

Direttiva 2022/2533 sull'applicazione del Pilastro II nell'UE

Sfide e prospettive per la sua trasposizione e attuazione in Francia

Antoine Robin*

Ricevuto: 27 agosto 2025 – Accettato: 25 gennaio 2026 – Pubblicato: 15 luglio 2026

La directive (“écran”) 2022/2533 relative à l'application du Pilier Deux dans l'UE : défis et perspectives de sa transposition et mise en œuvre en France

La transposition française du Pilier II est légèrement aménagée au regard du cadre européen. Le but a été ce de concilier les dispositions européennes et les orientations postérieures du cadre inclusif mais la transposition française reste marquée par une conformité européenne incertaine. Dans ce contexte, la résolution des difficultés au niveau européen sera primordiale pour garantir la prise en compte effective de la solution side-by-side et prévenir toute mesure de rétorsion ciblée que pourraient adopter les États-Unis à l'encontre des États membres de l'UE. Il est donc impératif que la directive ne fasse pas écran aux futures évolutions à l'échelle internationale au risque de conséquences dommageables sur les États européens.

La trasposizione francese del Pilastro II è leggermente modificata rispetto al quadro europeo. L'obiettivo è stato quello di conciliare le disposizioni europee e i successivi orientamenti del quadro inclusivo, ma la trasposizione francese rimane caratterizzata da una conformità europea incerta. In questo contesto, la risoluzione delle difficoltà a livello europeo sarà fondamentale per garantire che la soluzione side-by-side venga effettivamente presa in considerazione e per prevenire qualsiasi misura di ritorsione mirata che gli Stati Uniti potrebbero adottare contro gli Stati membri dell'UE. È quindi necessario che la Direttiva non faccia da schermo a sviluppi futuri a livello internazionale, per evitare conseguenze dannose per gli Stati europei.

Keywords: Direttiva 2022/2533; Pilastro II; Trasposizione francese; Conformità incerta; Efficacia dello schermo.

* Université de Strasbourg (France); ✉ info.ste@unibo.it
Dottore in Giurisprudenza, Direzione del Bilancio, Ministero dell'Economia e delle Finanze

SOMMARIO: Introduzione – 1. Una trasposizione francese leggermente differenziata rispetto al quadro europeo – 1.1. Un quadro europeo con molte specificità per garantire la conformità al diritto europeo – 1.2. Una trasposizione francese che concilia le disposizioni europee e i successivi orientamenti del quadro inclusivo – 2. Prospettive e incertezze legate all'applicazione francese del Pilastro II – 2.1. Una trasposizione francese dall'incerta conformità europea... – 2.2. Di fronte alle battute d'arresto del Pilastro II a livello internazionale, la necessità di prevenire l'effetto di una Direttiva “schermo”

Introduzione

Quasi un decennio dopo il lancio del piano BEPS e l'adesione di 139 Stati a una soluzione “a due pilastri” volta a riformare in modo completo le regole fiscali internazionali,¹ il Segretario del Tesoro degli Stati Uniti ha dichiarato su X il 26 giugno 2025, dopo il vertice del G7, che “*i tributi del Pilastro 2 dell'OCSE non si applicheranno alle società statunitensi*”.² Questa ampia riforma, pensata per affrontare le sfide poste dalla digitalizzazione dell'economia, continua a essere molto discussa. La sua applicazione su scala globale rimane incerta, nonostante il sostegno fornito da molti Stati.

Questa riforma è articolata in due meccanismi distinti, ma complementari. Da un lato, il Pilastro Uno stabilisce una nuova imposizione sui profitti delle società di controllo delle multinazionali, a beneficio delle cosiddette giurisdizioni di mercato, cioè degli Stati in cui operano (importo A), per allineare il luogo di tassazione a quello della creazione di valore. Propone, inoltre, un approccio semplificato e snello all'applicazione del principio di piena concorrenza per le attività di commercializzazione e di distribuzione (importo B).

D'altra parte, il Pilastro Due, in una fase di attuazione più avanzata, mira a garantire un'aliquota fiscale minima effettiva del 15% sui profitti delle multinazionali (con un fatturato di almeno 750 milioni di euro) in ciascun Stato in cui operano. Per garantire l'efficacia di questa aliquota minima, i membri del cd *Quadro Inclusivo* hanno concordato un insieme coordinato di regole: quelle globali anti-erosione della base imponibile, note come regole GloBE, accompagnate da istruzioni amministrative. Queste prevedono diversi meccanismi per garantire che i profitti delle multinazionali siano effettivamente soggetti a un'aliquota fiscale di almeno il 15%. Dopo aver calcolato l'aliquota effettiva dell'imposta (ETR) e identificato il livello di tassazione aggiuntiva, l'imposta minima è garantita da due meccanismi: l'inclusione del reddito (IRR), con la relativa rete di protezione, l'imposizione di utili insufficientemente tassati (RBII). Sebbene ogni Stato rimanga libero di adottare (o meno) le regole GloBE, 57 Stati hanno deciso la relativa attuazione. Di questi, tuttavia, tre hanno scelto di posticipare l'entrata in vigore di sei anni.³ Inoltre, altri 14 hanno già o presentato un progetto di legge o annunciato l'intenzione di attuare il Pilastro Due.⁴

L'Unione Europea e i suoi Stati membri sono tra le istituzioni più avanzate nell'attuazione del Pilastro Due. La Direttiva 2022/2523⁵ mira a garantire l'efficacia di questo sistema in tutta l'area

1. OCSE, Dichiarazione su una soluzione a due pilastri alle sfide fiscali poste dalla digitalizzazione dell'economia, 1 luglio 2021, OCSE, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

2. Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo del G20 al Vertice di San Pietroburgo, 6 settembre 2013 https://g20.org/wp-content/uploads/2024/10/G20_Russia_2013_communique-1.pdf.

