



CONFINDUSTRIA

# Proposta di regolamento relativo al quadro di diritto societario del 28° regime (“EU Inc.”)

(COM(2026)321)

Memoria parlamentare

Maggio 2026



## Sommario

<b>1.</b>	<b>Premessa</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>28° regime: commenti sui punti cardine della Proposta</b>	<b>2</b>
2.1.	Massima armonizzazione e <i>level playing field</i>	2
2.2	Ambito di applicazione aperto	4
2.3	Digitale di <i>default</i>	5
2.4	<i>Focus</i> sul diritto societario	6
<b>3.</b>	<b>28° regime fiscale: rilievi sulla fattibilità</b>	<b>8</b>

## 1. Premessa

A seguito del rapporto Letta sul mercato unico e di quello Draghi sul futuro della competitività europea e dietro la spinta del Consiglio europeo prima e del Parlamento europeo poi, lo scorso marzo, la Commissione europea ha presentato la proposta di **regolamento** (COM(2026) 321) (di seguito, anche *Proposta*), che introduce un nuovo **quadro giuridico societario europeo** concepito come un **28° regime**, in quanto verrebbe ad affiancarsi ai ventisette regimi societari nazionali esistenti negli Stati membri.

In particolare, si tratta di una nuova forma societaria - c.d. *EU Inc.* - facoltativa e armonizzata, con responsabilità limitata al patrimonio, con modalità modulari e digitalizzate, pensata anzitutto per *start-up* e *scale-up* ma aperta a tutti gli imprenditori e le imprese in tutti gli Stati membri e nei Paesi SEE.

Come abbiamo già avuto modo di evidenziare nell'ambito della consultazione aperta sul *dossier* dalla Commissione la scorsa estate, Confindustria, in seno a *BusinessEurope*, ha accolto con favore e continua a supportare la discussione sul 28° regime quale strumento che, puntando sulla semplificazione amministrativa, la digitalizzazione e la flessibilità, può contribuire ad agevolare la costituzione, la crescita e l'operatività di imprenditori e imprese nonché ad attrarre investimenti su scala transfrontaliera.

La presente memoria rappresenta l'occasione per evidenziare i punti più qualificanti della Proposta, che vanno preservati quando non rafforzati.

## 2. 28° regime: commenti sui punti cardine della Proposta

### 2.1. Massima armonizzazione e *level playing field*

Se obiettivo del nuovo strumento è superare la frammentazione in termini di regole, procedure e modelli con cui sia le imprese in fase di costituzione e crescita sia gli investitori devono confrontarsi, la scelta della **forma giuridica del Regolamento**, direttamente applicabile, appare calzante ai fini della massima armonizzazione.

Già con la *Società Europea* (SE), il legislatore europeo aveva optato per un regolamento (Regolamento (CE) n. 2157/2001). Tuttavia, mentre questo precedente consiste in una microstruttura regolatoria che demanda prevalentemente agli ordinamenti nazionali, la Proposta è senz'altro di più ampio respiro comprendendo numerosi profili del diritto societario e, pertanto, non dovrebbe condurre a una combinazione eterogenea di norme nazionali e sovranazionali.

Al riguardo, però, occorre svolgere un'attenta riflessione.

Il regime giuridico dell'EU Inc. si articola su tre livelli (art. 4): le previsioni del regolamento, gli statuti che dovranno essere adottati in conformità a tali previsioni (par. 1) e, per quanto non coperto dall'uno e dagli altri, le norme nazionali dello Stato membro di registrazione (*i.e.* quello in cui la società ha la sede sociale) *pertinenti* (par. 2). Gli Stati membri, infatti, dovranno individuare le forme giuridiche nazionali di riferimento la cui disciplina troverà applicazione anche alla società Eu Inc. (par. 3).

Sulla carta viene così sancita la **residualità del diritto nazionale** ma, affinché tale residualità sia effettiva, anzitutto è necessario limitare al minimo il rinvio a norme nazionali, pena incorrere in 27 Eu Inc. differenti, complessità e *gold plating*. A questo proposito, occorrerebbe altresì valutare l'opportunità di eliminare la previsione sull'individuazione delle forme giuridiche nazionali di riferimento in quanto il modello societario, che dovrebbe essere armonizzato, finirebbe per essere influenzato dai singoli ordinamenti nazionali.

