

ASTRID FORUM

Rivista Quadrimestrale
di Studi e Ricerche



n.1

Maggio 2026

ISSN: 0000-0000

SOMMARIO

La riforma del governo della politica fiscale in Europa.....	3
<i>di M. Bordignon e G. Pisauro</i>	
A compact for European debt sustainability	49
<i>di P. C. Padoan</i>	
Safe asset europei: contesto macroeconomico, strumenti e prospettive	75
<i>di P. Benigno e E. Reviglio</i>	
Dal coordinamento globale all'imposta europea sulle imprese	103
<i>di V. Ceriani</i>	
Le politiche pubbliche UE per il digitale	147
<i>di A. Manganelli, L. Megale e A. Perrucci</i>	
The transformation of European trade policy in the new global disorder: instruments, objectives and challenges.....	189
<i>di P. Guerrieri</i>	
Environmental sustainability and industrial policy: key items on the European agenda.....	215
<i>di C. De Vincenti</i>	
La difesa dell'Europa	235
<i>di S. Silvestri</i>	
La proposta di riforma elettorale del centrodestra sul finire della XIX legislatura tra rappresentanza territoriale, uguaglianza del voto e forma di governo parlamentare	263
<i>di L. Spadacini</i>	
L'astensionismo involontario: definizioni, caratteristiche, rimedi	289
<i>di P. Feltrin</i>	

Rivista scientifica di studi e ricerche di natura interdisciplinare. Pubblicazione in formato digitale della Fondazione Astrid-ETS

Rivista iscritta in data 14 maggio 2026 al n. 53/2026 del Registro Stampa del Tribunale di Roma

In attesa di ISSN

Numero 1 – Anno 2026

I contributi di questa Rivista sono sottoposti alla valutazione di un revisore in forma anonima (*double blind peer review*), salvo casi opportunamente segnalati in nota.

La Rivista si conforma alle linee guida stabilite dalla *Committee on Publication Ethics* (COPE), nel rispetto del Codice etico consultabile in: <https://www.astrid-online.it/static/upload/codi/codice-etico-astrid-forum.pdf>.

Ogni riflessione e ogni suggerimento sono i benvenuti, nello spirito di una comunità scientifica aperta e partecipata. Per ogni informazione in merito all'invio dei contributi è possibile contattare la Rivista all'indirizzo: redazione.astridforum@astrid-online.it

Direttore responsabile

Stefano Menichini

Direttore scientifico

Franco Bassanini

Comitato di direzione:

Giuseppe Coco, Vincenzo Cerulli Irelli, Giovanna De Minico, Claudio De Vincenti, Filippo Donati, Anna Genovese, Giuseppe Italiano, Amedeo Lepore, Antonio Manganelli, Antonio Perrucci, Cesare Pinelli, Nicoletta Rangone, Aldo Sandulli, Lorenzo Spadacini, Luisa Torchia, Giuseppe Travaglini, Claudia Tubertini, Alberto Zanardi

Comitato scientifico:

Giuliano Amato, Gregorio Arena, Enzo Balboni, Stefania Bariatti, Massimo Bordignon, Marco Buti, Marco Cammelli, Carlo Cambini, Mimmo Carrieri, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Giuseppe Coco, Paolo Costa, Marco D'Alberti, Gianfranco D'Alessio, Gaetano D'Auria, Gian Candido De Martin, Maurizio Dècina, Paolo Feltrin, Alfonso Fuggetta, Franco Gallo, Piero Giarda, Giuseppe Italiano, Marco Leonardi, Mario Libertini, Massimo Luciani, Alfredo Macchiati, Andrea Manzella, Oreste Massari, Bernardo Giorgio Mattarella, Mario Rosario Mazzola, Francesco Merloni, Marcello Messori, Giulio Napolitano, Alessandro Natalini, Fabrizio Onida, Pier Carlo Padoan, Alessandro Pajno, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Giuseppe Pisauro, Franco Pizzetti, Alberto Quadrio Curzio, Pippo Ranci, Cesare Salvi, Domenico Sorace, Gian Luigi Tosato, Tiziano Treu, Adriana Vigneri, Massimo Villone

Capo della Redazione

Lorenzo Spadacini

Comitato di redazione

Alessandro Augurio, Marzia Gandiglio, Luca Megale, Gordon A. Mensah, Alessandra Miraglia, Loredana Parpaglion, Andrea Ramazzotti, Lorenzo Spadacini



A S T R I D

Ente di ricerca del Terzo Settore

Corso Vittorio Emanuele II, 00186 Roma – tel. 39066810261 – redazione.astridforum@astrid-online.it – www.astrid.eu

Roma, Maggio 2026

Dal coordinamento globale all'imposta europea sulle imprese

Vieri Ceriani*

ABSTRACT (IN ITALIANO): *Il lavoro analizza l'evoluzione del coordinamento fiscale internazionale sulle imprese, dal progetto BEPS dell'OCSE alle recenti tensioni con gli Stati Uniti. Esamina le sfide poste dall'inversione di rotta americana sul Secondo Pilastro e l'accordo G7 sul sistema side-by-side. Propone una revisione della proposta BEFIT europea per allinearla al Secondo Pilastro, riducendo i costi amministrativi e creando condizioni competitive eque nel mercato unico. Negli ultimi anni l'OCSE, sulla base del progetto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), ha compiuto un grande sforzo per migliorare il coordinamento internazionale della tassazione delle imprese, basato su due pilastri: il Primo Pilastro, volto a rivedere la distribuzione dei poteri impositivi; il Secondo Pilastro, volto a stabilire una imposta minima globale. Nel 2021 è stato raggiunto un accordo "storico" sui principi di base. Mentre il Primo Pilastro non è ancora stato attuato, soprattutto a causa dell'opposizione dell'amministrazione statunitense, il Secondo Pilastro è progredito nell'ambito dell'Inclusive Framework (IF) dell'OCSE, con l'approvazione delle Model Rules e del relativo Commentario. L'Unione Europea ha adottato le regole del Secondo Pilastro con una direttiva, entrata in vigore nel 2022 (con effetto dal 31 dicembre 2023) e ora attuata dagli Stati membri. L'iniziativa del Secondo Pilastro, concepita per applicare un'imposta minima globale del 15% alle grandi imprese multinazionali (MNE), è stata abbracciata da oltre 55 giurisdizioni a livello globale. Tuttavia, importanti economie come gli Stati Uniti, la Cina e l'India hanno scelto di non implementare il Secondo Pilastro. All'inizio del 2025, la nuova amministrazione statunitense ha annunciato un'inversione di rotta rispetto agli impegni assunti dal*

* Già Sottosegretario di Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze con delega in materia fiscale (Former Undersecretary of State at the Ministry of Economy and Finance, with responsibility for tax policy). Questo paper muove dall'elaborato pubblicato su Laboratorio Fiscale (2025), "New considerations on Pillar Two and BEFIT", disponibile a <https://laboratoriofiscale.com/new-considerations-on-pillar-two-and-befit>, al quale hanno contribuito Vieri Ceriani (editor), Tamara Gasparri, Silvia Giannini, Stefano Grilli, Daniele Majorana, Giuseppe Marino, Raffaele Russo e Dario Sencar e che ha beneficiato dei commenti di Giampaolo Arachi, Giacomo Ricotti, Maria Saccomanni, Andrea Sollecito e Alberto Zanardi. Una successiva rielaborazione è avvenuta nell'ambito dei lavori del gruppo di studio di Astrid su L'Europa in un mondo che cambia. Una prima versione del presente paper, pubblicata in Astrid Rassegna, n. 3/2026, è stata discussa, il 4 marzo 2026, in un seminario nel quale sono intervenuti Giampaolo Arachi, Silvia Giannini, Giacomo Ricotti, Maria Saccomanni, Andrea Sollecito, Alberto Zanardi. La presente versione tiene conto dei rilievi e dei suggerimenti emersi nel corso del seminario. Nel presente testo costituirà un capitolo del libro di Astrid, L'Europa in un mondo che cambia, a cura di G. Amato, F. Bassanini e M. Messori, in corso di stampa. Il presente contributo non è stato sottoposto a procedura di referaggio, in quanto pubblicato su invito del Comitato direttivo. La decisione è stata assunta dal Direttore scientifico sulla base dell'autorevolezza dell'autore e della sua riconosciuta qualificazione nella comunità accademica e istituzionale.

precedente governo nei confronti del quadro normativo dell'OCSE in materia di imposta minima globale. Il memorandum esecutivo del Presidente Trump ha stabilito una chiara politica di opposizione a quelle che ha definito misure fiscali estere "extraterritoriali" o "discriminatorie", minacciando azioni di ritorsione ai sensi della Sezione 891 (e della nuova Sezione 899) del Codice fiscale statunitense. Nel giugno 2025, il G7 ha raggiunto una intesa condivisa ("shared understanding") che prevede un sistema "side-by-side" (SbS) che esenta i gruppi con casa-madre statunitense dalla Under-Taxed Profits Rule (UTPR) e dalla Income Inclusion Rule (IIR). Inoltre, è stata prevista una revisione degli incentivi fiscali qualificati e una semplificazione delle regole del Secondo Pilastro. Nel luglio 2025 il compromesso del G7 è stato confermato dal G20, che ha ribadito che il nuovo approccio dovrebbe preservare condizioni di parità ed evitare l'erosione della base imponibile e il trasferimento di profitti. L'elaborazione tecnica dell'approccio side-by-side nell'ambito dell'Inclusive Framework dell'OCSE, prevista per la fine del 2025, è stata completata il 5 gennaio 2026. L'accordo OCSE sul sistema side-by-side si basa sui safe harbors, che secondo la Commissione sono parte integrante della direttiva. L'accordo soddisfa le richieste degli Stati Uniti e può dare a questi ultimi un certo vantaggio competitivo, ma evita scontri dirompenti e mantiene vivo il quadro generale della Global Minimum Tax (GMT) e lo spirito di cooperazione internazionale in materia fiscale. Per l'Unione Europea, l'evoluzione del contesto internazionale ha posto serie sfide. Nel 2025 l'esito del confronto era incerto nei contenuti e nei tempi. Nel frattempo, le imprese dovevano affrontare costi di adempimento molto elevati, mentre l'evidenza empirica suggeriva che le entrate aggiuntive avrebbero potuto essere molto inferiori alle aspettative. La comunità imprenditoriale ha espresso crescente preoccupazione per i costi sproporzionati e gli svantaggi competitivi associati al Secondo Pilastro e ne ha chiesto la sospensione e la semplificazione. Parallelamente alla partecipazione agli sviluppi internazionali, l'UE dovrebbe rafforzare il proprio programma di coordinamento fiscale, attraverso la proposta BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation), che mira a stabilire una base imponibile consolidata comune per le società nell'UE, sostituendo iniziative precedenti come la CCCTB. Tuttavia, nella sua forma attuale, BEFIT è troppo complessa. Questo lavoro propone una revisione della BEFIT per semplificare la base imponibile comune, avvicinandola il più possibile ai risultati del Secondo Pilastro e riducendo così i costi di adempimento, in linea con la strategia di decluttering. La nuova base imponibile comune sarebbe costruita sul reddito calcolato ai fini del Secondo Pilastro, utilizzando gli investimenti effettuati finora dalle imprese per attuare le regole della GMT. Una BEFIT semplificata e snella, ben coordinata con il Secondo Pilastro, ridurrebbe drasticamente i costi amministrativi, creerebbe un level playing field all'interno dell'UE, combatterebbe l'arbitraggio fiscale, aumenterebbe le entrate, promuoverebbe l'integrazione intra-UE e migliorerebbe il funzionamento del mercato interno. Pertanto, aumenterebbe la competitività dell'economia europea. La coesistenza della proposta BEFIT, nella sua versione attuale, con il Secondo Pilastro introduce incoerenze concettuali e operative. Mentre BEFIT consolida gli utili a

livello europeo e consente la compensazione transfrontaliera delle perdite, il Secondo Pilastro tratta ogni Stato membro separatamente (applica cioè un *jurisdictional blending*). Senza una riconciliazione, questi approcci diversi rischiano di far scattare in alcuni Stati membri ulteriori imposte "aggiuntive" (*Top-up Tax*) in applicazione del Secondo Pilastro, anche quando le aliquote effettive a livello consolidato europeo superano il 15% minimo stabilito dal Secondo Pilastro. Esistono due possibili soluzioni: (1) allineare il disegno della BEFIT al Secondo Pilastro applicandolo a livello di ciascuno Stato membro (27 giurisdizioni), preservando così il *blending* giurisdizionale; oppure (2) ridefinire l'UE come un'unica giurisdizione anche ai fini del Secondo Pilastro (applicando un *blending* regionale). Quest'ultimo consentirebbe la compensazione transfrontaliera delle perdite ed eliminerebbe i prezzi di trasferimento intra-UE. Le norme CFC e le norme anti-ibrido diventerebbero superflue per le operazioni intra-UE tra società residenti nell'UE. Quest'ultima soluzione dovrebbe essere considerata nel contesto della discussione sul cosiddetto 28° regime per le società dell'UE. Inoltre, aprirebbe la porta alla creazione di una vera e propria imposta europea sulle società, con un'aliquota minima uniforme e sovrattasse nazionali facoltative. BEFIT potrebbe anche costituire la base per nuove "risorse proprie" dell'UE. L'UE deve infatti prendere decisioni strategiche a lungo termine sulla propria autonomia fiscale e sui meccanismi di finanziamento. Il limitato potenziale di entrate dei meccanismi ETS e CBAM evidenzia la necessità di nuove "risorse proprie". La proposta della Commissione del luglio 2025 per le nuove risorse proprie, che include la nuova risorsa societaria per l'Europa (*Corporate Resource for Europe, CORE*), rappresenta uno sforzo per diversificare il finanziamento dell'UE, limitando il ruolo del contributo basato sul PNL. Tuttavia, il CORE, strutturato come imposta sul fatturato, aggiunge un nuovo prelievo all'attuale tassazione delle imprese e non è integrata con BEFIT e il Secondo Pilastro, aumentando la complessità del quadro fiscale dell'UE. Rappresenta quindi un approccio pragmatico ma frammentario, che manca di coerenza con gli sforzi di coordinamento fiscale esistenti e aggiunge ulteriori complessità alla tassazione delle imprese. Un approccio coordinato che utilizzi BEFIT come base comune per la tassazione delle imprese e per il finanziamento dell'UE fornirebbe una soluzione più coerente. Infine, l'istituzione di un'Agenzia fiscale europea, ispirata alla proposta Autorità doganale dell'UE, potrebbe migliorare significativamente il coordinamento amministrativo, rafforzare la condivisione dei dati, garantire un efficiente scambio di informazioni e un'applicazione coerente delle norme, nonché risolvere le controversie. In questo modo si garantirebbe un'applicazione coerente delle norme in tutti gli Stati membri. Un'Agenzia di questo tipo contribuirebbe a semplificare l'attuazione del Secondo Pilastro e della BEFIT, favorirebbe la trasparenza, la certezza del diritto e l'efficienza amministrativa.

