

# Perché è così difficile tassare le multinazionali

Silvia Giannini, Alberto Zanardi

Si sente dire spesso che le multinazionali pagano poche imposte grazie alla loro capacità di scegliere in quale paese farsi tassare: una sostanziale grande elusione fiscale esercitata a livello globale. Il tema è da tempo nell'agenda di molti governi e degli organismi internazionali. Nell'ottobre 2021 quasi 140 paesi sono arrivati a uno storico accordo per avviare un importante pacchetto di riforme della tassazione internazionale. Così, dal 1° gennaio 2024, è in vigore la *global minimum tax*, che dovrebbe garantire un livello minimo di tassazione del 15% per le grandi società che operano sui mercati internazionali. Il condizionale è d'obbligo perché le difficoltà non mancano e il processo di attuazione si sta rivelando molto più complesso del previsto. Con la posizione degli Usa che di certo non aiuta. Per l'Unione europea, si tratta di un'altra faticosa sfida, che però offre anche qualche opportunità.

A partire dagli anni Novanta, la tassazione delle società di capitali si è fatta via via più complessa, sia per l'avanzare dell'integrazione internazionale sia per la crescente mobilità di capitali e imprese. Un esempio di questa complessità riguarda le multinazionali: in quale paese dovrebbero essere tassate, se per definizione operano in più stati?

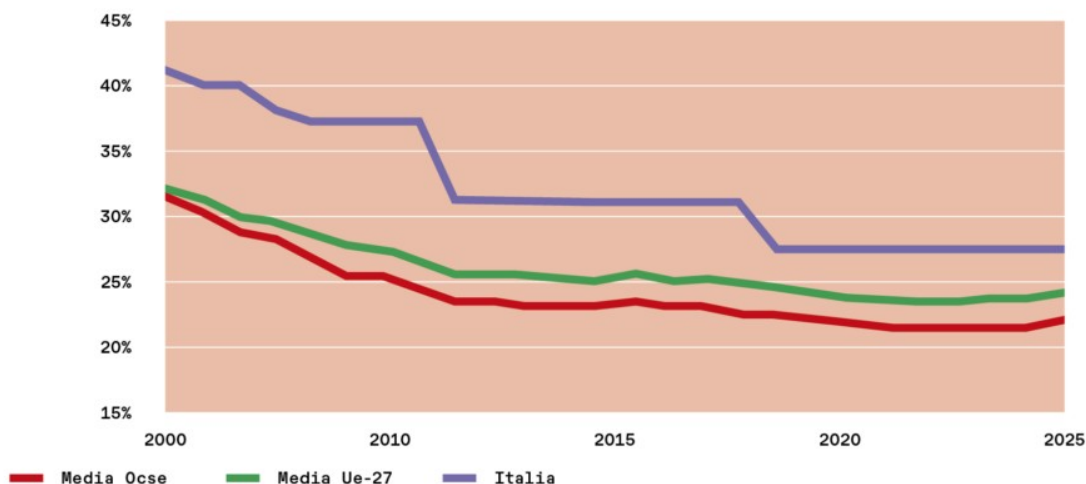
## Perché cresce la concorrenza fiscale tra stati

In linea generale, in questi casi il diritto di tassare è attribuito al paese in cui la società svolge l'attività produttiva – il cosiddetto paese origine o di fonte – a condizione che essa si realizzi attraverso una stabile organizzazione, ossia una sede materiale fissa. Proprio l'applicazione di questo principio, però, ha incentivato le multinazionali a spostare sia le attività produttive reali, tramite investimenti diretti all'estero, sia i profitti contabili verso i paesi che offrono regimi fiscali più favorevoli, inclusi i cosiddetti paradisi fiscali.

Questo processo ha alimentato una concorrenza fiscale sempre più intensa tra gli stati, che per lungo tempo si è tradotta soprattutto in una riduzione delle aliquote legali di tassazione, come mostra la figura in basso. Negli ultimi anni, invece, sembrano prevalere strategie diverse, basate sulla concessione di incentivi fiscali agli investimenti – come super o iper ammortamenti o crediti d'imposta – con l'obiettivo di rendere più attraente la localizzazione delle attività produttive nei paesi che adottano queste misure.