Inoltre, non si può non osservare che l'uniformità e, di conseguenza, la certezza giuridica dipendono anche da un'interpretazione e un'applicazione armonizzata delle nuove norme all'interno degli Stati membri. Viene così in rilievo il tema dell'**enforcement**, espressamente richiamato sia dal *considerando* 81 della Proposta sia dalla comunicazione sulle iniziative in corso e quelle future per completare il 28° regime, che invitano gli Stati membri a prendere in considerazione l'istituzione di sezioni giudiziarie o tribunali specializzati per gestire le controversie che coinvolgono società EU Inc., al fine di dare origine a una giurisprudenza nazionale coerente, da parte di giudici specializzati in materia di diritto societario e fallimentare.

Nella premessa che l'ordinamento italiano è preparato ad accogliere questo invito, in quanto potrebbe essere costituita una sezione *ad hoc* in seno al tribunale delle Imprese, il rischio di approcci giurisprudenziali divergenti tra Stati membri resta. Pertanto, l'auspicio è che, facendo leva anche sulla specializzazione in diritto comparato, si possa favorire una giurisprudenza coerente non soltanto a livello nazionale ma anche e soprattutto europeo.

Nel solco di queste considerazioni, si inserisce l'apprezzamento per il divieto di discriminazione sancito dalla Proposta, che impone agli Stati membri sia di non trattare le società EU Inc. in modo meno favorevole rispetto ad altre forme societarie nazionali in ordine ad aspetti comparabili (fatte salve ragioni oggettive e giustificate); sia di non adottare né mantenere nei confronti di una società EU Inc. registrata in un altro Stato membro misure specifiche che, in buona sostanza, la obbligherebbero ad avere un rappresentante locale o una presenza fisica nello Stato in cui avvia o esercita un'attività economica, richiede un'autorizzazione o un sostegno pubblico (art. 103). Si tratta di un divieto funzionale ad assicurare l'efficacia del 28° regime e il **level playing field**.

Infine, se i margini di applicazione del diritto nazionale devono essere ridotti al minimo, di contro, deve essere assicurato ampio spazio all'**autonomia statutaria**, al fine di consentire alle società di costruire l'organizzazione interna in linea con i propri obiettivi e caratteristiche.

Pertanto, la flessibilità riconosciuta in tal senso dalla Proposta va salvaguardata, tanto più che appare in linea con l'impostazione dell'ordinamento italiano che, già a partire dalla riforma del diritto societario del 2003 per arrivare ai più recenti interventi di riforma in materia di mercati di capitali, ha riconosciuto all'autonomia statutaria la possibilità di definire gli assetti di *governance* e la struttura azionaria delle società di capitali.

Tuttavia, come evidenziato anche dal legislatore europeo (*considerando* 9), gli Stati membri hanno norme divergenti al riguardo. Pertanto, anzitutto, la Proposta dispone che lo statuto della società EU Inc. consista in un documento unico (*i.e.* atto costitutivo e statuto) e preveda un contenuto minimo (indicato dall'Allegato alla Proposta), oltreché dover essere redatto in formato digitale e sia nella lingua dello Stato membro di registrazione sia in inglese (art. 7). Inoltre, sempre nella logica dell'armonizzazione, la Commissione intende predisporre *template* multilingue per lo statuto tipo (art. 8).

È fondamentale che questi *template* vengano sviluppati in consultazione con gli *stakeholder* del mondo imprenditoriale, per trovare il punto di caduta tra la flessibilità necessaria a permettere alle imprese di adottare statuti *tailor-made* e una cornice standardizzata che consenta di superare l'attuale frammentazione e il rischio di tanti - troppi - modelli di società EU Inc.

## 2.2 Ambito di applicazione aperto

Sebbene il 28° regime sia stato pensato eminentemente per imprese connotate dal tratto dell'innovazione, che con alta probabilità saranno quelle che ne beneficeranno maggiormente, tutte le imprese europee si trovano non di rado a dover fare i conti con elevati livelli di frammentazione e oneri amministrativi.

Pertanto, l'apprezzabile scelta di non circoscriverne l'**ambito soggettivo di applicazione** va salvaguardata: la possibilità di optare per la forma EU Inc. dovrebbe rimanere il più possibile **aperta**, per favorire la costituzione e la crescita di tutte le imprese che operano su scala europea, indipendentemente dalle loro tipologia e dimensioni.

Ne deriva che è parimenti apprezzabile la possibilità di costituire una società EU Inc. *ex nihilo* e anche da parte di persone fisiche, anziché solo da persone giuridiche e da società esistenti per effetto di operazioni societarie straordinarie, come avviene per la già richiamata SE. Ciò, infatti, offre anche agli imprenditori individuali l'opportunità di utilizzare la nuova forma giuridica.

