

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUI FENOMENI DI EVASIONE DELL'IVA E DELLE ACCISE NEL SETTORE
DELLA DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI**

QUESTIONARIO

Il presente questionario individua alcuni temi di particolare interesse per la Commissione Finanze, sui quali si richiede agli auditi un contributo scritto – da trasmettere entro la giornata di martedì 17 ottobre prossimo – al fine di favorire un più efficace svolgimento delle audizioni previste nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

Gli auditi potranno fornire una breve descrizione di preambolo relativa alle caratteristiche, all'attività e alla rappresentatività della loro società, organizzazione o gruppo, in termini generali e quale premessa alle domande previste nel documento.

Domanda n. 1)

Sulla base di informazioni condivise dalle associazioni di categoria, il settore della distribuzione di carburanti, risulta essere caratterizzato da diffusi fenomeni di non assolvimento delle imposte (IVA e accise), come anche risulta dalla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (allegata alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza - NadeF del mese di settembre 2022).

- ***(1.1)*** In base alla Vostra esperienza, come si configurano tali condotte illecite?

Sulla base della nostra esperienza, le principali tipologie di frodi sono collegate:

- **all'acquisto di prodotti ad accisa agevolata o esente illecitamente lucrata;**
- **all'interposizione di veicoli fittizi privi di giustificazione economica (cartiere volte ad evadere soprattutto l'Iva (in passato falsi esportatori abituali e false lettere d'intento));**
- **alle miscelezioni fraudolente di prodotti petroliferi diversi (ad es. olio combustibile miscelato a gasolio).**

Per la tipologia di frode basata sull'interposizione di veicoli fittizi privi di giustificazione economica, che sicuramente è la più diffusa e pervasiva, si sottolinea che il sistema si è immunizzato con due strumenti decisivi: l'eliminazione delle lettere di intento e l'introduzione del meccanismo dell'IVA anticipata (L. 205.2017).

Per la tipologia di frode basata sull'acquisto di prodotti ad accisa agevolata o esente illecitamente lucrati, molto semplificata e comune, la telematizzazione dei libretti agricoli, la tracciabilità dei movimenti, l'e-DAS, la fatturazione elettronica, sono strumenti che, oggi, rendono molto più difficoltosa una frode di settore.

Infine, per la tipologia di frode basata sulle miscelezioni fraudolente di prodotti petroliferi diversi sono previsti sistemi di tracciamento e, di fatto, di trasporto controllato a livello UE (es. applicativo LUB) che sono un forte aggravio per le imprese ma che si intende, al contempo, si presentano come presidio e deterrente antifrode.

Ciò posto, è vero che nell’IVA, dai dati diffusi dal Comando Generale della Guardia di Finanza, nel solo 2022, l’accisa evasa è stata quantificata in oltre 450 milioni di euro. in tale contesto, assumono particolare rilievo le frodi perpetrate con società “cartiere”, imprese di fatto non operanti, con una dotazione patrimoniale minima, che spesso sono poste in liquidazione dopo pochi anni di vita e che risultano gestite da prestanome, soggetti nullatenenti senza alcuna storia imprenditoriale. Esse hanno lo scopo di interpersi fittiziamente nella filiera commerciale, assumendo su di sé debiti di imposta che non sono poi onorati, e di emettere fatture per operazioni inesistenti in modo da consentire agli operatori interponenti di utilizzarle a fini di evasione fiscale, indicando in bilancio e poi in dichiarazione costi inesistenti.

Tali sistemi di frode sono sovente realizzati da strutturate “regie” criminali che, da un lato, realizzano ingenti profitti grazie all’evasione fiscale e, dall’altro, reimpiegano i proventi illeciti nell’acquisizione di depositi di stoccaggio o di impianti di distribuzione stradale.

- **(I.2) Quali effetti tali condotte producono sul regolare funzionamento del mercato e sull’andamento dei prezzi?**

Nel caso delle frodi Iva si assiste all’alterazione delle dinamiche di mercato considerando che la commercializzazione di prodotti petroliferi in evasione Iva/accisa consente ai destinatari dei beni di approvvigionarsi del carburante a prezzi estremamente più contenuti di quelli generalmente praticati con una facilità di penetrazione sul mercato a danno diretto degli operatori legali.