TITOLO (IN INGLESE): *THE INTERNATIONAL COORDINATION OF BUSINESS TAXATION AND THE OPTIONS FOR THE EU*

ABSTRACT (IN INGLESE): *In recent years the OECD, building on the BEPS project, has carried out a great effort to improve the international coordination of business taxation, based on two Pillars: Pillar One intended to review the distribution of taxing powers; Pillar Two aimed at establishing a global minimum tax. In 2021 an “historical” agreement on the basic principles was reached. While Pillar One has not yet been implemented, mainly because of the opposition of the US administration, Pillar Two has progressed within the Inclusive Framework (IF) of the OECD, with the approval of the Model Rules and related Commentary. The European Union has adopted the rules of Pillar Two with a Directive, that has entered into force in 2022 (with effect from 31 December 2023) and is now implemented by Member States. The Pillar Two initiative, designed to enforce a global minimum tax of 15% for large multinational enterprises (MNEs), has been embraced by more than 55 jurisdictions globally. However, major economies such as the United States, China, and India have opted not to implement Pillar Two. In early 2025, the new US administration announced a reversal of the previous government’s commitments to the OECD’s global minimum tax framework. President Trump’s executive memorandum established a clear policy of opposition to what it termed “extraterritorial” or “discriminatory” foreign tax measures, threatening retaliatory action under Section 891 (and a new Section 899) of the U.S. Tax Code. In June 2025, the G7 reached a “shared understanding” that envisions a “side-by-side” system exempting US-parented groups from the Under-Taxed Profits Rule (UTPR) and the Income Inclusion Rule (IIR) under Pillar Two. Also, a revision of qualified tax incentives and simplifications of Pillar Two rules were envisioned. In July 2025 the G7 compromise was endorsed by the G20, restating that the new approach should preserve a level playing field and avoid base erosion and profit shifting. The technical elaboration of the side-by-side approach within the OECD Inclusive Framework, expected by late 2025, has been finalized on 5 January 2026. The OECD agreement on the side-by-side system is based on safe harbors, that according to the Commission are integral part of the Directive. It complies with the US requests, and may give the US some competitive advantage, but avoids disruptive confrontations and keeps alive the overall framework of the Global Minimum Tax and the spirit of international cooperation on tax matters. For the European Union, the evolving international context has raised serious challenges. In 2025 the outcome of the confrontation was uncertain in its contents and timewise. In the meantime, business faced very substantial compliance costs while empirical evidence suggested that additional revenues might fall very short of expectations. The business community expressed increasing concern over the disproportionate costs and competitive disadvantages associated with Pillar Two and called for its suspension and simplification. Parallel to participating in international developments, the EU should reinforce its own tax coordination agenda, through the BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation) proposal, which seeks to establish an EU common consolidated corporate tax base, replacing earlier initiatives such as the CCCTB. Nevertheless, in its current form, BEFIT is too complex. This document proposes a revision of BEFIT to simplify the common tax base, bringing it as close as possible to the outcomes of Pillar Two, and thereby reducing compliance costs,*

in line with the decluttering strategy. The new common tax base would be built on income as calculated under Pillar Two, using the investments made so far by companies to implement the GMT rule. A simplified and streamlined BEFIT, well-coordinated with Pillar Two, would drastically reduce administrative costs, create a level playing field within the EU, combat tax arbitrage, increase revenue, foster intra-EU integration, and improve the functioning of the internal market. Therefore, it would enhance the competitiveness of the European economy. At the same time, the coexistence of the BEFIT proposal with Pillar Two introduces conceptual and operational inconsistencies. While BEFIT consolidates profits at the EU level and allows cross-border loss offsetting, Pillar Two applies jurisdictional blending that treats each Member State separately. Without reconciliation, these differing approaches risk triggering additional “top-up” taxes under Pillar Two, even where EU-wide effective tax rates exceed the 15% minimum set by Pillar Two. There are two broad pathways: (1) align BEFIT’s design to Pillar Two by applying it at the level of each Member State (27 jurisdictions), thereby preserving jurisdictional blending; or (2) redefine the EU as a single jurisdiction also for Pillar Two purposes (“regional blending”). The latter would allow cross-border loss offsetting and remove intra-EU transfer pricing. CFC rules and intragroup anti-hybrid rules would become superfluous for intra-EU operations among EU resident companies. This solution would also open the door to the creation of a genuine European corporate tax with a uniform minimum rate and optional national surcharges. BEFIT could also be a foundation for new EU “own resources”. Further, it should be considered in the context of the discussion on the so-called 28th regime for EU companies. The EU also faces long-term strategic decisions concerning its own fiscal autonomy and funding mechanisms. The limited revenue potential of the ETS and CBAM mechanisms highlight the need for new “own resources”. The Commission’s July 2025 proposal for new own resources, that includes the Corporate Resource for Europe (CORE), represents an effort to diversify EU financing beyond the GNP-based contribution. However, CORE, structured as a turnover-based tax, adds a new levy to existing business taxation and lacks integration with BEFIT and Pillar Two, increasing the complexity of the EU’s tax framework. It represents a pragmatic but fragmented approach, lacking coherence with existing tax coordination efforts and adding further complexities to business taxation. A coordinated approach that uses BEFIT as a common base for corporate taxation and for EU funding would provide a more coherent solution. Finally, the establishment of a European Tax Agency, inspired by the proposed EU Customs Authority, could significantly improve administrative coordination, enhance data sharing, ensure efficient information exchange and consistent application of rules, and resolve disputes. Hence it would ensure consistent enforcement across Member States. Such an Agency would help to streamline the implementation of both Pillar Two and BEFIT, supporting transparency, legal certainty, and administrative efficiency.

Introduzione

Negli ultimi anni l’OCSE, sulla base del progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), ha compiuto un grande sforzo per migliorare il coordinamento internazionale

della tassazione delle imprese, basato su due pilastri: il Primo Pilastro, volto a rivedere la distribuzione dei poteri impositivi; il Secondo Pilastro, volto a stabilire una imposta minima globale. Nel 2021 è stato raggiunto un accordo “storico” sui principi di base. Mentre il Primo Pilastro non è ancora stato attuato, soprattutto a causa dell’opposizione dell’amministrazione statunitense, il Secondo Pilastro è progredito nell’ambito dell’*Inclusive Framework* (IF) dell’OCSE, con l’approvazione delle *Model Rules* e del relativo Commentario.

L’Unione Europea ha adottato le regole del Secondo Pilastro con una direttiva, entrata in vigore nel 2022 (con effetto dal 31 dicembre 2023) e ora attuata dagli Stati membri. L’iniziativa del Secondo Pilastro, concepita per applicare un’imposta minima globale del 15% alle grandi imprese multinazionali (MNE), è stata abbracciata da oltre 55 giurisdizioni a livello globale. Tuttavia, importanti economie come gli Stati Uniti, la Cina e l’India hanno scelto di non implementare il Secondo Pilastro.

All’inizio del 2025, la nuova amministrazione statunitense ha annunciato un’inversione di rotta rispetto agli impegni assunti dal precedente governo nei confronti del quadro normativo dell’OCSE in materia di imposta minima globale. Il memorandum esecutivo del Presidente Trump ha stabilito una chiara politica di opposizione a quelle che ha definito misure fiscali estere “extraterritoriali” o “discriminatorie”, minacciando azioni di ritorsione ai sensi della Sezione 891 (e della nuova Sezione 899) del Codice fiscale statunitense.

Nel giugno 2025, il G7 ha raggiunto una intesa condivisa (“*shared understanding*”) che prevede un sistema “*side-by-side*” (SbS) che esenta i gruppi con casa-madre statunitense dalla *Under-Taxed Profits Rule* (UTPR) e dalla *Income Inclusion Rule* (IIR). Inoltre, è stata prevista una revisione degli incentivi fiscali qualificati e una semplificazione delle regole del Secondo Pilastro. Nel luglio 2025 il compromesso del G7 è stato confermato dal G20, che ha ribadito che il nuovo approccio dovrebbe preservare condizioni di parità ed evitare l’erosione della base imponibile e il trasferimento di profitti. L’elaborazione tecnica dell’approccio *side-by-side* nell’ambito dell’*Inclusive Framework* dell’OCSE, prevista per la fine del 2025, è stata completata il 5 gennaio 2026.

L’accordo OCSE sul sistema *side-by-side* si basa sui *safe harbors*, che secondo la Commissione sono parte integrante della direttiva. L’accordo soddisfa le richieste degli Stati Uniti e può dare a questi ultimi un certo vantaggio competitivo, ma evita scontri dirompenti e mantiene vivo il quadro generale della *Global Minimum Tax* (GMT) e lo spirito di cooperazione internazionale in materia fiscale.

Per l'Unione Europea, l'evoluzione del contesto internazionale ha posto serie sfide. Nel 2025 l'esito del confronto era incerto nei contenuti e nei tempi. Nel frattempo, le imprese dovevano affrontare costi di adempimento molto elevati, mentre l'evidenza empirica suggeriva che le entrate aggiuntive avrebbero potuto essere molto inferiori alle aspettative. La comunità imprenditoriale ha espresso crescente preoccupazione per i costi sproporzionati e gli svantaggi competitivi associati al Secondo Pilastro e ne ha chiesto la sospensione e la semplificazione.

Parallelamente alla partecipazione agli sviluppi internazionali, l'UE dovrebbe rafforzare il proprio programma di coordinamento fiscale, attraverso la proposta BEFIT (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*), che mira a stabilire una base imponibile consolidata comune per le società nell'UE, sostituendo iniziative precedenti come la CCCTB. Tuttavia, nella sua forma attuale, BEFIT è troppo complessa.

Questo lavoro propone una revisione della BEFIT per semplificare la base imponibile comune, avvicinandola il più possibile ai risultati del Secondo Pilastro e riducendo così i costi di adempimento, in linea con la strategia di *decluttering*¹. La nuova base imponibile comune sarebbe costruita sul reddito calcolato ai fini del Secondo Pilastro, utilizzando gli investimenti effettuati finora dalle imprese per attuare le regole della GMT.

Una BEFIT semplificata e snella, ben coordinata con il Secondo Pilastro, ridurrebbe drasticamente i costi amministrativi, creerebbe un *level playing field* all'interno dell'UE, combatterebbe l'arbitraggio fiscale, aumenterebbe le entrate, promuoverebbe l'integrazione intra-UE e migliorerebbe il funzionamento del mercato interno. Pertanto, aumenterebbe la competitività dell'economia europea.

La coesistenza della proposta BEFIT, nella sua versione attuale, con il Secondo Pilastro introduce incoerenze concettuali e operative. Mentre BEFIT consolida gli utili a livello europeo e consente la compensazione transfrontaliera delle perdite, il Secondo Pilastro tratta ogni Stato membro separatamente (applica cioè un *jurisdictional blending*). Senza una riconciliazione, questi approcci diversi rischiano di far scattare in alcuni Stati membri ulteriori imposte "aggiuntive" (*Top-up Tax*) in applicazione del Secondo

¹ Il *decluttering*, perseguito dalla Commissione Europea nell'ambito dell'agenda per la *Better Regulation*, designa un processo sistematico di semplificazione, consolidamento e razionalizzazione dell'*acquis* dell'Unione, volto a ridurre la frammentazione normativa, gli oneri amministrativi e i costi di conformità, rafforzando al contempo la certezza del diritto.

Pilastro, anche quando le aliquote effettive a livello consolidato europeo superano il 15% minimo stabilito dal Secondo Pilastro.

Esistono due possibili soluzioni: (1) allineare il disegno della BEFIT al Secondo Pilastro applicandolo a livello di ciascuno Stato membro (27 giurisdizioni), preservando così il *blending* giurisdizionale; oppure (2) ridefinire l'UE come un'unica giurisdizione anche ai fini del Secondo Pilastro (applicando un *blending* regionale). Quest'ultimo consentirebbe la compensazione transfrontaliera delle perdite ed eliminerebbe i prezzi di trasferimento intra-UE. Le norme CFC e le norme anti-ibrido diventerebbero superflue per le operazioni intra-UE tra società residenti nell'UE.

Quest'ultima soluzione dovrebbe essere considerata nel contesto della discussione sul cosiddetto 28° regime per le società dell'UE. Inoltre, aprirebbe la porta alla creazione di una vera e propria imposta europea sulle società, con un'aliquota minima uniforme e sovrattasse nazionali facoltative. BEFIT potrebbe anche costituire la base per nuove "risorse proprie" dell'UE.

L'UE deve infatti prendere decisioni strategiche a lungo termine sulla propria autonomia fiscale e sui meccanismi di finanziamento. Il limitato potenziale di entrate dei meccanismi ETS e CBAM evidenzia la necessità di nuove "risorse proprie". La proposta della Commissione del luglio 2025 per le nuove risorse proprie, che include la nuova risorsa societaria per l'Europa (*Corporate Resource for Europe*, CORE), rappresenta uno sforzo per diversificare il finanziamento dell'UE, limitando il ruolo del contributo basato sul PNL. Tuttavia, il CORE, strutturato come imposta sul fatturato, aggiunge un nuovo prelievo all'attuale tassazione delle imprese e non è integrata con BEFIT e il Secondo Pilastro, aumentando la complessità del quadro fiscale dell'UE. Rappresenta quindi un approccio pragmatico ma frammentario, che manca di coerenza con gli sforzi di coordinamento fiscale esistenti e aggiunge ulteriori complessità alla tassazione delle imprese. Un approccio coordinato che utilizzi BEFIT come base comune per la tassazione delle imprese e per il finanziamento dell'UE fornirebbe una soluzione più coerente. Infine, l'istituzione di un'Agenzia fiscale europea, ispirata alla proposta Autorità doganale dell'UE, potrebbe migliorare significativamente il coordinamento amministrativo, rafforzare la condivisione dei dati, garantire un efficiente scambio di informazioni e un'applicazione coerente delle norme, nonché risolvere le controversie. In questo modo si garantirebbe un'applicazione coerente delle norme in tutti gli Stati membri. Un'Agenzia di questo tipo contribuirebbe a semplificare l'attuazione del Secondo Pilastro e della BEFIT, favorirebbe la trasparenza, la certezza del diritto e l'efficienza amministrativa.

1. Il contesto internazionale

1.1. Il Secondo Pilastro e la sua attuazione

Negli ultimi anni l'OCSE, sulla base del progetto BEPS, ha compiuto un grande sforzo per migliorare il coordinamento internazionale della tassazione delle imprese, basato su due Pilastri.

Il Primo Pilastro propone un nuovo criterio di attribuzione dei diritti di tassazione: consente alla giurisdizione di destinazione di beni e servizi (denominata giurisdizione “di mercato”) di tassare una parte del reddito anche in assenza di una presenza effettiva. Si tratta di un regime vincolante che dovrebbe essere sancito da un accordo multilaterale, che è stato emanato ma non è ancora operativo. Perché entri in vigore, è necessario raggiungere una “massa critica” di partecipanti, cosa impossibile senza la partecipazione degli Stati Uniti. L'accordo finale comporterebbe l'abolizione delle web tax già introdotte a livello nazionale e la rinuncia a nuovi tributi simili.

Il Secondo Pilastro mira a stabilire un livello minimo di tassazione effettiva a livello globale (15%). Si basa sulle *Model Rules GloBE*, approvate dall'*Inclusive Framework* dell'OCSE il 20 dicembre 2021, e poi ulteriormente chiarite nei Commentari e nelle Linee guida amministrative. Si tratta di un accordo politico, non giuridicamente vincolante: ogni giurisdizione è libera di adottare o meno il Secondo Pilastro nella propria legislazione, ma se lo fa deve rispettare le regole condivise (si veda il Riquadro 1 per le caratteristiche principali del Secondo Pilastro). Deve inoltre accettare che le altre giurisdizioni che hanno adottato il Secondo Pilastro applichino le regole del GloBE.

Sulla base delle *Model Rules* dell'OCSE, il 22 dicembre 2021 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sulla *Global Minimum Tax (GMT)*², che è stata adottata nel dicembre 2022 ed è stata attuata da tutti gli Stati membri dell'UE. Le regole del Secondo Pilastro o parti di esse sono state adottate anche da altri importanti Paesi, come Regno Unito, Giappone, Canada, Brasile, Sudafrica, Corea, Australia, Turchia, Svizzera, Norvegia, Nuova Zelanda, Kenya, Malesia, Emirati Arabi Uniti, Singapore e Vietnam, per citarne alcuni. Complessivamente, più di 55 giurisdizioni (compresi gli Stati membri dell'UE) hanno aderito al progetto o hanno annunciato l'intenzione di aderirvi. Tuttavia, i principali attori, ossia Stati Uniti, Cina e India, non hanno aderito, così come molti altri Paesi.

² Disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj/eng>.

Riquadro 1 - Caratteristiche principali del Secondo Pilastro

I soggetti passivi sono i gruppi multinazionali (MNE) con ricavi superiori a 750 milioni di euro (in almeno due degli ultimi quattro anni). Ogni multinazionale ha una società capogruppo, l'*Ultimate Parent Entity* (UPE), e delle *Constituent Entities* (CE), ovvero società controllate e stabili organizzazioni (PE).

