

**DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA  
SUI FENOMENI DI EVASIONE DELL'IVA E DELLE ACCISE  
NEL SETTORE DELLA DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI  
(BOZZA)**

## **INTRODUZIONE**

Nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva del 2022 (allegata alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, c.d. NadeF) una specifica analisi è stata dedicata al *tax gap* delle accise sul settore della distribuzione dei carburanti (benzina e gasolio), settore che ha subito negli ultimi decenni profonde trasformazioni a seguito della diffusione di operatori petroliferi non abituali e impianti di distribuzione *no logo*, e che, sulla base di informazioni condivise dalle associazioni di categoria, risulta essere caratterizzato da diffusi fenomeni di non assolvimento delle imposte.

La Relazione evidenzia che il *tax gap* – inteso come la differenza tra gettito teorico e gettito reale – è stato in crescita fino al 2017. Dopo una consistente riduzione registrata nel 2018, vi è stato un incremento sia nel 2019 che nel 2020, raggiungendo il 3,7% per la benzina e il 14% per il gasolio. A livello complessivo, il *tax gap* è passato da 7,5% nel 2015 a 10,9% nel 2019, portandosi, per il gasolio, ad un livello superiore a quello registrato nel 2017.

Tali dinamiche trovano conferma nelle attività investigative del corpo della Guardia di Finanza, come rilevato nel corso dell'audizione svoltasi al Senato del 23 giugno 2022 dinnanzi alla Commissione Finanze e tesoro di quel ramo del parlamento.

La Guardia di Finanza, nel periodo dal 2011 al 2021, ha sequestrato oltre 73.000 tonnellate di prodotti energetici e ha accertato oltre 1,3 milioni di tonnellate consumate in frode, per un'accisa evasa pari a 2,6 miliardi di euro. A corredo di tale attività investigativa sono stati sottoposti a sequestro oltre 2.200 mezzi e denunciati 13.800 soggetti, di cui 2.280 per reati associativi e 713 tratti in arresto, anche grazie alle attività di analisi svolte da una cabina di regia appositamente istituita a livello centrale. Il mercato dei carburanti è oggetto da anni di fenomeni di evasione dell'Iva e delle accise che, oltre a danneggiare il gettito erariale, producono effetti distorsivi della concorrenza e dei mercati. Tali condotte consentono alla criminalità organizzata, da un lato, di realizzare ingenti profitti grazie all'evasione fiscale e dall'altro, di reimpiegare i proventi illecitamente ottenuti nell'acquisizione di società che gestiscono depositi di stoccaggio o impianti di distribuzione stradale.

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 la 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.

Tra le principali condotte illecite è emerso, di frequente, l'aggiramento dell'obbligo di versamento dell'imposta con il coinvolgimento di depositi di stoccaggio che, interponendosi quali acquirenti/proprietari del prodotto proveniente dall'estero, beneficiavano dell'acquisto intraunionale non imponibile ai fini dell'Iva e non versavano l'imposta all'atto dell'estrazione del prodotto. Successivamente o contestualmente all'immissione in consumo/estrazione, il titolare del

deposito cedeva il prodotto ad una società “cartiera” emettendo fattura senza IVA a fronte di una dichiarazione d’intento fittizia.

Dunque il legislatore ha rafforzato ulteriormente il dispositivo antifrode lungo tre direttrici: misure di contrasto all’evasione dell’iva e delle accise, accelerazione del processo di digitalizzazione della filiera e rafforzamento dei presupposti per l’esercizio del regime di deposito fiscale, in particolare con gli interventi del decreto-legge n. 124 del 2019.

Specifici benefici sono derivati inoltre dall’introduzione del documento amministrativo semplificato telematico, indispensabile per la circolazione di buona parte dei prodotti energetici che hanno assolto l’accisa (è prescritto sia per la circolazione in ambito UE, sia per la circolazione in ambito nazionale di prodotti assoggettati ad accisa). Il das telematico (*e-das*), introdotto nel 2019, oggi è obbligatorio anche per la circolazione della benzina e del gasolio denaturati e impiegati per uso agricolo.

Il legislatore è poi intervenuto con norme volte a digitalizzare la filiera dei controlli, non solo per lo svolgimento di controlli puntuali ma anche per finalità di analisi: 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.

Alla luce dei dati esposti e del quadro normativo sinteticamente delineato, la VI Commissione Finanze ha deliberato, nella seduta del 13 settembre 2023, di avviare una indagine conoscitiva allo scopo di analizzare i fenomeni illeciti e comprendere le dinamiche che hanno causato condotte evasive e criminali, attraverso l’acquisizione di elementi informativi sia da parte delle autorità preposte ai controlli e alla tutela del gettito fiscale, sia degli *stakeholders* operanti nel settore dei carburanti (depositari, *traders*, gestori di impianti di distribuzione).

La Commissione ha inoltre ritenuto opportuno trasmettere alle associazioni di categoria coinvolte nell’indagine, in via preliminare, alcuni quesiti, al fine di acquisire dagli operatori del settore specifiche informazioni e dati di conoscenza afferenti alle tematiche dell’indagine. Si rinvia, per gli elementi così raccolti, al paragrafo 3.

Nel corso dell’indagine sono stati auditi:

- il presidente di AssoPetroli-Assoenergia, Andrea Rossetti;
- il presidente di Unione energie per la mobilità (UNEM), Gianni Murano;
- il presidente della Federazione gestori impianti carburanti e affini (FE.G.I.C.A.), Roberto De Vincenzo;
- il responsabile Relazioni esterne, Sostenibilità e Academy di Italiana petroli Spa, Francesco Luccisano;
- rappresentanti di Assocostieri;
- il presidente onorario di Assoutenti, Furio Truzzi;
- rappresentanti di FILTCTEM CGIL, CISL, UIL e UGL;
- il segretario nazionale CONFSAI e vice segretario generale UNISIN FALCRI SILCEA, Gabriele Slavazza;
- il professor Antonio Felice Uricchio;
- il Garante per la sorveglianza dei prezzi, Benedetto Mineo;
- il Direttore dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Roberto Alesse;
- il Capo del III Reparto Operazioni del Comando generale della Guardia di Finanza, Luigi Vinciguerra;
- il Direttore Centrale Coordinamento normativo dell’Agenzia delle entrate, Sergio Cristallo;

- il Procuratore della Repubblica di Trento, Sandro Raimondi.

Sono state inoltre presentate memorie scritte da parte dell'Associazione bancaria italiana (ABI) e della Federazione autonoma italiana benzinai (FAIB).

## **1. LA FILIERA DELLA PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI: ELEMENTI ESSENZIALI**

La filiera della produzione e distribuzione dei carburanti è stata oggetto di un'approfondita indagine conoscitiva svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e pubblicata come supplemento al bollettino n. 25 del 2023.

In base alla richiamata indagine, l'Italia detiene una posizione di preminenza in ambito UE, dove risulta essere, rispettivamente, al secondo posto in termini di riserve petrolifere (subito dopo la Romania) e al primo per **estrazione** di greggio.

A livello mondiale, invece, il ruolo dell'Italia risulta molto limitato, in quanto corrispondente rispettivamente allo 0,03% delle riserve e allo 0,11% delle attività di estrazione, con quote rimaste costanti nell'ultimo decennio, collocandosi così intorno al cinquantesimo posto tra gli Stati produttori.

