

Prot. n. 141/2019

## Audizione nell'ambito dell'esame del DL n.124/2019 (Decreto Fiscale)

VI Commissione Finanze – Camera dei Deputati

4 novembre 2019

### Assopetroli-Assoenergia: chi siamo

---

Assopetroli-Assoenergia è l'associazione che dal 1949 rappresenta le imprese italiane della distribuzione commerciale dei carburanti (diverse dalle majors petrolifere) e dei servizi per l'efficienza energetica. Con particolare riferimento al commercio di carburanti, le nostre aziende sono presenti sia sul canale "rete" (ad esse si riconducono oltre il 50% delle stazioni di servizio presenti in Italia), sia su quello "extrarete", che ricomprende le forniture fuori dai punti vendita stradali, destinate ai mondi dell'autotrasporto e logistica, dell'agricoltura, della marina, all'aviazione, del residenziale. In questo secondo segmento la quota di mercato detenuta dalle PMI rappresentate supera il 60%.

### Premesse

---

Nel merito del DL Fiscale n.124/2019, sul quale siamo chiamati a fornire il nostro contributo, ci preme innanzitutto esprimere il **favore** con il quale l'Associazione ha accolto il **solido intervento normativo in chiave antifrode sul settore dei carburanti**, del quale siamo stati attivi promotori e sostenitori negli ultimi cinque anni.

Fatta questa doverosa premessa, dobbiamo pur rilevare che nel testo del Decreto in commento ravvisiamo ancora alcune **criticità**.

Affinché le misure antifrode dispieghino a pieno il loro effetto, occorre infatti **stringere con attenzione le maglie** all'interno delle quali l'illegalità potrebbe tornare ad insinuarsi (è già successo, d'altra parte, con le prime norme antifrode introdotte dalla Legge di Bilancio 2018, che questo provvedimento va a modificare). **Ciò appare indispensabile per ripristinare la sana concorrenza sul mercato; altrettanto importante è, però, evitare di introdurre distorsioni o controproducenti penalizzazioni a carico delle piccole e medie imprese che esercitano onestamente la propria attività.**

Su un altro fronte, anche le **novità** introdotte dal provvedimento in materia di **ritenute e compensazioni** in appalti e subappalti destano **perplexità e preoccupazione**.

Di seguito, in sintesi, i **nodi critici** sui quali ci soffermeremo, individuando allo stesso tempo alcune **concrete proposte**:

- **Art. 4 - Ritenute e compensazioni in appalti e subappalti ed estensione del regime del reverse charge per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera**
  - Criticità connesse al versamento, da parte del **committente**, delle **ritenute fiscali** sulle retribuzioni dei lavoratori impiegati in **appalti** o in **subappalti**.
- **Art.5 - Contrasto alle frodi in materia di accisa:**
  - Criticità relative alla **riduzione dei limiti di capacità** per i depositi e per i serbatoi a cui sono collegati apparecchi di distribuzione automatica per **usi privati, agricoli e industriali**.
- **Art.6 - Prevenzione delle frodi nel settore dei carburanti**
  - Criticità connesse alla modifica del comma 941 dell'art. 1 della L.205/2017 relativo al **versamento anticipato dell'IVA** all'atto dell'immissione in consumo/estrazione di carburante da deposito fiscale/deposito di un destinatario registrato;
  - Criticità connesse all'inserimento del comma 941-ter nella L.205/2017, volto a prevedere una **deroga** alla proposta eliminazione *tout-court* delle **lettere di intento** nel settore dei carburanti per autotrazione.

#### **Articolo 4: criticità e proposte di modifica**

---

L'art. 4 del DL 124/2019 prevede che, nel caso in cui un **committente** affidi l'esecuzione di un'opera o di un servizio ad un'**impresa appaltatrice o subappaltatrice**, il **versamento delle ritenute fiscali sulle retribuzioni dei dipendenti impiegati in tali opere e/o servizi sia effettuato direttamente dal committente stesso**.

Il provvedimento, peraltro, **preclude alle imprese appaltatrici e subappaltatrici la possibilità di ricorrere alla compensazione con i propri crediti fiscali** per il versamento dei contributi previdenziali, assistenziali e dei premi assicurativi per i dipendenti impiegati nell'esecuzione delle commesse.