L'obiettivo è garantire che le multinazionali paghino un livello minimo di tassazione sul reddito generato in ogni giurisdizione in cui operano. Pertanto, l'aliquota fiscale effettiva (ETR) viene calcolata in ciascuna giurisdizione in cui l'impresa multinazionale opera, sulla base del bilancio, come rapporto tra la somma delle imposte di riferimento rettificata (*Adjusted Covered Taxes*) delle CE nella giurisdizione (numeratore) e il reddito netto GloBE conseguito nella giurisdizione (denominatore). Le imposte di riferimento rettificata sono le imposte dell'esercizio e comprendono le imposte sul reddito, le imposte sostitutive (ritenute sul reddito di fonte estera), le imposte sugli utili distribuiti e le imposte sugli utili non distribuiti, con alcuni aggiustamenti. Il Reddito Globale Netto è la somma, se positiva, dei profitti e delle perdite di tutte le CE residenti in una giurisdizione, come riportati nei loro bilanci, con pochi aggiustamenti.

Se l'ETR è inferiore al 15%, è dovuta una *Top-up Tax*. Si applicano due regole fondamentali: la prima è la *Income Inclusion Rule* (IIR), in base alla quale la società capogruppo pagherà un'imposta integrativa (*Top-up Tax*) nella giurisdizione in cui è residente, in modo che la tassazione effettiva raggiunga il livello minimo del 15%. L'IIR è la regola principale per imporre una tassazione minima effettiva. Tuttavia, non tutte le giurisdizioni la applicheranno, poiché il Secondo Pilastro non è obbligatorio. Pertanto, se la giurisdizione in cui si trova l'UPE non applica l'IIR, le giurisdizioni in cui risiedono le CE possono applicare la regola dell'*Under-Taxed Profits Rule* (UTPR). L'UTPR funge da "*backstop*" nel caso in cui l'IIR non venga applicato o venga applicato in misura insufficiente. Viene calcolato l'UTPR totale, ossia l'insieme di tutte le imposte complementari (*Top-up Tax*) che rimangono al di sotto del 15% di tassazione effettiva. L'UTPR totale viene ripartito tra le giurisdizioni in cui l'impresa multinazionale ha entità costitutive e che hanno adottato l'UTPR. La ripartizione si basa sulla quota del numero di dipendenti e sulla quota delle immobilizzazioni materiali: le due variabili hanno lo stesso peso (50%).

Può essere applicata una terza regola, la *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT), che consente a una giurisdizione di applicare la *Top-up Tax* a tutte le entità situate nella propria giurisdizione, evitando che il gettito vada ad altre giurisdizioni che applicano l'IIR o l'UTPR. Questa regola si applica in via prioritaria. Quasi tutte le giurisdizioni che applicano il Secondo Pilastro hanno adottato (o si prevede che adotteranno) la QDMTT.

Alcune regole speciali intendono salvaguardare le attività economiche reali. In base alla regola della *Substance-based Income Exclusion* (SBIE), una parte del reddito viene sottratta dal *Net GloBE Income* per ridurre la *Top-up Tax* e dare un po' di sollievo alla presenza economica reale nella giurisdizione. L'importo da sottrarre è calcolato applicando rendimenti figurativi al lavoro e al capitale: rispettivamente, 10% e 8% (entrambi scenderanno gradualmente al 5%). La componente lavoro include il costo delle collaborazioni; la componente capitale si basa sul valore di bilancio di impianti, macchinari, immobili e beni in *leasing*.

Inoltre, per quanto riguarda gli incentivi fiscali agli investimenti, le norme del Secondo Pilastro hanno operato una distinzione tra gli incentivi che riducono la base imponibile dell'imposta sul reddito delle società o l'aliquota fiscale (ad esempio esenzioni fiscali, aliquote fiscali ridotte, super-deduzioni) e quelli che vengono erogati come crediti d'imposta, ossia come compensazione di altre imposte o prelievi obbligatori. Gli incentivi fiscali che riducono la base imponibile o l'aliquota fiscale ovviamente diminuiscono direttamente il numeratore dell'ETR. I crediti d'imposta sono invece considerati come spese pubbliche (cioè sovvenzioni), non come sconti sull'imposta sul reddito. Di conseguenza, se qualificati, non riducono l'imposta di riferimento (il numeratore dell'ETR); invece, contribuiscono al reddito GloBE ed entrano nel denominatore: quindi, diminuiscono l'ETR, ma meno degli incentivi che abbassano la base imponibile o l'aliquota fiscale³. I crediti d'imposta sono qualificati se sono "rimborsabili", cioè se possono essere spesi dal contribuente entro quattro anni, attraverso la compensazione con altri pagamenti obbligatori dovuti a enti pubblici, oppure in contanti. I crediti d'imposta "commerciabili e trasferibili", cioè i crediti che sono legalmente trasferibili (e che soddisfano specifiche condizioni di mercato), hanno lo stesso trattamento dei crediti d'imposta qualificati "rimborsabili". Se, tuttavia, il credito d'imposta non è qualificato (non è "rimborsabile" né "negoziabile e trasferibile"), il denominatore dell'ETR rimane inalterato, ma il numeratore viene ridotto dell'intero importo delle imposte (non pagate) che sono state riconosciute come credito d'imposta, con l'effetto che l'ETR è significativamente ridotto, come gli incentivi fiscali che riducono l'aliquota o la base imponibile.

³ Tuttavia, nei rari casi in cui la legislazione nazionale considera questi crediti d'imposta come imponibili, l'ETR non cambia.

1.2. La posizione della nuova amministrazione statunitense

Il 20 gennaio 2025 la Presidenza degli Stati Uniti ha pubblicato un *memorandum*⁴ su la “Difesa delle aziende e degli innovatori americani dalle estorsioni e dalle multe e sanzioni ingiuste all’estero (*Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties*)”. L’intenzione della nuova amministrazione statunitense è molto chiara. Non solo sono stati annullati gli impegni dell’amministrazione Biden nei confronti delle norme GloBE; inoltre, se i Paesi stranieri adotteranno norme fiscali “extraterritoriali” (come l’UTPR o una *Digital Service Tax*, DST) che costringeranno i gruppi statunitensi a pagare tasse all’estero non conformi ai trattati fiscali statunitensi esistenti, ciò sarà considerato una sorta di “atto di aggressione” contro l’economia statunitense e scatenerà ritorsioni. Se la cancellazione degli impegni della precedente amministrazione era attesa, lo era meno la vigorosa minaccia di ritorsioni. L’ordine esecutivo del Presidente Trump ha incaricato il Tesoro degli Stati Uniti di indagare su tutti i casi di imposte straniere “extraterritoriali” che colpiscono “in modo sproporzionato” le società statunitensi e non rispettano i trattati fiscali degli Stati Uniti, e di presentare proposte per misure di ritorsione⁵.

L’esito dell’indagine avrebbe potuto portare all’applicazione della Sezione 891 del codice fiscale statunitense, che consente al Presidente di raddoppiare le aliquote fiscali sui cittadini e sulle società di un Paese straniero se si scopre che tale Paese impone tasse “discriminatorie o extraterritoriali” ai cittadini o alle società statunitensi. Nessun Presidente degli Stati Uniti ha mai applicato la Sezione 891, promulgata nel 1934.

Inoltre, durante la discussione al Congresso è stata introdotta una disposizione speciale nel *One Big Beautiful Bill Act* (OBBBA), che avrebbe modificato il codice fiscale. La nuova Sezione 899 avrebbe richiesto al Dipartimento del Tesoro di identificare le imposte “extraterritoriali” e “discriminatorie” emanate da Paesi stranieri che colpiscono le imprese statunitensi. Una volta identificate, le aliquote fiscali statunitensi sui redditi delle società e degli investitori di questi Paesi sarebbero aumentate di 5 punti percentuali all’anno per quattro anni. Dopo questo periodo, le aliquote fiscali sarebbero

⁴ Disponibile a <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/>.

⁵ Il Tesoro aveva l’obbligo di riferire entro 60 giorni. Sebbene il Tesoro sembra aver consegnato la relazione, questa non è stata resa pubblica.

rimaste al livello più alto di 20 punti percentuali per tutto il tempo in cui le imposte estere fossero rimaste in vigore (versione della Camera).

Il principale candidato per le ritorsioni contro le imposte straniere “extraterritoriali” era l’UTPR (*Under-Taxed Profits Rule*). L’UTPR è una caratteristica fondamentale del Secondo Pilastro e vietarne l’applicazione da parte di altri Paesi potrebbe creare problemi al funzionamento del progetto⁶. Tuttavia, già un anno fa l’*Inclusive Framework* dell’OCSE aveva deciso di rinviare al 2026 l’applicazione dell’UTPR, originariamente prevista per il 2025, come “*safe harbor*” temporaneo, a condizioni che si applicavano anche alle multinazionali statunitensi⁷. Questa sospensione ha lasciato spazio per trovare un accordo nel corso del 2025.

1.3. L'accordo side-by-side

In effetti, a giugno 2025 il G7 ha raggiunto una “intesa condivisa” (*shared understanding* “... che un sistema side-by-side potrebbe preservare gli importanti guadagni ottenuti dalle giurisdizioni nell’ambito dell’*Inclusive Framework* nell’affrontare l’erosione della base imponibile e il trasferimento dei profitti e fornire maggiore stabilità e certezza nel sistema fiscale internazionale in futuro”⁸).

“Questa intesa, che si basa sul nostro costante impegno a collaborare congiuntamente attraverso l’*Inclusive Framework* per affrontare i potenziali rischi di erosione della base imponibile e di spostamento dei profitti, si basa sui seguenti principi riconosciuti:

⁶ Secondo alcuni autori, la *Income Inclusion Rule* (IIR), in base alla quale i Paesi stranieri possono tassare i profitti delle filiali residenti negli Stati Uniti delle multinazionali straniere, e la *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* (QDMTT), in base alla quale i Paesi stranieri possono tassare i profitti delle filiali statunitensi residenti nella loro giurisdizione, non dovrebbero essere considerate imposte “extraterritoriali” o “discriminatorie” (anche se la QDMTT potrebbe avere un impatto sul gettito fiscale degli Stati Uniti attraverso il credito dell’imposta estera). Cfr. M. Herzfeld, *Trump Executive Orders Bring U.S. Course Change on International Tax*, *International Tax Notes*, 27 gennaio 2025.

⁷ In base a questo *safe harbor* transitorio, l’imposta UTPR calcolata per la giurisdizione dell’UPE era considerata pari a zero se la giurisdizione in cui risiede l’UPE applicava un’aliquota legale dell’imposta sul reddito delle società pari ad almeno il 20%. Le società a capitale statunitense beneficiano di questo *safe harbor* transitorio perché l’aliquota legale statunitense è del 21%. Questo *safe harbor* transitorio prevede uno sgravio solo per la giurisdizione dell’UPE; sono escluse le entità costitutive situate in altre giurisdizioni.

⁸ Disponibile a <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2025/06/g7-statement-on-global-minimum-taxes.html>.

- *Un sistema side-by-side escluderebbe completamente i gruppi con capogruppo negli Stati Uniti dall’UTPR e dall’IIR per quanto riguarda i loro profitti nazionali ed esteri.*
- *Un sistema side-by-side includerebbe l’impegno a garantire che tutti i rischi sostanziali che possono essere identificati rispetto alla parità di condizioni, o i rischi di erosione della base imponibile e di spostamento dei profitti, siano affrontati per preservare gli obiettivi politici comuni del sistema side-by-side.*
- *I lavori per la creazione di un sistema side-by-side andrebbero di pari passo con le semplificazioni sostanziali apportate all’intero quadro amministrativo e di compliance del Secondo pilastro.*
- *I lavori per la realizzazione di un sistema side-by-side saranno intrapresi insieme alla considerazione di modifiche al trattamento del Secondo Pilastro dei crediti d’imposta non rimborsabili basati sulla sostanza, che garantirebbero un maggiore allineamento con il trattamento dei crediti d’imposta rimborsabili”.*

Alla luce dell’intesa raggiunta dal G7, in particolare della disapplicazione delle regole GloBE (UTPR e IIR) nei confronti delle società con capogruppo negli Stati Uniti, la Sezione 899 è stata eliminata dal *One Big Beautiful Bill Act*⁹. L’accordo del G7 ha lasciato inalterate le QDMTT: i Paesi aderenti al Secondo Pilastro possono continuare a imporre QDMTT sulle operazioni, svolte nelle loro giurisdizioni, delle multinazionali con capogruppo negli Stati Uniti.

L’intesa del G7 è stata confermata dal G20. Il comunicato del 18 luglio¹⁰ afferma che: *“Continueremo a impegnarci in modo costruttivo per affrontare le preoccupazioni relative alle imposte minime globali del Secondo Pilastro, con l’obiettivo comune di trovare una soluzione equilibrata e pratica che sia accettabile per tutti. L’elaborazione di una soluzione dovrà includere l’impegno a garantire che vengano affrontati tutti i rischi sostanziali che possono essere identificati rispetto alla parità di condizioni, compresa una discussione sull’equo trattamento degli incentivi fiscali basati sulla sostanza e sui rischi di erosione della base imponibile e di spostamento dei profitti, e faciliterà ulteriori progressi per stabilizzare il sistema fiscale internazionale, compreso un dialogo costruttivo sulle sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell’economia. Questi sforzi saranno portati avanti in stretta collaborazione tra i membri*

⁹ Tuttavia, l’Assistant Secretary for Tax Policy degli Stati Uniti ha annunciato al Congresso che il Treasury sarebbe stato favorevole a reintrodurlo nel sistema fiscale statunitense nel caso in cui non si fosse riusciti a trovare una soluzione al sistema *side-by-side*. Si veda *Treasury Would Back ‘Revenge Tax’ if OECD Doesn’t Fulfill Promise*, Tax Notes International, 15 settembre 2025.

¹⁰ Disponibile a <https://www.g20.utoronto.ca/2025/250718-finance-communique.html>.

dell'*Inclusive Framework (IF)* dell'OCSE/G20, preservando la sovranità fiscale di tutti i Paesi”.

