amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico
Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale
Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale
Valerio Sarcone.

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il ruolo delle Zone Economiche Speciali nell'era del coordinamento fiscale internazionale

di Salvatore Villani

(Ricercatore presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II)

Sommario

1. Introduzione. – 1.1. Le nuove dimensioni del conflitto economico tra Stati. – 1.2. La proliferazione delle ZES e il mutamento della funzione economica dei dazi. – 1.3. La riforma del sistema fiscale internazionale. – 1.4. Obiettivi e struttura dell'articolo. – 2. Gli obiettivi perequativi e la struttura tricefala della GMT. – 3. Il quadro nazionale italiano di contrasto all'erosione della base imponibile (BEPS) e alla pianificazione fiscale aggressiva. – 4. Le questioni relative all'attuazione delle regole della GMT sui regimi territoriali agevolati. – 4.1. Complessità tecnica delle regole GloBE, oneri di compliance e metamorfosi dinamica del diritto tributario internazionale. – 4.2. Meccanismi di coordinamento tra Pillar Two e tutele fiscali per le ZES: profili generali. – 5. Lo stallo del coordinamento internazionale e la ridefinizione della sovranità agevolativa nell'Unione Europea e in Italia. – 5.1. La frammentazione dei regimi speciali territoriali e il destino della sovranità agevolativa europea. – 5.2. Il dibattito in sede comunitaria: i limiti degli aiuti di Stato e la tenuta delle deroghe per finalità di coesione territoriale. – 5.3. Le ripercussioni sul modello attrattivo italiano: la ZES Unica del Mezzogiorno e la gestione del conflitto fra GMT e discipline CFC. – 6. Conclusioni e proposte *de iure condendo*. – 7. Riferimenti bibliografici.

Abstract

The article examines the evolution of international tax law and the effects of the multilateral governance stalemate – marked by the 2026 geopolitical compromise between the United States and the *Inclusive Framework* – on the tax sovereignty and incentive powers of States. The study raises critical questions regarding the capacity of Special Economic Zones (SEZs) to serve as strategic fiscal and customs levers in the face of the automatic mechanisms of the *Global Minimum Tax* (GMT), which risk rendering territorial regimes of privilege ineffective. From a methodological standpoint, the paper adopts a critical approach aimed at testing the resilience of global coordination systems (*GloBE rules*) against the complexities of domestic law, such as the conflict with *Controlled Foreign Corporation* (CFC) legislation (Article 167 of TUIR), and EU law, with reference to state aid constraints and fundamental freedoms. In the final part, the essay offers concrete answers and solutions for re-engineering incentives, proposing an "EU Territorial Cohesion *Safe Harbour*" and the legal reinforcement of the tax credit for the single Southern SEZ as a Qualified Refundable Tax Credit.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

1. Introduzione.

Il panorama economico globale contemporaneo attraversa una fase di profonda riconfigurazione, governata dalla crisi dei tradizionali assetti multilaterali e dalla ricerca di un difficile equilibrio tra la sovranità geopolitica e il potere fiscale degli Stati[1]. Le spinte alla regionalizzazione dei mercati e la necessità di proteggere le catene del valore strategiche hanno progressivamente superato i vecchi paradigmi della globalizzazione deregolamentata, imponendo un ripensamento radicale degli strumenti di politica industriale. In questa transizione, le Zone Economiche Speciali (ZES) si trovano al centro di una metamorfosi concettuale ed operativa senza precedenti: nate come isole di deregolamentazione e parzialità fiscale destinate ad attrarre capitali esteri[2], esse devono oggi ridefinire la propria identità e la propria efficacia all'interno di un contesto internazionale dominato da rigide spinte all'armonizzazione e al contrasto della pianificazione fiscale aggressiva. Comprendere il ruolo delle ZES in questa nuova era richiede un'indagine interdisciplinare capace di legare i mutamenti delle relazioni internazionali alle riforme tributarie globali, evidenziando le frizioni tra le politiche di coesione territoriale e i nuovi *standard* di tassazione societaria.

Per decodificare questa evoluzione, l'analisi deve muovere necessariamente dalla ridefinizione delle geometrie internazionali, dove le nuove dimensioni del conflitto tra Stati non si manifestano più esclusivamente attraverso i canali diplomatici o militari tradizionali, ma si estendono stabilmente all'arena economica, tecnologica e normativa. In questa rinnovata dialettica tra blocchi geopolitici contrapposti, la sovranità non si misura più soltanto sulla base dei confini territoriali, bensì sulla capacità di esercitare un'influenza giuridica transnazionale e di difendere la propria base imponibile. La competizione per l'attrazione degli investimenti ad alta tecnologia e la sicurezza delle filiere produttive si scontrano con la necessità di regolamentare i flussi finanziari globali, trasformando il diritto tributario e doganale in veri e propri strumenti di posizionamento strategico nello scacchiere mondiale.

Questa spinta alla riconfigurazione si traduce, sul piano geografico e doganale, in una vera e propria proliferazione delle ZES e in un contestuale mutamento della funzione economica dei dazi. Se un tempo le barriere tariffarie rispondevano a una logica meramente protettiva o fiscale, oggi esse operano come flessibili leve di

[1] Sul declino del multilateralismo classico e la riaffermazione della sovranità economica statale in chiave conflittuale, cfr. J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, trad. it., Torino, 2018, pp. 45 ss.; D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, trad. it., Roma-Bari, 2011, p. 112, il quale evidenzia il "trilemma politico" dell'economia globale tra sovranità nazionale, democrazia ed integrazione globale.

[2] Per un inquadramento storico-giuridico delle Zone Economiche Speciali come strumenti derogatori della sovranità territoriale, cfr. F. FARINELLI, *Zone Economiche Speciali ed enclavi territoriali: profili di geografia economica e regolazione giuridica*, in «Rivista Geografica Italiana», vol. 126, n. 2, 2019, pp. 145-162; nonché, per una prospettiva di diritto internazionale, T. FARER, *The Role of Special Economic Zones in International Economic Law*, in «Journal of International Economic Law,» vol. 23, n. 3, 2020, pp. 605 ss..

negoziazione e di incentivo politico, funzionali a riorganizzare i flussi commerciali secondo i principi del *near-shoring* e del *friend-shoring*[3]. In questo scenario, le ZES non rappresentano più semplici enclavi volte a sfruttare incentivi fiscali e differenziali di costo del lavoro, ma si convertono in *hub* logistici e industriali protetti, deputati a garantire la resilienza delle catene di approvvigionamento nazionali all'interno di un sistema di scambi internazionali sempre più frammentato e conflittuale[4].

È proprio in questo contesto di frammentazione che si inserisce la riforma del sistema fiscale internazionale, guidata dal progetto di tassazione minima globale promosso in sede sovranazionale per porre fine alla concorrenza fiscale al ribasso. L'introduzione di regole standardizzate per il calcolo dell'aliquota effettiva globale si pone come un fattore di profonda perturbazione per l'architettura tradizionale delle ZES, la cui capacità attrattiva si è storicamente fondata proprio sulla concessione di ampie esenzioni e crediti d'imposta. Il coordinamento tra i nuovi meccanismi di prelievo minimo e i regimi antielusivi interni dei singoli Stati rischia di neutralizzare i benefici fiscali localizzati, aprendo un complesso dibattito sulla legittimità degli incentivi territoriali e sulla loro compatibilità con le regole della concorrenza, in particolare all'interno dell'Unione Europea[5].

Alla luce di tali premesse, emergono con chiarezza gli obiettivi e la struttura dell'articolo, volto ad offrire una lettura sistematica delle tensioni che corrono tra le esigenze di sviluppo locale e i vincoli della *governance* tributaria transnazionale. Il presente contributo si propone di verificare se, e a quali condizioni, lo strumento della Zona Economica Speciale possa conservare la propria funzione di stimolo alla coesione economico-sociale in un mercato globale normativamente standardizzato. Attraverso l'esame comparato delle prassi sovranazionali e l'analisi specifica del caso italiano, lo studio intende delineare le traiettorie evolutive necessarie a salvaguardare l'autonomia agevolativa degli Stati membri, coniugando la legalità fiscale internazionale con il diritto fondamentale allo sviluppo delle aree territoriali svantaggiate.

---

[3] Sulla ricalibratura geopolitica degli scambi commerciali e sull'utilizzo dei dazi e delle ZES come tutele di *friend-shoring*, si rinvia a J. YELLEN, *Speech on Global Economic Architecture*, Atlantic Council, 13 April 2022. Cfr. anche R. BALDWIN, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge (Mass.), 2016, p. 210, in ordine alla frammentazione della catena del valore globale.

[4] Sull'evoluzione delle ZES da semplici aree di sgravio fiscale ad infrastrutture complesse di stabilità logistica e industriale, v. FIAS (World Bank Group), *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for SEZ Development*, Washington D.C., 2008, p. 34; nonché OECD, *Special Economic Zones and Global Value Chains: Alignment or Misalignment?*, Paris, 2021, p. 12.

[5] In merito all'impatto dirompente delle regole OCSE Pillar Two sui tradizionali regimi di esenzione fiscale (*tax holidays*) tipici delle aree economiche speciali, si veda l'ampia disamina di A. PISTONE, *The Global Minimum Tax and the Future of Tax Incentives in Developing and Emerging Economies*, in «World Tax Journal», vol. 14, n. 4, 2022, pp. 511-538; e W. SCHÖN, *The Two-Pillar Architecture and International Economic Law*, in Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Paper, n. 22, 2022.

1.1. *Le nuove dimensioni del conflitto economico tra Stati.*

Già nel corso del XX secolo il conflitto tra Stati ha iniziato a trasformarsi, superando la tradizionale concezione di scontro basato esclusivamente sull'influenza politica o sulla superiorità militare. Esso si è spostato verso nuove dimensioni belliche, più "silenziose", ibride, e complesse, come il controllo di risorse e tecnologie strategiche[6], l'utilizzo di *internet* e dei *social media* a fini di manipolazione psicologica delle masse e le politiche fiscali[7]. Queste ultime, in particolare, sono diventate, gradualmente, una delle leve strategiche principali nella competizione tra Stati, impegnati nella pratica di ridurre i tributi per attrarre capitali, investimenti ed imprese.[8]

Si tratta di un fenomeno che ha acquistato crescente importanza, a partire soprattutto dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso[9], assumendo una pluralità di forme, dalla semplice riduzione delle aliquote fiscali, che può spingersi fino all'azzeramento del debito d'imposta (esenzione totale), alla manipolazione della base imponibile, che può consentire notevoli risparmi d'imposta e si presta, ancor meglio delle aliquote, ad un uso selettivo e strategico, alla definizione di regimi fiscali agevolati, circoscritti ai soli soggetti non residenti (*ring-fenced*), oppure concessi esclusivamente alle attività

[6] Per approfondimenti sul conflitto per il controllo di risorse e tecnologie strategiche, si veda V. AMATO, *Geopolitica dell'energia. Attori, strategie e scenari in un'epoca di transizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026. Con specifico riferimento alla competizione per il monopolio tecnologico e la catena del valore dei semiconduttori, cfr. anche C. MILLER, *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*, New York, Scribner, 2022. Per il legame tra sicurezza mineraria e transizione ecologica, si rinvia invece a G. PITRON, *La guerra dei metalli rari. Il lato oscuro della transizione energetica e digitale*, Milano, LUISS University Press, 2019.