Nonostante il primato a livello europeo, però, in Italia l'incidenza complessiva delle *royalties* e dell'imposizione fiscale risulta inferiore a quella registrata negli altri principali Paesi europei. Come emerso nell'indagine conoscitiva il diritto minerario vigente riconosce concessioni amministrative di sfruttamento particolarmente lunghe (trent'anni, rinnovabili di altri dieci).

Queste concessioni si svolgono in forza dell'articolo 826 del codice civile: i giacimenti presenti sul territorio nazionale, sia su terraferma (*onshore*) sia in mare (*offshore*), rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato, che può nondimeno affidarli in concessione a imprese che ne perseguano lo sfruttamento economico.

La fase immediatamente successiva a quella estrattiva è **la raffinazione** del petrolio greggio, da cui si ottengono un'ampia serie di prodotti, tra cui i carburanti per autotrazione.

La riduzione degli investimenti nella fase della raffinazione e la lieve flessione delle estrazioni sono avvenuti - seppur in linea con la tendenza europea - in una congiuntura storica in cui la domanda ha seguito una traiettoria inversa e questo ha fatto sì che si generassero aspri innalzamenti dei prezzi durante le crisi recentemente verificatesi a livello geopolitico. Nonostante il ridimensionamento delle capacità produttive nazionali l'Italia rimane in ogni caso al secondo posto a livello UE per numero di raffinerie in attività (10), subito dopo la Germania (11) e prima di Spagna (8), Francia (6) e Olanda (5), con la disponibilità sia di impianti integrati che di raffinerie e *steam crackers* distinti. La capacità di raffinazione italiana ammonta a circa 87 milioni di tonnellate/anno e rappresenta oltre il 10% della capacità di raffinazione presente nell'Unione Europea (circa 650 milioni di tonnellate/anno).

Come rilevato da alcuni auditi nel corso della presente indagine conoscitiva, le caratteristiche di flessibilità delle raffinerie italiane hanno consentito di rispondere in modo adeguato a temporanee difficoltà di approvvigionamento, a differenza di altri Stati nell'ambito delle recenti crisi.

Il consumo di carburanti in Italia è in parte basato anche sui prodotti raffinati importati. Allo stesso modo, la produzione di carburanti interna è in parte destinata all'esportazione. Nel 2021, secondo i dati riportati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, le importazioni di benzina (0,3 milioni tonnellate) hanno rappresentato il 4,6% dei consumi interni (7 milioni di tonnellate), le

importazioni di gasolio (4,8 milioni di tonnellate) il 18,2% dei consumi interni (26,2 milioni di tonnellate). Nel medesimo anno, le esportazioni di benzina (7,6 milioni di tonnellate) hanno rappresentato il 55,5% della produzione realizzata in Italia (13,7 milioni di tonnellate), le esportazioni di gasolio (8 milioni di tonnellate) il 27,1% della produzione realizzata in Italia (29,6 milioni di tonnellate). Nel complesso, pertanto, il settore della raffinazione italiano si presenta particolarmente aperto agli scambi internazionali, nei quali l'Italia si prefigura come esportatore netto, essendo le esportazioni superiori alle importazioni (sia per benzina che per gasolio).

Con riferimento alla **formazione del prezzo** bisogna distinguere tra la fase *upstream*, relativa ai processi di formazione dei prezzi dei greggi e dei prodotti raffinati e la fase *downstream*, relativa ai costi di approvvigionamento per gli operatori che vendono benzina e gasolio. Le quotazioni di riferimento per l'Italia sono rispettivamente il *Brent* e il *Platts Cif Med*.

Si segnala che la prassi consolidata, anche in Italia, di ricorrere al *Platts* per la valorizzazione dei prodotti raffinati origina da una serie di fattori, anche industriali. Tra questi si segnala, in particolare, la natura del processo di raffinazione del petrolio, dal quale scaturiscono numerosi prodotti, anche di diversa qualità, che rende difficile - secondo gli operatori - attribuire uno specifico costo di produzione a ciascuno dei prodotti ottenuti. Nella definizione dei prezzi di cessione si tiene conto dei costi relativi alle attività necessarie a portare i carburanti presso gli impianti.

L'**approvvigionamento** degli impianti di distribuzione dei carburanti parte dalle basi logistiche, costituite da depositi e raffinerie sul territorio nazionale. Una ulteriore modalità di approvvigionamento dei distributori avviene attraverso l'importazione di carburanti dall'estero. Attraverso l'approvvigionamento gli operatori immettono carburanti sul mercato italiano, effettuano compravendite di prodotto all'ingrosso (extra-rete) e garantiscono l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione della rete stradale (in rete). I depositi possono essere collegati con altri depositi o con darsene petrolifere, così configurandosi come sistemi logistici.

Dal punto di vista tecnico quindi l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione avviene sia attraverso rapporti di fornitura diretti e dedicati alle reti di impianti di distribuzione sia attraverso compravendite di prodotto all'ingrosso sul mercato denominato extra-rete. La prima modalità è tipica degli impianti che espongono i segni distintivi (marchio e altro, nel loro complesso indicati come 'colorati') riconducibili alle principali società petrolifere che sono integrate verticalmente nelle fasi di importazione e/o raffinazione di carburanti; i colori di dette società sono esposti su un numero rilevante di impianti di distribuzione (almeno mille, talvolta nell'ordine di alcune migliaia). La seconda modalità è quella di elezione per gli impianti senza marchio o con marchio indipendente (inteso come marchio diverso da quello delle principali società petrolifere. Tali distributori sono definiti 'bianchi').

Lo **stoccaggio** dei carburanti avviene generalmente in due fasi: dapprima, indipendentemente dall'origine dei prodotti, in depositi fiscali, il cui regime è disciplinato dagli articoli 5 e 23 del d.lgs. n. 504 del 1995 (tra i depositi fiscali rientrano *ex lege* le raffinerie e gli altri luoghi di produzione di prodotti energetici a specifiche condizioni); successivamente, per l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione o dei rivenditori, nei c.d. depositi commerciali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A differenza del deposito fiscale - presso il quale il prodotto è stoccato in sospensione dal pagamento dell'accisa - nel deposito commerciale il prodotto è depositato ad accisa assolta. Secondo l'articolo 23 del d.lgs. n. 504 del 1995 i depositi commerciali possono chiedere l'autorizzazione alla gestione anche in regime di deposito fiscale, al ricorrere di alcuni presupposti soggettivi e dimensionali.

Secondo quanto indicato da Italiana Petroli Spa, nel corso dell'audizione svolta il 31 ottobre 2023, in Italia vi sono circa 400 depositi fiscali, che detengono carburanti in sospensione di accisa, e un numero molto più ampio (2.800, secondo quanto risulta dall'indagine conoscitiva dell'AGCM, sopra ricordata) di depositi commerciali, che detengono carburanti ad accise assolute.

La Società Italiana Petroli segnala come al diminuire dei distributori dei carburanti è corrisposto un aumento dei depositi fiscali e commerciali (anche di piccola taglia).