A tal proposito segnaliamo che **per le imprese del comparto dell'efficienza energetica**, la norma in questione appare **particolarmente penalizzante**. Queste imprese, infatti, in ragione della specificità dell'attività svolta, impegnano i propri lavoratori in **più di un appalto anche nel corso di uno stesso mese**.

In relazione all'articolo in commento, ravvisiamo quindi **due gravi problemi**:

- il forte **aggravio nella gestione amministrativa** delle commesse, tale da paralizzare potenzialmente l'esecuzione dei contratti;
- le **ricadute negative di carattere finanziario**, causate dal drenaggio di liquidità per il pagamento al committente delle ritenute, che si va a sommare all'ingente credito IVA strutturale di appaltatori e subappaltatori (poiché normalmente questi soggetti operano in regime di *split payment*, nel caso di commesse pubbliche, ovvero in regime di *reverse charge*, nel caso di commesse private) e ai ritardi nei pagamenti dei corrispettivi contrattuali.

A fronte di queste criticità, che rischiano di tradursi in un rallentamento degli investimenti in una fase già debole del ciclo economico e che possono pertanto determinare anche gravi conseguenze occupazionali, non si vede alcun potenziale beneficio né sotto il profilo del contrasto all'evasione né sotto altri aspetti.

**L'evidente iniquità della norma costituisce dunque motivo sufficiente per richiederne l'immediata abrogazione.**

La proposta di Assopetroli-Assoenergia su questo punto è quindi la seguente:

*L'articolo 4 è abrogato.*

#### **Articolo 5: criticità e proposte di modifica**

L'art. 5, comma 1, lettera c) del DL 124/2019 prevede il **rilascio della licenza fiscale**, e conseguente la **tenuta del registro di carico e scarico**, anche **per i depositi e gli apparecchi di distribuzione automatica ad uso privato, agricolo e industriale di capacità, rispettivamente, superiore ai 10 e 5 mc.**

Prima dell'entrata in vigore del DL n. 124/2019, la licenza fiscale era già obbligatoria per le medesime strutture, laddove avessero capacità rispettivamente superiore ai 25 e 10 mc.

La misura introdotta dal DL Fiscale avrebbe l'obiettivo teorico, da quanto si legge nella relazione illustrativa, di **censire i soggetti utilizzatori** che dispongono di stoccaggi di prodotti petroliferi che hanno rilevanza ai fini tributari e che risulterebbero ad oggi sconosciuti all'Amministrazione finanziaria.

Occorre anzitutto evidenziare che **tali soggetti, già oggi, sono noti**, in quanto essi possono facilmente essere individuati analizzando le informazioni che i fornitori di prodotti petroliferi inviano telematicamente all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli con frequenza mensile e che contengono i riferimenti di tutti i soggetti destinatari dei prodotti, oltreché i quantitativi di prodotti forniti.

Molte delle imprese che posseggono impianti ad uso privato, come ad esempio le aziende di autotrasporto, sono inoltre già note all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, poiché inviano periodicamente le richieste di rimborso dell'accisa afferente il gasolio autotrazione consumato nell'esercizio della propria attività. Analogamente sono note le imprese agricole, che trattano esclusivamente carburanti denaturati ad accisa agevolata, la cui assegnazione segue una procedura particolare gestita dalle Regioni/Province territorialmente competenti.

Ricordiamo inoltre l'obbligo già vigente, per le medesime infrastrutture di capacità superiore ad 1 metro cubo, di dotarsi di Certificato di prevenzione incendi rilasciato dal Comando provinciale dei Vigili del fuoco. In ultimo, sempre ai fini della conoscenza dei soggetti che detengono impianti ad uso privato, richiamiamo l'obbligo, previsto dai provvedimenti regionali, di subordinare l'esercizio di tali impianti al rilascio di un'autorizzazione amministrativa comunale, ovvero, di comunicare l'installazione degli stessi.

È pertanto evidente come la **norma in questione**, così come formulata, comporti un **ulteriore gravame sulle imprese – privo di qualsivoglia valore aggiunto per l'Amministrazione ai fini**

dell'individuazione di eventuali pratiche illegali – che già oggi sono facilmente identificabili per via dei numerosi adempimenti previsti dalle normative di settore.