3. Estonia, Lettonia e Malta.

4. PwC, Pillar Two Country Tracker, <https://www.pwc.com/9b8c8737-b27a-4263-afa3-e4915adce55b> (consultato il 6 luglio 2025).

5. Direttiva (UE) 2022/2523 del 14 dicembre 2022 del Consiglio relativa all'applicazione di un livello minimo globale di tassazione per i gruppi multinazionali e i grandi gruppi nazionali nell'Unione, (15 dicembre 2022), 328 (OJ L).

europea. Il testo riproduce fedelmente le regole GloBE, adattandole per garantirne la compatibilità con l'ordinamento europeo. Tuttavia, l'adozione di questo testo non fu priva di difficoltà. È stata ritardata, in particolare, dai successivi veti di Ungheria e Polonia, motivati meno da preoccupazioni fiscali e più dal desiderio di esercitare pressioni politiche nel contesto dei negoziati per il congelamento dei fondi europei. La Direttiva è stata, infine, adottata il 15 dicembre 2022, con l'obbligo di trasporla entro il 31 dicembre 2023 per garantirne la piena applicazione a partire dal 2024. La Francia ha soddisfatto questo requisito inserendo le disposizioni relative al Pilastro Due nell'articolo 33 della Legge finanziaria 2024,⁶ integrato, a sua volta, dall'articolo 53 della Legge finanziaria 2025.⁷ Le regole relative al Pilastro Due sono inserite nel Capitolo II bis *del Code général des impôts* intitolato "Tassazione Minima Mondiale dei Gruppi d'Imprese Multinazionali e dei Gruppi Nazionali", negli Articoli 223VJ a 223WZ.⁸

Tuttavia, la trasposizione francese va oltre i requisiti stabiliti dalla Direttiva europea, con il rischio di introdurre disposizioni potenzialmente incompatibili con essa. Infatti, il legislatore francese ha scelto di incorporare nell'ordinamento nazionale alcune linee guida amministrative pubblicate dall'OCSE nel 2023. Tuttavia, alcuni di questi sviluppi, successivi all'adozione della Direttiva, potrebbero rivelarsi contrari al suo contenuto o non esserne espressamente previsti. Pertanto, la sfida centrale dello studio della trasposizione francese risiede nella ricerca di un equilibrio tra l'obbligo di trasporre fedelmente la Direttiva europea con le regole GloBE e l'evoluzione di tali regole alla luce del lavoro svolto all'interno del cd *Quadro Inclusivo*.

La trasposizione francese ha utilizzato alcune delle opzioni offerte dalla Direttiva Europea 2022/2523, con alcune modifiche tratte dai commenti sulle regole modello OCSE, così come dalle linee guida amministrative (I). Tuttavia, questa trasposizione non è priva di molti dubbi, riguardo sia alla sua compatibilità con il quadro giuridico europeo, sia alle sfide operative legate alla sua applicazione in un contesto internazionale ostile al Pilastro Due (II).

1. Una trasposizione francese leggermente differenziata rispetto al quadro europeo

La Direttiva 2022/2523 stabilisce un quadro comune per l'integrazione delle regole GloBE nei sistemi fiscali degli Stati membri dell'UE. Pur riproducendo fedelmente tutte le regole GloBE, va oltre queste per garantire che siano compatibili con il diritto UE, lasciando però agli Stati Membri una certa flessibilità grazie a varie opzioni (I). La Francia ha trasposto questo quadro europeo in modo complessivamente fedele, sfruttando alcune opzioni e apportando alcuni aggiustamenti per tenere conto dei progressi compiuti nel cd *Quadro Inclusivo* dopo l'adozione della Direttiva (II).

1.1. Un quadro europeo con molte specificità per garantire la conformità al diritto europeo

La Direttiva del Consiglio 2022/2533 sull'applicazione del Pilastro Due nell'UE mira a stabilire un quadro comune. Il testo europeo riproduce in gran parte il contenuto e la struttura delle regole GloBE, ma con alcune integrazioni. Una di queste è l'ambito di applicazione della Direttiva. Mentre le regole GloBE prevedevano che la loro applicazione riguardasse solo i gruppi il cui fatturato annuo

6. Legge Finanziaria n. 2023-1322 del 29 dicembre 2023 per il 2024, JORF, n. 0303, 30 dicembre 2024, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048727345>.

7. Legge n. 2025-127 del 14 febbraio 2025 Finanziaria per il 2025, JORF, n. 0039, 15 febbraio 2025, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051168007>.

8. Codice Fiscale Generale, Libro I, Parte Uno, Titolo I, Capitolo II bis: Tassazione Minima Mondiale dei Gruppi d'Imprese Multinazionali e dei Gruppi Nazionali (Articoli 223 VJ a 223 WZ), https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006069577/LEGISCTA000048779194/2025-06-29/.

nei conti consolidati della società madre di controllo⁹ del gruppo fosse pari o superiore a 750 milioni di euro¹⁰ e quando almeno una delle società o stabili organizzazioni di quel gruppo fosse costituita in uno Stato diverso da quello della società di controllo, l'articolo 2 della Direttiva estende l'ambito ai gruppi nazionali "su larga scala". Questa integrazione è necessaria, nel rispetto del diritto europeo, per evitare qualsiasi rischio di discriminazione tra le situazioni transfrontaliere e quelle puramente interne e quindi ostacolare la libertà di stabilimento.