Gli impianti sono quindi riforniti, come riassunto nell'indagine conoscitiva dell'AGCM:

- nel caso delle reti di impianti di distribuzione, da società che utilizzano basi di carico (depositi e raffinerie), in parte di proprietà e in parte di terzi, ivi comprese le principali società petrolifere verticalmente integrate. Sono altresì possibili rapporti di fornitura basati su contratti di durata (di norma non superiore ad un anno) nei quali il prezzo viene definito a partire dalle quotazioni *Platts* dei prodotti (benzina e gasolio), che possono anche riferirsi alla media relativa ad un arco temporale di alcuni giorni (fino a un mese), con l'aggiunta di un differenziale (delta *Platts*), che rimane stabile per un periodo concordato (non necessariamente coincidente con la durata del contratto);

- nel caso di compravendite di prodotto all'ingrosso sul mercato extra-rete, l'approvvigionamento è assicurato da soggetti che spesso operano (dal lato dell'offerta) sul mercato extra-rete o che comunque si approvvigionano sul mercato extra-rete secondo modalità *spot*: il prezzo delle forniture viene indicato dai fornitori quotidianamente e tiene conto delle quotazioni internazionali di riferimento, di norma riferite a due giorni precedenti la transazione, con l'aggiunta di un differenziale (c.d. delta *Platts*), inteso a coprire i costi e a remunerare l'attività dei fornitori di carburanti.

Dal punto di vista numerico<sup>2</sup>, gli impianti di distribuzione registrano una sostanziale stabilità nell'ultimo decennio, con 22.900 impianti nel 2010, 23.846 impianti nel 2020 e 22.608 impianti nel 2023, evidenziandosi in quest'ultimo anno una riduzione rispetto al 2020 di oltre 1.200 impianti.

Sul piano dell'analisi della titolarità degli impianti è invece possibile suddividere il mercato italiano della distribuzione dei carburanti in tre grandi categorie:

1) società petrolifere (che ammontano a 9, di cui solo 6 di grandi dimensioni, e tra queste due leader del mercato, ossia Ip-API e Agip-Eni);

2) grandi società di distribuzione di carburanti con almeno 100 impianti (circa 10 operatori);

3) medie e piccole società di distribuzione di carburanti (circa 75, di cui una decina con un numero di impianti compreso tra 50 e 100, 20 con un numero di punti vendita compreso tra 30 e 50, altre 20 con un numero di impianti compreso tra 20 e 30, e le rimanenti 30 con un numero di impianti tra 10 e 20).

Nel complesso vi sono un centinaio di operatori che hanno almeno 10 impianti, mentre i due leader di mercato dispongono ciascuno di oltre 4.000 stazioni di servizio. Se si confronta la situazione di mercato del 2023 con quella di fine 2011, si riscontra la riduzione degli impianti in mano alle società petrolifere (da circa 20.500 a 15.300). Parallelamente, le società petrolifere con almeno 1.000 impianti si sono ridotte da 7 a 5. Sono, invece, aumentate del 75% le pompe bianche (passate da 2.000 a 3.500) ed è esploso il fenomeno delle società di distribuzione di carburante, i cui punti vendita sono passati da 540 a 3.800.

---

<sup>2</sup> Per i dati di seguito indicati si veda la memoria della Federazione autonoma italiana benzinai (FAIB).

Si rileva, infine, per quanto riguarda le attività *non-oil* che esse dipendono dalla localizzazione dell'impianto, essendo di più facile realizzazione in impianti medio-grandi, anziché in piccoli impianti nelle aree urbane. Al momento la diffusione delle attività *non-oil* sugli impianti è pari al 40% della rete rispetto al 72% della media europea.

In considerazione del funzionamento della filiera di produzione, stoccaggio e distribuzione dei carburanti l'indagine conoscitiva si è concentrata essenzialmente su quest'ultima fase rispetto alla quale si rilevano la parte preponderante delle frodi. Rispetto alle condotte fraudolente si riportano di seguito gli interventi normativi che sono stati adottati negli ultimi anni per assicurarne il contrasto.

## 2. I RECENTI INTERVENTI NORMATIVI PER IL CONTRASTO DELLE FRODI SUI CARBURANTI

A seguito dell'istituzione nel 2016 del **c.d. tavolo della legalità** presso il Ministero dell'economia e delle finanze ed al quale hanno partecipato l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la Guardia di Finanza e le principali associazioni di categoria del settore (Unione Petrolifera, AssoPetroli-AssoEnergia, Assocostieri, UNEM), diretto ad affrontare le problematiche connesse all'emergere di frodi nel settore dei carburanti, si è aperta una stagione di significativi interventi normativi volti a contrastare i fenomeni illeciti, proprio a partire dalle proposte formulate in questa sede.

In primo luogo la **Legge di bilancio 2017 (legge n. 232 dell'11 dicembre 2016)**, commi 535-536, ha previsto diverse modifiche al Testo unico accise (TUA), di cui al decreto legislativo n. 504 del 26 ottobre 1995, dirette a contrastare le frodi riguardanti la filiera dei carburanti. Le modifiche hanno riguardato:

- la previsione che le autobotti e le bettoline utilizzate per il trasporto di prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo siano munite di sistemi di tracciamento della posizione e di misurazione delle quantità scaricate (articolo 6);

- la previsione che l'autorizzazione relativa ai destinatari registrati venga rilasciata in considerazione dell'attività svolta dal soggetto presso il proprio deposito e che i prodotti sottoposti ad accisa ricevuti in regime sospensivo debbano essere separatamente detenuti e contabilizzati rispetto a quelli assoggettati ad accisa ricevuti nel medesimo deposito (articolo 8);

- la previsione che i prodotti assoggettati ad accisa siano custoditi e contabilizzati secondo le modalità stabilite e circolino con un apposito documento di accompagnamento, prevedendo che anche le autobotti e le bettoline utilizzate per il trasporto di prodotti assoggettati ad accisa debbano essere munite di sistemi di tracciamento della posizione e di misurazione delle quantità scaricate (articolo 12);

- la previsione che l'amministrazione finanziaria nella propria attività di verifica e controllo possa applicare bolli e suggelli, oltre che agli apparecchi ed ai meccanismi presenti nei depositi fiscali e presso i destinatari registrati, anche a quelli presenti presso gli altri impianti soggetti a denuncia. L'amministrazione finanziaria può inoltre ordinare l'attuazione delle opere e delle misure necessarie per la tutela degli interessi fiscali, ivi compresa l'installazione di strumenti di misura, anche a spese degli altri soggetti obbligati alla denuncia, oltre che del titolare di deposito fiscale o del destinatario registrato<sup>3</sup> (articolo 18);

---

<sup>3</sup> Il destinatario registrato, la cui figura è disciplinata dall'articolo 8 del Testo unico accise è un operatore che intende qualificarsi presso l'Amministrazione finanziaria come destinatario di prodotti spediti in regime sospensivo, per entrare nella disponibilità materiale di prodotti in sospensione da accisa con riferimento alla sola ricezione dei medesimi. Il destinatario registrato è tenuto inoltre al rilascio di una garanzia pari all'intera accisa gravante sui prodotti

- l'introduzione di requisiti più stringenti per i depositi commerciali ai fini dell'autorizzazione ad operare in regime di deposito fiscale. Si stabilisce a tal fine, sotto il profilo oggettivo, che il deposito debba superare determinate soglie dimensionali e che, qualora non le superi, debba effettuare forniture di prodotto in esenzione da accisa, ad accisa agevolata o trasferimenti di prodotti energetici in regime sospensivo verso Paesi dell'Unione europea, ovvero esportazioni verso Paesi extra UE, in misura complessiva pari ad almeno il 30 per cento del totale delle estrazioni di un biennio. In tal caso si prevede che il deposito sia propaggine di un deposito fiscale ubicato nelle immediate vicinanze appartenente allo stesso gruppo societario o, se di diversa titolarità, sia stabilmente destinato ad operare al servizio del predetto deposito e prevedendo il rilascio della licenza fiscale. Le modifiche hanno disciplinato inoltre le cause ostative di natura soggettiva che impediscono il rilascio dell'autorizzazione ad operare in regime di deposito fiscale per i depositi commerciali di prodotti energetici. Sono inoltre disciplinate le ipotesi di negazione, sospensione o revoca della licenza, con riferimento all' esercente dei depositi commerciali di prodotti energetici autorizzati ad operare in regime di deposito fiscale (articolo 23).

