

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

Contributo Unem

Unione Energie per la Mobilità (Unem) rappresenta da oltre 70 anni le principali Aziende che operano in Italia nell'ambito della lavorazione, della logistica e della distribuzione di prodotti petroliferi e dei nuovi prodotti energetici low carbon, tra cui i biocarburanti e gli e-fuels, che caratterizzeranno la mobilità di domani.

Unem aderisce a Confindustria dal 1977 e a Confindustria Energia dal 2005.

Con riferimento all'indagine conoscitiva avviata da codesta Commissione, occorre premettere che Unem rappresenta sia aziende integrate che operano in tutta la filiera - raffinerie, depositi, distribuzione all'ingrosso (extra-rete) e distribuzione sulla rete - sia aziende che operano su singoli segmenti della suddetta filiera. Tramite i propri Associati, Unem ha quindi potuto avere negli anni evidenza dell'evolversi dei fenomeni fraudolenti, nonché dell'efficacia e dell'impatto delle misure legislative di prevenzione progressivamente introdotte.

1

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?**
Nonostante la regressione delle condotte fraudolente, permangono, anche se ridimensionate, alcune casistiche in grado di determinare distorsioni sul mercato nazionale della rete ed extra-rete dei prodotti petroliferi e low carbon quali:
 - *fuel fraud designer*, ossia spedizioni intracomunitarie di gasoli fittiziamente dichiarati oli lubrificanti o prodotti chimici, allo scopo di eludere il sistema

di circolazione comunitario EMCS proprio dei carburanti e quindi evadere l'accisa e l'IVA;

- carburanti dichiarati dolosamente denaturati per usi agevolati (navigazione in acque comunitarie e/o usi agricoli), ma destinati al mercato illegale dei carburanti stradali in modo da lucrare la differenza tra l'aliquota ordinaria 0,617 euro/lt e quella esente (0,00 euro/lt) o agevolata (0,135 euro/lt);
- frodi carosello, anche tramite depositi IVA, attraverso società fittizie (cartiere) che vengono interposte all'interno di una normale transazione commerciale tra un cedente ed un cessionario, di cui uno dei due è italiano e l'altro di un diverso Stato UE. La frode si concretizza realizzando un fittizio diritto a detrarre l'IVA sull'acquisto effettuato senza averla corrisposta al proprio cedente (cartiera);
- importazioni in Stati UE di prodotti provenienti da Stati terzi con grave instabilità politica, o soggetti a sanzioni, con successivo trasferimento intracomunitario in Italia;
- utilizzo fraudolento del documento di trasporto in sospensione di accisa effettuando nella medesima giornata più viaggi intracomunitari (esempio Croazia/Italia) con lo stesso documento e annullando lo stesso entro le ore 24,00 del giorno di emissione;
- dirottamenti sul territorio nazionale di spedizioni intracomunitarie con destinazione altri Stati dell'Unione europea;
- mancato assolvimento degli obblighi ambientali e di sicurezza degli approvvigionamenti conseguenti all'immissione in consumo nel mercato nazionale di prodotti petroliferi.

- ***(1.2) Quali effetti tali condotte producono sul regolare funzionamento del mercato e sull'andamento dei prezzi?***

Le suddette condotte producono:

- fenomeni di concorrenza sleale in termini di prezzi che determinano distorsioni sul mercato a danno degli operatori che operano correttamente nel pieno rispetto degli obblighi fiscali, nonché di quelli ambientali e di sicurezza degli approvvigionamenti. Data l'entità della componente fiscale sul prezzo finale, tali condotte danno luogo a fenomeni degenerativi del mercato stesso in quanto estromettono gli operatori "onesti", favorendo la penetrazione della criminalità organizzata;

- una sottrazione di ricchezza alla collettività a causa della riduzione del gettito erariale in termini di accisa e d'IVA;
- possibili costi sociali in caso di prodotti adulterati o fuori norma sia per il mancato rispetto dei limiti ambientali sia per i possibili danni ai motori che li utilizzano.

