

RIVISTA  
TRIMESTRALE  
DI DIRITTO  
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA  
DI  
DOTTRINA  
E  
GIURISPRUDENZA

COMITATO DI DIREZIONE

M. ANDENAS - F. CAPRIGLIONE - V. LEMMA  
M. PELLEGRINI - A. SACCO GINEVRI - M. SEPE  
V. TROIANO - A.F. URICCHIO

Supplemento al n. 2/2025

ISSN: 2036 - 4873

**LE INIZIATIVE DI “28° REGIME”  
COME TECNICHE DI INTEGRAZIONE NORMATIVA  
E STRATEGIA DI POSIZIONAMENTO GEOPOLITICO \***

*(The “28th Regime initiatives” as normative integration techniques  
and strategies for geopolitical positioning)*

**ABSTRACT:** *Il contributo analizza il ruolo delle c.d. iniziative di “28° regime” quali tecniche regolatorie di integrazione europea, alternative ai modelli di armonizzazione cogente e alla soft law. Muovendo dalla recente proposta di Società Europea Unificata, formalizzata nella Risoluzione del Parlamento europeo del gennaio 2026 sulla base delle considerazioni offerte dai Rapporti Letta e Draghi del 2024, l’analisi si concentra sulle discipline di 28° regime come modalità generale di intervento normativo dell’Unione. L’indagine ricostruisce i precedenti europei di tale tecnica, individuandone le condizioni di efficacia, e sviluppa un confronto sistematico tra questi schemi e gli strumenti di soft law, evidenziando convergenze, divergenze e criteri di preferibilità tra i due modelli. La riflessione è, infine, completata attraverso un inquadramento delle iniziative di 28° regime nella prospettiva della competizione geopolitica globale, valutandone l’idoneità a perseguire obiettivi di autonomia e posizionamento strategico dell’Unione. Le conclusioni evidenziano potenzialità e limiti strutturali dello strumento, suggerendone una lettura quale espressione giuridica dell’attuale condizione politica dell’integrazione europea.*

*The article examines the role of so-called “28th Regime” initiatives as regulatory techniques for European integration and as alternative mechanisms to binding harmonisation and soft law. Moving from the recent proposal for a Unified European Society — as formalised in the European Parliament Resolution of January 2026 and*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*grounded in the considerations set out in the Letta and Draghi Reports of 2024 — the analysis focuses on 28th regime frameworks as a general mode of EU regulatory intervention. The study investigates previous European experiences related to this technique, identifying the conditions for their effectiveness; then, it operates a systematic comparison between such schemes and traditional soft law instruments, highlighting convergences, divergences and criteria for choosing between the two models. The analysis is then finalized by framing the 28th regime initiatives within the perspective of global geopolitical competition, assessing their suitability for pursuing the Union’s strategic autonomy and positioning. The analysis highlight both the potential and the structural limits of this instrument, suggesting that it be read as the legal expression of the current political condition of European integration.*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. La genesi e il contesto geopolitico della proposta di 28° regime per il diritto societario. - 3. Una soluzione *old school*: le precedenti iniziative di regime normativo opzionale europeo. - 4. Il rapporto tra interventi di 28° regime e *soft law*: convergenze e divergenze. - 5. (segue): criteri di preferibilità tra i due modelli regolatori. - 6. Le iniziative di 28° regime come strumento di integrazione europea in prospettiva geopolitica. - 7. Conclusioni: limiti delle iniziative di 28° regime come strumento di posizionamento strategico e prospettive di sviluppo.

1. Nell’ultimo biennio ha raccolto crescente interesse presso le istituzioni dell’Unione (e, contestualmente, in dottrina<sup>1</sup>) l’ipotesi di introduzione di un c.d. “28° regime” – ossia l’adozione di un *corpus* normativo ulteriore rispetto a quello degli Stati membri, destinato a proporsi quale opzione, a disposizione degli operatori del

---

<sup>1</sup> Cfr. BIERNAT, *Toward a Pan-European Corporate Standard: The 28th Regime and Legal Fragmentation*, in [www.ecgi.global](http://www.ecgi.global), 16 gennaio 2026; ROHR, *The 28th Regime: Make It a Sandbox, Not Another Paper Form*, in *VerfBlog*, 29 ottobre 2025; VOS, *The 28th Company Law Regime: A Mix of Harmonization and Regulatory Competition*, in *European Company Law*, 2025, 23, 1, 4-6; MÖSLEIN, *European company law in the age of digital transformation: artificial intelligence, data economy, and digital corporate governance*, in *ERA Forum*, 2025, 26, 4; ENRIQUES, *EU Corporate Law Reforms to Create an Integrated Market for Innovation*, in *Bocconi Legal Studies Research Paper*, 2025, No. 5607953.

mercato, in alternativa alle discipline nazionali e caratterizzato da regole uniformi nell'intero mercato interno – per il diritto societario europeo.

Si tratta di un'iniziativa che ha trovato formalizzazione nell'approvazione in seduta plenaria da parte del Parlamento europeo, alla fine di gennaio 2026, di un pacchetto di raccomandazioni da trasmettere alla Commissione europea alla quale, di conseguenza, si richiede ora la predisposizione di una proposta di legge dedicata al tema.<sup>2</sup>

Più nello specifico, la risoluzione del Parlamento europeo propone di delineare il quadro della *Società Europea Unificata* (S.EU), una forma societaria a responsabilità limitata non quotata che gli Stati membri dovranno rendere disponibile alle imprese che vogliano costituirsi all'interno dell'Unione. Tra le indicazioni già emerse in seno al Parlamento europeo – funzionali ad assicurare la competitività del nuovo assetto societario nel panorama europeo ed extraeuropeo – vi sono la previsione di un capitale minimo di 1 euro, la possibilità di costituire l'impresa interamente online entro 48 ore attraverso il ricorso ad un portale digitale europeo che renda automatico il riconoscimento della società in tutti gli Stati membri, e la facoltà (stante la sottoposizione ad un quadro normativo unitario) di trasferire la sede dell'impresa tra i vari Stati membri avvalendosi di un regime ad elevata flessibilità.

Con riferimento a tale proposta, sono emerse in dottrina diverse posizioni, volte – a seconda della prospettiva di interesse – ad evidenziare l'auspicabile impatto di tale modello sulla competitività europea (specialmente con riferimento alle imprese ad elevato coefficiente di innovazione) ovvero a sottolineare le difficoltà di sviluppare un regime societario unitario in un contesto nel quale le regole di fiscalità, diritto fallimentare e diritto del lavoro rimangono di competenza dei singoli Stati membri, ciò ponendo in dubbio la possibilità dello strumento di contrastare i

---

<sup>2</sup> *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 gennaio 2026 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il 28° regime: un nuovo quadro giuridico per le imprese innovative (2025/2079(INL)).*

fenomeni di arbitraggio regolamentare o di de-localizzazione strategica delle imprese oggi riscontrabili nel territorio dell’Unione.<sup>3</sup>

Nonostante questi aspetti rivestano indubbiamente rilievo, il tema delle “iniziative di 28° regime” assume interesse anche (e, ad avviso di chi scrive, soprattutto) con riferimento alle sue caratteristiche di tecnica regolatoria generale e, di conseguenza, alla sua idoneità a porsi quale strumento di integrazione europea, anche al di fuori (e a prescindere dalle specificità) del diritto societario.