La successiva **Legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 27 dicembre 2017)**, commi da 945 a 959, ha sottoposto ad **autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli l'attività di trader**, concernente i soggetti che intendono avvalersi, per lo stoccaggio di prodotti energetici, di un deposito fiscale o del deposito di un destinatario registrato. Laddove il soggetto che intende operare come *trader* sia titolare di un deposito fiscale di prodotti energetici è invece sufficiente una mera comunicazione.

In particolare, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 12 aprile 2018, attuativo della citata Legge di bilancio 2018, sono state definite le modalità con cui i *trader* devono essere identificati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e le modalità di trasmissione del flusso informativo dei dati contabili tra le Amministrazioni interessate. Si prevede che i *trader*, prima di iniziare l'attività di stoccaggio presso depositi di terzi, devono ottenere un'autorizzazione dal competente Ufficio delle Dogane, previa presentazione di un'apposita istanza. Tale autorizzazione ha validità biennale e deve essere associata ad un codice identificativo univoco; per i *trader* che sono già titolari, in Italia, di un deposito fiscale di prodotti energetici l'istanza è sostituita da una comunicazione da trasmettere esclusivamente in forma telematica almeno trenta giorni prima dell'inizio dell'attività di stoccaggio. Tale comunicazione ha validità annuale e deve essere anch'essa associata ad un codice identificativo univoco; per poter procedere all'attività di stoccaggio dei prodotti, il *trader* deve ottenere da parte del depositario autorizzato o del destinatario registrato uno specifico atto di assenso. Solo mediante tale assenso si perfeziona il rapporto tra i due soggetti e l'attività di stoccaggio potrà essere effettuata; i *trader* devono redigere un riepilogo dei quantitativi giornalieri dei prodotti energetici stoccati presso ciascun deposito di terzi.

La medesima **Legge di bilancio 2018 (comma 937)** ha stabilito, con riferimento agli oli minerali, che la loro immissione in consumo dal deposito fiscale, ovvero la loro estrazione dal deposito di un destinatario registrato, siano subordinate al versamento dell'IVA con modello F24 senza possibilità di compensazione. I relativi riferimenti vanno indicati nel documento di accompagnamento di cui al comma 1 dell'articolo 12 (Deposito e circolazione di prodotti assoggettati ad accisa) del Testo unico accise. Il citato modello F24 consente l'indicazione del codice accisa del gestore del deposito, in modo tale che lo stesso modello possa confluire anche nel cassetto fiscale di quest'ultimo, oltre che in quello del proprietario della merce.

---

movimentati in regime sospensivo ed è tenuto a contabilizzare separatamente i prodotti sottoposti al regime sospensivo rispetto a quelli assoggettati ad accisa.

Il **comma 937** della Legge di bilancio individua inoltre il soggetto obbligato a versare l'imposta e cioè il soggetto per conto del quale il depositario autorizzato o il destinatario registrato procede all'immissione o all'estrazione dei prodotti in questione. Al fine di evitare fenomeni di doppia imposizione, si prevede che per i prodotti introdotti nei depositi a seguito di importazione, l'importo della base imponibile sia depurato dell'ammontare sul quale l'IVA risulti già assolta in dogana.

Al **comma 938** della medesima Legge di bilancio si introduce inoltre la responsabilità solidale tra colui che estrae il prodotto ed il gestore del deposito, in caso di mancato versamento dell'IVA. Prima dell'estrazione della merce, quindi, il gestore del deposito deve verificare, nel proprio cassetto fiscale, la presenza del modello F24 attestante il versamento dell'IVA, venendo altrimenti in rilievo il predetto regime di responsabilità solidale.

Nel **comma 939** si prevede, in deroga al meccanismo ordinario di applicazione dell'IVA, che la stessa non si applichi alle cessioni di benzina e gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori che intervengono durante la giacenza di tali prodotti nei depositi di cui al citato comma 937.

Il **comma 940** della medesima Legge di bilancio 2018 ha inoltre previsto che, fatti salvi i casi di riconosciuta affidabilità del soggetto che procede all'estrazione dei prodotti oppure di prestazione di idonea garanzia, le disposizioni di cui ai commi da 937 a 939 si applicano anche nell'ipotesi in cui il deposito fiscale sia utilizzato come deposito IVA ai sensi dell'articolo 50-*bis* del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331. In base a tale disposizione, l'introduzione delle merci nel deposito IVA comporta che l'assolvimento dell'imposta sia differito al momento della loro estrazione dal deposito per l'immissione in consumo nello Stato. Ciò comporta che gli operatori non possano avvalersi, all'atto dell'estrazione, dell'applicazione dell'imposta con il meccanismo di inversione contabile, disincentivandosi in tal modo comportamenti fraudolenti. Sono altresì **esclusi** da tali disposizioni i **prodotti di proprietà del gestore del deposito** dal quale sono immessi in consumo o estratti, nonché i prodotti immessi in consumo per conto di un soggetto, titolare di un diverso deposito fiscale avente capacità non inferiore a specifici valori e in possesso di specifici requisiti o che presti idonea garanzia.

Con riferimento infine alle misure volte ad implementare l'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili, le disposizioni di cui ai **commi da 923 a 925 della medesima legge di bilancio 2018** hanno introdotto un sistema di incentivi all'utilizzo di carte di pagamento per l'acquisto di carburanti, legando a tale modalità di pagamento la deducibilità delle spese per carburante per autotrazione. Le disposizioni hanno inoltre previsto la concessione di un credito di imposta in favore degli esercenti di impianti di distribuzione di carburante, pari al 50 per cento del totale delle commissioni pagate per l'accettazione delle transazioni effettuate dagli utenti.

Il **decreto-legge n. 124 del 26 ottobre 2019**, c.d. decreto fiscale, ha introdotto diverse disposizioni per rafforzare i presidi antifrode con riferimento alla filiera dei carburanti e degli oli lubrificanti.