Oltre a questa integrazione, la Direttiva, come le regole GloBE, si basa su tre principali criteri: l'aliquota fiscale effettiva (ETR), il regime d'inclusione del reddito (IRR) e quello degli utili insufficientemente tassati (RBII). Il primo, come definito nell'articolo 26 della Direttiva, consente di determinare se, in ciascuno Stato, le società o gli enti partecipanti al gruppo sono tassati al 15%. Questo è il quoziente del confronto tra i tributi compresi nell'accordo, con norme nazionali (imposte sul reddito, elencate nell'articolo 20 della Direttiva e rettifiche secondo le procedure previste negli articoli 21 e 22), e il risultato GloBE dello Stato (sempre secondo l'articolo 16 della Direttiva). Se l'aliquota è inferiore al 15%, allora dovrà essere applicato un prelievo aggiuntivo, come definito nell'articolo 27. I due criteri, previsti dal modello GloBE, sono integrati nella Direttiva.

L'altro principio si basa sull'applicazione della regola d'inclusione del reddito come previsto dall'articolo 9. L'imposta supplementare è quindi a carico della società madre in proporzione alla sua quota di partecipazione nella società con ridotta incidenza fiscale. Quando la società madre è costituita all'interno dell'UE, sarà soggetta al regime d'inclusione del reddito (Articolo 5). D'altra parte, nel caso in cui la società madre sia costituita in un Paese terzo, l'imposta supplementare è, invece, a carico delle società madre intermedia (Articolo 6). Un meccanismo di compensazione è previsto nell'articolo 10 per prevenire il rischio di doppia imposizione.

Prevista negli articoli 12 e 13, la disciplina degli utili insufficientemente tassati integra quella d'inclusione dei redditi. Si applica solo nei casi in cui la società madre è tassata a un'aliquota bassa o quando si trova in un Paese terzo che non ha introdotto un criterio d'inclusione del reddito. In tal caso, le società costituenti il gruppo europeo diventano responsabili dell'imposta supplementare o possono vedersi negata la deduzione di determinati redditi imponibili nello Stato membro. Secondo l'articolo 14, l'onere di tale imposizione sarà ripartito tra le società coinvolte, proporzionalmente alla loro quota del personale totale e dei beni materiali collocati negli Stati che applicano il regime fiscalmente più favorevole. La Direttiva prevede che il regime fiscale d'inclusione dei redditi si applichi per gli esercizi finanziari a partire dal 31 dicembre 2023, mentre l'imposizione sui redditi dal regime fiscale più favorevole sarà attuata per gli esercizi finanziari a partire dal 31 dicembre 2024. Tutti gli obblighi di dichiarazione sono regolati nell'articolo 44.

L'articolo 11 della Direttiva prevede, a differenza delle regole GloBE, che gli Stati membri possano introdurre un'*impôt national complémentaire qualifié* (INCQ) per le società con debole incidenza fiscale stabilite nel loro territorio. Quando uno Stato membro decide di utilizzare questa opzione, è tenuto a informare la Commissione Europea, per garantire che le Amministrazioni fiscali di altri Stati membri, Paesi terzi e gruppi di MNE siano sufficientemente sicuri per l'applicabilità de *l'impôt national complémentaire qualifié*. Questa si applica prima del regime fiscale d'inclusione dei redditi e di quello per i redditi insufficientemente tassati e viene detratta dall'*impôt national complémentaire qualifié* dovuta secondo questi due regimi.

La Direttiva si differenzia, inoltre, dalle regole GloBE in quanto prevede, all'articolo 50, la possibilità per gli Stati membri di rinviare l'applicazione del regime fiscale d'inclusione dei redditi e di quello per i redditi insufficientemente tassati di sei anni, a partire dal 31 dicembre 2023, a condizione che il numero di società madri presenti sul loro territorio non superi i dodici.¹¹ Tuttavia,

9. Una società madre ultima indica o una società con un interesse diretto o indiretto di controllo in un'altra società e non appartiene direttamente o indirettamente a un'altra società, oppure la società di controllo di un gruppo (che possiede uno o più stabili organizzazioni in diversi Stati).

10. Raggiunto in almeno due dei quattro anni fiscali precedenti quello fiscale in corso.

11. Tre Stati membri hanno scelto di posticipare l'attuazione di sei anni: Estonia, Lettonia e Malta.

questo rinvio non influisce sulla capacità degli altri Stati membri di attuare il regime fiscale per i redditi insufficientemente tassati. Inoltre, la Direttiva concede alle Amministrazioni fiscali e ai contribuenti un anno aggiuntivo per prepararsi all'attuazione delle nuove regole.