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

Da fine 2014 le aziende associate ad Unem, allora Unione Petrolifera, avevano rilevato una progressiva diffusione anomala di fenomeni di illegalità, segnalati alle Agenzie fiscali ed al MEF. Segnalazioni che hanno portato nel 2016 all'attivazione di un tavolo di confronto presso il suddetto Ministero, con la presenza di Assopetroli, delle Agenzie fiscali, della Guardia di Finanza, della Direzione nazionale antimafia e dell'allora Ministero dello sviluppo economico (MISE). In tale sede Unem ha presentato e condiviso una serie di proposte di contrasto all'illegalità elaborate sulla base dell'analisi delle fattispecie di frode più ricorrenti, peraltro evolutesi nel tempo, quali:

1. la revisione del regime del deposito fiscale e del destinatario registrato;
2. la chiara identificazione di tutti i soggetti che operavano sul mercato nazionale, compresi i *traders*;
3. l'introduzione di misure volte ad assicurare il versamento dell'IVA da parte di tutti i soggetti;
4. la digitalizzazione della filiera attraverso:
 - il controllo in tempo reale della movimentazione dei carburanti nei maggiori depositi fiscali e commerciali (INFOIL);
 - l'adozione del documento di trasporto telematico e-DAS per la circolazione dei prodotti energetici che hanno assolto l'accisa;
 - l'adozione di un sistema di tracciamento della posizione delle autobotti e delle bettoline che trasportano i prodotti energetici e la memorizzazione dei relativi scarichi effettuati;
 - tracciatura della circolazione di lubrificanti provenienti da altri Paesi UE.
5. la disponibilità all'avvio anticipato della fatturazione elettronica B2B per il settore petrolifero (dal 1° luglio 2018) rispetto agli altri settori;
6. il divieto dell'uso della dichiarazione di esportatore abituale per l'acquisto di carburante senza pagamento dell'IVA;

7. la trasmissione telematica del registro di carico e scarico dei punti vendita carburanti non presidiati.

Unem ha inoltre avviato, sulla base di segnalazioni delle proprie Associate, un'attività di sensibilizzazione specifica dei competenti uffici dell'Agenzia delle Dogane, della Guardia di Finanza e della Direzione nazionale antimafia.

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 criminali?*

Sì, le misure adottate, benché abbiano richiesto significativi investimenti agli operatori del settore, sono state molto efficaci, prima nel limitare l'espansione, poi nel ridurre sensibilmente le condotte illecite.

Centrale è stata la digitalizzazione che ha consentito all'Amministrazione finanziaria di monitorare costantemente le attività fiscalmente rilevanti e acquisire in maniera preventiva i dati di ogni singola spedizione di prodotti. Ciò permette di svolgere un'attività di prevenzione verso comportamenti illeciti, nonché di rilevare eventuali anomalie, e rendere più tempestiva l'attività di repressione che andrebbe rafforzata con nuove misure sanzionatorie interdittive da attivare anche in via precauzionale.

Nel contrasto alle frodi, in generale ma nello specifico nel nostro settore, più è breve il tempo di reazione degli organi di controllo e più efficace risulta essere

la loro azione, poiché limita l'effetto degenerativo sul mercato che tali frodi determinano anche in termini di concorrenza sleale.

Nel passato, la frammentazione degli operatori del settore ed un sistema di controllo scarsamente automatizzato, hanno consentito il diffondersi e il replicarsi di comportamenti dolosi.

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

A giudizio di Unem è indispensabile che:

