council Directive on transfer pricing" COM (2023)529 final., Consultazioni 1/2024.

³⁸⁹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Programma di lavoro "Avanti insieme: un'Unione più coraggiosa, più semplice e più rapida", COM (2025) XXX final, 11 febbraio 2025, in particolare le sezioni dedicate alla semplificazione normativa, alla competitività del mercato unico e al miglioramento dell'attuazione delle politiche dell'Unione. Il documento delinea le priorità politiche della nuova Commissione von der Leyen, ponendo l'accento sulla riduzione degli oneri amministrativi e sulla necessità di rendere l'azione normativa dell'UE più rapida, coerente e orientata alla crescita.

³⁹⁰ Cfr. DI TANNO T., Prime considerazioni sulla c.d. Direttiva BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation), in Riv. dir. trib., 12 marzo 2024.

coordinata: assumere come punto di partenza della base imponibile BEFIT il reddito contabile già utilizzato nel calcolo dell'ETR GloBE, limitandosi ad apportare le sole rettifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle esigenze di una CIT, così da preservare gli sforzi compiuti e contenere i costi di compliance.

Resta, tuttavia, un rilevante nodo di coerenza con il *Pillar Two*: il *jurisdictional blending* delle GloBE rules, basato su calcoli Stato per Stato e privo di compensazione transfrontaliera delle perdite, si concilia solo parzialmente con l'impostazione consolidata e ripartita delineata dal progetto BEFIT. Tale asimmetria solleva un problema strutturale: una base imponibile comune europea implica un livello di integrazione superiore rispetto a quello consentito dal framework GloBE.

L'Unione si trova, dunque, di fronte a un bivio: mantenere una versione della proposta BEFIT, limitandone l'applicazione alle entità residenti in ciascuno Stato membro o, in una prospettiva più ambiziosa, compiere un vero e proprio salto politico con una propria imposta societaria (una *corporate income tax* europea). Nel primo caso, ogni Stato continuerebbe ad applicare la base imponibile comune alle proprie entità residenti, con un'imposizione separata per ogni giurisdizione. Una tale soluzione garantirebbe la compatibilità formale con la logica del *Pillar Two* e con il *jurisdictional blending*, ma rischierebbe di ridimensionare la portata integrativa del BEFIT: l'Unione si limiterebbe a coordinare ventisette imposte societarie nazionali, senza una vera e propria compensazione transfrontaliera delle perdite e con la persistente necessità di ricorrere, per le operazioni intra-UE, alle discipline tradizionali in materia di *transfer pricing*, CFC e anti-*hybrid*. Nel secondo scenario, l'intero territorio dell'Unione verrebbe considerato un'unica giurisdizione fiscale ai fini del calcolo dell'ETR e della *top-up tax*, consentendo la compensazione automatica tra utili e perdite e rendendo superflue – almeno per i gruppi intra-UE – molte discipline di matrice anti-arbitraggio, come le regole sul *transfer pricing*, le CFC o gli ibridi. Questa seconda impostazione, più ambiziosa sul piano politico, fungerebbe da piattaforma per lo sviluppo di risorse proprie europee e la sua attuazione richiederebbe un livello di integrazione fiscale e amministrativa che l'attuale quadro dei Trattati non sembra ancora in grado di garantire: l'Unione trattata come unica giurisdizione per il calcolo ETR/*top-up tax*, con naturale compensazione delle perdite all'interno dell'UE e drastica semplificazione dei rapporti intra-UE (incluse le regole domestiche TP/CFC/anti-ibridi per gruppi europei).

In un contesto di incertezza circa le posizioni definitive delle grandi economie extraeuropee e considerati i tempi fisiologici per le soluzioni tecniche, un approccio

europeo pragmatico, fatto di *streamlining* del *Pillar Two*, di un BEFIT semplificato e di un coordinamento rafforzato, appare, nel breve-medio termine, la soluzione più razionale rispetto all'alternativa di rinunciare al minimo globale o di forzarne l'applicazione. In prospettiva, un BEFIT ben disegnato può rappresentare l'asse portante di una sovranità fiscale europea, capace di sostenere la competitività senza rinunciare a equità e neutralità. Nel percorso di sviluppo della proposta BEFIT, a seguito della presentazione della proposta del 2023 da parte della Commissione europea, un primo momento di confronto politico di rilievo si è avuto nel Consiglio ECOFIN del giugno 2024. In tale occasione, diversi Stati membri hanno espresso riserve in merito alla compatibilità del nuovo schema con le legislazioni nazionali in materia di imposizione societaria e con le disposizioni del *Pillar two*. Le discussioni hanno inoltre evidenziato incertezze circa la definizione del risultato fiscale consolidato dei gruppi interessati e la delimitazione del relativo ambito soggettivo. Al termine del confronto, il Consiglio ha convenuto sull'opportunità di proseguire l'esame della proposta demandando a successivi approfondimenti le valutazioni di natura tecnica e le verifiche di fattibilità politica: in continuità con tale indirizzo, la Commissione europea, nella Comunicazione dell'11 febbraio 2025 ha ribadito il proprio impegno a favore del progetto BEFIT, inserendolo tra le iniziative legislative da considerare prioritarie nell'ambito della strategia di riforma del quadro fiscale europeo.³⁹¹

Ciò non toglie che l'attuale configurazione del BEFIT presenti criticità strutturali di notevole complessità, difficilmente conciliabili con l'obiettivo di *decluttering*. La proposta della Commissione, pur ispirata alla logica contabile del *Pillar Two*, introduce una serie di aggiustamenti e rettifiche che finiscono per replicare, almeno in parte, la medesima sovrastruttura burocratica che si intendeva superare. Da qui la proposta di assumere al denominatore dell'ETR calcolato ai fini del *Pillar Two* come punto di partenza della base imponibile europea, minimizzando le ulteriori modifiche e garantendo così la piena coerenza contabile e prevedibilità del gettito. Nel complesso, la prospettiva di una semplificazione congiunta del *Pillar Two* e del BEFIT si configura come la via più credibile per coniugare coerenza sistemica, sostenibilità amministrativa e competitività economica. Essa consentirebbe di salvaguardare i principi di equità e neutralità fiscale

³⁹¹ Si veda la Relazione del Consiglio ECOFIN al Consiglio europeo sulle questioni fiscali del 24 giugno 2024, p. 13 disponibile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11287-2024-INIT/it/pdf> (ultimo accesso maggio 2025).

alla base della *Global Minimum Tax*, evitando però gli eccessi di complessità che ne hanno compromesso la funzionalità.

La definizione di una base imponibile comune rappresenta, tuttavia, uno degli aspetti più sensibili dei tentativi di armonizzazione della tassazione societaria europea. L'esperienza maturata con la *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) è particolarmente istruttiva: in quel progetto, il punto di partenza rimaneva il risultato contabile ma la sua determinazione fiscale avveniva mediante un corpus uniforme di regole europee, distinto rispetto alle discipline nazionali. La CCCTB non si fondava su un modello di derivazione integrale dal reddito d'esercizio, ma neppure adottava un sistema di "doppio binario"³⁹² in senso proprio. Nel progetto CCCTB, invece, il bilancio restava un punto di riferimento essenziale per la determinazione della base imponibile, fungendo da base informativa comune, mentre la quantificazione fiscale del reddito era disciplinata da un corpus uniforme di norme europee. Queste regole, pur autonome rispetto ai singoli ordinamenti nazionali, erano in larga misura ispirate ai criteri di valutazione previsti dagli IAS/IFRS, soprattutto per quanto concerne rimanenze, strumenti finanziari, accantonamenti e immobilizzazioni.

Con il *Pillar Two*, l'OCSE adotta una soluzione del tutto innovativa rispetto ai precedenti progetti europei. La base imponibile deriva dal risultato contabile delle singole entità, calcolato applicando lo stesso standard contabile utilizzato dalla capogruppo per il bilancio consolidato (IAS/IFRS, US GAAP o altri GAAP riconosciuti)³⁹³. La scelta dell'OCSE, poi recepita dal legislatore unionale nella Direttiva (UE) 2022/2523, di ancorare la base imponibile dell'imposta minima globale al risultato contabile è motivata

³⁹² Altri ordinamenti, come ad esempio quello statunitense, adottano invece il principio del doppio binario, nel senso che il reddito fiscale e il reddito di bilancio sono determinati secondo regole diverse, senza che l'uno derivi dall'altro. Il modello del doppio binario, rispetto a quello di derivazione, facilita però fenomeni di pianificazione fiscale aggressiva, consentendo al contempo una massimizzazione del risultato contabile e una minimizzazione di quello fiscale. Su quest'ultimo punto si rinvia a SARTORI N; *La determinazione del reddito o della perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima globale in La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Vol. I (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini giuridica, Pisa, 2024, p. 163 ss.

³⁹³ Nonostante le *Model Rules* e la Direttiva ammettano l'utilizzo di diversi standard contabili (IFRS, US GAAP, national GAAP), il sistema mostra una chiara preferenza per gli IAS/IFRS, considerati maggiormente idonei a garantire uniformità e comparabilità. Questa conclusione si ricava dal meccanismo – previsto sia dalle *Model Rules* sia dalla Direttiva – che impone la "rideterminazione" secondo gli IFRS di qualsiasi posta contabile qualora l'applicazione di un determinato standard contabile generi una *material competitive distortion*. Il Commentario OCSE sottolinea che l'utilizzo di un unico framework contabile – preferibilmente gli IAS/IFRS – consente di: superare la frammentazione dei contesti contabili nazionali, che possono differire per criteri di classificazione, soglie di materialità, trattamenti di ricerca e sviluppo, ecc.; ridurre il rischio di arbitraggio contabile, fondato sulla scelta dello standard più favorevole ai fini fiscali; semplificare la compliance, poiché i dati rilevanti coincidono con quelli già predisposti per finalità di consolidamento. L'adozione del FANIL assolve pertanto a una duplice funzione: garantire comparabilità e ridurre gli oneri amministrativi del sistema GloBE.

da esigenze di semplificazione, comparabilità e neutralità. In tale prospettiva, il *Financial Accounting Net Income or Loss* (FANIL) costituisce il punto di partenza imprescindibile per la determinazione del GloBE income: esso riflette il risultato contabile netto della singola entità situata in una determinata giurisdizione, calcolato applicando gli stessi principi contabili utilizzati dalla capogruppo per la redazione del bilancio consolidato. Questa impostazione può determinare una fisiologica sfasatura rispetto al risultato del bilancio d'esercizio redatto secondo i principi contabili nazionali. Tale divergenza, tuttavia, è considerata una componente strutturale della logica GloBE, che mira ad assicurare un livello elevato di comparabilità internazionale dei risultati contabili. Il *Financial Accounting Net Income or Loss* (FANIL), aggregato "per giurisdizione" e rettificato mediante un insieme di *adjustments* previsti dalle Model Rules, diviene quindi la base per il calcolo dell'imposta minima globale.