In particolare, l'articolo 5 ha chiarito i termini per la trasmissione della **nota di ricevimento**, ai fini di **chiusura del regime sospensivo** dei prodotti sottoposti ad accisa (ventiquattro ore dal momento in cui i prodotti sono presi in consegna dal destinatario), nonché le modalità di presa in consegna del bene, qualora il trasporto sia effettuato con automezzi. Sono state inoltre **ampliate** le **ipotesi** in cui il **gestore di un deposito fiscale privato** di prodotti sottoposti ad accisa è **tenuto ad ottenere la licenza** fiscale, mediante l'abbassamento dei requisiti dimensionali del deposito rilevanti ai fini della tracciabilità dei prodotti; con l'**articolo 6**, comma 1, lettera c), è stata esclusa la possibilità, a partire dal 1 gennaio 2020, di emettere la dichiarazione di intento, prevista all'



articolo 6, comma 1, lettera c) del decreto legge n. 746 del 1983 da parte dell'esportatore abituale<sup>4</sup> per l'acquisto di gasolio o benzina destinati ad essere utilizzati quali carburanti per motori. E' stata inoltre prevista l'introduzione dell'**e-DAS** (documento amministrativo semplificato elettronico) per la circolazione interna dei carburanti movimentati ad accisa assolta<sup>5</sup>; lo stesso decreto-legge n. 124 del 2019, all'articolo 7, comma 1, ha altresì novellato il Testo unico accise introducendo un sistema di tracciamento nazionale delle spedizioni di oli lubrificanti da altri Stati membri dell'UE con destinazione nazionale o semplicemente in transito sul territorio, attraverso il c.d. CAR, ovvero il Codice amministrativo di riferimento elettronico, in modo da permettere una preventiva identificazione dei soggetti che trasportano tali prodotti. Le disposizioni della legge di bilancio 2018 e del decreto-legge n. 124 del 2019 prevedono alcune deroghe al regime sopra descritto.

L'**articolo 10** del citato decreto-legge fiscale ha previsto, per gli esercenti dei depositi fiscali di capacità non inferiore a 3.000 metri cubi, l'obbligo di dotarsi, entro il 31 dicembre 2020, di un sistema informatizzato per la gestione della detenzione e della movimentazione della benzina e del gasolio usato come carburante (sistema INFOIL), analogo a quello già previsto per le raffinerie e gli stabilimenti di produzione.

Infine, il **decreto-legge n. 124 del 2019** ha previsto ulteriori modifiche alle misure sanzionatorie recate dall'articolo 40 del TUA.

Come sottolineato dalla Guardia di Finanza, il menzionato decreto-legge n. 124 del 2019 è intervenuto sull'articolo 40 del TUA, introducendovi nuove ipotesi riconducibili al tentativo, salvo prova contraria, di sottrazione del prodotto all'accertamento. Tali fattispecie risultano integrate allorquando: la circolazione di tali prodotti avvenga senza la preventiva emissione del CAR; i dati riportati nella richiesta effettuata per il rilascio del CAR risultino non veritieri; il CAR non sia stato validato da parte dell'ufficio doganale di uscita, nel caso in cui i prodotti in argomento siano in transito e non siano stati presentati al medesimo ufficio prima dell'uscita dal territorio nazionale per l'esportazione o per far ingresso in un altro stato dell'Unione europea.

Con il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 22 aprile 2020, in vigore dal 1° ottobre 2020, sono state quindi stabilite le modalità di attuazione dell'articolo 7-bis del Testo unico accise che, al fine di contrastare l'uso fraudolento degli oli lubrificanti, istituisce un sistema di tracciabilità per la loro circolazione nel territorio nazionale.

La legge di bilancio 2021 (**legge n. 178 del 30 dicembre 2020**), al **comma 1077**, ha introdotto il nulla osta dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per la voltura delle autorizzazioni amministrative, all'esercizio dei depositi di stoccaggio di oli minerali, *ex lege* 239 del 2004, previa verifica del requisito dell'affidabilità economica; il comma 1075 ha altresì integrato la disposizione dell'articolo 10 del decreto-legge n. 124 del 2019, estendendo l'obbligo di dotarsi del **sistema informatizzato INFOIL ai depositi commerciali** di prodotti energetici con capacità **non inferiore a 3.000 metri cubi**; la medesima Legge di bilancio del 2021 ha previsto la revoca delle autorizzazioni fiscali in caso di prolungata inoperatività del deposito (**comma 1078**), e, infine, ha introdotto i requisiti oggettivi e soggettivi per il rilascio della licenza di esercizio dei depositi commerciali di carburante (**comma 1128**).

---

<sup>4</sup> La dichiarazione di intento è un documento proprio degli **esportatori abituali**: si tratta di contribuenti qualificati, con uno specifico volume di operazioni effettuate nell'anno precedente, che - previo il rispetto di adempimenti formali - possono effettuare operazioni di acquisto **senza IVA** nel limite di un *plafond* il cui ammontare è determinato dalla legge. Ove intendano acquistare o importare senza applicazione dell'IVA, essi debbono trasmettere telematicamente all'Agenzia delle entrate la dichiarazione di intento. La dichiarazione, unitamente alla ricevuta di presentazione rilasciata dall'Agenzia delle entrate, va poi consegnata al fornitore o prestatore, oppure in dogana.

<sup>5</sup> Si tratta del documento di trasporto elettronico che regola la circolazione di tutti prodotti alcolici ed energetici, movimentati ad accisa assolta tra i Paesi membri dell'UE.

Al fine di arginare le frodi, **a partire dal 1° marzo 2022**, è stata prevista (determinazione direttoriale Agenzia delle dogane e dei monopoli n. 494575/RU del 24 dicembre 2021), l'estensione dell'obbligo di utilizzo in forma telematica del documento di accompagnamento. È stato introdotto l'e-DAS **per il gasolio agricolo, al fine di contrastare l'altra fenomenologia fraudolenta del settore delle accise**, vale a dire la distrazione di prodotto previa presentazione di falsa dichiarazione d'intento. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, come dichiarato in sede di audizione, intende completare l'estensione dell'e-DAS, applicandola a tutti gli altri prodotti energetici e armonizzando la relativa disciplina, anche tenendo conto dei dati che perverranno dai misuratori e dal GPS delle autobotti.

Il **decreto legge n. 5 del 14 gennaio 2023**, contenente disposizioni urgenti in materia di trasparenza dei prezzi dei carburanti e di rafforzamento dei poteri di controllo del Garante per la sorveglianza dei prezzi, è inoltre intervenuto al fine di massimizzare ed efficientare l'interoperabilità tra le banche dati dei distributori, l'anagrafe del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e l'osservatorio dei prezzi dei carburanti, operante presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy*. Ciò allo scopo di identificare tempestivamente eventuali distributori che, praticando prezzi sottocosto rispetto al valore normale, rappresentino presumibilmente terminali di filiere distributive irregolari.

Si ricorda poi che il 3 aprile 2023 è stato sottoscritto il **protocollo tra Guardia di Finanza e Agenzia delle dogane e dei monopoli**, concernente l'interoperabilità delle banche dati, prevista dal suddetto decreto-legge, e lo svolgimento di mirate analisi di rischio congiunte, così da orientare i controlli verso i soggetti che presentano significativi elementi di pericolosità.

Si segnala, infine, che al momento della redazione del presente documento conclusivo è all'esame del Parlamento lo **Schema di decreto legislativo recante disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e di altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi** (Atto del Governo n. 166), che dà attuazione alla legge delega per la riforma fiscale n. 111 del 2023.

Per quanto attiene alle materie oggetto dell'indagine, lo schema di decreto, all'articolo 3, apporta una serie di modifiche al Capo IV (artt.40-51) del Titolo I del TUA, novellando l'articolo 40 del Testo unico, che sanziona la sottrazione all'accertamento o al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici.