In tale ottica, infatti, il 28° rappresenta una modalità di intervento normativo dell’Unione qualitativamente peculiare e distinta tanto dall’armonizzazione mediante direttive quanto dall’unificazione mediante regolamenti: se, infatti, i modelli di armonizzazione “classica” operano sostituendo o modificando le discipline nazionali preesistenti, il sistema opzionale del 28° regime si affianca ad queste senza sostituirle e rimettendo ai soggetti privati la scelta circa il *corpus* normativo applicabile ai propri rapporti.

Tale configurazione introduce, innanzitutto, nel sistema delle fonti europee un elemento di concorrenza regolamentare verticale tra livello nazionale e livello sovranazionale, che si aggiunge – e, auspicabilmente, annulla – alla concorrenza orizzontale tra ordinamenti nazionali e che si sviluppa, rispetto all’autonomia delle parti, secondo paradigmi operativi prossimi a quelli della disciplina civilistica e del diritto privato internazionale.<sup>4</sup>

Un’analisi dello storico dell’Unione europea in materia di iniziative di 28° regime, che muova dalla sua più recente manifestazione ma che si sviluppi tenendo in considerazione anche le analoghe esperienze pregresse può, di conseguenza, offrire alcuni spunti di riflessione in relazione agli sviluppi del processo di integrazione

---

<sup>3</sup> V. HOFFMANN, MEYER-ERDMANN, *How a 28th company law regime jeopardises workers’ rights*, in *ETUI Research Paper-Policy Brief*, 2025; GARCIMARTIN, PAULUS, *The 28th insolvency law: Reflections on a lex concursus europaea*, in *International Insolvency Review*, 2025, 34, 2, 428-447.

<sup>4</sup> Critici in merito ENRIQUES, NIGRO, *No Private Ordering Please, We Are Italians!*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2025.

europea, e sullo strumentario più adeguato per perseguire gli scopi ad essa sottesi nell'attuale contesto geopolitico.

2. La proposta di un 28° regime per il diritto societario dell'Unione europea rappresenta, per vero, il punto di convergenza di una serie di impulsi paralleli di riflessione strategica, manifestatasi nel 2024 attraverso due relazioni a firma, rispettivamente, di Enrico Letta e Mario Draghi.<sup>5</sup>

Il primo Rapporto, intitolato "*Much More Than A Market: Speed, Security, Solidarity*" e pubblicato nell'aprile 2024 ha evidenziato come, a trent'anni dalla sua istituzione formale, il mercato unico europeo rimanga significativamente frammentato tra i diversi Stati membri. Di conseguenza, nel *Report* vengono identificati quattro pilastri strategici (energia, difesa, telecomunicazioni e settore finanziario) oggetto di ulteriore e auspicabile armonizzazione ai fini di un rilancio del mercato interno in termini di competitività anche internazionale; al contempo, si suggerisce l'istituzione di una "*Simplified European Company*" quale veicolo utile a superare la frammentazione giuridica presente a livello societario, identificata come un ostacolo critico all'espansione transfrontaliera delle imprese.

Di poco successivo, il Rapporto Draghi, presentato nel settembre 2024 con il titolo "*The Future of European Competitiveness*", si pone in una prospettiva più ampia, sviluppando la propria analisi attorno ai tre assi della riduzione del divario di innovazione dell'Unione rispetto a Stati Uniti e Cina, dell'accelerazione della decarbonizzazione in chiave competitiva e del rafforzamento della sicurezza attraverso la riduzione delle dipendenze strategiche. Ai fini del raggiungimento di tali scopi, il *Report* sottolinea la necessità del completamento dell'unione dei mercati dei

---

<sup>5</sup> Rispettivamente, LETTA, *Much More Than A Market: Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, aprile 2024; e DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, settembre 2024. Per un commento ai due *Report* v. MOCAVINI, *I Rapporti Letta e Draghi sul futuro del mercato unico e sulla competitività europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 4, p. 1313 e ss.

capitali e, coerentemente, individua nella frammentazione dei diritti societari nazionali uno degli impedimenti strutturali ad una maggiore integrazione finanziaria europea.

I due Rapporti, dunque, pur differendo in parte nella prospettiva d’indagine, convergevano sul comune tema delle difficoltà delle imprese europee – e, in particolare, quelle innovative e di piccole dimensioni – di sviluppare le proprie attività oltre i confini nazionali in ragione della frammentazione del diritto societario degli Stati membri, elemento identificato quale fattore di debolezza competitiva sistemica del mercato UE.

A valle dei due *Report*, l’ipotesi di costituire un regime opzionale unitario è stata poi formalmente recepita nella piattaforma programmatica della seconda Commissione Von der Leyen e, in particolare, nelle *Linee Guida Politiche* per il mandato 2024-2029,<sup>6</sup> in occasione delle quali la Presidente ha manifestato l’intenzione di offrire alle imprese innovative la possibilità di operare nell’intero territorio dell’Unione sulla base di un unico insieme di regole, identificando formalmente tale iniziativa con l’espressione “*28th regime*”.

Successivamente, il *Competitiveness Compass*<sup>7</sup> ha inquadrato sistematicamente il 28° regime all’interno di una più ampia strategia per la competitività articolata sui tre “imperativi” identificati dal Rapporto Draghi. In linea con la particolare attenzione rivolta alle imprese innovative, la *Comunicazione* della Commissione del 28 maggio 2025,<sup>8</sup> nel delineare la Strategia europea per le *start-up* e le *scale-up* ha fornito ulteriori precisazioni, configurando il 28° regime come un

---

<sup>6</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Priorità dell’Unione europea per il periodo 2024-2029*, in [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029\\_it](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029_it).

<sup>7</sup> *Communication: A competitiveness compass for the EU*, in <https://commission.europa.eu/>, 29 gennaio 2025.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La strategia dell’UE per le start-up e le scale-up. Scegliere l’Europa per muovere i primi passi e crescere*, Bruxelles, 28 maggio 2025, com(2025)270 final.

“single set of rules” (e, di conseguenza, abbandonando la più ambiziosa visione del Rapporto Letta che contemplava un vero e proprio codice europeo degli affari), concentrandosi sul diritto societario e sulle aree immediatamente connesse.

Tale processo si è poi, come già osservato, tradotto in una serie di *call for inputs* e nelle raccomandazioni che, a seguito della risoluzione ad opera del Parlamento europeo, si trovano attualmente al vaglio della Commissione.

Giova osservare come la Proposta sia stata, nella totalità del suo *iter*, concettualmente legata alla progressiva perdita di competitività osservabile nell’ecosistema imprenditoriale europeo rispetto ad altre economie avanzate, quali quelle statunitense, dei paesi del Medio Oriente e dell’Asia.