Questi temi sono stati discussi e sviluppati dall'*Inclusive Framework* dell'OCSE, che comprende oltre 145 Paesi e giurisdizioni. Una soluzione definitiva era originariamente prevista per la fine del 2025. Il 5 gennaio 2026 l'*Inclusive Framework* ha pubblicato gli aspetti tecnici dell'accordo sulla tassazione minima globale che incorpora l'approccio *side-by-side*¹¹. L'accordo si basa su nuovi *safe harbor*, come segue:

- Il *safe harbor SbS (Side-by-Side)*, in vigore dal 2026, consente la disapplicazione dell'IIR e dell'UTPR (la *Top-up Tax* è considerata pari a zero) alle multinazionali con una società madre in una giurisdizione che garantisce: un livello di tassazione interna equivalente al Secondo Pilastro, con un'aliquota fiscale legale di almeno il 20% e adeguate misure nazionali antierosione (come un'imposta minima alternativa o una QDMTT, che garantisca un ETR di almeno il 15%); un livello adeguato di tassazione sugli utili delle controllate residenti all'estero (come un regime di *Controlled Foreign Company* che tassa sia i redditi passivi che quelli attivi); e riconosce il credito sulle QDMTT applicate all'estero alle proprie controllate estere;
- Il *safe harbor UPE (Ultimate Parent Entity)* si applicherà alle giurisdizioni che soddisfano solo la parte nazionale dei criteri di ammissibilità del *safe harbor SbS*. Sostituisce il *safe harbor* temporaneo UTPR in vigore nel 2025. Gli utili nazionali delle entità costitutive di un gruppo multinazionale con capogruppo residente in tale giurisdizione non saranno soggetti all'UTPR. Gli utili delle entità costitutive situate al di fuori della giurisdizione UPE rimarranno soggetti all'applicazione dell'IIR e dell'UTPR;
- un nuovo *safe harbor SBTI* per gli incentivi fiscali basati sulla sostanza (*Substance-Based Tax Incentives*) legati ad attività “sostanziali”, che rivede le attuali regole del Secondo Pilastro (descritte nel Riquadro 1). Nel nuovo contesto, tutti gli incentivi fiscali, a determinate condizioni, lasceranno invariato l'ETR. I benefici di questi incentivi devono essere disponibili per la generalità dei contribuenti (non possono essere selettivi) e sono calcolati sulle spese sostenute o sulla produzione fisica prodotta (in termini di volume e non di valore). Non saranno soggetti a *Top-up Taxes*, cioè non diminuiranno l'ETR, perché saranno aggiunti alle imposte incluse al numeratore senza essere aggiunti

¹¹ Disponibile a <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/side-by-side-package.pdf>.

al denominatore (reddito GloBE)¹². Il valore delle imposte risparmiate non può superare determinate soglie: in particolare, il maggiore dei limiti del 5,5% sul costo del lavoro o sull'ammortamento dei beni materiali nella giurisdizione. In alternativa, le imposte risparmiate non possono superare l'1% del valore contabile dei beni materiali (se il contribuente fa un'opzione per un periodo di 5 anni). Questi trattamenti preferenziali per i SBTI sono nuovi rispetto ai benefici esistenti per gli incentivi non rimborsabili o non commercializzabili e per i crediti d'imposta trasferibili, già regolati dal Secondo Pilastro ma con un trattamento meno favorevole e un ambito di applicazione più ristretto. Le giurisdizioni che applicano questi incentivi possono beneficiare del trattamento più favorevole concesso all'SBTI;

- l'**estensione** temporanea (per un anno) del *safe harbor* **transitorio CbCR** (*Country-by-Country Reporting*), che prevede una procedura semplificata per il calcolo dell'ETR, basata sui dati CbCR;
- un *safe harbor* strutturale, basato su nuove regole che sostituiranno in futuro il *safe harbor* temporaneo CbCR, per il **calcolo semplificato dell'ETR**: se c'è una perdita semplificata (a determinate condizioni) o l'ETR semplificato è uguale o superiore al 15%, la *Top-up Tax* non è dovuta.

L'accordo stabilisce inoltre che l'applicazione della QDMTT è consentita in tutti i casi e tutte le giurisdizioni devono riconoscerla tra i prelievi che danno diritto a un credito a fronte delle imposte nazionali sul reddito. Sarà la prima imposta a essere prelevata, con priorità rispetto alle CFC e alle altre imposte nazionali simili prelevate nelle giurisdizioni in cui risiedono altre società del gruppo (compresa l'UPE).

Nel 2029 si procederà a una revisione del sistema, per monitorare gli effetti sulla parità di condizioni, sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento dei profitti. Se necessario, l'*Inclusive Framework* intraprenderà le conseguenti azioni correttive.

In prospettiva, sembra che il funzionamento dell'imposta minima globale si baserà sempre più sull'applicazione generalizzata delle QDMTT da parte di tutte le giurisdizioni. Tuttavia, guardando all'architettura generale del sistema *side-by-side*, il fatto che l'UTPR perderà importanza suscita qualche preoccupazione: l'UTPR è il "*backstop*" del sistema e innesca anche l'applicazione del QDMTT, perché è la presenza dell'UTPR che induce le giurisdizioni ad applicare il QDMTT.

¹² Il valore fiscale degli incentivi che riducono la base imponibile o l'aliquota fiscale è riconosciuto come un aumento delle imposte di riferimento (il numeratore dell'ETR). I crediti d'imposta (rimborsabili o meno) non riducono il numeratore né aumentano il denominatore.

Per quanto riguarda il *safe harbor* SbS, per il momento si applica ai gruppi con capogruppo situata negli Stati Uniti. Il *safe harbor* transitorio dell'UTPR per il 2025 esentava i gruppi con capogruppo statunitense dall'applicazione dell'UTPR solo per le CE situate negli Stati Uniti, non per quelle situate in altri Paesi. Il nuovo *safe harbor* è esteso a tutte le entità di un gruppo di origine statunitense, comprese le entità costitutive di minoranza e le JV (*Joint Ventures*), indipendentemente dalla loro ubicazione, e copre non solo l'UTPR ma anche l'IIR¹³.

Il *safe harbor* SbS è presentato come una soluzione generale, pensata non solo per gli Stati Uniti. Dopotutto, anche il *safe harbor* transitorio UTPR del 2025 era stato concepito come una regola generale, che riguardava anche, ma non solo, i gruppi con casa-madre statunitense. Per il momento il nuovo *safe harbor* SbS riguarda solo gli Stati Uniti: sono l'unico Paese nell'elenco dei *safe harbors* SbS qualificati nel *Central Record*, pubblicato dall'OCSE il 5 gennaio 2026. Tuttavia, altre giurisdizioni potranno in futuro, fino al 2028, chiedere di entrare nel *safe harbor* SbS o in quello UPE. L'*Inclusive Framework* dell'OCSE deciderà se le giurisdizioni richiedenti soddisfano i requisiti per questi *safe harbor*. Se altri Paesi importanti (come la Cina o l'India, ma anche altri Paesi di medie dimensioni) entreranno in questi *safe harbors*, il sistema fiscale internazionale diventerà più complesso e frammentato, con conseguenze imprevedibili in termini di certezza fiscale e creazione di condizioni di parità concorrenziale. Queste preoccupazioni hanno spinto a prevedere la revisione generale del sistema prevista nel 2029.

Il *safe harbor* SBTI introduce importanti modifiche alle norme esistenti del Secondo Pilastro. La portata potenziale degli incentivi qualificati è sostanzialmente ampliata, sebbene entro i limiti imposti dai nuovi massimali. Ciò sembra consentire alle giurisdizioni un ambito più ampio di concorrenza fiscale sulle attività economiche "reali" (come approssimate dall'apporto di lavoro e dalle immobilizzazioni materiali), mentre le restrizioni alla concorrenza sulle basi imponibili mobili rimangono sostanzialmente invariate. In altre parole, l'SBTI sembra rafforzare la concorrenza fiscale sulle attività "reali". È interessante notare che non copre gli incentivi fiscali legati alle proprietà immateriali.

¹³ La *Top-up Tax* sarà inoltre annullata per l'IIR che altrimenti si applicherebbe a livello di un'entità madre intermedia (inclusa un'entità madre parzialmente controllata) residente al di fuori degli Stati Uniti.

Il *safe harbor* SBTI soddisfa le richieste delle giurisdizioni meno sviluppate che intendono utilizzare incentivi fiscali basati sulla sostanza per promuovere la crescita della loro economia reale.

Ma l'SBTI è stato richiesto con forza anche dall'amministrazione statunitense. Esso evita il rischio che le multinazionali con capogruppo non statunitense incorrano nelle *Top-up Tax* del Secondo Pilastro sulle loro attività negli Stati Uniti (controllate e stabili organizzazioni): la loro aliquota fiscale effettiva potrebbe scendere al di sotto del 15% a causa del trattamento di alcuni crediti d'imposta statunitensi nell'ambito del Secondo Pilastro. In particolare, alcuni crediti d'imposta (compresi quelli previsti dall'IRA (*Inflation Reduction Act*) dell'era Biden e non ancora cancellati) potrebbero ridurre l'aliquota fiscale effettiva in base alle regole del Secondo Pilastro e, interagendo con l'aliquota legale dell'imposta sul reddito delle società al 21% (come deciso dall'OBBBA), potrebbero spingere le aliquote fiscali effettive sulle attività statunitensi al di sotto del 15%, richiedendo così una *Top-up Tax* da prelevare, in base alla regola dell'IIR, dalla giurisdizione di residenza dell'UPE. L'SBTI riduce il rischio di queste *Top-up Tax* e avvantaggia i gruppi con capogruppo non statunitense, potenzialmente esposti. Ad esempio, una filiale statunitense di una multinazionale tedesca che beneficia di generosi crediti d'imposta statunitensi potrebbe scendere al di sotto della soglia del 15%, ma questo sulla base del SBTI non farebbe scattare una *Top-up Tax* in Germania. Dal punto di vista degli Stati Uniti, ciò garantirà che il Secondo Pilastro, come modificato dall'approccio SbS, non comprometta l'efficacia degli incentivi fiscali nazionali nell'attrarre investimenti reali esteri. Pertanto, l'SBTI tende a favorire gli Stati Uniti, che tradizionalmente utilizzano crediti d'imposta non rimborsabili, a differenza dei Paesi europei, che applicano sussidi e crediti d'imposta rimborsabili, e sembra coerente con la politica statunitense di "*reshoring*" delle attività industriali (in interazione con le tariffe doganali). L'SBTI cita come ammissibili le attività manifatturiere, la produzione di energia elettrica e le attività di trasformazione come l'estrazione e la raffinazione.

Le multinazionali con sede negli Stati Uniti sono protette dall'UTPR, ma sono soggette all'imposta minima statunitense, precedentemente nota come GILTI (*Global Intangible Low Tax Income*) e ora come NCTI (*Net CFC Tested Income*), portata al 14% dal *One Big Beautiful Bill Act* di Trump del luglio 2025. La divergenza rispetto all'imposta minima globale va oltre la differenza di aliquota dell'1%, perché l'NCTI assoggetta a prelievo i profitti esteri delle società statunitensi solo quando le imposte sono inferiori al 14% come media mondiale, e non in ogni singola giurisdizione, come nel caso del Secondo Pilastro. Pertanto, le multinazionali statunitensi che consolidano

gli utili realizzati in giurisdizioni a bassa tassazione con quelli realizzati in giurisdizioni ad alta tassazione possono evitare di far scattare l'imposta minima statunitense e saranno al riparo dal Secondo Pilastro. Questi accordi possono dare alle multinazionali con sede negli Stati Uniti un vantaggio competitivo rispetto alle multinazionali con capogruppo residente altrove¹⁴.

In ogni caso, anche le multinazionali con capogruppo residente al di fuori degli Stati Uniti potrebbero decidere di beneficiare del *safe harbor* SbS spostando la residenza della società madre negli Stati Uniti. Naturalmente, questo risultato sarebbe svantaggioso per i Paesi in cui le capogruppo sono attualmente residenti.

Come considerazione generale, il nuovo sistema *side-by-side* soddisfa quasi tutte le richieste degli Stati Uniti, creando un regime asimmetrico che (probabilmente) offre alcuni vantaggi agli Stati Uniti. Anche se imperfetto e ancora da valutare nelle sue conseguenze concrete, è chiaramente un passo avanti per evitare scontri dirompenti e mantenere viva la cooperazione internazionale in materia fiscale.

1.4. E la Digital Service Tax?

La minaccia di ritorsioni non si limitava all'UTPR, ma riguardava anche le *web tax* (*Digital Service Tax*, DST), esistenti o previste. Il Memorandum presidenziale del 20 gennaio 2025 ha incaricato il Segretario al Tesoro, il Segretario al Commercio e il Rappresentante per il Commercio degli Stati Uniti di identificare le pratiche commerciali e normative di altri Paesi, comprese le DST, che discriminano, colpiscono in modo sproporzionato o minano in altro modo la competitività globale o il funzionamento previsto delle aziende statunitensi nell'economia digitale, e di raccomandare azioni appropriate.

Tali azioni potrebbero assumere la forma di tariffe aggiuntive, come già minacciato in passato. In alternativa, potrebbe essere applicata la sezione 891 del codice fiscale statunitense.

Gli accordi del G7 e del G20, così come l'accordo finale del gennaio 2026 sull'approccio *side-by-side*, non menzionano la DST. La questione è molto controversa, non solo per i Paesi europei. Ma è chiaramente nell'agenda dell'amministrazione statunitense, che sembra preferire affrontarla su base bilaterale,

¹⁴ P. Saint-Amans, *Has the global minimum tax survived Trump?*, «Analysis», 13 gennaio 2026, Bruegel, disponibile a <https://doi.org/10.64153/HIUN6608>. Tuttavia, alcuni altri aspetti della legislazione fiscale statunitense possono essere svantaggiosi: mentre le norme del secondo pilastro consentono incentivi basati sulla sostanza riconosce un credito più limitato per le imposte estere.

anche se la ripresa dei negoziati a livello OCSE non è esclusa ed è stata recentemente menzionata¹⁵.

Su base fattuale, l'India con la legge di bilancio ha abrogato la DST del 6% sui servizi pubblicitari digitali dal 1° aprile 2025, dichiarando che ciò è conforme all'accordo sul Primo Pilastro. Il Canada ha annunciato il 29 giugno 2025 che la riscossione della DST sarebbe stata interrotta e che presto sarebbe stata presentata una legislazione per sopprimere la *Digital Services Tax Act*¹⁶. La Turchia ha ridotto l'aliquota della sua DST dal 7,5% al 5% dal 1° gennaio 2026 e al 2,5% dal 1° gennaio 2027. Attualmente, i Paesi dell'UE che hanno introdotto la DST (Austria, Danimarca, Spagna, Francia, Ungheria, Italia, Polonia e Portogallo) la mantengono, così come il Regno Unito. Il 16 luglio 2025 la Commissione europea ha presentato una nuova proposta di risorse proprie che, contrariamente a quanto annunciato in passato, non menziona la DST come possibile nuova fonte di entrate (cfr. paragrafo 4).

2. Il Secondo Pilastro e l'UE

L'UE è stata in prima linea nell'adozione dell'imposta minima globale. Le regole del Secondo Pilastro sono state applicate con una direttiva ed estese ai gruppi puramente nazionali per garantire la compatibilità con il diritto dell'UE. Gli obiettivi di contrastare l'arbitraggio fiscale e la concorrenza fiscale e di raccogliere entrate aggiuntive (destinate in parte a nuove risorse proprie dell'Unione) erano al centro di questa adozione.

Ma anche prima del confronto con la nuova amministrazione statunitense e dei negoziati OCSE sull'approccio *side-by-side* non era scontato che i risultati avrebbero soddisfatto le aspettative. È stato sottolineato che la concorrenza fiscale tra gli Stati (e la possibilità di arbitraggio fiscale) non sarebbe scomparsa, ma avrebbe assunto nuove forme¹⁷.

¹⁵ Il Segretario al Tesoro degli Stati Uniti Scott Bessent ha concluso la sua dichiarazione sull'accordo *side-by-side* affermando che gli Stati Uniti “si muoveranno verso un dialogo costruttivo sulla tassazione dell'economia digitale”.

¹⁶ Disponibile a <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2025/06/canada-rescinds-digital-services-tax-to-advance-broader-trade-negotiations-with-the-united-states.html>.

¹⁷ La concorrenza fiscale potrebbe spostarsi su altri contributi obbligatori diversi dall'imposta sul reddito delle società (CIT), come le imposte sull'energia, le imposte sulla proprietà, altre imposte indirette, i contributi sui salari e altri fattori non fiscali. Inoltre, le giurisdizioni che adottano le regole del Secondo Pilastro possono ancora competere sulla CIT per le entità che non rientrano nell'ambito del Secondo Pilastro. In altre parole, alcune giurisdizioni possono riscuotere l'imposta integrativa

In particolare, in diversi Paesi l'evidenza aneddotica del settore imprenditoriale mostra che il gettito fiscale iniziale sarà probabilmente molto inferiore alle aspettative¹⁸ e in alcuni casi inferiore ai costi di adeguamento sostenuti dalle imprese per rispettare le norme¹⁹. Alcuni commentatori ritengono che i costi amministrativi complessivi, anche dopo l'adozione iniziale, rimarranno vicini (o addirittura superiori) al gettito fiscale aggiuntivo generato²⁰. Il basso livello iniziale delle entrate, molto inferiore alle aspettative, diventerà evidente nel prossimo futuro. Questa evidenza e l'onerosità degli adempimenti amministrativi, con la relativa perdita di competitività, ha indotto discussioni tra i politici e l'opinione pubblica in generale.

sulle grandi società multinazionali che rientrano nelle regole del Secondo Pilastro (utilizzando la QDMTT) mantenendo un livello generale di tassazione societaria più basso (persino nullo) e attirando così le società che non si qualificano per l'applicazione del Secondo Pilastro. Anche gli incentivi fiscali si possono prestare a manovre di competizione fiscale. Per alcuni riferimenti sugli effetti della concorrenza fiscale, si veda: M. Devereux, J. Vella e H. Wardell-Burrus, *Pillar 2: rule order, incentive, and tax competition*, Oxford University Centre for Business Taxation Policy Brief, 14 gennaio 2022; CEPS-ECMI, *EU corporate taxation in the digital era: the road to a new international order*, Centre for European Policy Studies, 2023; M.P. Devereux e J. Vella, *The Impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition*, «World Tax Journal», Amsterdam, Vol. 15, n. 3, 2023, pp. 323-378; A. Haufler e H. Kato, *A Global Minimum Tax for Large Firms Only: Implications for Tax Competition*, «CESIFO Working Papers», n. 11087, aprile 2024.