In particolare, con riferimento alle condotte assimilabili al tentativo di sottrazione all'accertamento o al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici, viene espunto il riferimento alla responsabilità "salva prova contraria", sostituendolo con una responsabilità per condotte preparatorie e prodromiche, salvo che risulti che esse non siano dirette a realizzare condotte di sottrazione alle imposte. In secondo luogo si innalza (da 2.000 chilogrammi a 10.000 chilogrammi) il limite quantitativo di prodotto energetico sottratto al pagamento dell'accisa, al di sopra del quale trova applicazione la pena detentiva più elevata.

Al fine di ridefinire il riparto tra illecito penale ed illecito amministrativo in materia di prodotti energetici, con esclusione del gas naturale, si amplia l'area di operatività della sanzione amministrativa pecuniaria per le fattispecie di minore gravità, riducendo contestualmente il campo di applicazione della sanzione penale. Analogo intervento è operato con riferimento alla disciplina sanzionatoria relativa al gas naturale.

### 3. ELEMENTI EMERSI DAI QUESTIONARI SOTTOPOSTI AGLI OPERATORI DEL SETTORE

Come ricordato, la Commissione ha trasmesso alle associazioni di categoria, in via preliminare, alcuni quesiti, al fine di acquisire specifiche informazioni e dati di conoscenza afferenti alle tematiche dell'indagine.

Hanno partecipato alla rilevazione AssoPetroli-Assoenergia, Unione energie per la mobilità - UNEM, FE.G.I.C.A. Federazione gestori impianti carburanti e affini, Sostenibilità e Academy di Italiana petroli Spa, Assocostieri e FAIB.

A tali soggetti è stato innanzitutto chiesto di descrivere, in base alla propria esperienza, le modalità di configurazione delle condotte illecite relative al mancato assolvimento delle imposte, di illustrare gli effetti di tali condotte sul funzionamento del mercato e sull'andamento dei prezzi e, infine, di chiarire se e quali iniziative siano state assunte all'interno della propria organizzazione con riguardo a tali fenomeni.

È stato quindi chiesto ai soggetti interessati se ritengano 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 criminosi e quali ulteriori misure potrebbero essere particolarmente efficaci per contrastare le condotte illecite.

I soggetti interpellati sono stati altresì interrogati sull'utilità di introdurre lo scontrino fiscale per il commercio al dettaglio anche per i punti vendita di carburanti, allo scopo di contrastare l'illegalità; in particolare, è stata richiesta la loro opinione sull'eventuale evidenziazione, nello scontrino fiscale, delle quote della componente del prezzo di vendita dei carburanti.

Le associazioni di categoria hanno infine indicato, nelle loro risposte, le misure ritenute particolarmente efficaci per contrastare le condotte illecite nel settore dei carburanti. Si tratta di modifiche al quadro normativo in materia di tracciabilità dei prodotti, controlli dell'Amministrazione finanziaria, adempimenti amministrativi e documentali. Sono state proposte altresì modifiche alla struttura della tassazione e, in generale, alla gestione dell'intera filiera dei carburanti. Tali proposte, per quanto attiene ai profili di competenza della Commissione Finanze e in relazione all'oggetto proprio dell'indagine, saranno illustrate sia nella sintesi dei contenuti delle audizioni svolte, sia nelle conclusioni del presente documento.

I soggetti interpellati hanno conferito una particolare rilevanza e consistenza alla descrizione delle fattispecie illecite più comunemente riscontrate.

In primo luogo, è stata evidenziata la *designer fuel fraud*, consistente nella spedizione intracomunitaria di gasoli fittiziamente dichiarati oli lubrificanti o prodotti chimici, allo scopo di eludere il sistema di tracciamento comunitario *Excise Movement Control System*, comunemente EMCS<sup>6</sup>, proprio dei carburanti, e quindi di evadere l'accisa e l'IVA (UNEM e AssoPetroli-Assoenergia). Inoltre, è stata evidenziata la dichiarazione dolosa di carburanti come denaturati per usi agevolati (tra cui la navigazione in acque comunitarie e gli usi agricoli), tuttavia destinati al mercato illegale dei carburanti stradali, allo scopo di lucrare la differenza tra l'aliquota ordinaria e quella esente o agevolata (UNEM, AssoPetroli-Assoenergia, Assocostieri, IP). UNEM ha segnalato anche la presenza di frodi carosello, anche tramite depositi IVA, mediante il ricorso a società fittizie (cd. cartiere) interposte all'interno di una transazione commerciale tra un cedente ed un cessionario, l'uno italiano, l'altro di un diverso Stato UE. La frode si concretizza realizzando un fittizio diritto a

---

<sup>6</sup> Gli obblighi di monitoraggio previsti dal sistema E.M.C.S. (*Excise movement and control system*), che è un sistema informatizzato unionale, concernono il controllo dei movimenti tra gli Stati membri dei prodotti soggetti ad accisa (alcol e bevande alcoliche, vino, tabacchi e prodotti energetici) previsti dalla Direttiva del Consiglio europeo 262 del 2020.

detrarre l'IVA sull'acquisto effettuato senza averla corrisposta al proprio cedente (UNEM, IP e Assocostieri).

Sono stati segnalati altresì fenomeni di importazione in Stati UE di prodotti provenienti da Stati terzi con grave instabilità politica, o soggetti a sanzioni, con successivo trasferimento intracomunitario in Italia, nonché l'utilizzo fraudolento del documento di trasporto in sospensione di accisa effettuando nella medesima giornata più viaggi intracomunitari (in paesi confinanti) con lo stesso documento, annullando lo stesso entro le ore 24 del giorno di emissione (UNEM). È emersa infine la sussistenza di fenomeni di dirottamento sul territorio nazionale di spedizioni intracomunitarie con destinazione in altri Stati dell'Unione europea e il mancato assolvimento degli obblighi ambientali e di sicurezza degli approvvigionamenti conseguenti all'immissione in consumo nel mercato nazionale di prodotti petroliferi (UNEM).

Assocostieri ha altresì segnalato le fattispecie di miscelazione fraudolenta di prodotti petroliferi diversi (per esempio, olio combustibile miscelato a gasolio).

Secondo numerosi operatori interpellati (UNEM, IP FEGICA, Assocostieri), le condotte illecite danno luogo a fenomeni di concorrenza sleale, le quali determinano distorsioni sul mercato a danno degli operatori che operano correttamente nel pieno rispetto degli obblighi fiscali, ambientali e di sicurezza degli approvvigionamenti; ciò implica l'estromissione degli operatori onesti favorendo la penetrazione della criminalità organizzata. Dall'altro lato si registra una sottrazione di ricchezza alla collettività, a causa della riduzione del gettito erariale in termini di accisa e d'IVA. Inoltre sono stati evidenziati possibili costi sociali nel 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.

Con riguardo all'idoneità della normativa vigente a rafforzare il contrasto dei fenomeni criminosi, gran parte degli operatori di settore (tra cui UNEM, ASSOCOSTIERI) hanno risposto affermativamente, sottolineando tuttavia che vi sono margini di miglioramento (Assocostieri) ovvero rilevando l'opportunità di ampliare la platea di soggetti sottoposti alla disciplina dei controlli (IP).

