

INVITO A PRESENTARE CONTRIBUTI

PER UNA VALUTAZIONE E UNA VALUTAZIONE D'IMPATTO CONDOTTE IN PARALLELO

Con questo documento la Commissione intende informare il pubblico e i portatori di interessi dei suoi lavori, in modo che possano esprimersi sul progetto di iniziativa e partecipare efficacemente alle attività di consultazione.

I destinatari sono pertanto invitati a dire la loro sul modo in cui la Commissione interpreta il problema, a proporre possibili soluzioni e a trasmettere tutte le informazioni di cui dispongono al riguardo, anche sulle possibili conseguenze delle diverse opzioni.

TITOLO DELL'INIZIATIVA	Norme in materia di IVA applicabili ai settori dei viaggi e del turismo
DG CAPOFILEA – UNITÀ RESPONSABILE	DG TAXUD, unità C1 - Imposta sul valore aggiunto
PROBABILE TIPO DI INIZIATIVA	Proposta legislativa
PIANIFICAZIONE INDICATIVA	Quarto trimestre 2026
INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI	-

Questo documento ha scopo puramente informativo. Non pregiudica in nulla la decisione finale della Commissione di proseguire o no l'iniziativa, né il contenuto finale della stessa. Tutti gli elementi dell'iniziativa qui descritti, compresa la sua tempistica, possono cambiare.

A. Contesto politico, valutazione, definizione del problema e analisi della sussidiarietà

Contesto politico

L'economia dell'UE dipende in larga misura [dai viaggi e dal turismo](#). Con un contributo al PIL dell'UE di circa il 10 %, il [settore](#) includeva nel 2023 oltre 4,36 milioni di imprese. Il settore si trova ora in fase di ripresa dopo la pandemia di COVID-19.

La maggior parte delle norme in materia di IVA applicabili al settore dei viaggi e del turismo sono superate e non tengono conto di importanti sviluppi quali l'aumento dei viaggi internazionali e della mobilità dei passeggeri all'interno dell'UE, la digitalizzazione e una maggiore concorrenza globale. Inoltre, tali norme sono interpretate o applicate in modo incoerente dagli Stati membri, il che può falsare la concorrenza nel mercato interno e, allo stato attuale, incidere anche sulla competitività delle imprese dell'UE rispetto ai paesi terzi.

Nel suo [piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa](#), la Commissione ha sottolineato la necessità di valutare e rivedere il regime speciale dell'IVA delle agenzie di viaggio e le norme in materia di IVA per il trasporto di passeggeri. Questa iniziativa si basa in particolare su precedenti analisi delle norme in materia di IVA, tra cui la [valutazione](#) del regime speciale delle agenzie di viaggio, la relativa [consultazione](#) pubblica e uno [studio](#) sugli effetti economici delle norme in materia di IVA per il trasporto di passeggeri. Essa si aggiunge alla riforma "IVA nell'era digitale" per modernizzare il sistema dell'IVA dell'UE. L'iniziativa farà inoltre parte della prossima strategia verso un settore del turismo dell'UE più competitivo, digitalizzato, sostenibile, resiliente e verde.

La Commissione valuterà quindi la necessità di un pacchetto legislativo sull'IVA incentrato su due gruppi interconnessi di disposizioni in materia di IVA: 1) il regime speciale dell'IVA delle agenzie di viaggio, e 2) le norme in materia di IVA per il trasporto di passeggeri.

Valutazione

In seguito alla [valutazione](#) del regime speciale delle agenzie di viaggio, la Commissione ora mira a valutare l'applicazione delle norme in materia di IVA per il trasporto di passeggeri. Parallelamente, la Commissione valuterà l'impatto di eventuali modifiche a tutte le disposizioni individuate in materia di IVA applicabili ai settori dei viaggi e del turismo, compreso il regime speciale delle agenzie di viaggio.

La valutazione raccoglierà i contributi dei rispondenti per valutare oggettivamente le norme in materia di IVA alla luce dei criteri di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto europeo. Valuterà l'applicazione delle norme in tutti gli Stati membri dell'UE dalla loro prima introduzione nel [sistema dell'IVA](#) dell'UE fino ad oggi. Inoltre, la valutazione beneficerà dell'analisi comparativa del quadro normativo in vigore nei paesi vicini, come la Svizzera e il Regno Unito. Si baserà su uno studio esterno.