Affinché possa realizzarsi un libero mercato, occorre colpire chi compie frodi e truffe, acquisendo indebiti vantaggi concorrenziali sugli operatori che rispettano le regole e, dall’altro, favorire le condizioni di piena trasparenza, necessarie ad orientare la domanda verso l’offerta più conveniente.

L’illecita commercializzazione dei prodotti petroliferi in evasione di Iva e accisa, comporta, quindi, l’immissione nella rete di distribuzione carburanti di prodotti sottocosto con evidenti distorsioni del mercato e alterazione della concorrenza. Si assiste, infatti, all’interposizione di imprese cartiere nella filiera commerciale che consente ai reali destinatari dei beni di approvvigionarsi del carburante a prezzi estremamente più contenuti di quelli generalmente praticati con evidenti distorsioni del mercato e della concorrenza.

Recentemente le frodi si stanno evolvendo spostandosi verso la componente biocarburanti in cui i Certificati di Immissione in Consumo (CIC) rivestono un ruolo fondamentale. Per tale ragione si ritiene necessario coinvolgere anche il Gse, che vigila sui certificati d’immissione in consumo. I CIC, infatti, possono costituire la nuova frontiera delle frodi, anche se con importi minori delle frodi Iva.

- **(I.3) Se e quali iniziative la Vostra società/gruppo/organizzazione ha assunto in relazione ai citati fenomeni?**

Il Legislatore ha preso coscienza del fenomeno delle frodi fiscali nel settore petrolifero sotto la spinta di operatori onesti e di Associazioni di settore, come ASSOCOSTIERI, che già nell’ambito del Tavolo permanente sull’illegalità presieduto dal Sottosegretario De Micheli ha, fin da subito, fornito il proprio contributo per il contrasto ai fenomeni evasivi in tale settore per ripristinare le condizioni per un mercato trasparente e competitivo.

ASSOCOSTIERI, nel corso del dibattito successivo all’entrata in vigore della Legge di Bilancio 2018, per le ripercussioni venutesi a creare nella gestione dei depositi fiscali di carburanti, nell’ambito del conseguente confronto con le principali Amministrazioni finanziarie interessate, ha fornito dati ed elaborato proposte a tutela degli operatori onesti, con l’obiettivo di migliorare l’interpretazione e l’applicazione delle regole di bilancio per la corretta gestione dei depositi.

Sempre a valle dell’emanazione della Legge di Bilancio 2018 la nostra Associazione ha elaborato il “*Vademecum per la Legalità*”, contenente un’analisi dello stato dell’arte ed una sintesi delle principali proposte ASSOCOSTIERI sul tema, che è stato presentato nell’ambito del ciclo dei Forum “*ASSOCOSTIERI incontra...*”.

Nel successivo Forum organizzato nel 2021 in collaborazione con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli “*Lotta all’illegalità, adeguamento normativo, competenza e requisiti professionali*”, ASSOCOSTIERI, tra le prime Associazioni del settore a segnalare il fenomeno delle frodi fiscali nel settore petrolifero, ha evidenziato come l’illegalità nel settore dei carburanti abbia assunto, negli ultimi anni, una rilevanza straordinaria fino a diffondersi a tutti i livelli della filiera commerciale: dall’approvvigionamento alla distribuzione.

Corollari di tali attività sono l’elaborazione di una check list del tipo know your customer finalizzate a valutare i requisiti di onorabilità e professionali dei soggetti venditori a monte della filiera.

Domanda n. 2)

In ragione della gravità e della diffusione dei fenomeni evasivi, negli anni il legislatore ha provveduto a introdurre numerose disposizioni antifrode, a partire dalla legge di bilancio 2017, che ha previsto un sistema di tracciamento delle autobotti e delle bettoline utilizzate per il trasporto di prodotti sottoposti ad accisa e di misurazione delle quantità scaricate. Per arginare le frodi IVA, la legge di bilancio 2018 ha poi previsto uno speciale regime abilitativo per i *traders* e subordinato l’immissione in consumo dal deposito fiscale o l’estrazione dal deposito di un destinatario registrato al versamento dell’IVA, senza possibilità di compensazione, fatte salve alcune deroghe.