1. si sviluppino, nelle Amministrazioni competenti e negli Organi di controllo, efficaci sistemi per la rapida acquisizione e verifica dei dati fiscalmente rilevanti, oggi resi disponibili dagli operatori grazie agli investimenti di digitalizzazione della filiera previsti nei diversi provvedimenti normativi di contrasto alle frodi;
2. si assicuri una maggiore sinergia tra gli Organi di controllo in modo da sviluppare e condividere massivamente le suddette informazioni per rafforzare l'attività di contrasto e prevenzioni delle frodi, anche condividendo le opportune attività di intelligence;
3. si dia attuazione alle misure già adottate e si concluda la telematizzazione della tracciatura dei prodotti, intervenendo per:
 - implementare la telematizzazione della circolazione degli oli lubrificanti;
 - tracciare la circolazione delle autobotti con misurazione, memorizzazione e trasmissione delle quantità scaricate a destino;
 - completare la digitalizzazione dei punti vendita carburanti.
4. si consolidi un sistema efficace d'interoperabilità di tali banche dati anche con quelle di altre Amministrazioni, quali il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica e del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, per fronteggiare nuove tipologie di frodi emergenti, in particolare in tema di obblighi di biocarburanti, sempre più ambiziosi, il cui mancato rispetto, oltre a generare danni per l'ambiente, determina una concorrenza sleale tra gli operatori;
5. sia rafforzato il monitoraggio delle attività dei *traders* (depositanti di carburanti presso depositi fiscali di terzi) prevedendo per i soggetti che operano su più circoscrizioni doganali che l'autorizzazione sia rilasciata centralmente dalla competente Direzione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

6. si proceda alla revisione delle modalità di gestione di talune agevolazioni, quali, ad esempio, quelle sul gasolio agricolo, eliminando l'agevolazione specifica sui carburanti e prevedendo forme diverse per il necessario supporto al settore agricolo (es. crediti d'imposta). La circolazione di carburanti ad imposta agevolata rischia infatti di consentire la distrazione fraudolenta di tali prodotti verso usi tassati ad aliquota ordinaria. Comunque, qualora si volessero confermare le attuali modalità di supporto al settore agricolo i titoli di assegnazione agli aventi diritto di tali agevolazioni, attualmente cartacei, dovrebbero essere sostituiti con l'emissione di una card elettronica nominativa indicante il valore a scalare dell'assegnazione riconosciuta.

Per lo svolgimento di tutte le diverse attività sopra elencate, ed in particolare per la realizzazione di sistemi automatizzati di controllo, è necessario dotare le Agenzie fiscali di adeguate risorse, sia umane che finanziarie.

- *(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?*

Riteniamo che finora i provvedimenti normativi e regolamentari adottati seguano la direzione indicata. Oggi gli impianti per l'estrazione dei carburanti sono dotati di misuratori fiscali attraverso i quali viene determinata l'accisa afferente ai volumi immessi in consumo sul mercato. Inoltre, attraverso la digitalizzazione gli organi di controllo hanno la possibilità di verificare la gestione operativa delle raffinerie e dei depositi di stoccaggio tramite il sistema INFOIL, dal quale in ogni istante della giornata possono controllare i suddetti impianti, compresa la movimentazione in entrata e in uscita dei carburanti.

I documenti di trasporto dei carburanti sono emessi direttamente dal sistema telematico dell'Agenzia delle dogane, previa trasmissione dei dati da parte del titolare dell'impianto petrolifero e contestuale verifica da parte del sistema della medesima Agenzia.

Le cessioni di prodotto sono regolate con fatture elettroniche che transitano nel sistema d'interscambio dati (SDI) dell'Agenzia delle entrate e lo stesso avviene per i corrispettivi.

In sostanza, il processo di digitalizzazione della filiera ha consentito:

- la creazione di *big data* a cui accedere massivamente ai dati fiscalmente rilevanti;
- la possibilità di realizzare una puntuale analisi di rischio;
- la possibilità di adottare sistemi di *alert* tramite algoritmi nel momento in cui gli operatori trasmettono i dati fiscali rilevanti ai sistemi telematici delle Agenzie fiscali.

L'installazione di ulteriori strumenti di controllo nei confronti della filiera petrolifera potrebbe determinare un rallentamento dell'operatività degli impianti che è incompatibile con il regolare approvvigionamento del mercato. Occorre invece sviluppare ulteriormente, anche attraverso la cooperazione con le competenti strutture comunitarie, una permanente struttura di *intelligence* in grado di contrastare e prevenire anche l'impropria rete logistica transnazionale che alimenta il mercato clandestino.

