

The international coordination of business taxation and the options for the EU¹

Vieri Ceriani

Executive summary

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.

¹ A preliminary version of this paper, developed within the Astrid Foundation research group on *Europe in a changing world*, was published in Italian in *Astrid Rassegna*, no. 3/2026, and was discussed on March 4, 2026, in a Astrid’s seminar attended by Giampaolo Arachi, Silvia Giannini, Giacomo Ricotti, Maria Saccomanni, Andrea Sollecito, Alberto Zanardi. The paper has been revised and rewritten on the basis of the findings and suggestions emerged in this seminar. This new version will be a chapter of Astrid's book, *Europe in a Changing World*, edited by G. Amato, F. Bassanini and M. Messori, currently in press. Likewise, the Italian version of the paper, reproduced below, will be a chapter of Astrid's book, *L'Europa in un mondo che cambia*, also currently in press.

This paper is largely based on Laboratorio Fiscale (2025), “*New considerations on Pillar Two and BEFIT*”, available at <https://laboratoriofiscale.com/new-considerations-on-pillar-two-and-BEFIT>. Vieri Ceriani (ed.), Tamara Gasparri, Silvia Giannini, Stefano Grilli, Daniele Majorana, Giuseppe Marino, Raffaele Russo, and Dario Sencar have actively contributed to the drafting of this document, that has greatly benefitted from the comments received by Giampaolo Arachi, Giacomo Ricotti, Maria Saccomanni, Andrea Sollecito, and Alberto Zanardi.

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-UE 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.

1. Context

1.1. Pillar Two and its implementation

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 proposes a new criterion for allocating taxation rights: it allows the “market” jurisdiction of destination of goods and services (named the “market” jurisdiction) to tax a portion of income even in the absence of an actual presence. It is a binding regime that should be enshrined in a multilateral agreement, that has not yet been enacted. For it to enter into force, a “critical mass” of participants must be reached, which is impossible without the participation of the US. The final agreement would involve the abolition of the web taxes already introduced at national level and the renunciation of new similar taxes.

Pillar Two aims at establishing a minimum level of effective taxation at global level (15 percent). It is based on the Model GloBE Rules, approved by the OECD Inclusive Framework on 20 December 2021, and then further clarified in the Commentaries and Administrative Guidelines. It is a political agreement, not legally binding: each jurisdiction is free to adopt Pillar Two in its legislation or not, but if it does so, it must comply with the shared rules (see Box 1 for the main features of Pillar Two). It must also accept that other jurisdictions that have adopted Pillar Two apply the GloBE rules.

Box 1 – Main features of Pillar Two

The taxable entities are the multinational groups (MNEs) with revenues exceeding €750 million (in at least two of the last four years). Each MNE has a parent company, the Ultimate Parent Entity (UPE), and Constituent Entities (CEs), i.e. subsidiaries and permanent establishments (PEs).

The objective is to ensure that MNEs pay a minimum level of taxation on the income generated in each jurisdiction in which they operate. Therefore, the effective tax rate (ETR) is calculated in each jurisdiction in which the MNE operates, on the basis of the financial statements, as the ratio between the sum of the Adjusted Covered Taxes of the CEs in the jurisdiction (numerator) and the Net GloBE Income earned in the jurisdiction (denominator). Adjusted Covered Taxes are taxes for the financial year and include income taxes, substitute taxes (withholding taxes on foreign-source income), taxes on distributed profits, and taxes on retained earnings, with some adjustment. Net GloBE Income is the sum, if positive, of the profits and losses of all CEs in a jurisdiction, as reported in their financial statements, with few adjustments.

If the ETR is less than 15%, a Top-up Tax is due. Two basic rules apply: the first one is the Income Inclusion Rule (IIR), according to which the Ultimate Parent Entity will pay a top-up tax in the jurisdiction where it is resident, such that the effective taxation reaches the minimum level of 15%. The IIR is the primary rule for imposing minimum effective taxation. However, not all jurisdictions will apply it, as Pillar Two is not mandatory. Therefore, if the jurisdiction where UPE is located does not apply the IIR, the jurisdictions where the Constituent Entities are resident may apply the Under-Taxed Payment Rule (UTPR).

The UTPR acts as a “backstop” if the IIR is not applied, or is applied insufficiently. The total UTPR is calculated, i.e., the “pool” of all top-up taxes that remain below 15% effective taxation. The total UTPR is allocated among the jurisdictions in which the MNE has Constituent Entities and which have adopted the UTPR. The allocation is based on the share of the number of employees and the share of tangible fixed assets: the two variables have equal weight (50%).

A third rule may apply, the Qualified Domestic Top-up Tax (QDMTT) that allows a country to levy the top-up tax on all entities located in its jurisdiction, avoiding that the revenues go to other jurisdictions that apply the IIR or UTPR. This rule applies as a priority. Almost all jurisdictions that apply Pillar Two have adopted (or are expected to adopt) the QDMTT.

Some special rules intend to safeguard real economic activities. Under the Substance-based Income Exclusion rule (SBIE) a portion of income is subtracted from the Net GloBE Income to reduce the Top-up Tax and give some relief to the real economic presence in the jurisdiction. The amount to be subtracted is calculated by applying notional returns to labor and capital: respectively, 10% and 8% (both will gradually decrease to 5%) The labor component includes the cost of collaborations; the capital component is based on the balance sheet value of plant, machinery, real estate, and leased property.

Furthermore, for investment tax incentives, Pillar Two rules have drawn a distinction between the incentives that reduce the corporate income tax base or the tax rate (e.g. tax holidays, tax exemptions, reduced tax rates, super-deductions) and those that are paid out as tax credits, i.e. as compensation for other taxes or mandatory levies. The tax incentives that reduce the tax base or the tax rate obviously decrease directly the numerator of the ETR. Instead, tax credits are considered as public expenditures (i.e. grants), not as income tax rebates. Consequently, if qualified, they do not reduce the covered tax (the numerator of the ETR); instead, they contribute to the GloBE income and enter the denominator: therefore, they decrease the ETR, but less than the incentives that lower the tax base or the tax rate². Tax credits are qualified if they are ‘refundable’, i.e., if they can be expensed by the taxpayer within four years, either through compensation with other mandatory payments due to government entities, or in cash. The ‘marketable and transferable’ tax credits, i.e. credits that are legally transferable (and fulfill specific market conditions), have the same treatment of the qualified ‘refundable’ tax credits. If, however, the tax credit is not qualified (not ‘refundable’ nor ‘marketable and transferable’), the denominator of the ETR remains unaffected but the numerator is reduced by the entire amount of (unpaid) taxes that have been recognized as a tax credit, with the effect that the ETR is significantly reduced, alike the tax incentives that reduce the tax rate or the tax base.

Based on the Model Rules of the OECD, on 22 December 2021 the European Commission presented a proposal for a [Directive](#) on the Global Minimum Tax (GMT), that was adopted in December 2022 and has been implemented by all EU member states. Pillar Two rules or parts thereof have also been adopted by some other important countries, like the UK, Japan, Canada, Brazil, South Africa,

² Nevertheless, in the quite rare cases where the national legislation considers these tax credits as taxable the ETR does not change.

Korea, Australia, Turkey, Switzerland, Norway, New Zealand, Kenya, Malaysia, the United Arab Emirates, Singapore, Vietnam to name a few. Overall, more than 55 jurisdictions (including EU member states) have joined the project or announced the intention to join. But the major players, i.e. the US, China, and India, have not joined, alike many other countries.

1.2. The position of the new US administration

On 20 January 2025 the US Presidency published a [Memorandum](#) on “Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties”. The intention of the new US administration is very clear. Not only the commitments of the Biden administration to the GloBE rules have been rescinded; in addition, if foreign countries adopt “extraterritorial” tax rules (like the UTPR or a Digital Service Tax, DST) that would force US groups to pay taxes abroad that do not comply with the existing US tax treaties, this will be considered a sort of an ‘act of aggression’ against the US economy and would trigger retaliations. While the cancellation of the commitments of the previous administration was expected, it was less so for the vigorous menace of retaliations. President Trump’s executive order mandated the US Treasury to investigate all cases of foreign “extraterritorial” taxes which “disproportionately” affect US companies and do not comply with US tax treaties, and make proposals for retaliatory measures³.

The outcome of the investigation could lead to the application of Section 891 of the tax code, which allows the US president to double the tax rates on citizens and corporations of a foreign country if that country is found to impose "discriminatory or extraterritorial" taxes on US citizens or corporations. No US president has ever applied Section 891, which was enacted in 1934.

Furthermore, a special provision was introduced in the One Big Beautiful Bill Act (OBBBA) during the discussion in Congress, which would modify the tax code. The new Section 899 would require the Treasury Department to identify ‘extraterritorial’ and ‘discriminatory’ taxes enacted by foreign countries that target US businesses. Once identified, US tax rates on income earned by corporations and investors from those countries will increase by 5 percentage

³ The Treasury was mandated to report within 60 days. Although the Treasury seems to have delivered the report, it has not been made public.

points annually for four years. After this period, the tax rates will remain at that higher level by 20 percentage points for as long as the foreign taxes remain in effect (House version). If a foreign country repeals the relevant tax, the reciprocal tax will no longer apply.

The main candidate for the retaliations against foreign “extraterritorial” taxes was the UTPR (Under Taxed Profit Rule). The UTPR is a fundamental feature of Pillar Two and forbidding its implementation by other countries might create problems for the functioning of the project⁴. However, a year ago the Inclusive Framework of the OECD had already agreed to postpone until 2026 the application of the UTPR, originally envisaged for 2025, as a temporary “safe harbor”, under conditions that applied also to US multinationals⁵. This suspension has left room to find an agreement during 2025.