È stata inoltre promossa l’accelerazione del processo di digitalizzazione della filiera e previsto il rafforzamento dei presupposti per l’esercizio del regime di deposito fiscale, in particolare con gli interventi del decreto-legge n. 124 del 2019.

- (2.1) Alla luce di quanto ricordato, ritiene che l’attuale normativa in materia di commercio dei carburanti e più in generale dei prodotti energetici al consumo finale abbia contribuito a rafforzare il contrasto dei fenomeni criminosi?

Alla domanda occorre rispondere senz’altro in forma affermativa e, anzi, è oggi il momento, visti gli effetti positivi della regolazione emergenziale (introdotta anche per prassi, oltre che per legge), di rientrare verso un sistema di nuovo partenariato con le

imprese, ridefinendo alcune rigidità del sistema e/o, per lo meno, premiando gli operatori virtuosi e di comprovata affidabilità.

L'attuale normativa sicuramente ha contribuito a rafforzare il contrasto dei fenomeni criminali.

Ad ogni modo l'adozione dell'e-DAS – Documento di Accompagnamento Semplificato elettronico – per la circolazione di benzina e gasolio uso autotrazione nell'ambito della filiera logistica nazionale; la previsione di un sistema informatizzato –installato nei depositi – per controllare in tempo reale i processi di gestione della produzione, detenzione e movimentazione di benzina e gasolio; i processi di digitalizzazione per l'invio telematico dei corrispettivi; il sistema di tracciabilità anche degli oli lubrificanti introdotti nel territorio nazionale, rappresentano sicuramente strumenti utili per contrastare le frodi nel commercio dei carburanti.

In questo scenario complesso, vanno annoverati anche i recenti provvedimenti dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli contenenti alcune indicazioni operative sulle modalità di gestione della variazione nella titolarità soggettiva dei depositi di prodotti energetici e sui requisiti tecnico – organizzativi minimi per lo svolgimento delle attività di deposito carburanti ad accisa assolta.

Nel dettaglio, la normativa antifrode emanata nel tempo ha avuto i seguenti obiettivi:

- rafforzamento del sistema di verifiche e controlli nel settore delle accise unitamente a tutele e garanzie di contraddittorio;
- obbligo di dotare autobotti e bettoline di sistemi di tracciamento della posizione e delle quantità scaricate;
- irrigidimento delle procedure della fase di trasporto, formazione per la informatizzazione del personale conducente;
- modifica in senso restrittivo del regime dei destinatari registrati abilitati a ricevere merci in sospensione d'accisa;
- modifica in senso restrittivo del regime dei depositi fiscali abilitati a detenere merci in sospensione d'accisa;
- obbligo di corresponsione accisa per i prodotti destinati ai consumi interni ai depositi fiscali;
- obbligo di fatturazione elettronica per le cessioni di benzina e gasolio;
- obbligo di memorizzazione elettronica e di trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi per le cessioni benzina/gasolio;
- misure di contrasto all'evasione IVA, tra cui l'obbligo di versamento dell'IVA con modello F24 senza possibilità di compensazione all'atto dell'estrazione/immissione in consumo di benzina e gasolio;
- principi e condizioni generali per il rilascio dell'autorizzazione allo stoccaggio di prodotti energetici presso depositi fiscali o destinatari registrati di terzi e lo stoccaggio stesso;
- obbligo di utilizzo del DAS telematico (e-DAS) per benzina e gasolio usati come carburanti;
- estensione del sistema INFOIL a tutti i depositi fiscali di capacità uguale o superiore a 3.000 metri cubi;
- un nuovo complesso di norme per la circolazione in regime sospensivo degli oli lubrificanti sul territorio nazionale;

- nuovi oneri di comunicazione in capo ai depositi e agli apparecchi di distribuzione automatica per uso privato/agricolo/industriale di piccole dimensioni;
- divieto di utilizzo della lettera d'intento con eccezione per le cessioni del c.d. gasolio commerciale da depositi commerciali;
- ulteriore stretta alle deroghe per l'estrazione di carburanti senza contestuale versamento dell'IVA mediante F24;
- stretta su volture e nuove licenze fiscali.