In un contesto nel quale la competizione tra economie sembra manifestarsi non più in prospettiva statale ma, più propriamente, a livello di “aree geografiche di influenza”, la frammentazione normativa intrinseca all’ordinamento comunitario è stata infatti identificata come una fonte di elevati costi tanto diretti (consulenze legali, adattamento della documentazione societaria) quanto indiretti (tempi di apprendimento, incertezza giuridica), connessi alla necessità per le imprese di interfacciarsi con ventisette ordinamenti societari distinti, ciascuno con proprie regole su costituzione, *governance*, protezione dei soci, distribuzione degli utili e scioglimento. In relazione a questi aspetti, inoltre, si è evidenziato come – pur in presenza di una formale libertà di stabilimento – una mobilità transfrontaliera dinamica per imprese risulti nella pratica di più complessa attuabilità.<sup>9</sup>

In questo senso, la costituzione di un modello societario alternativo e neutrale rispetto a quello degli Stati membri, si propone (quantomeno) di ridurre i costi per la fase “interna” di operatività delle imprese europee, favorendone l’affermazione sul mercato e promuovendone la competitività con le imprese di paesi extra-europei

---

<sup>9</sup> Cfr. TULLIO, *Cross-Border Mobility of Companies in the European Union: Current Legal Framework and Persistent Barriers*, in *Luiss School Of Government Working Paper Series*, 2025, 6-14; altresì CRESPI, *La mobilità delle società nell’Unione europea*, Torino, 2016.

caratterizzati da una normativa meno onerosa in termini di costi operativi e di *compliance*.

3. Sebbene la proposta di istituzione di un 28° regime di diritto societario europeo sia stata accolta come innovativa all'interno del panorama normativo comunitario, una analisi maggiormente approfondita rivela come essa rappresenti soltanto la manifestazione più recente di una tecnica regolamentare già nota nell'esperienza dell'Unione: la medesima strategia è stata impiegata, ad esempio, nella definizione della disciplina degli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari, con riferimento ai Prodotti Pensionistici Individuali Paneuropei (PEPP),<sup>10</sup> oltre ad essere parte di una serie di proposte di armonizzazione poi non finalizzatesi nell'Unione, come quella relativa all'introduzione di un sistema di diritto comune europeo della vendita (la *Common European Sales Law*, o CESL<sup>11</sup>). Giova, di conseguenza, offrire una breve panoramica di tali iniziative allo scopo di identificarne analogie e difformità e, di conseguenza, con l'obiettivo di tracciare con maggiore chiarezza la fisionomia di quella che può – alla luce del suo periodico utilizzo – definirsi una tecnica regolatoria in senso proprio.

Rimanendo all'interno del diritto societario è possibile, anzitutto, far riferimento all'esperienza del Gruppo Europeo di Interesse Economico,<sup>12</sup> destinato a

---

<sup>10</sup> V. sul tema SICLARI, SCIASCIA, *Innovazione finanziaria e rafforzamento del mercato unico per i servizi finanziari retail: sfide, rischi, risposte della regolazione*, in *Riv. trim. dir. dell'econ.*, 2016, 2, p. 184 e ss.; MATTARELLA, *La normativa europea sui prodotti pensionistici individuali paneuropei tra regolazione del mercato e automatizzazione dei servizi finanziari*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2023, p. 120 e ss.; SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension Product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo. Parte I*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2020, p. 602 e ss.; ANIA, *La sfida dei PEPP. Opportunità e punti critici del primo prodotto pensionistico pan-europeo*, 8 ottobre 2018.

<sup>11</sup> *Ex multis* SCHULZE, *Common European Sales Law (CESL)*, Beck, 2012; GRUNDMANN, *Costs and benefits of an optional European sales law (CESL)*, in *Common market law review*, 2013, 50; MICKLITZ, REICH, *The Commission Proposal for a "Regulation on a Common European Sales Law (CESL)": Too broad or not broad enough?*, in *European Regulatory Private Law Project (ERPL-03) Working Papers*, 2012, 4. Per la dottrina domestica v. riassuntivamente MAZZAMUTO, *Progetti di codificazione europea sul contratto*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2020, 4, p. 1105 e ss.

<sup>12</sup> V. MASI, *Il gruppo europeo di interesse economico*, Torino, 1994; ROMAGNOLI, *Il Gruppo europeo di interesse economico (G.E.I.E.)*, in *Impresa*, 1986, 9, p. 1118 e ss.

minimizzare le difficoltà giuridiche, fiscali e psicologiche che persone fisiche, società, imprese e altri enti affrontano nella cooperazione transfrontaliera attraverso la predisposizione di una struttura che, pur dotata di capacità giuridica propria, non fosse classificabile come una vera e propria società, risultando piuttosto riconducibile al *groupement d'intérêt économique* rinvenibile nel diritto francese.<sup>13</sup>

Possono, poi, richiamarsi la difficile esperienza della Società Europea<sup>14</sup> quale forma societaria per azioni di diritto europeo (di cui, tuttavia, sono noti i problemi di frammentazione applicativa derivanti dai massicci rinvii al diritto nazionale degli Stati membri per una pluralità di aspetti operativi), quella della Società Cooperativa Europea (rispetto alla quale si sono posti analoghi problemi<sup>15</sup>) nonché quelle – fallite – della *Societas Privata Europaea* (SPE) proposta dalla Commissione nel 2008 come forma societaria europea per le PMI,<sup>16</sup> e della *Societas Unius Personae*.<sup>17</sup>

L'ambito societario non rappresenta, tuttavia, il solo settore oggetto di proposte attraverso interventi di tal genere: guardando al diritto dei contratti, ad esempio, la già menzionata proposta di introduzione di Regolamento relativo a un Diritto Comune Europeo della Vendita – formalmente ritirata nel 2015<sup>18</sup> – avrebbe dovuto consentire la creazione di un insieme unico di regole paneuropee operanti

---

<sup>13</sup> BARTOLACELLI, *Il GEIE "italiano" tra impresa e società*, Napoli, 2014, *passim*; cfr. altresì LECERF, *Les Groupements Européennes de Coopération interentreprises*, in *Droit et pratique comm. int.*, 1977.

<sup>14</sup> In dottrina, per tutti CAPRIGLIONE (a cura di), *La nuova disciplina della Società europea*, Padova, 2008, e dottrina *ivi* considerata; nonché CORAPI, PERNAZZA (a cura di), *La Società europea, fonti comunitarie e modelli nazionali*, Torino, 2011.

<sup>15</sup> PRESTI, *Le fonti della disciplina e l'organizzazione interna della società cooperativa europea*, in *Giur. comm.*, 2025, 6, p. 774 e ss.