La nuova proposta BEFIT si inserisce, dunque, in un quadro politico e normativo profondamente mutato rispetto a quello in cui era maturata la CCCTB. Essa emerge in un contesto segnato dall'attuazione del *Pillar Two*, dall'approvazione della Direttiva (UE) 2022/2523 e da un più ampio dibattito sulla riforma del bilancio dell'Unione. La proposta BEFIT si ispira alla logica contabile introdotta dal *Pillar two* e assume come punto di partenza il medesimo risultato contabile che rileva ai fini GloBE, al quale vengono applicate rettifiche mirate per rendere la base più aderente alla logica dell'imposta sul reddito delle società. L'attuale formulazione risulta, però, una "miscela incompleta" di elementi tratti dal *Pillar Two* e dal precedente CCCTB. L'idea di una base imponibile BEFIT derivata direttamente dal *GloBE Income or Loss* consentirebbe di concentrare la normativa sulle regole sostanziali, evitando duplicazioni di sistema. In tal modo, BEFIT diventerebbe non solo uno strumento di armonizzazione fiscale, ma anche di razionalizzazione amministrativa, perfettamente coerente con l'obiettivo politico di "*tax decluttering*".

Nonostante la comune ispirazione contabile, i due sistemi presentano, tuttavia, rilevanti divergenze strutturali. Il BEFIT è concepito come quadro comune di determinazione della base imponibile dell'imposta sul reddito delle società negli Stati membri, da applicare prima della eventuale *top-up tax* prevista dal *Pillar Two*. La base imponibile è calcolata a livello di gruppo e poi ripartita fra gli Stati membri mediante una formula di *apportionment*. Il *Pillar Two* mantiene un'impostazione *jurisdictional*, imponendo di determinare separatamente l'ETR di ciascuna entità in ciascuno Stato, con possibili risultati incoerenti: anche laddove l'aliquota effettiva sia superiore al 15 per

cento a livello consolidato UE, singole entità potrebbero presentare un ETR inferiore, dando luogo all'applicazione della *top-up tax*.

La radice di tale incoerenza risiede nel mancato riconoscimento del principio di “unità giurisdizionale dell’Unione” da parte delle *GloBE Rules*. Solo una governance comune, eventualmente affidata a una futura Agenzia europea delle imposte, potrebbe garantire uniformità interpretativa e certezza del diritto, evitando che la complessità normativa comprometta la coerenza del sistema. Si fa riferimento alla creazione di una *European Tax Agency*³⁹⁴, autorità sovranazionale incaricata di elaborare linee guida comuni, coordinare l’attuazione dei due regimi e risolvere controversie in materia di interpretazione. L’istituzione di un simile organismo, sul modello dell’Autorità bancaria o della *Supervisory Board* della BCE, rappresenterebbe un passo decisivo verso una amministrazione fiscale europea integrata, capace di garantire uniformità applicativa e certezza del diritto nel mercato unico.

Dal punto di vista tecnico, la proposta BEFIT si discosta profondamente dal precedente progetto di *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB). Mentre quest’ultimo puntava sin dall’inizio alla piena consolidazione dei risultati di gruppo, il BEFIT adotta un approccio graduale limitandosi, in una prima fase, alla definizione di un insieme di regole comuni per la determinazione della base imponibile e rinviando la piena consolidazione a una fase successiva.³⁹⁵ Tale scelta riflette la consapevolezza che il

³⁹⁴ La creazione di una *European Tax Agency* potrebbe rappresentare la naturale evoluzione della cooperazione amministrativa verso una vera governance fiscale europea. Un simile organismo, dotato di competenze di coordinamento, indirizzo e interpretazione uniforme, costituirebbe il punto di equilibrio tra la sovranità tributaria degli Stati membri e le esigenze di integrazione del mercato unico. La sua istituzione consentirebbe di garantire certezza del diritto, coerenza applicativa e interoperabilità dei sistemi fiscali nazionali, in linea con le trasformazioni digitali e con le nuove sfide poste dall’attuazione del *Pillar Two* e dalla tassazione dei gruppi multinazionali. In tal senso, l’Agenzia non sarebbe soltanto uno strumento tecnico di cooperazione, ma un passo decisivo verso un’amministrazione tributaria europea integrata, capace di esprimere una fiscalità realmente sovranazionale e coordinata, secondo le linee di sviluppo auspicabili per la legislatura 2024-2029. Sul punto, v. TRAVERSA E. MARINO G., *Un’Agenzia tributaria europea. Una proposta accademica per la prossima Commissione*, Giustizia Insieme, 25 ottobre 2024. Gli autori individuano nell’Agenzia il soggetto idoneo a coordinare lo scambio di informazioni, sostenere i controlli simultanei, garantire l’interoperabilità dei sistemi e fornire supporto tecnico e giuridico alle amministrazioni nazionali, ponendosi come elemento di raccordo tra la dimensione nazionale e quella sovranazionale.

³⁹⁵ La proposta BEFIT si inserisce in un contesto politico e normativo profondamente mutato rispetto a quello che aveva caratterizzato il rilancio della proposta di *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) del 2016. Mentre quest’ultima era stata concepita principalmente in risposta alle iniziative del progetto BEPS e alle problematiche emergenti connesse alla tassazione dell’economia digitale, la nuova proposta si distingue per un più stretto allineamento agli sviluppi maturati in sede internazionale, in particolare alla soluzione a due pilastri elaborata nell’ambito dell’*Inclusive Framework OCSE/G20*. Finalità primaria dell’iniziativa è quella di favorire la crescita economica e gli investimenti transfrontalieri mediante l’introduzione di un regime armonizzato per la determinazione della base imponibile societaria, capace di superare la frammentazione derivante dalla coesistenza di ventisette distinti regimi nazionali di imposta sul reddito delle società. Tale obiettivo è esplicitamente richiamato dalla Commissione Europea e

requisito dell'unanimità richiesta in materia fiscale costituisce un ostacolo strutturale per riforme troppo ambiziose, ma anche la volontà di costruire un nuovo sistema sul consenso tecnico già maturato attorno alle regole contabili del *Pillar Two*.

Sul piano istituzionale, il BEFIT introduce un elemento di innovazione democratica. A differenza del modello OCSE, caratterizzato da una governance negoziale, la disciplina europea è elaborata secondo le procedure ordinarie dell'Unione: proposta della Commissione, approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo e applicazione diretta negli Stati membri. Tale percorso restituisce al legislatore un ruolo centrale nella definizione di regole fiscali, attenuando il *deficit* di legittimazione che ha accompagnato la *Global Minimum Tax*. In questa prospettiva, il progetto rappresenta non solo un'evoluzione tecnica, ma anche un tentativo di ricondurre la politica fiscale nell'alveo della sovranità democratica dell'Unione.

In questo contesto, il BEFIT si inserisce come uno strumento di armonizzazione della base imponibile societaria, con l'obiettivo di aumentare l'efficienza del mercato interno, ridurre gli oneri amministrativi e rafforzare la certezza del diritto. Si tratta, tuttavia, di un progetto che rimane circoscritto all'ambito della tassazione delle società e non è direttamente collegato alle politiche di finanziamento del bilancio dell'Unione.

Parallelamente, ma su un piano concettualmente distinto, la Commissione europea ha avviato un dibattito più ampio sul rafforzamento della capacità fiscale dell'UE, culminato nella proposta di istituire un Contributo Unico per le Risorse Europee (CORE). A differenza del BEFIT, che incide sulle modalità di determinazione della base imponibile nei singoli Stati membri, il CORE è concepito come una vera e propria risorsa propria europea, destinata al finanziamento diretto del bilancio dell'Unione.

2.2. Verso una nuova strategia europea di tutela fiscale: il contributo CORE

Dopo anni di tentativi di coordinamento internazionale e di iniziative interne rivelatesi parziali o inefficaci, l'Unione europea sembrerebbe essere orientata verso una nuova fase. Alla luce della sospensione di progetti più ambiziosi in materia di armonizzazione fiscale e considerate le rilevanti difficoltà applicative connesse alla

trova riscontro nei considerando della proposta BEFIT e nei relativi documenti di accompagnamento. Cfr. Commissione Europea, *Proposta di Direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società (CCCTB)*, COM (2016) 683 final, 25 ottobre 2016.

global minimum tax, riconducibili non solo all'elevata complessità tecnica e operativa ma anche alla disomogeneità dei tempi di recepimento, alle divergenze politiche tra le principali economie e al progressivo indebolimento del consenso multilaterale, l'Unione europea avrebbe reagito non con un arretramento, ma con un'iniziativa di segno opposto: l'adozione di un approccio proattivo e autonomo. In questa prospettiva, la Commissione europea avrebbe presentato, nel luglio 2025, una proposta destinata a segnare un possibile punto di svolta: l'introduzione di un nuovo meccanismo di finanziamento denominato *Corporate Resource for Europe (CORE)*, concepito come contributo proprio dell'Unione.

Il CORE si inserirebbe in un più ampio ripensamento del ruolo della fiscalità d'impresa nell'architettura economica dell'Unione, non più intesa come mero strumento di prelievo ma come leva di riequilibrio del sistema fiscale europeo. La misura si configurerebbe come un contributo forfettario annuale dovuto dalle imprese di grandi dimensioni fiscalmente residenti nell'Unione, nonché dalle stabili organizzazioni di soggetti non residenti che realizzino, nel territorio di uno Stato membro, un volume di fatturato netto³⁹⁶ superiore alla soglia dei 100 milioni di euro annui. Il prelievo sarebbe calcolato secondo un sistema a scaglioni, con importi fissi che crescono proporzionalmente alla dimensione del gruppo, da un minimo di 100.000 euro a un massimo di 750.000 euro. Si tratterebbe di un contributo uniforme e progressivo, parametrato non al reddito ma al volume di affari e destinato al finanziamento della spesa pubblica dell'Unione.

L'idea sottesa al CORE consisterebbe nell'introduzione di un meccanismo semplice, trasparente e armonizzato, volto a garantire un flusso stabile e prevedibile di risorse proprie. A differenza delle iniziative collegate ai *Pillars* dell'OCSE, il CORE non richiederebbe complesse negoziazioni multilaterali, né un coordinamento globale ma costituirebbe una misura interna al diritto dell'Unione.

La proposta riflette la consapevolezza che l'Unione, rimasta pressoché sola nell'attuazione del *Pillar Two* e priva di strumenti multilaterali realmente efficaci, avrebbe oggi la necessità di dotarsi risorse proprie per finanziare le politiche comuni -

³⁹⁶ Ai fini della proposta CORE, il concetto di *fatturato netto* è inteso come l'insieme dei ricavi derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi, detratti gli sconti, l'imposta sul valore aggiunto e ogni altra imposta direttamente legata al volume d'affari. Tale nozione, di matrice contabile europea, consente di individuare una base di calcolo omogenea e comparabile tra gli Stati membri, prescindendo dalle diverse discipline nazionali in materia di reddito d'impresa. Cfr. Direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativa ai bilanci di esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, che modifica la direttiva 2006/43/CE e abroga le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE.

dalla difesa alla transizione verde - senza dipendere dai contributi nazionali o dal debito. La scelta di superare l'orizzonte del coordinamento globale in favore di una fiscalità autonoma rifletterebbe la necessità di tutelare la competitività delle imprese europee e di garantire all'Unione strumenti finanziari propri, svincolati dalle incertezze del multilateralismo fiscale.³⁹⁷

L'introduzione di un simile contributo solleverebbe, tuttavia, questioni di notevole rilievo costituzionale: per la prima volta, infatti, un tributo verrebbe istituito a livello sovranazionale, con obbligazione diretta nei confronti dell'Unione. Ciò implicherebbe il riconoscimento implicito di una potestà impositiva autonoma dell'Unione europea, distinta e non derivata da quella degli Stati membri.³⁹⁸ In questa prospettiva, il CORE non si limiterebbe a essere un nuovo strumento di finanziamento; costituirebbe, piuttosto, un passo ulteriore verso una nuova forma di sovranità tributaria multilivello. La portata innovativa risiederebbe nel suo significato costituzionale implicito: per la prima volta, i soggetti passivi del tributo risulterebbero direttamente obbligati nei confronti dell'Unione europea, che si configurerebbe come soggetto attivo. Tale principio, ancorché non espressamente sancito dai Trattati, costituirebbe una vera e propria innovazione, prefigurando un'Unione dotata di competenze tributarie autonome e, in prospettiva, di una propria potestà impositiva³⁹⁹ e, in prospettiva, di una propria sovranità fiscale.