### 2.3 Digitale di default

L'EU Inc. nasce come forma societaria interamente digitale. L'applicazione del principio **digital-only** implica che **processi e procedure** di costituzione, gestione, investimento e liquidazione siano **integralmente digitali** (fatte salve circostanze eccezionali nelle quali la presenza fisica sia giustificata da ragioni di pubblico interesse - *consideranda* 12 ss, artt. 2, n. (7) e 10).

In particolare, ha avuto una certa eco la previsione che consentirebbe di costituire la società interamente *online*, entro 48 ore e a un costo inferiore a 100 euro (art 16, par. 2). Tenendo a mente che questa tempistica e questi costi sono espressamente previsti per l'ipotesi in cui la società Eu Inc. adotti lo statuto tipo (diversamente il tempo stimato è di 5 giorni (art. 17, par 2) e, peraltro, occorrerebbe chiarire se si tratti di giorni lavorativi o di calendario), ciò non significa che la costituzione e, in particolare, lo statuto e le eventuali modifiche vadano esenti da controlli.

Infatti, al fine di garantire l'affidabilità di una società EU Inc. e facilitarne l'uso a livello transfrontaliero, spetterà agli Stati membri provvedere affinché vengano svolti controlli preventivi di natura amministrativa, giudiziaria o notarile o una combinazione di essi entro i termini previsti e, nuovamente, si ripropone il rischio di divergenze oltreché ritardi a seconda degli ordinamenti nazionali. In ogni caso, appare fondamentale che questi ultimi optino per la forma di controllo più efficiente.

Di certo, la predetta impostazione non può essere letta in modo disgiunto dall'altro *driver* del nuovo impianto giuridico che è il principio **once-only**. Nell'ambito del processo di costituzione di una società, il diritto nazionale non di rado richiede di presentare informazioni e documenti a soggetti e per finalità differenti, con un aggravio in termini di tempi e di costi per l'avvio di un'attività.

L'applicazione del principio *once-only* implica che i **dati** necessari vengano **forniti una volta sola** e ne assicura lo scambio automatico tra i registri delle imprese e le autorità competenti (a partire da quelli che il registro delle imprese in cui la società EU Inc. è iscritta deve trasferire automaticamente alle autorità competenti per il rilascio di codice fiscale e numero di partita IVA, alle autorità di previdenza sociale nonché al registro dei titolari effettivi) (artt. 20, 28, 39 e 82).

Sia il principio *digital only* sia il principio *once-only* s'innestano in un ecosistema sempre più solido, agganciandosi ai progressi già compiuti con la digitalizzazione del diritto societario, anche attraverso l'ultima direttiva in materia (Direttiva (UE) 2025/25) sull'ulteriore ampliamento e miglioramento dell'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario) e quelli *de jure condendo*, anche a opera della proposta di regolamento sugli *European Business Wallets*, con cui dovrebbe essere garantita piena compatibilità e integrazione.

Tuttavia, questo percorso di massima digitalizzazione delle interazioni tra le imprese e le autorità pubbliche non soltanto a livello nazionale ma anche e soprattutto a livello transfrontaliero, in cui la società EU Inc. viene a inserirsi, richiede lo sviluppo e/o il consolidamento di infrastrutture che dipendono anche dalle capacità di investimento e di implementazione degli Stati membri.

## 2.4 Focus sul diritto societario

Uno degli elementi qualificanti della Proposta è il suo *focus* sulle modalità di costituzione e gestione della società EU Inc., rappresentando così un punto di partenza per lo sviluppo di un codice europeo del diritto societario. È allora fondamentale mantenere questo *focus* per offrire al 28° regime una solida base, la possibilità di una rapida adozione e le condizioni per produrre nella pratica benefici concreti.

Da questa premessa, discendono due ordini di conseguenze.

In primo luogo, la Proposte **non** dovrebbe contenere **misure specifiche di diritto del lavoro**, prevedendo già le garanzie necessarie alla tutela dei diritti dei lavoratori, anche in materia di co-gestione. In proposito, infatti, viene espressamente previsto che quando la società EU Inc. viene creata *ex nihilo* o da una società esistente per effetto di un'operazione straordinaria nazionale, trovano applicazione le eventuali norme esistenti in materia nello Stato membro di registrazione; quando viene creata attraverso un'operazione straordinaria transfrontaliera, trovano applicazione le regole sulla partecipazione dei lavoratori previste dalle norme già armonizzate (Direttiva (UE) 2017/1132 e successive modifiche) (*consideranda* 16-7 e art. 12).

