



Camera dei Deputati
VI Commissione - Finanze

**Audizione dell’Agenzia delle entrate nell’ambito
dell’indagine conoscitiva sui fenomeni di evasione dell’IVA e delle accise nel
settore della distribuzione dei carburanti**

27 marzo 2024

Sommario

Premessa	3
1. Brevi cenni alla disciplina in materia di contrasto e prevenzione delle frodi fiscali relative al settore del commercio di carburanti	3
2. Le iniziative dell'Agenzia delle entrate finalizzate al contrasto alle frodi nel settore del commercio di carburanti	7

Premessa

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

si ringrazia, innanzitutto, per l'opportunità concessa all'Agenzia delle entrate di fornire il proprio contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui fenomeni di evasione dell'IVA e delle accise nel settore della distribuzione dei carburanti.

Come evidenziato nell'ultima Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (anno 2023), tale settore – interessato, negli ultimi decenni, da profonde trasformazioni a seguito della diffusione di operatori petroliferi non abituali e di impianti di distribuzione cosiddetti “no logo” – risulta caratterizzato da fenomeni di evasione dell'IVA e delle accise che, oltre ad incidere negativamente sul gettito erariale, producono effetti distorsivi della concorrenza.

Scopo del presente intervento è quello di fornire un **quadro sintetico** dei più importanti **presidi normativi** introdotti negli anni per contrastare il fenomeno delle frodi nel settore in esame, nonché di dar conto delle principali **iniziative intraprese**, per la medesima finalità, **dall'Agenzia delle entrate**, anche con il coinvolgimento degli altri «attori» riconducibili all'Amministrazione finanziaria.

1. Brevi cenni alla disciplina in materia di contrasto e prevenzione delle frodi fiscali relative al settore del commercio di carburanti

Consapevoli dell'esigenza di arginare i fenomeni di frode, a partire dal **2016** venne istituito il c.d. «**tavolo della legalità**», uno specifico gruppo di lavoro – presieduto dal Ministero dell'economia e delle finanze – al quale presero parte l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane, la Guardia di Finanza e le principali associazioni di categoria del settore (Unione Petrolifera, Assopetroli, Assocostieri).

Nell'ambito del gruppo di lavoro, vennero discusse e approfondite le possibili modifiche tecniche, normative e di prassi per contrastare i fenomeni di frode, in particolare, quelli connessi all'**utilizzo fraudolento di false dichiarazioni d'intento** all'interno della catena di vendita dei prodotti petroliferi.

Al termine dei lavori, vennero formulate diverse proposte, alcune delle quali trovarono immediata attuazione – come, ad esempio, la modifica al modello di dichiarazione d'intento, funzionale al miglioramento delle tempistiche di analisi del rischio – mentre altre si tradussero in successivi interventi normativi, a partire dalla legge di bilancio 2018¹, con cui furono introdotte le seguenti misure:

- la **fatturazione elettronica anticipata** per le «*cessioni di benzina o di gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori, ad eccezione delle cessioni di carburante per autotrazione presso gli impianti stradali di distribuzione*» (cfr. comma 917);
- il **pagamento dell'IVA al momento dell'immissione in consumo dal deposito fiscale** «*per la benzina o il gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori e per gli altri prodotti carburanti o combustibili*», stabilendosi, in particolare, che l'estrazione dal predetto deposito «*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*» (cfr. commi da 937 a 943);
- la **mappatura dei soggetti che intendono stoccare prodotti energetici presso depositi di terzi** (c.d. «*traders*»), i quali, per l'esercizio di tale attività, devono essere «*preventivamente autorizzati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli previa presentazione di apposita istanza*» (cfr. commi da 945 a 959);
- un **piano straordinario di controlli** finalizzato all'emersione di basi imponibili e imposte sottratte a tassazione (cfr. comma 919).