Sebbene la proposta non si tradurrebbe in una tassazione proporzionale sul reddito, perseguirebbe l'obiettivo di far gravare il contributo in misura maggiore sui gruppi di maggiori dimensioni, ossia su quelli che beneficiano più intensamente del mercato unico e delle libertà economiche dell'Unione. L'articolazione del contributo per scaglioni di fatturato richiamerebbe, inoltre, la logica della progressività applicata ai profitti eccedenti derivanti da posizioni dominanti o da rendite di mercato. In tal modo, il CORE assumerebbe anche una funzione redistributiva, coerente con il principio costituzionale di solidarietà finanziaria che informa l'intero sistema delle risorse proprie.

³⁹⁷ Cfr. GRILLI S., *Global minimum tax, i paradossi di tassare per delega*, *Il Sole 24 Ore*, 7 agosto 2025.

³⁹⁸ Nel 2020, in seguito alla crisi pandemica e alla creazione del programma Next Generation EU, Consiglio, Parlamento europeo e Commissione hanno raggiunto un accordo politico e normativo sul sistema delle risorse proprie dell'Unione, che già prevedeva la possibilità di utilizzare una base imponibile comune come fondamento per nuove entrate europee. In questa prospettiva, la CORE non si limita a costituire un nuovo strumento di finanziamento: essa rappresenta un ulteriore passo nel processo di costituzionalizzazione della fiscalità europea, verso una sovranità tributaria multilivello nella quale gli Stati condividono la funzione impositiva con l'Unione per il perseguimento di obiettivi comuni.

³⁹⁹ In questi termini, si veda FRANSONI G., *La tassa corporate CORE riconosce all'UE una potestà impositiva*, *Il Sole 24 Ore*, 23 luglio 2025.

La proposta si inserisce nel pacchetto di riforme del *Quadro finanziario pluriennale 2028–2034*, introducendo due innovazioni di carattere strutturale: da un lato, il trasferimento all’Unione di una propria capacità di prelievo; dall’altro, la possibilità di ricorrere a forme di finanziamento straordinario per fronteggiare situazioni di emergenza economica o geopolitica. Ne deriverebbe un modello di bilancio più flessibile, fondato su una responsabilità finanziaria condivisa e su un progressivo rafforzamento della dimensione fiscale dell’Unione. In tal modo, il sistema delle risorse proprie potrebbe compiere un passo concreto verso l’autonomia fiscale, affermando per la prima volta, in modo esplicito, la soggettività tributaria diretta dell’Unione nei confronti delle imprese residenti o stabilite nel suo territorio. Una simile evoluzione introdurrebbe, in prospettiva, un elemento di trasformazione costituzionale: l’Unione, pur priva di un’esplicita base normativa nei Trattati per istituire tributi propri, eserciterebbe una potestà impositiva autonoma, fondata sulla legittimazione politica di un bilancio comune e sulla solidarietà economica tra Stati membri. In questo senso, tale contributo può essere letto come la prima forma embrionale di una fiscalità europea, destinata a ridisegnare l’equilibrio tra sovranità e integrazione.⁴⁰⁰

Pur restando una proposta suscettibile di ampio dibattito politico e tecnico, la CORE segnerebbe un passaggio simbolico e sostanziale nella traiettoria evolutiva dell’Unione: dal modello di cooperazione fiscale globale delineato dall’OCSE a una prospettiva di autonomia finanziaria europea. Essa esprime la volontà di costruire un sistema di risorse proprie fondato su criteri di responsabilità condivisa e di solidarietà fiscale, il cui contributo delle imprese operanti nel mercato unico diviene manifestazione concreta dell’integrazione economica e politica dell’Unione.

A livello tecnico, uno dei nodi centrali della proposta CORE riguarderebbe la determinazione della base imponibile. Poiché il contributo sarebbe parametrato al fatturato netto e non al reddito, esso potrebbe incidere anche su imprese con margini di profitto ridotti o addirittura in perdita, sollevando dubbi in merito alla sua equità economica. Inoltre, in quanto prelievo non riconducibile alle imposte dirette convenzionali, tale contributo potrebbe non essere compensabile nei sistemi tributari

⁴⁰⁰ Sul punto, per un inquadramento generale sul tema, si richiama all’analisi di AVI-YONAH R., IMPARATO D., *A CORE Proposal for Budget Caring — Will the EU Adopt a Progressive Corporate Tax? Intertax*, vol. 53, n. 10, 2025, p. 646 ss., i quali interpretano la proposta CORE non solo come strumento di finanziamento, ma come primo passo verso una fiscalità europea di tipo progressivo e potenzialmente regolatoria, capace di colpire le rendite monopolistiche e di integrare, in prospettiva, la struttura del progetto BEFIT nel quadro di una tassazione fondata sul mercato di destinazione.

degli Stati membri o dei Paesi terzi, generando possibili fenomeni di doppia imposizione. La piena coerenza del meccanismo CORE dipenderà anche dall'evoluzione del progetto BEFIT.

Resterebbe, tuttavia, irrisolto il tema della formula di riparto dei profitti tra Stati membri (*formulary apportionment*) e, in particolare, il trattamento dei beni immateriali - marchi, brevetti, ricerca, *marketing* - la cui localizzazione risulta ancora complessa e facilmente manipolabile. La Commissione, in una fase di consultazione precedente, aveva esaminato diverse opzioni, da una formula basata su beni tangibili, lavoro e vendite fino a modelli che includono gli intangibili attraverso indici di spesa in R&S o marketing. La soluzione che sembrerebbe emergere, anche in linea con il *Pillar One* dell'OCSE, è quella di una formula tripartita basata su vendite, lavoro e asset materiali, capace di riflettere meglio la creazione di valore nell'economia reale.

Pur configurandosi formalmente come un contributo forfettario, il contributo CORE rappresenterebbe un punto di svolta nel diritto finanziario dell'Unione. Da un lato, risponderebbe all'esigenza immediata di dotare l'Unione di risorse proprie per far fronte a sfide comuni (difesa, transizione digitale e climatica, coesione economica); dall'altro, anticiperebbe la possibile evoluzione verso una tassazione europea progressiva, fondata su criteri di equità, efficienza e proporzionalità.

In definitiva, l'esperienza europea dimostra come l'Unione possa operare su due livelli distinti ma complementari. D'altra parte, l'Ue ha rispettato gli impegni assunti in sede internazionale, traducendo tempestivamente le norme di *soft law* in atti vincolanti e garantendo una trasposizione coerente: un risultato lodevole, considerata la complessità tecnica degli strumenti convenuti in sede internazionale. È, altrettanto, evidente che il contesto internazionale attuale sia estremamente frammentario e caratterizzato da incertezze geopolitiche e fiscali e, in tale scenario, l'Unione europea ha considerato strumenti propri, come il contributo CORE, volti a rafforzare autonomia, coesione interna e tutela delle imprese europee, senza interferire con la portata globale della GMT, che resta pienamente operativa e non è stata in alcun modo sostituita. Questa duplice strategia riflette un approccio realistico e pragmatico: rispettare e applicare le regole multilaterali, preservando al contempo la capacità dell'UE di promuovere misure autonome per la tutela del mercato interno e delle proprie basi imponibili.

Conclusioni

La ricerca qui condotta ha inteso affrontare un interrogativo di fondo: come si trasforma la sovranità statale nell'epoca della globalizzazione economica e dell'integrazione europea e, in quale misura gli Stati siano oggi in grado di esercitare una potestà impositiva effettiva in un contesto dominato da fenomeni economici transnazionali e profondamente interconnessi. L'interesse verso questo tema nasce dalla necessità di comprendere come l'evoluzione della fiscalità internazionale, e in particolare il tentativo portato avanti con il progetto della *global minimum tax*, sia riuscito a ridefinire gli equilibri tra potere statale, mercato globale e cooperazione sovranazionale.

Il percorso di ricerca ha seguito un andamento progressivo: dalla ricostruzione concettuale della sovranità tributaria come manifestazione della sovranità statale all'elaborazione di una visione flessibile capace di adattarsi ai mutamenti dell'economia e del mercato globale.⁴⁰¹ L'analisi ha mostrato come la *tax competition* abbia progressivamente alterato l'equilibrio delle potestà impositive, trasformando la sovranità fiscale da prerogativa piena e autodeterminata in una competenza condizionata dalle scelte altrui. La concorrenza fiscale tra Stati, spesso percepita come espressione di autonomia, si è rivelata segnale di indebolimento strutturale: gli Stati, costretti a adeguare le proprie politiche fiscali al ribasso, hanno finito per esercitare una sovranità di natura difensiva, più che propositiva. In questo scenario, le strategie di politica fiscale nascono da continue pressioni esterne esercitate dai mercati e dalle scelte relative alla localizzazione degli *intangibles* delle imprese multinazionali.⁴⁰²

Il diritto tributario internazionale ha cercato nel tempo di reagire con strumenti via via più sofisticati: la disciplina del *transfer pricing*, le norme sulle imprese controllate estere (*Cfc*) e i tentativi europei di armonizzazione della base imponibile (CCCTB) hanno rappresentato tappe di un processo in rincorsa più che di una vera e propria prevenzione.

⁴⁰¹ Cfr. AMATUCCI F., *La sovranità fiscale nazionale. Tra erosione e consolidamento*, Giappichelli editore, Torino, 2022.

⁴⁰² Come osserva GALLO, la trasformazione della governance economica contemporanea tende a svincolarsi progressivamente dai meccanismi tradizionali della sovranità statale e della rappresentanza politica, al punto che diversi autori hanno descritto tale fenomeno come un vero e proprio rovesciamento del rapporto tra Stati e mercati, con i primi ormai "inseriti" entro le logiche dei secondi. Cfr. GALLO F., *Il futuro non è un vicolo cieco. Lo Stato tra globalizzazione, decentramento ed economia digitale*, Sellerio editore, Palermo, 2019.

È in questo contesto che nasce il progetto dell'OCSE e, con esso, la *Global Minimum Tax*, la più ambiziosa iniziativa di riforma della fiscalità internazionale degli ultimi decenni. La sua finalità, fissare un livello minimo effettivo di imposizione, ovunque i profitti si manifestino era (ed è) coerente con l'esigenza di restituire certezza, neutralità e giustizia nel prelievo sui grandi gruppi.