¹⁸ Il gettito globale aggiuntivo derivante dall'applicazione del Secondo Pilastro è stato stimato in 155-192 miliardi di dollari all'anno (F. Hugger et al., *The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit*, «OECD Taxation Working Papers», n. 68, 2024). È opportuno sottolineare che tali stime sono state effettuate senza considerare, tra l'altro, l'impatto dei *safe harbors* transitori.

¹⁹ Inizialmente i costi amministrativi una tantum per la creazione delle nuove procedure saranno piuttosto elevati. Tuttavia, in futuro saranno necessari continui aggiustamenti per tenere conto delle modifiche e dei chiarimenti delle *administrative guidelines* emanate dall'*Inclusive Framework* dell'OCSE (come nel caso dell'abbandono dei *safe harbor* provvisori e dell'adozione di quelli definitivi). Le imprese dovranno inoltre tenere conto dei propri cambiamenti (fusioni e acquisizioni, dismissioni, modifiche del modello aziendale, ecc). Infine, occorre considerare anche i costi amministrativi per le amministrazioni fiscali, data la complessità delle norme e le questioni che probabilmente si presenteranno.

²⁰ A titolo di esempio, le stime preliminari e non ufficiali per la Germania indicano un gettito aggiuntivo dal Secondo Pilastro di circa 20 milioni di euro, rispetto a una previsione ufficiale di 200 milioni. Le imprese dovrebbero sostenere 600 milioni di euro per i costi amministrativi una tantum legati alla creazione del sistema, che si stabilizzerebbero poi a circa 130 milioni all'anno dopo l'investimento iniziale (C. Spengel, I. Schulz e S. Winter, *Steuerplanung unter der globalen Mindeststeuer*, Der Betrieb, 2023).

2.1. *Richieste di sospensione della direttiva del Secondo Pilastro*

Nel corso del 2025, di fronte alla posizione aggressiva del *Memorandum* statunitense e alle incertezze sulla sostanza della soluzione *side-by-side* e sui tempi di negoziazione, sono state avanzate richieste di sospensione (o di abbandono?) del Secondo Pilastro. Il settore imprenditoriale ha sostenuto che le complessità e i costi amministrativi sono sproporzionati e minano la competitività delle imprese europee, a fronte di entrate molto ridotte. L'associazione delle imprese tedesche (BDI) ha chiesto una sospensione della direttiva sul Secondo Pilastro; se politicamente impossibile, è stata chiesta almeno una forte semplificazione delle norme, con la conferma di norme transitorie di *safe harbor*. Il cancelliere tedesco Friedrich Merz ha persino appoggiato la proposta di sospensione della direttiva del Secondo Pilastro, ma poi, dopo che è stata sollevata una interrogazione al Parlamento europeo, il governo tedesco ha apparentemente fatto marcia indietro. La BDI ha anche segnalato forti preoccupazioni per le gravi conseguenze della minaccia di possibili imposte aggiuntive statunitensi sul reddito delle aziende tedesche, che hanno investito pesantemente negli Stati Uniti, e sui pagamenti di interessi e licenze. Secondo la BDI, le conseguenze delle contromisure statunitensi dovevano essere “evitate con urgenza”.

Dopo la conclusione positiva dei negoziati dell'*Inclusive Framework* sull'approccio *side-by-side*, è chiaro che la direttiva del Secondo Pilastro rimarrà in vigore. Si tratta ora di capire come la direttiva interagisca con l'approccio *side-by-side*.

2.2. *Il Secondo Pilastro, il sistema side-by-side e l'UE*

Una questione preliminare è di natura giuridica. L'accordo *side-by-side* dell'*Inclusive Framework* dell'OCSE prende la forma di linee-guida amministrative e sarà incorporato nel Commentario alle *Model Rules* del GloBE; le *Model Rules* rimarranno inalterate. Questa soluzione intende facilitare l'adozione dell'accordo da parte degli Stati membri dell'UE. Per l'UE, qualsiasi soluzione che richieda la modifica della direttiva sul Secondo Pilastro sarebbe estremamente difficile. Ma la direttiva contiene un adattamento dinamico alle regole dell'OCSE. In particolare, l'articolo 32 prevede il recepimento di “*accordi internazionali qualificati sui safe harbor*”. Non a caso l'accordo *side-by-side* è stato redatto sotto forma di *safe harbor*. Il 12 gennaio 2026 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione in cui prende atto dell'accordo raggiunto all'OCSE e cita l'art. 32 della direttiva e i *safe harbor* approvati dall'*Inclusive Framework* dell'OCSE il 5 gennaio. In questo modo, l'accordo *side-by-side* diverrebbe parte integrante del quadro normativo previsto dalla direttiva sul Secondo Pilastro.

Questo modo di recepire l'accordo senza modificare la direttiva è stato oggetto di critiche. Alcuni dei nuovi *safe harbor* non riguardano questioni amministrative, ma modificano piuttosto la sostanza delle *Model Rules*, anche rispetto a come sono state normate dalla direttiva. Alcune importanti innovazioni, come il sistema *side-by-side* e il nuovo trattamento degli incentivi fiscali, sono innovative anche rispetto al contenuto della direttiva. È dubbio che alcune disposizioni contenute nella direttiva possano essere superate da disposizioni diverse introdotte nel Commentario alle *Model Rules*. L'impiego dell'art. 32 per dare attuazione al *side-by-side* negoziato a livello politico sembra superare i limiti testuali e teleologici della direttiva, trasformando l'art. 32 da strumento tecnico per l'attuazione di norme amministrative specifiche concordate a livello internazionale a "cavallo di Troia costituzionale"²¹. Comunque, diversi Stati membri stanno orientandosi a modificare le proprie legislazioni nazionali di recepimento della direttiva per recepire l'accordo *side-by-side*.

Alcuni commentatori hanno evidenziato la possibilità di alcuni esiti paradossali: ad esempio, cosa succederebbe se uno Stato membro chiedesse l'applicazione del *SbS safe harbor* e modificasse di conseguenza la propria legislazione fiscale? La Corte di Giustizia Europea sarà eventualmente chiamata a chiarire questi aspetti.

È inoltre importante comprendere le conseguenze dell'approccio *side-by-side* per quanto riguarda la concorrenza fiscale, la parità di condizioni, la competitività delle economie dell'UE e la capacità di raccogliere entrate.

Come accennato, le nuove norme sugli incentivi fiscali potrebbero aumentare (o attenuare il limite a) la concorrenza fiscale. Ciò è particolarmente rilevante per la concorrenza tra gli Stati membri dell'UE²². E potrebbe anche avere un impatto sulle

²¹ Si veda D. Weber, *A full carve-out for U.S. groups for Pillar 2: an EU Constitutional Trojan Horse?* (disponibile a <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/a-full-carve-out-for-us-groups-for-pillar-2-an-eu-constitutional-trojan-horse/#>); si veda anche *EU Tax Debate on Pillar 2 Sparks Rule of Law Concerns*, Tax Notes, 10 ottobre 2025.

²² Un'analisi preliminare (R. Dom, *How the global minimum tax amendments could reshape Europe's tax incentives*, Analysis, Bruegel, January 14 2026, disponibile a <https://doi.org/10.64153/WEHR5625>) suggerisce che "mentre ci si aspettava che la tassa minima globale neutralizzasse in larga misura gli incentivi fiscali, la SBTI *safe harbor* amplia le opportunità di politica industriale e di concorrenza fiscale attraverso incentivi legati alla sostanza. ... Questo margine di manovra è distribuito in modo disomogeneo tra i Paesi dell'UE, a seconda che la sostanza sia misurata principalmente attraverso gli attivi o i salari. In assenza di coordinamento, si rischia una maggiore differenziazione delle strategie fiscali nazionali e una maggiore pressione sul mercato unico". Tuttavia, "allo stesso tempo, l'SBTI *safe harbor* potrebbe ridurre la tensione tra il Secondo

norme sugli aiuti di Stato. D'altro canto, potrebbe lasciare più spazio agli obiettivi industriali e climatici europei. Tuttavia, è troppo presto per capire cosa accadrà in pratica.

Per quanto riguarda la competitività, non è chiaro se le multinazionali con sede nell'UE subiranno uno svantaggio rispetto alle multinazionali con sede negli Stati Uniti per quanto riguarda i costi amministrativi. Per i gruppi con sede negli Stati Uniti rimarranno alcuni requisiti per l'applicazione delle norme del Secondo Pilastro, con regole semplificate che saranno presto elaborate dall'*Inclusive Framework* dell'OCSE. Inoltre, le multinazionali con capogruppo negli Stati Uniti sono soggette al codice fiscale statunitense, le cui norme sono piuttosto complesse e onerose. Tuttavia, i gruppi con casa-madre negli Stati Uniti possono godere di un certo vantaggio amministrativo grazie al fatto che il GILTI (ora NCTI) adotta un approccio consolidato per le CE situate all'estero, mentre per le multinazionali con capogruppo nell'UE le regole del Secondo Pilastro sono applicate separatamente per ogni giurisdizione estera.

Per quanto riguarda il livello effettivo di tassazione, l'accordo OCSE prevede un monitoraggio dei risultati nei prossimi anni, per evitare che a livello globale l'ETR di alcune multinazionali scenda sotto il limite del 15%. È chiaro che si teme che ciò possa accadere. Tralasciando la questione della reale efficacia di questo monitoraggio e delle eventuali correzioni alle regole OCSE, sembra che le imprese multinazionali con capogruppo negli Stati Uniti possano beneficiare di un ETR globale più basso, più vicino al limite del 15%, rispetto a molte imprese multinazionali con capogruppo nell'UE, in particolare quelle situate in Paesi ad alta tassazione. Come già accennato, alcuni gruppi non statunitensi potrebbero trovare conveniente spostare la residenza della loro capogruppo negli Stati Uniti.

Per quanto riguarda le entrate, l'accordo *side-by-side* ribadisce che gli Stati membri dell'UE possono riscuotere le QDMTT sulle entità costitutive dei gruppi multinazionali esteri e chiarisce che le QDMTT saranno accreditate a fronte dell'imposta dovuta nella giurisdizione in cui l'UPE è residente (ad esempio, negli USA). Tuttavia, gli Stati membri dell'UE non potranno più imporre l'UTPR alle entità costitutive di multinazionali statunitensi residenti nel loro territorio. Lo stesso divieto vale per l'IIR sulle *holding* intermedie di proprietà statunitense residenti nel loro territorio o in altre

Pilastro e gli obiettivi industriali e climatici dell'UE, che potrebbero dover fare affidamento su incentivi fiscali per sostenere la decarbonizzazione e gli investimenti strategici”.

parti del mondo. Di conseguenza, le entrate totali riscuotibili dagli Stati membri dell'UE diminuiranno in qualche misura.

Nel complesso, il quadro generale dell'imposta minima globale è stato mantenuto, anche se con qualche potenziale peggioramento per l'UE in termini di competitività e di raccolta di entrate. Guardando al futuro, la priorità dovrebbe essere quella di migliorare la competitività dell'UE sulle questioni fiscali. In particolare, migliorare il coordinamento del Secondo Pilastro, come emendato dall'accordo *side-by-side*, con il progetto di un'imposta comune europea sul reddito delle società, che dovrebbe diventare il fulcro delle attuali discussioni a livello europeo.

3. Verso un'imposta europea sul reddito delle società

In un recente articolo Maarten de Wilde e Ciska Wisman²³ evidenziano un possibile difetto fondamentale della direttiva sul Secondo Pilastro e propongono una correzione. Il difetto risiede nell'approccio scelto nell'ambito delle regole GloBE: la *Top-up Tax* è determinata su base nazionale (*jurisdictional blending*). Gli autori dimostrano che questa caratteristica della direttiva porta a differenze di trattamento fiscale tra le operazioni commerciali nazionali e quelle transfrontaliere nel mercato interno. Queste differenze possono portare a restrizioni di fatto ingiustificate delle libertà di circolazione. Secondo gli autori, prima o poi la Corte di Giustizia europea sanzionerà la portata giurisdizionale del Secondo Pilastro. Come soluzione, propongono l'adozione di un "*regional blending*" dell'UE, ossia di considerare l'UE un'unica giurisdizione ai fini del Secondo Pilastro. Questa soluzione richiederebbe un adeguamento delle regole del GloBE²⁴, per renderlo accettato dai Paesi terzi, e della direttiva sul Secondo Pilastro.

In alternativa, gli autori propongono di abolire la direttiva del Secondo Pilastro e di iniziare a progettare una nuova imposta europea sul reddito delle società. Non è chiaro come questa nuova imposta europea si collocherebbe rispetto alle altre proposte

²³ Disponibile a <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/why-all-top-up-tax-variants-in-the-eu-pillar-two-directive-collide-with-the-eus-fundamental-freedoms-and-how-to-solve-this/>.

²⁴ Oggi l'UE non è considerata come un'unica giurisdizione: ogni Stato membro è trattato come una singola giurisdizione. Secondo le regole del GloBE (si veda il Commento all'art. 10.2, par. 177) per giurisdizione si intende "[...] uno Stato così come una giurisdizione non statale dotata di autonomia fiscale".

attuali²⁵. Un'imposta europea sul reddito delle società è in discussione da decenni. La precedente Commissione ha proposto nel 2023 la direttiva BEFIT²⁶, in sostituzione della CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*, Base Imponibile Comune Consolidata per le società).

Recentemente, nell'ambito della Bussola della competitività²⁷, la Commissione ha annunciato una proposta per un 28^{imo} regime giuridico che semplificherà le norme applicabili, compresi gli aspetti rilevanti del diritto societario, dell'insolvenza e del lavoro, al fine di consentire alle imprese innovative di beneficiare di un unico insieme di norme nel mercato unico. L'obiettivo fondamentale della definizione di una legislazione societaria europea comune è quello di sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno e migliorare la competitività dell'economia europea. Anche la fiscalità è menzionata come una componente importante del progetto, sebbene non sia trattata nei dettagli. In realtà, l'inclusione di una dimensione fiscale è essenziale affinché il 28^{imo} regime sia non solo giuridicamente solido, ma anche competitivo e attraente per le imprese innovative a cui è destinato. La necessità di una dimensione fiscale è sottolineata dal Parlamento europeo. Il regime giuridico è inteso come un regime opzionale. Per quanto riguarda la tassazione del reddito delle società, il BEFIT potrebbe essere la proposta di partenza. È previsto che sia obbligatorio per le società soggette al Secondo Pilastro, facoltativo per le altre. Il 28^{imo} regime potrebbe inizialmente essere attuato nell'ambito di una cooperazione rafforzata. Anche in materia di tassazione del reddito delle società si potrebbero ricercare progressi nel contesto della cooperazione rafforzata.

3.1. Semplificazione della BEFIT e migliore coordinamento con il Secondo Pilastro

In una prospettiva ristretta, che limita il campo di applicazione del 28^{imo} Regime alla tassazione delle società, una strategia appropriata potrebbe essere quella di spingere verso l'adozione di una BEFIT rivista e semplificata e di migliorare il suo coordinamento con il Secondo Pilastro.