1.3. The side-by-side agreement

In fact, in June the G7 agreed on a ["shared understanding"](#) “... *that a side-by-side system could preserve important gains made by jurisdictions in the Inclusive Framework in tackling base erosion and profit shifting and provide greater stability and certainty in the international tax system moving forward.*”

“This understanding, which builds on our continued commitment to collaborate jointly through the Inclusive Framework to address the potential risks of base erosion and profit shifting, is based on the following accepted principles:

⁴ According to some authors, the Income Inclusion Rule (IIR), under which foreign countries can tax the profits of US-resident subsidiaries of foreign multinationals, and the Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT), under which foreign countries can tax the profits of US subsidiaries resident in their jurisdiction, should not be considered as “extraterritorial” or “discriminatory” taxes (although the QDMTT could have a material impact on US tax revenues through the foreign tax credit). See Mindy Herzfeld, *Trump Executive Orders Bring U.S. Course Change on International Tax*, International Tax Notes, Jan. 27, 2025.

⁵ According to this transitional safe harbor, the UTPR top-up tax calculated for the UPE jurisdiction shall be deemed to be zero if the jurisdiction where the UPE is resident applies a statutory tax rate of the corporate income tax of at least 20%. US-parented companies benefit of this transitional safe harbor because the US statutory rate is 21%. This transitional safe harbor only provides relief for the UPE jurisdiction; constituent entities located in other jurisdictions are excluded.

- *A side-by-side system would fully exclude U.S. parented groups from the UTPR and the IIR in respect of both their domestic and foreign profits.*
- *A side-by-side system would include a commitment to ensure any substantial risks that may be identified with respect to the level playing field, or risks of base erosion and profit shifting, are addressed to preserve the common policy objectives of the side-by-side system.*
- *Work to deliver a side-by-side system would be undertaken alongside material simplifications being delivered to the overall Pillar 2 administration and compliance framework.*
- *Work to deliver a side-by-side system would be undertaken alongside considering changes to the Pillar 2 treatment of substance-based non-refundable tax credits that would ensure greater alignment with the treatment of refundable tax credits.”*

In light of this understanding reached by the G7, particularly the disapplication of GloBE Rules (UTPR and IIR) in respect of US parented companies, Section 899 has been removed from the One Big Beautiful Bill⁶. The G7 agreement left QDMTTs unaffected: countries could continue to impose QDMTTs on the operations of US parented groups in their jurisdictions.

The G7 understanding was endorsed by the G20; the communique of July 18 states that: *“We will continue engaging constructively to address concerns regarding Pillar Two global minimum taxes, with the shared goal of finding a balanced and practical solution that is acceptable for all. Delivery of a solution will need to include a commitment to ensure any substantial risks that may be identified with respect to the level playing field, including a discussion of the fair treatment of substance-based tax incentives, and risks of base erosion and profit shifting, are addressed and will facilitate further progress to stabilise the international tax system, including a constructive dialogue on the tax challenges arising from the digitalisation of the economy. These efforts will be advanced in close cooperation across the membership of the OECD/G20 Inclusive Framework (IF), preserving the tax sovereignty of all countries.”*

⁶ However, the US Assistant Secretary for Tax Policy has already announced to Congress that Treasury would support reintroducing it in the US tax system should the solution on the side-by-side system not to be found. See *Treasury Would Back ‘Revenge Tax’ if OECD Doesn’t Fulfill Promise*, Tax Notes International, 15 Sep 2025.

These issues have been discussed and developed by the Inclusive Framework of the OECD, which comprises over 145 countries and jurisdictions. A definitive solution was originally expected by the end of 2025. On 5 January 2026 the Inclusive Framework has [published](#) the technical aspects of the Global Minimum Tax agreement that incorporates the side-by-side approach. It is based on new safe harbors, as follows:

- The **side-by-side** (SbS) safe harbor, in force since 2026, allows IIR and UTPR to be disapplied (the top-up-tax is deemed to be zero) to multinationals with a ultimate parent company in a jurisdiction that ensures: a level of domestic taxation equivalent to Pillar Two, with a statutory tax rate of at least 20% and adequate national anti-erosion measures (such as an alternative minimum tax or a QDMTT, that grant an ETR of at least 15%); an adequate level of taxation on the profits of foreign-resident subsidiaries (such as a Controlled Foreign Company regime that taxes both passive and active income); and recognizes the credit on the QDMTTs applied abroad to its foreign subsidiaries;
- The **UPE** safe harbor will apply to jurisdictions that comply only with the domestic part of the eligibility criteria of the SBS safe harbor. It replaces the temporary UTPR safe harbor in force in 2025. The domestic profits of the constituent entities of a multinational group headquartered in such a jurisdiction will not be subject to the UTPR. The profits of the constituent entities which are located outside of the UPE jurisdiction will remain subject to the application of the IIR and the UTPR;
- A new safe harbor for **substance-based** tax incentives (SBTI) linked to “substantial” activities, which revises the existing Pillar Two rules (Box 1). In the new context, all tax incentives, subject to certain conditions, will leave the ETR unchanged. The benefits of these incentives must be generally available to taxpayers (they cannot be selective) and are calculated on the expenditures incurred or on the physical output produced (in terms of volume and not value). They will not be subject to Top-up-Taxes, i.e., will not decrease the ETR, because they will be added to the eligible taxes at the numerator without being added to the denominator (GloBE income)⁷. The value of saved taxes cannot exceed certain

⁷ The tax value of the incentives that reduce the tax base or the tax rate is recognized as an increase to the covered taxes (the numerator of the ETR). Tax credits (refundable or not refundable) will not reduce the numerator nor increase the denominator.

thresholds: namely, the greater of the limits of 5,5% on labor costs or on depreciation of tangible assets in the jurisdiction. Alternatively, the saved taxes cannot exceed 1% of the carrying value of tangible assets (if the taxpayer makes an option for a 5-year period). These beneficial treatments of SBTI are new in respect of the existing benefits for incentives that are non-refundable or non-marketable and transferable tax credits, already regulated by Pillar Two but with a less favorable treatment and a narrower scope. Jurisdictions that apply these incentives may benefit of the more favorable treatment granted to SBTI;

- The temporary **extension** (one year) of the **transitional CbCR** (Country-by-Country Reporting) safe harbor, that provides for a simplified procedure for the calculation of the ETR, based on CbCR data;
- A structural safe harbor, based on new rules that will replace in the future the temporary CbCR safe harbor, for the **simplified calculation of the ETR**: if there is a Simplified Loss (under some conditions) or the simplified ETR is equal to or higher than 15%, the Top-up Tax is not due.

The agreement also states that the application of the QDMTT is allowed in all cases and all jurisdictions must recognize its creditability from domestic taxes. It will be the first tax to be levied, without a push-down of CFC and other similar domestic taxes levied in jurisdictions where other CEs (including the UPE) are resident.

There will be a stocktake review in 2029 to monitor undesired effects on the level playing field, on base erosion and profit shifting. Consequent corrective actions will be undertaken by the Inclusive Framework if needed.

In perspective, it seems that the functioning of the Global Minimum Tax will increasingly rely on the generalized application of the QDMTTs by all jurisdictions. Nevertheless, looking at the general architecture of the side-by-side system, the fact that the UTPR will lose importance raises some concerns: the UTPR is the “backstop” of the system and also triggers the application of the QDMTT, because it is the presence of the UTPR that induces jurisdictions to apply the QDMTT.

As for the side-by side (SbS) safe harbor, for the time being it regards US-parented groups (i.e., those with ultimate parent entity located in the USA). The

UTPR transitional safe harbor for 2025 exempted US-parented groups from the application of the UTPR only for CEs located in the US, not for those located in other countries. The new safe harbor is extended to all entities of a US-parented group, including minority-owned constituent entities and JV, wherever they are located, and covers not only the UTPR but also the IIR. The Top-up Tax will also be reduced to zero for the IIR that would otherwise apply at the level of an Intermediate Parent Entity (including a partially-owned Parent Entity) resident outside the US.

The SbS safe harbor is presented as a general solution, designed not only for the USA. After all, the 2025 transitional UTPR safe harbor was also designed as a general rule, that covered also, but not exclusively, US-parented groups. For the time being the new SbS safe harbor covers only the USA: they are the only country in the list of qualified SbS safe harbor in the Central Record, as published by the OECD on 5 January 2026. But other jurisdictions may apply to enter the SbS or the UPE safe harbor in the future, until 2028. The Inclusive Framework of the OECD will decide if the applying jurisdictions meet the requirements for the SbS and UPE safe harbors. If some other important countries (like China or India, but also other medium sized countries) enter these safe harbors, the international tax system will become more complex and fragmented, with uncertain consequences in terms of tax certainty and creation of a level playing field. These concerns have prompted the stocktake review.

The SBTI safe harbor introduces important changes to existing Pillar Two rules. The potential scope of qualified incentives is substantially enlarged, although within the limits imposed by the “substance” caps. This seems to allow jurisdictions a wider scope of tax competition on “real” economic activities (proxied by labour and physical assets), while the restrictions on competition on mobile tax bases remain substantially unchanged. In other words, the SBTI seems to enhance tax competition on “real” activities. Interestingly, it does not cover tax incentives linked to intangible properties.

The SBTI safe harbor meets the requests of less developed jurisdictions that intend to use substance-based tax incentives to promote growth of their real economy.

But the SBTI has also been energetically requested by the US administration. It avoids the risk that non-US parented groups incur in Pillar Two top-up taxes on their US activities (subsidiaries and PEs): their effective tax rate might have fallen below 15% due to the Pillar Two treatment of some US tax credits. Notably, some tax credits (including those provided by the Biden-era IRA (Inflation Reduction Act) and not yet cancelled) could reduce the effective tax rate under Pillar Two rules and, interacting with the statutory corporate income tax rate at 21% (as decided by the OBBBA), could push the effective tax rates on U.S. operations below 15%, thus requiring a top-up-tax levied under the IIR rule from the home jurisdiction of the UPE. The SBTI reduces the risk of such top-ups and benefits potentially exposed non-US parented groups. For example, a US subsidiary of a German multinational benefitting from generous US tax credits could fall below the 15 percent threshold, but this could not trigger a top-up tax in Germany based on SBTI. From a US perspective, this will ensure that Pillar Two, as amended by the side-by-side approach, does not undermine the effectiveness of domestic tax incentives in attracting foreign real investment. Therefore, the SBTI tends to benefit the US, which traditionally uses non-refundable tax credits, unlike European countries, which apply subsidies and refundable tax credits, and seems consistent with the US policy of “reshoring” industrial activities (in interaction with custom tariffs). The SBTI mentions, as eligible, manufacturing activities, the production of electricity, and processing activities such as extraction and refining.