La stratificazione normativa riferita ai sistemi di misurazione, tracciabilità, digitalizzazione e telematizzazione degli scambi hanno, tuttavia, evidenziato alcune storture.

Come noto, la legge del 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018), ai commi da 937 a 943 dell'articolo 1, ha introdotto misure di contrasto all'evasione IVA, in relazione all'immissione in consumo da un deposito fiscale o all'estrazione da deposito di destinatario registrato, di cui agli articoli 23 e 8 del D.Lgs. n. 504 del 1995 (Testo Unico Accise - TUA), di carburanti per motori e di altri prodotti carburanti o combustibili.

Il principio introdotto dalla legge risiede nel fatto che, salvo il realizzarsi di ipotesi di deroga (in presenza delle quali la disposizione in commento non si applica), l'immissione in consumo da un deposito fiscale o l'estrazione da un deposito di un destinatario registrato dei prodotti, di cui al comma 937 dell'articolo 1 della citata legge n. 205 del 2017, è subordinato al versamento diretto dell'IVA all'Erario, con modello F24, di cui al D.lgs. n. 241 del 9 luglio 1997, senza possibilità di compensazione.

A fronte di questo impianto normativo è prevista una serie di deroghe ai commi 940 e 941 dell'art. 1 della L. 205 del 2017 a cui si aggiunge un'ipotesi derogatoria relativa all'ipotesi in cui i beni, in sospensione di accisa, vengano ceduti da una raffineria ad un altro deposito fiscale con applicazione in rivalsa, come per legge e come precisato dall'Agenzia delle Entrate nella circolare 18/E del 7 agosto 2019.

In tale circostanza, ricevuti i beni con applicazione dell'IVA, si pone la questione, per il deposito fiscale ricevente, di immettere in consumo detti beni, estraendoli dal regime sospensivo accise.

Nella fattispecie ASSOCOSTIERI ritiene che l'imposta primaria si deve assumere versata dalla raffineria e a tale estrazione non deve conseguire il pagamento dell'IVA, nuovamente, con F24, risolvendosi lo stesso in un aggravio finanziario enorme e, soprattutto, in una palese ed oggettiva duplicazione dell'imposta.

- (2.2) Quali ulteriori misure, sulla base della Vostra esperienza, potrebbero essere particolarmente efficaci per contrastare le condotte tributarie illecite nel settore?

Posto che il fenomeno di cui si discute è in remissione, la lotta all'illegalità per essere efficace non ha bisogno solamente di norme ma è fondamentale la collaborazione tra le Istituzioni, le associazioni di settore e gli operatori per colpire coloro che pongono in essere comportamenti fraudolenti che comportano indubbi vantaggi concorrenziali rispetto agli operatori onesti che rispettano le regole.

Oggi gli ulteriori sforzi devono essere concentrati nell'eliminazione di quegli ostacoli che possono compromettere il pieno utilizzo di tutto il bagaglio informativo già a disposizione della PA, con l'obiettivo della piena interoperabilità delle banche dati.

Per contrastare le condotte fraudolente è, altresì, necessaria un'intensificazione dei controlli tesi a rilevare i prezzi praticati lungo l'intera rete e contrastare efficacemente le frodi relative all'evasione di Iva e accise soprattutto su benzina e gasolio autotrazione, con azioni mirate e tempestive anche di carattere più ridotto, senza risolversi unicamente nell'esecuzioni di operazioni penalmente rilevanti, ma anche volte al riordino di settori di dettaglio.

- (2.3) In particolare, a Vostro avviso potrebbe risultare utile, in aggiunta agli attuali sistemi di controllo, l'introduzione in forma obbligatoria dell'installazione dei misuratori fiscali di ultima generazione su condotta in entrata ed uscita per ogni tipo di deposito carburanti (Fiscali/Commerciali/punti vendita) che siano telematicamente connessi alla Agenzia del Demanio e alla Guardia di Finanza al fine di garantire la corrispondenza dei volumi in transito?

Ad oggi è prevista l'installazione di misuratori fiscali per i depositi fiscali e commerciali nonché una serie di adempimenti procedurali affinché gli esercenti di depositi di capacità non inferiore a 3.000 metri cubi dotino i serbatoi destinati alla movimentazione carburanti di telemisure di livello temperatura gestite dal sistema informatizzato.