²⁵ Probabilmente sulla falsariga della *European Corporate Tax 2.0* proposta da Marteen de Wilde. Si tratterebbe di un'imposta sul reddito a livello di gruppo consolidato, con una ACE (*Allowance for Capital Equity*) che equipara il trattamento fiscale del capitale proprio e del debito, e sarebbe ripartita sulla base delle vendite.

²⁶ Disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023PC0532>.

²⁷ Disponibile a https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/competitiveness-compass_en.

La definizione di una base imponibile consolidata comune a livello UE e un migliore coordinamento con il Secondo Pilastro, in particolare per quanto riguarda il *blending* giurisdizionale e il trattamento delle perdite e delle attività e passività differite, aprono la porta a semplificazioni potenzialmente molto importanti: ad esempio, a determinate condizioni, la non applicazione delle norme sui prezzi di trasferimento, le CFC e le norme anti-ibridi per le operazioni intra-UE di società di gruppi europei. Queste semplificazioni potrebbero ridurre fortemente lo svantaggio comparativo causato dal Secondo Pilastro. Una BEFIT semplificata e snella, ben coordinata con l'imposta minima globale (Secondo Pilastro), ridurrebbe drasticamente i costi amministrativi, creerebbe condizioni di parità per contrastare l'arbitraggio fiscale e raccogliere entrate aggiuntive, promuoverebbe l'integrazione intra-UE e migliorerebbe il funzionamento del mercato interno. Di conseguenza, migliorerebbe la competitività dell'economia europea.

Inoltre, la sospensione o l'abrogazione totale della direttiva del Secondo Pilastro avrebbe reso superflui gli investimenti effettuati finora dalle imprese per attuare la *Global Minimum Tax*. Questi ingenti investimenti (si vedano le stime relative al caso tedesco nella nota 22) sono stati necessari non solo per i gruppi multinazionali, ma anche per i gruppi puramente "nazionali" (cioè i gruppi residenti in uno Stato membro dell'UE senza società affiliate estere). Molti gruppi hanno sostenuto costi amministrativi pesanti per l'adozione del Secondo Pilastro.

Tuttavia, la base imponibile dell'attuale proposta BEFIT è troppo complessa, e aggiungerebbe nuovi costi di adempimento in gran parte inutili per i contribuenti e le amministrazioni fiscali, in contrasto con la strategia di "*decluttering*". La nuova base imponibile BEFIT dovrebbe essere drasticamente semplificata: il denominatore dell'ETR calcolato per il Secondo Pilastro dovrebbe essere considerato il punto di partenza per la nuova base imponibile UE e ulteriori aggiustamenti dovrebbero essere drasticamente ridotti al minimo (si veda la sezione 3.2).

Inoltre, alcune incoerenze tra le regole del Secondo Pilastro e quelle della BEFIT dovrebbero essere razionalizzate (cfr. sezione 3.3). Per i gruppi soggetti al Secondo Pilastro, i benefici di una BEFIT semplificata e di un migliore coordinamento con il Secondo Pilastro (e la conseguente riduzione delle imposte) potrebbero compensare ampiamente i costi di adempimento del Secondo Pilastro ed evitare di sprecare gli investimenti già effettuati.

3.2. La base imponibile comune europea per le società: una BEFIT semplificata

La definizione della base imponibile comune è sempre stata una delle questioni più critiche nelle proposte della Commissione Europea sulla tassazione del reddito delle

società. Inizialmente, la base imponibile della CCCTB fu definita indipendentemente dai conti finanziari: furono definiti tutti gli elementi che costituivano la base, ossia tutti i ricavi tassati ed esenti e le spese deducibili e non deducibili. Il motivo principale era l'impossibilità di individuare principi contabili uniformi per i bilanci delle singole società.

Il Secondo Pilastro dell'OCSE ha adottato un approccio diverso. Per calcolare il denominatore dell'aliquota fiscale effettiva, si è deciso di ricavare il reddito o la perdita GloBE (cioè la base imponibile) dai bilanci. Il reddito o la perdita GloBE è calcolato, in conformità al Capitolo 3 delle *Model Rules* GloBE e al Capitolo III della direttiva, a partire dal reddito o dalla perdita netta contabile finanziaria (*Financial Accounting Net Income or Loss*, FANIL) determinati in base al principio contabile finanziario applicabile utilizzato dalla capogruppo per redigere il bilancio consolidato del gruppo. Il FANIL viene poi rettificato per conformare il risultato contabile a una base imponibile "tipica" dell'imposta societaria mediante correzioni obbligatorie verso l'alto o verso il basso (per eliminare redditi che non dovrebbero essere tassati o spese che non dovrebbero essere dedotte) e mediante alcune rettifiche elettive. Vale la pena notare, per quanto riguarda il contesto europeo, che la maggior parte delle società adotta gli IFRS (*International Financial Reporting Standards*).

Considerare il reddito o la perdita GloBE come punto di partenza per una base imponibile comune europea per le società è in linea con il considerando 6 della proposta di direttiva BEFIT: “... tenuto conto degli sforzi compiuti sia dalle amministrazioni fiscali che dalle imprese per attuare il quadro di un livello minimo globale di tassazione, sarebbe importante trarre vantaggio da tale risultato ed elaborare norme che restino il più possibile vicine alle norme tipo dell'OCSE/G20 e alla direttiva (UE) 2022/2523. Su tale base, il quadro comune di norme dovrebbe essere obbligatorio per i gruppi con una presenza imponibile nell'Unione, a condizione che abbiano ricavi annui combinati superiori a 750 000 000 EUR sulla base del loro bilancio consolidato. In tal modo l'ambito di applicazione riguarderebbe le imprese che hanno maggiori probabilità di svolgere attività transfrontaliere e possono di conseguenza beneficiare della semplificazione offerta da un quadro giuridico comune. La soglia garantirebbe inoltre l'allineamento alla direttiva (UE) 2022/2523 per un approccio coerente nell'Unione”.

In effetti, sotto molti aspetti la base imponibile della BEFIT (artt. 8-41 della proposta di direttiva) è simile a quella prevista dalle norme del modello GloBE: ad esempio, vi è un'esenzione dalla partecipazione per i dividendi e le plusvalenze sulle azioni; i pagamenti illegali non sono deducibili; le imposte sulle società sono aggiunte alla base

imponibile. Tuttavia, è stato sottolineato che “*la base imponibile BEFIT si presenta, in ultima analisi, come un miscuglio di ingredienti del Secondo Pilastro e della CCTB*”²⁸. Infatti, su molti altri aspetti importanti la base imponibile BEFIT proposta rimane molto diversa da quella prevista dalle norme del modello GloBE. Le principali differenze riguardano l’ammortamento delle immobilizzazioni (che secondo BEFIT dovrebbe seguire criteri specifici a quote costanti) e gli accantonamenti (che non dovrebbero essere dedotti a meno che non siano soddisfatte alcune condizioni, ad esempio a causa di un obbligo legale). In particolare, queste regole producono solo differenze temporanee tra il reddito o la perdita GloBE e la base imponibile BEFIT, cioè portano solo a una diversa allocazione temporale del reddito. Sembrano quindi buone candidate alla semplificazione. Inoltre, la semplificazione della base imponibile BEFIT sarebbe in sintonia con l’attuale strategia di *decluttering* fiscale²⁹.

3.3. Incoerenze tra BEFIT e le regole del Secondo Pilastro

BEFIT è concepita come un’imposta sul reddito delle società (*Corporate Income Tax*, CIT) da applicare prima della *Top-up Tax* del Secondo Pilastro. La sua base imponibile è calcolata a livello di gruppo consolidato, con compensazione transfrontaliera delle perdite. Una formula di ripartizione distribuisce la base imponibile consolidata tra gli Stati membri dell’UE, che mantengono la sovranità nella definizione dell’aliquota fiscale. Questo disegno non sembra (sempre e pienamente) compatibile con le regole del Secondo Pilastro.

Esiste il rischio di un conflitto tra BEFIT e le regole del Secondo Pilastro, con l’attivazione di una *Top-up Tax* in specifici Stati membri dell’UE, anche se a livello consolidato dell’UE l’ETR è ben superiore al 15%. Questa incoerenza è dovuta principalmente al fatto che il Secondo Pilastro prevede il calcolo di posizioni separate per le società del gruppo residenti in ogni singolo Stato membro dell’UE (*jurisdictional blending*) e non consente la compensazione transfrontaliera delle perdite a livello UE, mentre BEFIT prevede il consolidamento unitario a livello UE di tutte le posizioni individuali delle singole società del gruppo e rende possibile la compensazione transfrontaliera delle perdite a livello UE.

Esistono due possibili soluzioni. La prima consiste nel ridisegnare BEFIT come una base imponibile comune europea da applicare solo a livello di ogni singolo Stato

²⁸ D. Hohenwarter e G. Mayr, *Pillar Two and BEFIT: Shocks and Opportunities for the EU Internal Market*, European Taxation, ottobre 2024.

²⁹ Maggiori dettagli sono forniti nell’Appendice 1 di Laboratorio Fiscale (2025), op. cit.

membro alle società ivi residenti. Questa soluzione renderebbe BEFIT conforme al *jurisdictional blending* e all'approccio adottato dal Secondo Pilastro. Ma darebbe vita a 27 imposte nazionali, non a un'imposta europea sulle società. Non vi sarebbe alcun consolidamento di gruppo nell'UE, nessuna compensazione transfrontaliera delle perdite fiscali nell'UE; i prezzi di trasferimento, le CFC e le regole anti-ibridi sarebbero applicate alle transazioni intra-UE. Ogni Stato membro dell'UE fisserebbe la propria aliquota nominale dell'imposta sulle società.

3.4. Una nuova imposta europea sul reddito delle società

La seconda soluzione consiste nel creare un'imposta sul reddito delle società che tratti l'UE come un'unica giurisdizione, anche ai fini del Secondo Pilastro, con un consolidamento unitario per tutte le società del gruppo situate nell'UE. Di conseguenza, redditi e perdite nell'UE verrebbero naturalmente compensati e le norme UE "domestiche" sui prezzi di trasferimento, sulle CFC e sugli strumenti ibridi diventerebbero ridondanti per le operazioni infragruppo in ambito UE e potrebbero essere disapplicate. I gruppi con casa-madre europea si troverebbero di fronte a un unico sistema CIT europeo. Come previsto dalla proposta BEFIT, la nuova imposta sarebbe obbligatoria per le società soggette al Secondo Pilastro, facoltativa per le altre società.

La BEFIT come unica CIT dell'UE potrebbe semplificare altre problematiche nella coesistenza con le norme del Secondo Pilastro, ad esempio le differenze nel trattamento delle imposte differite³⁰. Nel coordinare la BEFIT rivista con il secondo Pilastro potrebbe sorgere un problema di consolidamento: le regole del Secondo Pilastro si basano sull'aggregazione dei risultati dell'esercizio, mentre BEFIT prevede il consolidamento dei conti. Tuttavia, le *Model Rules* (art. 3.2.8) consentono l'uso del consolidamento se una giurisdizione ha adottato un consolidato di gruppo a fini fiscali locali e l'impresa multinazionale lo applica.

L'aspetto più importante è che BEFIT, in quanto unica CIT dell'UE, offre i vantaggi della compensazione transfrontaliera delle perdite, dell'eliminazione della necessità ("ridondanza") dei prezzi di trasferimento, delle CFC e delle norme anti-ibride per le operazioni intra-UE: comporta cioè semplificazione, riduzione dei costi amministrativi e, in generale, miglioramento della competitività.

Potrebbe anche aprire la strada all'adozione di un'aliquota fiscale unica, per raccogliere le tanto necessarie risorse proprie per il bilancio dell'UE (cfr. paragrafo 4): il gettito

³⁰ Maggiori dettagli sono forniti nell'Appendice 2 del Laboratorio Fiscale (2025), op. cit.

raccolto con l'aliquota fiscale unica comune andrebbe al bilancio dell'UE. Per lasciare il diritto di tassazione agli Stati membri, l'aliquota unica UE fissata per finanziare il bilancio europeo potrebbe essere integrata da sovrattasse nazionali, applicabili da ciascuno Stato membro sulla propria quota di base imponibile comune, determinata secondo la formula di ripartizione. Come anticipato, l'aliquota legale della nuova CIT europea potrebbe essere fissata, ad esempio, al 15%. Insieme alle sovrattasse nazionali, potrebbe produrre un'imposta a livello europeo che soddisfa il limite dell'ETR del 15% per l'UE come singola giurisdizione. In ogni caso, le regole esistenti della direttiva del Secondo Pilastro impediranno che l'ETR scenda al di sotto del 15%: la QDMTT garantirà che l'ETR sui redditi percepiti nell'UE rispetti la soglia; l'IIR garantirà che le imprese multinazionali con sede nell'UE tassino i redditi delle società controllate estere (cioè extra-UE) e delle imprese europee. L'UTPR si occuperà della *Top-up Tax* delle entità non residenti (a eccezione delle entità appartenenti a multinazionali con sede negli Stati Uniti, che beneficiano del *safe harbor* SbS³¹). Queste regole del Secondo Pilastro (IIR, UTPR e QDMTT) sarebbero stabilite a livello dell'Unione e le relative entrate andrebbero al bilancio dell'UE. Gli incentivi fiscali potrebbero essere assegnati in parte alla CIT europea e in parte alle sovrattasse applicate dagli Stati membri. In quest'ultimo caso, non dovrebbero superare le sovrattasse nazionali, cioè non dovrebbero avere un impatto sulla CIT europea, che dovrebbe garantire un ETR di almeno il 15%. La CIT europea dovrebbe essere riconosciuta dall'*Inclusive Framework* come una imposta qualificata (*covered*) nel quadro delle norme GloBE; l'UE verrebbe così riconosciuta come rispondente ai criteri che qualificano una "giurisdizione"³². Come ulteriore passo, se la CIT europea è concepita con una base imponibile molto vicina al reddito GloBE, adotta incentivi fiscali qualificati e l'aliquota nominale è fissata a un livello tale da garantire un ETR di almeno il 15%, potrebbe essere riconosciuta dall'*Inclusive Framework* come un nuovo *safe harbor* DMT (*Domestic Minimum Tax*) e la QDMTT potrebbe essere disapplicata, con ulteriori benefici in termini di semplificazione e riduzione dei costi amministrativi. Un ulteriore passo infine potrebbe essere quello di considerare la possibilità di un *safe harbour* europeo SBS (*Side-by-Side*). Ciò implicherebbe la definizione di specifiche norme

³¹ In futuro questa eccezione potrà essere estesa alle imprese multinazionali con sede in altre giurisdizioni che si qualificheranno per il *safe harbor* SBS.

³² Le regole GloBE (Commento all'articolo 10, paragrafo 177) affermano che: "Il termine "giurisdizione" non è definito nell'articolo 10.1 o in qualsiasi altra disposizione delle Regole GloBE. L'approccio adottato è quello di seguire la definizione di "giurisdizione fiscale" utilizzata per il CbCR, e quindi una giurisdizione ai fini delle Regole GloBE significa uno Stato così come una giurisdizione non statale che ha autonomia fiscale".

comuni a livello UE per le operazioni extra-UE, in modo che la CIT europea soddisfi i criteri di un sistema fiscale mondiale “ammissibile” (ad esempio, riguardo alle norme sulle CFC, sui disallineamenti ibridi, sui prezzi di trasferimento).

Un’ultima parola sulla formula di ripartizione per BEFIT: si potrebbero applicare le attuali disposizioni, ossia una soluzione temporanea basata sulla distribuzione media effettiva degli utili imponibili negli ultimi tre anni precedenti l’entrata in vigore di BEFIT e una soluzione definitiva basata su una formula che considera il lavoro (dipendenti e salari), le immobilizzazioni materiali e le vendite. La soluzione temporanea ridurrebbe al minimo il disaccordo tra gli Stati membri. In questo caso, il problema sarebbe attenuato se le entrate perse da ogni Stato membro fossero compensate da una riduzione della Risorsa propria basata sul PNL (cfr. paragrafo 4.3). Nello scenario definitivo, il rischio che una regola di ripartizione “imperfetta” inneschi comportamenti “opportunistici” da parte delle imprese dell’UE è limitato dal fatto che la CIT europea verrebbe applicata con un’unica aliquota in tutti gli Stati membri; il rischio rimarrebbe per le sovrattasse nazionali.