Problema che si intende affrontare con l'iniziativa

1. Il regime speciale delle agenzie di viaggio sta creando notevoli distorsioni della concorrenza. In primo luogo, a causa della regola della tassazione all'origine, il margine delle agenzie di viaggio di paesi terzi che vendono servizi di viaggio nell'UE non è imponibile. Lo studio stima il vantaggio competitivo delle agenzie di viaggio dei paesi terzi (che possono operare più facilmente nell'UE grazie alla digitalizzazione) al 2-4 % del prezzo finale. Le rigidità nel trattamento delle prestazioni tra imprese (ad esempio le forniture all'ingrosso e l'organizzazione di eventi commerciali) sono anch'esse una causa importante di distorsioni in quanto l'IVA sui viaggi d'affari non può essere detratta. Infine, gli Stati membri applicano queste norme in modo molto diverso, creando distorsioni all'interno dell'UE.
2. Le norme in materia di IVA per il trasporto di passeggeri sono difficili da applicare nella pratica. L'attuale norma sul luogo delle prestazioni (in funzione delle distanze percorse) è fonte di problemi amministrativi per i piccoli prestatori di servizi di trasporto terrestre all'interno dell'UE (ad esempio, i servizi di autobus). Ottenere una registrazione ai fini dell'IVA in un altro Stato membro costa mediamente circa 4 500 EUR, mentre i costi annuali correnti per la conformità agli obblighi in materia di IVA per le PMI (che rappresentano la maggior parte dei gestori di servizi di autobus) ammontano a circa 6 000 EUR per Stato membro di attività. Le norme consentono inoltre l'applicazione generalizzata di aliquote zero, in particolare per tutti i trasporti aerei e marittimi internazionali, e di aliquote IVA ridotte per tutti gli altri servizi di trasporto passeggeri (autobus, treno, ecc.), il che si traduce in un gettito IVA molto basso (1,3 % dell'IVA totale dell'UE). L'aliquota zero sui servizi di trasporto internazionale è in parte giustificata dal fatto che tali servizi sono difficili da tassare. Inoltre, il regime dell'IVA varia a seconda delle modalità di trasporto, indipendentemente dal loro impatto ambientale. Di conseguenza, i servizi di trasporto aereo beneficiano di un trattamento più vantaggioso rispetto al trasporto terrestre di passeggeri, che da solo rappresenta quasi il 90 % del gettito IVA totale del settore. Tali disparità creano possibili distorsioni tra le diverse modalità di trasporto sulle rotte servite da servizi concorrenti.

I problemi individuati riguardano, a diversi livelli, tutte le imprese attive nei settori dei viaggi e del turismo, la maggior parte delle quali sono PMI, e gli Stati membri. Le carenze delle norme in materia di IVA per il trasporto di passeggeri incidono inoltre direttamente sui cittadini dell'UE.

Base giuridica

L'articolo 113 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea conferisce all'UE il diritto di agire e adottare disposizioni per armonizzare la legislazione nel settore dell'imposizione indiretta, compresa l'imposta sul valore aggiunto.

La proposta legislativa va adottata a livello dell'Unione poiché modifica la vigente normativa europea in materia, disciplinata dalla direttiva IVA ([direttiva 2006/112/CE](#)).

Necessità pratica di un'azione dell'UE

La funzione principale del sistema dell'IVA dell'UE consiste nel conseguire il massimo livello di armonizzazione tra gli Stati membri così da garantire il corretto funzionamento del mercato unico. Le attuali norme applicabili ai settori dei viaggi e del turismo, stabilite dalla direttiva IVA, sono applicate in modo incoerente dagli Stati membri e creano distorsioni nel mercato unico. Inoltre, le misure nazionali non sono sufficienti da sole per modernizzare le norme e renderne l'applicazione più coerente in tutta l'UE. Qualsiasi iniziativa volta a modernizzare le norme dell'UE in materia di IVA richiede una proposta della Commissione intesa a modificare la direttiva IVA. È pertanto opportuno che la Commissione proponga un'azione legislativa per migliorare la situazione e aiutare le imprese e i viaggiatori a beneficiare di un mercato unico più competitivo.

B. Obiettivi e opzioni strategiche

L'iniziativa mira ad affrontare le distorsioni derivanti dalle attuali norme in materia di IVA e a dotare i settori dei viaggi e del turismo di norme aggiornate basate su una tassazione equa, semplice ed efficiente.

Si tratterà quindi di:

- garantire un'applicazione più uniforme delle norme in materia di IVA relative ai viaggi e al turismo;
- creare condizioni di parità tra gli operatori attivi nel mercato UE dei servizi turistici e di viaggio (per le diverse modalità di trasporto);
- garantire una tassazione più equa e più uniforme all'interno dell'UE;
- facilitare il rispetto delle norme in materia di IVA da parte degli operatori turistici e dei viaggiatori;

Le opzioni strategiche potrebbero includere modifiche legislative alle seguenti norme in materia di IVA:

1. Il regime speciale delle agenzie di viaggio: tra le opzioni potrebbero figurare: i) tassare i servizi delle agenzie di viaggio nel luogo di residenza del viaggiatore o nel luogo di destinazione, ii) vietare o consentire la possibilità di escludere le forniture all'ingrosso e/o l'organizzazione di eventi commerciali, iii) introdurre un margine globale e iv) chiarire l'ambito di applicazione del regime speciale.
2. La tassazione del trasporto di passeggeri: tra le opzioni potrebbero figurare: i) la tassazione del servizio sul luogo di partenza o di destinazione del passeggero, e ii) il chiarimento o il riesame dell'ambito di applicazione dell'esenzione di cui all'articolo 148 della direttiva IVA.