Il sistema INFOIL consente la consultazione autonoma e diretta dei dati di interesse fiscale da parte degli uffici delle dogane proprio attraverso postazioni di accesso presso il deposito e va a uniformare le procedure di controllo per i depositi di stoccaggio a quelle già previste per le raffinerie e gli stabilimenti di produzione.

Tale sistema, infatti, permette il controllo dei prodotti energetici sia nella fase di produzione che nella fase di movimentazione e consente all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di procedere all'accertamento della liquidazione dell'imposta utilizzando i dati necessari per la determinazione della quantità e qualità dei prodotti raccolti dal sistema.

I serbatoi di destinazione dei flussi in ingresso dei carburanti dovranno essere attrezzati con le telemisure mentre le linee degli oleodotti utilizzate per estrarre carburanti dal deposito, ai sensi della circolare dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli n. 6/2021, dovranno essere dotate invece di sistemi di misura su condotta.

Con riferimento alle baie di carico carburanti, inoltre, autobotti, bettoline e ferro cisterne devono essere dotate di sistemi di misurazione su condotta. Il sistema INFOIL dovrà garantire la possibilità di consultazione *ex post* dei dati quantitativi di misura utilizzati dal deposito per l'emissione dell'e-Das (sia per la definizione della contabilità aziendale che per invii telematici al fine della liquidazione dell'imposta).

La scrivente Associazione, con particolare riguardo alla lotta alle frodi nel settore dei carburanti:

- ritiene che l'attuale attività di controllo delle Amministrazioni finanziarie e della Guardia di Finanza sui prezzi praticati lungo l'intera catena distributiva e di contrasto alle frodi nel comparto siano strumenti sufficienti per tutelare l'erario, i cittadini e gli imprenditori onesti;

- considera necessario che le Amministrazioni deputate al controllo dei prezzi utilizzino l'interoperabilità delle banche dati fiscali in attuazione del principio *once only*;

- reputa necessario proseguire l'azione di vigilanza lungo l'intera filiera di approvvigionamento per contrastare gli illeciti e le frodi connessi all'evasione di accise e Iva sui carburanti;
 - ritiene importante potenziare l'attività di collaborazione tra la Guardia di Finanza, il Garante per la Sorveglianza dei Prezzi e con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM);
 - reputa opportuno consolidare la prassi dei tavoli tecnici ministeriali per valutare gli strumenti di contrasto dei fenomeni criminosi;
 - considera necessario potenziare l'attività di sorveglianza dei prezzi praticati attraverso gli strumenti di controllo già esistenti e la tracciabilità dei prodotti petroliferi lungo l'intera filiera distributiva attraverso strumenti informatizzati (es: fatturazione elettronica, e-DAS, INFOIL, ecc...).
- (2.4) Ritenete che l'introduzione dello scontrino fiscale per il commercio al dettaglio, al pari di ogni altro esercizio commerciale, anche per i punti vendita di carburanti possa essere utile al contrasto dell'illegalità?

L'introduzione di una modalità di scontrino fiscale con l'indicazione del prezzo sarebbe una singolarità per il mercato al dettaglio risultando complesso poter indicare i costi di acquisto dei carburanti per operazioni che avvengono in momenti diversi.

Il Legislatore ha, inoltre, già imposto una serie di obblighi documentali in capo agli esercenti impianti di distribuzione, modulati a seconda dei soggetti destinatari della cessione e della tipologia di carburanti venduti come la fatturazione elettronica e la memorizzazione e l'invio telematico dei corrispettivi.

- (2.5) In particolare, riterreste utile, al fine di contrastare le condotte illecite, che tale scontrino fiscale evidenziasse le quote della componente del prezzo di vendita dei carburanti (costo industriale/prezzo di acquisto/margine del punto vendita/oneri fiscali per Accisa e IVA/servizio)?

Per quanto sopra esposto è altamente difficoltoso poter indicare il costo industriale, il prezzo di acquisto ed il margine del punto vendita ma sarebbe utile indicare l'accisa.