Ulteriori misure di contrasto e prevenzione delle frodi sono state, successivamente, introdotte:

- dall'articolo 6 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (convertito, con

¹ Legge 27 dicembre 2017, n. 205 («*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*»), in Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2017.

modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157), che, con l'aggiunta dei commi 941-*bis* e 941-*ter* alla legge di bilancio 2018, ha previsto specifiche **limitazioni all'utilizzo delle dichiarazioni di intento**;

- dall'articolo 1, commi 1079-1083, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per il 2021), che ha disposto specifici interventi finalizzati al rafforzamento delle misure di **contrasto alle frodi realizzate con l'utilizzo di un falso plafond IVA**.

Esaminando nel dettaglio le misure sopra richiamate, si evidenzia che il comma 941-*bis* della legge di bilancio 2018 stabilisce il **divieto di utilizzo delle dichiarazioni di intento** per le **cessioni e le importazioni definitive della benzina o del gasolio** destinati a essere utilizzati come carburanti per motori e degli altri prodotti carburanti o combustibili.

La norma contrasta, in maniera mirata, una delle modalità impiegate per la realizzazione delle frodi IVA e per l'immissione sul mercato di carburanti a prezzi altamente concorrenziali. Ci si riferisce, in particolare, all'utilizzo di **società cartiere** (c.d. «*missing trader*») che **non adempiono** agli obblighi fiscali, **acquistano** da depositi fiscali o da destinatari registrati carburanti **senza applicazione dell'IVA**, presentando **dichiarazioni d'intento ideologicamente false**, e **rivendono** gli stessi **sottocosto**.

Il successivo comma 941-*ter* della legge di bilancio 2018 prevede una **deroga** al divieto stabilito dal citato comma 941-*bis*. Nello specifico, è previsto che le imprese che si occupano di alcune categorie di **trasporto di merci e di passeggeri**² possono effettuare

² Si tratta delle imprese (indicate all'articolo 24-*ter* del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504) che svolgono le seguenti attività:

- attività di trasporto di merci con veicoli di massa massima complessiva pari o superiore a 7,5 tonnellate esercitata da:

- 1) persone fisiche o giuridiche iscritte nell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi;
- 2) persone fisiche o giuridiche munite della licenza di esercizio dell'autotrasporto di cose in conto proprio e iscritte nell'elenco appositamente istituito;
- 3) imprese stabilite in altri Stati membri dell'Unione europea, in possesso dei requisiti previsti dalla disciplina dell'Unione europea per l'esercizio della professione di trasportatore di merci su strada;

- attività di trasporto di persone esercitata da:

- 1) enti pubblici o imprese pubbliche locali esercenti l'attività di trasporto di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e alle relative leggi regionali di attuazione;
- 2) imprese esercenti autoservizi interregionali di competenza statale di cui al decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285;
- 3) imprese esercenti autoservizi di competenza regionale e locale di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422;

acquisti di gasolio **senza applicazione/versamento dell'IVA**, mediante l'esibizione di dichiarazioni di intento, qualora il gasolio venga acquistato presso depositi commerciali e da soggetti che non rivestono né la qualifica di depositario autorizzato, né di destinatario registrato o che non sono soggetti per conto dei quali il gestore del deposito fiscale o destinatario registrato abbia immesso in consumo o estratto (i c.d. «traders») e sempre che il gasolio stesso venga utilizzato esclusivamente per lo svolgimento della loro attività di trasporto e non per la commercializzazione. Si tratta di soggetti che risultano, per la loro attività, fisiologicamente a credito IVA.

In merito ai **presidi** volti a contrastare le frodi perpetrate tramite l'utilizzo di **falsi plafond IVA**, la legge di bilancio 2021³ ha previsto:

- ai commi 1079 e 1080, l'effettuazione di **specifiche analisi di rischio** e conseguenti **attività di controllo sostanziale** finalizzate all'inibizione, al rilascio e all'invalidazione di **lettere d'intento illegittime da parte di falsi esportatori abituali**;
- al comma 1081, l'**inibizione dell'emissione della fattura elettronica** recante il titolo di non imponibilità ai fini IVA ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 633, nel caso in cui questa riporti **un numero di protocollo relativo a una lettera d'intento invalidata**.

