

Audizione nell'ambito dell'affare assegnato n. 1176 in materia di depositi fiscali

Commissione Finanze e Tesoro
Senato della Repubblica

23 giugno 2022

Assopetroli-Assoenergia: chi siamo

Assopetroli-Assoenergia è l'associazione, aderente a Confcommercio-Imprese per l'Italia, che dal 1949 rappresenta circa mille imprese italiane attive nei comparti del commercio di carburanti e dei servizi per l'efficienza energetica. Con particolare riferimento al commercio di carburanti, le nostre aziende sono presenti sia sul canale "rete", sia su quello "extrarete", che ricomprende le forniture fuori dai punti vendita stradali, destinate tra l'altro al riscaldamento domestico, all'agricoltura, alla marina e all'aviazione.

Premesse: il contrasto all'illegalità nel settore dei carburanti

Il settore della distribuzione dei carburanti, negli ultimi sette anni, è stato al centro della **riforma più completa** che il diritto tributario abbia mai conosciuto, finalizzata a **porre un argine ai diffusi fenomeni fraudolenti in ambito accise e, soprattutto, IVA** (secondo le indagini condotte dalla Guardia di Finanza, delle quali ha riferito anche il Generale Giuseppe Arbore nell'ambito dell'audizione del 12 novembre 2019 presso la X Commissione della Camera dei Deputati, circa il 70% delle frodi interessa questo tributo.

Tale processo di riforma – del quale si riporta in appendice al presente documento un'illustrazione dettagliata – è scaturito a partire dal 2016, in seguito all'istituzione presso il MEF del "**Tavolo della Legalità**", coordinato dall'allora Sottosegretario Paola De Micheli. I lavori del primo Tavolo sono poi stati ripresi nel 2017 dall'allora Viceministro dell'Economia e delle Finanze, Luigi Casero.

Il Tavolo della Legalità ha visto il dialogo tra il MEF, l'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli, l'Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e le associazioni di categoria, tra le quali Assopetroli-Assoenergia e UNEM (già Unione Petrolifera).

Grazie a questo complesso impianto normativo, costruito faticosamente grazie anche alla costante azione di stimolo esercitata dalle associazioni, sono stati ottenuti alcuni primi incoraggianti risultati nel contrasto di quelli che gli organi di controllo hanno accertato essere, in molti casi, non dei meri reati tributari, bensì **fattispecie fraudolente connesse all'operatività della criminalità organizzata**.

Disposizioni introdotte dalla Legge di Bilancio 2017 e funzione e ruolo dei depositi fiscali

Una delle primissime misure antifrode implementate dal Legislatore è stata la qualificazione dei requisiti oggettivi e soggettivi necessari per il conseguimento o per il mantenimento delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio dei depositi di prodotti energetici in regime di deposito fiscale, in quanto trattasi di un rapporto fiduciario tra Stato e operatore.

L'art. 1, commi 535 e 536, della Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di Bilancio 2017) ha infatti ridisegnato in senso restrittivo, a far data dal 1° gennaio 2019, i requisiti oggettivi e soggettivi necessari per il conseguimento o per il mantenimento delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio del deposito.

Con riferimento ai requisiti oggettivi, l'esercizio di un deposito fiscale di prodotti energetici è di regola accessibile per le raffinerie, gli impianti di produzione e gli stabilimenti petrolchimici.

A questi si aggiungono i depositi commerciali, la cui gestione in regime di deposito fiscale può essere autorizzata, **laddove sussistano effettive necessità operative e di approvvigionamento dell'impianto**, per i depositi di GPL di capacità non inferiore a 400 mc e per i depositi di altri prodotti energetici di capacità non inferiore a 10.000 mc.

La norma in commento aveva quindi previsto l'innalzamento dei limiti di cubatura che, in precedenza, erano pari a 50 mc ed a 3.000 mc, rispettivamente, per i depositi di gas di petrolio e per i depositi di altri prodotti energetici.

Recependo con parziali rettifiche un dato di prassi già in vigore (cfr. circ. 16/D del 2006), la norma aveva previsto, tuttavia, alcune deroghe dimensionali, per cui la gestione in regime di deposito fiscale poteva essere, altresì, autorizzata per i depositi commerciali di capacità inferiore rispetto ai nuovi standard, ovvero, quando, fatte salve le necessità operative e di approvvigionamento dell'impianto:

- a) il deposito effettuasse forniture di prodotto in esenzione da accisa o ad accisa agevolata o trasferimenti di prodotti energetici in regime sospensivo verso Paesi dell'UE o extra UE, in misura complessiva pari ad almeno il 30 per cento del totale delle estrazioni di un biennio;
- b) il deposito fosse propaggine di un deposito fiscale ubicato nelle immediate vicinanze appartenente allo stesso gruppo societario o, se di diversa titolarità, fosse stabilmente destinato ad operare al servizio del predetto deposito.