Sul piano applicativo, la fase di recepimento della *global minimum tax* ha evidenziato un quadro fortemente disomogeneo, lasciando emergere i suoi limiti strutturali e politici. La *Global Minimum Tax*, nata come progetto globale e sostenuta da oltre 139 giurisdizioni aderenti all'*Inclusive Framework*, si è progressivamente ristretta fino a diventare, di fatto, una *european minimum tax*. Le cause di questa compressione sono da ricercarsi nella complessità tecnica delle regole, nell'asimmetria di interessi fra Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo e, soprattutto, nella resistenza delle principali economie mondiali a vincolarsi a regole comuni. Gli Stati Uniti, nonostante il ruolo propulsivo iniziale nel negoziato OCSE, hanno adottato una posizione di progressivo disimpegno, nel tentativo di preservare la propria sovranità fiscale interna. Analogamente, Cina e India hanno mantenuto un atteggiamento attendista, confermando che la difesa della sovranità fiscale rimane per molti Paesi una priorità strategica non negoziabile.

Il nodo più delicato resta quello della dimensione europea. L'assenza di una piena convergenza ha ridimensionato la portata universalistica del progetto, lasciando l'Unione in una posizione di sostanziale isolamento. Anche all'interno dell'Unione, il processo di trasposizione interna non è stato uniforme. L'Italia si è distinta per un recepimento tempestivo e tecnicamente coerente, coniugando rigore tecnico e prudenza politica, completando la disciplina attuativa e garantendo così la piena operatività delle *GloBE rules*.⁴⁰³

⁴⁰³ Il Decreto del Viceministro dell'Economia e delle Finanze del 16 ottobre 2025, adottato ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 209/2023, rappresenta un tassello significativo nel processo di attuazione domestica del regime di tassazione minima globale (*Pillar Two*). Oltre a definire gli obblighi informativi e le modalità di trasmissione della "Comunicazione rilevante" (*GloBE Information Return*), il provvedimento evidenzia la progressiva internalizzazione, da parte dell'ordinamento italiano, degli standard amministrativi OCSE in materia di rendicontazione fiscale multilaterale. In parallelo, la Direttiva (UE) 2025/872 ("DAC 9") ha esteso la cooperazione amministrativa europea agli obblighi derivanti dall'imposizione integrativa, rafforzando il meccanismo di scambio automatico delle informazioni tra autorità fiscali nazionali. Tale coordinamento tra disciplina interna e diritto dell'Unione conferma la tendenza verso un modello di governance fiscale fondato su trasparenza e interoperabilità dei dati, nel quale l'autonomia degli ordinamenti nazionali viene progressivamente riequilibrata dal principio di coerenza sistemica e dall'esigenza di garantire un'effettiva parità concorrenziale fra giurisdizioni. Per gli ultimi applicativi, Cfr. Decreto del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze 16 ottobre 2025, recante «Disposizioni attuative degli obblighi informativi in materia di imposizione integrativa, previsti dall'art. 51 del D.Lgs. n. 209/2023», pubblicato sul sito del MEF il 17 ottobre 2025; nonché Direttiva (UE) 2025/872 del Consiglio,

Si tratta di un passo significativo che conferma la volontà del legislatore di mantenere l'ordinamento nazionale allineato alle indicazioni OCSE. La scelta italiana appare dunque coerente con una strategia di adesione responsabile: un impegno ad assicurare stabilità normativa e certezza agli operatori economici, pur nel rispetto dei limiti derivanti dall'assetto costituzionale e dal principio di legalità dell'imposizione. In questa prospettiva, il ruolo dell'Italia può essere letto come quello di un Paese che, consapevole della complessità del contesto globale, partecipa attivamente alla costruzione di un sistema fiscale coordinato senza compromettere la propria autonomia di indirizzo. Diversa è stata invece l'esperienza della Spagna, dove le misure di attuazione della Direttiva (UE) 2022/2523 hanno subito notevoli ritardi e incertezze applicative, segno di una diversa percezione del grado di urgenza e della priorità politica della riforma.

Ciò ha prodotto un dibattito interno non solo sulla tecnica (oneri amministrativi, interazioni con gli ordinamenti nazionali), ma anche sulla opportunità di mantenere inalterata la disciplina: in alcune sedi politiche è stata persino prospettata una proposta di sospensione temporanea della Direttiva, significativa sul piano politico, benché non adottata. Questa traiettoria, dall'ambizione globale all'attuazione europea, non segna un arretramento della GMT, ma piuttosto una transizione: la misura, da sola, si è dimostrata insufficiente a garantire un coordinamento universale ma ha avuto il merito di rendere evidente la necessità di un modello fiscale cooperativo e di un nuovo equilibrio tra sovranità e integrazione.

Da questa prospettiva, la cooperazione multilaterale non rappresenta una cessione parziale, o totale, di sovranità, bensì la forma attraverso cui essa si riarticola e si consolida in un contesto globale. L'evoluzione della sovranità fiscale può essere così letta alla luce dei processi di concorrenza fiscale che, negli ultimi decenni, hanno progressivamente condotto ad un esercizio di sovranità condizionata, di natura difensiva e reattiva, priva di una reale autonomia strategica. La sovranità fiscale *di ritorno*⁴⁰⁴ rappresenta, in chiave evolutiva, la possibilità per lo Stato di recuperare, attraverso la cooperazione, la capacità effettiva di prelevare, regolare e redistribuire risorse. La cooperazione, lungi dall'essere una sottrazione di sovranità, ne diventa la nuova forma di esercizio.

del 14 aprile 2025, che modifica la direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (DAC 9).

⁴⁰⁴ In questi termini, si veda MARINELLO A., *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, L'ordinamento tributario italiano, Pacini Giuridica, 2023, p. 312 ss.

La *Global Minimum Tax* resta, dunque, un'esperienza concreta che, pur non avendo prodotto i risultati attesi, ha trasformato la percezione stessa del potere impositivo. Essa ha dimostrato che, di fronte a fenomeni economici globali, la difesa della sovranità non passa attraverso la chiusura ma attraverso la partecipazione attiva a regole comuni. Le difficoltà operative del progetto assumono, in questa prospettiva, un significato politico più profondo: mostrano come la sovranità non si perde quando si coopera, ma quando si rinuncia a farlo. Nonostante le incertezze normative e le asimmetrie che hanno caratterizzato la fase di implementazione, la GMT non solo continua a rappresentare un punto di riferimento essenziale per la cooperazione fiscale internazionale ma trova già concreta applicazione in numerosi ordinamenti, confermandone la rilevanza sistemica.

In questo scenario di persistente incertezza e difficoltà applicative, l'Unione europea ha progressivamente assunto un ruolo più attivo. Tale evoluzione si inserisce in un contesto segnato non solo dalla mancata adesione uniforme alla *Global Minimum Tax*, ma soprattutto da fattori geopolitici ed economici – tra cui il conflitto in Ucraina e la crescente esigenza di dotare l'Unione europea di risorse proprie. In tale quadro, l'azione europea si è articolata su due direttrici parallele: da un lato, rilanciare il progetto BEFIT (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*), volto a creare una base imponibile comune per le imprese operanti nel mercato unico; dall'altro, la proposta di introdurre una *Corporate Resource for Europe* (CORE), un contributo armonizzato e direttamente riferibile al bilancio dell'Unione. Entrambe le iniziative riflettono un mutamento di paradigma: l'UE non si limita più a coordinare i singoli ordinamenti fiscali nazionali, ma inizia a porsi come *soggetto attivo* nella definizione delle politiche tributarie. In tal senso, il contributo CORE non costituirebbe soltanto un meccanismo tecnico di finanziamento, ma assumerebbe il valore simbolico di prima manifestazione di una potestà impositiva europea diretta. L'introduzione del contributo CORE segnerebbe per l'Unione l'affermazione di una capacità di prelievo autonoma, esercitata in funzione di interessi comuni e obiettivi condivisi.

Si tratta di un passaggio che segna un'evoluzione sostanziale della sovranità fiscale: da competenza esercitata in funzione del mercato interno a una competenza sempre più condivisa, coerente con l'obiettivo di dotare l'Unione di risorse proprie, stabili e prevedibili. Il contributo CORE, pur concepito come strumento finanziario, assumerebbe così la valenza di un meccanismo di prelievo comunitario innovativo, capace di rafforzare la coesione economica. L'Unione, consapevole della difficoltà di ottenere risultati vincolanti a livello globale, sembra voler esercitare la sovranità in modo

autonomo, costruendo un proprio spazio tributario. In questa prospettiva, l'Europa diventa il laboratorio di una nuova sovranità, in cui la fiscalità non è più solo strumento di concorrenza, ma mezzo di coesione economica e solidarietà politica.

Sul piano sostanziale, la *Global Minimum Tax* non ha risolto in modo definitivo il problema della pianificazione fiscale aggressiva. Essa si colloca piuttosto nel solco degli strumenti di contrasto elaborati nel tempo, dalle norme sulle CFC alle misure anti-BEPS, che hanno senz'altro mitigato, ma non eliminato, le pratiche di spostamento artificiale dei profitti o di localizzazione artificiosa delle basi imponibili. Pur non essendo una riforma risolutiva, la *global minimum tax* costituisce un ulteriore tassello di continuità: un ulteriore strumento di contrasto che, tuttavia, ha il merito di aver reso esplicita la necessità di un coordinamento globale. Pur con tutte le sue difficoltà, la *global minimum tax* resta un riferimento concreto, non superata né eliminata, che continua a guidare le future iniziative internazionali.

Il suo contributo essenziale risiede non nella sua innovazione normativa, quanto nella presa di coscienza che la sovranità fiscale del XXI secolo è intrinsecamente *relazionale*: si costruisce attraverso la cooperazione, il dialogo tra ordinamenti e la condivisione. La *Global Minimum Tax* nasce con l'ambizione di frenare la corsa al ribasso e rendere il sistema fiscale internazionale più inclusivo e più efficiente. In questa prospettiva, il concetto di sovranità fiscale di ritorno assume un significato curioso: la sovranità non viene persa ma si comprime e ricomponе attraverso la cooperazione internazionale. Gli Stati cedono porzioni della propria autonomia per costruire regole comuni, per poi riacquisirla in forma più efficace. Solo una sovranità così intesa, relazionale, inclusiva e solidale, consente agli Stati di applicare efficacemente le regole fiscali comuni, conciliando autonomia fiscale nazionale e cooperazione internazionale.

La *Global Minimum Tax*, pur nei suoi limiti, ha aperto una nuova stagione di riflessione e di consapevolezza e rimane un quadro normativo internazionale attivo e operativo. Allo stesso tempo, l'Unione Europea sta sviluppando i progetti *BEFIT* e *CORE*: strumenti attraverso i quali l'Europa tenta di coniugare mercato, giustizia fiscale e integrazione politica. Il percorso normativo e politico rimane aperto ma la direzione è tracciata: la fiscalità non può più basarsi sull'isolamento, bensì sulla cooperazione e sul coordinamento responsabile tra Stati.

Bibliografia

ALLENNA M., *Perché è un grave errore escludere le imprese Usa dalla global minimum tax*, *Il Sole 24 Ore*, 24 luglio 2025.

AMALFINATO C., *Ravvicinamento delle legislazioni [dir. UE]*, in *Enc. Treccani - Diritto online*, 2015.

AMATUCCI F., *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'OCSE e dell'UE in materia di lotta alla pianificazione fiscale aggressiva*, in *Riv. Trim. dir. trib.*, n. 4/2015, p. 4 ss.