Altri operatori (FEGICA), di contro, rilevano che i fenomeni criminosi nel settore non sono stati significativamente ridotti dagli interventi normativi nel frattempo introdotti, che hanno contribuito in realtà a determinare un appesantimento in termini di obblighi, adempimenti e costi quasi esclusivamente a carico dell'anello finale della filiera, vale a dire per le piccole imprese di gestione.

Con particolare riferimento ai biocarburanti, alcuni *stakeholders* (IP) hanno rilevato la necessità di rimodulare la tassazione, andando anche incontro ai dettami della disciplina EU prevista nel pacchetto *Fit for 55*, auspicando l'introduzione di un sistema di controlli più penetrante sulle miscele di biocarburanti.

Le associazioni di categoria sono state, infine, specificamente sollecitate in merito all'opportunità - in chiave di trasparenza verso il consumatore - di introdurre l'obbligo di emettere scontrino fiscale nel caso di vendita al dettaglio di carburanti, con evidenziazione delle diverse componenti del prezzo. I soggetti interpellati hanno generalmente espresso contrarietà a tale proposta, affermando che siffatto obbligo costituirebbe un ulteriore e inutile aggravio per gli operatori di settore, a fronte della circostanza per cui (come affermato da AssoPetroli-Assoenergia) a differenza di altri settori merceologici, nella filiera della distribuzione dei carburanti sono già previsti strumenti di registrazione dei flussi fisici (registro di carico e scarico) e finanziari (registro dei corrispettivi e fattura elettronica) che garantiscono la tracciabilità in entrata e in uscita.

A differenza della maggioranza dei soggetti interessati, i rappresentanti dei consumatori hanno chiarito di essere favorevoli all'introduzione dello sconto fiscale con il dettaglio dei costi, asserendo che ciò costituirebbe un ulteriore elemento di trasparenza nei confronti del consumatore, che sarebbe in tal modo maggiormente edotto sui costi sostenuti e maggiormente consapevole nello scegliere dove effettuare il rifornimento.

#### **4. LE RISULTANZE DELLE AUDIZIONI**

##### ***a) Il fenomeno delle frodi nel settore carburanti***

Il fenomeno delle frodi nel settore dei carburanti rappresenta una serie di pratiche illecite, principalmente focalizzate sull'evasione delle accise e sull'illecita sottrazione dell'IVA. Queste frodi hanno conseguenze significative sul mercato regolare dei carburanti in quanto, assicurando notevoli vantaggi competitivi ai soggetti che pongono in essere condotte illecite, alterando il normale funzionamento del mercato e favorendo in tal modo la penetrazione della criminalità organizzata nel settore. La Federazione gestori impianti carburanti e affini (Fegica) stima il margine operativo per tali operatori pari ad oltre 1 euro/litro, contro i circa 0,18 euro/litro medi. Sempre secondo Fegica, le condotte fraudolente trasferiscono al resto del mercato una "inefficienza indiretta" che lo costringe progressivamente, a seconda della solidità dei diversi operatori, ad aumentare i prezzi per compensare la perdita di capacità concorrenziale. Come sottolineato anche da Italiana Petroli Spa, tali condotte possono addirittura indurre gli operatori onesti ad abbandonare il mercato, ovvero a rivolgersi, a loro volta, al canale illegale, col risultato di compromettere il proprio livello di legalità complessiva, ad esempio dal punto di vista dell'impatto ambientale, della sicurezza sul lavoro e del rispetto della normativa che tutela contrattualmente ed economicamente sia i gestori degli impianti che i lavoratori dipendenti.

La Guardia di finanza segnala come la rilevanza operativa delle frodi relative ai carburanti è collegata alla loro natura potenzialmente circolare. Si tratta, infatti, di sistemi che producono ingenti profitti spesso reinvestiti nella stessa filiera, dando vita a un circolo vizioso criminale, mediante l'acquisizione di depositi, *trader*, distributori, ossia di rilevanti segmenti del mercato. Nondimeno, l'ampia raccolta di denaro contante nella fase di distribuzione del prodotto può prestarsi al reimpiego dei profitti illeciti accumulati grazie ad altre attività criminali. Di qui la significativa attrattiva per la criminalità, anche di tipo organizzato, e il conseguente danno agli imprenditori che si trovano a fronteggiare una concorrenza sleale difficilmente sostenibile.

Tra le conseguenze delle frodi, l'UGL ha sottolineato l'impatto negativo della concorrenza sleale anche sui dipendenti dei gestori degli impianti. La CISL ha invece sottolineato come lavoratori e pensionati siano doppiamente colpiti dalle frodi, in quanto, a fronte della massima fedeltà fiscale, subiscono il maggior danno e la conseguente diminuzione del potere di acquisto..

Sebbene sia emersa in modo sostanzialmente unanime la preoccupazione degli auditi per gli effetti dei fenomeni illeciti sul mercato dei carburanti, il Garante per la sorveglianza dei prezzi ha evidenziato l'attuale buona *performance* della distribuzione nazionale dei carburanti, ove messa a confronto con i prezzi industriali di Francia, Spagna e Germania. L'Italia dall'inizio del 2023 - e ancora fino all'inizio di febbraio 2024 - risulta infatti essere il Paese con il livello più basso dei prezzi industriali sia per il gasolio che per la benzina. Lo stesso Garante ha messo a disposizione della Commissione un ampio elaborato avente ad oggetto i prezzi dei carburanti sul territorio nazionale con riferimento al settore autostradale, stradale nonché su base regionale a livello internazionale.

Il contrasto all'evasione delle accise è particolarmente importante sia in ragione degli effetti distorsivi sul mercato che l'evasione causa sia per la rilevanza per l'erario delle entrate derivanti dalle accise-(si rammenta, 33 miliardi €/anno).

***b) Le frodi concernenti le accise e l'IVA***

Il principale fenomeno evasivo riscontrato relativamente all'evasione delle accise sui carburanti si realizza mediante l'introduzione clandestina di prodotti energetici definiti come *designed fuels* che corrispondono ad oli lubrificanti leggeri per via delle loro caratteristiche chimico-fisiche.

Le criticità relative a tali prodotti energetici scaturiscono dal mancato tracciamento nella movimentazione tra Stati membri mediante il già citato sistema EMCS. Infatti, in quanto oli lubrificanti, e non carburanti, tali prodotti risultano esclusi dai vincoli di circolazione armonizzati previsti dal regime generale delle accise, per cui possono facilmente circolare nell'UE con la sola scorta di un documento di trasporto cartaceo (CMR), non tracciato elettronicamente, per poi essere utilizzati quali succedanei del gasolio per autotrazione. Fino all'adozione delle iniziative normative sopra ricordate, tali prodotti venivano immessi in consumo senza il pagamento dell'accisa e dell'IVA afferente. Come evidenziato durante le audizioni del Procuratore della Repubblica di Trento, Sandro Raimondi, e della Guardia di finanza sono connesse a tali condotte illecite anche forme di riciclaggio messe in atto da organizzazioni di stampo mafioso.

Una seconda tipologia di condotta illecita, come risulta dalle esperienze operative dei reparti della Guardia di Finanza, e come ricordato anche da ulteriori auditi (UNEM, AssoPetroli-AssoEnergia) si realizza con la commercializzazione di prodotti energetici esenti o ad aliquota agevolata, per usi soggetti a un maggior carico impositivo (navigazione in acque comunitarie e/o usi agricoli). Tali prodotti vengono quindi destinati al mercato illegale dei carburanti stradali, in modo da lucrare sulla differenza tra l'aliquota ordinaria (0,617 euro/lt) e quella esente (0,00 euro/lt) o agevolata (0,135 euro/lt).