1.2. Una trasposizione francese che concilia le disposizioni europee e i successivi orientamenti del quadro inclusivo

In osservanza dell'obbligo di trasposizione, fissato al 31 dicembre 2023, la Francia ha trasposto la Direttiva nell'articolo 33 della Legge finanziaria per il 2024, promulgata il 29 dicembre 2023. Non sorprende che la legge francese riproduca fedelmente le disposizioni e la struttura della Direttiva. Pertanto, gli articoli da 223 VL a 223 VL *ter* definiscono l'ambito di applicazione, poi modificato dalla Direttiva; gli articoli da 223 VN a 223 VZ *nonies* specificano i metodi per calcolare l'applicazione dell'aliquota, mentre gli articoli da 223 WG a 223 WI e da 223 WJ a 223 WK riproducono, rispettivamente, le norme relative al regime fiscale d'inclusione dei redditi e a quello per i redditi insufficientemente tassati. Gli Stati membri avevano la possibilità di scegliere tra introdurre un'imposta supplementare o rifiutare di detrarre il reddito imponibile ai sensi del regime dei redditi insufficientemente tassati. Le autorità francesi hanno, infine, adottato la prima opzione, introducendo un *impôt national complémentaire qualifié* all'articolo 223 WJ, preferendo una soluzione semplice e meno suscettibile di essere in conflitto con le norme fiscali internazionali.¹²

Non sorprende che la Francia, in conformità con l'articolo 11 della Direttiva, abbia optato per un *impôt national complémentaire qualifié* che viene trasposta nell'articolo 223 WF. Una scelta che consente alla Francia di imporre *impôt national complémentaire qualifié* alle società con basso carico fiscale situate in Francia, evitando così che la relativa base imponibile sia soggetta a tassazione all'estero. Un'incidenza fiscale calcolata utilizzando il risultato contabile netto determinato secondo i principi contabili francesi o gli Standard Contabili Internazionali (IFRS) invece dello standard utilizzato per preparare i bilanci consolidati dell'UEM.

Oltre a queste poche scelte operative previste nell'ambito della Direttiva, la trasposizione francese comprende varie regole e linee guida OCSE, alcune delle quali obbligatorie, pubblicate dopo l'adozione della Direttiva, in particolare i commenti al Modello normativo OCSE del 14 marzo 2022, così come le Istruzioni Amministrative del 2 febbraio 2023¹³ (sono incluse, ad integrazione, solo le istruzioni sul *safe harbour* relativo al regime per i redditi insufficientemente tassati del 17 luglio 2023). L'articolo 53 della Legge Finanziaria per il 2025, promulgata il 14 febbraio 2025, incorpora parte delle istruzioni amministrative del 17 luglio 2023¹⁴ e del 18 dicembre 2023.¹⁵ D'altra parte, quelle per il 2024 e il 2025 non sono state incluse. Potrebbero esserlo nella futura Legge Finanziaria per l'anno 2026.¹⁶

Pertanto, i regimi di tutela ("*safe harbour*") vengono trasposti nel diritto interno. L'articolo 32 della Direttiva 2022/2523 ne prevedeva effettivamente i principi, ma era incompleto. Infatti, le modalità precise dovevano ancora essere concordate tra gli Stati membri dell'UE.¹⁷ Il testo francese prevede sia un regime di applicazione temporanea basata sui dati dichiarativi Paese per Paese (CbCR) (articolo 223 VZ *bis*), sia un altro per i redditi insufficientemente tassati (articolo 223 VZ *nonies*):

12. Senato, app. Generale n. 128, 23 novembre 2023, p. 255.

13. OCDE, Sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia – Linee guida amministrative sulle regole globali del modello anti-erosione delle basi imponibili (Pilastro Due), Quadro Inclusivo OCSE/G20 sul BEPS, 1 février 2023.

14. OCDE, Sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia – Linee guida amministrative sulle regole globali del modello anti-erosione delle basi imponibili (Pilastro Due), Quadro Inclusivo OCSE/G20 sul BEPS, 13 luglio 2023.

15. OCSE (2023), Sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia – Linee guida amministrative sulle regole globali del modello anti-erosione delle basi imponibili (Pilastro Due), dicembre 2023, OECD/G20 Inclusive Framework sul BEPS, 15 dicembre 2023.

16. Assemblea Nazionale, app. n° 468, 19 ottobre 2024, p. 255.

17. Emmanuel RAINGEARD de la BLÉTIÈRE e Valentin LEROY, *Introduzione della tassazione minima globale per gruppi multinazionali e nazionali – Trasposizione delle regole GloBE (Pilastro 2)*, Droit fiscal n. 1-2, 4 gennaio 2024.

- Nel primo caso, l'applicazione dell'imposta complementare può essere esclusa fino al 31 dicembre 2026 se la società soddisfa una delle seguenti condizioni: (1) test *de minimis*: reddito inferiore alla soglia *de minimis* (fatturato inferiore a 10 milioni di euro e utile prima delle imposte inferiore a 1 milione di euro); (2) test del tasso effettivo d'imposizione semplificato: un tasso effettivo maggiore o uguale all'aliquota minima transitoria (15% nel 2024, 16% nel 2025 e 17% nel 2026); (3) test degli utili ordinari: nessun utile dopo la deduzione effettiva. Inizialmente previsto per alleviare l'onere dell'applicazione delle regole GloBE, questo regime include numerose eccezioni (*joint venture*) con una significativa inflazione legislativa.¹⁸ Inoltre, un gruppo societario che non abbia richiesto di utilizzare questo regime, nonostante lo potesse fare, non può più utilizzarlo per gli anni finanziari successivi.¹⁹
- Il secondo regime di tutela prevede che l'imposta complementare per i redditi insufficientemente tassati per una società del gruppo che benefici di un tasso d'imposizione basso, sia pari a zero per ogni anno finanziario dal 31 dicembre 2025 al 31 dicembre 2026, quando la legislazione dello Stato o del territorio interessato prevede l'applicazione di un'aliquota ordinaria di un'imposta equivalente a quella sulle società di almeno il 20%.