Inoltre, la norma introdurrebbe una **ingiusta sperequazione ai danni delle imprese che operano nel canale “extra-rete”**, con un conseguente sviamento di volumi (ovvero di clienti) verso il canale “rete”. Si fatica a capire il senso di questo intervento, laddove il settore dell’extra-rete è già oggi una realtà dettagliatamente conoscibile dall’Amministrazione e lo sarà ancora di più con la prossima introduzione del DAS telematico.

La disposizione comporta oneri aggiuntivi – tanto più gravosi per le piccole e medie imprese – sproporzionati e inadeguati al raggiungimento delle finalità della norma stessa.

**Tutto ciò induce a proporre l'abrogazione o, in via del tutto subordinata, a sostituirla con l'istituzione di un'Anagrafe ad hoc per le strutture in commento oppure, ancora, a limitarne l'applicazione ai soli impianti e depositi per uso privato collegati a serbatoi interrati, escludendo dal campo di applicazione i cosiddetti contenitori-distributori mobili o rimovibili.**

Quest'ultima modifica, peraltro, faciliterebbe le attività di autorizzazione e controllo degli Enti competenti, che si concentrerebbero sulle infrastrutture fisse, permanentemente localizzate nel sito dichiarato, anziché su quelle mobili che, per necessità operative, possono essere spostate da un cantiere ad un altro (si pensi, ad esempio, alle aziende che hanno la necessità di rifornire mezzi non targati presso le aree di cantiere).

Tanto premesso, si propongono le seguenti modifiche al testo dell'articolo 5.

#### **OPZIONE 1**

*All'articolo 5, comma 1, lettera c), i punti 1 e 2 sono eliminati.*

#### **OPZIONE 2**

*All'articolo 5, comma 1, lettera c), il punto 1 è sostituito dal seguente:*

*All'articolo 25 è aggiunto il seguente comma 2bis: “i depositi di cui al comma 2, lettera a), di dimensioni superiori a 10 metri cubi e non superiori a 25 e gli impianti di cui al comma 2, lettera b), di dimensioni superiori a 5 metri cubi e non superiori a 10, sono censiti nell'apposita anagrafe da istituirsi con Determinazione del Direttore dell'Agenzia Dogane Monopoli”.*

*All'articolo 5, comma 1, lettera c), il punto 2 è eliminato*

#### **OPZIONE 3**

*All'articolo 5, comma 1, lettera c), il punto 1 è sostituito dal seguente:*

*c) all'articolo 25:*

*1) al comma 2:*

*1.1) nella lettera a), le parole “25 metri cubi” sono sostituite dalle seguenti: “10 metri cubi, collegati a serbatoi interrati”;*

*1.2) nella lettera c), le parole “collegati a serbatoi la cui capacità globale supera i 10 metri cubi” sono sostituite dalle seguenti: “collegati a serbatoi interrati la cui capacità globale supera i 5 metri cubi”;*

All'articolo 5, comma 1, lettera c), il punto 2 è sostituito dal seguente:

2) al comma 4 è aggiunto, in fine, il seguente periodo:

*“Gli esercenti depositi di cui al comma 2, lettera a), aventi capacità superiore a 10 metri cubi e non superiore a 25 metri cubi collegati a serbatoi interrati nonché gli esercenti impianti di cui al comma 2, lettera c), collegati a serbatoi interrati la cui capacità globale risulti superiore a 5 metri cubi e non superiore a 10 metri cubi tengono il registro di carico e scarico con modalità semplificate da stabilire con determinazione del direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli.”;*

## Articolo 6: criticità e proposte di modifica

L'articolo 6 del DL 124/2019 interviene sulla L. 205/2017 (Legge di Bilancio 2018), **modificando parzialmente il regime delle deroghe applicabili al sistema del pagamento dell'IVA con F24, operazione per operazione, senza possibilità di compensazione**, pure introdotto dai commi 937 e ss. dell'art. 1 della medesima legge.