<sup>16</sup> Cfr. la *Proposta di regolamento del Consiglio del 25 giugno 2008 relativo allo statuto della Società privata europea*, Bruxelles, 25.6.2008 COM(2008) 396. Tale esperienza rappresenta, in tutta evidenza, il principale riferimento concettuale da cui muove la proposta attualmente in discussione: cfr. EIDENMÜLLER, ENGERT, HORNUF, *Incorporating under European Law: The Societas Europaea as a Vehicle for Legal Arbitrage*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2009.

<sup>17</sup> *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio*, Bruxelles, 9 aprile 2014, COM(2014) 212 final.

<sup>18</sup> Ciò sebbene parte del suo contenuto sia confluito successivamente nelle Direttive (UE) 2019/770 e 2019/771: cfr. in merito VAN GOOL, MICHEL, *The New Consumer Sales Directive 2019/771 and Sustainable Consumption: A Critical Analysis*, in *J. Eur. Consumer & Mkt. L.*, 2021, 10, 136; CARVALHO, *Sale of goods and supply of digital content and digital services—overview of directives 2019/770 and 2019/771*, *ibid.*, 2019, 8, 5.

parallelamente al diritto contrattuale degli Stati membri. Tali regole, direttamente e uniformemente applicabili in tutti gli Stati dell’Unione, sarebbero avrebbero costituito un regime opzionale, accessibile alle parti nella definizione delle regole del singolo rapporto contrattuale; questo, ove prescelto dai contraenti, avrebbe disciplinato aspetti quali la conclusione dell’accordo, la determinazione del suo contenuto, gli obblighi delle parti, i rimedi, il risarcimento del danno e la prescrizione dei diritti contrattuali, offrendo in tal modo un *corpus* normativo unitario per le vendite transfrontaliere.<sup>19</sup>

Ancora: guardando al settore finanziario, si è già avuto modo di richiamare brevemente il caso dei PEPP, disciplinati oggi dal Regolamento UE 1238/2019 e operanti in via complementare ai sistemi pensionistici pubblici, professionali e privati esistenti a livello nazionale, seguendo un sistema di regole standardizzate con riferimento alle caratteristiche essenziali del prodotto.<sup>20</sup> A questa esperienza è possibile affiancare quella degli Organismi di Investimento Collettivo in Valori Mobiliari (UCITS), la quale costituisce probabilmente l’esempio di maggior successo di regime opzionale europeo nel settore finanziario, anche alla luce della rilevante quota di mercato che tali fondi sono riusciti ad ottenere sul mercato.<sup>21</sup>

Guardando, da ultimo, al diritto industriale, meritano una breve menzione anche il caso del Brevetto Unitario Europeo e del Marchio Europeo: il primo, operante

---

<sup>19</sup> Giova, peraltro, osservare come, in relazione alla CESL, si sia ampiamente discusso sulla possibilità di qualificare la disciplina come un “28° regime” in senso proprio (e, dunque, nei termini di un ordinamento aggiuntivo accessibile dalle parti mediante esercizio dell’autonomia privata) ovvero come modello di “2° regime” (ossia come secondo regime “interno” di ciascun ordinamento nazionale) o ancora di “1° regime” (identificando, di conseguenza, la CESL come diritto uniforme prevalente sulle regole di conflitto): cfr. RUHL, *The Common European Sales Law: 28th Regime, 2nd Regime or 1st Regime?*, in *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 2012, 5; nonché BASILE, *Un diritto europeo della vendita come « secondo regime » a carattere facoltativo?*, in *Giust. civ.*, 2013, 2, p. 75 e ss.

<sup>20</sup> Anche in riferimento ai PEPP si è posto, tuttavia, il tema della mancata armonizzazione dei prodotti a livello di trattamento fiscale: v. BUTLER, *The Creation of an Internal Market for Private Pensions: Legal Design, Mobility, Retirement, and Taxation*, in *EU Law Live*, 2022, 101, pp. 2-10; VAN ZANDEN, VAN MEERTEN, MINTO, *The PEPP Contribution to the Capital Markets Union (CMU)*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2021.

<sup>21</sup> V. in merito MAGGIOLINO, *La globalizzazione finanziaria in crisi: tra neutralità economica e valori occidentali*, in *Riv. trim. dir. dell’econ.*, 2024, suppl. 3, pp. 111-135.

quale regime opzionale disponibile in via supplementare ai brevetti nazionali e al brevetto europeo tradizionale consente, se ottenuto, di richiedere una protezione uniforme valida in tutti gli Stati membri partecipanti al sistema.<sup>22</sup> Analogamente, il Marchio Europeo costituisce un titolo di proprietà industriale unitario che coesiste con i marchi nazionali, le cui procedure di gestione e valutazione sono affidate all'EU IPO.<sup>23</sup>

L'analisi comparata di tali esperienze evidenzia come il successo di un regime normativo opzionale dipenda da una pluralità di variabili, tra le quali è possibile ricomprendere la capacità del sistema di offrire vantaggi tangibili rispetto alle alternative nazionali, la semplicità applicativa, l'assenza di rinvii eccessivi alle legislazioni degli Stati membri che ne frammentino l'uniformità e la presenza di infrastrutture istituzionali – a livello nazionale ed europeo – adeguate a supportarne il funzionamento.

In particolare, gli interventi che hanno avuto maggior successo (si pensi agli UCITS, o al caso del Marchio UE) si caratterizzano per aver offerto benefici concreti e immediati rispetto alle alternative nazionali – ad esempio attraverso una procedura unica di costituzione, e la relativa riduzione dei costi – e per la loro “autosufficienza normativa”, ossia per la tendenziale assenza di rinvii al diritto nazionale per aspetti connessi al loro funzionamento; un'eccessiva interazione con la disciplina interna degli Stati membri contribuisce, nei fatti, a privare un sistema armonizzato di quell'uniformità che ne costituisce il principale fattore di interesse e ne ostacola l'uniformità applicativa.<sup>24</sup> Correlativamente, l'efficacia di un regime opzionale

---

<sup>22</sup> V. DI CATALDO, *Concorrenza (o confusione?) di modelli e concorrenza di discipline di fonte diversa nel brevetto europeo ad effetto unitario. Esiste un'alternativa ragionevole?*, in *Riv. dir. ind.*, 2013, 6, p. 301 e ss.; GHIDINI, *Il Brevetto Unitario e la Corte Unificata dei Brevetti: una matassa da sbrogliare (a proposito di un recente libro)*, *Riv. dir. ind.*, 2025, 2, p. 53 e ss.; per la dottrina straniera v. MATTHEWS, TORREMANS (a cura di), *European Patent Law: The Unified Patent Court and the European Patent Convention*, Berlino, 2023.

<sup>23</sup> V. GIUDICI, *Osservazioni sulla nuova disciplina europea dei marchi*, in *Riv. dir. ind.*, 2016, 3, p. 186, e riferimenti *ivi* richiamati.

<sup>24</sup> Cfr. EUROPEAN LAW INSTITUTE, *Response to the European Commission Public Consultation on the 28th Regime*, 30 settembre 2025; WEVER, *The EU 28th Regime for Innovative Companies*

intrattiene una stringente relazione con la coerenza dell’intero ecosistema normativo in cui esso si inserisce, nonché con gli interessi nazionali e i caratteri della cultura giuridica di ciascuno Stato membro (aspetto, questo, che ha determinato il fallimento della proposta di una *Common European Sales Law*).