Altre disposizioni, derivanti dal lavoro dell'OCSE, sono state integrate anche con la Legge Finanziaria del 2024, come la rilevanza delle cancellazioni del debito (articolo 223 VO *duodecies*), la compensazione dell'imposta complementare per gli anni successivi (articolo 223 *trimestre* VT), la contabilizzazione di un attivo d'imposta differita come risultato della cessione (articolo 223 WX *ter*)... Il rapporto della Commissione Finanze del Senato per la Legge Finanziaria del 2024 offre un elenco esaustivo.²⁰

L'articolo 53 della Legge finanziaria per il 2025 integra il diritto interno con le istruzioni amministrative dell'OCSE. Mentre alcune di esse hanno un carattere imperativo e sono state quindi trasposte secondo le modalità decise dal cd *Quadro Inclusivo*, altre lasciano maggiore libertà al legislatore. La prima categoria include:

- la creazione di due nuove categorie tributarie (negoziabili e non negoziabili, trasferibili o meno) nell'articolo 223 VK. La prima si riferisce ai crediti d'imposta che possono essere acquisiti da un terzo a un prezzo superiore o uguale all'80% del loro valore attuale netto, e che possono essere rivenduti entro quindici mesi. Invece quelli della seconda categoria possono essere acquisiti da un terzo ma senza le caratteristiche menzionate.
- Chiarimenti sulla deduzione effettiva, in particolare per specificare le procedure per contabilizzare le spese del personale nell'Articolo 223 WA *bis*, in proporzione al tempo di lavoro dei dipendenti nello Stato, a meno che il loro tempo sia prevalentemente impiegato in quello Stato. La stessa logica vale per i beni materiali (Articolo 223 WA *ter*). Sono stati, inoltre, adattati i metodi per calcolare la deduzione effettiva per le società soggette al regime dei dividendi deducibili.

La seconda categoria riguarda le misure relative all'*impôt national complémentaire qualifié* (applicazione a società non 100% di proprietà del gruppo, regole di distribuzione, ecc.). Il rapporto della Commissione Finanze de *l'Assemblée nationale* per la Legge finanziaria del 2025 specifica tutte le trasposizioni delle istruzioni amministrative.²¹

Il Governo prevedeva entrate di circa 1,5 miliardi di euro entro il 2026 dall'applicazione del Pilastro II in Francia nel 2024.

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*

20. Senato, *op. cit.*, pp. 254 e 267.

21. Assemblée Nazionale, *op. cit.*, pp. 264-271.

Andando oltre il rigido quadro della Direttiva 2022/2523 per integrare anche elementi del lavoro successivo dell'OCSE, la trasposizione francese solleva molti dubbi sulla sua conformità al testo europeo, che ora devono essere affrontati.

2. Prospettive e incertezze riguardanti l'applicazione francese del Pilastro II

Le varie integrazioni normative francesi per includere le istruzioni amministrative dell'OCSE sollevano reali incertezze sulla loro conformità al testo europeo (A). Oltre a ciò, il contesto internazionale solleva anche molte incertezze sulla relativa applicazione e le integrazioni che dovranno essere fatte (B).

2.1. Una trasposizione francese dall'incerta conformità europea...

Il legislatore francese ha fatto la scelta ambiziosa di integrare, oltre le disposizioni della Direttiva 2022/2523, le varie istruzioni amministrative. Ciò è particolarmente necessario per garantire il rispetto della trasposizione nazionale con gli ultimi accordi internazionali e per evitare che il regime d'inclusione del reddito e quello degli utili insufficientemente tassati e l'*impôt national complémentaire qualifié* vengano censurati rispetto alle scelte di altri Stati. D'altra parte, il testo della Direttiva raccoglie lo stato degli accordi in un momento specifico, senza tenere conto del lavoro successivo del cd *Quadro Inclusivo OCSE/G20*. Di conseguenza, alcune disposizioni francesi che traspongono le linee guida OCSE e introducono norme che vanno oltre l'ambito della Direttiva, potrebbero rivelarsi incompatibili con questa.

Per illustrare le potenziali incompatibilità tra le disposizioni francesi e quelle europee, vengono analizzati due esempi tipici:

- L'articolo 223 VZ *nonies*, sul regime di esclusione del regime degli utili insufficientemente tassati si riferisce a "un'aliquota standard di un'imposta equivalente a quella sulle società almeno pari al 20%", mentre la Direttiva considera un "livello effettivo di tassazione". Pertanto, solo per l'aliquota dell'imposta sulle società, la trasposizione francese si discosta dal quadro definito dalla Direttiva, nella misura in cui il livello effettivo di tassazione non corrisponde sempre (o anche nella maggior parte dei casi) al concetto di tassazione effettiva. Tuttavia, questa disposizione francese riflette fedelmente le istruzioni amministrative pubblicate dall'OCSE nel luglio 2023.²²
- Un altro esempio, l'articolo 223VT *quater*, prevede, in conformità con le Istruzioni Amministrative di febbraio 2023, la compensazione dell'imposta complementare negli anni successivi, adottata dalla società dichiarante, quando in uno Stato o territorio non è conseguito alcun profitto netto e l'importo rettificato delle imposte è negativo e inferiore alla perdita netta calcolata con l'aliquota minima. Al contrario, l'articolo 21 della Direttiva non menziona la possibilità di differire l'imposta complementare.