[7] Per approfondimenti al riguardo, v. L. BONANATE, *Il futuro della guerra e le guerre del futuro*, in XXI Secolo, Enciclopedia Giuridica Treccani, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2009; F. MINI, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Einaudi, Torino, 2003; G. ROMEO e F. MINI, *Guerre ibride. I nuovi volti del conflitto*, Diana, Isernia, 2021; ed infine P.P. PORTINARO, *Il ritorno della guerra nel nuovo disordine globale*, «Rivista Italiana di Filosofia Politica» n. 6/2024, pp. 11-25;

[8] Per gli Stati membri dell'Unione Europea, questo quadro già di per sé estremamente instabile e complesso si complica ulteriormente a causa dell'articolazione su più piani dei centri decisionali. Sul tema, v. già in generale G. TRUPIANO, *International Tax Competition and European Union. Proposal for Tax Coordination*, in M. BORDIGNON e D. DA EMPOLI (a cura di), *Concorrenza fiscale in un'economica internazionale integrata*, FrancoAngeli, Milano, 1999, pp. 170-206; R. LUPI, *Concorrenza tra ordinamenti, comunità europee e prelievo tributario*, «Rassegna Tributaria», 5, 2004, pp. 989-1032; G. MELIS-A. PERSIANI, *Trattato di Lisbona e sistemi fiscali*, «Diritto e Pratica Tributaria», 2, 2013, pp. 267-334; più in particolare, sul processo di adeguamento dell'ordinamento italiano alle norme OCSE e UE di contrasto all'elusione fiscale internazionale, v. F. AMATUCCI, *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'Ocse e dell'UE in materia di lotta alla pianificazione fiscale aggressiva*, «Rivista Trimestrale di Diritto Tributario», 1, 2015, pp. 3-26; sul fenomeno della competizione fiscale tra gli Stati dell'Unione, v. invece F. GALLO, *L'Europa sociale e l'Europa fiscale dopo il Trattato di Lisbona*, «Diritto e Pratica Tributaria», 5, 2016, pp. 1789-1805 e L. SALVINI, *I regimi fiscali e la concorrenza tra imprese*, «Giurisprudenza Commerciale», 2, 2016, pp. 130-145; ed, infine, sui limiti della *governance* economica europea ed i rischi conseguenti di strumentalizzazione delle libertà fondamentali, v. A. CONTRINO, *La concorrenza fiscale tra gli Stati nel contesto della governance economica europea*, «Rivista di Diritto Tributario», pp. 1-6.

[9] Per una descrizione delle fasi iniziali di questo processo graduale di accrescimento dell'importanza della dimensione internazionale della politica fiscale, vedasi V. TANZI, *Globalization, Tax Competition by the Future of Tax Systems*, in V. UCKMAR (a cura di), *Corso di Diritto tributario internazionale*, Cedam, Padova, 2002, pp. 21-55 e, dello stesso autore, *Globalizzazione e sistemi fiscali*, Banca Etruria/Studi e Ricerche, Graficalito, Calenzano, 2002.

economiche che si insediano all'interno di alcune aree territoriali specifiche (zone economiche speciali e zone franche). In tal modo, i governi riescono oggi a minimizzare la perdita di gettito, mantenendo il costo delle misure fiscali di favore entro limiti predefiniti[10].

Nel perseguimento di una maggiore competitività, i governi offrono così un'ampia gamma di benefici, che rappresentano, per le imprese che operano in più paesi, un'opportunità ideale per massimizzare i profitti, ridurre i costi operativi e migliorare il ritorno sugli investimenti, in particolare in un contesto globale, caratterizzato da un'elevata mobilità dei capitali e dell'attività economica. In molti casi, tuttavia, l'onere da sostenere per garantire tali benefici non ricade sulle imprese beneficiarie, bensì sullo Stato in cui si svolgono di fatto le attività economiche (cd. "Stato della fonte"), il quale si trova a sostenerne i costi (fornendo infrastrutture, forza lavoro e servizi pubblici) senza ricevere nulla in cambio, neppure un gettito fiscale proporzionato[11]. In questi casi, la promozione della crescita economica e degli investimenti si trasforma in un'arma a doppio taglio, che può nel breve termine generare guadagni, ma indebolisce evidentemente la sovranità fiscale degli Stati, intesa come il potere supremo, esclusivo e indipendente di istituire, regolare e riscuotere tributi, nonché di gestire il proprio bilancio per finanziare la spesa pubblica e le funzioni statali, senza subire interferenze esterne[12].

1.2. *La proliferazione delle ZES e il mutamento della funzione economica dei dazi.*

[10] Cfr., sul punto, V. CERIANI, *Competitività dei sistemi fiscali*, in *XXI Secolo, Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2009.

[11] Lo Stato che concede gli incentivi potrebbe infatti scoprire, nel medio-lungo termine, che l'erosione delle basi imponibili ed il silenzioso e progressivo logoramento dei conti pubblici hanno reso le sue entrate insufficienti a finanziare i servizi essenziali. Sulle distorsioni prodotte da un eccessivo ricorso agli incentivi fiscali per stimolare gli investimenti in un mercato integrato come l'Unione Europea, cfr. P. GUGLER, *Incentives in the European Union*, in A.T. TAVARES-LEHMANN, P. TOLEDANO, L. JOHNSON e L. SACHS (a cura di), *Rethinking investment incentives: Trends and policy options*, Columbia University Press, New York, 2016, pp. 94-121; e, più di recente, J.H. HECKEMEYER, K. NICOLAY, C. SPENGEL, D. STEINBRENNER e S. WICKEL, *Tax Incentives and Investments in the EU: Best Practices and Ways to Stimulate Private Investments and Prevent Harmful Tax Practices*, studio svolto su incarico della Sottocommissione per le questioni fiscali (FISC Subcommittee) del Parlamento europeo, Lussemburgo, 2025.

[12] Sulla definizione del concetto di sovranità fiscale nazionale, sulla sua evoluzione nel tempo, e sui limiti e vincoli che ne condizionano l'esercizio, v. F AMATUCCI, *La sovranità fiscale nazionale. Tra erosione e consolidamento*, Giappichelli, Torino, 2022. Sulla necessità di concepire un'accezione "elastica" del concetto di sovranità tributaria degli Stati all'interno dell'Unione Europea, v. A. PERRONE, *Sovranità tributaria, territorialità dell'imposizione e mercato globale: una sfida ancora aperta*, in V. MASTROIACOVO (a cura di), *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, Pacini, Pisa, 2019, pp. 99-133. Per una definizione del concetto nel quadro normativo comunitario, v. invece S. DOUMA, *Optimization of Tax Sovereignty and Free Movement*, Online Books IBFD, IBFD, Amsterdam, 2011, p. 32 e ss.; E. TRAVERSA e A. PIRLOT, *Tax Sovereignty and Territoriality under Siege: How Far Should the EU Freedoms of Movement Impact the Territorial Allocation of Taxing Powers between Member States*, in C. BROKELIND (a cura di), *Principles of Law: Function, Status and Impact in EU Tax Law. Proceedings of the 2013 GREIT Conference*, Online Books IBFD, IBFD, Amsterdam, 2014, pp. 125-151.

Nel tentativo di trovare un equilibrio tra l'attrazione di investimenti esteri e la preservazione dell'integrità del sistema fiscale generale, molti Stati hanno istituito, già nel corso del XX secolo, zone economiche regolate da norme eccezionali, diverse da quelle applicate all'economia nazionale in senso più ampio[13]. Hanno previsto, cioè, regimi fiscali di favore (come la riduzione dell'imposta sul reddito), procedure amministrative semplificate, quadri normativi più flessibili ed incentivi aggiuntivi, consistenti nella sospensione dal pagamento dei diritti doganali (dazi ed IVA all'importazione), nella riduzione dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per un determinato periodo di tempo e in interventi infrastrutturali mirati. Un approccio, questo, che appare senza dubbio attraente, consentendo agli Stati di attrarre investimenti senza estendere i privilegi fiscali all'intera economia e senza mettere a repentaglio le entrate pubbliche.

L'elezione di Donald Trump, nel 2016, ha poi segnato per gli USA una netta rottura con la politica commerciale precedente e ha ridefinito la funzione economica dei dazi[14]. Le tariffe, in modo particolare, non sono più viste principalmente come uno strumento di protezione economica, adoperato per stabilizzare e rafforzare le industrie nazionali, o come una mera fonte di entrate per il bilancio erariale. La loro funzione è radicalmente mutata, essendo state trasformate in un mezzo geopolitico per fare pressione su altri paesi e forzare negoziati, o per raggiungere obiettivi strategici (ottenere concessioni in ambiti specifici, come quelli della tecnologia, della difesa, dell'energia o dell'ambiente, oppure colpire settori strategici di nazioni rivali)[15]. Tale ridefinizione è stata radicale e di vasta portata, facendo emergere – nel contesto attuale di incertezza determinato dal nuovo corso della politica commerciale

[13] L'esplosione del fenomeno si è avuta, in particolare, tra gli anni Sessanta ed Ottanta del secolo scorso con la diffusione, in alcuni paesi, di strategie di sviluppo industriale orientate all'esportazione (specialmente in Asia) e con la crescente dipendenza dei produttori globali dalla produzione *offshore*. L'accelerazione della produzione internazionale, verificatasi alla fine degli anni Novanta e Duemila, e la rapida crescita delle catene del valore globali (GVC) hanno poi determinato la nascita di numerose nuove ZES in molti altri paesi. Per ulteriori approfondimenti sul tema delle origini e della diffusione delle ZES nel corso del XX e del XXI secolo, v. comunque C. BAISSAC, *Brief history of SEZs and overview of policy debates*, in T. FAROLE (a cura di), *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, The World Bank, Washington, DC (USA), 2011, pp. 23-60 e, più recentemente, S. VILLANI, *Porti franchi e ZES: dai vantaggi spesso mitizzati ai gravi rischi di evasione fiscale*, «Diritto e Processo Tributario», vol. IX, 2, 2023, pp. 247-304.

[14] Sulla funzione economica dei dazi doganali, v. P. BELLANTE, *I dazi come strumento di politica economica: natura, funzioni e classificazioni*, «GeoTrade: rivista di geopolitica e commercio estero», 11, 2024, pp. 90-92. Per approfondimenti sulla natura giuridica dell'obbligazione tributaria daziaria e sulla distinzione tra la nozione di dazio doganale e quelle affini dei diritti di confine e delle tasse di effetto equivalente, v. invece S. ARMELLA, *I dazi doganali*, in *Corso di Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. UCKMAR, Cedam, Padova, 2002, pp. 1050-1095; ID., *Note sulla nozione di dazio doganale nella disciplina interna e internazionale (nota a Corte di giustizia UE, sez., V, cause riunite C-441/98 e C-442/98/2000 e Cass., sez. trib., n. 9155/2000)*, «Rivista di diritto tributario», 2001, pp. 2 e ss.; A. TROPEA, *La natura del dazio doganale*, Giappichelli, Torino, 2025.

[15] Su come i dazi doganali si sono evoluti da semplici barriere protezionistiche a potenti leve di pressione geopolitica, utilizzati dalle grandi potenze per colpire settori strategici di paesi rivali, per ottenere vantaggi commerciali e per imporre la propria influenza su questioni internazionali, v. recentemente Z. POGGI, *Il dazio come leva geopolitica?*, «GeoTrade: rivista di geopolitica e commercio estero», 11, 2024, pp. 4-5.

degli Stati Uniti – un nuovo importante aspetto che rende le zone economiche speciali (ZES) ancora più attraenti: il loro ruolo strategico nel mitigare l'impatto dei dazi e nel facilitare il *nearshoring*.