Il requisito del 30 per cento di cui al suddetto punto a) doveva essere mantenuto nel tempo e, l'Agenzia delle Accise, Dogane Monopoli provvedeva a verificarne la permanenza (art. 23, comma 12 D.lgs. n. 504/1995).

Se tale condizione non veniva rispettata, l'autorizzazione veniva sospesa ed il deposito poteva continuare ad operare come deposito commerciale (prodotti energetici ad accisa assolta e non più sospesa). Se entro un anno dalla sospensione il deposito non dimostrava di poter raggiungere il livello minimo del 30%, la licenza di deposito fiscale veniva definitivamente revocata, ferma restando la possibilità di continuare ad operare come deposito commerciale.

Tale formulazione, quindi, subordinava il mantenimento della licenza di esercizio di un deposito in regime di deposito fiscale alla sussistenza di effettive necessità operative e di approvvigionamento di carburanti in sospensione d'IVA e di accisa.

Criticità dell'articolo 5-quater del DL Taglia Prezzi e considerazioni sull'adeguatezza delle garanzie

La modifica **introdotta in sede di conversione del D.L. 21/2022 cd. Taglia Prezzi** (legge 20 maggio 2022, n. 51) è intervenuta sulla richiamata disciplina e ha disposto invece che, anche in assenza dei requisiti suddetti e per la durata di 12 mesi successivi al biennio, il deposito possa continuare ad operare in regime di deposito fiscale a fronte della prestazione mensile di una garanzia pari al 100% dell'accisa dovuta per il mese precedente e del versamento dell'IVA al momento dell'immissione in consumo dei carburanti.

Solo trascorsi 12 mesi, se il deposito continua ad essere carente dei requisiti per il mantenimento della licenza di deposito fiscale, la licenza di deposito fiscale viene revocata e il titolare può richiedere e ottenere la licenza di deposito commerciale (ex art. 25 comma 4 TU Accise) e continuare a svolgere l'attività con prodotti ad accisa assolta.

Si ritiene che tale modifica abbia introdotto **un'eccezione ingiustificata e intempestiva determinando un vulnus nel solido impianto antifrode** costituito a tutela delle accise e dell'IVA. **La stessa Ragioneria di Stato, nella relazione tecnica riferita alla suddetta norma, aveva ravvisato "profili di asistematicità ed irrazionalità" e aveva espresso la propria contrarietà all'intervento.**

Tale norma, infatti, pur avendo previsto dei dispositivi a tutela dell'erario, rischia di aprire nuovamente un varco per quei soggetti che operano in frode e che, da un decennio a questa parte, hanno gravemente compromesso la libera e corretta concorrenza sul mercato della distribuzione dei carburanti.

Nello specifico, **il previsto obbligo di versamento immediato dell'IVA all'atto dell'immissione in consumo dei carburanti, di per sé, non garantisce la tutela del tributo.** Quest'ultimo potrebbe infatti essere non versato (oppure versato solo parzialmente) per diversi mesi prima che l'Amministrazione, in ragione dei fisiologici tempi necessari per condurre le verifiche, possa accertare la presenza di irregolarità.

Questo breve lasso di tempo sarebbe però sufficiente, per i soggetti malintenzionati, per perpetrare frodi del valore di milioni di euro e far perdere le proprie tracce.

Per dare una dimensione delle frodi in questione, con particolare riguardo ai depositi fiscali di ridotta capacità di stoccaggio (inferiore ai 3.000 mc, c.d. "depositi sottosoglia"), **secondo i dati raccolti dall'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli, le immissioni in consumo in evasione di IVA hanno raggiunto un picco di oltre 300 milioni litri/mese di carburante, con una perdita di gettito di circa 83 milioni €/mese.**

Con riferimento all'attività di un singolo deposito, secondo le nostre stime, ai prezzi di mercato attuali (media di maggio del gasolio High CIF MED + accisa) il prezzo di un'autobotte (che trasporta 36.000 litri di carburante) è di circa 56.000 euro, sul quale l'IVA ammonta a circa 10.000 euro; se si considera, come le indagini recentemente condotte hanno ampiamente documentato, che un deposito fiscale può movimentare anche fino a 30 autobotti al giorno, il monte IVA evadibile al giorno da un singolo deposito fiscale è di circa 300.000 euro, ovvero di circa 6,4 milioni di euro in un mese.