4. Tassazione europea del reddito delle società e risorse proprie dell’UE³³

L’ampliamento delle risorse proprie è una questione di vecchia data. È strettamente connesso e preliminare all’allargamento delle competenze dell’UE ed è anche tradizionalmente legato all’armonizzazione della tassazione.

Secondo i Trattati dell’UE, l’Unione non ha competenza fiscale, cioè non può stabilire autonomamente le imposte esercitando i propri poteri. In questo senso, la competenza fiscale spetta esclusivamente alle autorità nazionali. L’Unione raccoglie risorse proprie solo a seguito di specifiche decisioni prese dalle istituzioni competenti, nel rispetto dei Trattati.

4.1. Il contesto

Il bilancio dell’UE deve essere in equilibrio: le spese e le entrate annuali devono coincidere. I prestiti non sono consentiti. Tuttavia, in via eccezionale e temporanea, dopo la crisi dovuta alla pandemia COVID-19, è stato deciso di prendere in prestito fino a 750 miliardi di euro sui mercati dei capitali per finanziare lo strumento di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) nell’ambito della *Next Generation EU* (NGEU).

³³ Questa sezione si basa su V. Ceriani, *Le risorse dell’Unione*, in *Europa. Tra presente e futuro*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2023, pp. 551-64.

Nel 2020, con l'approvazione del NGEU e l'attuazione del RRF, le risorse proprie sono state aumentate, basandosi sulle risorse basate sul PNL, ma con il mandato alla Commissione di trovare nuove risorse.

Nell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020, la Commissione si era impegnata a “presentare proposte su un meccanismo di aggiustamento alle frontiere per il carbonio (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) e su un “prelievo digitale”, nonché una proposta di accompagnamento per l'introduzione di nuove risorse proprie su queste basi. Inoltre, la Commissione si era impegnata a rivedere il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (*Emissions Trading System*, ETS) e a proporre una risorsa propria basata proprio sull'ETS. Queste nuove risorse proprie dovrebbero contribuire al rimborso del capitale e degli interessi dei fondi presi in prestito nell'ambito del RRF.

Nell'attuale contesto istituzionale, la questione delle risorse proprie è stata collegata a quella dell'armonizzazione fiscale. Secondo questo approccio, il rafforzamento della capacità fiscale dell'Unione e il conseguente rafforzamento delle risorse proprie passano attraverso l'armonizzazione delle imposte nazionali. Come in passato, alla nascita delle Comunità europee, l'IVA armonizzata costituiva, insieme ai dazi doganali, una risorsa propria, così oggi altre imposte nazionali dovrebbero essere armonizzate e parte del gettito dovrebbe essere destinato al bilancio dell'Unione: il candidato principale è l'imposta sul reddito delle società.

Da un lato, questo approccio tradizionale è l'espressione (apprezzabile) di una visione evolutiva coerentemente federalista. Ma, d'altra parte, oggi gli orientamenti e le tendenze politiche prevalenti vanno in altre direzioni.

In campo fiscale, gli ultimi anni hanno visto l'approvazione di normative europee volte a rafforzare la cooperazione amministrativa e a rivedere i regimi antievasione e antielusione, in coerenza con i più ampi progetti promossi dall'OCSE e dal G20. Sono questi i temi su cui è stato possibile superare lo scoglio dell'unanimità. D'altra parte, non sono stati fatti progressi su questioni di vera armonizzazione, come l'imposta sul reddito delle società: la direttiva sulla CCCTB è stata in discussione per un decennio e recentemente sostituita da BEFIT, approvato nel settembre del 2023 come progetto di direttiva dalla precedente Commissione. Ma anche BEFIT non è riuscito a trovare il consenso e il sostegno degli Stati membri. Forse non è un caso che l'accordo politico sull'istituzione di nuove risorse proprie abbia riguardato l'ETS e il CBAM, prelievi non fiscali, quindi non soggetti all'unanimità.

Nel contesto del NGEU e del RRF, il nuovo fabbisogno finanziario del bilancio dell'Unione, necessario per far fronte al finanziamento del nuovo debito europeo, è

comunque assicurato dalla quarta risorsa (quella basata sul PNL). Tuttavia, questo accordo è stato raggiunto anche sulla base di un consenso sul tentativo di reperire nuove risorse proprie, utilizzando nuove entrate raccolte principalmente da operatori stranieri. In altre parole, la Commissione ha ricevuto il mandato di cercare soluzioni volte a “esportare” i prelievi, evitando il più possibile trasferimenti di entrate dai bilanci nazionali al bilancio dell’Unione.

Nel 2021 sono emersi i nuovi importanti sviluppi sul coordinamento della tassazione internazionale dei profitti delle multinazionali, basato sui due Pilastri. La Commissione intendeva tradurre in direttive le disposizioni dei due Pilastri, una volta definite e concordate a livello internazionale, e parte delle nuove entrate avrebbero potuto diventare nuove risorse proprie.

In conclusione, la strategia dell’UE e il mandato alla Commissione per il rafforzamento delle risorse proprie si basavano su CBAM, ETS, i due Pilastri e (eventualmente) il prelievo digitale.

4.2. I recenti sviluppi

Come è noto, il primo Pilastro è in fase di stallo: senza gli Stati Uniti il livello di partecipazione all’accordo multilaterale non raggiungerà mai la soglia “critica” necessaria alla sua effettiva attuazione. Il Secondo Pilastro è stato attuato attraverso la direttiva ed è operativo, con le modifiche conseguenti all’accordo sull’approccio *side-by-side* raggiunto dall’*Inclusive Framework* dell’OCSE. Ma l’efficacia del Secondo Pilastro nell’aumentare le entrate è dubbia. Anche prima degli ultimi sviluppi, c’erano prove (non sistemiche) che le entrate effettive saranno molto inferiori a quelle stimate ufficialmente.

Il CBAM e l’ETS, parte dell’intero pacchetto di misure “verdi” proposto dalla Commissione a metà luglio 2021, sono stati approvati nel 2023. Tuttavia, entrambe le misure non possono essere considerate come fonti di finanziamento permanenti, perché le loro entrate tenderanno a diminuire nel tempo. La CBAM ha lo scopo di indurre i Paesi terzi ad attuare forme di ETS a livello nazionale: nella misura in cui ciò accadrà, le entrate si ridurranno. L’ETS è un’imposta comportamentale, destinata a indurre la riduzione delle emissioni di carbonio prodotte nell’UE: il suo stesso successo implica una diminuzione delle sue entrate. Inoltre, nell’ambito del Fit-for-55 è stato deciso di destinare la maggior parte dei proventi dell’ETS agli schemi compensativi e alla promozione della ricerca e dell’innovazione, lasciando poco spazio alle risorse proprie.

Per quanto riguarda il prelievo digitale, la decisione presa nel 2021 di rinviare la proposta della Commissione, per non interferire con gli sviluppi del primo Pilastro a livello OCSE-G20, ha dovuto essere rivista alla luce del fallimento del primo Pilastro. La Commissione si era formalmente impegnata a proporre un'imposta digitale che "sarà coerente con l'accordo internazionale sul Primo e Secondo Pilastro e con le regole del WTO". Ma si trattava probabilmente di un pio desiderio. Se l'UE lancia una nuova iniziativa comune sulla tassa digitale, seguirà un duro confronto con l'amministrazione statunitense. La tassazione dell'economia digitale, la definizione stessa di economia digitale ai fini fiscali, è stata uno dei punti più controversi di discussione e negoziazione dei Pilastri. Va ricordato che sotto l'amministrazione Biden il Segretario di Stato americano per il Commercio, lo stesso giorno (10 luglio 2021) dell'accordo del G20 sulla fiscalità internazionale, ha sospeso le tariffe di ritorsione nei confronti di alcuni Paesi (Austria, India, Italia, Spagna, Turchia, Regno Unito) che hanno introdotto prelievi nazionali sul digitale. Il *Memorandum* della nuova amministrazione statunitense (si veda il paragrafo 1) considera queste tasse come discriminatorie o sproporzionate e minaccia di attuare pesanti misure di ritorsione (tariffe aggiuntive o applicazione della sezione 891 del codice fiscale statunitense). La nuova proposta di risorse proprie presentata dalla Commissione europea il 16 luglio 2025, contrariamente a quanto annunciato in passato, non menziona la DST.

In conclusione, il primo Pilastro è bloccato, il Secondo Pilastro dovrebbe produrre poche entrate, molto inferiori a quelle previste, CBAM e ETS sono prelievi comportamentali le cui entrate tenderanno a ridursi. Il prelievo sul digitale sarebbe molto controverso e finora è stato di fatto accantonato dalla Commissione. Il margine di manovra per l'ampliamento delle risorse proprie si sta riducendo drasticamente.

4.3. La necessità di nuove risorse proprie

Il bilancio dell'UE ha bisogno di ulteriori entrate. Si avvicina il momento del rimborso del debito emesso nell'ambito del RRF. Ci sono altri compiti eccezionali e urgenti che richiedono un forte impegno finanziario anche a livello dell'Unione, come la difesa comune, la ricostruzione dell'Ucraina, la transizione verde e la transizione energetica. In questo contesto, una soluzione simile a quella adottata per il finanziamento del RRF è possibile. L'UE potrebbe decidere di emettere un debito comune e di coprire i relativi costi (interessi e rimborso del capitale) attraverso risorse proprie aggiuntive. Se l'impegno politico è forte, la quarta risorsa propria (basata sul PNL) può essere una soluzione praticabile, come lo è stata per il RRF.

Recentemente è stata adottata una soluzione di questo tipo per il sostegno finanziario all'Ucraina. Nel dicembre 2025 il Consiglio europeo ha deciso, nell'ambito della cooperazione rafforzata, il sostegno finanziario all'Ucraina per il 2026 e il 2027, finanziato attraverso il debito dell'UE. Il 14 gennaio 2026 la Commissione ha adottato una serie di proposte legislative contenenti un prestito di sostegno all'Ucraina di 90 miliardi di euro e una proposta per consentire la copertura del prestito all'Ucraina dal bilancio dell'UE. Il sostegno all'Ucraina sarà finanziato attraverso l'assunzione di prestiti comuni dell'UE sui mercati dei capitali.

L'emissione di debito comune è anche un elemento fondamentale per l'attuazione di un mercato interno dei capitali a pieno titolo. Se l'UE finanzia l'espansione del suo bilancio emettendo debito comune, una maggiore dotazione di risorse proprie può contribuire a migliorare la sostenibilità del debito, la percezione della sua rischiosità e, in ultima analisi, a ridurre il costo.

Dopo tutto, tradizionalmente la valutazione della sostenibilità del debito si basa sulla capacità di riscossione dei prelievi da parte della giurisdizione che emette il debito. La condivisione delle entrate può essere un'alternativa ragionevole per l'Unione, nella misura in cui realizza una fonte certa e duratura di afflussi al bilancio dell'UE. La risorsa PNL è più legata all'accordo politico sull'entità del bilancio dell'UE, che viene negoziato ogni sette anni. Una riduzione dell'entità della risorsa PNL e il relativo aumento della quota di altre risorse proprie basate su prelievi potrebbe migliorare la percezione della sostenibilità del debito dell'UE.

È quindi necessario ampliare il paniere dei possibili candidati per nuove risorse proprie, basate sulla condivisione delle entrate dei prelievi obbligatori. I nuovi candidati devono basarsi su basi ed entrate fiscali europee. Questo è inevitabile, anche perché la possibilità di "esportare" il prelievo attraverso altri candidati, come la CBAM e la *digital tax*, è in calo. Il candidato "naturale" per una nuova risorsa propria sarebbe l'imposta sul reddito delle società, cioè BEFIT.

Le nuove risorse proprie basate su imposte armonizzate incontrano solitamente l'opposizione degli Stati membri perché si ritiene che il loro onere ricada sui bilanci nazionali in modo "ingiusto". La risorsa PNL è considerata più "equamente" distribuita ed è preferita dagli Stati membri. Tuttavia, un aumento della quota delle risorse basate sulle imposte rispetto alla risorsa PNL è auspicabile, come detto, anche per migliorare la percezione della sostenibilità del debito dell'UE. Una soluzione di compromesso potrebbe "ritagliare" le nuove risorse dalla risorsa PNL. La distribuzione finale dell'onere tra gli Stati membri non verrebbe modificata, rispecchiando sostanzialmente

la distribuzione del PNL, ma la quota di risorse proprie basata sulle imposte sul totale delle risorse aumenterebbe. Questa soluzione faciliterebbe anche un accordo sulla devoluzione delle entrate del nuovo BEFIT al bilancio dell'UE.

4.4. *Le proposte della nuova Commissione*

Il 16 luglio 2025 la Commissione europea ha proposto un nuovo sistema di risorse proprie per raccogliere nuove entrate destinate a finanziare le priorità dell'UE e a rimborsare il debito del NGEU. La proposta³⁴ prevede l'adeguamento delle risorse esistenti, ossia l'ETS e il CBAM, e l'introduzione di nuove risorse provenienti dai rifiuti elettronici non raccolti, dall'accisa sul tabacco e da un contributo a carico delle grandi imprese (*Corporate Resource for Europe, CORE*).

Il CORE sarebbe un contributo forfettario annuale basato sul fatturato netto³⁵ delle grandi imprese (che superano i 50.000 euro di fatturato netto) e delle stabili organizzazioni localizzate nell'Unione di entità residenti in Paesi terzi. Sarebbero esclusi gli enti governativi, le organizzazioni internazionali e le organizzazioni *no-profit*. I fatturati netti più elevati sarebbero soggetti a contributi maggiori, secondo un "sistema a scaglioni". In altre parole, il CORE sarebbe progressivo rispetto al fatturato, ma non attraverso l'applicazione di una scala di aliquote: il contributo sarà espresso in euro, in importi fissi, e aumenterà in base alle fasce di fatturato. Il CORE dovrebbe essere applicato a livello di singola entità e riscosso dagli Stati membri.

Come accennato, le nuove proposte non menzionano la tassa sui servizi digitali. A quanto pare, è stata abbandonata, anche se in passato, e anche di recente, era stata ripetutamente inclusa nell'elenco delle possibili nuove risorse proprie. La rinuncia alla DST (almeno per il momento) è chiaramente ispirata dalla minaccia di misure di ritorsione da parte dell'amministrazione statunitense.

4.5. *CORE contro BEFIT*

Il CORE è una novità, ma non è molto convincente. Da un punto di vista economico, potrebbe avere una logica nell'imporre una tassa alle imprese che godono dei benefici del mercato interno. Ma, tralasciando le peculiarità tecniche del suo sistema di progressività, la questione principale è che si tratta di un'impostazione totalmente

³⁴ Disponibile a https://commission.europa.eu/publications/system-own-resources_en.

³⁵ Per "fatturato netto" si intendono gli importi derivanti dalla vendita di prodotti e dalla prestazione di servizi dopo aver dedotto gli sconti sulle vendite e l'imposta sul valore aggiunto e altre imposte direttamente collegate al fatturato.

asistemica della tassazione delle imprese in Europa. Si tratta di un prelievo del tutto nuovo, che si aggiunge alle imposte e ai prelievi nazionali esistenti, rinunciando a qualsiasi forma di coordinamento, per non parlare di armonizzazione³⁶.