Le aziende insediate nelle ZES possono infatti notoriamente beneficiare di sospensioni e/o di esenzioni dai dazi doganali su materie prime e componenti importati, trasformandoli in prodotti finiti per l'esportazione verso gli USA. Ciò riduce significativamente i costi di produzione, che altrimenti subirebbero la morsa tariffaria[16].

Con la ristrutturazione delle catene di approvvigionamento, le ZES posizionate in aree geografiche amiche o logisticamente vicine agli USA (o all'Europa, nel caso delle ZES italiane/europee) diventano anche *hub* ideali per ridurre la dipendenza da fornitori lontani (es. Cina) ed abbreviare le *supply chain*, rispondendo alla necessità delle imprese di godere di una maggiore sicurezza operativa[17].

Nella pratica, tuttavia, la reale natura delle ZES è molto variegata e complessa. Analisi internazionali mostrano come, in molti casi, questi strumenti possano trasformarsi in "elefanti bianchi" – progetti costosi e poco produttivi – o in semplici centri di concentrazione dei profitti, piuttosto che in motori di sviluppo industriale[18]. Le multinazionali registrano, infatti, i propri profitti all'interno di queste zone per beneficiare di un trattamento fiscale favorevole, mentre la maggior parte delle operazioni effettive, come la produzione o la fornitura di servizi, avviene altrove,

[16] Per una ricostruzione sistematica di come i regimi di sospensione d'imposta e le *enclave* esenti all'interno delle ZES possano agire da strumenti di pianificazione doganale contro le barriere tariffarie e i dazi punitivi, si veda S. ARMELLA, *Diritto doganale*, Milano, EGEA, 2024; l'Autrice si sofferma, in particolare, sull'evoluzione delle Zone Franche quali istituti volti a garantire la *compliance* e la continuità delle catene di approvvigionamento aziendali a fronte dell'instabilità geoeconomica globale.

In ordine alla natura delle ZES quali deroghe spaziali al principio della territorialità del tributo e sulla legittimità della fiscalità doganale di vantaggio, si rinvia invece a G. RIVETTI, *Le zone economiche speciali tra ipertrofia normativa e aspettative di sviluppo economico*, in «Rivista Telematica di Diritto Tributario», n. 2/2021.

[17] Il mutamento della funzione economica dei dazi sta trasformando dunque le ZES in *hub* strategici per la regionalizzazione delle catene di fornitura (*friend-shoring*), dove le aziende delocalizzano o rilocalizzano le produzioni in paesi geograficamente o politicamente vicini per aggirare i dazi. Di fronte all'aumento delle tariffe doganali statunitensi e alla conseguente imprevedibilità degli scambi globali, le imprese stanno così abbandonando la ricerca dell'efficienza a breve termine (approccio *Just-in-Time*, JIT) in favore della resilienza, privilegiando una strategia di gestione della logistica e della produzione basata sulla creazione di scorte di sicurezza e sulla prossimità dei fornitori, con l'obiettivo di garantire la continuità operativa in caso di imprevisti (approccio *Just-in-Case*, JIC). Per ulteriori approfondimenti al riguardo, cfr. S. ROBBIANO, *The Geopolitical Reconfiguration of Global Supply Chains: Tariffs, Sanctions, and the Rise of Friend-Shoring*, «International Economics», 2025, pp. 1-25.

[18] In altri termini, in assenza di rigide misure di salvaguardia, c'è il rischio che le ZES diventino soltanto strumenti indiretti per lo spostamento dei profitti, piuttosto che strumenti sostenibili di sviluppo economico globale. Sui meccanismi giuridici attraverso i quali i porti franchi e le ZES si sono "adattati" a certe dinamiche, legislative e di mercato, trasformandosi gradualmente in una nuova forma di paradiso fiscale (o, se si preferisce, di società *offshore*), v. ancora S. VILLANI, *Porti franchi e ZES: dai vantaggi spesso mitizzati ai gravi rischi di evasione fiscale*, op. cit., pp. 247-304.

ISSN 2036-7821

all'interno dello stesso Paese o all'estero. Ciò crea un'evidente discrepanza tra il luogo in cui viene generato il valore economico e quello in cui i profitti vengono dichiarati e tassati.

Tale disconnessione, com'è facile immaginare, ha implicazioni più profonde sull'equità e sull'efficienza del sistema economico globale. In tali casi, infatti, le ZES diventano di fatto "isole fiscali" all'interno di un singolo Stato, dove regole diverse si applicano ad un gruppo limitato di imprese e a discapito degli altri contribuenti. Tale modello amplia, inoltre, il divario tra le imprese che operano all'interno di queste zone e quelle esterne soggette al regime fiscale generale, creando distorsioni della concorrenza e minando i principi di uguaglianza e di capacità contributiva[19].

1.3. *La riforma del sistema fiscale internazionale.*

Riconoscendo i crescenti rischi determinati da una sfrenata concorrenza fiscale e dalle strategie delle multinazionali, le organizzazioni internazionali, guidate dall'OCSE, hanno cercato di promuovere una profonda riforma del sistema fiscale internazionale per ripristinarne l'equilibrio e l'equità. Il progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) e l'accordo raggiunto nel 2021 in sede OCSE/G20 per l'adozione di un'imposta minima globale (*Global Minimum Tax*, GMT) sui profitti delle imprese multinazionali nell'ambito del cd. *Pillar Two* rappresentano, da questo punto di vista, un apprezzabile tentativo di colmare le lacune sfruttate da questi soggetti, garantendo che le imposte siano pagate nel luogo in cui il valore economico viene effettivamente creato, piuttosto che in quello in cui il suo trattamento fiscale è più vantaggioso. Il passaggio dal consenso teorico all'attuazione pratica ha messo in luce, tuttavia, profonde criticità.

Il panorama fiscale globale è tutt'altro che uniforme e i paesi affrontano queste riforme da posizioni molto diverse. Ciò che un paese in via di sviluppo considera, infatti, uno strumento necessario per proteggere le sue entrate limitate e per finanziare le sue esigenze di sviluppo può essere visto da un altro paese come una minaccia diretta al suo modello economico basato sull'attrattività fiscale e sui flussi di profitti transfrontalieri. Questa divergenza di interessi si traduce in un impegno disomogeneo, e spesso selettivo, nelle riforme internazionali. Conseguentemente, il sistema fiscale globale rimane vulnerabile e praticamente indifeso di fronte alla costante evoluzione delle scappatoie e delle tecniche di elusione fiscale: anche

[19] Si rischia, altresì, una corsa al ribasso degli *standard* lavorativi ed ambientali per il solo fine di attrarre investimenti, a discapito della sostenibilità a lungo termine. Su questa problematica, con riferimento specifico ad alcuni casi di studio, cfr. B.J. RICHARDSON, *Is east Asia industrializing too quickly-environmental regulation in its special economic zones*, «UCLA Pacific Basin Law Journal», Vol. 22, 1, 2004, pp. 150-244 e C. LEE, *Development of free economic zones and labor standards: a case study of free economic zones in Korea*, ILR Working Papers, Cornell University, School of Industrial and Labor Relations, 2005.

laddove le norme internazionali vengono formalmente approvate, alcuni Stati introducono infatti eccezioni o progettano incentivi che vanificano le riforme, senza violarle apertamente.

Così è avvenuto, ad esempio, in seguito all'approvazione dell'Accordo Fiscale Globale sulla GMT: l'amministrazione statunitense, a fine 2024, ha formalmente ritirato il suo sostegno all'iniziativa, definendola un atto contrario alla sua sovranità fiscale, e ha poi raggiunto, nel gennaio del 2026, un nuovo accordo con la coalizione dei 147 Paesi dell'*Inclusive Framework* dell'OCSE/G20, che ha previsto un regime di esenzione specifico per le multinazionali statunitensi dalle regole principali della Global Minimum Tax[20]. L'Unione Europea ha dovuto così rinunciare ad applicare le tasse punitive sulle filiali americane per salvare l'architettura generale della GMT. L'intesa siglata nel 2026 potrebbe tuttavia portare altri paesi a rivendicare trattamenti analoghi, rendendo la "tassa minima globale" meno universale di quanto originariamente pianificato.

1.4. *Obiettivi e struttura dell'articolo.*

Il presente contributo analizza l'evoluzione del diritto tributario internazionale e le sue profonde ripercussioni sulla sovranità agevolativa degli Stati, verificando se lo strumento della Zona Economica Speciale possa ancora operare come flessibile leva di politica fiscale e doganale strategica. L'indagine pone precisi interrogativi su come lo stallo della *governance* multilaterale registrato all'inizio del 2026 abbia trasformato la concorrenza tra ordinamenti in una dinamica asimmetrica e complessa, costringendo ad un radicale ripensamento dell'autonomia impositiva nazionale e dei vincoli comunitari.

Sotto il profilo metodologico, lo studio adotta un approccio critico e problematico, finalizzato a saggiare la reale tenuta dei meccanismi di coordinamento globale di fronte a nodi giuridici complessi, cui si cercherà di fornire, nella parte conclusiva del saggio, risposte sistematiche e soluzioni applicative. In questo scenario, l'articolo si propone di offrire alcuni spunti di riflessione sulle conseguenze immediate di questi avvenimenti e sulle questioni che essi lasciano aperte. In particolare, si mostrerà come il compromesso raggiunto dagli USA influenza fortemente le politiche di incentivazione fiscale degli Stati, specialmente quelle praticate mediante l'istituzione di zone economiche speciali, ed apre nuovi fronti di trattativa, non riducendo la concorrenza fiscale, ma trasformandola profondamente, rendendola più subdola e complessa rispetto al passato, per certi versi anche più aggressiva.

[20] Per un'analisi critica dello stallo internazionale del 2026 e delle concessioni accordate all'amministrazione statunitense nell'ambito dell'*Inclusive Framework*, si rinvia a J. DE GOEDE, *The Truncated Universality of Pillar Two: Geopolitical Compromises and the Future of GloBE*, in «International Tax Studies», n. 2, 2026.

La disamina si apre, nel secondo paragrafo, con la ricostruzione tecnica dell'impianto tricefalo della *Global Minimum Tax* (QDMTT, IIR e UTPR), sollevando dubbi sui reali effetti economici della ripartizione della potestà impositiva e sui meccanismi di *push-down* contabile. Il terzo paragrafo analizza il recepimento della disciplina *GloBE* nell'ordinamento nazionale ad opera del Decreto Legislativo n. 209/2023, mettendone in discussione il coordinamento con le tutele del *Safe Harbour* e con le agevolazioni per la ZES Unica del Mezzogiorno. Il quarto paragrafo affronta i principali nodi ermeneutici di diritto interno, interrogandosi sul conflitto strutturale tra la priorità alla fonte del *Pillar Two* e il regime per trasparenza delle società controllate estere (articolo 167 del TUIR), nonché sull'ipertrofia degli oneri di *compliance* legati alla determinazione del *Net GloBE Income*. Il quinto paragrafo sposta l'indagine sul piano del diritto eurounitario, esaminando la compatibilità della Direttiva n. 2523/2022 con le libertà fondamentali e ponendo in questione la tenuta delle deroghe per la coesione territoriale rispetto al rigido regime degli aiuti di Stato. Infine, il sesto paragrafo offre una risposta strutturata a tali interrogativi formulando soluzioni *de iure condendo* per una reingegnerizzazione tecnica degli incentivi. Vengono prospettati l'istituzione di un "*Safe Harbour* europeo della Coesione Territoriale", la formale blindatura del credito d'imposta meridionale come QRTC, la semplificazione tramite *Country-by-Country Reporting* e l'introduzione di una presunzione assoluta di insediamento reale ai fini CFC.