Al contempo queste esperienze dimostrano che, in presenza delle suddette caratteristiche, un regime normativo opzionale può costituire una risorsa a disposizione delle istituzioni dell’Unione allo scopo di favorire una maggiore integrazione normativa – e, conseguentemente, commerciale – europea.

4. Da quanto osservato in relazione alle caratteristiche dello strumento, risulta chiaro come la struttura dei regimi opzionali come quelli delineati dalle iniziative di 28° regime condivide alcuni tratti distintivi con altri strumenti di armonizzazione non vincolante presenti nel territorio dell’Unione e, in particolare, con i provvedimenti di *soft law*.<sup>25</sup> Da un punto di vista concettuale, entrambe le tipologie di intervento si collocano in posizione intermedia tra due estremi rappresentati, da un lato, dai fenomeni di armonizzazione cogente e, dall’altro, dalle ipotesi di assenza di intervento normativo europeo e, conseguentemente, di competizione regolamentare “pura” tra ordinamenti nazionali.

Tale collocazione intermedia si giustifica alla luce del comune problema sotteso al ricorso ad entrambi gli strumenti, ossia l’impraticabilità politica o istituzionale di modelli ad elevata armonizzazione in determinati settori dovuta – a seconda dei casi – all’eterogeneità delle tradizioni giuridiche nazionali, ovvero alla diversa sensibilità politica osservabile negli Stati membri in relazione ad una

---

*Needs a Dual-Instrument Architecture to stimulate a Coherent Tax Treatment*, in *Kluwer International Tax Blog*, 29 dicembre 2025.

<sup>25</sup> La letteratura in materia è, intuitivamente, vastissima. V., per tutti, SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, *passim*; SARTORI, *Il diritto dell’economia nell’epoca neolibérale: tra scienza e metodo*, in PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione digitale: studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2021, p. 145 e ss.; LEMMA, «Best Practices» ed altri aspetti della «Soft Law», in *Mondo Bancario*, 2006, 4, 47; BROZZETTI, “Ending of too big to fail” tra soft law e ordinamento bancario europeo. *Dieci anni di riforme*, Bari, 2018.

determinata materia. In questi casi, la possibilità di offrire un modello regolatorio che i destinatari possono scegliere di adottare (nel caso del regime opzionale) oppure di elaborare *standard*, principi o raccomandazioni che, pur privi di forza vincolante, siano in grado di orientare le condotte degli operatori (nel caso della *soft law*) offre un'efficace alternativa al ricorso allo strumentario tradizionale.

In tal senso, il più evidente tratto comune tra i due strumenti è il carattere non coattivo di entrambi: nel caso dei regimi opzionali, le parti decidono se assoggettare il proprio rapporto alla disciplina europea ovvero a quella nazionale; in presenza di un intervento di *soft law*, i destinatari decidono se conformarsi agli *standard* raccomandati. In tutti e due i casi, l'effettività della disciplina dipende dunque dalla libera scelta dei destinatari anziché da un'imposizione autoritativa dotata del carattere della prescrittività.

Entrambe le tecniche, inoltre, introducono un elemento di competizione tra livello europeo e livello nazionale: il regime opzionale si propone quale alternativa alle discipline nazionali per attrarre le scelte dei soggetti privati; analogamente, la *soft law* compete con le regole nazionali cogenti per orientare i comportamenti verso *standard* considerati preferibili dalle istituzioni dell'Unione. Alla luce di ciò, i regimi opzionali e gli interventi di *soft law* si presentano quali tecniche regolatorie applicabili in contesti nei quali l'Unione non dispone di competenza esclusiva ovvero in cui l'esercizio della competenza concorrente incontrerebbe resistenze politiche di difficile soluzione (in caso emblematico è, in tal senso, quello dell'armonizzazione del diritto contrattuale sostanziale), preservando la sovranità degli Stati membri.

Da ultimo, si osservi come entrambi gli strumenti si pongano in un rapporto di possibile "propedeuticità" rispetto ad eventuali interventi vincolanti successivi, favorendo strategie di *governance* sperimentale utili a "testare" l'appetibilità e l'accogliibilità nella prassi di determinate soluzioni prima di procedere a un'eventuale armonizzazione cogente.

Tra i due strumenti sussistono tuttavia significative differenze, che incidono sulla preferibilità dell’uno o dell’altro a seconda delle caratteristiche del caso di specie.

Innanzitutto, una distinzione fondamentale tra le due tecniche attiene allo statuto giuridico che esse acquisiscono una volta introdotte: un modello di 28° regime, una volta scelto dalle parti, opera a tutti gli effetti (sostanziali e procedurali) al pari di una disposizione di diritto positivo. Di contro, la *soft law* per definizione non produce effetti giuridici vincolanti; di conseguenza, essa non crea obblighi giustiziabili se non attraverso l’impatto reputazione connesso alla loro violazione.<sup>26</sup>

Ciò incide, intuitivamente, sulla natura dell’*enforcement* connesso al ricorso ai due strumenti: un regime opzionale si avvale dei meccanismi di *enforcement* propri delle regole prescrittive (azione giudiziaria, esecuzione forzata, ovvero sanzioni in caso di inadempimento), mentre la *soft law* ottiene il proprio effetto attraverso meccanismi di pressione reputazionale, condizionalità nell’accesso a benefici o mercati, *naming and shaming* e *moral suasion*: tali strumenti possono essere egualmente efficaci, ma sono strutturalmente diversi nella loro fisionomia da quelli dotati di forza coercitiva.

Ancora. I regimi di diritto opzionale e gli interventi di *soft law* differiscono sotto il profilo della loro “aspirazione regolatoria”: laddove il regime opzionale si propone (quantomeno in via di principio) di fornire un *corpus* normativo completo e autosufficiente per la disciplina di un determinato rapporto o istituto, gli interventi di *soft law* tendono ad operare attraverso l’enucleazione di principi e l’individuazione di *standard* o *best practices* che richiedono sempre una – almeno parziale – attività di integrazione ad opera di regole nazionali o di azioni private.

---

<sup>26</sup> Giova, comunque, ricordare come le regole di *soft law* possano comunque assumere rilevanza come criteri interpretativi ovvero parametri di valutazione della diligenza delle parti in caso di controversia: v. RAMAJOLI, *Soft law e ordinamento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 25, 1, pp. 147-162; CALDERAZZI, *La decisione e le scelte economiche oltre i concetti tradizionali di potere e autonomia privata*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 331-348.

