



Locazioni brevi e IVA digitale: l'ordinanza T-393/25 tra irricevibilità e questioni di sistema

Emanuela Furiosi

1. Con l'[ordinanza](#) del 21 gennaio 2026 il Tribunale dell'Unione europea (Decima Sezione) ha dichiarato irricevibile il ricorso proposto dall'Associazione proprietari alloggi dati in locazione turistica (Pro.Loca.Tur.) contro il Consiglio dell'Unione europea (causa T-393/25).

In particolare, la ricorrente contestava l'applicazione al settore delle locazioni brevi di alcune disposizioni del pacchetto IVA adottato dal Consiglio l'11 marzo 2025, che mirava a estendere le norme in materia di imposta sul valore aggiunto all'economia delle piattaforme digitali. Il pacchetto si affianca al [regolamento \(UE\) 2024/1028](#) sulla raccolta e condivisione dei dati relativi alle locazioni brevi, completando un quadro normativo europeo di crescente articolazione. L'ordinanza offre l'occasione per svolgere alcuni brevi rilievi a prima lettura sulle questioni che essa lascia aperte.

2. Il cuore del contenzioso riguarda il c.d. modello del «prestatore presunto» (*deemed supplier model*), introdotto dall'art. 3, par. 1, della [direttiva 2025/516](#) mediante l'inserimento dell'art. 28 bis nella direttiva IVA. In base a tale disposizione, il soggetto passivo che, tramite interfaccia elettronica, facilita la locazione ininterrotta di un alloggio alla stessa persona per un massimo di trenta notti è considerato aver ricevuto e fornito direttamente tale servizio, salvo che il fornitore effettivo non abbia comunicato il proprio numero IVA dichiarando di addebitare l'imposta dovuta. Il modello, già consolidato per le vendite di beni a distanza tramite piattaforma a seguito della [direttiva \(UE\) 2017/2455](#), viene così esteso ai servizi di locazione breve e, parallelamente, ai servizi di trasporto passeggeri su strada tramite piattaforma. L'art. 3, par. 3, lett. a), della direttiva 2025/516 introduce inoltre nell'art. 135, par. 2, della direttiva IVA un nuovo comma in base al quale la locazione breve così definita è considerata avente funzione analoga a quella del settore alberghiero, con le condizioni e limitazioni che gli Stati membri sono chiamati a stabilire. Il [regolamento di esecuzione 2025/518](#) completa il quadro definendo il concetto di «servizio di facilitazione» ai fini dell'art. 46 bis della direttiva IVA. Come risulta dai considerando 26 e 27 della direttiva 2025/516, l'obiettivo del pacchetto è correggere la distorsione concorrenziale che si produce quando i servizi intermediati tramite piattaforma non scontano IVA a livello del fornitore sottostante, a differenza dei servizi analoghi resi dagli operatori dell'economia tradizionale, in particolare nel settore ricettivo.



3. La ricorrente ha chiesto l'annullamento parziale delle disposizioni, ritenendole lesive dei diritti di proprietà dei propri membri e contrarie ai principi di proporzionalità, neutralità fiscale e sussidiarietà. Il Tribunale non entra nel merito in quanto dichiara il ricorso irricevibile per difetto di legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE. Il ragionamento si articola su due piani. Quanto all'incidenza diretta, il Tribunale rileva che la direttiva 2025/516, adottata sulla base dell'art. 113 TFUE mediante procedura legislativa speciale, costituisce un atto legislativo ai sensi dell'art. 289 TFUE e non può pertanto essere qualificata come «atto regolamentare» - categoria che, secondo la giurisprudenza consolidata a partire dalla [sentenza Scuola Elementare Maria Montessori](#) (cause riunite C-622/16 P a C-624/16 P), esclude gli atti legislativi. Quanto al secondo scenario dell'art. 263, par. 4, TFUE, il Tribunale accerta che nessuna delle due condizioni cumulative richieste dalla giurisprudenza [Nord Stream 2](#) (C-348/20 P) risulta soddisfatta: l'art. 28 bis, par. 1, della direttiva IVA si rivolge alle piattaforme facilitatrici e non ai fornitori dei servizi, mentre l'art. 135, par. 2, subordina la propria efficacia all'adozione di criteri, condizioni e limitazioni da parte degli Stati membri, ai quali è riservato un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione.