2. *Gli obiettivi perequativi e la struttura tricefala della GMT.*

La Global Minimum Tax (o "imposta minima globale") è una misura fiscale internazionale promossa dall'OCSE e sostenuta dal G20, che impone l'applicazione di un'aliquota minima del 15% sulle grandi multinazionali (ricavi > 750 milioni di euro) a partire dal 2024, con l'obiettivo di contrastare l'elusione fiscale (BEPS) e il trasferimento dei profitti verso i cc.dd. "paradisi fiscali" (le giurisdizioni o i paesi che presentano regimi fiscali estremamente vantaggiosi, un elevato segreto bancario ed una scarsa cooperazione nello scambio di informazioni).

Tale misura intende garantire una maggiore equità nel sistema fiscale internazionale, riequilibrando i carichi fiscali tra le giurisdizioni e ponendo fine alla "corsa al ribasso" (*race to the bottom*) delle aliquote d'imposta sulle società. Il principio su cui si basa è molto semplice: se un'azienda, al fine di ottimizzare il carico fiscale complessivo e di ridurre i costi operativi, decide di localizzare parte della sua attività e/o dei suoi beni in paesi o giurisdizioni a fiscalità agevolata, sarà comunque assoggettata ad una forma di tassazione minima integrativa (un'imposta globale sui redditi con aliquota del 15%), applicata nel luogo in cui effettivamente genera valore o realizza i suoi ricavi.

Per descrivere il predetto meccanismo di tassazione integrativa – definito dalle regole GloBE (*Global Anti-Base Erosion*) del *Pillar Two* (recepite nell'UE con la direttiva 2022/2523 e in Italia con il D.Lgs. 209/2023) – si potrebbe utilizzare una metafora. Quasi come fosse un mostro a tre teste posto a tutela del gettito fiscale degli Stati, il sistema GMT è composto da tre meccanismi principali di prelievo:

1) l'imposta minima integrativa interna qualificata (o *Qualifyied Domestic Minimum Top-up Tax*, QDMTT), che consente allo Stato in cui viene prodotto il reddito (giurisdizione locale) di tassare le società del gruppo che operano sul suo territorio, qualora la loro aliquota effettiva sia inferiore al 15%; in tal caso, la giurisdizione locale è autorizzata ad applicare un'imposta minima integrativa, prima che venga prelevata altrove;

2) la "regola dell'inclusione del reddito" (o *Income Inclusion Rule*, IIR), che stabilisce l'inclusione dei profitti esteri non rimpatriati delle imprese multinazionali nel calcolo del reddito imponibile della società madre (la controllante capogruppo, o *Ultimate Parent Entity*, UPE) e prevede l'applicazione di un'imposta integrativa sui profitti conseguiti in ciascun paese nella misura in cui questi siano stati tassati con un'aliquota effettiva inferiore al 15% (approccio *country-by-country*);

3) la "regola sui profitti sottotassati" (o *Undertaxed Profits Rule*, UTPR), che opera come meccanismo di "riserva", o *backstop*, della IIR e si attiva quando l'imposta integrativa non sia stata riscossa né dai paesi fonte né dai paesi di residenza delle imprese multinazionali; in questo modo, se una filiale di un gruppo in un paese estero è tassata al di sotto del 15% e la capogruppo non applica l'IIR, la UTPR consente ad altri paesi, dove il gruppo è presente (come l'Italia), di aumentare le tasse su quelle filiali o entità, solitamente attraverso la negazione della deducibilità di costi oppure con un aggiustamento fiscale equivalente.

L'architettura degli incentivi su cui si basa il predetto sistema ruota tutta intorno alla QDMTT, l'imposta minima nazionale qualificata che i paesi a fiscalità privilegiata dovrebbero essere spinti ad istituire e ad applicare per primi, allo scopo di evitare che le entrate fiscali siano riscosse dai paesi di residenza della società madre (tramite IIR) o da altri paesi (tramite UTPR)[21]. L'applicazione della QDMTT determina,

[21] Diversi studi recenti hanno preso in considerazione gli effetti economici dell'architettura degli incentivi legati alla GMT. In particolare, per una analisi dei meccanismi attraverso i quali l'imposta minima globale influenza le politiche fiscali e il benessere nei paesi che non sono paradisi fiscali, limitando gli incentivi delle multinazionali al trasferimento degli utili, v. N. JOHANNESEN, *The global minimum tax*, «Journal of Public Economics», vol. 212, 2022, 104709 e A. FERRARI, S. LAFFITTE, M. PARENTI e F. TOUBAL, *Profit-shifting Frictions and the Geography of Multinational Activity*, CEPII Working Paper n. 15, 2023. Per la valutazione dell'impatto economico della GMT sugli investimenti, v. invece OCSE, *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, Parigi, 2020; M. KEEN, L. LIU e H. PALLAN, *International Tax Spillovers and Tangible Investment, with Implications for the Global Minimum Tax*, IMF Working Paper n. 159, 2023 e K. BILICKA, M. DEVEREUX e I. GÜÇERI, *Tax-Avoidance*

pertanto, una ripartizione delle entrate che rispetta in via primaria il principio della tassazione alla fonte[22] e consente, per un effetto congiunto con la *Substance-based Income Exclusion* (SBIE)[23], di salvaguardare le politiche fiscali nazionali di attrazione degli investimenti materiali, legati fisicamente al territorio. L'adozione diffusa della QDMTT, supportata dall'applicazione dell'IIR e dell'UTPR nei paesi ad alta aliquota, dovrebbe garantire – nelle intenzioni dell'OCSE e del G20 – la tanto auspicata neutralizzazione del *profit shifting*.

A quest'ultimo proposito, è bene ricordare che la tassazione minima sui grandi gruppi multinazionali costituisce solo una parte di un progetto molto più ampio, il cd. "progetto BEPS" (*Base Erosion and Profit Shifting*), teso a modificare radicalmente le regole del diritto tributario internazionale attraverso l'elaborazione di un nuovo criterio di redistribuzione degli utili imponibili (*Pillar One*) e la fissazione di livelli minimi di imposizione, per risolvere una volta per tutte il problema della concorrenza fiscale tra gli Stati e della conseguente corsa al ribasso delle aliquote delle imposte sui profitti, al fine di attrarre gli investimenti delle multinazionali nelle economie nazionali (*Pillar Two*).

Nello stesso contesto dell'iniziativa *BEPS*, l'OCSE-G20 ha anche elaborato un insieme di disposizioni aventi come fine ultimo il contrasto dell'erosione – a livello globale – della base imponibile delle imposte societarie (le cosiddette *Global Anti-Base Erosion*

Networks and the Push for a "Historic" Global Tax Reform, «Tax Policy and the Economy», Vol. 37, 2023, pp. 57-108; per una analisi degli effetti della GMT sulle politiche fiscali, e in particolare, sulla decisione dei paesi relative alle aliquote dei tributi nazionali, v. S. HEBOUS e M. KEEN, *Pareto-Improving Minimum Corporate Taxation*, WP/21/250, ottobre 2021 e OCSE, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, OECD, Parigi, 2022.

[22] La priorità concessa al principio della fonte trasforma quello della residenza (classico delle *CFC rules*) in un meccanismo di *backstop* (una clausola di chiusura o "rete di sicurezza" finale), che trova applicazione nel momento in cui né lo Stato della fonte né quello della controllante applicano il prelievo minimo.

Nel regime di imposta globale minima, come inizialmente configurato, era attribuita assoluta priorità al principio di residenza, applicato tramite la IIR, mentre si apriva solo qualche spazio al principio della fonte con la regola di supporto sui profitti sottotassati (la UTPR). L'effetto combinato delle due regole era quello di neutralizzare le pratiche di concorrenza fiscale dei paesi che adottavano politiche di agevolazione volte ad attrarre investimenti, facendosi carico del loro costo in termini di riduzione del gettito. Poteva accadere, tuttavia, che tali paesi, in virtù dell'applicazione della IIR e della UTPR, vedessero vanificato il beneficio fiscale concesso agli investitori, e di conseguenza anche il vantaggio acquisito in termini di nuovi insediamenti produttivi, senza poter recuperare la relativa perdita di gettito. Fu così che, durante l'ultima fase di discussione sul *Pillar Two*, si decise di evitare questo inconveniente, prevedendo la possibilità per le giurisdizioni a bassa imposizione di introdurre nel proprio ordinamento un'imposta integrativa interna qualificata (la QDMTT) e l'applicazione dell'IIR e della UTPR solo in via subordinata, nell'ipotesi in cui avanzasse – per incapienza della QDMTT – una quota di *top-up tax* da prelevare.

[23] Nell'ambito della *Global Minimum Tax* (*Pillar Two*) dell'OCSE, la SBIE è una clausola di salvaguardia che permette alle multinazionali di escludere una quota dei propri profitti dal calcolo della tassazione integrativa (*top-up tax*). L'esclusione si basa su una formula che calcola un rendimento figurativo di due fattori di produzione considerati poco mobili, vale a dire i costi del personale (*Payroll Carve-out*) e le attività materiali (*Tangible Asset Carve-out*). L'obiettivo della SBIE è, infatti, quello di ridurre l'imposizione fiscale sui profitti che superano una remunerazione normale delle attività materiali e del personale, tutelando le attività economiche reali.

Model Rules: da questo punto in poi, *GloBE Rules*). Tale insieme di disposizioni, approvate dagli Stati membri dell'OCSE il 14 dicembre 2021 (ed integrate da inevitabili successivi interventi chiarificatori), è stato convertito tempestivamente in diritto dell'Unione tramite la direttiva UE 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022 (d'ora in avanti, direttiva *GloBE*).

3. *Il quadro nazionale italiano di contrasto all'erosione della base imponibile (BEPS) e alla pianificazione fiscale aggressiva.*

L'evoluzione del quadro internazionale ed unionale in materia di misure di contrasto all'erosione delle basi imponibili e alle pratiche di pianificazione fiscale aggressiva dei gruppi multinazionali è stata tenuta in considerazione – e recepita – anche dal legislatore italiano, mediante il D.Lgs. 29 novembre 2018, n. 142 (pubblicato in GU n. 300 del 28 dicembre 2018), noto come *Decreto ATAD*, con cui il nostro paese ha recepito le direttive europee anti-elusione (ovverosia, la c.d. *ATAD 1 Directive* del 12/07/2016 n. 1164 e la *ATAD 2 Directive* del 29/05/2017 n. 952) e la *Legge delega per la riforma del sistema fiscale* (la legge n. 111 del 9 agosto 2023; d'ora in poi, LDRF)[24] con i correlati decreti legislativi di attuazione[25].

In particolare, l'implementazione della direttiva sulla tassazione minima globale è stata prevista dall'art. 3, comma 1, lettera *e)*, della legge delega, che include tra i principi e i criteri di delega anche l'introduzione dell'imposta minima domestica (cfr. punto 1 dell'art. 3, primo comma, lett. *e)*), e dagli artt. 13-21 del *Decreto legislativo di attuazione della riforma fiscale in materia di fiscalità internazionale* (il d.lgs. n. 209 del 27 dicembre 2023; d'ora in poi, Decreto FI)[26]. L'imposta minima nazionale è stata poi introdotta dall'art. 18 del decreto legislativo delegato e strutturata in modo tale da poter funzionare come una misura non soltanto qualificata (e cioè per essere detratta

[24] L'ambizioso progetto di riforma prospettato nella citata Legge Delega 111/2023 è stato oggetto fin da subito di ampi e ragionati commenti, contenuti in diverse opere collettanee. Tra queste, ve ne sono alcune di particolare interesse che meritano in questa sede di essere menzionate: A. TOMASSINI (a cura di), *Riforma fiscale*, Giuffrè, Milani, ottobre 2023; A. GIOVANNINI (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, Pacini Giuridica, Pisa, 2024.