In relazione alle **attività di analisi del rischio** e di **controllo degli esportatori abituali**, con provvedimento del direttore dell'Agenzia del 28 ottobre 2021 sono stati individuati i criteri e le modalità di attuazione delle predette attività, la procedura di invalidazione delle dichiarazioni d'intento trasmesse mediante i canali telematici dell'Agenzia delle entrate, nonché la procedura per l'inibizione al rilascio di nuove dichiarazioni d'intento tramite i medesimi canali telematici.

In particolare, la procedura automatizzata di controllo preventivo si avvale di **specifiche analisi di rischio automatizzate** e verifica, in tempo reale, che i soggetti che trasmettono

4) imprese esercenti autoservizi regolari in ambito comunitario di cui al regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009.

³ Legge 30 dicembre 2020, n. 178 («*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*»), in Gazzetta ufficiale n. 322 del 30 dicembre 2020.

per via telematica le dichiarazioni d'intento siano in possesso dei requisiti per essere qualificati come esportatori abituali, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 746 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1984, n. 17).

In caso di **esito irregolare** delle attività di analisi e di controllo, al contribuente è **inibita la facoltà di trasmettere altre dichiarazioni d'intento** tramite i canali telematici dell'Agenzia delle entrate.

La procedura automatizzata di controllo preventivo effettua le analisi indicate in precedenza anche sulle **dichiarazioni d'intento già trasmesse**, al fine di verificarne la correttezza; in caso di esito irregolare, le dichiarazioni d'intento emesse illegittimamente sono **invalidate**. L'invalidazione della dichiarazione d'intento comporta, altresì, lo **scarto della fattura elettronica trasmessa al Sistema di Interscambio** (SdI), recante il titolo di non imponibilità ai fini IVA ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e il numero di protocollo di ricezione di una dichiarazione d'intento invalidata.

2. Le iniziative dell'Agenzia delle entrate finalizzate al contrasto alle frodi nel settore del commercio di carburanti

Oltre ad avvalersi dei presidi normativi sopra brevemente illustrati, l'Agenzia ha intrapreso **ulteriori iniziative di contrasto alle frodi** nel settore in esame.

In particolare, nel 2017 è stato avviato un progetto che, concepito inizialmente come attività sperimentale nel settore degli idrocarburi, è stato poi esteso a partire dal 2018 a tutti i settori economici.

Nel dettaglio, il progetto si basa su uno specifico percorso di analisi del rischio e di controllo volto a **intercettare** tempestivamente i **falsi esportatori abituali** con *plafond* dichiarato di importo rilevante, comunicandolo tempestivamente ai relativi fornitori, al fine di **impedire l'emissione di fatture in sospensione di imposta** a seguito di ricezione delle dichiarazioni di intento.

Il progetto ha un duplice obiettivo: da un lato, intende **interrompere il flusso di cessioni**

senza applicazione dell'imposta sul valore aggiunto nei confronti dei soggetti in questione e, dall'altro, mira ad **accrescere la consapevolezza degli operatori onesti** e in buona fede circa i rischi presenti sul mercato.

Tale approccio, fondato su una logica di tempestiva individuazione dei soggetti a rischio e contestuale responsabilizzazione dei relativi fornitori, ha determinato un progressivo **ridimensionamento dei fenomeni evasivi** attuati mediante false dichiarazioni d'intento.

Le iniziative intraprese dall'Agenzia delle entrate perseguono anche l'obiettivo della **tutela della libera concorrenza** nel mercato del commercio dei carburanti a beneficio degli operatori 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 a un prezzo altamente concorrenziale, ma che consente comunque un margine di guadagno agli organizzatori della frode, connesso proprio all'omesso versamento dell'IVA.

In conclusione, è necessario proseguire l'azione volta ad arginare i fenomeni evasivi nel settore dei carburanti, anche al fine di **intercettare possibili nuove modalità di realizzazione delle frodi** e di suggerire i conseguenti interventi normativi che dovessero rendersi, di volta in volta, utili al relativo contrasto.

Grazie per l'attenzione