



**CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE ATTIVITÀ PRODUTTIVE,
COMMERCIO E TURISMO**

**AUDIZIONE DELL'AGENZIA DELLE
ENTRATE**

**Direttore Centrale Grandi Contribuenti, dott. Antonino Di Geronimo
Capo Settore Contrasto Illeciti, dott. Gabriele Bonavitacola**

**Risoluzione 7-00258, On. De Toma (Iniziative urgenti in favore del
settore della distribuzione dei carburanti)**

Roma, 13 novembre 2019, ore 8,30

Sommario

1. Premessa.....	3
2. Regime IVA: deposito fiscale relativo ai carburanti.....	4-6
2.1 Decreto-legge del 26 ottobre 2019, n. 124.....	6-7
3. Ulteriori iniziative dell’Agenzia.....	7
3.1 Piano straordinario di controllo tra Agenzia delle entrate e Guardia di finanza (comma 919 della legge n. 205 del 2017).....	7-8
3.2 Progetto Warning Letters, per il contrasto alle frodi con false dichiarazione d’intento.....	8-9
3.3 Operazione Ghost Fuel.....	9-1

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,
nel ringraziarvi, anche a nome del Direttore Generale, per aver richiesto il contributo dell’Agenzia delle Entrate, in relazione alla Risoluzione 7-00258, On. De Toma concernente il settore del mercato della distribuzione di carburanti, desidero formulare le seguenti osservazioni.

La Risoluzione 7-00258 tratta della crisi del mercato della distribuzione di carburanti in Italia, affrontando marginalmente anche alcune tematiche di carattere fiscale legate a fenomeni evasivi e di concorrenza sleale.

Al riguardo, si premette che il settore dei carburanti è, già da diversi anni, sotto osservazione da parte di tutte le componenti dell’Amministrazione finanziaria, a causa dei diffusi fenomeni di frode Iva registrati su tutto il territorio nazionale, che hanno assunto dimensioni tali da generare pesanti alterazioni alla libera concorrenza tra operatori (in particolare, i prodotti maggiormente colpiti sarebbero Benzina, Gasolio e GPL).

Nel 2016, al fine di trovare soluzioni efficaci per il contrasto ai fenomeni citati, è stato avviato uno specifico gruppo di lavoro (c.d. tavolo della legalità), presieduto dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, a cui hanno partecipato Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, Guardia di Finanza e le principali associazioni di categoria del settore (Unione Petrolifera, Assopetroli, Assocostieri).

Il gruppo di lavoro ha discusso e approfondito possibili modifiche tecniche, normative e di prassi da introdurre per arginare i fenomeni di frode ed, in particolare, quelli connessi all’utilizzo fraudolento di false dichiarazioni d’intento all’interno della catena di vendita dei prodotti petroliferi.

Ad esito dei lavori sono state formulate diverse proposte di intervento portate all’attenzione del Ministero dell’Economia e delle Finanze. Alcune proposte hanno trovato un’immediata realizzazione, come ad esempio la modifica al modello di dichiarazione d’intento - funzionale al miglioramento delle

tempistiche di analisi del rischio - altre invece sono state incluse nella legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), come ad esempio, la fatturazione elettronica anticipata (art. 1 comma 917), il pagamento dell'Iva all'immissione in consumo (art. 1, commi da 937 a 943), la mappatura dei *traders* (art. 1 comma da 945 a 959), il piano straordinario di controlli (art. 1, comma 919).

2. Regime IVA: deposito fiscale relativo ai carburanti

Con la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (in prosieguo anche Legge di bilancio 2018), commi da 937 a 943 dell'articolo 1, è stata introdotta una specifica misura 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 Decreto Legislativo n. 504 del 26 ottobre 1995 (Testo Unico Accise, di seguito anche TUA), di carburanti per motori e di altri prodotti carburanti o combustibili.

La misura introduce l'obbligo di versamento dell'IVA, senza possibilità di compensazione, all'atto dell'immissione in consumo dei carburanti dal deposito fiscale, allineando in sostanza l'esigibilità dell'IVA a quella dell'accisa¹.

In relazione all'assolvimento dell'IVA, le nuove norme riguardano solo i casi in cui i carburanti per motori, rispettivamente immessi in consumo o estratti, sono di proprietà di soggetto terzo rispetto all'esercente l'impianto.

Sono, inoltre, previste deroghe al ricorrere delle quali le richiamate disposizioni non trovano applicazione, per cui i meccanismi di assolvimento dell'IVA restano quelli ordinari². Con la pubblicazione del Decreto ministeriale 13 febbraio 2018

¹ Il comma 937 della Legge di bilancio 2018 stabilisce che: "... l'immissione in consumo dal deposito fiscale o l'estrazione dal deposito di un destinatario registrato è subordinata al versamento dell'imposta sul valore aggiunto con modello F24 di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, i cui riferimenti vanno indicati nel documento di accompagnamento di cui all'articolo 12, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 504 del 1995, senza possibilità di compensazione. Il versamento è effettuato dal soggetto per conto del quale il gestore dei predetti depositi procede ad immettere in consumo o ad estrarre i prodotti di cui al presente comma..."

nella Gazzetta Ufficiale in conformità al disposto del comma 942 dell'articolo 1 della Legge di bilancio 2018, la disciplina in esame ha trovato completa attuazione. Il Decreto ministeriale citato, oltre ad aver previsto alcune condizioni soggettive di esclusione dal pagamento "materiale" dell'IVA, connesse essenzialmente a criteri di affidabilità degli operatori, ha stabilito che, in taluni casi, l'estrazione dal deposito può essere effettuata senza il versamento dell'imposta, presentando un'idonea garanzia.