## ALIQUOTA D'IMPOSTA SULLE SOCIETÀ



Nota: nella media Ue-27 è escluso Cipro.

Fonte: Ocse.

## Tanti modi per spostare i profitti dove le imposte sono più basse

La concorrenza fiscale tra stati, finalizzata ad attrarre investimenti o profitti, produce effetti negativi che si traducono in iniquità e inefficienze. Da un lato, gli investimenti dovrebbero dirigersi verso i paesi in cui il capitale è più produttivo, non verso quelli in cui è semplicemente meno tassato. Dall'altro, anche la sola attrazione di profitti imponibili – senza spostamento di reali attività economiche – riduce il gettito disponibile per finanziare la spesa pubblica nei paesi ad alta fiscalità, da cui se ne vanno i profitti, oppure li costringe a ricorrere ad altre forme di prelievo.

In questo contesto, il peso della tassazione tende a gravare sui fattori meno mobili, in particolare il lavoro, mentre i profitti – sempre più mobili e in larga parte concentrati nelle mani delle grandi multinazionali – risultano avvantaggiati. Le stesse imprese multinazionali, peraltro, sono anche quelle che possono sostenere più agevolmente i costi legati alla pianificazione fiscale, adottando strategie mirate a ridurre il carico tributario, soprattutto attraverso lo spostamento dei profitti (*profit shifting*) dai paesi ad alta imposizione verso quelli a bassa aliquota.

È proprio su queste pratiche che si è concentrata in modo particolare l'attenzione degli organismi internazionali e dell'opinione pubblica, poiché considerate una delle forme più dannose di concorrenza fiscale. Nel box in basso sono illustrati alcuni esempi delle modalità più semplici attraverso cui i profitti possono essere trasferiti tra società collegate operanti in paesi diversi generando un risparmio fiscale complessivo.



---

## Alcuni esempi di *profit shifting*

**Prestiti infragruppo.** Si pensi a due società fra loro collegate, una madre (A) e una figlia (B), la prima ubicata in un paese a più alta aliquota legale (per esempio, 30%), e la seconda in un paese dove l'aliquota è più bassa (per esempio, 10%). Se B concede un prestito ad A, A che paga gli interessi a B sostiene un costo (ad esempio, 1.000 euro), che è deducibile dall'imponibile e dunque riduce la sua imposta (-300 euro) più di quanto l'imposta aumenti in B (100 euro sugli interessi ricevuti), consentendo al gruppo un risparmio netto (200 euro).

**Prezzi di trasferimento.** Quando due società si scambiano beni e servizi, vi sono regole per definire i prezzi. Ma la definizione è difficile, soprattutto per beni intangibili e che non hanno analoghi riferimenti nel mercato, per cui può essere relativamente facile, tramite la definizione di questi prezzi, gonfiare i costi nei paesi ad alta aliquota, riducendo gli utili tassati, e in modo corrispondente aumentare i ricavi nella società controllata e ubicata nei paesi ad aliquota più bassa.

**Marchi e licenze.** Un'altra pratica spesso seguita consiste nel registrare marchi, brevetti, licenze o software nei paesi a più bassa aliquota in modo che confluiscano qui le royalty o i corrispettivi pagati dagli utilizzatori, riducendo così la tassazione complessiva del gruppo multinazionale.

---

Con il passare del tempo, e in particolare con la digitalizzazione dell'economia, questi problemi si sono fatti ancora più acuti e complessi. Come definire oggi una stabile organizzazione e ripartire correttamente i profitti nel luogo di produzione, quando le imprese operano attraverso reti articolate che superano i confini geografici? E come farlo quando svolgono una molteplicità di attività spesso immateriali – dalla ricerca e sviluppo al marketing, dalla produzione alla commercializzazione e alle vendite? Le categorie del passato non sono più adeguate a cogliere la complessità del contesto in cui oggi operano le imprese, in particolare le *big tech* del settore digitale.