US parented MNEs are protected from the UTPR but are subject to the US minimum tax, formerly known as GILTI (Global Intangible Low Tax Income) and now as NCTI (Net CFC Tested Income), which was brought to 14 percent by Trump’s July 2025 One Big Beautiful Bill Act. The divergence from the global minimum tax goes beyond the 1 percent rate difference, because NCTI captures foreign profits of US companies only when they are below 14 percent as a worldwide average, and not on a country-by-country basis, as is the case with Pillar Two. Therefore, US multinationals that blend profits earned in low-tax jurisdictions with profits earned in high-tax jurisdictions may avoid triggering the US minimum tax and will be sheltered from Pillar Two. These arrangements may

give US parented MNEs a comparative advantage with respect to MNEs with the UPE resident elsewhere^{8 9}.

Anyway, non-US parented groups might also decide to enjoy the SbS safe harbor by moving the residence of their ultimate parent company into the US. Of course, attracting in the US the parent companies of foreign groups would be disadvantageous for the countries where these parent companies are now located.

As a general consideration, the new side-by-side system accomplishes almost all of the US requests, building an asymmetric regime that (likely) gives some advantages to the US. Although imperfect and still to be evaluated on its concrete consequences, it is clearly a step forward in avoiding disruptive confrontations and in keeping alive international cooperation on tax matters.

1.4. What about the Digital Service Tax?

The menace of retaliations was not limited to the UTPR but regarded also the existing (or planned) web taxes (Digital Service Taxes). The presidential Memorandum of 20 January 2025 mandated the Secretary of the Treasury, the Secretary of Commerce, and the United States Trade Representative to identify trade and other regulatory practices by other countries, including DSTs, that discriminate against, disproportionately affect, or otherwise undermine the global competitiveness or intended operation of United States companies in the digital economy, and recommend appropriate actions.

Such actions might take the form of additional tariffs, as already threatened in the past. Alternatively, Section 891 of the tax code might be implemented.

The G7 and G20 agreements, as well as the January 2026 final agreement on the side-by-side approach, do not mention the DST. This issue is highly contentious, not only in respect of European countries. But it is clearly in the agenda of the US administration, that seems to prefer addressing it on a bilateral basis, although

⁸ Saint-Amans, P. (2026), *Has the global minimum tax survived Trump?*, Analysis, 13 January, Bruegel, available at <https://doi.org/10.64153/HIUN6608>

⁹ Nevertheless, some other aspects of US tax legislation may be disadvantageous: while Pillar Two rules allow substance-based incentives (SBIE), US domestic tax law does not; the US legislation allows more limited creditability of foreign taxes.

resuming negotiations at the OECD level is not ruled out and has been recently mentioned¹⁰.

On a factual basis, India repealed its DST on 1 April 2025, stating that this is in compliance with the Pillar One agreement. Canada [announced on 29 June 2025](#) that the collection of the DST would be halted and that legislation would soon be brought forward to suppress the Digital Services Tax Act. Turkey has reduced the rate of its DST from 7,5% to 5% since 1 January 2026, and to 2.5 % from 1 January 2027. At present, the EU countries that have introduced a DST (Austria, Denmark, Spain, France, Hungary, Italy, Poland, Portugal) maintain it, as well as the UK. The European Commission on 16 July 2025 presented a new proposal for Own Resources which, contrary to past announcements, does not mention the DST as a possible new source of revenues (see para 4).

2. Pillar Two and the EU

The EU has been at the forefront of the adoption of the global minimum tax. Pillar Two rules have been enforced with a Directive and extended to purely domestic groups to ensure compatibility with EU law. The objectives of contrasting tax arbitrage and tax competition and of raising additional revenues (aimed partly to new own resources of the Union) were at the core of this adoption.

But even before the confrontation with the new US administration and the OECD negotiations on the side-by-side approach it was not granted that the results would have met the expectations. It was pointed out that tax competition among states (and the possibility of tax arbitrage) would not disappear but take new forms¹¹.

¹⁰ The US Treasury Secretary Scott Bessent has concluded his statement on the side-by-side deal by saying that the US will “move toward a constructive dialogue on the taxation of the digital economy”.

¹¹ Tax competition may well move to other obligatory contributions different from the corporate income tax (CIT), such as energy taxes, property taxes, other indirect taxes, payroll contributions and other non-tax factors. Furthermore, jurisdictions that adopt the Pillar Two rules can still compete on the CIT for entities that are not in scope of Pillar Two. In other words, some jurisdictions may collect the top-up tax on large multinational companies that fall under Pillar Two rules (using a QDMTT) while keeping a lower (even zero) general level of domestic corporate taxation and attracting companies that do not qualify for the application of Pillar Two. This might be the case for tax-haven jurisdictions. Governments are also exploiting some possibilities offered by the rules of Pillar Two: some tax incentives that now reduce the corporate tax due and therefore reduce the numerator of the effective tax rate (ETR) might be transformed into ‘qualified refundable tax credits’ or ‘marketable transferable tax credits’. These tax credits are considered as government grants and according to Pillar Two rules are included in the covered taxes (the numerator of the ETR): therefore, they do not affect (do not reduce) the ETR. This effect is only partially mitigated by the fact that ‘refundable’ and ‘marketable’ tax credits

Most relevant, in various countries the anecdotal evidence from the business sector shows that the initial tax revenues will likely be much lower than expected¹², and in certain instances lower than the compliance costs incurred by business to comply with the rules¹³. Some commentators hold that the overall administrative costs, even after the initial adoption, will remain close to (or even higher than) the additional tax revenue generated¹⁴. The initial low level of revenues, much lower than expected, will become apparent in the next future. This evidence and the cumbersome administrative accomplishments, with the related loss of competitiveness, has triggered (and will trigger) discussions among politicians and the public opinion at large.

2.1. Calls for suspension of the Pillar Two directive

are included in the GloBE income, i.e. in the denominator of the ETR. In conclusion, by transforming existing tax benefits that reduce the tax base (and the amount of covered taxes) into these types of credits a jurisdiction will offer a higher ETR and hence a lower top-up tax due for Pillar Two, while leaving the financial benefits of the incentives substantially unchanged for the companies involved. In fact, the benefits of the ‘refundable’ or ‘marketable’ tax credits might be higher than the benefits of the tax allowances that reduce the tax base, in so far as the exploitation of the latter find limits in exhausted tax losses. Symmetrically, governments might incur higher revenue losses. For some references on tax competition effects, see: Devereux M., Vella J. and Wardell-Burrus H. (2022), *Pillar 2: rule order, incentive, and tax competition*, Oxford University Centre for Business Taxation Policy Brief, 14 January; CEPS-ECMI (2023), *EU corporate taxation in the digital era: the road to a new international order*, Centre for European Policy Studies; Devereux MP. and Vella J. (2023), *The Impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition*, World Tax Journal, Amsterdam, Vol. 15 (2023), n. 3, pp. 323-378; Haufler A. and Kato H. (2024), *A Global Minimum Tax for Large Firms Only: Implications for Tax Competition*, CESIFO Working Papers n. 11087, April 2024.

¹² The global additional revenues from the application of Pillar Two have been estimated in USD 155-192 billion per year (Hugger F. (et al.) (2024), *The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit*, OECD Taxation Working Papers, n. 68). It is appropriate to highlight that such estimates were made without considering, among other things, the impact of transitional safe harbors.

¹³ Initially the one-off administrative costs for the setting-up of the new procedures will be quite high. However, continuous adjustments will be needed in the future, to take on board the modifications and clarifications of the administrative guidance issued by the OECD Inclusive Framework (such as in the case of abandonment of the provisional safe harbors and the adoption of the definitive ones). Business will also have to factor in their own changes (M&A, dismissals, changes of the business model, etc.) which occur on a regular basis in any large group. Finally, the administrative costs for tax administrations should also be considered, given the complexity of the rules and the issues that will likely arise.

¹⁴ As an example, preliminary and unofficial estimates for Germany indicate additional revenues from Pillar Two around 20 million euros, compared to an official forecast of 200 million. Business would incur 600 million euro for one-off administrative costs related to the initial set up of the system, which would then stabilize at around 130 million per year after the initial investment (Spengel C., Schulz I. and Winter S. (2023), *Steuerplanung unter der globalen Mindeststeuer*, Der Betrieb, 2023.

During 2025, in the face of the aggressive stance of the US Memorandum and the uncertainties on the substance of the side-by-side solution and on the timing of its negotiation, requests for a suspension (or an abandonment?) of Pillar Two were put forward. The business sector claimed that the administrative complexities and costs are disproportionate and undermine the competitiveness of European businesses, for very little revenues. The German business association (BDI) called for a [suspension](#) of the Pillar Two directive; if politically impossible, at least a strong simplification of Pillar Two rules was requested, with a confirmation of transitional safe harbor rules. German Chancellor Friedrich Merz even supported the proposal of a suspension of Pillar Two directive; but then, after a [question](#) was raised in the European Parliament, the German government apparently backtracked. BDI also signaled strong worries for the [severe consequences](#) of the threat of possible additional US taxes on the US income of German companies, that have heavily invested in the US, as well as on interest and license payments. According to BDI, the consequences of US countermeasures “must be urgently prevented”.

After the positive conclusion of the negotiations at the Inclusive Framework on the side-by-side approach it is clear that the Pillar Two Directive will remain in force. The issue now is to understand how the Directive interacts with the side-by-side approach.