[25] Per approfondimenti relativi agli aspetti internazionali ed europei della riforma fiscale italiana, previsti *in primis* dal d.lgs. 27 dicembre 2023, n. 209, cfr. P. PISTONE, *La nuova disciplina sulla residenza delle persone fisiche e delle persone giuridiche nel sistema di imposizione reddituale*, in «Diritto e pratica tributaria internazionale», 3, 2023, pp. 870 e ss., F. VISMARA e A. SAVORANA, *Prime considerazioni e spunti sulla nuova residenza fiscale delle società (in una prospettiva anche sovranazionale)*, «Rivista di Diritto Tributario», 9(1), 2024, pp. 1-26, A. PERSIANI, *La nozione di residenza fiscale delle società dopo il d. lgs. n. 209 del 2023*, «Giustizia Insieme», 2, 2025, pp. 249-267 e i vari studi contenuti nel fascicolo n. 2/2024 della rivista «Diritto e Pratica Tributaria Internazionale», dedicato specificamente alle tematiche suddette nel contesto dell'attuazione della LDRF.

[26] Il termine per il recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523 era fissato al 31 dicembre 2023, con entrata in vigore dal 1° gennaio 2024. Al febbraio 2026, quasi tutti gli Stati membri dell'Unione Europea ne hanno completato il recepimento, dopo una fase iniziale di ritardi che aveva portato la Commissione Europea ad avviare diverse procedure di infrazione dinanzi alla Corte di Giustizia dell'UE per omessa notifica delle misure nazionali.

dall'imposizione integrativa complessivamente dovuta nel Paese), ma anche come un "porto sicuro" (*Safe Harbour*), consentendo, alle multinazionali che intendono avvalersi della semplificazione prevista dall'OCSE[27], di ridurre i rischi di doppia tassazione ed i propri costi di *compliance* assumendo l'importo pagato a titolo di imposta minima nazionale (QDMTT) come equivalente all'intera imposta integrativa dovuta (*top-up tax*) per la giurisdizione italiana[28].

Tale impianto normativo va collegato con le previsioni contenute nell'art. 6, co. 1, lett. *a)*, della legge delega, relative alla possibilità di riduzione dell'aliquota IRES in caso di condotte "virtuose" delle società e degli enti in tema di investimenti, di assunzioni o di partecipazione dei dipendenti agli utili dell'impresa, e con quelle contenute nell'art. 9, co. 1, lettere *g)* ed *i)*, tramite le quali è stata conferita delega al Governo per la revisione e la razionalizzazione degli incentivi fiscali alle imprese, nonché dei meccanismi di determinazione e di fruizione degli stessi, e per la semplificazione del sistema di agevolazioni fiscali riequilibratrici (volte, cioè, a favorire lo sviluppo economico del Mezzogiorno e ridurre i divari territoriali) concesse alle imprese che investono nelle Zone Economiche Speciali.

Il tutto va infine coordinato con quanto previsto:

- dall'art. 16 del decreto-legge n. 124 del 19 settembre 2023 (c.d. "Decreto Sud" o "Decreto rilancio Mezzogiorno", convertito nella legge n. 162 del 13 novembre 2023), che disciplina il credito d'imposta concesso alle imprese che effettuano investimenti nella nuova Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno (c.d. "ZES unica"), nella quale confluiscono le otto Zone Economiche Speciali preesistenti, al fine di garantire un rilancio unitario delle attività produttive nel territorio delle Regioni interessate (cfr. art. 13 del suddetto decreto-legge);
- dal pacchetto di misure previste nel cd. "Decreto Coesione" (decreto-legge n. 60 del 7 maggio 2024) per sostenere lo sviluppo occupazionale all'interno della ZES Unica, e in generale nel Mezzogiorno (artt. 22-24);
- dalla *Legge delega di riforma del sistema di incentivi alle imprese* (legge n. 160 del 27 ottobre 2023) e con i connessi decreti attuativi, che il Governo è delegato ad adottare per definire un sistema organico degli incentivi alle imprese, attenendosi ai principi e ai criteri direttivi enunciati nell'art. 2 della delega e, in modo particolare, al «principio della più ampia coesione sociale, economica e territoriale

[27] Il riconoscimento dello status di imposta "qualificata" e la possibilità di adottare i *Safe Harbours* (regimi di "porto sicuro"), in conformità alle linee guida OCSE, è stata prevista dall'art. 30 del Decreto FI. Le norme che ne regolano specificamente l'applicazione sono invece contenute nel Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 1° luglio 2024 (artt. 8 e 9).

[28] In virtù di questo meccanismo, l'importo versato in Italia a titolo di imposta minima nazionale non deve essere necessariamente ricalcolato secondo i principi contabili della casa madre estera. Esso può essere determinato sulla base dei bilanci qualificati locali italiani e tale valore viene accettato internazionalmente come definitivo.

ISSN 2036-7821

per uno sviluppo economico armonico ed equilibrato della Nazione, con particolare riferimento alle politiche di incentivazione della base produttiva del Mezzogiorno».

4. ***Le questioni relative all'attuazione delle regole della GMT sui regimi territoriali agevolati.***

L'introduzione della GMT, basata sul Pillar Two dell'OCSE/G20, rappresenta una delle riforme tributarie più ambiziose degli ultimi decenni, poiché rappresenta un cambio di paradigma fondamentale, che scardina il dogma della sovranità fiscale assoluta e, fissando uno *standard* minimo globale, costringe gli Stati ad accettare che il prelievo fiscale su una società non dipenda esclusivamente dalle leggi del paese in cui opera. La sua attuazione pratica incontra, tuttavia, numerose criticità, che potrebbero trasformare il succitato Secondo Pilastro in un gigante maestoso ed imponente, ma dai piedi d'argilla. Il suo funzionamento è viziato, infatti, dalla presenza di alcune fragilità strutturali di fondo, che potrebbero determinarne il "crollo" improvviso.

4.1. ***Complessità tecnica delle regole GloBE, oneri di compliance e metamorfosi dinamica del diritto tributario internazionale.***

Una delle criticità tecniche più profonde è rappresentata, per esempio, dalla complessità del calcolo dell'imposta minima globale, che presuppone il passaggio dal reddito fiscale tradizionale, dichiarato allo Stato, all'utile contabile rettificato sulla base delle regole *GloBE* (il cd. *Net GloBE Income*). Tali regole servono, logicamente, a trasformare il risultato di bilancio in una base imponibile standardizzata, eliminando le voci che non riflettono l'effettiva capacità contributiva, o che sono trattate troppo diversamente dai vari Stati, ma molto spesso rendono il calcolo del prelievo troppo complesso e costringono le aziende a sopportare oneri di *compliance* (costi fissi per l'adeguamento tecnologico, per le consulenze legali e per l'assunzione di personale qualificato) elevatissimi. Per le multinazionali che operano con margini di profitto risicati, i costi di conformità per il *Pillar Two* potrebbero, infatti, arrivare a livelli tali da assorbire una quota significativa del beneficio fiscale derivante dall'operare in certe giurisdizioni. Paradossalmente, il costo amministrativo per dimostrare di essere in regola può, in certi casi, superare il risparmio fiscale ottenuto investendo o insediandosi in aree o paesi a tassazione privilegiata.

Per correggere l'eccessiva complessità e ridurre, pertanto, i predetti oneri di conformità, l'OCSE ha adottato diverse misure correttive, incentrate principalmente su *Safe Harbours* (regimi di "porto sicuro") temporanei, basati sui dati del *Country-by-Country Reporting* (CbCR), e ha rilasciato, a più riprese, linee guida amministrative

(*Administrative Guidance*) relative ad informazioni di dettaglio su obblighi amministrativi, meccanismi di coordinamento e *standard* informativi. In questo modo, tuttavia, l'evoluzione verso le citate forme di *soft law* rinforzata sta segnando il passaggio da un diritto tributario di tipo "statico", basato su strumenti bilaterali, difficili da rinegoziare e pensati per un'economia fisica, ad un sistema "liquido" o dinamico, basato su strumenti multilaterali e gestito prevalentemente da organismi tecnici. Una metamorfosi, questa, che solleva questioni delicate di democrazia fiscale e di certezza del diritto. In tali scenari, infatti, la matrice tecnica della norma tributaria sembra quasi fagocitare il principio di rappresentanza e di partecipazione democratica, se non vi facesse da contrappeso la polifunzionalità della tecnica che, essendo dimostrabile ed argomentabile, assume il ruolo di fattore legittimante della legislazione fiscale in sede internazionale, fornendo una sorta di motivazione implicita e una maggiore trasparenza alle formulazioni impositive adottate, attraverso il ricorso a forme di consultazione pubblica e alla possibilità di sottoporre osservazioni alle bozze dei documenti normativi.

Nel caso del Pillar Two e della GMT, è importante segnalare che la legittimazione democratica si è manifestata comunque, sebbene indirettamente (tramite l'azione dei Governi) ed in via differita (l'approvazione della Direttiva e il recepimento della stessa da parte degli Stati membri è intervenuta, infatti, *ex post* rispetto all'elaborazione della normativa, la cui approvazione ha seguito una direzionalità *top-down*). Soprattutto, merita di rilevare come l'intero percorso di definizione dei due Pilastri della riforma della tassazione dell'economia digitale, avviato con l'iniziativa intrapresa nel 2013 dall'OCSE e dai Paesi appartenenti al G20 nell'ambito del cosiddetto progetto BEPS, sia stato accompagnato da fasi di consultazione pubblica (*Public Consultation Meetings*, tenutisi fisicamente presso la sede dell'OCSE a Parigi, ma spesso trasmessi in diretta *streaming* sulla OECD Web TV, per garantire la trasparenza) e di dibattito a livello tecnico-scientifico (*Discussion Drafts*)[29].

4.2. *Meccanismi di coordinamento tra Pillar Two e tutele fiscali per le ZES: profili generali.*

L'attuazione pratica della *Global Minimum Tax* nel contesto dei rapporti tra fonti multilaterali e ordinamenti interni solleva nodi ermeneutici di complessa risoluzione, in particolar modo laddove le regole GloBE si sovrappongono alle preesistenti

[29] Per approfondimenti sulla crisi di legittimità democratica del diritto tributario internazionale, che scaturisce dalla tensione tra l'esigenza di una governance globale efficace e il principio costituzionale della riserva di legge (*no taxation without representation*), e sulla crescente preminenza del profilo tecnocratico rispetto a quello politico-rappresentativo nella formulazione della regolazione fiscale transnazionale, v. L. COSTANZO, *Democrazia e tecnocrazia nella norma tributaria: conflitto o concordato dinamico?*, «Rivista Telematica di Diritto Tributario», 19 dicembre 2023; R. KOCHE, *Fiscalità e globalizzazione: pensare il diritto tributario in un quadro filosofico-giuridico transnazionale?*, «L'altro diritto. Carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni» n. 3/2019, pp. 48-61.

discipline nazionali sulle società controllate estere. La coesistenza tra i meccanismi impositivi del *Pillar Two* e i regimi CFC genera frizioni strutturali che la dottrina internazionalistica ha diffusamente esaminato sotto il profilo della potenziale doppia imposizione e della distorsione dei criteri di ripartizione della potestà tributaria tra Stato della fonte e Stato della residenza[30]. Il superamento di questo cortocircuito istituzionale è stato affidato a una rigida gerarchia dei prelievi fondata su regole di *push-down* contabile, in forza delle quali le imposte addebitate per trasparenza alla società controllante nello Stato di residenza vengono imputate direttamente alla consociata estera, incrementandone artificialmente le imposte coperte ai fini del calcolo dell'aliquota effettiva globale. Questo coordinamento cronologico subisce, tuttavia, un'inversione asimmetrica qualora la giurisdizione della fonte si sia avvalsa della facoltà di introdurre un'imposta minima nazionale qualificata. Il primato della QDMTT rispetto alla tassazione per trasparenza della *Ultimate Parent Entity* finisce, infatti, per drenare il gettito a favore del paese in cui si realizza l'attività materiale, depotenziando la portata originaria delle storiche clausole anti-elusive domestiche e costringendo ad un ripensamento delle tradizionali tutele previste per i regimi territoriali agevolati.