- **(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?**

Generalmente i punti vendita carburanti operano con l'ausilio di un sistema gestionale, il quale, oltre a gestire le quantità fisiche di carburanti detenute, rileva costantemente i volumi erogati per singola categoria di prodotto (benzina, gasolio carburanti speciali), il prezzo unitario del carburante e il corrispettivo delle singole erogazioni effettuate. In sostanza, il sistema gestionale detiene le stesse informazioni di un registratore di cassa.

Il valore dei corrispettivi viene mensilmente trasmesso in modalità telematiche alle Agenzie fiscali.

Ai fini della tutela erariale, i suddetti sistemi gestionali possono essere oggetto di verifica da parte degli organi di controllo.

Per quanto indicato riteniamo che l'installazione del registratore fiscale duplica alcune funzioni del sistema gestionale e rappresenta uno strumento superato per il nostro settore, non fornendo alcun valore aggiunto ai fini dell'attività degli organi di controllo; sarebbe eventualmente più utile, come già detto, il completamento della digitalizzazione delle attività dei punti vendita carburanti.

- **(2.5) In particolare, riterreste utile, al fine di contrastare le condotte illecite, che tale scontrino fiscale evidenzii 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)?

Premesso quanto indicato nella risposta precedente (2.4), nel caso ipotetico dell'uso di registratore fiscale, quest'ultimo deve essere obbligatoriamente collegato al sistema gestionale e ciò potrebbe richiedere i necessari interventi per garantire la compatibilità degli strumenti e delle informazioni richieste. Peraltro, per i consumatori interessati, le informazioni sul peso fiscale e sul prezzo industriale sono già ampiamente disponibili come valori medi sui siti dei Ministeri competenti.

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?*

In materia di tassazione dei prodotti energetici la Direttiva comunitaria n. 2003/96 definisce i livelli minimi di tassazione a cui i singoli Stati membri non possono derogare.

In sostanza, ogni Stato a propria discrezione può applicare per singola categoria di prodotto un livello di tassazione che non può essere inferiore a quello indicato nella direttiva.

I livelli di accisa di benzina e gasolio definiti dall'ordinamento nazionale risultano essere quasi doppi rispetto ai minimi comunitari. Anche applicando il livello minimo sia di accisa che di IVA, prescindendo dagli effetti sul bilancio dello Stato, comunque il peso della fiscalità rimarrebbe significativo (intorno al 40%) e tale da giustificare fenomeni fraudolenti. Certamente il peso del carico fiscale in Italia, tra i più alti in Europa, non disincentiva tali comportamenti fraudolenti.

Attualmente, nell'ambito del Pacchetto "Fit for 55", è stata presentata una proposta di revisione della suddetta direttiva per tenere correttamente conto dell'impronta carbonica dei diversi prodotti energetici, che però purtroppo non trova ancora consenso unanime tra gli Stati membri. Una revisione della tassazione volta a valorizzare i carburanti *low carbon*, quali i biocarburanti, sarebbe invece auspicata dal settore per diffonderne l'utilizzo.

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 n. 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?*

No, la temporanea riduzione dell'accisa sui carburanti non ha contribuito alla prevenzione delle frodi poiché in quel periodo la componente fiscale (IVA+accisa) sul prezzo di vendita aveva ancora un peso mediamente del 40% pari a circa 70 centesimi di euro al litro.

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?*

Le transazioni finanziarie sono già monitorate con il sistema della fatturazione elettronica e quindi non occorre intervenire sull'e-DAS.

Per migliorare il sistema e-DAS occorre completare al più presto l'attuazione dell'articolo 6, comma 11-bis del D.Lgs. n. 504/95, laddove prevede che le autobotti utilizzate per il trasporto dei prodotti sottoposti ad accisa devono essere dotate di un sistema tracciamento della loro posizione e di misurazione automatica e trasmissione delle quantità scaricate a destino. Le suddette

informazioni, che sono inalterabili in quanto generate da un sistema di rilevamento, saranno automaticamente e immediatamente messe a disposizione dell'Agenzia delle dogane per l'attività di controllo. Ancora una volta si evidenzia che per il controllo è però necessaria una interoperabilità delle banche dati e l'introduzione di sistemi automatici di *alert*.