Alla disciplina in commento è seguita la circolare 7 agosto 2019, n. 18/E che ha fornito precisazioni in merito al perimetro applicativo delle suindicate misure fiscali.

In particolare, nel citato documento di prassi è stato chiarito che:

- qualunque sia la provenienza del prodotto (nazionale, unionale o extraunionale) che viene introdotto nel deposito fiscale o nel deposito di un destinatario registrato, la sua immissione in consumo dal deposito fiscale o l'estrazione dal deposito di un destinatario registrato è comunque subordinata al versamento diretto dell'IVA;
- l'estensione del versamento diretto dell'IVA ed in generale dell'intero impianto della norma in commento anche al caso di acquisto intracomunitario in regime di deposito IVA, di cui all'articolo 50-bis del DL n. 331 del 1993, derogando alla disciplina tipica di tale istituto, ha l'intento di contrastare fenomeni di frode;
- è prevista la sospensione dell'IVA per le cessioni di beni effettuate nel deposito fiscale nonché per le ipotesi di circolazione dei prodotti tra i depositi fiscali o tra deposito fiscale e deposito di un destinatario registrato. Tale previsione rappresenta una misura eccezionale del regime IVA in commento, funzionale a tutelare la ratio antifrode che pervade l'intera novella. In sintesi, il pagamento dell'IVA è legato all'immissione in consumo da deposito fiscale o all'estrazione da deposito di destinatario registrato; pertanto la cessione dei prodotti di cui al

medesimo comma all'interno di un deposito o da un deposito fiscale ad un altro deposito fiscale, o verso un destinatario registrato esercente deposito commerciale, non deve essere assoggettata ad IVA

2.1 Decreto-legge del 26 ottobre 2019, n. 124

Considerate alcune criticità riscontrate nell'applicazione pratica della normativa sui depositi, con l'art. 6 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, è stato novellato il testo della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Le modifiche sono finalizzate a rendere più incisivo il contrasto delle frodi nel settore del commercio dei carburanti. In particolare, con l'intervento citato, sono stati modificati i commi 940 e 941, e sono stati introdotti i nuovi commi 941-bis, 941-ter e 943-bis.

Uno dei principali obiettivi della modifica normativa è la limitazione dell'utilizzo delle dichiarazioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 764³, c.d. lettere d'intento, per le cessioni e le importazioni definitive di benzina e gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori per uso autotrazione⁴. Viene inoltre effettuata una "stretta" sulle immissioni in consumo da deposito fiscale di merce introdotta in forza di un acquisto intracomunitario, anche se il deposito è utilizzato come deposito IVA ai sensi dell'articolo 50-bis del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, chiedendosi non più l'alternatività tra il criterio di affidabilità e la garanzia, bensì la contemporanea presenza di entrambi i requisiti.

Infine, la riforma normativa introduce un limite alle immissioni in consumo/estrazioni effettuate dal gestore del deposito contemporaneamente proprietario dei carburanti, che potranno ora effettuare l'operazione senza

³ Convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 1984, n. 17.

⁴ L'utilizzo delle dichiarazioni d'intento è ora limitato alle imprese che acquistino gasolio ai fini dello svolgimento dell'attività di trasporto, alle condizioni analiticamente specificate dal nuovo comma 941-ter.

versamento dell'IVA solamente nel caso in cui abbiano una capacità non inferiore a 3.000 metri cubi⁵.

3. Ulteriori iniziative dell'Agenzia

Si coglie l'occasione per rappresentare le ulteriori iniziative intraprese nell'ambito del settore in oggetto.

3.1 Piano straordinario di controllo tra Agenzia delle entrate e Guardia di finanza (comma 919 della legge n. 205 del 2017).

Il comma 919 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha previsto per gli anni 2018, 2019 e 2020 la realizzazione di un piano straordinario di controlli, nell'ambito della programmazione dell'attività e delle risorse disponibili a legislazione vigente, tra l'Agenzia delle entrate e il Corpo della Guardia di Finanza. Il piano straordinario è specificamente mirato al settore qui in questione, avendo il fine di contrastare con maggiore efficacia l'evasione e le frodi nell'ambito della commercializzazione e distribuzione dei carburanti, per l'emersione di basi imponibili e imposte sottratte a tassazione.

Le indicazioni legislative rimandano all'analisi di elementi e dati desunti dalle informazioni presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria, all'utilizzo dei dati archiviati ai sensi dell'articolo 11 del cd. d.l. "Salva Italia"⁶, unitamente ai dati compresi nell'Anagrafe dei rapporti finanziari⁷. Inoltre, la norma rinvia anche ai dati acquisiti in base agli ordinari poteri istruttori sulle indagini finanziarie⁸.