Alla luce di quanto sopra illustrato, pertanto, **si ravvisa la necessità di riconsiderare l'opportunità delle misure recentemente introdotte dal DL Taglia Prezzi relative alla disciplina dei depositi fiscali di prodotti energetici, al fine di scongiurare la possibile recrudescenza dei fenomeni fraudolenti che da un decennio vanno a detrimento della parte sana del settore, nonché dell'erario.**

Consistenza e operatività dei depositi fiscali c.d. "sottosoglia" in Italia vs UE

Secondo i dati raccolti dall'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli e resi noti nel giugno 2020, i c.d. "depositi fiscali sottosoglia" sarebbero complessivamente meno di 200 e solo un numero inferiore a 60 di essi non rispetterebbe i requisiti per il mantenimento della qualifica a deposito fiscale.

Ribadendo che la previgente normativa, anche in carenza dei già richiamati requisiti soggettivi e oggettivi, non comportava un ostacolo all'operatività dei depositi, la quale poteva proseguire liberamente con un mero cambio di licenza, si ritiene che l'esiguità del numero di soggetti rientranti in questa fattispecie **non giustifichi la potenziale apertura di una breccia all'interno di un sistema antifrode complesso e faticosamente costruito nel tempo.**

Ciò a maggior ragione se si considera che, sempre secondo i dati raccolti da ADM, circa la metà di tali soggetti movimentano meno di 1.000.000 litri in un anno (circa 10 di essi, addirittura, non avrebbero effettuato alcuna estrazione in un anno) oppure effettuano solo produzione di additivi (circ.1/D del 1999), confezionamento di prodotti ex D.M.322/95 o di oli e grassi vegetali (e, quindi, potrebbero operare con altre qualifiche fiscali).

Si evidenzia inoltre che la casistica del "deposito sottosoglia" è un *unicum* nell'ambito dell'Unione Europea, che nasce al fine di ottemperare alle peculiari esigenze logistiche del nostro territorio.

Negli altri Stati membri, infatti, il mercato è generalmente caratterizzato dalla presenza di un numero nettamente inferiore di depositi fiscali, aventi in media una capacità di stoccaggio superiore ai 10.000 mc.

La disciplina di tali depositi è demandata alla normativa dei singoli Stati membri, che differisce di Paese in Paese; l'unico riferimento che costituisce un *framework* di riferimento nell'UE è la [Raccomandazione](#) della Commissione europea del 29 novembre 2000 (recante "Orientamenti sulle autorizzazioni dei depositari, a norma della direttiva 92/12/CEE del Consiglio, riguardo ai prodotti soggetti ad accisa"), alla quale gli Stati membri dovrebbero conformarsi per assicurare una maggiore uniformità delle procedure di concessione e revoca delle autorizzazioni ai depositi fiscali.

Numero dei depositi, distribuzione territoriale, vendite e controlli

Con riferimento a consistenza complessiva dei depositi fiscali sul territorio, loro capacità di stoccaggio, dislocazione geografica, volumi delle vendite, accertamenti, ispezioni, controlli, nonché gettito complessivo IVA e accise, si evidenzia che l'Associazione non dispone di tali informazioni, che però potranno essere demandate alle amministrazioni competenti in materia, segnatamente all'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli, all'Agenzia delle Entrate e al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La posizione di Assopetroli-Assoenergia

Le disposizioni di cui all'articolo 5-quater del DL Taglia Prezzi rischiano di trasformarsi in un "salvacondotto" per quei depositi fiscali che non hanno concrete e dimostrabili difficoltà ad ottemperare al richiamato "requisito del 30%".

Al fine di evitare tale esito, pertanto, si invita a ripristinare l'art. 23 TU Accise previgente, con alcuni necessari corollari:

- In luogo delle modalità operative recentemente introdotte all'art. 23 del TU Accise, si ritiene che per tornare ad operare in regime di deposito fiscale occorra **prevedere un'analisi case-by-case da parte dell'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli volta a verificare le effettive ragioni che hanno portato al mancato raggiungimento del requisito del 30%**;
- I requisiti oggetto di verifica da parte di ADM dovrebbero essere definiti in uno specifico provvedimento dell'Agenzia.

Con osservanza,

Il Presidente

Andrea Rossetti



Appendice: elenco delle misure antifrode già implementate nel settore dei carburanti

Di seguito si riporta l'elenco delle misure antifrode, relative al settore della distribuzione dei carburanti, già adottate con i seguenti provvedimenti:

- DL Fiscale 2016 (L. 225/2016);
 - Legge di Bilancio 2017 (L. 232/2016);
 - Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017);
 - DL Fiscale 2019 (L. 157/2019);
 - Legge di Bilancio 2020 (L. 160/2019);
 - Legge di Bilancio 2021 (L. 178/2020).
-
- Rafforzamento del sistema di verifiche e controlli nel settore delle accise e 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 (eDAS) 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.