Nel quadro normativo italiano, il recepimento attuato con il Decreto Legislativo n. 209/2023 ha imposto una profonda riscrittura dell'articolo 167 del TUIR, introducendo meccanismi di semplificazione strutturale tesi ad allineare il tasso di tassazione virtuale ai parametri standardizzati dell'OCSE, disattivando l'imputazione per trasparenza qualora la controllata sconti un'aliquota effettiva pari o superiore alla soglia critica del 15 per cento[31]. Tale intervento di adeguamento riflette una più ampia rimodulazione della sovranità fiscale agevolativa. I governi vedono infatti vanificata l'efficacia attrattiva dei tradizionali incentivi basati su esenzioni totali o riduzioni dell'aliquota nominale, storicamente posti alla base delle Zone Economiche Speciali[32]. L'automatismo della *top-up tax* comporta il paradosso

[30] Sulle affinità di *ratio* e sulle frizioni impositive emergenti dall'interazione tra le regole GloBE e i regimi CFC, si veda in particolare B.J. ARNOLD, *An investigation into the interaction of CFC Rules and the OECD Pillar Two Global Minimum Tax*, in «Bulletin for International Taxation», vol. 76, n. 6, 2022; G. PICCININI e C. FERRANTI, *L'interazione tra global minimum tax e regimi CFC*, in «Il Fisco», n. 14, 2023, p. 1359.

[31] Per un'analisi dettagliata del processo di recepimento nell'ordinamento italiano e della riscrittura dell'art. 167 del TUIR ad opera del d.lgs. n. 209 del 2023, finalizzata ad allineare il *Virtual Tax Rate* e l'*Effective Tax Rate*, si veda P. PISTONE, *La nuova disciplina sulla residenza delle persone fisiche e delle persone giuridiche nel sistema di imposizione reddituale*, in «Diritto e pratica tributaria internazionale», 3, 2023, pp. 870 ss.

[32] Sul concetto di compressione dell'autonomia impositiva e sui meccanismi di adeguamento dei regimi agevolativi interni, cfr. diffusamente l'ampio contributo di F. RUSSO, *Global minimum tax e sovranità fiscale agevolativa*, in «Rivista di Diritto Tributario Internazionale», n. 3/2024, pp. 179 ss., il quale esamina i possibili adattamenti del sistema nazionale alle regole GloBE tramite la conversione degli incentivi in crediti d'imposta QRTC. Per una valutazione del caso italiano, e cioè degli effetti prodotti dal *soft law* dell'OCSE sulla regolamentazione dei *benefit* previsti in Italia per le imprese che investono nel territorio della Zona Economica Speciale Unica, v. S. VILLANI, *Le zone economiche speciali e le nuove frontiere della fiscalità internazionale: il caso italiano*, «Istituzioni Diritto Economia», 1, 2024, pp. 83-107. Sul riparto delle competenze e i limiti degli aiuti di

per cui il beneficio concesso dallo Stato della fonte viene neutralizzato e riassorbito da un prelievo integrativo operato in un'altra giurisdizione, privando di utilità economica le misure di favore introdotte per ridurre i divari territoriali. Questa distorsione obbliga i legislatori nazionali a una riconversione strutturale dei regimi di favore verso i crediti d'imposta qualificati rimborsabili, i quali, venendo assimilati dalle regole di coordinamento OCSE a incrementi del reddito d'impresa anziché a decrementi delle imposte coperte, attenuano l'impatto flessivo sull'aliquota effettiva e salvaguardano la convenienza degli investimenti territoriali nelle aree economiche speciali.

Sotto il profilo della compatibilità con il diritto eurounitario, è importante invece evidenziare come l'interazione tra la disciplina GloBE e l'autonomia impositiva degli Stati membri debba essere necessariamente letta alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di libertà fondamentali, divieto di aiuti di Stato e coesione territoriale. Il vaglio europeo sul coordinamento fiscale internazionale risente storicamente dei principi sanciti nella celebre sentenza *Cadbury Schweppes* (C-196/04), dove i giudici di Lussemburgo hanno circoscritto l'applicazione delle normative CFC alle sole costruzioni puramente artificiose volte ad eludere l'imposta nazionale, escludendone l'operatività laddove sia dimostrata la sussistenza di un insediamento reale e lo svolgimento di un'attività economica effettiva nel territorio dell'Unione[33]. Il sistema della *Global Minimum Tax*, pur recepito tramite lo strumento della Direttiva (UE) 2022/2523 al fine di garantire un'uniforme applicazione nel mercato unico, si scontra con i canoni di proporzionalità e non discriminazione elaborati dalla giurisprudenza comunitaria, specialmente se rapportato alla legittimità costituzionale di regimi derogatori territoriali istituiti per ragioni perequative. Sebbene la previsione della *Substance-based Income Exclusion* sia dichiaratamente volta a tutelare le attività economiche reali e gli investimenti materiali ancorati al territorio, l'introduzione di una soglia minima generalizzata e i rigidi vincoli procedurali ad essa connessi rischiano di travalicare lo scrutinio di stretta necessità. Si configura in tal modo una potenziale frizione con la libertà di stabilimento, che mina la tenuta delle tutele giurisprudenziali europee e la stessa funzione compensativa delle ZES di fronte all'avanzata delle fonti di *soft law* globale e dei meccanismi tecnocratici multilaterali.

Stato per finalità sociali, vedi invece F. GALLO, *L'Europa sociale e l'Europa fiscale dopo il Trattato di Lisbona*, in «Diritto e Pratica Tributaria», 5, 2016, pp. 1789-1805.

[33] Con riferimento alla giurisprudenza di Lussemburgo sulla libertà di stabilimento e sul contrasto alle pratiche elusive, si rimanda alla fondamentale sentenza Corte di Giustizia UE, 12 settembre 2006, causa C-196/04, *Cadbury Schweppes*. Per l'inquadramento di tali principi nell'adeguamento dell'ordinamento italiano alle linee guida internazionali ed europee, v. F. AMATUCCI, *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'Ocse e dell'UE in materia di lotta alla pianificazione fiscale aggressiva*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Tributario», 1, 2015, pp. 3-26.

5. ***Lo stallo del coordinamento internazionale e la ridefinizione della sovranità agevolativa nell'Unione Europea e in Italia.***

I cortocircuiti e le profonde asimmetrie applicative poc'anzi esaminati sul piano della complessità contabile, delle tutele di *Safe Harbour* e della frizione con i regimi anti-elusivi nazionali si inseriscono, nell'attuale scenario delle relazioni tributarie transnazionali, in una più ampia e strutturale fase di stallo, determinata dal progressivo cedimento dell'universalità originaria del progetto *Pillar Two*. L'accordo raggiunto all'inizio del 2026 tra l'amministrazione statunitense e la coalizione dell'*Inclusive Framework* ha istituzionalizzato un regime asimmetrico di esenzione a tutela delle multinazionali d'oltreoceano, mandando in crisi l'impianto multilaterale dell'OCSE. La necessità per l'Unione Europea di rinunciare all'applicazione delle previste tasse punitive sulle filiali americane per salvaguardare l'architettura generale della *Global Minimum Tax* (GMT) ha aperto una fessura sistemica nel principio di uguaglianza impositiva globale. Questo arresto nei negoziati internazionali non rappresenta una semplice battuta d'arresto procedurale, ma innesca una reazione a catena in cui le giurisdizioni nazionali, spinte dalle rivendicazioni di trattamenti analoghi da parte di altri paesi concorrenti, tendono a riappropriarsi di spazi di sovranità fiscale agevolativa che si ritenevano definitivamente compressi. Per gli Stati europei, e per l'Italia in particolare, lo stallo multilaterale solleva complessi nodi interpretativi in ordine alla tenuta delle proprie politiche attrattive e alla compatibilità delle tutele domestiche rispetto alle rigide maglie della Direttiva (UE) 2022/2523.

5.1. ***La frammentazione dei regimi speciali territoriali e il destino della sovranità agevolativa europea.***

Il parziale disimpegno degli Stati Uniti dall'impianto standardizzato GloBE altera profondamente i flussi del *nearshoring* e del *friend-shoring*, costringendo l'Unione Europea a rimodulare il difficile equilibrio tra il rigore della fiscalità minima e la necessità di sostenere la competitività industriale del blocco continentale. La letteratura giuridica[34] evidenzia come l'esistenza di canali di salvaguardia esclusivi o paralleli per determinati attori geopolitici mini l'efficacia dei sistemi di

[34] In tal senso, oltre all'analisi di F. RUSSO già citata, si veda L. RUBINI, *I segni dei tempi: unilateralismo o cooperazione? Riflessioni sulle nuove misure dell'Unione europea a tutela del mercato interno*, in «Eurojus», 2023, pp. 15-20, in ordine al rischio di destrutturazione del principio di non-discriminazione multilaterale (OMC). Sulla crisi delle architetture commerciali e doganali globali indotta dal riemergere di logiche realiste e protezionistiche tra blocchi, si rimanda invece a S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, EGEA, 2017. Per un inquadramento dogmatico del fenomeno sotto il profilo della *governance* fiscale internazionale, cfr. altresì P. PISTONE, J. DE GOEDE e A. LAUKKANEN (a cura di), *Special Tax Zones in the Era of International Tax Coordination*, Amsterdam, IBFD, 2019, con riguardo alle frizioni tra le agevolazioni territoriali selettive e le regole globali anti-abuso.

coordinamento globali. In tal modo, la concorrenza fiscale si trasforma da palese a sotterranea, divenendo per certi versi ancor più aggressiva. Gli Stati membri si trovano oggi in una posizione di oggettivo svantaggio competitivo se costretti ad applicare in modo inflessibile le regole ordinarie della *top-up tax* sui propri regimi territoriali speciali, mentre concorrenti extra-UE operano in un regime di sovranità negoziata ed asimmetrica. Questa sproporzione impone una riflessione in sede comunitaria circa i limiti degli aiuti di Stato e la tenuta delle deroghe per finalità sociali e di coesione territoriale. Il rischio immanente è che l'Unione Europea rimanga l'unica area economica vincolata a uno *standard* universale ormai superato dai fatti, subendo la delocalizzazione dei profitti e degli investimenti reali verso giurisdizioni dotate di maggiore flessibilità normativa.