⁵ La norma prevede che detto limite possa essere rideterminato con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze.

⁶ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha introdotto l'obbligo, per gli operatori finanziari, di comunicare all'Archivio dei rapporti con operatori finanziari le informazioni sui saldi e sulle movimentazioni dei rapporti attivi.

⁷ Regolata dai provvedimenti del 19 gennaio 2007 e del 29 febbraio 2008.

⁸ Ai sensi dei decreti del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e 26 ottobre 1972, n. 633.

Nell'ambito di tale attività, sono state avviate analisi di rischio congiunte tra Agenzia e Guardia di finanza, focalizzate principalmente sulla posizione di operatori che effettuano acquisti intracomunitari per importi rilevanti e acquisti con dichiarazioni d'intento, trattandosi entrambe di fattispecie ad alto rischio frode a causa del mancato assoggettamento a imposta della transazione da parte del cedente.

Anche grazie alla valorizzazione delle informazioni proveniente dai canali della cooperazione internazionale, l'attività congiunta ha consentito di individuare oltre 100 posizioni a rischio frode, nei confronti delle quali sono stati avviati i relativi controlli fiscali.

3.2 Progetto Warning Letters per il contrasto alle frodi con false dichiarazioni d'intento.

L'Agenzia porta avanti, ormai da tre anni, un progetto specifico per il contrasto alle frodi Iva attuate tramite la presentazione di dichiarazioni d'intento ideologicamente false. L'iniziativa nasce nel 2017 come attività sperimentale nel settore degli idrocarburi ed è stata poi estesa a tutti i settori economici dal 2018.

In sintesi, il progetto è basato sulla tempestiva individuazione di operatori che non hanno i requisiti per essere considerati esportatori abituali e sull'invio di *warning letters* ai relativi fornitori, con il duplice obiettivo, da un lato, di interrompere il flusso di cessioni senza applicazione dell'imposta sul valore aggiunto nei confronti dei soggetti in questione e, dall'altro, di accrescere la consapevolezza degli operatori onesti ed in buona fede circa i rischi presenti sul mercato.

In tale ambito, nel corso del 2018 sono state inviate oltre 700 *warning letters* ai fornitori dei falsi esportatori abituali, il cui *status* è stato preventivamente verificato con un'attività istruttoria esterna mirata alla verifica dei requisiti previsti dalle norme di legge.

Il falso plafond intercettato è stato pari ad oltre 1,5 miliardi di euro, di cui 620 milioni relativo a soggetti operanti nel settore dei carburanti.

Per il 2019, sono stati individuati 120 falsi esportatori che hanno indebitamente indicato plafond per oltre 700 milioni di euro.

Al di là delle cifre, quello che preme sottolineare è l'attenzione fin qui dedicata al settore merceologico in questione, che si denota continuativa negli anni e foriera di importanti risultati in ordine alla prevenzione delle relative frodi.

3.3 Operazione Ghost Fuel

Nei primi mesi del 2019 è stato intercettato un fenomeno fraudolento connesso alla creazione di crediti Iva inesistenti per importi considerevoli da parte di società - molte delle quali operanti nel settore del commercio all'ingrosso di prodotti petroliferi - caratterizzate da un marcato profilo di rischio. In particolare, l'analisi è stata effettuata attraverso l'incrocio dei dati IVA dichiarati per gli anni 2017 e 2018 con le informazioni desunte degli elenchi delle fatture (Spesometro) e della fatturazione elettronica.

Nel corso del primo semestre, sono stati sottoposti a controllo 123 soggetti per un totale di crediti Iva palesemente inesistenti esposti in dichiarazione pari a circa 751 milioni di euro per il 2017 e 63 milioni per il 2018. L'Agenzia delle entrate ha tempestivamente inibito il potenziale utilizzo in compensazioni dei crediti citati.

Nel medesimo ambito, sono attualmente in corso nuove analisi di rischio che si stanno concentrando sulla valutazione dei crediti IVA esposti nella dichiarazione per il 2018 e su quelli inseriti nei modelli di richiesta di rimborso o utilizzo in compensazione di crediti Iva trimestrali.

Tutte le iniziative intraprese dall'Agenzia delle entrate (e qui riassunte) hanno come obiettivo prioritario la tutela della libera concorrenza sul mercato del commercio dei carburanti a sostegno degli operatori onesti del settore.

In tutte le ipotesi di frode riscontrate, infatti, l'utilizzo di società cartiere, che compravendono carburanti e non adempiono agli obblighi fiscali, è sempre funzionale all'immissione sul mercato di benzina e gasolio ad un prezzo altamente concorrenziale ma che consente comunque un margine di guadagno agli organizzatori della frode, connesso proprio all'omesso versamento dell'IVA. È fondamentale quindi mantenere alto il presidio antifrode e potenziare, ove possibile, tutti gli strumenti di contrasto, normativi e di controllo, a disposizione dell'Amministrazione finanziaria.