Per evidenziare meglio i vari rischi di compatibilità, la Commissione Finanze del Senato²³ ha redatto un elenco esaustivo di disposizioni che potrebbero rientrare in questa situazione.

L'Assemblea Nazionale ha fatto lo stesso per la Legge finanziaria del 2025²⁴ individuando tre disposizioni francesi probabilmente contrarie alla Direttiva:

22. OCDE, Sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia – Linee guida amministrative sulle regole globali del modello anti-erosione delle basi di base (Pilastro Due), Quadro Inclusivo OCSE/G20 sul BEPS, 13 luglio 2023.

23. Senato, *op. cit.*, p. 267.

24. Assemblea Nazionale, *op. cit.*, p. 271.

- La nozione di credito d'imposta trasferibile;
- i metodi per calcolare la deduzione sostanziale in proporzione all'orario di lavoro e alla presenza nel territorio del personale e dei beni materiali delle società costituenti il gruppo;
- l'adeguamento delle spese per il personale e degli attivi materiali di una società soggetta a un regime di dividendi deducibili.

*L'Assemblée nationale osserva, inoltre, che “la semplificazione dei metodi per calcolare il risultato qualificato di società non considerate significative, così come la tassazione opzionale delle plusvalenze o delle perdite derivanti dalle partecipazioni societarie in relazione all'utile nel risultato qualificato, sembrano essere più direttamente contrarie alle disposizioni degli articoli 15 e 16 della Direttiva”.*²⁵

Liste des dispositifs issus des travaux de l'OCDE et qui ne sont pas strictement conformes au texte de la directive	
Article 223 VO – aménagements du régime des dividendes exclus ;	
Article 223 VO, 223 VO bis et 223 VO septies – aménagement relatif aux charges et aux obligations de fonds propres des entreprises d'assurance ;	
Article 223 VO duodécies – prise en compte des abandons de créances ;	
Article 223 VO terdecies – traitement des dividendes issus de titres de portefeuille dont la détention est supérieure à un an ;	
Article 223 VO quaterdecies – traitement des pertes et gains au titre des instruments de couverture de risque de change ;	
Article 223 VT quater – imputation sur des exercices ultérieurs de l'impôt complémentaire ;	
Article 223 VU octies – inclusion dans le montant total de la correction pour impôt différé de la charge d'impôt différé afférente à un crédit d'impôt accordé à une entité constitutive à raison des impôts acquittés dans un autre État ou territoire ;	
Article 223 VY quater – report du bénéfice qualifié net et du montant d'impôt corrigé des impôts concernés négatifs ;	
Article 223 VZ nonies – <i>Safe harbour</i> transitoire lorsque le taux normal d'imposition dans une juridiction est au moins égal à 20 % (puisqu'à la différence de ce que prévoit l'article 32 de la directive, il vise le taux de la juridiction et non le niveau d'imposition effectif des entités constitutives, ce qui permettrait de valider le <i>Safe Harbour</i> CBCR au regard du droit de l'Union européenne) ;	
Article 223 WX bis – le taux effectif d'imposition dans un État ou territoire au titre d'un exercice de transition et des exercices ultérieurs, prend en compte les actifs et passifs d'impôts différés relatifs aux crédits d'impôts qui figurent dans les états financiers des entités constitutives à l'ouverture de l'exercice de transition ;	
Article 223 WX ter – prise en compte d'un actif d'impôt différé attribuable au résultat de cession, si l'entité a acquitté un montant d'impôt au titre de ce résultat de cession ;	
Article 223 WT à 223 WT quinquies et 223 WV à 223 WV quinquies – extension des modalités de détermination de l'impôt complémentaire applicable aux entités d'investissement aux entités d'investissement d'assurance.	
Source : commission des finances du Sénat.	

Elenco delle disposizioni previste nei lavori dell'OCSE e che non sono strettamente conformi al testo della Direttiva.

Pertanto, è necessario esaminare l'articolazione delle norme derivanti dalle Istruzioni Amministrative dell'OCSE trasposte nella Legge nazionale e delle disposizioni della Direttiva. Utilizzando una Direttiva, l'UE ha congelato nel tempo il contenuto delle regole del Pilastro II nello spazio europeo, mentre i lavori continuano all'interno del cd *Quadro Inclusivo* OCSE/G20. La Direttiva prevede l'adozione di norme nazionali di attuazione solo per l'articolo 52, che riguarda la valutazione dell'equivalenza del quadro giuridico stabilito dai giudici dei Paesi terzi. È quindi legittimo mettere in discussione l'uso della Direttiva per un meccanismo ancora in evoluzione. Il suo valore aggiunto, oltre all'adattamento delle regole OCSE alle specifiche del diritto europeo, appare limitato se con-

25. *Ibid.*

frontato con la rigidità che provoca e il rischio di incompatibilità con le leggi nazionali che tengono conto degli ultimi sviluppi internazionali.