AMATUCCI F., *La sovranità fiscale. Tra erosione e consolidamento*, Giappichelli editore, Torino, 2022.

ANDRÉS PRIETO S., *La Directiva (UE) 2022/2523 y su fundamento jurídico*, *Crónica Tributaria*, 2024.

ARGINELLI P., *Some thoughts on the compatibility of the GloBE UTPR with EU Primary Law and Tax Treaties*, in *Riv. dir. trib. online*, 25 febbraio 2025.

ANTONINI L., *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo* in *Dir. pubbl.*, fasc. 2/2019.

ASSONIME, *Stati sovrani e imprese multinazionali alla sfida del fisco, tra sostanza e trasparenza*, *Note e Studi*, n. 15/2017.

ASSONIME, *Circolare n. 65 del 18 dicembre 2000*.

ASSONIME, *La sentenza Apple: un primo commento "a caldo"*, *Note e studi*, n. 14/2020.

ASSONIME, *Circolare n. 30/2022 – Il complesso coordinamento tra Pillar 2 e le tax policy domestiche di attrazione degli investimenti, tra Qualified Domestic Income Tax e regimi CFC*, 12 dicembre 2022.

ASSONIME, Circolare *Il “cigno nero” evocato nella nostra circolare è stato opportunamente rimosso dal PILLAR 2*, 7 febbraio 2023.

ASSONIME, Risposta alla Consultazione “*Proposal for a Council Directive on Business in Europe: Framework for Income Taxation*” (BEFIT) COM (2023)532 final and “*Proposal for a Council Directive on transfer pricing*” COM (2023)529 final., Consultazioni 1/2024.

ASSONIME, Position Paper n. 6/2025 – *Proposals for an European position in the field of international taxation after the G7 statement on global minimum taxes of June 28th, 6, 2025.*

AUTUORI G.A., *Lo stato dell’arte della global minimum tax: un panorama internazionale*, in *Riv. trim. dir. trib. online.*, 24 ottobre 2023.

AVEGNO I., *Riforma della fiscalità internazionale: la Global minimum tax*, in *Amm. & Fin.*, 2/2024, p. 25 - 30.

AVI-JONAH R.S., *The International Provisions of the TCJA: Six Results after Six Months*, Law and Economics Working Papers University of Michigan Law School, 2018, p. 3 ss.

AVI-JONAH R.S., *Where is China now on Pillar 2?* in *Tax Notes International*, vol. 116, no. 3, 21 ottobre 2024, p. 425 - 429.

AVI-YONAH R., IMPARATO D., *A CORE Proposal for Budget Caring — Will the EU Adopt a Progressive Corporate Tax?* in *Intertax*, vol. 53, n. 10, 2025, p. 646 ss.

BAGGIO R., *Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria*, L’ordinamento tributario italiano, Collana diretta da FALSITTA G., FANTOZZI A, Giuffrè editore, Milano, 2009.

BAGGIO R., TOSI L., *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, CEDAM, Padova, 2022.

BAKER MCKENZIE, *Looking Ahead: Business Impact of a New US Administration*, BakerMcKenzie, 13 febbraio 2025, reperibile al seguente indirizzo:

<https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/resources/us-election-looking-ahead.pdf> (ultimo accesso aprile 2025).

BALDASCINO M., SARDI S., *La struttura partecipativa dei gruppi societari alla prova delle Globe Rules*, in *Corr. Trib.*, n. 11/2024, p. 895 ss.

BALLANCIN A., *Natura e ratio della disciplina italiana sui prezzi di trasferimento internazionali*, in *Rass. Trib.*, 2014, p. 73 ss.

BALLANCIN A., *Il regime di imputazione del reddito delle imprese estere controllate. Profili ricostruttivi nella crisi dei paradigmi impositivi tradizionali*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2016.

BALLANCIN A., *La nuova disciplina delle imprese controllate estere*, in *La Riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Vol. I., (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini Giuridica, Pisa, 2024, p. 64 ss.

BARONE L., *Il transfer pricing. Gli aggiustamenti da apportare al risultato contabile per determinare il GloBE Income or Loss, il caso dei rapporti intercompany internazionali e domestici in Global minimum tax (Pillar 2). Guida operativa alle novità fiscali. Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023* (a cura di) DI TANNO T., *Il Sole 24 ore*, 2024, p. 36 ss.

BARONE L., FRANSONI G., *L'imposta minima integrativa e l'imposta minima suppletiva, rilievi introduttivi*, in *Global minimum tax (Pillar 2), Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023*, (a cura di) DI TANNO T., *Il Sole 24 ore*, 2024, p. 11 ss.

BARREIRO CARRIL M.C., *El Pilar Dos de la OCDE sobre el impuesto mínimo global y su proyección en el ámbito de la UE. Incoherencias y cuestiones problemáticas desde la perspectiva del Derecho de la UE*, MALVÁREZ PASCUAL L.A., PITA GRANDAL A.M.,

MARTOS GARCÍA J.J., *Los Modelos de negocio en la era digital. Tratamiento contable y fiscal e implicaciones en el procedimiento tributario y las garantías de los contribuyentes*, Aranzadi, 2023.

BARREIRO CARRIL M.C., *La directiva del impuesto mínimo global y su transposición al ordenamiento español, con una referencia a la “tributación mínima” en la Ley del impuesto sobre sociedades. Aspectos controvertidos*, in *Dir. trib. intern.*, fasc. n. 2/2024, p. 503 ss.

BDI, *Position Paper on Global Minimum Tax: Developments Threaten European Competitiveness*, 7 marzo 2025, reperibile al seguente indirizzo: https://english.bdi.eu/publication/news?tx_news_pi1%5Bnews%5D=12000&cHash=1bc210b1738c05e0f67c8667abb05977 (ultimo accesso settembre 2025).

BONANNO G., *La Substance-based Income Exclusion: la riduzione da attività economica sostanziale*, in *Corr. trib.* fasc. n. 3/2024, p. 218 ss.

BORGIA C., *Il lato oscuro della digitalizzazione. I comportamenti fiscali scorretti posti in essere dalle imprese digitali*, IANUS. Diritto e finanza – Quaderni 2023, p. 23 ss.

BORIA P., *Il principio di trasparenza nella imposizione delle società di persone*, Collana l'ordinamento tributario italiano, Giuffrè editore, Milano, 1996.

BORIA P., (a cura di), *La concorrenza fiscale tra Stati*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2019.

BORIA P., *L'ordine internazionale della competizione fiscale*, in *Riv. dir. trib. inter.*, fasc. n. 2, 2019, p. 7 ss.

BORIA P., *Il progetto di global minimum tax e la moderna teoria delle fonti del diritto tributario internazionale*, in *Riv. dir. trib. inter.*, fasc. n. 3/2021, p. 55 ss.

BORIA P., *La funzione della Corte di Giustizia rispetto alla formazione dell'ordinamento tributario comunitario*, in *Studi tributari europei*, Vol. 11/2021.

- BORIA P., *Sovranità fiscale: l'istituzione della global minimum tax*, in *Mondoperaio*, fasc. n. 2/2022, p. 49 ss.
- BRUGNARA L., *Il piano Yellen di tassazione minima dei profitti societari*, Osservatorio sui Conti Pubblici italiani, 21 aprile 2021.
- BUCCICO C., DUCCESCHI S., TRAMONTANO S., *L'evoluzione della fiscalità internazionale: le venti "primavere" di Napoli*, CEDAM, Padova, 2020
- BURLINI G., *Tax Cuts and Jobs Act: la Riforma Trump*, in *Dir. trib. int. UE.*, 2019, p. 457 ss.
- CANÈ D., *La proposta di Direttiva per una CCCTB: un'analisi per principi*, in *Rass. trib.* n. 6/2012, p. 1511 ss.
- CARPENTIERI L., *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, in *Riv. dir. Trib.*, 4/2018, p. 351 ss.
- CARPENTIERI L., MICOSSI S., PARASCANDOLO P., *Tassazione di impresa ed economia digitale*, Assonime, Note e Studi, n. 6/2019.
- CARPENTIERI L., *Profili fiscali dell'economia digitale. Atti del convegno "La tassazione delle imprese alla prova dell'economia digitale"*, Giappichelli editore, Torino, 2020.
- CARPENTIERI L., *La proposta fiscale dell'Amministrazione Biden e l'ambizione di cambiare le regole di gioco: sarà davvero il tramonto del profit shifting delle multinazionali?* In *Riv. tel. dir. trib.*, 14 maggio 2021.
- CARPENTIERI L., *La deriva dei territori e le nuove vie per il coordinamento della tassazione societaria*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 1/2022, p. 7 ss.
- CASSESE S., *Oltre lo Stato: i limiti dei governi nazionali nel controllo dell'economia* in GALGANO F., CASSESE S., TREMONTI G., TREU T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza Nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 35-48.
- CASSESE S., *Chi governa il mondo?* Il Mulino, Bologna, 2013.

CERIANI V., *La tassazione delle multinazionali: Pilastro 1, Pilastro 2 e le iniziative in ambito UE*, Relazione svolta al Convegno Accademia dei Lincei, “Una nuova politica economica e tributaria per l’Unione europea”, Roma 27 maggio 2022, Bardi Edizioni, 2023, p. 144 ss.

CIPOLLINA S., *CFC Legislation e abuso della libertà di stabilimento: il caso Cadbury Schweppes* in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, II, 2007.

CIPOLLINA S., *I redditi “nomadi” delle società multinazionali nell’economia globalizzata*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, I, 2014, p. 22 ss.

CIPOLLINA S., *Terzo millennio, post globalizzazione e stabile organizzazione. Quale tassazione per i GAFAs?* in *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, (a cura di) MASTROIACOVO V., MELIS G., Giappichelli editore, Torino, 2022, p. 185 ss.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The Pillar 2 Global Minimum Tax: Implications for U.S. Tax policy*, 22 settembre 2023, reperibile al seguente indirizzo <https://www.congress.gov/crs-product/R47174> (ultimo accesso maggio 2024).

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *International tax Proposals Addressing Profit Shifting: Pillars 1 and 2*, 31 gennaio 2024.

CONTE D., *L’imposta sui servizi digitali: profili sistematici e questioni aperte*, in *Trattato. Le piattaforme digitali, e-Agorà*, (a cura di) BOCCHINI R., Giappichelli editore, Torino, 2025, p. 1040 ss.

COPPA D., *Redditi prodotti in forma associata*, in *Rass. trib.*, 2/2008.

Cour constitutionnelle, arrêt n. 117/2025, 17 luglio 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://en.const-court.be/judgments/preliminary-rulings-from-the-court-of-justice-of-the-european-union>

CORASANITI G., *La creazione di valore secondo i principi contabili internazionali*, in *L'evoluzione della fiscalità internazionale: le venti "primavere" di Napoli*, (a cura di) BUCCICO C., DUCCESCHI S., TRAMONTANO S., CEDAM, Padova, 2020.

CORASANITI G., *La tassazione della digital economy: evoluzione del dibattito internazionale e prospettive nazionali*, in *Dir. Prat. Trib.*, 4/2020, p. 1397 ss.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Verso il coordinamento fiscale nell'Unione europea. Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (97) 495 final., Bruxelles, 1997.

COMMISSIONE EUROPEA, *Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali. Strategia per l'introduzione di una base imponibile consolidata per le attività di dimensione UE delle società*, COM (2001) 582 final, Bruxelles, 23 ottobre 2001.