## Due pilastri per chiudere con le scorciatoie fiscali

Per rispondere a queste criticità, nel 2013 l'Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), insieme al G20, ha avviato il progetto Beps (*Base Erosion and Profit Shifting*). L'obiettivo era arrivare a un quadro condiviso di regole fiscali internazionali, basate sul consenso, per contrastare lo spostamento dei profitti e quindi l'erosione della base imponibile. Le proposte più ambiziose di questo percorso sono i "pilastri" – *Pillar 1* e *Pillar 2*



annunciati ufficialmente con lo storico accordo politico raggiunto nell'ottobre 2021 da quasi 140 paesi.

Il *Pillar 1* interviene sulla tassazione dell'economia digitale, correggendo l'attuale assetto che, in assenza di una stabile organizzazione, attribuisce l'intero gettito al paese di residenza della multinazionale digitale, di fatto prevalentemente Stati Uniti e Cina. Per le imprese di grandi dimensioni – quelle con un fatturato superiore ai 20 miliardi di euro – il *Pillar 1* prevede l'attribuzione di diritti di tassazione anche ai paesi in cui sono localizzati gli utenti dei servizi digitali e in cui si generano i ricavi, anche quando manca una “stabile organizzazione”. Contestualmente, stabilisce l'abrogazione delle imposte sui servizi digitali (*Digital Services Tax*, Dst) introdotte unilateralmente da diversi paesi, tra cui l'Italia.

Il *Pillar 2*, invece, mira a introdurre un'aliquota effettiva minima del 15% per le multinazionali con ricavi consolidati pari ad almeno 750 milioni di euro: la cosiddetta *global minimum tax* (Gmt). L'obiettivo principale è porre un freno alla concorrenza fiscale tra stati nella corsa ad attrarre profitti.

## **L'insormontabile ostacolo dell'amministrazione Trump**

I meccanismi previsti dai due pilastri si sono rivelati fin da subito tecnicamente molto complessi da progettare e onerosi da attuare, sia per le imprese coinvolte sia per le amministrazioni fiscali. Ancora più difficili da superare si sono però dimostrate le resistenze politiche e i problemi di coordinamento internazionale. Nel tempo, molti paesi hanno iniziato a frenare sull'attuazione delle riforme e, tra difficoltà tecniche e ostacoli politici, il *Pillar 1* ha di fatto subito una battuta d'arresto.

Diversa è stata, almeno sul piano normativo, la traiettoria del *Pillar 2*. Le sue regole operative sono state definite in modo dettagliato dall'Ocse attraverso le cosiddette *Globe rules*. Tuttavia, dei circa 140 paesi che avevano inizialmente sostenuto il progetto, meno della metà ha finora adottato pienamente tali regole e la *global minimum tax*, che nella maggior parte delle giurisdizioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2024.

Tra i primi ad aderire figurano i paesi dell'Unione europea, che negli ultimi due anni hanno recepito una specifica direttiva europea (2523/2022), sostanzialmente allineata alle regole elaborate in sede Ocse. Restano invece fuori dal perimetro dell'attuazione alcuni attori chiave del sistema economico globale, come Stati Uniti, Cina e India.

La posizione degli Stati Uniti è naturalmente cruciale, dal momento che ospitano il maggior numero di multinazionali al mondo. Pur avendo sottoscritto l'accordo del 2021, Washington non lo ha mai recepito e non ha quindi mai applicato le *Globe rules*. L'amministrazione guidata da Donald Trump si è mostrata particolarmente aggressiva nel contrastare entrambi i



Pilastri, denunciandone il carattere extraterritoriale, ritenuto lesivo della sovranità nazionale, contrario ai trattati internazionali e discriminatorio nei confronti delle imprese americane. Da qui anche la minaccia di misure ritorsive, attraverso un inasprimento della tassazione sulle società estere.