Il contenuto delle disposizioni del testo legislativo europeo è esplicito e i riferimenti al lavoro dell'OCSE sono lacunosi (o addirittura inesistenti). I riferimenti alle linee guida del quadro inclusivo sono concentrati solo sui *considerando*, che, tuttavia, fanno luce sulla volontà del legislatore. Il Consiglio, supportato dalla Commissione, ha ribadito l'intenzione della Direttiva di conformarsi alle linee guida del cd *Quadro Inclusivo*, affermando, in una dichiarazione del 9 novembre 2023, che “*i considerando della Direttiva del Pilastro II si riferiscono all'uso delle linee guida adottate dal Quadro Inclusivo come fonte di esempio o interpretazione, e sottolinea l'intenzione degli Stati membri dell'UE di adottare queste linee guida nel trasporre la Direttiva del Pilastro II nel loro diritto nazionale, per evitare divergenze e incongruenze nell'interpretazione delle disposizioni di tale Direttiva*”.²⁶

Tuttavia, la giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) sottolinea che “*il preambolo di un atto comunitario non ha forza giuridica vincolante e non può essere invocato né per derogare alle disposizioni effettive dell'atto in questione, né per interpretare tali disposizioni in modo manifestamente contrario alla loro formulazione*”.²⁷ Pertanto, sebbene l'intenzione del legislatore europeo sia quella di seguire il lavoro del cd *Quadro Inclusivo* perché le trasposizioni nazionali vi si adeguino, la legge è chiara: la trasposizione nel diritto nazionale non può andare contro le disposizioni europee. Il rischio di una Direttiva che faccia da *schermo* alle regole negoziate nel quadro OCSE è quindi molto reale. Il direttore competente per la legislazione fiscale, Laurent Martel ha affermato che la trasposizione del Pilastro II “*solleva una questione di gerarchia delle norme*”.²⁸ Inoltre, questa situazione deve essere chiarita e devono essere fornite soluzioni.

Ciò può essere risolto aggiornando la Direttiva con un atto legislativo nuovo, ma dall'esito incerto, a causa della procedura legislativa speciale prevista dall'articolo 115 TFUE, che richiede l'unanimità tra gli Stati membri. Altrimenti, la CGUE potrebbe essere chiamata a decidere sulla questione. Il Senato si è persino chiesto del possibile ricorso al *Conseil constitutionnel* sull'incompatibilità della trasposizione francese con il diritto comunitario. Il Conseil, però, secondo la sua costante giurisprudenza ritiene che “*non possa [...] dichiarare che una disposizione legislativa, manifestamente incompatibile con la Direttiva che intende trasporre, non è conforme all'articolo 88-1 della Costituzione*”.²⁹ Il Conseil potrebbe, quindi, o confermare o meno la compatibilità della legge nazionale di attuazione con la Direttiva, a rischio di discostarsi dalla giurisprudenza della CGUE, oppure decidere di sottoporre la questione a quest'ultima per chiarimento.

2.2. Di fronte alle battute d'arresto del Pilastro II a livello internazionale, la necessità di prevenire l'effetto di una Direttiva “schermo”

L'applicazione francese del Pilastro II dipende strettamente dal contesto e dagli sviluppi a livello europeo e internazionale. Il quadro giuridico delle regole GloBE potrebbe effettivamente essere soggetto a sostanziali aggiustamenti a causa di queste dinamiche, con ripercussioni dirette sulle trasposizioni prima europee e poi nazionali. A tal proposito, sarà necessario mettere in discussione la necessità di aggiornare i testi europei e francesi per garantirne la coerenza con gli ultimi sviluppi del cd *Quadro Inclusivo*.

26. Déclaration du Conseil, «Soluzione a due pilastri per affrontare le sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia», 30 ottobre 2023.

27. CGUEU, 24 novembre 2005, Deutsches Milch-Kontor GmbH contro Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-136/04, recital 32.

28. Senato, *op. cit.*, p. 266.

29. Consiglio Costituzionale, 27 luglio 2006, Decisione n. 2006-540 DC del 27 luglio 2006.

A titolo di promemoria, la soluzione a due pilastri è il risultato di lunghe trattative che hanno funzionato solo grazie a un sistema multilaterale funzionale e al sostegno americano. Tuttavia, l'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti rischia di complicare il compito, o, addirittura, di rendere inefficace la tanto attesa riforma fiscale internazionale. Già nel 2020, l'amministrazione Trump aveva espresso la propria riluttanza riguardo alla riforma proposta.³⁰ Tuttavia, il Secondo Pilastro è stato principalmente concepito come controparte dell'adesione degli Stati Uniti al Primo Pilastro, nella misura in cui serve, principalmente, gli interessi fiscali degli Stati Uniti. Con il regime d'inclusione del reddito, gli Stati Uniti avrebbero *beneficiato* delle imposte complementari per le loro società operanti a livello mondiale.

Non appena è tornato al potere, Donald Trump ha firmato un Ordine Esecutivo sull'“*OECD Global Tax Deal*”³¹ il 20 gennaio 2025, affermando che questo accordo non ha né forza legale, né effetto vincolante negli Stati Uniti, poiché è qualificato come misura con portata extraterritoriale. L'ordine esecutivo specifica, inoltre, che gli impegni assunti dalla precedente amministrazione sono considerati nulli e senza effetto. Inoltre, incarica il Segretario del Tesoro degli Stati Uniti, d'accordo con il Rappresentante commerciale degli Stati Uniti, di indagare sul rispetto, da parte dei Paesi stranieri, delle convenzioni internazionali concluse con gli USA nonché sull'esistenza (o probabilità di attuazione) di norme fiscali o di efficacia extraterritoriale o che colpiscano in modo sproporzionato le imprese statunitensi.