COMMISSIONE EUROPEA, *Attuazione del programma comunitario per l'aumento della crescita e dell'occupazione e il miglioramento della competitività delle imprese europee: ulteriori progressi compiuti nel 2006 e prossimi passi verso una proposta in materia di base imponibile comune per le società (CCCTB)*, COM (2007) 223 final, Bruxelles, 2007.

COMMISSIONE EUROPEA - Raccomandazione del 6 dicembre 2012 sulla pianificazione fiscale aggressiva (2012/772/UE), in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, n. 338 del 12 dicembre 2012 – serie L.

COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2015) 192 final, Bruxelles, 6 maggio 2015.

COMMISSIONE EUROPEA, *Common Corporate Tax Base (CCTB)*, Proposta di Direttiva, COM (2016) 685 final, Bruxelles, 25 ottobre 2016.

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Un sistema fiscale equo ed efficace nell'Unione europea per il mercato unico digitale*, COM (2017) 547 final, Bruxelles, 21 settembre 2017.

COMMISSIONE EUROPEA, *Un sistema fiscale equo ed efficace nell'Unione europea per il mercato digitale*, COM (2017) 547 final, Bruxelles, 21 marzo 2018.

COMMISSIONE EUROPEA, *Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy*, Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM (2018) 146 final, Bruxelles, 21 marzo 2018.

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per la tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa*, COM (2018) 147 final, Bruxelles, 21 marzo 2018.

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali*, COM (2018) 148 final, Bruxelles, 21 marzo 2018.

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Direttiva del Consiglio relativa a un livello minimo di imposizione fiscale globale per i gruppi multinazionali nell'Unione europea*, COM (2021) 823 final del 22 dicembre 2021.

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Direttiva del Consiglio su imprese in Europa: quadro per l'imposizione sui redditi*, COM (2023), n. 532 final del 12 settembre 2023.

COMMISSIONE EUROPEA, *Pacchetto infrazioni di ottobre: decisioni principali, la Commissione decide di deferire la Spagna, Cipro, la Polonia e il Portogallo alla Corte di giustizia dell'UE per la mancata notifica delle misure di recepimento nei rispettivi ordinamenti nazionali della direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio (direttiva "secondo pilastro")*, 3 ottobre 2024, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA, *Programma di lavoro “Avanti insieme: un’Unione più coraggiosa, più semplice e più rapida”*, COM (2025) XXX final, Bruxelles, 11 febbraio 2025.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The Pillar 2 Global Minimum Tax: Implications for U.S. Tax policy*, 22 settembre 2023, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.congress.gov/crs-product/R47174>

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *International Tax Proposals Addressing Profit Shifting: Pillars 1 and 2*, 31 gennaio 2024, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.congress.gov/crs-product/IF11874>

Consultazione pubblica indetta dal MEF – Dipartimento delle Finanze sullo schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva (UE) 2022/2523, Contributo di Assonime e Confindustria, 4 ottobre 2023, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.confindustria.it/documenti/risposta-assonime-confindustria-consultazione-mef/>

CORDEIRO GUERRA R., *I limiti alla potestà impositiva ultraterritoriale* in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 1/2012, p. 31 ss.

CORDEIRO GUERRA R., DORIGO S., (a cura di) *Fiscalità dell’economia digitale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022.

CORDEIRO GUERRA R., DORIGO S., *Dal “brick and mortar” all’economia digitale e oltre: un panorama delle questioni fiscali*, in AA. VV. *Fiscalità dell’economia digitale* (a cura di) CORDEIRO GUERRA R., DORIGO S., Pacini Giuridica, Pisa, 2022.

CRISCUOLO G., SENCAR D., *GloBE Rules (Pillar two) e Transfer Pricing – interazioni e aspetti da chiarire*, in *Fisc. Comm. Inter.*, fasc. n. 8-9/2022, p. 28 ss.

D’AMBROSIO A.I., *Le sfide della digital economy: la road map dell’OCSE*, in *Studi trib. Eur.*, vol. 9/2019.

DEL FEDERICO L., PAPARELLA F., (a cura di), *Diritto tributario digitale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023.

DEPARTMENT OF THE TREASURY, *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2025 Revenue Proposals*, March 11, 2024, reperibile al seguente indirizzo: <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/revenue-proposals>

DE WILDE M.F., WISMAN C., in *Why all top-up tax variants in the EU Pillar Two Directive collide with the EU's fundamental freedoms (and how to solve this)*, *Kluwer International Tax Blog*, 16 giugno 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/why-all-top-up-tax-variants-in-the-eu-pillar-two-directive-collide-with-the-eus-fundamental-freedoms-and-how-to-solve-this/> (ultimo accesso luglio 2025).

DE WILDE M., *After the Pillars: A Call for a European Corporate Tax 2.0*, in *Kluwer International Tax Blog*, 17 luglio 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/after-the-pillars-a-call-for-a-european-corporate-tax-20/> (ultimo accesso settembre 2025).

DIRETTIVA (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, intesa a garantire *un livello minimo di imposizione globale per i gruppi multinazionali e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'UE n. 328 del 22 dicembre 2022 – serie L.

Di TANNO T., *OCSE e Commissione Europea concretizzano la Global Minimum Tax*, *Il Fisco*, 7/2022.

Di TANNO T., (a cura di) *Global minimum tax (Pillar 2). Guida operativa alle novità fiscali. Riforma fiscale*, *Il Sole 24 ore*, 2024.

DI TANNO T., *Il computo dell'Effective Tax Rate*, in *Global minimum tax (Pillar 2)*, Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023 (a cura di) Di Tanno T., *Il Sole 24 ore*, 2024, p. 69 ss.

DI TANNO T., NATOLI G., *Pillar 2: l'identificazione delle imposte rilevanti (Covered Taxes)*, *Il Fisco*, 5/2024.

DI TANNO T., *Prime considerazioni sulla c.d. Direttiva BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation)*, in *Riv. dir. trib.*, 12 marzo 2024.

DI TANNO T., *C'è un futuro per la Global Minimum Tax? Il Fisco*, 7/2025.

DORIGO S., *Il problematico adattamento della nozione di stabile organizzazione all'economia digitale*, in *Corr. Trib.*, 8-9/2019, p. 759 ss.

DORIGO S., *Dovere fiscale e solidarietà transnazionale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2024.

DOURADO A.P., *The Role of CFC Rules in the BEPS initiative and in the EU*, in *British Tax Review*, 2015.

DOURADO A.P., *Digital taxation Opens the Pandora Box: The OECD Interim Report and the European Taxation Proposals*, in *Intertax*, 2018, p. 565 ss.

DOURADO A.P., *The Global Anti-Base Erosion Proposal (GloBE) in Pillar II*, in *Intertax*, vol. 40, n. 2, 2020, p. 152 ss.

DOURADO A. P., *Pillar Two from the Perspective of the European Union*, in *British Tax Review*, Issue 5, 2022.

ENGLISCH J. *Article 116 TFEU – The nuclear options for qualified majority tax harmonization*, in *Ec Tax Review*, 2/2020, p. 58 - 63.

EUROPEAN COMMISSION, *The Commission requests Spain, Cyprus, Latvia, Lithuania, Poland and Portugal to notify measures for the transposition into national law of the Pillar 2 Directive, May infringements package: key decisions*, May 23, 2024; disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_2422

FANTOZZI A., VOGEL K., *Doppia imposizione internazionale*, in *Dig. Comm.*, V, Torino, 1982.

FANTOZZI A. (a cura di), *Diritto tributario*, IV ed., UTET Giuridica, Milano 2013.

FARRI F., *Sovranità tributaria e nuovi «luoghi» dell'economia globale*, in *Dir. pubbl.* fasc. n. 1, gennaio – aprile 2019, Il Mulino – Rivisteweb, p. 153 ss.

FARRI F., *Sovranità tributaria e nuovi “luoghi” dell'economia nell'era della post-globalizzazione: serve ancora lo Stato al fisco?* in *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, (a cura di) MASTROIACOVO V., Pisa, 2019, p. 247 ss.

FARRI F., *Il tramonto del binomio “residenza-stabile organizzazione” come criterio di collegamento territoriale per i redditi delle imprese multinazionali*, in *Dir. prat. trib. inter.*, n. 2/2022, p. 518 ss.

FARRI F., *La soggettività tributaria nell'ordinamento internazionale*, in *Rass. trib.*, fasc. n. 1/2024, p. 56 ss.

FARRI F., *Lo schema di funzionamento dell'imposta minima integrativa e dell'imposta minima suppletiva*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, Vol. I, (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini giuridica, Pisa, 2024, p. 143 ss.

FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

FERRARESE M.R., *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in MASTROIACOVO V., (a cura di), *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, Pisa, 2019, p. 3 ss., intervento pubblicato anche su *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2019, p. 5 ss.

FINANCIAL TIMES, *A new front in Trump's war on the global economy*, 2 luglio 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.ft.com/content/f67133b3-f663-4626-9a03-flf517db9767> (ultimo accesso agosto 2025).

Focus UPB - Ufficio Parlamentare di Bilancio – *Le prospettive della Global Minimum Tax dopo l'accordo del G7: rischi di apertura di nuovi fronti di trattativa*, Comunicato stampa, 21 ottobre 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.upbilancio.it/focus-n-5-2025-le-prospettive-della-global-minimum-tax-dopo-laccordo-del-g7/> (ultimo accesso ottobre 2025).

FONDAZIONE BRUNO VISENTINI, *La tassazione dell'economia digitale. Position Paper*, Ricerche del Club degli studi, (a cura di) DI TANNO T., MARCHETTI F., 2019.

FONDAZIONE PACIOLI (Archivio); *La lotta dell'OCSE alla concorrenza fiscale dannosa dopo il rapporto del 2001: lo stato dell'arte e i possibili sviluppi*, in *Fisc. inter*, studio n. 1/02, Documento n. 4 del 28 gennaio 2002.

FRANCIOSO C., *I ruling nella dimensione transnazionale*, Giappichelli editore, Torino, 2024.

FRANSONI G., *La territorialità nel diritto tributario*, Collana dell'Università degli Studi di Foggia, Giuffrè editore, Milano, 2004.

FRANSONI G., *Prime considerazioni sulla web tax ovvero sull'iniziativa congiunta di Francia, Germania, Italia e Spagna di tassare le società attive nel settore della digital economy*, in *Riv. dir. trib. Suppl. online*, 19 settembre 2017.

FRANSONI G., *La riforma fiscale di Trump i suoi effetti sulla tassazione internazionale sul web tax*, in *Riv. dir. trib. Online*, 17 novembre 2017.

FRANSONI G., *L'appartenenza affievolita: considerazioni generali su diritto internazionale tributario e Pillar Two*, in *Rass. trib. fasc. n. 4*, 2023.

FRANSONI G., *Gli Adjustment: lineamenti generali e qualche dettaglio*, in *Global minimum tax (Pillar 2). Guida operativa alle novità fiscali*, *Il Sole 24 Ore*, 2024, p. 23 ss.

FRANSONI G., *La tassa corporate CORE riconosce all'UE una potestà impositiva*, *Il Sole 24 Ore*, 23 luglio 2025.