Tenuto conto del peso della fiscalità sui carburanti e della composizione del prezzo a fine febbraio 2023, ad esempio, l'Iva ha rappresentato il 18% del prezzo finale mentre l'accisa il 39%.

Domanda n. 3)

L'elevato livello della tassazione sui carburanti potrebbe essere uno dei fattori che contribuiscono ai fenomeni di evasione e potenzialmente di frode.

- (3.1) A Vostro avviso, nel rispetto della normativa unionale in materia di accise, quale dovrebbe essere il livello di tassazione (Accise/IVA) per litro di carburante più idoneo a scoraggiare i fenomeni fraudolenti?

A parere della scrivente tenuto conto pur sempre delle esigenze di gettito erariale, è opportuno equiparare la tassazione (Iva/accisa) per litro di carburante rispetto alla media europea.

Parallelamente, per scoraggiare i fenomeni fraudolenti che sono in continua evoluzione, più che individuare un livello di tassazione per litro di carburante è necessario, come anticipato, potenziare l'attività di sorveglianza dei prezzi praticati attraverso gli strumenti di controllo già esistenti e la tracciabilità dei prodotti petroliferi lungo l'intera filiera distributiva attraverso strumenti informatizzati.

A tal fine occorre individuare soluzioni orientate ad un maggiore coordinamento, tra Dogane, Amministrazione Finanziaria e Guardia di Finanza, fortemente impegnati su questo fronte;

A seguito dell'aumento del costo del carburante, con un picco dei prezzi riscontrato nel marzo 2022 in conseguenza dello scoppio del conflitto in Ucraina, il Governo ha disposto la riduzione delle aliquote delle accise sui carburanti (di 30,5 centesimi per benzina e gasolio e di 5,7 centesimi per il GPL al lordo dell'IVA). Lo sconto è stato ridotto con il DL 179/2022 dal mese di dicembre 2022 di 10 centesimi per benzina e gasolio e di 3 centesimi per il GPL. Da gennaio 2023 le accise sono tornate a livello pre-crisi.

- (3.2) Ritenete che la riduzione delle accise e dell'Iva abbia contribuito alla prevenzione dei fenomeni legati al commercio illegale di carburanti?

ASSOCOSTIERI ritiene che la riduzione delle accise e dell'Iva da sola non possa rappresentare una misura per la prevenzione dei fenomeni legati al commercio illegale di carburanti in quanto le frodi riguardano proprio il mancato pagamento dell'Iva e quello delle accise, i due tributi che gravano sui carburanti.

Domanda n. 4)

Nel 2019, è stato introdotto il documento amministrativo semplificato telematico (E-DAS), indispensabile per la circolazione, sia in ambito UE sia in ambito nazionale, di buona parte dei prodotti energetici che hanno assolto l'accisa, oggi obbligatorio anche per la circolazione della benzina e del gasolio denaturati e impiegati per uso agricolo.

Il decreto-legge n. 21 del 2022 ha attribuito alla Guardia di Finanza la possibilità di accedere, in forma diretta e anche in modo massivo, ai dati dell'E-DAS sia per contrastare le speculazioni sia per i più generali compiti di polizia economico-finanziaria.

- (4.1) Ritenete che il documento amministrativo semplificato telematico (E-DAS), ed il sistema ad esso collegato, possano essere migliorati al fine di favorire la trasparenza ed il controllo e per prevenire l'illegalità nelle transazioni e nelle operazioni finanziarie?

La digitalizzazione è un processo in continua evoluzione in quanto le frodi si evolvono così come il mercato parallelo dei carburanti. L'e-DAS, così come il sistema di tracciamento degli oli lubrificanti ed il sistema INFOIL dovranno essere adeguati sulla base dell'evolversi delle frodi stesse. Il miglioramento degli strumenti antifrode necessita, come già avvenuto fino ad ora, della collaborazione sinergica di tutti gli attori istituzionali e delle associazioni di categoria. Più in dettaglio sarebbe utile per la dogana verificare la chiusura dell'e-DAS per tutti i destinatari oltre a quelli interconnessi. Allo stato attuale, infatti, per i destinatari non interconnessi la Dogana può verificare a sistema solo gli e-DAS in stato "accettato".