Un regime opzionale, in quanto fondato sul diritto positivo, offre (almeno in teoria) piena certezza giuridica a chi se ne avvale, identificando quali regole si applicheranno ai rapporti sottoposti alla sua disciplina, quali saranno le conseguenze giuridiche di determinate azioni e i rimedi esperibili in caso di violazione. La *soft law* è invece portatrice di un'intrinseca incertezza con riferimento al suo perimetro applicativo: i destinatari non possono conoscere con precisione le conseguenze della mancata conformità ad uno *standard*, né possono fare affidamento sulla sua stabilità nel tempo – al di là di un consolidamento della stessa in una prassi di mercato.

Da ultimo, la procedura di adozione dei due strumenti differisce significativamente: un regime opzionale trova sempre la propria fonte in un atto legislativo dell'Unione e, di conseguenza, richiede l'attivazione di una procedura legislativa che veda il coinvolgimento di Commissione, Parlamento e Consiglio; di contro, la *soft law* può essere adottata unilateralmente dalla Commissione, da altre autorità oppure emergere da iniziative private (codici di condotta di settore, *standard* tecnici elaborati da organismi di armonizzazione) e, di conseguenza, si caratterizza per una maggiore agilità procedurale che contribuisce a spiegarne la diffusione.

Naturalmente, quella appena offerta rappresenta una tassonomia di massima: nella prassi, è ben possibile riscontrare fenomeni "osmosi" e "oscillazioni" suscettibili di avvicinare tra loro queste tecniche regolatorie. Ad esempio, gli strumenti di *soft law* possono acquisire progressivamente effetti quasi-vincolanti attraverso meccanismi di *hardening*, come nel caso delle raccomandazioni rese dalla Commissione.<sup>27</sup> Al contempo, il rispetto di *standard* tecnici può determinare il sorgere di una presunzione di conformità degli stessi ai requisiti essenziali contemplati delle direttive di armonizzazione tecnica. Guardando al mercato finanziario, inoltre, linee guida come quelle emanate dalle *European Supervisory*

---

<sup>27</sup> ANNUNZIATA, *Atti delle Autorità e Istituzioni europee, tra soft law e controllo della Corte*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, 2021, 2.

*Agencies*, pur non formalmente vincolanti, sovente manifestano un potere conformativo attraverso il ricorso a regole di *comply or explain*.<sup>28</sup>

Simmetricamente, alcuni regimi opzionali presentano un grado di autosufficienza così limitato da avvicinarsi funzionalmente alla *soft law*: ad esempio la *Societas Europaea*, con i suoi numerosi rinvii al diritto nazionale dello Stato membro in cui ha sede, sembra offrire più un quadro di riferimento che una disciplina completa, posto che il suo effettivo regime di operatività dipende in larga misura dal diritto nazionale applicabile.

Si consideri, inoltre, come i contenuti di un precetto di *soft law* possano essere incorporati dalle parti all'interno dei propri assetti negoziali, operando di conseguenza come regole vincolanti *inter partes*: tale meccanismo avvicina funzionalmente la *soft law* ai regimi opzionali, specialmente considerando come anche questi – pur promanando da una disciplina esaustivamente elaborata a livello istituzionale – trovino la propria fonte nell'atto di autonomia privata del soggetto che se ne avvale, sia esso riferibile all'individuazione della disciplina di un contratto ovvero alla scelta di ricorrere ad una determinata forma istitutiva.

5. Alla luce di quanto evidenziato risulta chiaro che i due strumenti, pur presentando profili di affinità, non risultano indifferenti dal punto di vista della strategia regolatoria; l'opportunità di ricorrere all'uno o all'altro può, infatti, ricondursi ad una serie di variabili che attengono, *inter alia*, alle competenze dell'Unione e ai vincoli procedurali insistenti su una determinata disciplina e alla possibilità di indentificare una chiara base giuridica per un intervento di diritto positivo.

---

<sup>28</sup> V. HO, «*Comply or Explain*» and the future of non financial reporting, in *Lew. & Clark l. rev.*, 2017, p. 317 e ss.; EFIGENIA, *The “comply or explain” principle and the “soft law”*, in *Revista electrónica de direito*, 2015, 1; BÖTTNER, *The comply-or-explain mechanism in the European Supervisory Authorities, or: Does Meroni allow nudging?*, in LANCOS, XANTHOULIS, ARROYO JIMÉNEZ (a cura di), *The Legal Effects of EU Soft Law*, Cheltenham, 2023, pp. 176-192.

Anche le caratteristiche dei destinatari dell'intervento giocano un ruolo essenziale: l'introduzione di un regime opzionale presuppone che i destinatari siano in grado di operare una scelta informata tra i regimi a loro disposizione, mentre la *soft law* si presta a condizionare il comportamento dei destinatari a prescindere dal compimento di una scelta esplicita. Questo aspetto, peraltro, si lega profondamente con il tema degli incentivi alla *compliance*: un regime opzionale rappresenterà l'alternativa preferibile solo a condizione che, per gli operatori che possono farvi ricorso, il ricorso a quest'ultimo sia "conveniente" rispetto alle alternative offerte dal diritto nazionale; tale valutazione, di contro, sarà assente nel caso degli interventi di *soft law*, che di conseguenza risulteranno efficaci anche qualora essi si pongano ortogonalmente rispetto all'utilità dei destinatari.

Si consideri inoltre come, nelle materie caratterizzate da elevata eterogeneità delle tradizioni giuridiche nazionali e da forte sensibilità politica, la *soft law* sembri rappresentare la modalità d'intervento preferibile, posto che quest'ultima non impone scelte uniformi ma, di contro, orienta progressivamente le prassi verso modelli condivisi; in presenza di maggiore certezza giuridica, invece, un regime opzionale si presta ad offrire un quadro normativo completo e vincolante e, di conseguenza, a favorire la certezza del diritto.

Bisogna da ultimo evidenziare che la scelta circa il ricorso all'uno o all'altro strumento possa derivare altresì dagli obiettivi strategici perseguiti dalle istituzioni europee: se, infatti, lo scopo dell'azione normativa è testare l'appetibilità di determinate soluzioni normative in vista di una eventuale e futura armonizzazione cogente, la *soft law* rappresenta tradizionalmente lo strumento più adatto, in quanto essa consente di raccogliere indicazioni dalla prassi senza l'impegno di risorse – economiche e politiche – elevate. Di contro, se si vuole offrire agli operatori del mercato un'alternativa stabile al diritto nazionale il regime opzionale è ritenuto generalmente preferibile. Al contempo, un intervento di *soft law* si pone nella logica di favorire una "convergenza spontanea" della disciplina interna degli Stati membri,

attraverso il comune recepimento di principi elaborati a livello europeo; il regime opzionale, invece, non incide sul diritto nazionale, che continuerà a svilupparsi autonomamente accanto alle soluzioni offerte dal modello europeo.