2.2. *Pillar Two, the side-by-side system, and the EU*

A preliminary issue is of legal nature. The side-by-side agreement of the OECD Inclusive Framework is an Administrative Guidance and will be incorporated in the Commentary to the GloBE Model Rules; the Model Rules will be unaffected. This solution intends to facilitate the adoption of the agreement by the EU member states. For the EU, any solution that requires amendments of the Pillar Two directive would be extremely difficult. But the Directive contains a dynamic adaptation to OECD regulations. In particular, Article 32 provides for the implementation of “*qualifying international agreement[s] on safe harbours*”. Not by chance the side-by-side agreement has been drafted in the form of safe harbors. On 12 January 2026 the European Commission has released a [Notice](#), in which it takes note of the OECD agreement and mentions Art. 32 of the Directive and the safe harbors approved by the OECD Inclusive Framework on January 5. Many

member states are considering changes to their national legislations that have enacted the Directive.

This way of amending the Directive has been subject to criticism. Some of the new safe harbors do not regard administrative issues, they rather change the substance of the Model Rules as legislated by the Directive. Some important innovations, as the side-by-side system and the new treatment of tax incentives, are innovative also in respect of the contents of the Directive. It is doubtful that some provisions stated in the Directive can be overcome by different provisions introduced in the Commentary of the Model Rules. Employing Art. 32 to implement the politically negotiated side-by-side regime may exceed the textual and teleological boundaries of the Directive, transforming Art. 32 from a technical device for implementing internationally agreed specific administrative rules into a “constitutional Trojan horse”¹⁵. Some commentators have highlighted the possibility of some paradoxical outcomes: as an example, what if a Member State applies for the application of the side-by-side safe harbor, and modifies its tax laws accordingly? The European Court of Justice would eventually be invested to clarify these issues.

It is also important to understand the consequences of the side-by-side approach in respect of tax competition, level playing field, competitiveness of the EU economies, and revenue raising capacity.

As mentioned, the new rules on tax incentives might increase (or soften the limit to) tax competition. This is particularly relevant for the competition among EU member states¹⁶. And may also impact on state-aid rules. On the other hand, it

¹⁵ See Weber, D.: *A full carve-out for U.S. groups for Pillar 2: an EU Constitutional Trojan Horse?* (available at <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/a-full-carve-out-for-us-groups-for-pillar-2-an-eu-constitutional-trojan-horse/#>); see also “*EU Tax Debate on Pillar 2 Sparks Rule of Law Concerns*, Tax Notes, 10 October 2025.

¹⁶ A preliminary analysis (Dom, R. (2026), *How the global minimum tax amendments could reshape Europe’s tax incentives*, Analysis, January 14, Bruegel, available at <https://doi.org/10.64153/WEHR5625>) suggests that “while the global minimum tax was expected to largely neutralise tax incentives, the SBTI-SH broadens opportunities for industrial policy and tax competition through substance-linked incentives. ... This leeway is unevenly distributed across EU countries, depending on whether substance is measured primarily through assets or payroll. Without coordination, this risks even more differentiation in national tax strategies and added pressure on the single market”. However, “At the same time, the SBTI-SH could reduce the tension between Pillar 2 and EU industrial and climate objectives, which may need to rely on tax incentives to support decarbonisation and strategic investment”.

may leave more leeway for European industrial and climate objectives. However, it is too early to figure out what will happen in practice.

As regards competitiveness, it is unclear whether the EU parented MNEs will suffer a disadvantage relative to US parented MNEs on administrative costs. For the US parented groups some requirements for the application of Pillar Two rules will remain, on simplified rules, that will soon be worked out by the OECD Inclusive Framework. Furthermore, US parented MNEs are subject to the US tax code, whose rules are quite complex and burdensome. Nevertheless, US-parented groups may enjoy some administrative advantage due to the fact that GILTI (now NCTI) adopts a consolidated approach on the CEs located abroad, while for EU-parented groups Pillar Two rules are applied separately for each foreign jurisdiction.

As for the effective level of taxation, the OECD agreement foresees a monitoring of the results in the next years, to prevent that globally the ETR of some MNE's fall below the 15% limit. Clearly, there are some worries that this might happen. Leaving aside the issue of the real effectiveness of this monitoring and of the eventual corrections to the OECD rules, it seems that US parented MNEs might benefit of a lower global ETR, closer to the 15% limit than many UE parented MNEs, particularly those located in high taxing countries. As already mentioned, some non-US parented groups might find convenient to move the residence of their ultimate parent company into the US.

Regarding revenues, the side-by-side agreement reaffirms that EU member states may collect QDMTTs on constituent entities of foreign MNEs and clarifies that they will be credited against the tax due in the jurisdiction where the UPE is resident (e.g., in the USA). But EU member states will no more be allowed to impose UTPR on constituent entities of US parented MNEs resident in their territory. The same prohibition holds for the IIR on US parented intermediate holdings resident in their territory or elsewhere in the world. Hence, the total revenues collectable by EU member states will somehow decrease.

Overall, the general framework of the global minimum tax has been preserved, although with some potential worsening for the EU in terms of competitiveness and revenue raising. Looking at the future, the priority should now be to improve the competitiveness of the EU on tax issues. Namely, to improve the co-

ordination of Pillar Two, as amended by the side-by-side agreement, with the project of a common European corporate income tax, that should become the focus of the current discussions at EU level.

3. Moving ahead towards an EU corporate income tax

In a recent [paper](#) the authors (Maarten de Wilde and Ciska Wisman) highlight a possible fundamental flaw of the Pillar Two directive, and propose a correction. The flaw is in the approach chosen under the GloBE Rules: top-up taxation is determined on a per-country basis (jurisdictional blending). The authors show that this feature of the directive leads to differences in tax treatment between domestic and cross-border business operations within the internal market. These differences may result in unjustified de facto restrictions of the freedoms of movement. According to the authors, sooner or later the European Court of Justice will sanction the jurisdictional scope of Pillar Two. They propose, as a solution, the adoption of an EU regional blending, i.e., considering the EU a single jurisdiction for Pillar Two purposes. This solution would require adjustments to the GloBE rules¹⁷, to make it accepted by third countries, and to the Pillar Two directive.

As an alternative, the authors propose to abolish the Pillar Two directive and start projecting a brand-new European corporate income tax. It is not clear how this new European tax will stand against other current proposals.¹⁸ A European corporate income tax has been under discussion for decades. The previous Commission in 2023 proposed the BEFIT [directive](#), which replaces CCCTB.

Recently, in the framework of the Competitiveness Compass¹⁹ the Commission has announced a proposal for a 28th legal regime that will simplify applicable rules, including relevant aspects of corporate law, insolvency, labour, in order to allow innovative companies to benefit from one single set of rules in the Single Market. The fundamental objective of setting common European corporate

¹⁷ Today the EU is not considered as a single jurisdiction: each MS is treated as a single jurisdiction. Under the GloBE rules (see Commentary to art. 10.2, par. 177) a jurisdiction is to be intended as “[..] a State as well as a non-State jurisdiction which has fiscal autonomy.”

¹⁸ Probably along the lines of the [European Corporate Tax 2.0](#) proposed by Marteen de Wilde. It would be an income tax at consolidated group level, with an ACE (allowance for capital equity) that equalizes the tax treatment of equity and debt, and would be apportioned on the basis of sales.

¹⁹ Available at https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/competitiveness-compass_en

legislations is to fully exploit the potentialities of the internal market and improve the competitiveness of the European economy. Taxation is also mentioned as an important component of the project, although not dealt with in details. In fact, the inclusion of a coherent tax dimension is essential for the 28th Regime to be not only legally robust but also competitive and attractive for the innovative companies it is intended to serve. The necessity of a tax dimension is underlined by the EU Parliament. The 28th legal regime is intended as an optional regime. Regarding corporate income taxation BEFIT could well be the starting proposal. It is intended as mandatory for companies subject to Pillar Two, optional for others. The 28th regime might be implemented under enhanced cooperation. Progress on corporate income taxation might well be sought under the same environment.

3.1. Streamlining Pillar Two, simplifying BEFIT and improving their coordination

In a restricted perspective, limiting the scope of the 28th Regime to corporate taxation, an appropriate reaction could be to push forward to the adoption of a revised and simplified BEFIT, streamline Pillar Two, and improve their coordination.

Setting a common consolidated tax base at EU level and an improved coordination with Pillar Two (particularly as regards jurisdictional blending and the treatment of losses and deferred assets and liabilities) open the door to potentially very important simplifications (e.g., under certain conditions, the non-application of the transfer pricing, CFC and anti-hybrid rules between CEs located in the EU), contribute significantly to tax decluttering and might overcome the comparative disadvantage raised by Pillar Two. A simplified and streamlined BEFIT, well-coordinated with global minimum tax (Pillar Two), would drastically cut administrative costs, create a level playing field contrasting tax arbitrage and raising additional revenues, foster intra-EU integration, and improve the functioning of the internal market. Hence, would improve the competitiveness of the European economy.

Furthermore, suspending or repealing the Pillar Two directive altogether would have made redundant the investments made so far by companies to implement

the Global minimum tax. These huge investments (see the estimates regarding the German case in footnote 14) were required not only for multinational groups, but also for purely “domestic” groups (i.e. groups resident in an EU member state without foreign affiliated companies). Many groups have heavily invested in implementing Pillar Two.

However, the tax base in the current BEFIT proposal is too complex, would add new largely unnecessary compliance costs for taxpayers and tax administrations, in contrast with the strategy of “decluttering”. The renewed BEFIT tax base should be drastically simplified: the denominator of the ETR calculated for Pillar Two should be considered as the starting point for the new EU tax base and further adjustments should be drastically minimized (see section 3.2).

Also, some inconsistency between Pillar Two and BEFIT rules should be streamlined (see section 3.3). For groups subject to Pillar Two the benefits of a streamlined BEFIT and an improved coordination with Pillar Two (and subsequent tax decluttering) could largely compensate the compliance costs of Pillar Two and avoid throwing away the investments already made.

Furthermore, the application of Pillar Two and BEFIT would greatly benefit from a European Tax Agency in charge of setting common administrative rules and guidelines and solve controversies (see para. 5). This would be a great step forward for tax certainty and homogeneity of application within the EU. Starting a discussion on this type of proposals would be useful *per se* but becomes more urgent and necessary in the current situation.