Tali disposizioni avevano introdotto, al fine di contrastare le frodi IVA nel settore dei carburanti, un peculiare sistema di pagamento dell'IVA per i carburanti destinati all'autotrazione; questi prodotti, infatti, oltre a scontare la relativa accisa all'atto dell'immissione in consumo (ossia all'atto dell'estrazione da un deposito fiscale o di un destinatario registrato), devono scontare altresì la relativa IVA.

Questo sistema – molto rigido, complesso e solo da ultimo parzialmente chiarito, nei suoi aspetti applicativi, dalla Circolare 18E19 dell'Agenzia delle Entrate – è **mitigato dall'esistenza di talune deroghe**, le più importanti delle quali, per le operazioni interne, recata dal comma 941 della medesima disposizione.

Una delle deroghe, peraltro la più comune e rilevante, è quella che esenta dal regime speciale le cessioni effettuate per conto proprio da un deposito fiscale o di un destinatario registrato.

**L'art. 6 del DL 124/2019 interviene su questa deroga, ponendo un limite dimensionale per i predetti depositi pari a 3000 metri cubi, al di sotto del quale, anche se vengono effettuate cessioni per conto proprio da parte dei citati soggetti, il regime di pagamento anticipato dell'IVA si applica in ogni caso.**

Sebbene la stessa norma consenta una revisione del predetto termine anche con DM, segno forse che già sussistono dubbi di legittimità o opportunità connessi a tale vincolo, **l'innesto normativo, così come formulato, è privo di fondamento e lesivo delle attuali condizioni del mercato in cui operano numerosi depositi fiscali.**

In particolare, **si ritiene che la norma sia da modificare** in quanto:

- **penalizza a livello finanziario i piccoli operatori**, costretti ad anticipare l'IVA, in favore dei grandi *player* del mercato, realizzando una palese sperequazione concorrenziale;
- **crea oggettive difficoltà operative** per le distinzioni dimensionali che sussistono tra depositi, applicando un mero criterio di affidabilità dimensionale del tutto fuori sistema, posto che i soggetti in questione, tutti, di grandezza superiore o inferiore a 3000 metri cubi, sono autorizzati, monitorati e mensilmente controllati dall'amministrazione finanziaria;
- **fissa un limite del tutto arbitrario**, non previsto da alcuna norma o prassi, mentre sul lato accise si valorizzano oggi limiti dimensionali ben diversi rispetto a quello individuato quale utile ai fini IVA;

- **non limita o compensa la questione dimensionale**, per lo meno, **con la fissazione di parametri di affidabilità** che possono essere considerati, ad esempio, mutuandone i presupposti dal regime generale delle accise;
- **non limita o compensa la questione dimensionale**, per lo meno, **con la introduzione di meccanismi di garanzia dell'imposta non assolta in deroga**, ancorché riservando tale meccanismo di garanzia a soggetti considerati di ridotte dimensioni;
- da ultimo, **neppure parifica**, per lo meno, **i soggetti di cui può presumersi l'affidabilità ai soli depositi fiscali**, senza limite dimensionale, ovvero di fatto abbassando il predetto limite dimensionale a livelli inferiori, ad esempio 1000 metri cubi, tali da non creare nessuna spaccatura tra i depositi affidabili e quelli non affidabili per sole ragioni appunto dimensionali.

Tanto premesso, si propongono le seguenti modifiche al testo dell'articolo 5.

#### **OPZIONE 1**

*All'art. 6, comma 1, la lettera b) è sostituita dalla seguente:*

*b) nel comma 941 le parole da "Le disposizioni" fino a "in consumo o estratti;" sono sostituite dalle seguenti: "Le disposizioni dei commi 937 e 938 non si applicano ai prodotti di cui al comma 937 di proprietà del gestore del deposito fiscale dal quale sono immessi in consumo;"*

#### **OPZIONE 2**

*All'art. 6, comma 1, la lettera b) è sostituita dalla seguente:*

*b) nel comma 941 le parole da "Le disposizioni" fino a "in consumo o estratti;" sono sostituite dalle seguenti: "Le disposizioni dei commi 937 e 938 non si applicano ai prodotti di cui al comma 937 di proprietà del gestore del deposito dal quale sono immessi in consumo o estratti e, se il deposito è di capacità inferiore a 3000 metri cubi, per procedere all'immissione in consumo o all'estrazione, questi deve essere titolare di un provvedimento di esonero, totale o parziale, emesso dall'autorità doganale ai sensi dell'art. 5 del T.U. n. 504 del 1995 o prestare garanzia con le modalità e i termini stabiliti con il decreto di cui al comma 942;"*

L'altra relevantissima modifica apportata dall'articolo 6 alla L. 205/2017, è quella volta a **eliminare** dal sistema nazionale la possibilità di emettere **dichiarazioni di intento per le operazioni di compravendita di carburanti**.