6. La riflessione finora condotta ha permesso di offrire una panoramica dei regimi opzionali nella loro dimensione tecnico-giuridica, guardando primariamente alla natura dello strumento d'intervento, al suo rapporto con le discipline nazionali, al confronto con tecniche regolatorie alternative – *in primis*, la *soft law* – e alle sue condizioni di efficacia. Tale prospettiva necessita, a questo punto, di essere posta in relazione con la dimensione più propriamente di *policy* dell'istituto, che emerge con chiarezza collocando le iniziative di regime opzionale nel contesto geopolitico in cui l'Unione europea si trova ad operare. Da un'analisi dei rapporti Letta e Draghi del 2024 – che costituiscono la cornice politica entro cui si iscrive la proposta di 28° regime societario – è agevole osservare come ci si trovi di fronte non a documenti di politica del diritto in senso stretto ma, piuttosto, a manifesti programmatici di politica economica che tendono a valorizzare la necessità di un nuovo posizionamento strategico dell'Unione nel sistema internazionale.

La frammentazione giuridica del mercato interno, in questo senso, non viene analizzata alla stregua di un'imperfezione tecnica da correggere per ragioni di coerenza sistematica, ovvero per il rispetto di una cornice dogmatica di riferimento; essa assume, infatti, rilievo nei termini di un *handicap* che compromette la capacità dell'Europa di reggere il confronto competitivo con i principali attori economici del mercato globale. Come osservato in dottrina<sup>29</sup> l'integrazione giuridica, in questa prospettiva, non deve analizzarsi in quanto fine a sé stessa, ma nei termini di uno strumento al servizio di obiettivi geopolitici: autonomia strategica, sovranità

---

<sup>29</sup> CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto – Economia – Geopolitica*, Torino, 2025.

tecnologica, capacità di proiezione normativa globale e tutela multilivello dei diritti fondamentali.

In tal senso, la questione rilevante non è più soltanto se i modelli opzionali come le iniziative di 28° regime siano tecnicamente preferibili ad altre forme di armonizzazione cogente o alla *soft law* ma, piuttosto, se essi siano idonei a raggiungere le finalità che l'Unione persegue quale forza politica in un contesto di competizione regolamentare globale.

Una volta impostato il tema in questa prospettiva diviene possibile porre in relazione l'instaurazione del 28° regime con il problema del divario di competitività esistente tra Europa, Stati Uniti e Cina evidenziato dai *Report* Letta e Draghi: lo "scarto" attualmente riscontrabile, in tal senso, non deriva esclusivamente dalla maggiore o minore disponibilità di risorse finanziarie ulteriori ma, al contempo, dalla capacità di mobilitare efficacemente gli *asset* esistenti e di consolidarne la presenza sul territorio europeo. Nel momento in cui le imprese innovative europee che raggiungono dimensioni significative tendono a trasferirsi fuori dall'Unione ovvero ad essere "assorbite" da operatori extra-europei le risorse dell'Unione, anziché finanziare l'innovazione domestica, defluiscono verso mercati percepiti come più favorevoli.<sup>30</sup>

La frammentazione giuridica del mercato interno contribuisce a questo esito in misura non trascurabile: un'impresa che intende operare in tutti gli Stati membri deve confrontarsi con diversi ordinamenti societari, regimi fiscali, discipline di gestione dell'insolvenza, sistemi di diritto del lavoro e via discorrendo.<sup>31</sup> I costi che da questo derivano, peraltro, sono proporzionalmente più gravosi per gli operatori di minori dimensioni e le *start-up* innovative, ossia proprio per quei soggetti che dovrebbero costituire il motore dell'innovazione europea e della creazione del

---

<sup>30</sup> BIERMEYER, MEYER-ERDMANN, *Cross-Border Corporate Mobility in the EU: Empirical Findings 2023*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2024.

<sup>31</sup> GERNER-BEUERLE, SCHUSTER, 2014. *The Costs of Separation: Friction between Company and Insolvency Law in the Single Market*, in *LSE Legal Studies Working Paper 6*, 2014.

valore. Di contro, imprese come quelle statunitensi operano nel proprio contesto domestico avvalendosi di un quadro giuridico sostanzialmente uniforme, pur accedendo a un mercato di dimensioni comparabili a quello europeo.<sup>32</sup>

In questo senso, le iniziative di 28° regime prospettano la possibilità di beneficiare di un *corpus* normativo uniforme in tutta l’Unione, senza dover sostenere i costi di adattamento ai diversi ordinamenti, anche in settori dove un’armonizzazione strutturale risulterebbe di complessa praticabilità. Al contempo, la predisposizione di un modello unitario di regole costituisce il presupposto necessario per l’affermarsi di un’autonomia strategica dell’Unione che, emersa storicamente nel dibattito sulla politica estera e di sicurezza, si estende oggi fino a ricomprendere la dimensione economica, sostenibile e tecnologica: l’aspirazione dell’Unione a ridurre le proprie dipendenze in settori critici (semiconduttori, terre rare, energia, tecnologie digitali)<sup>33</sup> richiede, infatti, la disponibilità di un ecosistema normativo che favorisca l’emergere di grandi operatori europei in tali ambiti.

In tal senso, i regimi opzionali facilitano la creazione e la crescita di imprese innovative, riducendo gli ostacoli alla loro espansione transfrontaliera e, dunque, agevolando la prima fase di quello *scale-up* necessario a porsi quali attori di riferimento a livello globale.<sup>34</sup> Parallelamente, essi consolidano la capacità dell’Unione di esercitare influenza normativa a livello globale, offrendo un modello regolatorio alternativo a quelli proposti da altre “sfere di influenza”; in questo senso, i regimi opzionali, integrando ed arricchendo l’effetto *Bruxelles*, favoriscono l’affermazione di modelli (societari, contrattuali, operativi) europei quali *standard* di riferimento globali che potranno esercitare un’attrazione anche su imprese

---

<sup>32</sup> Cfr. ENRIQUES, NIGRO, TRÖGER, *Can US venture capital contracts be transplanted Europe? Systematic evidence from Germany and Italy*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2025.

<sup>33</sup> V. LUCHENA, *La regolazione europea per le materie prime fra geopolitica, tutela dell’ambiente e sviluppo dell’economia*, in *Riv. trim. dir. dell’econ.*, 2024, suppl. n. 3, p. 79 e ss.

<sup>34</sup> Cfr. EUROPEAN INVESTMENT BANK, *The scale-up gap: Financial market constraints holding innovative firms* in <https://www.eib.org/en/publications/the-scale-up-gap>, 2024.

extraeuropee che intendano operare nel mercato unico, o che cerchino un quadro giuridico alternativo e più favorevole rispetto a quelli domestici.

7. L'accoglimento di una prospettiva geopolitica nell'analisi del tema dei sistemi normativi opzionali consente anche di identificare alcuni limiti strutturali dell'iniziativa del 28° regime nel diritto societario come strumento di integrazione europea, e di porre le basi per alcune riflessioni in merito all'applicazione di tale tecnica in prospettiva generalizzata.