3.2. The EU common corporate tax base: a simplified BEFIT

The definition of the common tax base has always been one of the most critical issues in the EC proposals on corporate income taxation. Initially, the CCCTB tax base was defined independently from financial accounts: all the elements that formed the base, i.e. all taxed and exempt revenues and deductible and non-deductible expenses were defined. The main reason was the impossibility of identifying uniform accounting principles for the financial statements of individual companies.

The OECD Pillar Two project adopts a different approach. In order to calculate the denominator of the effective tax rate, it was decided to derive the GloBE Income or Loss (i.e., the tax base) from the financial statements. The GloBE Income or Loss is calculated, in accordance with Chapter 3 of the GloBE Model rules and Chapter III of the Directive, starting from the Financial Accounting Net Income or Loss (FANIL) as determined under the applicable financial accounting standard used by the UPE to prepare consolidated financial statements of the group. The FANIL is then adjusted to conform the accounting result to a typical CIT tax base by mandatory upwards or downwards corrections (to eliminate income that should not be taxed or expenses that should not be deducted) and by some elective adjustments. It is worth noting, with a view to the European context, that most companies adopt the IFRS.

Considering the GloBE Income or Loss as the starting point for a European common corporate tax base is in line with Recital 6 of the BEFIT Directive proposal: *“considering the efforts that both tax administrations and businesses have made in order to implement the framework of a global minimum level of taxation, it would be important to capitalise on this achievement and design rules that remain as close as possible to the OECD/G20 Model Rules and Directive (EU) 2022/2523. On this basis, the common framework of rules should be mandatory for groups with a taxable presence in the Union provided that they have annual combined revenues of more than EUR 750 000 000 based on their consolidated financial statements. In this way, the scope would thus be targeted at businesses that are most likely to have cross-border activities and, thereby, can benefit from the simplification which a common legal framework would offer. The threshold would also provide alignment with Directive (EU) 2022/2523 for a consistent approach in the Union.”*

Indeed, under many respects the tax base of BEFIT (Arts. 8-41 of the Directive proposal) is similar to the one provided by GloBE model rules: e.g. there is a participation exemption for dividends and capital gains on shares; illegal payments are not deductible; corporate taxes are added back in the tax base. Nevertheless, it has been underlined that *“the BEFIT corporate tax base ultimately presents itself as a half-baked mix of Pillar Two and CCTB*

ingredients.”²⁰ In fact, on many other important aspects the proposed BEFIT tax base remains very different from that provided for under the GloBE model rules. The main differences regard the depreciation of fixed assets (that under BEFIT should follow specific straight-line criteria) and provisions (that should not be deducted unless some conditions are met, e.g. because of a legal obligation). Notably, these rules produce only temporary differences between the GloBE Income or Loss and the BEFIT tax base, i.e. they only lead to a different time allocation of income. They seem good candidates for simplification. And streamlining BEFIT tax base would also be in tune with the current strategy of tax decluttering²¹.

3.3. Inconsistencies between BEFIT and Pillar Two rules

BEFIT is designed as a local CIT to be charged before the application of Pillar Two top-up tax. Its tax base is computed at consolidated group level, with cross-border set-off of losses. A formulary apportionment distributes the consolidated tax base between EU member states, that maintain sovereignty in setting the tax rate. This design seems not (always and fully) compatible with Pillar Two rules.

There is the risk of a clash between BEFIT and Pillar Two rules, with the triggering of a top-up-tax in specific EU member states although at consolidated EU level the ETR is well above 15%. This inconsistency is mainly due to the jurisdictional blending applied for Pillar Two purposes, which mandates to compute separate positions for CEs located in each single EU MS and does not permit the cross jurisdictional set-off of losses at EU level, as opposed to the unitary taxation and apportionment approach at EU level under BEFIT, where each CE separate position is “dissolved” into the EU group and cross-border set off of losses at EU level is possible.

There are two possible solutions. The first one is to re-design BEFIT as an EU common tax base to be applied only at the level of each single MS to the CEs located in its territory. This solution would be in compliance with the jurisdictional blending and the CE-by-CE approach adopted by Pillar Two. But there would be 27 national taxes, not a European corporate tax, no EU group

²⁰ Daniela Hohenwarter and Gunter Mayr, *Pillar Two and BEFIT: Shocks and Opportunities for the EU Internal Market*, European Taxation, October 2024.

²¹ More details are provided in Appendix 1 of Laboratorio Fiscale (2025), op.cit.

consolidation, no EU cross-border set-off of tax losses; transfer pricing (ALP rules), CFC, and anti-hybrid rules would be applied on intra-EU transactions. Each EU member state would fix its nominal corporate tax rate.

3.4. A new European corporate income tax

The second solution is to forge a corporate income tax that treats the EU as a single jurisdiction and treat the EU as a single jurisdiction for Pillar Two purposes, with unitary regional blending for all the CEs located in the EU. Hence, EU losses would be naturally offset and the EU “domestic” transfer pricing, CFC rules and intragroup anti-hybrid rules would become largely redundant and could be disapplied. EU-parented groups would face one single European CIT system. As provided for by BEFIT, the new tax would be mandatory for companies subject to Pillar Two, optional for other companies.

BEFIT as a single EU CIT could streamline other issues in the coexistence with Pillar Two rules, e.g. differences in the treatment of deferred taxes²². In coordinating the revised BEFIT with Pillar Two rules, an issue could arise regarding consolidation: Pillar Two rules are based on aggregation, while BEFIT provides for consolidation. Nevertheless, the Model Rules (art. 3.2.8) allow the use of consolidation if a jurisdiction has implemented a tax group regime for local tax purposes and the MNE applies it.

Most importantly, BEFIT as a single EU CIT offers the advantages of cross-border compensation of losses, no need for (“redundancy” of) transfer pricing, CFC, and anti-hybrid rules for intra-EU operations, i.e. simplification, reduction of administrative costs and, overall, improved competitiveness.

It might also open the way toward the adoption of a single tax rate, to raise much needed Own Resources for the EU (see para 4): the revenue raised at the single common tax rate would go to the EU budget. In order to leave taxing rights to the MSs, the single EU rate fixed to finance the European budget could be supplemented by national surcharges, applicable by each MS on its share of common tax base, as determined according to the apportionment formula. As anticipated, the statutory tax rate of the new European CIT could be fixed, e.g.,

²² More details are provided in Appendix 2 of Laboratorio Fiscale (2025), op.cit.

at 15%. Together with national surcharges, it could produce an EU-wide tax that satisfies the ETR limit of 15% for the EU as a single jurisdiction. In any case, the existing rules of the Pillar Two directive would prevent the ETR to fall below 15%: the QDMTT will ensure that the ETR on income earned in the EU respects the threshold; the IIR will ensure that EU-parented MNEs tax the income of foreign (i.e. extra-EU) subsidiaries and PEs at least at 15% ETR; the UTPR will appropriate the top-up-tax of non-resident entities (with the exception of entities belonging to US-parented MNEs, which benefit of the SbS safe harbor²³). The above mentioned rules of Pillar Two (IIR, UTPR, and QDMTT) would be set at Union level and the related revenues would go to the EU budget. The tax incentives might be allocated partly to the European CIT, partly to the surcharges applied by Member States. In the latter case, they should not exceed the national surcharges, i.e. they should not impact on the European CIT, that should grant an ETR of at least 15%. The European CIT should be recognized by the Inclusive Framework as a “covered tax” in the framework of the GloBE rules; in doing so, the EU would be recognized as meeting the criteria that qualify a “jurisdiction”.²⁴ As a further step, if the European CIT is designed with a tax base very close to the GloBE Income, adopts qualified tax incentives and the nominal tax rate is fixed at a level that ensures an ETR of at least 15%, it might be recognized by the Inclusive Framework as a new eligible DMT (Domestic Minimum Tax) safe harbour and the QDMTT might be disapplied, with further benefits in terms of simplification and reduction of administrative costs. A further final step might be to consider the possibility of a European SBS (Side by Side) safe harbour. This would imply setting specific common rules at EU level for extra-EU operations, so that the EU CIT meets the criteria of an eligible worldwide tax system (e.g., eligible CFC, hybrid mismatches, transfer pricing rules).

A final word on the apportionment formula: the current provisions of BEFIT could apply, i.e. a temporary solution based on the average actual distribution of taxable profits in the last three years preceding the entry into force of the BEFIT, and a definitive solution based on a formula that considers labor (employees and

²³ In the future this exception may be extended to MNEs parented in other jurisdictions that will qualify for the SbS safe harbor.

²⁴ The GloBE rules (Commentary to Article 10, para 177) state that: “The term “jurisdiction” is not defined in Article 10.1 or any other provision in the GloBE Rules. The approach that has been taken is to follow the definition of “Tax Jurisdiction” used for CbCR, and thus a jurisdiction for purposes of the GloBE Rules means a State as well as a non-State jurisdiction which has fiscal autonomy”.

wages), immovable assets, and sales. The temporary solution would minimize the disagreement between MS. In this case, the problem would be alleviated if the revenue lost by each MS is compensated by a reduction in the Own Resource based on GNP (see para 4.3). In the definitive scenario, the risk that an “imperfect” apportionment rule triggers “opportunistic” behaviour by EU companies is limited by the fact that European CIT would be levied at a single rate in all MS; the risk remains for the national surcharges.

4. European corporate income taxation and EU own resources²⁵

The enlargement of the Own Resources (OR) is a long-standing issue. It is strictly connected with and preliminary to the enlargement of the competences of the EU and is also traditionally linked to the harmonization of taxation.

According to the EU Treaties, the European Union (EU) has no fiscal competence, i.e. it cannot autonomously establish taxes by exercising its own powers. Understood in this sense, the competence of taxation lies exclusively with the national authorities. The Union collects own resources only following specific decisions taken by the competent institutions, in compliance with the Treaties.

4.1. Background

There is an obligation to balance the EU budget: annual expenditure and revenue must coincide. Loans are not permitted. However, exceptionally and temporarily, after the crisis resulting from the COVID-19 pandemic, it was decided to borrow up to €750 billion on the capital markets to finance the Recovery and Resilience Facility (RRF) under the Next Generation EU (NGEU).