Diversamente, si finirebbe con il creare una distinzione tra il quadro giuridico generale valido per tutte le imprese europee e le norme relative alla società EU Inc., laddove, invece, vi è il dichiarato intento di non pregiudicare il diritto del lavoro europeo e nazionale che dovrebbero trovare parimenti applicazione a tutte le imprese europee, sia che assumano la forma della EU Inc. sia che assumano una forma giuridica nazionale (*considerando* 83). Inoltre, l'eventuale introduzione di specifiche disposizioni giuslavoristiche, non soltanto richiederebbe una diversa base giuridica, ma darebbe altresì luogo a negoziati più lunghi che potrebbero avere esito fallimentare, come avvenuto in passato con i tentativi della *Societas Privata Europaea* (SPE) o la *Societas Unius Personae* (SUP), mai entrate in vigore.

In secondo luogo, desta forti **perplessità** il capitolo (Capo X) che introduce una **specificata procedura di liquidazione semplificata delle start-up innovative EU Inc.** La Proposta, infatti, disciplina una procedura di liquidazione semplificata per le società EU Inc. che rientrino nella categoria di start-up innovative - secondo la recente raccomandazione sulle definizioni di *impresa innovativa*, *start-up innovativa* e *scale-up innovativa* - e siano

insolventi, *i.e.* non siano generalmente in grado di pagare i debiti alla scadenza (art. 89, par. 2). Tra i tratti caratterizzanti di questa nuova procedura vi è anche la possibilità riconosciuta sia al debitore sia ai creditori di chiedere che la stessa sia condotta senza la nomina di un curatore, qualora il debitore abbia tenuto un comportamento prudente nel periodo antecedente lo stato di insolvenza, ossia dimostri di disporre di un bilancio aggiornato e lo abbia trasmesso alle autorità nazionali competenti (*considerando* 69 e art. 90, par. 2).

Già tali primi cenni alimentano i dubbi che la nuova procedura *ad hoc* pone. È sufficiente considerare che il presupposto di apertura dello stato di insolvenza viene inteso come l'incapacità di pagare i debiti in scadenza, ma questo presupposto andrebbe circoscritto meglio in quanto non dovrebbe trattarsi di un'incapacità temporanea, bensì della impossibilità di soddisfare regolarmente i propri debiti. La Proposta rimette agli Stati membri il compito di definire le condizioni specifiche in base alle quali il predetto criterio possa ritenersi soddisfatto (*considerando* 68), in linea con la scelta già operata dal legislatore europeo con la Direttiva c.d. *Insolvency I* (Direttiva (UE) 2019/1023 sulla ristrutturazione e l'insolvenza, art. 2, par. 2, let. a), ma ciò è in controtendenza con l'obiettivo di assicurare a questo tipo di società una procedura di liquidazione pienamente armonizzata.

Inoltre, anche la possibilità di condurre la procedura senza la nomina di un curatore, a fronte unicamente del deposito di un bilancio aggiornato, desta preoccupazione. La presenza di un professionista indipendente, infatti, è posta a tutela degli interessi dei creditori, dei lavoratori e anche dell'interesse pubblico, tanto più se si considera che, come regola generale, una società EU Inc. non è tenuta ad avere un capitale minimo, è difficile immaginare che piccole società siano attrezzate per gestire le sofisticate attività che una liquidazione può richiedere e non vengono chiariti ruoli e poteri anche di vigilanza delle autorità pubbliche.

Su un piano più sistematico, anche alla luce dell'ultima direttiva in materia, la c.d. *Insolvency II* (Direttiva (UE) 2026/799) che dovrà essere recepita negli ordinamenti nazionali, la coesistenza di diversi regimi di insolvenza appare controproducente perché genera confusione e, di conseguenza, mina la certezza giuridica e, quindi, la chiarezza e la prevedibilità che dovrebbero essere un punto qualificante del 28° regime. Peraltro, la disciplina in commento ricalca un capitolo della *Insolvency II*, che introduceva una procedura di liquidazione semplificata per microimprese, poi escluso, ed è ragionevole ritenere che i motivi che hanno condotto a tale esclusione in una direttiva appena entrata in vigore rimangano ancora validi.

### 3. 28° regime fiscale: rilievi sulla fattibilità

Nell'ambito della discussione sul 28° regime, è opportuno tenere in considerazione anche la risoluzione 2025/2211(INI), attualmente in esame al Parlamento europeo, riguardante la fattibilità di un **28° regime fiscale**. Segnatamente, la commissione ECON ha pubblicato lo scorso 19 marzo il *draft report* e la procedura è ora in attesa della decisione, con la seduta plenaria indicativamente prevista per il 6 luglio.