4. Quanto all'incidenza individuale, il Tribunale ribadisce la giurisprudenza costante - [Sveriges Betodlares](#) (C-409/96 P), [BytyOKD](#) (T-559/11), [Bloom](#) (T-645/21) - secondo cui un'associazione costituita per promuovere interessi collettivi non può essere considerata individualmente interessata da un atto che incide sugli interessi generali della categoria. Neppure il ruolo svolto da Pro.Loca.Tur. nella fase consultiva vale a individualizzarla: l'aver sottoscritto una lettera congiunta ai Ministri delle finanze degli Stati membri e aver intrattenuto contatti con parlamentari europei non costituisce, ad avviso del Tribunale, una circostanza idonea a distinguerla da qualsiasi altra associazione di categoria che avrebbe potuto esprimere volontariamente la propria posizione nel corso dell'iter legislativo.

Dato il rigetto in rito, il Tribunale non si pronuncia sulla domanda di intervento della Commissione europea, intervenuta a sostegno del Consiglio. Va peraltro osservato che l'ordinanza, pronunciata in forma semplificata ai sensi dell'art. 130 del regolamento di procedura del Tribunale, non esclude la possibilità di un'impugnazione dinanzi alla Corte di



giustizia.

5. L'ordinanza chiude il ricorso sul piano processuale, ma lascia aperta una questione di fondo. Il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri nell'attuazione delle disposizioni contestate è al tempo stesso la ragione dell'irricevibilità e il terreno su cui si giocherà l'effettiva incidenza della direttiva. Ci si può allora chiedere se la forbice tra la nozione funzionale utilizzata dalla direttiva - la locazione fino a un massimo di trenta notti, indipendentemente dalla qualità del locatore - e quella soggettiva dell'ordinamento italiano - che riserva la qualificazione di «locazione breve» ai contratti stipulati da persone fisiche al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, ai sensi dell'art. 4, c. 1, d.l. 50/2017 - non riproponga, già in sede di recepimento, la stessa tensione che l'ordinanza ha risolto sul piano processuale, ovvero se la discrezionalità lasciata agli Stati membri, inclusa la facoltà di escludere le piccole imprese ai sensi dell'art. 28 *bis*, par. 5, si traduca in scelte che incidono in modo differenziato su categorie di operatori che la direttiva tratta in modo indifferenziato.

6. Vi è infine un profilo di ordine qualificatorio che l'ordinanza lascia sullo sfondo ma che la dottrina dovrà affrontare. L'assimilazione funzionale delle locazioni brevi al settore alberghiero introdotta dall'art. 135, par. 2, della direttiva IVA 2025/516 parrebbe creare una tensione con la giurisprudenza della Corte di giustizia nella [sentenza Airbnb Ireland \(C-390/18\)](#), in cui le piattaforme di locazione breve erano state qualificate come servizi della società dell'informazione ai sensi della [direttiva 2000/31/CE](#). La nuova norma non contraddice formalmente quella pronuncia - che riguardava la piattaforma, non il servizio facilitato - ma introduce sul piano fiscale una logica di equivalenza funzionale che potrebbe non essere senza conseguenze per le qualificazioni operate in altri ambiti dell'ordinamento europeo e nazionale.

A ciò si aggiunge un ulteriore interrogativo di carattere sistematico.

La direttiva 2025/516 ricorre alla nozione di soggetto passivo che «facilita, mediante l'uso di un'interfaccia elettronica quale un mercato virtuale (*marketplace*), una piattaforma, un portale o mezzi analoghi» la locazione breve - una formulazione aperta, costruita sul verbo



Locazioni brevi e IVA digitale: l'ordinanza T-393/25 tra irricevibilità e questioni di sistema

Emanuela Furiosi

“facilitare” e chiusa con la formula residuale “mezzi analoghi”. Il regolamento 2024/1028, invece, definisce la «piattaforma online di locazione a breve termine» per rinvio all’art. 3, lett. i), del regolamento (UE) 2022/2065, richiedendo che essa «consenta agli ospiti di concludere contratti a distanza con i locatori» ed escludendo i meri strumenti di collegamento privi di funzioni transattive. Ci si può chiedere se le due nozioni siano effettivamente coincidenti: potrebbero esistere soggetti che ricadono nell’ambito del *deemed supplier* della direttiva IVA senza rientrare nel perimetro del regolamento 2024/1028, o viceversa, con il rischio di generare asimmetrie applicative proprio nel momento in cui il quadro normativo europeo sulle locazioni brevi aspira a una maggiore sistematicità. La questione merita attenzione in sede di recepimento e, più in generale, nel dialogo tra i due strumenti che compongono il quadro regolatorio del settore.