In 2020, with the approval of the NGEU and the implementation of the RRF, the OR have been increased, relying on the GNP-based resource, but with a mandate to the Commission to find new OR.

In the interinstitutional agreement of 16 December 2020, the Commission committed to "put forward proposals on a Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) and on a digital levy" as well as an accompanying proposal to introduce

²⁵ This section is based on V. Ceriani (2023), *Le risorse dell'Unione*, in *Europa. Tra presente e futuro*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2023, pp. 551-64.

new own resources on that basis by June 2021, with a view to their introduction at the latest by 1 January 2023. In addition, the Commission committed to reviewing the EU Emissions Trading System (ETS) and to propose an own resource based on the ETS. These new own resources should contribute to the repayment of the principal and the interest of the funds borrowed under the RRF.

In the current institutional setting, the issue of OR has been linked to the issue of tax harmonization. According to this approach, the strengthening of the fiscal capacity of the Union and the consequent strengthening of its OR pass through the harmonization of national taxes. Just as in the past, at the birth of the European Communities, the harmonized VAT was, together with custom duties, an own resource, so today other national taxes should be harmonized, and part of the revenues should be assigned to the budget of the Union: the main candidate is the corporate income taxation.

On one hand, this traditional approach is the (appreciable) expression of a coherently federalist evolutionary vision. But, on the other hand, today prevailing political orientations and trends go in other directions.

In the tax field, recent years have seen the approval of European legislation aimed at strengthening administrative cooperation and revising anti-evasion and anti-avoidance regimes, in coherence with larger projects promoted by the OECD and the G20. These are the issues on which it was possible to overcome the stumbling block of unanimity. On the other hand, no progress has been made on issues of genuine harmonization, such as the corporate income tax: the directive on the CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base) has been under discussion for a decade, and recently replaced by BEFIT, approved as a draft directive by the previous Commission. But insofar BEFIT has also failed to find consensus and support by the MS. Perhaps it is no coincidence that the political agreement on the establishment of new own resources concerned the ETS and the CBAM, non-tax levies, therefore not subject to unanimity.

In the context of the NGEU and the RRF, the new financial needs of the Union budget, necessary to meet the financing of the new European debt, are in any case ensured by the fourth resource (the one based on the GNP). However, this agreement was also reached on the basis of a consensus on the attempt to find new own resources, using new revenues raised mainly from foreign operators. In

other words, the Commission was given a mandate to seek solutions aimed to "export" the levies, avoiding as far as possible transfers of revenues from the national budgets to the Union budget.

In 2021 important developments emerged on the co-ordination of the international taxation of MNEs' profits, based on the reallocation of taxing rights among jurisdictions (Pillar One) and a global minimum level of effective corporate taxation (Pillar Two). The Commission expressed the intention to translate into Directives the provisions of the two Pillars, when defined and agreed at international level. Part of the expected additional revenues stemming from the Pillars could become new OR.

In conclusion, the strategy of the UE and the mandate to the Commission for strengthening the OR was based on CBAM, ETS, the two Pillars and (possibly) the digital levy.

4.2. Recent developments in Own Resources

As well known, Pillar One is at a standstill: without the US the level of participation to the multilateral agreement will never reach the "critical" threshold necessary to its actual implementation. Pillar Two has been enacted through the Pillar Two directive and modified by the OECD Inclusive Framework agreement on the side-by-side approach, but the effectiveness of Pillar Two in raising revenues is doubtful. Even before the last developments, there was (non-systemic) evidence that the effective revenues will be much lower than officially estimated.

The CBAM and the ETS, part of the whole package of "green" measures proposed by the Commission in mid-July 2021, have been approved in 2023. However, both measures cannot be viewed as permanent sources of finance, because their revenues will tend to decline over time. The CBAM is intended to induce third countries to implement forms of ETS at home: as they will do so, the revenues will shrink. ETS is a behavioral levy, intended to induce reductions of carbon emissions produced in the EU: its very success implies a decrease of its revenues. Furthermore, in the framework of Fit-for-55 it has been decided to earmark the bulk of the revenues from ETS to compensatory schemes and the promotion of research and innovation, leaving little room for OR.

As for the digital levy, the decision taken in 2021 to postpone a proposal from the Commission, for not interfering with the developments on Pillar 1 at OECD-G20 level, had to be reviewed in the light of the failure of Pillar One. The Commission was formally committed to propose a digital levy that “will be consistent with the international agreement on Pillars One and Two, and consistent with the WTO rules”. But this was probably wishful thinking. If the EU launches a new common initiative on the digital tax, a stiff confrontation with the US administration will follow. Taxation of the digital economy, the very definition of digital economy for tax purposes, has been one of the most contentious points of discussion and negotiation of the Pillars. It must be remembered that under the Biden administration the US Secretary of State for Trade, the same day (10 July 2021) of the G20 agreement on international taxation, has suspended retaliatory tariffs against some countries (Austria, India, Italy, Spain, Turkey, United Kingdom) that have introduced national digital levies. The Memorandum of the new US administration (see para 1) considers these taxes as discriminatory or disproportionate and threatens to implement heavy retaliatory measures (additional tariffs or application of Section 891 of the tax code). The new proposal for own resources presented by the European Commission on 16 July 2025, contrary to past announcements, does not mention the DST.

In conclusion, Pillar One is blocked, Pillar Two is expected to deliver little revenues, much lower than expected, CBAM and ETS are behavioral levies whose revenues will tend to shrink. The digital levy would be highly contentious and in so far has been *de facto* set aside by the Commission. The scope for enlarging OR is dramatically shrinking.

4.3. The necessity of new Own Resources

But the EU budget needs additional revenues. The time for the repayment of the debt issued under the RRF is approaching. There are other exceptional and urgent tasks, that imply strong financial commitment also at Union level, like the common defense, the reconstruction of Ukraine, green transition, energy transition. In this context, a solution like the one adopted for financing the RRF is possible. The EU might decide to issue common debt and cover the related costs (interests and repayment) through additional OR. If the political

commitment is strong, the fourth OR (based on GNP) may be a viable solution, as it has been for the RRF.

Recently such a solution has been taken regarding the financial support to Ukraine. On December 2025 the European Council has decided, under enhanced cooperation, financial support to Ukraine for 2026 and 2027, financed through EU debt. On 14 January 2026 the Commission adopted a set of legislative proposals containing a 90 billion euro support loan for Ukraine and a proposal to allow the coverage of the loan to Ukraine from the EU budget. The support to Ukraine will be financed through common EU borrowing from capital markets. Issuing common debt is also a building block for the implementation of a fully-fledged internal capital market.

If the EU finances the expansion of its budget issuing common debt, enhanced OR may help in fostering the sustainability of the debt, the perception of its riskiness, and in the end will also lower its cost.

After all, traditionally the valuation of the sustainability of the debt is based on the capacity of raising levies by the constituency that issues the debt. Revenue sharing may be a reasonable alternative for the Union, as far as it implements a certain and durable source of inflows to the EU budget. The GNP resource is more linked to the political agreement on the size of the EU budget, which is negotiated every seven years. A reduction in the size of the GNP resource and the related increase in the share of other levy-based OR may improve the perception of sustainability of the EU debt.

It is therefore necessary to enlarge the basket of possible candidates for new OR, based on sharing the revenues of compulsory levies. The new candidates must rely on European tax bases and revenues. This is also inevitable, due to the declining feasibility of “exporting” the burden of the new OR through other candidates, like CBAM and the digital tax. The “natural” candidate for a new OR would be the corporate income tax, i.e., BEFIT.

The new OR based on harmonized taxes usually meet opposition from Member States because their burden is felt to fall on national budgets in an “unfair” way. The GNP resource is considered to be more “fairly” distributed and is preferred by Member States. Nevertheless, an increase in the share of tax-based OR relative

to the GNP resource is desirable, as mentioned, to improve the perception of sustainability of the EU debt. A compromise solution could “carve out” the new OR from the GNP resource. The ultimate distribution of the burden among MS would not be changed, reflecting basically the distribution of the GNP, but the share of tax-based OR on the total OR would increase. This solution would also facilitate an agreement on devolving the revenues of the new BEFIT to the EU budget.

4.4. The new Commission’s proposal on own resources

On July 16, 2025, the European Commission proposed a new system of OR to raise new revenues aimed to fund EU priorities and repay the NGEU debt. The [proposal](#) includes adjusting existing resources, namely the ETS and the CBAM, and introducing new resources from non-collected e-waste, the tobacco excise duty, and a Corporate Resource for Europe (CORE).

CORE would be an annual lump-sum contribution based on the net turnover²⁶ of large companies (exceeding 50.000-euro net turnover) and permanent establishments of third country entities resident in the Union. Governmental entities, international organizations, and nonprofits would be excluded. Higher net turnovers would be subject to larger contributions, as per a ‘bracket system’. In other words, the CORE would be progressive in respect of the turnover, but not through the application of a rate: the contribution will be expressed in euros, in fixed amounts, and will raise according to turnover’s brackets. The CORE should be applied at entity level and levied by member states.

As mentioned, the new proposals do not mention the digital service tax. Apparently, it has been dropped, although in the past, and even recently, it had been repeatedly included in the list of possible new OR. Renouncing the DST (at least for the time being) is clearly inspired by the threat of retaliatory measures from the US administration.

²⁶ ‘Net turnover’ means the amounts derived from the sale of products and the provision of services after deducting sales rebates and value added tax and other taxes directly linked to turnover.

4.5. *CORE versus BEFIT*

CORE is a novelty, but is not very convincing. From an economic point of view, it might have a rationale in imposing a fee on businesses that enjoy the benefits of the internal market. But, leaving aside the technical peculiarities of its system of progressivity, the main issue is that it is totally a-systematic in devising business taxation in Europe. It is an entirely new levy, which adds to the existing national taxes and levies, renouncing any form of coordination, not to speak of harmonization. It is worth noting that the new proposal on OR does not mention BEFIT as a potential source of new revenues for the EU budget. In proposing CORE and not mentioning BEFIT, the Commission implicitly admits that there is no way ahead for BEFIT (at least as it reads now), no willingness to discuss it in the Council. Also, and more importantly, the current Commission has no intention to review the BEFIT project prepared by the previous Commission. In other words, there is no intention to address the issue of EU competitiveness in business taxation: just a patchwork of “defensive” back-steps (on Pillar Two, DST, ATAD, etc.) and an ad-hoc proposal to raise some revenues from large businesses through CORE.