Di fronte alla posizione statunitense, sul fronte del *Pillar 1* alcuni paesi, come Canada e India, si sono rapidamente impegnati a rivedere o abolire le proprie *digital services tax*, mentre in ambito Unione europea è stata per ora accantonata l'ipotesi di una tassa digitale di carattere comunitario. Per quanto riguarda il *Pillar 2*, dopo una serie di concessioni, nel giugno 2025 è stato raggiunto un accordo di compromesso in sede G7 che esclude definitivamente le multinazionali statunitensi da due delle sue regole fondamentali, considerate lesive della sovranità e discriminatorie. Il trattamento speciale riservato alle imprese americane, basato su un approccio cosiddetto *side-by-side*, si fonda sull'assunto che le norme antielusive adottate da tempo unilateralmente dagli Stati Uniti siano sostanzialmente equivalenti al *Pillar 2*, nonostante tra i due regimi permangano differenze tutt'altro che marginali.

## **Alla ricerca di un nuovo accordo globale**

La mancata applicazione delle regole *Globe* da parte di diversi paesi, insieme alle concessioni accordate alle multinazionali statunitensi, sta mettendo seriamente a rischio le prospettive di attuazione della tassazione minima globale. Negli ultimi mesi l'Ocse ha quindi cercato di individuare una soluzione di compromesso che consentisse di salvaguardare, in qualche modo, l'obiettivo di contrastare la concorrenza fiscale.

L'accordo raggiunto pochi giorni fa, il 5 gennaio, si fonda sull'estensione alla generalità dei paesi dell'approccio *side-by-side* già riconosciuto agli Stati Uniti nel giugno scorso. In base a questo schema, i sistemi nazionali di tassazione dei profitti societari – espressione della sovranità fiscale di ciascun paese – possono essere considerati “ammissibili” ai fini della tassazione minima delle multinazionali, affiancando o sostituendo le regole della *global minimum tax*, a condizione che soddisfino una serie di criteri fondamentali. La tenuta di questo nuovo assetto, nel quale alle regole globali si affiancherebbero molteplici regimi nazionali ritenuti equivalenti, dipenderà in modo cruciale dalle pressioni esercitate nel processo di valutazione della loro effettiva ammissibilità.

Un altro nodo, molto tecnico ma di particolare rilievo, affrontato nell'accordo del 5 gennaio riguarda gli incentivi fiscali, che secondo le attuali regole *Globe* possono incidere in modo diverso sull'aliquota fiscale effettiva. Anche in questo caso il difficile equilibrio è stato quello di garantire maggiore autonomia e flessibilità agli stati nelle politiche di incentivo, senza però aprire la strada a una concorrenza fiscale eccessiva per attrarre investimenti, che potrebbe rivelarsi ancora più dannosa di quella finalizzata ad attrarre profitti.

Quali potrebbero essere le ricadute per l'Unione europea? Nel suo complesso, l'Unione ospita una quota di grandi multinazionali paragonabile a quella degli



Stati Uniti, ma molto meno redditizie, che rischierebbero di essere penalizzate nel caso di un'evoluzione degli accordi non soddisfacente a livello globale.

C'è poi un rischio da scongiurare: quello di innescare una competizione fiscale interna tra i paesi Ue. Questa delicata fase di confronto dovrebbe invece rappresentare un'opportunità per accelerare il coordinamento della tassazione societaria a livello comunitario – ad esempio attraverso la proposta di direttiva *Befit (Business in Europe: Framework for Income Taxation)*, presentata dalla Commissione europea nel 2023 – e per rafforzare, nel suo insieme, la posizione e la competitività internazionale delle multinazionali europee che operano nel mercato interno. Anche la capacità negoziale della Ue sui tavoli internazionali ne trarrebbe vantaggio.

*Silvia Giannini è stata professoressa di scienza delle finanze all'Università di Bologna. È membro della redazione de lavoce.info, socia del Laboratorio fiscale e dell'Associazione Il Mulino. È inoltre componente della Commissione ministeriale sulle spese fiscali.*

*Alberto Zanardi è professore di scienza delle finanze all'Università di Bologna e componente del Comitato scientifico per la revisione della spesa pubblica presso il Mef. È stato presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e precedentemente componente del Consiglio direttivo dell'Ufficio parlamentare di bilancio.*