Vale la pena notare che la nuova proposta sulle risorse proprie non menziona BEFIT come potenziale fonte di nuove entrate per il bilancio dell'UE. Proponendo il CORE e non menzionando BEFIT, la Commissione ammette implicitamente che non c'è alcuna strada da percorrere per BEFIT (almeno per come si legge ora), né alcuna volontà di discuterne in Consiglio. Inoltre, cosa ancora più importante, l'attuale Commissione non sembra avere intenzione di rivedere il progetto BEFIT preparato dalla Commissione precedente. In altre parole, non c'è alcuna intenzione di affrontare la questione della competitività dell'UE nella tassazione delle imprese: solo un mosaico di passi indietro "difensivi" (sul Secondo Pilastro, DST, ATAD, ecc.) e una proposta ad hoc per raccogliere alcune entrate dalle grandi imprese attraverso il CORE.

Al contrario, la necessità di nuove risorse proprie dovrebbe rafforzare la necessità di coordinare la CIT nell'UE, che è anche fortemente necessaria di per sé, per rimuovere gli ostacoli al corretto funzionamento del mercato interno, creare condizioni di parità per le imprese, semplificare le regole e ridurre i costi amministrativi, aumentare l'efficienza e la competitività dell'economia europea. La necessità di maggiori risorse proprie potrebbe essere un "cavallo di Troia" per promuovere il coordinamento fiscale nell'UE. Il risultato sarebbe in sintonia con un contesto istituzionale più "federale", sia per quanto riguarda la tassazione del settore delle imprese nel mercato interno che per il finanziamento del bilancio dell'UE.

5. La necessità di un'Agenzia fiscale europea

Dopo una pausa dovuta alla Direttiva 77/799/CE, relativa alla reciproca assistenza in materia di imposte dirette³⁷, e alla Direttiva 76/308/CEE, relativa alla reciproca

³⁶ Anche dal punto di vista istituzionale CORE presenta aspetti innovativi: sarebbe istituita non con una Direttiva (Artt. 113 o 115 del TFEU) ma con la Decisione sulle risorse proprie (Art. 311 del TFEU). Quindi sempre all'unanimità, ma con la più complessa procedura prevista per questa decisione, che prevede anche l'approvazione da parte dei singoli Stati Membri in base ai loro requisiti costituzionali (solitamente dai Parlamenti nazionali). Questa modalità di decisione apre complesse discussioni sull'eventuale natura giuridica di CORE come tributo dell'Unione.

³⁷ La Direttiva 77/799/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1977, riguardava originariamente la reciproca assistenza tra le autorità competenti degli Stati membri nel settore delle imposte dirette.

assistenza in materia di riscossione³⁸, l'evoluzione del quadro legislativo per la cooperazione fiscale europea è stata rapida e di ampia portata: negli anni 2000 ha iniziato a svilupparsi un sistema di cooperazione amministrativa con le sue specificità, con la Direttiva 2003/48 nota come “direttiva risparmio” e i regolamenti settoriali sull'IVA e sulle accise.

Questo movimento ha subito un'accelerazione con l'adozione della Direttiva 2011/16 sulla cooperazione amministrativa, nota come DAC 1, con la quale gli Stati membri dell'Unione Europea hanno concordato di scambiare automaticamente informazioni relative, oltre agli interessi sul risparmio (già coperti dalla Direttiva 2003/48), ad altre categorie di redditi da capitale. In pochi anni, la DAC 1 è stata modificata sette volte, a volte in modo molto sostanziale, attraverso le seguenti nuove direttive DAC, fino alla Direttiva n. 2021/514 (DAC7) che ha disciplinato anche le verifiche congiunte tra le amministrazioni fiscali, e alla Direttiva n. 2023/2226 (DAC 8) che impone lo scambio di informazioni su cripto-asset e moneta elettronica. Il 28 ottobre 2024 la Commissione ha adottato una nuova proposta, la DAC (9), che faciliterà gli obblighi amministrativi del Secondo Pilastro, fornendo un formato comune per l'archiviazione, e istituirà un sistema di scambio di informazioni tra le autorità fiscali nazionali.

Questa rapida evoluzione della cooperazione amministrativa in campo fiscale è il risultato di un forte consenso politico sulla lotta alla frode e all'evasione fiscale ed è stata resa possibile dalla parziale eliminazione della regola dell'unanimità, utilizzando come basi giuridiche gli articoli 6 e 197(1) del TFUE, invece degli articoli 113 e 115. Questa base giuridica è stata utilizzata anche per istituire il programma “*Fiscalis*”³⁹ (Regolamento 2021/847) e il programma “Dogana” (Regolamento 2021/444), strumenti essenziali per la cooperazione tra le amministrazioni fiscali degli Stati membri, in particolare in termini di formazione e rafforzamento delle capacità informatiche, finanziati dall'Unione.

Più recentemente, il 5 novembre 2024, il Consiglio ha approvato la proposta di direttiva VIDA (IVA nell'era digitale), approvata dal Parlamento il 12 febbraio 2025. Questa direttiva segnerà un importante passo avanti nella semplificazione, nella riduzione degli oneri amministrativi per le imprese (in particolare per le PMI) e nella lotta alla frode fiscale, grazie alle nuove disposizioni in materia di fatturazione elettronica,

³⁸ Direttiva 76/308/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1976, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi, imposte e altre misure.

³⁹ Regolamento del 20 maggio 2021, GU, 28 maggio 2021, L 188, pag. 1.

obblighi di comunicazione digitale, registrazione unica dell'IVA, trasmissione automatica dei dati.

Nel corso del tempo, la cooperazione amministrativa ha acquisito una dimensione aggiuntiva e distinta dall'armonizzazione fiscale in senso proprio, in un rapporto di complementarità con essa, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi propri dell'Unione, in particolare il corretto funzionamento del mercato interno.

I rapidi e importanti progressi nella cooperazione amministrativa e nello scambio di informazioni presentano sfide significative. A sottolinearle sono le stesse istituzioni europee, a partire dalla Commissione UE che, in una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 18 dicembre 2017⁴⁰ ha sottolineato che l'attuazione dello scambio automatico di informazioni ha avuto l'effetto di aumentare considerevolmente la quantità di dati che le amministrazioni fiscali gestiscono, mentre in media la loro capacità di trattarli non è aumentata nelle stesse proporzioni. Più di recente, anche la Corte dei conti europea ha espresso preoccupazioni⁴¹, lamentando la mancanza di qualità, completezza e accuratezza delle informazioni scambiate, il loro scarso utilizzo e il fatto che gli Stati membri non esercitino un elevato grado di vigilanza sulle informazioni scambiate. Inoltre, gli Stati membri non monitorano a sufficienza l'efficacia del sistema, con una conseguente perdita significativa di gettito fiscale per i bilanci nazionali e dell'UE.

Sulla stessa linea, il Parlamento europeo, in una risoluzione del 2021⁴², ha riconosciuto il valore aggiunto della condivisione delle migliori pratiche e il continuo sostegno della Commissione al rafforzamento dei poteri delle amministrazioni fiscali nazionali, pur prendendo atto delle conclusioni della Corte dei conti europea secondo cui si può fare di più in termini di monitoraggio, garantire la qualità dei dati e utilizzare le informazioni ricevute per rendere lo scambio di informazioni fiscali più efficiente ed efficace. L'immagine che sembra emergere è quella di una mancanza di coordinamento tecnico e politico di questi nuovi meccanismi in termini di cooperazione

⁴⁰ COM (2017) 781 definitivo.

⁴¹ Corte dei conti, *Scambio di informazioni fiscali nell'UE: fondamenta solide, ma crepe nell'attuazione, Relazione speciale*, 03/2021, disponibile a <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/tax-03-2021/it/index.html>.

⁴² Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 sull'*applicazione dei requisiti UE per lo scambio di informazioni fiscali: progressi, insegnamenti tratti e ostacoli da superare* (2021/C 117/13).

amministrativa. Inoltre, nonostante la cooperazione bilaterale e multilaterale di lunga data tra le diverse autorità fiscali nazionali, il coordinamento delle verifiche fiscali transfrontaliere appare ancora limitato in assenza di un quadro pienamente operativo a livello UE.

Parallelamente, l'amministrazione della legislazione nazionale che recepisce le direttive UE in materia di tassazione delle imprese (ad esempio l'ATAD, ma questo varrà anche per la direttiva del Secondo Pilastro) è lasciata alle molteplici (27) autorità fiscali locali degli Stati membri che potrebbero interpretare e amministrare lo stesso argomento in modo diverso, con un impatto molto negativo in termini di costi di adempimento e di amministrazione, oltre che di efficienza e di certezza fiscale. L'interpretazione uniforme è affidata, come unica e ultima risorsa, alla Corte di Giustizia europea.

Tuttavia, non sembra possibile risolvere tutti questi problemi senza prendere in considerazione sviluppi istituzionali come la creazione di un organismo specificamente responsabile a livello europeo per coordinare l'azione delle amministrazioni fiscali degli Stati membri in un contesto transfrontaliero e, quando opportuno, emettere interpretazioni.

Nel 2023, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento UE che riscrive completamente il Codice doganale dell'Unione⁴³. Dei 265 articoli del nuovo codice, 33 (articoli da 205 a 237) mirano a creare una "Autorità doganale dell'Unione europea". Si tratta della 38esima "agenzia esecutiva" dell'UE e della prima in assoluto nel campo della fiscalità, l'ultima delle quali è l'Autorità europea contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (AMLA), approvata dal Parlamento il 24 aprile 2024 e dal Consiglio il 19 giugno 2024.

Le agenzie sono un meccanismo istituzionale per raggiungere l'obiettivo di un'azione amministrativa congiunta senza modificare l'equilibrio dei poteri tra l'Unione europea e i suoi Stati membri. Inoltre, consentono la creazione di reti di enti nazionali e sovranazionali.

La proposta di un nuovo Codice doganale dell'UE si basa sul riconoscimento che l'attuale cooperazione tra le amministrazioni doganali degli Stati membri si è dimostrata insufficiente. Le pratiche nazionali per l'attuazione del Codice doganale

⁴³ Commissione europea, Proposta di regolamento del 17 maggio 2023 che istituisce il *codice doganale dell'Unione e l'autorità doganale dell'Unione europea* e che abroga il regolamento (UE) n. 952/2013, COM/2023/258 definitivo.

dell'UE differiscono ancora tra i 27 Stati membri, non esiste un'analisi centralizzata dei rischi di frode doganale o una classificazione uniforme di tali rischi, né un coordinamento dei controlli. Queste carenze hanno portato molti operatori economici a praticare il “*border shopping*”, cioè a scegliere la parte meno controllata del confine esterno dell'UE per introdurre illegalmente prodotti nel mercato interno dell'UE, per poi spostarli liberamente all'interno dei confini dell'UE.

La futura Autorità doganale dell'UE sarebbe dotata di 15 competenze (articolo 208), tre delle quali sono le più importanti e le più “operative”. Innanzitutto, proprio per combattere il *border shopping*, l'Autorità sarà responsabile dello sviluppo della gestione del rischio di frode doganale a livello europeo, al fine di identificare i prodotti e gli operatori economici su cui concentrare i controlli. Avrà il potere di notificare alle dogane nazionali le “raccomandazioni di controllo” che queste saranno tenute ad attuare. L'Autorità sarà inoltre responsabile del coordinamento e del monitoraggio della gestione da parte delle amministrazioni doganali degli Stati membri delle crisi alle frontiere esterne dell'Unione che hanno un impatto sulle procedure doganali, attraverso l'attivazione di una “cellula di crisi” europea. Infine, l'Autorità avrà la funzione di organizzare e coordinare le “ispezioni congiunte”.

La proposta di un'Autorità doganale europea solleva la questione dell'istituzione di una controparte strettamente fiscale. È in questo spirito che 131 professori di diritto tributario di 17 Stati membri dell'UE hanno inviato una lettera aperta al Commissario per la fiscalità nel gennaio 2024, chiedendo la creazione di un'Agenzia europea di cooperazione fiscale⁴⁴. La lettera aperta era accompagnata da una bozza di regolamento europeo, ispirata, oltre che alla proposta di un'autorità doganale europea, ai regolamenti che regolano altre precedenti autorità europee, ovvero l'Autorità europea del lavoro (ELA) e le tre autorità europee che operano nel campo dei mercati e delle istituzioni finanziarie (ESMA, EBA e EIOPA).

Secondo la bozza, i compiti della futura Agenzia europea per la cooperazione fiscale consisterebbero inizialmente nel sostenere l'azione delle amministrazioni fiscali nazionali e nel facilitare la cooperazione tra di esse. L'Agenzia avrebbe quindi la responsabilità principale di facilitare lo scambio di informazioni tra le amministrazioni fiscali nazionali e di sostenerne l'effettivo rispetto degli obblighi di cooperazione imposti dalle direttive e

⁴⁴ Disponibile all'indirizzo <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/01/25/EATC.UE-OpenLetter-5.12.23.docx>. Sulla stessa linea, si veda anche: E. Traversa, G. Marino, *Un'Agenzia tributaria europea. Una proposta accademica per la prossima Commissione*, Giustizia Insieme, Diritto Tributario, 25 Ott. 2024.

dai regolamenti UE attualmente in vigore, come il Regolamento 904/2010 e la rete EUROFISC per l'IVA, la Direttiva 2011/16/UE (CRS, *ruling* transfrontalieri, *CBC Reporting*) per le imposte dirette e la Direttiva 2010/24/UE sull'assistenza reciproca per il recupero dei crediti. L'Agenzia dovrebbe quindi rafforzare la cooperazione e snellire lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, aiutandoli a rispettare gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione, nonché facilitare il *follow-up* delle richieste e degli scambi di informazioni, fornendo supporto logistico e tecnico.

Un secondo compito della futura Agenzia sarebbe quello di coordinare e sostenere (ma non eseguire) audit simultanei e indagini congiunte, come già previsto dai regolamenti e dalle direttive dell'UE nei settori di competenza dell'Agenzia, o anche proporre ispezioni concertate o congiunte alle amministrazioni fiscali degli Stati membri.

All'Agenzia potrebbero essere affidati anche compiti relativi alla gestione operativa di alcune piattaforme informatiche europee o sistemi comuni di comunicazione contenenti dati sui contribuenti o sulle transazioni imponibili che sono stati istituiti dalla legislazione dell'UE nel campo delle imposte armonizzate, in particolare nel settore dell'IVA e delle accise e nei settori coperti dalle direttive CAS. Essa coordinerebbe, svilupperebbe e applicherebbe quadri per garantire uno scambio di informazioni senza soluzione di continuità tra gli Stati membri e con l'Agenzia, sulla base del Quadro europeo di interoperabilità e dell'Architettura europea di riferimento per l'interoperabilità.

Inoltre, l'Agenzia europea per la cooperazione fiscale potrebbe integrare efficacemente l'azione degli organismi dell'UE la cui missione è proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea combattendo la frode fiscale e la corruzione. L'obiettivo sarebbe quello di garantire la cooperazione, evitare sovrapposizioni e promuovere sinergie con altre agenzie e organismi specializzati dell'UE, come l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO). Potrebbe inoltre concludere accordi di cooperazione con agenzie come Europol ed Eurojust.

A più lungo termine, e subordinatamente alle modifiche costituzionali dell'UE ed eventualmente degli Stati membri, l'Agenzia europea per la cooperazione fiscale potrebbe assumere i poteri di indagine e controllo, e persino di tassazione dei grandi gruppi transfrontalieri, attualmente coinvolti nell'approccio europeo per la fiducia e la

cooperazione (ETACA)⁴⁵, un progetto pilota volto a stabilire un quadro per promuovere il dialogo preventivo tra amministrazioni e contribuenti nella valutazione dei rischi legati ai prezzi di trasferimento.

Infine, ma non meno importante, l’Agenzia potrebbe contribuire all’attuazione europea del Secondo Pilastro sulla tassazione minima globale, occupandosi della coerenza delle linee guida amministrative, dei chiarimenti *ex-ante* e della risoluzione delle controversie.

⁴⁵ Commissione europea, *Guidelines European Trust and Cooperation Approach (ETACA)*, 11 ottobre 2021, disponibile a https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-cooperative-compliance-programme/european-trust-and-cooperation-approach-etaca-pilot-project-mnes_en.