On the contrary, the need for new OR should reinforce the need for coordinating the CIT in the EU, which is also strongly needed *per se*, for removing obstacles to the proper functioning of the internal market, to create a level playing field for business, simplify rules and reduce administrative costs, increase the efficiency and competitiveness of the European economy. The need for more OR may well be a "trojan horse" to foster tax coordination in the EU. The outcome would be in tune with a more “federal” institutional setting, in respect of both the taxation of the business sector in the internal market and the financing of the EU budget.

5. The need for a European tax Agency

After a pause following Directive 77/799/EC, on mutual assistance in the field of direct taxation²⁷, and Directive 76/308/EEC, concerning mutual assistance in the field of recovery²⁸, the evolution of the legislative framework for European tax

²⁷ Council Directive 77/799/EEC of 19 December 1977 originally concerned mutual assistance by the competent authorities of the Member States in the field of direct taxation.

²⁸ Council Directive 76/308/EEC of 15 March 1976 on mutual assistance for the recovery of claims relating to certain levies, duties, taxes and other measures.

cooperation has been rapid and far-reaching: in the 2000s a system of administrative cooperation with its specificities has begun to develop, with Directive 2003/48 known as the "Savings Directive" and the sectoral regulations on VAT and Excise Duties.

This movement has accelerated with the adoption of Directive 2011/16 on administrative cooperation, known as DAC 1, by which the Member States of the European Union agreed to automatically exchange information relating to, in addition to savings interest (already covered by Directive 2003/48), other categories of capital income. In few years, DAC 1 has been amended seven times, sometimes very substantially, by means of the following new DAC Directives, until Directive No. 2021/514 (DAC7) which regulated also joint audits between tax administrations, and Directive No. 2023/2226 (DAC 8) which imposes exchange of information on crypto-assets and electronic money. On 28 October 2024 the Commission has adopted a new proposal, DAC (9), which will facilitate the administrative obligations of Pillar Two, providing a common format for filing, and will set up a system of exchange of information among national tax authorities.

This rapid evolution of administrative cooperation in the field of taxation is the result of a strong political consensus on combating tax fraud and avoidance and was made possible by the partial removal of the unanimity rule, using as legal bases Articles 6 and 197(1) of TFEU, instead of Articles 113 and 115. This legal basis was also used to establish the "Fiscalis" program²⁹ (Regulation 2021/847) and the "Customs" program (Regulation 2021/444), essential tools for cooperation between Member States' tax administrations, in particular in terms of training and IT capacity building, funded by the Union.

More recently, on 5 November 2024, the Council has approved the proposal of the VIDA Directive (VAT in the Digital Age), endorsed by the Parliament on 12 February 2025. VIDA will mark an important step forward in simplification, reduction of administrative burdens for business (particularly SMEs), and fight to tax fraud, through new provisions for electronic invoicing, digital reporting requirements, single VAT registration, automatic transmission of data.

²⁹ Regulation of 20 May 2021, OJ, 28 May 2021, L 188, p. 1.

Over time, administrative cooperation has acquired an additional and distinct dimension from tax harmonisation in the proper sense, in a relationship of complementarity with it, contributing to achieving the Union's own objectives, in particular the proper functioning of the internal market.

The rapid and very important progress in administrative cooperation and exchange of information presents significant challenges. These are underlined by the European institutions themselves, starting with the EU Commission which, in a report to the European Parliament and the Council of 18 December 2017³⁰ underlined that the implementation of the automatic exchange of information has had the effect of considerably increasing the amount of data that tax administrations manage, while on average, their ability to treat them has not increased in the same proportions. More recently, the European Court of Auditors has also expressed concerns³¹, lamenting that the information exchanged lacks quality, completeness and accuracy, that it is not widely used and that Member States do not exercise a high degree of vigilance with regard to the information exchanged. In addition, Member States do not sufficiently monitor the effectiveness of the system, resulting in a significant loss of tax revenue for both national and EU budgets.

In the same vein, the European Parliament in a 2021 resolution³² recognised the added value of sharing best practices and the Commission's continued support for strengthening the powers of national tax administrations, while taking note of the findings of the European Court of Auditors that more can be done in terms of monitoring, ensure the quality of the data and use the information received to make the exchange of tax information more efficient and effective. The image that seems to emerge is that of a lack of technical and political coordination of these new mechanisms in terms of administrative cooperation. Moreover, despite long-standing bilateral and multilateral cooperation between different national tax authorities, the coordination of cross-border tax audits still appears to be limited in the absence of a fully operational framework at the EU level.

³⁰ COM (2017) 781 final.

³¹ Court of Auditors, *Exchanging tax information in the EU: solid foundation, cracks in the implementation*, Special Report, 03/2021, available at <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/tax-03-2021/en/>

³² European Parliament resolution of 16 September 2021 on the *Application of EU requirements for exchange of tax information: progress, lessons learned and obstacles to overcome* (2021/C 117/13).

In parallel, the administration of the domestic legislation that implements EU Directive in the field of corporate taxation (e.g. ATAD, but this will be true also for the Pillar Two directive) is left to the multiple (27) local tax authorities of the MS that could interpret and administer the same topic differently, with a very negative impact in terms of compliance and administration costs and also negative impact on efficiency and tax certainty. The uniform interpretation is vested, as the only and last resort, in the ECJ.

However, it does not appear possible to resolve all these problems without considering institutional developments such as the creation of a body specifically responsible at the European level for coordinating the action of the tax administrations of the Member States in a cross-border context and, when appropriate, issue interpretations.

In 2023, the Commission submitted a proposal for an EU regulation fully rewriting the Union Customs Code³³. Of the 265 articles of the future code, 33 (articles 205 to 237) aim to create a "Customs Authority of the European Union". It would be the EU's 38th "executive agency" and the first ever in the field of taxation, the latest being the European Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism Authority (AMLA) approved by Parliament on 24 April 2024 and by the Council on 19 June 2024.

The agencies are an institutional mechanism to achieve the objective of joint administrative action without changing the balance of powers between the European Union and its Member States. In addition, they allow for the creation of networks of national and supranational entities.

The proposal for a new EU Customs Code is based on the recognition that the current cooperation between Member States' customs administrations has proved insufficient. National practices for the implementation of the EU Customs Code still differ between the 27 Member States, there is no centralised analysis of customs fraud risks or uniform classification of these risks, nor is there any coordination of controls. These shortcomings have led many economic operators to engage in "border shopping", i.e. to choose the least controlled part of the EU's

³³ European Commission, Proposal for a Regulation of 17 May 2023 laying down the *Union Customs Code and the Customs Authority of the European Union*, and repealing Regulation (EU) No 952/2013, COM/2023/258 final.

external border to illegally introduce products into the EU's internal market, and then move them freely within the EU borders.

The future EU Customs Authority would be endowed with 15 competences (Article 208), three of which are the most important and the most "operational". First of all, precisely in order to combat border shopping, the Authority will be responsible for developing customs fraud risk management at European level in order to identify the products and economic operators on which to focus controls. It will have the power to notify national customs "control recommendations" which they will be required to implement. The Authority will also be responsible for coordinating and monitoring the management by the customs administrations of the Member States of crises at the Union's external borders that have an impact on customs procedures, through the activation of a "(European) crisis cell". Finally, the Authority will have the function of organising and coordinating "joint inspections".

The proposal of a European Customs Authority raises the issue of the establishment of a strictly fiscal counterpart. It is in this spirit that 131 professors of tax law from 17 EU Member States sent an open letter to the Commissioner for Taxation in January 2024 calling for the creation of a European Tax Cooperation Agency³⁴. The open letter was accompanied by a draft European regulation, inspired, in addition to the proposal for a European customs authority, by the regulations governing other previous European authorities, namely the European Labour Authority (ELA) and the three European Authorities operating in the field of financial markets and institutions (ESMA, EBA and EIOPA).

According to the draft, the tasks of the future European Agency for Tax Cooperation would initially consist of supporting the action of national tax administrations and facilitating cooperation between them. The Agency would therefore be primarily responsible for facilitating the exchange of information between national tax administrations and supporting their effective compliance with the cooperation obligations imposed on them by the EU directives and regulations currently in force, such as Regulation 904/2010 and the EUROFISC

³⁴ Available at <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/01/25/EATC.UE-OpenLetter-5.12.23.docx>. On the same vein, see also: Traversa E., Marino G., "Un'Agenzia tributaria europea. Una proposta accademica per la prossima Commissione", *Giustizia Insieme, Diritto Tributario*, 25 Ott. 2024.

network for VAT, Directive 2011/16/EU (CRS, cross-border rulings, CBC Reporting) for direct taxes and Directive 2010/24/EU on mutual assistance for the recovery of debts. The Agency should thus strengthen cooperation and streamline the exchange of information between Member States, helping them to comply with obligations under Union law, as well as facilitate the follow-up of requests and exchanges of information, by providing logistical and technical support.

A second task of the future Agency would be to coordinate and support (but not perform) simultaneous audits and joint investigations, as already provided for in EU regulations and directives in the areas under the Agency's competence, or even propose concerted or joint inspections to the tax administrations of the Member States.

The Agency could also be entrusted with tasks related to the operational management of certain European IT platforms or common communication systems containing data on taxpayers or taxable transactions that have been put in place by EU legislation in the field of harmonised taxes, in particular in the area of VAT and excise duties and in the areas covered by DAC directives. It would coordinate, develop and apply frameworks to ensure a seamless exchange of information between Member States and with the Agency, based on the European Interoperability Framework and the European Interoperability Reference Architecture.