5.2. *Il dibattito in sede comunitaria: i limiti degli aiuti di Stato e la tenuta delle deroghe per finalità di coesione territoriale.*

I cortocircuiti e le profonde asimmetrie applicative derivanti dal parziale disimpegno degli Stati Uniti dall'impianto standardizzato GloBE impongono di avviare una profonda riflessione in sede comunitaria circa i limiti della disciplina degli aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE) e la tenuta delle deroghe per finalità sociali e di coesione territoriale. Se l'Unione Europea rimarrà l'unica area economica vincolata all'applicazione rigida della Direttiva (UE) 2022/2523, mentre le altre potenze globali negozieranno esenzioni *ad hoc*, il principio cardine della coesione economica, sociale e territoriale sancito dai Trattati europei verrà irrimediabilmente subordinato a un rigido dogmatismo tecnocratico[35]. La Commissione Europea si trova oggi nella necessità di ridiscutere la compatibilità degli aiuti di Stato a finalità regionale, non più soltanto alla luce delle distorsioni interne al mercato unico, ma valutando la capacità di resistenza dei territori svantaggiati rispetto ai flussi di delocalizzazione extra-UE e alle dinamiche aggressive del *friend-shoring*[36].

La riflessione eurounitaria dovrebbe muoversi verso la strutturazione di un "*Safe Harbour* della Coesione Territoriale", ossia un regime di esenzione permanente e vincolante in grado di superare i canoni di proporzionalità e non discriminazione finora elaborati dalla giurisprudenza di Lussemburgo. Tale meccanismo dovrebbe escludere automaticamente dall'applicazione della *top-up tax* — andando ben oltre i

[35] Sulle implicazioni della Direttiva (UE) 2022/2523 e sui profili di legittimità delle sanzioni fiscali secondarie, cfr. E. TRAVERSA e A. PIRLOT, *Tax sovereignty and territoriality under siege: how far should the EU freedoms of movement impact on the territorial allocation of taxing powers between member states?*, IBFD, Amsterdam, 2014; e Assonime, *Il difficile coordinamento tra il Pillar II, le agevolazioni fiscali e le CFC*, Circolare n. 30/2022.

[36] Sul concetto di compressione dell'autonomia impositiva e sulla necessità di coordinare la disciplina degli aiuti di Stato con i principi di coesione sociale e territoriale post-Lisbona, v. già F. GALLO, *L'Europa sociale e l'Europa fiscale dopo il Trattato di Lisbona*, op. cit., 2016, pp. 1789-1805; nonché F. RUSSO, *Global minimum tax e sovranità fiscale agevolativa*, in «Rivista di Diritto Tributario Internazionale», n. 3/2024, pp. 179 ss..

limiti restrittivi e formali della *Substance-based Income Exclusion* (SBIE) — i profitti derivanti da attività economiche reali ed investimenti materiali realizzati all'interno di aree geografiche depresse o ZES istituite per scopi perequativi. Solo attraverso questa flessibilità normativa l'Unione Europea potrà evitare che le politiche compensative degli Stati membri vengano neutralizzate da meccanismi impositivi transnazionali, salvaguardando la funzione sociale degli incentivi territoriali di fronte all'avanzata di una *governance* globale non più uniforme.

5.3. *Le ripercussioni sul modello attrattivo italiano: la ZES Unica del Mezzogiorno e la gestione del conflitto fra GMT e discipline CFC.*

Calata in questa incerta cornice europea, la situazione dell'ordinamento italiano mostra come lo stallo negoziale globale si rifletta direttamente sulla funzionalità del pacchetto di incentivi varato per la ZES Unica del Mezzogiorno ai sensi del Decreto-Legge n. 124/2023. Il legislatore nazionale ha tempestivamente recepito le regole GloBE tramite il Decreto Legislativo n. 209/2023, introducendo un'imposta minima nazionale qualificata (QDMTT) e un'ampia riforma della disciplina CFC volta a limitare duplicazioni impositive e oneri di *compliance*. Tuttavia, l'efficacia attrattiva del credito d'imposta per gli investimenti meridionali rimane legata alla complessa ed onerosa transizione verso la categoria dei crediti d'imposta qualificati rimborsabili (*Qualified Refundable Tax Credits* - QRTC). Se, da un lato, la qualificazione dell'incentivo come QRTC permette di attenuare l'impatto flessivo sull'aliquota effettiva (ETR) incrementando il denominatore del reddito anziché abbattere il numeratore delle imposte coperte, dall'altro lato l'introduzione di regimi asimmetrici paralleli a livello internazionale rischia di trasformare questa architettura in un inutile moltiplicatore di adempimenti burocratici per le imprese multinazionali.

In questo scenario, la gestione del potenziale conflitto fra la GMT e la disciplina delle società controllate estere (art. 167 TUIR) offre un chiaro esempio delle frizioni strutturali del sistema. Storicamente, le normative CFC operano secondo un principio di attrazione per trasparenza nello Stato della controllante (residenza); al contrario, l'architettura della GMT attribuisce una priorità logica e cronologica alla tassazione alla fonte, specialmente laddove lo Stato ospitante applichi una QDMTT. Il coordinamento tecnico elaborato in sede OCSE ha cercato di risolvere la sovrapposizione attraverso regole di *push-down* contabile, imputando le imposte pagate per trasparenza dalla controllante direttamente alla controllata estera per incrementarne l'aliquota effettiva[37]. Questa soluzione, tuttavia, crea una asimmetria penalizzante, che andrebbe eliminata, o almeno attenuata: se lo Stato della fonte

[37] Per una disamina dei meccanismi di coordinamento basati sul *push-down* delle imposte e sulla ridefinizione del primato della fonte rispetto ai regimi tradizionali di trasparenza, si veda Assonime, *Il difficile coordinamento tra il Pillar II, le agevolazioni fiscali e le CFC*, Circolare n. 30/2022, p. 21.

(come l'Italia nella ZES) riduce drasticamente il prelievo nominale per attrarre investimenti, la reintroduzione dell'imposta avviene comunque tramite la *top-up tax* o le regole CFC della controllante, svuotando di significato la sovranità agevolativa locale. La disattivazione della CFC italiana per le controllate che scontano un'aliquota effettiva pari o superiore al 15% mitiga dunque il problema sul piano interno, ma lascia impregiudicato il rischio di un drenaggio di gettito qualora la capogruppo sia estera.

6. *Conclusioni e proposte de iure condendo.*

L'indagine condotta mette in luce come, nell'era del coordinamento fiscale internazionale, il ruolo delle Zone Economiche Speciali sia giunto oramai ad una delicata svolta evolutiva. Nate storicamente come strumenti eccezionali di deroga territoriale per stimolare investimenti, accelerare lo sviluppo economico in aree arretrate o svantaggiate e colmare divari infrastrutturali, le ZES rischiano oggi di essere fortemente depotenziate dall'automatismo della *Global Minimum Tax*. Il principio di standardizzazione impositiva del *Pillar Two* ha progressivamente scardinato il dogma della sovranità fiscale assoluta, introducendo parametri contabili uniformi che prescindono dalle reali istanze perequative dei singoli Stati. Tuttavia, il quadro globale emerso dallo stallo negoziale del 2026 evidenzia il fallimento, sul piano giuridico, dell'universalismo puro.

Il parziale disimpegno degli Stati Uniti e la conseguente frammentazione geopolitica delle catene globali del valore dimostrano che la fiscalità rimane una leva strategica irrinunciabile nei conflitti ibridi globali[38]. In questo contesto asimmetrico, l'Unione Europea e l'Italia affrontano un duplice paradosso, poiché da un lato subiscono oneri di conformità tecnologica ed amministrativa sproporzionati rispetto alle reali dimensioni dei propri mercati, mentre dall'altro l'applicazione rigida delle tutele GloBE rischia di tradursi in un *autogol* competitivo, neutralizzando gli sforzi di attrazione degli investimenti operati tramite la ZES Unica del Mezzogiorno.

Il presente lavoro mostra come la sopravvivenza economica delle ZES europee non può più dipendere da agevolazioni nominali d'imposta, destinate a essere riassorbite dalle *top-up taxes* estere. Essa richiede, invece, una sofisticata e tempestiva reingegnerizzazione tecnica degli incentivi territoriali, che ne preservi il valore reale, coordinando la riscrittura delle norme interne con le evoluzioni della giurisprudenza

[38] In merito all'impatto della GMT sulle politiche di attrazione degli investimenti industriali e sulle catene del valore, v. M. DEVEREUX e L. VELLA, *Foreign Direct Investment and the Global Minimum Tax*, Oxford University Press, 2024; e, con specifico riguardo al contesto italiano, F. AMATUCCI, *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'Ocse e dell'UE in materia di lotta alla pianificazione fiscale aggressiva*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Tributario», 1, 2015, pp. 3-26.

europea a tutela della libertà di stabilimento e della coesione economica del blocco continentale[39].

Alla luce delle criticità strutturali evidenziate, si profila pertanto l'urgenza di riforme normative e di nuovi indirizzi politico-fiscali capaci di ridefinire lo statuto delle tutele territoriali.

In primo luogo, appare indispensabile la modifica della Direttiva (UE) 2022/2523 al fine di introdurre un regime di "porto sicuro" permanente per gli investimenti materiali localizzati nelle aree svantaggiate europee o nelle ZES istituite per finalità perequative e di coesione sociale[40]. Tale clausola di salvaguardia europea, configurabile come un vero e proprio "Safe Harbour della Coesione Territoriale", dovrebbe estendere la portata dell'attuale *Substance-based Income Exclusion*, escludendo automaticamente dalla base imponibile della *top-up tax* l'intero ammontare degli investimenti in attivi materiali ed eseguiti all'interno dei perimetri agevolativi speciali.

Sul piano strettamente nazionale, si impone invece la necessità di emendare l'articolo 16 del Decreto-Legge n. 124/2023, blindando la formulazione giuridica del credito d'imposta per il Mezzogiorno, al fine di assicurarne la natura stanziale di QRTC permanente. Il legislatore italiano dovrebbe decretare l'assoluta ed incondizionata rimborsabilità monetaria diretta dell'incentivo qualora l'eccedenza non venga integralmente compensata in F24 entro i quattro anni dalla maturazione. Questa formale qualificazione eviterebbe qualsiasi rischio di declassamento contabile ad incentivo non qualificato da parte degli organismi tecnici internazionali, preservando l'aliquota effettiva locale delle multinazionali investitrici.

Parallelamente, al fine di abbattere gli elevatissimi oneri di conformità che gravano sulle imprese a margini risicati insediate nelle ZES, si auspica l'adozione definitiva e non meramente transitoria dei criteri basati sul *Country-by-Country Reporting* all'interno della disciplina di determinazione del *Net GloBE Income*. Le aziende insediate nella ZES Unica dovrebbero poter calcolare la propria base imponibile standardizzata semplificata basandosi esclusivamente sui bilanci locali civilistici debitamente certificati, neutralizzando le complesse rettifiche di consolidamento richieste dalle regole GloBE ordinarie.

---

[39] Per la fondamentale giurisprudenza della Corte di Giustizia UE in materia di libertà di stabilimento, contrasto dell'elusione e validità dei regimi CFC subordinata alla sussistenza di insediamenti reali, si veda la celebre sentenza 12 settembre 2006, causa C-196/04, *Cadbury Schweppes plc*, i cui principi interpretativi sono stati confermati e declinati in senso restrittivo dalla successiva sentenza 20 gennaio 2021, causa C-484/19, *Lexel*.

[40] Sull'inquadramento costituzionale ed eurounitario delle Zone Economiche Speciali per finalità perequative e sui limiti degli aiuti di Stato, si rimanda a F. GALLO, *L'Europa sociale e l'Europa fiscale dopo il Trattato di Lisbona*, in «Diritto e Pratica Tributaria», 5, 2016, pp. 1789-1805; nonché a P. PISTONE, *La nuova disciplina sulla residenza delle persone fisiche e delle persone giuridiche nel sistema di imposizione reddituale*, in «Diritto e pratica tributaria internazionale», 3, 2023, pp. 870 ss.