Un primo limite attiene, come si è più volte sottolineato, all'incompletezza dell'armonizzazione caratterizzante la proposta attualmente al vaglio della Commissione: il 28° regime per il diritto societario, infatti, non si estenderà ai settori della fiscalità, della gestione dei fenomeni di insolvenza, e al diritto del lavoro sostanziale; tali materie resteranno di competenza nazionale e, di conseguenza, la loro eterogeneità continuerà ad incidere sul mercato interno in termini di frammentazione: un'impresa costituita secondo il 28° regime sarà soggetta a regole societarie uniformi, ma a regimi fiscali, procedure concorsuali e discipline lavoristiche differenti a seconda dello Stato membro di stabilimento. L'uniformità sarà, in altri termini, parziale, e i vantaggi competitivi corrispondentemente limitati.

Questo elemento si ricollega direttamente ad un secondo limite, relativo alla natura volontaria dello strumento: se il 28° regime può affermarsi solo qualora i destinatari ritengano conveniente sceglierlo – e, di conseguenza, solo se esso offre vantaggi tangibili rispetto alle alternative nazionali – ne deriva che un sistema opzionale mal progettato, gravato da eccessivi rinvii al diritto nazionale e privo di benefici percepibili, resterà sostanzialmente inutilizzato; sarà, in tal senso, necessario che tali iniziative importino vantaggi concreti (in termini di semplificazione amministrativa, riduzione dei costi, portabilità transfrontaliera) suscettibili di controbilanciare i costi di transizione verso un quadro giuridico nuovo e, peraltro,

privo di una giurisprudenza consolidata che consenta di prevedere i possibili rischi e costi di gestione delle controversie.

Pur nella consapevolezza di tali aspetti, la riflessione operata suggerisce che le strategie di 28° regime, con i loro limiti, rappresentino comunque uno strumento regolatorio significativo non soltanto per il diritto societario, ma per la teoria generale della regolazione europea.

Tali iniziative, infatti, dimostrano come sia possibile progredire nell’armonizzazione del mercato interno senza “forzare” la convergenza degli ordinamenti nazionali, bensì offrendo dei modelli operativi che si affermino attraverso le preferenze dei loro destinatari e, dunque, secondo logiche (non politiche, ma) di mercato e pro-competitive.

In questa prospettiva, le iniziative di 28° regime non costituiscono esclusivamente degli strumenti per risolvere la frammentazione osservabile in un singolo settore (diritto societario, brevettuale, ovvero dei contratti) ma offrono, per converso, un paradigma regolatorio suscettibile di ridefinire il rapporto tra diritto europeo e diritti nazionali nell’attuale scenario di competitività globale<sup>35</sup>: l’integrazione normativa, tradizionalmente perseguita mediante sostituzione o ravvicinamento delle legislazioni, si presterebbe in tal modo ad essere conseguita anche mediante processi di “affiancamento virtuoso”, nei quali le regole europee coesistono con quelle nazionali e con esse competono per attrarre le scelte dei destinatari.

L’affermazione di regimi opzionali europei accanto alle discipline nazionali si presta, in altre parole, a favorire dinamiche di “federalismo competitivo” che

---

<sup>35</sup> VAN DEN BERGH, *Regulatory competition or harmonization of laws? Guidelines for the European regulator*, in MARCIANO, JOSSELIN (a cura di), *The Economics of Harmonizing European Law*, Cheltenham, 2002, pp. 27-49; DREZNER, *Globalization, harmonization, and competition: the different pathways to policy convergence*, in *Journal of european public policy*, 2005, 12, 5, pp. 841-859; ANTONUCCI, DE POLI, URBANI (a cura di), *I luoghi dell’economia. Le dimensioni della sovranità*, Torino, 2019; LUCHENA, *Programmazione multilivello dell’economia e condizionalità*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022; PELLEGRINI, (a cura di), *Diritto pubblico dell’economia*, 2023, p. 10.

presentano analogie con i modelli seguiti, ad esempio, dal diritto societario statunitense<sup>36</sup>; ciò, nell'auspicio di provocare la medesima *race to the top* in termini di efficienza delle regole societarie osservabile in tale contesto.

Ma vi è di più: rispetto al modello statunitense, le iniziative di 28° regime introducono una variante significativa, creando competizione non soltanto orizzontale – tra Stati membri – ma anche verticale e, dunque, tra livello nazionale e livello europeo<sup>37</sup>. L'efficacia di tale strategia dipende, dunque, dalla capacità del regime europeo di raggiungere un giusto equilibrio attrattivo tra flessibilità e protezione, tra efficienza e tutela degli interessi delle parti: se il regime europeo è percepito come eccessivamente rigido o burocratico, le imprese continueranno a preferire le forme nazionali più flessibili (ovvero il trasferimento in giurisdizioni extraeuropee); di contro, qualora esso sia ritenuto eccessivamente permissivo, ciò potrà favorire fenomeni di elusione e arbitraggio regolamentare, con conseguenze negative per il mercato e i soggetti che vi operano.

Sullo sfondo è necessario tenere presente anche un aspetto attinente alla natura stessa dello strumento: le iniziative normative opzionali costituiscono sempre e comunque delle tecniche di armonizzazione giuridica, non di integrazione politica o economica; esse possono rimuovere ostacoli normativi, ma difficilmente potranno supplire alla mancanza di una politica industriale europea, di un mercato dei capitali integrato, di investimenti pubblici adeguati in ricerca e innovazione, di una fiscalità coordinata. In altri termini, il 28° regime può essere parte della risposta al problema della competitività europea, ma non può costituirne l'intera sostanza.

La valutazione in merito all'opportunità e alla praticabilità dei regimi normativi opzionali non può prescindere dalle finalità che essi sono chiamati a perseguire e dal contesto storico e geopolitico in cui si manifestano: se l'obiettivo, in

---

<sup>36</sup> ENRIQUES, NIGRO, TROEGER, *Mandatory Corporate Law as an Obstacle to Venture Capital Contracting in Europe: Implications for Markets and Policymaking*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2025.

<sup>37</sup> Cfr. MICKLITZ, *The transformation of private law through competition*, in *European Law Journal*, 2016, 22, 5, pp. 627-643.

questa fase strategica, è rafforzare la competitività europea nello scenario globale, il 28° regime può essere parte della risposta; in una logica di lungo periodo, è tuttavia necessario che tali iniziative siano inserite in una strategia più ampia posto che, se l'intento ultimo è realizzare una piena integrazione del mercato interno mediante regole uniformi e cogenti, questo approccio è destinato a rivelarsi insufficiente.

L'attuale predilezione per questo strumento d'intervento pare riflettere, in definitiva, lo stato attuale dell'integrazione europea, e le sue difficoltà: essa è, da un lato, sufficientemente avanzata da rendere percepibili i costi connessi alla persistente frammentazione normativa – specialmente ove questi siano posti in relazione con lo scenario geopolitico globale – ma, dall'altro, non abbastanza consolidata da consentire l'imposizione di regole uniformi.

Il 28° regime, in quest'ottica, non rappresenta tanto la soluzione a un problema quanto l'espressione giuridica di una condizione politica, e intuirne la natura significa comprendere i limiti e le possibilità dell'integrazione europea nel tempo presente.

**Antonio Davola**

*Associato di diritto dell'economia*

*nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"*