Furthermore, the European tax cooperation agency could effectively complement the action of EU bodies whose mission is to protect the EU's financial interests by combating tax fraud and corruption. It would aim to ensure cooperation, avoid overlaps and promote synergies with other EU agencies and specialised bodies, such as the European Anti-Fraud Office (OLAF) and the European Public Prosecutor's Office (EPPO). It could also conclude cooperation agreements with agencies such as Europol and Eurojust.

In the longer term and subject to EU and possibly MS constitutional changes, the European Agency for Tax Cooperation might assume the powers of investigation and control, and even taxation, of large cross-border groups, currently involved

in the European approach for trust and cooperation (ETACA)³⁵, a pilot project to establish a framework to foster preventive dialogue between administrations and taxpayers in the assessment of transfer pricing risks.

Last but not least, the Agency could contribute to the European implementation of the Pillar Two on global minimum taxation, addressing consistency of administrative guidelines, ex-ante clarifications, and disputes resolution.

³⁵ European Commission, Guidelines European Trust and Cooperation Approach (ETACA), 11 October 2021, available at https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-cooperative-compliance-programme/european-trust-and-cooperation-approach-etaca-pilot-project-mnes_en

Dal coordinamento globale all'imposta europea sulle imprese¹ di Vieri Ceriani

Executive Summary

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

¹ Questo paper si basa in gran parte su Laboratorio Fiscale (2025), "New considerations on Pillar Two and BEFIT", disponibile a <https://laboratoriofiscale.com/new-considerations-on-pillar-two-and-befit>. Vieri Ceriani (editor), Tamara Gasparri, Silvia Giannini, Stefano Grilli, Daniele Majorana, Giuseppe Marino, Raffaele Russo e Dario Sencar hanno contribuito attivamente alla stesura di questo documento, che ha beneficiato dei commenti di Giampaolo Arachi, Giacomo Ricotti, Maria Saccomanni, Andrea Sollecito e Alberto Zanardi.

Questo paper è stato elaborato nell'ambito dei lavori del gruppo di studio di Astrid su *L'Europa in un mondo che cambia*. Una prima versione del 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, nonché – nella versione inglese riprodotta di seguito – del libro di Astrid *Europe in a Changing World*, anch'esso in corso di stampa.

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*². 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.

² 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.

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.

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 rettificate (Adjusted Covered Taxes) delle CE nella giurisdizione (numeratore) e il reddito netto GloBE conseguito nella giurisdizione (denominatore). Le imposte di riferimento rettificate 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.

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)⁴, 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.

1.2 La posizione della nuova amministrazione statunitense

Il 20 gennaio 2025 la Presidenza degli Stati Uniti ha pubblicato un [memorandum](#)⁵ 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

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

⁴ Disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj/eng>

⁵ Disponibile a <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/>

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 ritorsione⁶.

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 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

⁶ Il Tesoro aveva l'obbligo di riferire entro 60 giorni. Sebbene il Tesoro sembra aver consegnato la relazione, questa non è stata resa pubblica.

di altri Paesi potrebbe creare problemi al funzionamento del progetto⁷. 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 statunitensi⁸. 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”⁹.

“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:

- *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*

⁷ 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. Mindy Herzfeld, *Trump Executive Orders Bring U.S. Course Change on International Tax*, International Tax Notes, 27 gennaio 2025.

⁸ 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.

⁹ Disponibile a <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2025/06/g7-statement-on-global-minimum-taxes.html>

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 Act¹⁰. 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 luglio¹¹ 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 dell'Inclusive Framework (IF) dell'OCSE/G20, preservando la sovranità fiscale di tutti i Paesi".*

¹⁰ 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.

¹¹ Disponibile a <https://www.g20.utoronto.ca/2025/250718-finance-communicue.html>

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-side¹². 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,

¹² Disponibile a <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/side-by-side-package.pdf>

cioè non diminuiranno l'ETR, perché saranno aggiunti alle imposte incluse al numeratore senza essere aggiunti al denominatore (reddito GloBE)¹³. 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 ad un credito a fronte delle imposte nazionali sul reddito. Sarà la prima imposta ad 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.

¹³ 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.

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.

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'IIR¹⁴.

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.

¹⁴ 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 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.

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 altrove^{15 16}.

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.

¹⁵ Saint-Amans, P. (2026), *Has the global minimum tax survived Trump?*, Analysis, 13 gennaio, Bruegel, disponibile a <https://doi.org/10.64153/HIUN6608>.

¹⁶ 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.

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'appoggio 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, anche se la ripresa dei negoziati a livello OCSE non è esclusa ed è stata recentemente menzionata.¹⁷

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 Act¹⁸. 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

¹⁷ 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".

¹⁸ 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>

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 forme¹⁹.

In particolare, in diversi Paesi l'evidenza aneddotica del settore imprenditoriale mostra che il gettito fiscale iniziale sarà probabilmente molto inferiore alle aspettative²⁰ e in alcuni casi inferiore ai costi di adeguamento sostenuti dalle

¹⁹ 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 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: Devereux M., Vella J. e Wardell-Burrus H. (2022), *Pillar 2: rule order, incentive, and tax competition*, Oxford University Centre for Business Taxation Policy Brief, 14 gennaio; CEPS-ECMI (2023), *EU corporate taxation in the digital era: the road to a new international order*, Centre for European Policy Studies; Devereux MP. e Vella J. (2023), *The Impact of the Global Minimum Tax on Tax Competition*, World Tax Journal, Amsterdam, Vol. 15 (2023), n. 3, pp. 323-378; Haufler A. e Kato H. (2024), *A Global Minimum Tax for Large Firms Only: Implications for Tax Competition*, CESIFO Working Papers n. 11087, aprile 2024.

²⁰ Il gettito globale aggiuntivo derivante dall'applicazione del Secondo Pilastro è stato stimato in 155-192 miliardi di dollari all'anno (Hugger F. (et al.) (2024), *The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit*, OECD Taxation Working Papers, n. 68). È opportuno sottolineare che tali stime sono state effettuate senza considerare, tra l'altro, l'impatto dei safe harbors transitori.

imprese per rispettare le norme²¹. Alcuni commentatori ritengono che i costi amministrativi complessivi, anche dopo l'adozione iniziale, rimarranno vicini (o addirittura superiori) al gettito fiscale aggiuntivo generato²². 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.

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

²¹ 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.

²² 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 (Spengel C., Schulz I. e Winter S. (2023), *Steuerplanung unter der globalen Mindeststeuer*, Der Betrieb, 2023).

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"²³. 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'UE²⁴. E potrebbe anche avere un impatto sulle 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

²³ Si veda Weber, D., *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.

²⁴ Un'analisi preliminare (Dom, R. (2026), *How the global minimum tax amendments could reshape Europe's tax incentives*, Analysis, January 14, Bruegel, 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 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".

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 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 Wisman²⁵ 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 GloBE²⁶, 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 attuali²⁷. Un'imposta europea sul reddito delle società è in discussione da decenni. La precedente Commissione ha proposto nel 2023 la [direttiva BEFIT](#)²⁸, in sostituzione della CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*, Base Imponibile Comune Consolidata per le società).

²⁵ 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/>

²⁶ 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".

²⁷ 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.

²⁸ Disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023PC0532>

Recentemente, nell'ambito della Bussola della competitività²⁹, 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.

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 su i prezzi di trasferimento, le CFC e le norme anti-ibridi per le operazioni

²⁹ Disponibile a https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/competitiveness-compass_en

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"*.³⁰ 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 fiscale.³¹

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.

³⁰ Daniela Hohenwarter e Gunter Mayr, *Pillar Two and BEFIT: Shocks and Opportunities for the EU Internal Market*, European Taxation, ottobre 2024.

³¹ Maggiori dettagli sono forniti nell'Appendice 1 di Laboratorio Fiscale (2025), op. cit.

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 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 differite³². 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 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 (ad eccezione delle entità appartenenti a multinazionali con sede negli Stati Uniti, che beneficiano del safe harbor Sbs³³). Queste regole del Secondo Pilastro (IIR, UTPR e QDMTT) sarebbero stabilite a

³² Maggiori dettagli sono forniti nell'Appendice 2 del Laboratorio Fiscale (2025), op. cit.

³³ In futuro questa eccezione potrà essere estesa alle imprese multinazionali con sede in altre giurisdizioni che si qualificheranno per il safe harbor SBS.

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".³⁴ 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 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

³⁴ 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".

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'UE³⁵

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).

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

³⁵ Questa sezione si basa su V. Ceriani (2023), *Le risorse dell'Unione*, in *Europa. Tra presente e futuro*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2023, pp. 551-64.

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 [proposta](#)³⁶ 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 netto³⁷ 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.

³⁶ Disponibile a https://commission.europa.eu/publications/system-own-resources_en

³⁷ 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.

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 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 armonizzazione³⁸.

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

³⁸ 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.

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 dirette³⁹, e alla Direttiva 76/308/CEE, relativa alla reciproca assistenza in materia di riscossione⁴⁰, 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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 ed altre misure.

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"⁴¹ (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, 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 2017⁴² 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 preoccupazioni⁴³, lamentando la mancanza di qualità, completezza e accuratezza

⁴¹ Regolamento del 20 maggio 2021, GU, 28 maggio 2021, L 188, pag. 1.

⁴² COM (2017) 781 definitivo.

⁴³ 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>.

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 2021⁴⁴, 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 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.

⁴⁴ 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).

Nel 2023, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento UE che riscrive completamente il Codice doganale dell'Unione⁴⁵. 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 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

⁴⁵ 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.

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 fiscale⁴⁶. 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 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.

⁴⁶ 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: Traversa E., Marino G., *"Un'Agenzia tributaria europea. Una proposta accademica per la prossima Commissione"*, Giustizia Insieme, Diritto Tributario, 25 Ott. 2024.

All'Agencia 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'Agencia, sulla base del Quadro europeo di interoperabilità e dell'Architettura europea di riferimento per l'interoperabilità.

Inoltre, l'Agencia 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'Agencia 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)⁴⁷, 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'Agencia 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.

⁴⁷ 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.