Infine, si suggerisce un'ulteriore integrazione del Decreto Legislativo n. 209/2023, volta a stabilire che lo svolgimento di un'attività d'impresa all'interno di una Zona Economica Speciale provvista di idonei *standard* lavorativi ed ambientali costituisca una presunzione assoluta di insediamento reale ai fini dell'esclusione dalle normative CFC nazionali. Tale disposizione consentirebbe di disattivare *ex lege* l'applicazione per trasparenza dell'articolo 167 del TUIR senza richiedere gravosi oneri probatori o istanze di interpello[41], integrando la certezza delle tutele giurisprudenziali eurounitarie con la necessaria fluidità del mercato globale.

7. *Riferimenti bibliografici*

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.*, 2015, n. 1, pp. 3-26.

AMATUCCI F., *La sovranità fiscale nazionale. Tra erosione e consolidamento*, Giappichelli, Torino, 2022.

AMATO V., *Geopolitica dell'energia. Attori, strategies e scenari in un'epoca di transizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026.

ARMELLA S., *I dazi doganali*, in UCKMAR V. (a cura di), *Corso di Diritto tributario internazionale*, Cedam, Padova, 2002, pp. 1050-1095.

ARMELLA S., *Note sulla nozione di dazio doganale nella disciplina interna e internazionale*, in *Riv. dir. trib.*, 2001, pp. 2 ss..

ARMELLA S., *Diritto doganale dell'Unione europea*, EGEA, Milano, 2017.

ARNOLD B.J., *An investigation into the interaction of CFC Rules and the OECD Pillar Two Global Minimum Tax*, in *Bulletin for International Taxation*, vol. 76, 2022, n. 6.

ASSONIME, *Il difficile coordinamento tra il Pillar II, le agevolazioni fiscali e le CFC*, Circolare n. 30/2022.

BAISSAC C., *Brief history of SEZs and overview of policy debates*, in FAROLE T. (a cura di), *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, The World Bank, Washington D.C., 2011, pp. 23-60.

BALDWIN R., *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge (Mass.), 2016.

BELLANTE P., *I dazi come strumento di politica economica: natura, funzioni e classificazioni*, in *GeoTrade*, 2024, n. 11, pp. 90-92.

[41] Sotto il profilo del diritto nazionale, per la giurisprudenza di legittimità in materia di prova dell'attività economica effettiva delle controllate estere e interpretazione antielusiva dell'art. 167 TUIR, si rimanda a Cass., Sez. Trib., 14 maggio 2021, n. 13098; e Cass., Sez. Trib., 30 dicembre 2022, n. 38114.

BILICKA K. - DEVEREUX M. - GÜÇERI I., *Tax-Avoidance Networks and the Push for a "Historic" Global Tax Reform*, in *Tax Policy and the Economy*, vol. 37, 2023, pp. 57-108.

BONANATE L., *Il futuro della guerra e le guerre del futuro*, in *XXI Secolo*, Enciclopedia Giuridica Treccani, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2009.

CERIANI V., *Competitività dei sistemi fiscali*, in *XXI Secolo*, Enciclopedia Giuridica Treccani, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2009.

CONTRINO A., *La concorrenza fiscale tra gli Stati nel contesto della governance economica europea*, in *Riv. dir. trib.*, pp. 1-6.

COSTANZO L., *Democrazia e tecnocrazia nella norma tributaria: conflitto o concordato dinamico?*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 19 dicembre 2023.

DE GOEDE J., *The Truncated Universality of Pillar Two: Geopolitical Compromises and the Future of GloBE*, in *International Tax Studies*, 2026, n. 2.

DEVEREUX M. - VELLA L., *Foreign Direct Investment and the Global Minimum Tax*, Oxford University Press, Oxford, 2024.

DOUMA S., *Optimization of Tax Sovereignty and Free Movement*, Online Books IBFD, IBFD, Amsterdam, 2011.

FARER T., *The Role of Special Economic Zones in International Economic Law*, in *Journal of International Economic Law*, vol. 23, 2020, n. 3, pp. 605 ss..

FARINELLI F., *Zone Economiche Speciali ed enclavi territoriali: profili di geografia economica e regolazione giuridica*, in *Riv. Geografica Italiana*, vol. 126, 2019, n. 2, pp. 145-162.

FERRARI A. - LAFFITTE S. - PARENTI M. - TOUBAL F., *Profit-shifting Frictions and the Geography of Multinational Activity*, CEPII Working Paper n. 15, 2023.

FIAS (World Bank Group), *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for SEZ Development*, Washington D.C., 2008.

GALLO F., *L'Europa sociale e l'Europa fiscale dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. prat. trib.*, 2016, n. 5, pp. 1789-1805.

GIOVANNINI A. (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, Pacini Giuridica, Pisa, 2024.

GUGLER P., *Incentives in the European Union*, in TAVARES-LEHMANN A.T. - TOLEDANO P. - JOHNSON L. - SACHS L. (a cura di), *Rethinking investment incentives: Trends and policy options*, Columbia University Press, New York, 2016, pp. 94-121.

HEBOUS S. - KEEN M., *Pareto-Improving Minimum Corporate Taxation*, IMF Working Paper n. 21/250, 2021.

HECKEMEYER J.H. - NICOLAY K. - SPENGEL C. - STEINBRENNER D. - WICKEL S., *Tax Incentives and Investments in the EU: Best Practices and Ways to Stimulate Private Investments and Prevent Harmful Tax Practices*, Studio su incarico della Sottocommissione FISC del Parlamento europeo, Lussemburgo, 2025.

JOHANNESEN N., *The global minimum tax*, in *Journal of Public Economics*, vol. 212, 2022, 104709.

KEEN M. - LIU L. - PALLAN H., *International Tax Spillovers and Tangible Investment, with Implications for the Global Minimum Tax*, IMF Working Paper n. 23/159, 2023.

KOCHE R., *Fiscalità e globalizzazione: pensare il diritto tributario in un quadro filosofico-giuridico transnazionale?*, in *L'altro diritto*, 2019, n. 3, pp. 48-61.
LEE C., *Development of free economic zones and labor standards: a case study of free economic zones in Korea*, ILR Working Papers, Cornell University, 2005.

LUPI R., *Concorrenza tra ordinamenti, comunità europee e prelievo tributario*, in *Rass. trib.*, 2004, n. 5, pp. 989-1032.

MELIS G. - PERSIANI A., *Trattato di Lisbona e sistemi fiscali*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, n. 2, pp. 267-334.

MILLER C., *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*, Scribner, New York, 2022.

MINI F., *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Einaudi, Torino, 2003.

OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing, Paris, 2020.

OECD, *Special Economic Zones and Global Value Chains: Alignment or Misalignment?*, Paris, 2021.

OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, Paris, 2022.

PERRONE A., *Sovranità tributaria, territorialità dell'imposizione e mercato globale: una sfida ancora aperta*, in MASTROIACOVO V. (a cura di), *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, Pacini, Pisa, 2019, pp. 99-133.

PERSIANI A., *La nozione di residenza fiscale delle società dopo il d. lgs. n. 209 del 2023*, in *Giustizia Insieme*, 2025, n. 2, pp. 249-267.

PICCININI G. - FERRANTI C., *L'interazione tra global minimum tax e regimi CFC*, in *Il Fisco*, 2023, n. 14, p. 1359.

PISTONE A., *The Global Minimum Tax and the Future of Tax Incentives in Developing and Emerging Economies*, in *World Tax Journal*, vol. 14, 2022, n. 4, pp. 511-538.

PISTONE P., *La nuova disciplina sulla residenza delle persone fisiche e delle persone giuridiche nel sistema di imposizione reddituale*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2023, n. 3, pp. 870 ss..

PISTONE P. - DE GOEDE J. - LAUKKANEN A. (a cura di), *Special Tax Zones in the Era of International Tax Coordination*, IBFD, Amsterdam, 2019.

PITRON G., *La guerra dei metalli rari. Il lato oscuro della transizione energetica e digitale*, LUISS University Press, Milano, 2019.

POGGI Z., *Il dazio come leva geopolitica?*, in *GeoTrade*, 2024, n. 11, pp. 4-5.

PORTINARO P.P., *Il ritorno della guerra nel nuovo disordine globale*, in *Riv. It. Fil. Polit.*, 2024, n. 6, pp. 11-25.

RICHARDSON B.J., *Is east Asia industrializing too quickly-environmental regulation in its special economic zones*, in *UCLA Pacific Basin Law Journal*, vol. 22, 2004, n. 1, pp. 150-244.

RIVETTI G., *Le zone economiche speciali tra ipertrofia normativa e aspettative di sviluppo economico*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2021, n. 2.

ROBBIANO S., *The Geopolitical Reconfiguration of Global Supply Chains: Tariffs, Sanctions, and the Rise of Friend-Shoring*, in *International Economics*, 2025, pp. 1-25.

RODRIK D., *La globalizzazione intelligente*, trad. it., Roma-Bari, 2011.

ROMEO G. - MINI F., *Guerre ibride. I nuovi volti del conflitto*, Diana, Isernia, 2021.

RUBINI L., *I segni dei tempi: unilateralismo o cooperazione? Riflessioni sulle nuove misure dell'Unione europea a tutela del mercato interno*, in *Eurojus*, 2023, pp. 15-20.

RUSSO F., *Global minimum tax e sovranità fiscale agevolativa*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2024, n. 3, pp. 179 ss..

SALVINI L., *I regimi fiscali e la concorrenza tra imprese*, in *Giur. comm.*, 2016, n. 2, pp. 130-145.

SCHÖN W., *The Two-Pillar Architecture and International Economic Law*, in *Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Paper*, n. 22, 2022.

STIGLITZ J.E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, trad. it., Torino, 2018.

TANZI V., *Globalization, Tax Competition by the Future of Tax Systems*, in

UCKMAR V. (a cura di), *Corso di Diritto tributario internazionale*, Cedam, Padova, 2002, pp. 21-55.

TANZI V., *Globalizzazione e sistemi fiscali*, Banca Etruria/Studi e Ricerche, Graficalito, Calenzano, 2002.

TOMASSINI A (a cura di), *Riforma fiscale*, Giuffrè, Milano, 2023.

TRAVERSA E. - PIRLOT A., *Tax Sovereignty and Territoriality under Siege: How Far Should the EU Freedoms of Movement Impact the Territorial Allocation of Taxing Powers between Member States*, in BROKELIND C. (a cura di), *Principles of Law: Function, Status and Impact in EU Tax Law*, IBFD, Amsterdam, 2014, pp. 125-151.

TROPEA A., *La natura del dazio doganale*, Giappichelli, Torino, 2025.

TRUPIANO G., *International Tax Competition and European Union. Proposal for Tax Coordination*, in BORDIGNON M. - DA EMPOLI D. (a cura di), *Concorrenza fiscale in un'economica internazionale integrata*, FrancoAngeli, Milano, 1999, pp. 170-206.

VILLANI S., *Le zone economiche speciali e le nuove frontiere della fiscalità internazionale: il caso italiano*, in *Istituzioni Diritto Economia*, 1, 2024, pp. 83-107.

VILLANI S., *Porti franchi e ZES: dai vantaggi spesso mitizzati ai gravi rischi di evasione fiscale*, in *Dir. e proc. trib.*, vol. IX, 2023, n. 2, pp. 247-304.

VISMARA F. - SAVORANA A., *Prime considerazioni e spunti sulla nuova residenza fiscale delle società (in una prospettiva anche sovranazionale)*, in *Riv. dir. trib.*, vol. 9(1), 2024, pp. 1-26.

YELLEN J., *Speech on Global Economic Architecture*, Atlantic Council, 13 April 2022.