Lo scenario di base per la valutazione delle opzioni strategiche consiste nel lasciare invariate le norme (lo status quo).

C. Probabili impatti

Gli impatti varieranno a seconda della struttura finale dell'iniziativa. Ciascuna delle opzioni individuate comporterebbe costi, benefici e compromessi che dovranno essere attentamente valutati. In particolare, i meccanismi di monitoraggio e di esecuzione dovranno essere attentamente progettati e calibrati in modo da essere proporzionati ed efficaci.

Impatti economici

Nel complesso, le misure proposte dovrebbero generare benefici per tutte le imprese attive nei settori dei viaggi e del turismo sotto forma di una maggiore certezza giuridica ed equità del sistema dell'IVA (quindi una maggiore competitività) e di migliori condizioni di concorrenza. Le misure dovrebbero in particolare favorire le PMI.

La maggior parte degli interventi dovrebbe inoltre avere un impatto positivo o neutro sul gettito IVA. A seconda delle opzioni, si prevede che tale impatto sarà minimo sul regime speciale delle agenzie di viaggio e potenzialmente positivo sul trasporto di passeggeri.

Impatti sulla semplificazione e/o sugli oneri amministrativi

Si prevede che quasi tutte le opzioni ridurranno i costi amministrativi per le agenzie di viaggio.

Le modifiche volte a semplificare la tassazione del trasporto di passeggeri nelle diverse modalità di trasporto avrebbero un impatto diverso sui fornitori di servizi: dovrebbero ridurre i costi di conformità per gli operatori attualmente imponibili (con norme più semplici su dove contabilizzare l'imposta) e incidere negativamente su altri che beneficiano dell'esenzione.

Impatti ambientali

Le modifiche del regime dell'IVA per il trasporto di passeggeri dovrebbero avere impatti positivi in termini di promozione di forme di consumo più verdi.

Impatti sociali

Una tassazione più equa dovrebbe avere un impatto sociale positivo. Nel complesso, la proposta non dovrebbe comportare una ridistribuzione significativa del reddito.

Diritti fondamentali

Non si prevede alcun impatto sui diritti fondamentali.

D. Strumenti per legiferare meglio

Valutazione d'impatto e valutazione

La valutazione delle norme in materia di IVA applicabili ai settori dei viaggi e del turismo e la valutazione d'impatto delle opzioni oggetto di riesame saranno effettuate nel primo e nel secondo trimestre del 2026 per sostenere la preparazione di un'eventuale proposta legislativa per la fine del 2026.

La situazione attuale e i probabili impatti delle opzioni strategiche proposte saranno valutati in termini sia quantitativi che qualitativi. Uno studio indipendente fornirà i dati e un'analisi basata su dati concreti su cui si baserà la valutazione d'impatto. La valutazione relativa alle norme in materia di IVA per il trasporto di passeggeri sarà effettuata sotto forma di un esercizio parallelo. I risultati di questa valutazione saranno allegati alla valutazione d'impatto.

Strategia di consultazione

Le attività di consultazione previste sono:

- una consultazione pubblica accessibile sul [sito web "Di' la tua"](#) per un lasso di tempo di 12 settimane. I rispondenti possono rispondere a un questionario ([EUSurvey - Survey](#)) in qualsiasi lingua ufficiale dell'UE e presentare documenti di posizione;
- una consultazione mirata delle autorità degli Stati membri e dei rappresentanti delle imprese, attraverso riunioni e seminari dedicati.

Le attività di consultazione saranno promosse sul sito web della direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale (DG TAXUD) della Commissione europea, sui social media e nei pertinenti gruppi di esperti e di portatori di interessi della Commissione europea.

Sulla pagina della consultazione sarà pubblicata una relazione di sintesi della consultazione pubblica, mentre alla valutazione d'impatto sarà allegata una relazione riepilogativa che analizza i risultati di tutte le attività di consultazione.

Motivi della consultazione

La consultazione raccoglie i pareri dei portatori di interessi sul funzionamento delle attuali norme in materia di IVA applicabili ai settori dei viaggi e del turismo e sulle possibili azioni da intraprendere per rendere le norme più eque, semplici e più adeguate al mercato digitale dei servizi di viaggio.

Ricerchiamo in particolare pareri su: i) il regime speciale delle agenzie di viaggio, e ii) il trattamento IVA del trasporto di passeggeri.

Destinatari

Tutti i cittadini e le organizzazioni, sia dell'UE che dei paesi terzi, sono invitati a contribuire alla consultazione. In particolare, i portatori di interessi attivi nei settori dei viaggi e del turismo sono invitati a esprimere il loro parere, comprese le PMI, gli operatori transfrontalieri, le autorità fiscali e doganali degli Stati membri e i professionisti del settore.

Link diretto al questionario: [EUSurvey - Survey](#)