A tal fine, l'amministrazione aveva previsto di introdurre, tramite il “*One, Big, Beautiful Bill Act*” (OBBBA),³² una Sezione 899 del Codice Tributario statunitense del 1986, intitolata “*Enforcement of Remedies Against Unfair Foreign Taxes*”. Quest'ultima avrebbe introdotto, come ritorsione, una tassa su società o persone non americane, nel caso in cui il loro Paese d'origine avesse adottato forme d'imposizione ritenute discriminatorie o extraterritoriali nei confronti dei contribuenti americani. Il Tesoro mirava, in particolare, all'applicazione delle regole GloBE, specificatamente sull'imposizione di utili insufficientemente tassati e sull'*impôt national complémentaire qualifié*. La Francia, come tutti gli Stati membri dell'UE che hanno trasposto la Direttiva, avrebbe potuto trovarsi esposta a possibili misure americane di ritorsione.

Al termine del vertice del G7 tenutosi dal 15 al 17 giugno 2025, i membri del G7 hanno concordato una soluzione parallela, nota come “*side-by-side*”.³³ Questo accordo prevede che i gruppi la cui società madre è statunitense vengano esclusi dall'applicazione del regime d'inclusione del reddito e di quello dell'imposizione di utili insufficientemente tassati per i loro profitti sia nazionali, sia esteri. Include anche un ampio lavoro per semplificare il Pilastro Due, oltre a affrontare i crediti d'imposta non rimborsabili, di carattere sostanziale. In cambio, gli Stati Uniti si sono impegnati a ritirare la Sezione 899 dell'OBBBA. Inoltre, questa iniziativa riduce significativamente l'ambito del Pilastro Due escludendo tutte le multinazionali statunitensi. Tuttavia, queste erano già protette dall'applicazione del Pilastro Due, sotto il *safe-harbour* previsto dal regime d'imposizione di utili insufficientemente tassati, incluso nel *Code General des Impôts* (ma non nella Direttiva).

Questi nuovi sviluppi potrebbero rilanciare le preoccupazioni degli Stati europei sulle conseguenze economiche e diplomatiche dell'attuazione del Pilastro Due e le richieste di posticiparne l'attuazione, come è avvenuto con la *Digital Services Tax*. Potrebbe, inoltre, avere un impatto sul lavoro svolto dal cd *Quadro Inclusivo* e sul contenuto delle Istruzioni Amministrative. Tuttavia, la tra-

30. Jim TANKERSLEY e Ana SWANSON, «L'amministrazione Trump intensifica la lotta globale per tassare la tecnologia», seta del New York Times. Business (2 giugno 2020), en ligne: <https://www.nytimes.com/2020/06/02/business/economy/trade-digital-tax-tech.html>.

31. Casa Bianca, Dichiarazione sull'«Accordo Fiscale Globale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) (Global Tax Deal)», 20 gennaio 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd-global-tax-deal-global-tax-deal/>.

32. Congresso degli Stati Uniti, H.R.1 – One Big Beautiful Bill Act, 20 maggio 2025, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/1>.

33. Dichiarazione del Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti, G7 sulla Tassa Minima Globale, 28 giugno 2025, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0181>.

sposizione del Pilastro Due sarà probabilmente soggetta a molti aggiustamenti, in particolare per tenere conto della soluzione *side-by-side* e delle disposizioni pratiche che la accompagnano.

In questo contesto, la risoluzione delle difficoltà precedentemente identificate a livello europeo sarà fondamentale per garantire che la soluzione *side-by-side* venga efficacemente presa in considerazione e per prevenire qualsiasi misura di ritorsione mirata che gli Stati Uniti possano adottare contro gli Stati membri dell'UE. È quindi necessario che la Direttiva non faccia da schermo agli sviluppi futuri a livello internazionale, a rischio di conseguenze dannose per gli Stati europei. La Commissione potrebbe proporre una nuova Direttiva, ampia, per modificare la Direttiva 2022/2533 e tenere conto di tutti gli sviluppi successivi. Altrimenti, gli Stati membri potrebbero essere tentati di apportare i necessari aggiustamenti, con il rischio di incompatibilità tra le disposizioni nazionali e una Direttiva rigida e non adattata.

Un'altra componente di natura diversa potrebbe anche accompagnare l'applicazione francese ed europea del Pilastro Due, dal momento che si prevede che sia una risorsa propria dell'UE. Pascal Saint-Amans, uno dei principali artefici della dichiarazione per una soluzione a due pilastri, propone che parte delle entrate generate con il Secondo Pilastro contribuisca direttamente al finanziamento del bilancio europeo.³⁴ In particolare, sottolinea che il regime d'imposizione di utili insufficientemente tassati non è solo un meccanismo nazionale, ma parte del funzionamento del mercato interno. Da questo punto di vista, la sua inclusione nella decisione sulle risorse proprie solleverebbe questioni delicate sull'allocazione delle entrate, con il rischio di ridurre le risorse fiscali degli Stati membri, nonostante gli sforzi compiuti per raggiungere questo accordo internazionale.

34. Pascal SAINT-ARMANS, Tasse di frontiera più ampie: una nuova opzione per le risorse di bilancio dell'Unione Europea, 21 mars 2024, Bruegel, <https://www.bruegel.org/policy-brief/broader-border-taxes-new-option-european-union-budget-resources>.