- GALGANO F., CASSESE S., TREMONTI G., TREU T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza Nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- GALIMBERTI A., *La global tax che rischia di penalizzare la (sola) Europa*, *Il Sole 24 ore*, 10 novembre 2025.
- GALLI C., *Note sulle sovranità* in (a cura di) MASTROIACOVO V., *Le sovranità nell'era del post globalizzazione*, Collana dell'Università degli Studi di Foggia, Dipartimento di Giurisprudenza, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 135 ss.
- GALLI C., *Sovranità. e-book, Parole controtempo*, il Mulino, Bologna, 2019.
- GALLO F., *Il futuro non è un vicolo cieco. Lo Stato tra globalizzazione, decentramento ed economia digitale*, Sellerio editore, Palermo, 2019.
- GARBARINO C., RIZZO A., *La prospettiva italiana sulla global minimum tax approvata dal Consiglio UE*, in *Fisc. comm. inter.*, 2/2023, p. 5 ss.
- GARBARINO C., ROLLE G., *Le imposte minime nazionali (QDMTT): un ribaltamento di prospettiva sulla tassazione minima delle multinazionali*, in *Fisc. comm. int.*, n. 12/2024, p. 22 ss.
- GARBARINO C., *La imposizione minima globale*, Giappichelli editore, Torino, 2024.
- GIOVANNINI A., (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, Vol. I, Pacini giuridica, Pisa, 2024.
- Global minimum tax, l'Ungheria mette il veto. L'accordo UE rischia di saltare*, in *Corriere Comunicazioni*, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/global-minimum-tax-lungheria-mette-il-veto-laccordo-ue-rischia-di-saltare/> (ultimo accesso gennaio 2024).
- GRILLI S., WEBER D., *Annotations on the OECD Global Anti-Base Erosion*, Wolters Kluwer, 2024.

GRILLI S., *Global minimum tax, tutti i paradossi di tassare per delega*, *Il Sole 24 Ore*, 7 agosto 2025.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ-BARREDA P., *La imposición mínima global y su encaje en el Derecho de la Unión Europea*, *Revista Técnica Tributaria*, 2024.

HERZFELD M., *Can GILTI + BEAT = GLOBE*, *Intertax*, vol. 47, Issue 5, 2019, p. 504 - 513.

HERZFELD M., *The Next Phase of Pillar 2 Implementation: Creative Competition in Tax Notes International*, vol. 114, 17 giugno 2024, p. 1727 ss.

HERZFELD M., *Pillar 2 and GILTI: Coexistence, Conformity or Fracture?* In *Annotations on the OECD Global Anti-Base Erosion*, (a cura di) GRILLI S., WEBER D., Wolters Kluwer, 2024.

In Paris, Ways and Means Republicans Caution European Officials Against Rubber Stamping Biden Global Tax Surrender, 2 settembre 2023, reperibile al seguente indirizzo: <https://waysandmeans.house.gov/2023/09/02/in-paris-ways-and-means-republicans-caution-european-officials-against-rubber-stamping-biden-global-tax-surrender/> (ultimo accesso dicembre 2024).

KOKOTT J., *Brevi riflessioni sui rapporti tra principi costituzionali e principi del diritto internazionale in materia tributaria* in *Dir. prat. trib. inter.*, 2/2022, p. 588 ss.

KPMG, *Pilier 2 (impôt minimum mondial)*, Bruno Le Maire, Dichiarazione in conferenza stampa 30 giugno 2022, 1 luglio 2022, reperibile al seguente indirizzo: <https://kpmg.fr>. (ultimo accesso luglio 2024).

KPMG, *Pillar Two: State of Play of Domestic Implementation in EU*, 22 gennaio 2024, disponibile su: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmgsites/xx/pdf/2024/01/etf-535-pillar-two-state-of-play-of-domestic-implementation-in-the-eu.pdf>

KPMG (2025), “*Important Notice: Pillar II Tax Regulations Now in Effect*”, reperibile al seguente indirizzo: <https://kpmg.com/cy/en/home/insights/2025/02/important-notice-pillar-ii-tax-regulations-now-in-effect.html> (ultimo accesso marzo 2025).

KPMG, *Belgian Constitutional Court raises prejudicial question about the UTPR*, 18 luglio 2025.

L’AFIS - Laboratorio fiscale, *New Consideration on Pillar two and BEFIT*, 26 febbraio 2025; reperibile al seguente indirizzo: <https://laboratoriofiscale.com/new-considerations-on-pillar-two-and-befit>

LAROMA JEZZI P., *La posizione USA sui Pillar: il bacio della morte?* in *Giur. imp.*, fasc. 2/2023, p. 115 ss.

LAROMA JEZZI P., *Romanzo fiscale: La fiscalità internazionale del Far West al nuovo disordine mondiale*, Franco Angeli, Milano, 2024.

LÓPEZ ESPADAFOR C.M., *Spunti ricostruttivi del diritto internazionale tributario*, in *Dir. prat. trib.*, n. 2/2016, p. 434 ss.

LÓPEZ ESPADAFOR C.M., *La struttura del presupposto d’imposta di fronte alle moderne realtà impositive*, in *Dir. prat. trib.*, 5/2016.

LÓPEZ ESPADAFOR C.M., *La residencia en la estructura del hecho imponible*, Dykinson, Madrid, 2024.

LUCIANI M., *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni* in *Riv. dir. cost.*, 1/1996, Giappichelli Editore, Torino, 1996, p. 124 ss.

MACARIO E., *L’esercizio del test di tassazione congrua per le CFC* in *Corr. trib.*, 4/2024.

MALVÁREZ PASCUAL L.A., PITA GRANDAL A.M, MARTOS GARCÍA J.J., *Los Modelos de negocio en la era digital. Tratamiento contable y fiscal e implicaciones en el procedimiento tributario y las garantías de los contribuyentes*, ARANZADI, 2023.

MARINELLO A., *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, Collana l'ordinamento tributario italiano, Pacini Giuridica, Pisa, 2023.

MARINELLO A., *Il recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523 in materia di imposizione minima globale: ambito soggettivo di applicazione e soggetti esclusi*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, Vol. I. (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini Giuridica, Pisa, 2024, p. 117 ss.

MARINELLO A., *L'imposta minima nazionale*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Vol. I. (a cura di) GIOVANNINI A., Pacini giuridica, Pisa, 2024, p. 127 ss.

MARINO G., *La concorrenza fiscale: lealtà, slealtà o semplice realtà?* in (a cura di) BORIA P., *La Concorrenza fiscale tra Stati. Atti del Convegno tenuto a Roma presso la Sapienza, Università di Roma il 19 febbraio 2017*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2019, p. 67 ss.

MARINO G., *La soft law internazionale nelle fonti del diritto europeo tributario: analisi di una moral suasion giuridica e culturale*, in *Dir. prat. trib.*, fasc n. 2/2023, p. 402 ss.

MASTELLONE P., *Contrasto all'erosione nel diritto tributario internazionale*, estratto da *Dig. IV, disc. Priv., sez. comm., Agg.*, diretto da Sacco R., (a cura di) BELLOMO S., CIAN M., FERRI JR G., SANTOSUOSSO D.U., TESAURO F., UTET Giuridica, Milano, 2017

MASTELLONE P., *Potestà impositiva e diritti del contribuente nei rapporti transnazionali. Tax sovereignty and taxpayer's rights in transnational relations*, Collana di Diritto tributario italiano ed europeo, Giappichelli editore, Torino, 2024.

MASTROIACOVO V. (a cura di), *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*. Atti del convegno tenuto a Foggia 18 e 19 dicembre 2019, Pacini Giuridica, Pisa, 2019.

MASTROIACOVO V., MELIS G., *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Giappichelli editore, Torino, 2022.

MATTIA S., *Stati Uniti: un primo bilancio sulla riforma fiscale in vigore nel 2018*, in *Il Fisco*, fasc. n. 40/2018, p. 3858 ss.

MAZZOTTI G., ANTINUCCI B., *Verso nuove CFC rules: i gruppi multinazionali nell'attuazione della riforma fiscale* in *Diritto Bancario*, novembre 2023 reperibile al seguente indirizzo: <https://www.diritto bancario.it/wp-content/uploads/2023/11/2023-Mazzotti-Antinucci-CFC-riforma-fiscale.pdf>

MORRONE A., *Sovranità* in *Rivista AIC*, 3/2017, p. 2 ss.

NOKED N., *Designing Domestic Minimum Taxes in Response to the Global Minimum Tax*, *Intertax*, vol. 50, Issue 10, 2022, p. 678 ss.

NOKED N., WANG J., *Chinese companies in tax havens* in *Journal of International Economic Law*, 2024, 27, p. 521 ss.

OECD (1996) *Controlled foreign Company Legislation. Studies in Taxation of Foreign Source Income*, OECD Publishing, Paris, 1996.

OECD (1998), *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, OECD Publishing, Paris, 1998.

OECD (2013), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris, 2013.

OECD/G20 (2015) *Addressing the tax Challenges of the Digital economy, Action 1 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, 5 ottobre 2015.

OECD (2016), *BEPS Project Explanatory Statement: 2015 Final Reports*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017*, OECD Publishing, Paris.

OECD/G20, *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing, Paris, 2018.

OECD/G20, *Addressing the tax challenges of the digitalization of the economy – Policy Note As approved by the Inclusive Framework on BEPS on 23 January 2019.*

OECD/G20 *Addressing the tax challenges of the digitalization of the economy – Public consultation document, 29 February 2019.*

OECD /G20, *BEPS project Public Consultation Documents – Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the economy, 13 February – 6 March 2019.*

OECD/G20, *Inclusive Framework on BEPS - Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy, 29 May 2019.*

OECD/G20, *Public Consultation Document – Global Anti-Base Proposal (“GloBE”) – Pillar two, 8 November 2019 – 2 December 2019.*

OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2020.*

OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD Publishing, Paris, 2020.*

OECD (2021), *Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2021.*

OECD (2022), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, Commentary to the Global anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two), OECD Publishing, Paris, 2022.*

OECD/G20, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy - Administrative Guidance on the Global anti-base Erosion Model Rules (Pillar Two), OECD Publishing, Paris, 2023.*

OECD/G20, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Consolidated Commentary to the GloBE Model Rules (2023)*, OECD Publishing, Paris, 2024.

OECD (2025), *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (G20 South Africa, July 2025)*, OECD Publishing, Paris, 2025.

OLMASTRONI G., *Che fine ha fatto l'accordo OCSE per far pagare più tasse alle multinazionali? Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 11 dicembre 2024.

PARRINELLO Q., BARAKE M., LE POUHAËR E., *The Long Road to Pillar One Implementation: Impact of Global Minimum Thresholds for Key Countries on the Effective Implementation of the Reform*, EU Tax Observatory, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.taxobservatory.eu/publication/the-long-road-to-pillar-one-implementation-impact-of-global-minimum-thresholds-for-key-countries-on-the-effective-implementation-of-the-reform/>

PASCUCCI F., *I meccanismi principali della GloBE alla luce delle Model Rules. Una (breve) spiegazione delle complesse regole previste dall'Inclusive Framework*, in *Dir.trib.int. e UE*, 2022.

PERRONE A., *L'equa tassazione delle multinazionali in Europa: imposizione sul digitale o regole comuni per determinare gli imponibili?* In *Riv. trim. dir. trib.*, fasc. n. 1/2019, p. 63 ss.

PERRONE A., *Tax competition e giustizia sociale nell'Unione europea*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2019.