La dichiarazione d'intento è lo strumento che consente agli esportatori abituali, che si trovano nella condizione strutturale di IVA a credito, di **acquistare merci in esenzione di imposta**. Questo strumento, che peraltro rappresenta un'eccezione solo italiana all'ordinamento IVA, **viene spesso utilizzato impropriamente da falsi esportatori con la sola finalità di frodare l'erario**.

Nell'ambito dell'assoluto divieto introdotto dal Decreto – che l'Associazione accoglie con grande favore e che sostiene da anni, in quanto l'emissione di false dichiarazioni di intento è la causa primaria dei gravissimi fenomeni fraudolenti che nell'ultimo quinquennio hanno colpito il settore – **è tuttavia fatta salva la possibilità di poter emettere siffatte dichiarazioni per le forniture di carburanti effettuate, da depositi commerciali** (dunque soggetti non obbligati all'accisa), **in favore di imprese "che acquistino prodotti ai fini dello svolgimento della loro attività di trasporto"** (ex art. 24ter del TU Accise).

Riteniamo che, dal punto di vista teorico, il proposito della **deroga in questione** fosse di non penalizzare soggetti quali i trasportatori internazionali strutturalmente a credito di IVA; tuttavia, essa **lascia un sensibile *vulnus* nel sistema**, per le seguenti ragioni:

- anzitutto, perché, raggiunto il risultato eccezionale dell'eliminazione delle lettere di intento dal sistema dei carburanti, la riproposizione di una ulteriore **deroga** al sistema **espone**, per natura, **ad ulteriori rischi di frode**, anche in considerazione della dubbia formulazione normativa adottata;
- in secondo luogo, perché, dai primi dati in nostro possesso, **non si vede una ragione oggettiva per la quale sia necessario garantire il credito strutturale del settore dell'autotrasporto**, che peraltro non trova applicazione in concreto poiché le forniture di carburante in favore delle imprese di autotrasporto che effettuano servizi internazionali sono, ad oggi, prossime a percentuali del tutto trascurabili.
- in terzo luogo, perché, seppure una ragione economica e quantitativamente apprezzabile fosse individuata, **la misura non farebbe che penalizzare la categoria dei depositi commerciali** fornitori, per due motivi:
  1. **perché il credito IVA** che si genererebbe dall'effettuazione di operazioni di acquisto, a monte, imponibili IVA nella forma ordinaria, ed operazioni di vendita ad imprese di autotrasporto, a valle, non imponibili per esibizione di una dichiarazione di intento, **sarebbe difficilmente sostenibile**;
  2. perché sono un **aggravio amministrativo** rilevante le difficoltà ed i rischi gestionali derivanti dall'esecuzione di forniture non imponibili IVA per esibizione di lettere di intenti, che in caso di accertamenti per frodi vedono coinvolti e/o chiamati in causa solidamente i fornitori, anche se in buona fede.

**Tanto premesso, Assopetroli-Assoenergia richiede l'eliminazione integrale, in sede di conversione, del nuovo comma 941 ter dell'art. 1 della L. n. 205 del 2017, introdotto dall'art. 6 del D.L. n. 124 del 2019, riformulandolo in modo da confermare il divieto assoluto e generale all'utilizzo delle lettere di intento per ogni ipotesi di cessione di carburanti per autotrazione, da chiunque effettuate:**

*All'articolo 6, comma 1, lettera c), le parole da "941-ter" fino a "possono essere stabilite ulteriori limitazioni all'utilizzo della dichiarazione di cui al presente comma" sono eliminate.*

A nome di tutta l'Associazione ringrazio per la sollecita attenzione e confermo la nostra totale disponibilità a fornire ulteriori informazioni.

Distinti saluti.

Il Presidente  
Andrea Rossetti