Il fulcro della risoluzione, che è ancora in fase di proposta, prevede la creazione di una base imponibile societaria consolidata unica con compensazione automatica delle perdite transfrontaliere e ripartizione degli utili tramite formula armonizzata (superando le dispute sui prezzi di trasferimento), l'esenzione totale dalle ritenute alla fonte, un quadro IVA centralizzato e un registro digitale per facilitare l'accesso ai capitali. Inoltre, verrebbero introdotte regole comuni per le *stock option* dei dipendenti (tassate solo alla vendita come reddito da capitale) e la possibilità di applicare i contributi previdenziali dello Stato in cui si trova la sede centrale della società.

Preliminarmente, occorre osservare che sussiste un problema di ripartizione delle competenze in ambito fiscale fra l'Unione europea e i singoli Stati membri. Infatti, mentre il Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) riserva alla Unione Europea la competenza esclusiva sull'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di imposte indirette (vedi IVA), che costituiscono risorse proprie dell'Unione Europea (art. 113), sul piano dell'imposizione diretta rimane la **competenza** esclusiva dei **singoli Stati membri**.

Pertanto, le imprese che operano su scala europea si trovano di fronte a molteplici basi imponibili, incentivi R&S divergenti, pratiche di *transfer pricing* diverse, e sistemi frammentati di esonero dalla ritenuta d'acconto. Il risultato è un aumento dei costi di *compliance* e dell'incertezza giuridica, oltre al rischio di doppia imposizione e di distorsioni degli investimenti.

Per superare queste criticità, l'Unione Europea negli ultimi anni ha tentato un'armonizzazione anche delle legislazioni tributarie degli Stati membri in materia di imposte dirette, utilizzando il rinvio all'articolo 115 del TFUE (che riconosce all'UE il potere di adottare direttive sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative con un'incidenza diretta sul mercato interno). Tali direttive, però, per acquisire validità giuridica devono essere approvate all'unanimità. Per effetto di tale vincolo, tutti i tentativi di armonizzazione fiscale finora avviati non hanno avuto ancora esito positivo (ne sono un esempio i dossier CCCTB, le *web tax* e il progetto BEFIT).

A ciò si aggiunge un elemento di contesto di carattere applicativo: la stratificazione normativa degli ultimi anni - di cui il Pillar 2 rappresenta l'esempio più significativo per

complessità e impatto sistemico - ha determinato un carico di *compliance* per le imprese multinazionali. In questa fase, la priorità dichiarata degli operatori **non** è l'introduzione di **nuovi regimi**, bensì la **semplificazione** di quelli **esistenti**: riduzione degli adempimenti, introduzione di regimi di *safe harbour*, maggiore certezza interpretativa e razionalizzazione dei processi attraverso la tecnologia. È la logica del c.d. *decluttering* fiscale: affinché il 28° regime fiscale risulti effettivamente attrattivo, la sua architettura dovrà essere percepita dagli operatori non come un ulteriore livello di complessità, bensì come uno strumento di semplificazione netta rispetto al panorama fiscale attuale - il che rappresenta, al contempo, la sfida principale e la condizione necessaria per il suo successo.

In conclusione, la differenziazione nelle fonti giuridiche del potere di intervento della Unione Europea in materia fiscale comporta che ci troviamo di fronte a due binari procedurali distinti: da una parte, la procedura legislativa ordinaria per il regolamento sulla società EU Inc., che richiede la maggioranza qualificata; dall'altra, la necessità di approvare una o più direttive in materia di imposizione diretta con il requisito dell'unanimità in Consiglio e, dunque, con il serio rischio di veti.

In questo quadro, le proposte che appaiono più solide e realisticamente percorribili sono quelle che si iscrivono nella logica del *decluttering* e in seno al meccanismo della cooperazione rafforzata per consentire a un sottoinsieme di Stati membri di andare avanti senza attendere l'unanimità.

Ne deriva che la fattibilità di un 28° regime fiscale deve fare i conti con la capacità del sistema istituzionale europeo di avviare e portare a compimento tale binario, soggetto all'unanimità. La prospettiva è che, una volta adottato il regolamento sul 28° regime, la pressione politica per chiudere il cantiere fiscale si deflazioni fisiologicamente. Vi è peraltro il rischio che il complesso processo di armonizzazione fiscale finisca per appesantire, anziché sostenere, il percorso di finalizzazione della società EU Inc.