PERRONE A., *Sovranità tributaria, territorialità dell'imposizione e mercato globale: una sfida ancora aperta* in *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, (a cura di)

MASTROIACOVO V., *Collana dell'Università degli Studi di Foggia*, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 99 ss.

PERRONE A., *Ratio, origine e natura dell'imposizione minima globale* in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Vol. I, (a cura di) GIOVANNINI A, Pacini giuridica, Pisa, 2024, p. 103 ss.

PESIRI S., *Pillar two e global minimum tax: considerazioni sulla compatibilità della riforma OCSE con il diritto dell'Unione europea*, in *Dir. prat. trib. int.*, fasc. n. 2/2023, p. 519 ss.

PESIRI S., *Brevi riflessioni sulla nuova disciplina CFC e sull'interazione con le GloBE Rules*, in *Dir. prat. trib. int.*, fasc. n. 3/2023, p. 865 ss.

Pillar Two. Country-by-Country implementation Status, reperibile al seguente indirizzo: <https://wts.com/wts.com/hot-topics/pillar-two/implementation-status/wtsglobal-pillar-two-country-by-country-implementation.pdf>

PISTONE P., *La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario globale*, in *Riv. trim. dir. trib.* fasc. n. 2/2016, p. 395 ss.

PISTONE P., *L'europeizzazione del diritto tributario e la riforma fiscale italiana: dall'adattamento all'adeguamento al diritto europeo*, in *Dir. prat. trib.* fasc. n. 2/2024, p. 303 ss.

PITRUZZELLA, *La concorrenza fiscale nel processo di integrazione europea*, in AA.VV., *La concorrenza fiscale tra Stati* (a cura di) BORIA P., Padova, 2018.

PORENA D., *Nell'epoca della globalizzazione: il potere oltre la sovranità. Una riflessione*, in *Rivista Giuridica Ambiente-Diritto.it*, 1/2021, p. 42 ss.

PWC “*EU Finance Ministers fail again to reach political agreement on proposed Pillar Two Directive*”, 17 giugno 2022 disponibile su <https://www.pwc.com/gx/en/tax/newsletters/tax-policy-bulletin/assets/pwc-eu-finance-ministers-fail-to-reach-agreement-on-p2-directive.pdf> (ultimo accesso gennaio 2024).

PWC, *Belgian Constitutional Court refers case to CJEU on validity of EU Global Minimum Tax UTPR provisions*, 18 luglio 2025.

RAMAJOLI M., *Soft law e ordinamento amministrativo* in *Dir. Amm.*, fasc. n. 1/2017

RASI F., *La definitiva assoluzione della tassazione “indipendentemente dalla percezione” nell’art. 5 TUIR*, in *Rass. trib.*, 3/2021.

Relazione del Consiglio ECOFIN al Consiglio europeo sulle questioni fiscali del 24 giugno 2024, Bruxelles, reperibile al seguente indirizzo:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11287-2024-INIT/it/pdf>

RICCI C., *La proposta di Direttiva sulla CCCTB: profili soggettivi, base imponibile e suo consolidamento* in *Riv. trim dir. trib.*, fasc. n. 4/2012.

ROCCATAGLIATA F., *Unitary (approach) e (Minimum) tax – a che punto è la notte?* in *L’evoluzione della fiscalità internazionale: le venti “primavere” di Napoli*, BUCCICO C., DUCCESCHI S., TRAMONTANO S., CEDAM, Padova, 2020.

ROLLE G., SCARFONE F., *Pillar 2 e CFC: divergenza delle basi imponibili e rischi di doppia imposizione dei redditi “passivi”*, in *Corr. Trib.*, 7/2023, p. 673 ss.

ROMANO S., *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Archivio del Diritto pubblico e dell’Amministrazione italiana*, vol. I., 2, 1902.

ROMANO S., *Lo stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè editore, Milano, 1969.

ROSSOLILLO G., *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *DUE*, fasc. n.1/2018, p. 121 ss.

RUSSO R., *The Global Tax Deal Memorandum is another wake-up call for Europe*, *Kluwer International Tax Blog*, 29 gennaio 2025; reperibile al seguente indirizzo:
<https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/the-global-tax-deal-memorandum-is-another-wake-up-call-for-europe/>

- RUSSO R., *Global minimum tax: fuori i gruppi Usa restano tanti dubbi*, *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio 2025.
- SACCHETTO C., *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, Giappichelli editore, Torino, 2016.
- SALVINI L., *I regimi fiscali e la concorrenza tra imprese*, in *Giur. comm.*, fasc. n. 2/2016, p. 130 ss.
- SARDI S., BALDASCINO M., *La struttura partecipativa dei gruppi societari alla prova delle Globe Rules* in *Corr. trib.*, n. 11/2024, p. 895 ss.
- SARTORI N., *La determinazione del reddito o della perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima globale*, in *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Vol. I, (a cura di) GIOVANNINI A, Pacini giuridica, Pisa, 2024, p. 160 ss.
- SASSEN S., *Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, New York, 1996.
- SCACCIA G., *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC* n. 3/2017.
- SCACCIA G., *La sovranità statale nell'era della globalizzazione*, in *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, (a cura di) MASTROIACOVO V., Collana dell'Università degli Studi di Foggia, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 75 ss.
- SCHERLEITNER M., *The EU Minimum Tax Directive – A Conceptual Discussion of a Bold Policy Move*, in *European Law Journal*, vol. 30, n. 4, 2025, p. 653 ss.
- SELICATO P., *La Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) tra esigenze di armonizzazione dell'imposta sulle società e profili di compatibilità con gli ordinamenti nazionali*, in *Riv. dir. trib. inter.*, fasc. 1-2/2009, p. 161 ss.
- SENCAR D., CRISCUOLO D., *GloBE Rules (Pillar Two) e Transfer pricing - interazioni e aspetti da chiarire* in *Fisc. comm. inter.*, 8-9/2022, p. 28 ss.

- SERENA A., BOMBA R., *Riforma in materia di fiscalità internazionale: la nuova disciplina delle CFC in fisc. inter., Amm. & Fin.*, n. 7/2024, p. 20 - 24.
- SILVESTRI A., *Limiti impositivi, semplificazione, uniformità. Tre mosse UE dopo la fuga USA dalla tassa globale*, *La Repubblica, Affari & Finanza*, 7 luglio 2025
- SILVESTRI G. *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto* in *Riv. dir. cost.*, 1/1996, Giappichelli Editore, Torino, p. 3 ss.
- SUCCIO R., *Note minime di sintesi su alcuni aspetti tributari dell'American Jobs Plan*, in *Riv. dir. trib. Online*, 4 ottobre 2021.
- TENORE M., *Introduzione alla Qualified Domestic Minimum Tax*, in *Global minimum tax (Pillar 2), Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023*, (a cura di) DI TANNO T., *Il Sole 24 ore*, 2024, p. 74 ss.
- TENORE M., *L'imposta nazionale nella sua forma "safe harbour"*, in *Global minimum tax (Pillar 2), Guida operativa alle novità fiscali del d.lgs. 209/2023*, (a cura di) DI TANNO T., *Il Sole 24 ore*, 2024, p. 80 ss.
- TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea - settima edizione*, CEDAM, Padova, 2012.
- TOMBESI G., *I meccanismi impositivi del Pillar 2*, in *Fisc. comm. inter.*, n. 6/2024.
- TOMASSINI A., DULCETTI A., *I nuovi pilastri della fiscalità internazionale e l'abbandono delle digital tax*, in *Corr. Trib.*, n. 1/2022, p. 61 ss.
- TOMASSINI A., DE ROSA M., *Le incertezze frenano il raggiungimento degli obiettivi del Pillar 2 OCSE*, in *Corr. Trib.*, n. 10/2022, p. 873 ss.
- TOMASSINI A., *La tassazione minima globale diventa solo europea*, *Il Sole 24 Ore*, 2 luglio 2025.
- TRABUCCHI A., GRILLI S., *Interazioni tra la normativa CFC e il Pillar 2 – Parte I*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 6/2022, p. 1388 ss.

TRAVERSA E. MARINO G., *Un'Agenzia tributaria europea. Una proposta accademica per la prossima Commissione, Giustizia Insieme*, 25 ottobre 2024.

TREMONTI G., VITALETTI G., *La fiera delle tasse. Stati nazionali e mercato globale nell'età del consumismo*, Il Mulino, Bologna, 1991.

TREMONTI G., *La fiscalità del terzo millennio*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, vol. 57, 1, Giuffrè, Milano, 1998.

TURINA A., *Recepimento della direttiva in materia di imposizione minima globale e risoluzione delle controversie fiscali internazionali*, in *Dir. prat. trib. inter.*, fasc. n. 2/2024, p. 479 ss.

VALENTE P., *Base imponibile europea. Evoluzione della fiscalità d'impresa tra coordinamento sovranazionale e competizione interstatuale*, in *Riv. dir. trib. int.*, fasc. n. 3/2006.

VALENTE P., *Base Erosion e Profit Shifting. L'action plan dell'OCSE, Il Fisco*, fasc. n. 37/2013.

VALENTE P., *Tassazione delle imprese digitali: aspetti critici e prospettive future*, in *Fisc. comm. int.* n. 4/2019.

VALENTE A., VIOLA I., *Valorizzazione degli intangibles mediante l'analisi DEMPE*, in *Fisc. comm. inter.*, n. 4/2023, p. 31 ss.

VASI R., *Evoluzione della disciplina CFC e coordinamento con le GloBE Rules*, in *Riv. trim. dir. trib.*, fasc. n. 1/2025, p. 164 ss.

VERDOLINI E., *Mano ferma nel guanto di velluto: l'uso del soft law nell'Unione europea di «Next Generation»*, Osservatorio sulle fonti, fasc. n. 2/2023.

VIÑUELA LLANOS A., *La propuesta de directiva sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión y su posible*

impacto sobre el régimen económico y fiscal de Canarias, Revista Hacienda Canaria, núm. 58, 2022, p. 77 – 90.

WARDELL-BURRUS H., *Should CFC Regimes Grant a Tax Credit for Qualified Domestic Minimym Top-up Taxes?* In *Tax Notes International*, 2022.

Ways and Means Republicans Introduce Bill to Combat Biden's Global Tax Surrender, House Committee on Ways and Means, 25 maggio 2023 reperibile al seguente indirizzo:

https://waysandmeans.house.gov/2023/05/25/ways-and-means-republicans-introduce-bill-to-combat-bidens-global-tax-surrender/?utm_source=chatgpt.com (ultimo accesso dicembre 2024).

WESTBERG B., *Digital presence – does it exist?* in *Riv. trim. dir. trib.*, fasc. n. 3/2015, p. 737 ss.

WHITE HOUSE, Memorandum on *The Organization of Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal (Global Tax Deal)*, 20 gennaio 2025, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd-global-tax-deal-global-tax-deal/> (ultimo accesso maggio 2025)

WHITE HOUSE, Memorandum on *Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties*, 21 febbraio 2025, reperibile al seguente indirizzo: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/?utm_source=chatgpt.com (ultimo accesso giugno 2025).

ZANARDI A., *Quel che resta della Global Minimum Tax*, in *lavoce.info*, 10 luglio 2025. reperibile al seguente indirizzo: <https://lavoce.info/archives/108372/quel-che-resta-della-global-minimum-tax/>