Per quanto riguarda, ad esempio, le agevolazioni previste per l'uso agricolo, la Guardia di Finanza ha individuato sistemi di frode particolarmente insidiosi. Uno di questi è l'installazione a bordo delle autocisterne utilizzate per il trasporto di gasolio agricolo di sistemi elettromeccanici che, opportunamente azionati in caso di controllo, consentono di denaturare il prodotto in modo da renderlo conforme a quello indicato nel documento di trasporto. Un'ulteriore modalità fraudolenta consiste nella costituzione di imprese agricole fittizie, al mero fine di conseguire un indebito vantaggio fiscale, nonché nella clonazione, ai danni di imprese agricole ignare, dei libretti di controllo (c.d. libretti UMA), previsti dall'articolo 6 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 14 dicembre 2001, n. 45. È stato altresì segnalato l'impiego di serbatoi flessibili (c.d. *flexi-tank*) che si adattano alle dimensioni dei *container* e che permettono di non rendere immediatamente visibile ad un controllo esterno il trasporto di liquidi infiammabili.

L'UIL ha indicato un'ulteriore modalità di frode rappresentata dai c.d. cali, ossia il furto ripetuto di prodotto, tramite l'elusione dei sistemi di controllo aziendale o dei depositi. Il prodotto sottratto all'accertamento fiscale viene giustificato da un calo naturale e fisiologico delle merci. Tale frode è particolarmente difficile da contrastare, in quanto risulta non rilevabile *a posteriori* dagli organi di controllo.

Numerosi auditi (tra i quali UNEM, Guardia di Finanza, procuratore Raimondi, AssoPetroli-Assoenergia, Assocosteri, UIL) hanno attribuito particolare rilievo alle frodi relative alla composizione dei carburanti, consistenti nell'immissione in commercio di carburanti privi della percentuale obbligatoria di componente biologica, pari al 10%, con conseguenti minori costi di produzione e indebiti vantaggi concorrenziali.

Attualmente circa il 10 per cento del carburante immesso in commercio in Italia è di origine biologica (venduto in purezza o miscelato con altri carburanti), e ha un costo - in media - superiore ai corrispondenti prodotti di origine fossile (allo stato pari a circa 5 centesimi al litro); ciò determina

un significativo impatto sul prezzo finale presso i distributori. Tale componente del prezzo è peraltro destinata a crescere, in linea con gli obblighi correlati alla cosiddetta transizione ecologica. In tale contesto, è stato segnalato il rischio che operatori fraudolenti possano approfittare delle falle nell'attuale sistema dei controlli per ottenere un vantaggio competitivo indebito mediante l'uso di pratiche irregolari particolarmente remunerative, volte ad immettere in consumo carburante non bio ad un prezzo maggiormente concorrenziale rispetto a quello per cui l'obbligo è stato regolarmente assolto.

Infine, una specifica ipotesi di frode segnalata nel corso delle audizioni riguarda lo svolgimento da parte di alcuni *trader* di attività per brevissimi periodi di tempo, con conseguente mancato adempimento degli obblighi fiscali.

Oltre alle fattispecie illecite sin qui descritte, sono state segnalate nel corso delle audizioni ulteriori frodi, sorte più di recente al fine di aggirare gli interventi normativi volti a contrastare le condotte fraudolente maggiormente diffuse, spesso connesse a forme di importazione e commercializzazione di carburanti attraverso il trasporto intracomunitario.

Tra queste vanno annoverate:

- l'importazione in Stati UE di prodotti provenienti da Stati terzi con grave instabilità politica, o soggetti a sanzioni, con successivo trasferimento intracomunitario in Italia;
- l'utilizzo fraudolento del documento di trasporto in sospensione di accisa, effettuando nella medesima giornata più viaggi intracomunitari con lo stesso documento e annullando lo stesso entro le ore 24 del giorno di emissione;
- il trasporto non correttamente registrato sul territorio nazionale di spedizioni intracomunitarie con destinazione dichiarata verso altri Stati dell'Unione europea.

### ***c) Le frodi concernenti esclusivamente l'IVA***

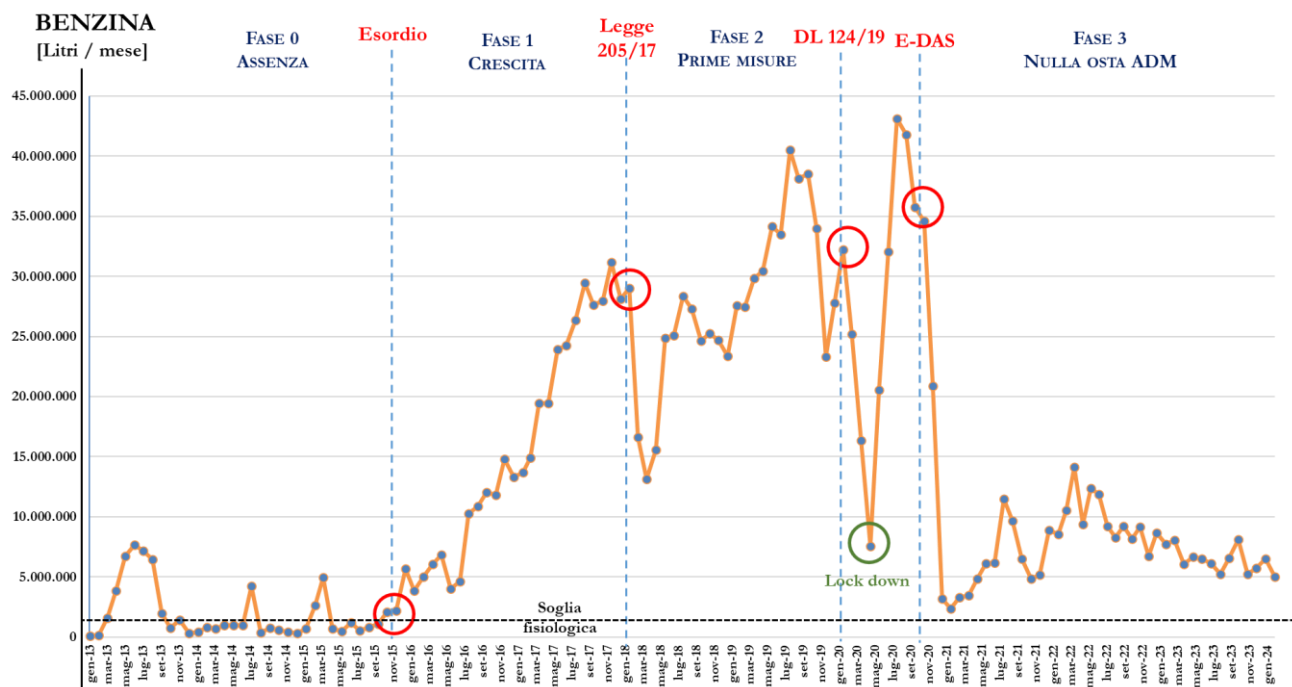
La frode IVA è perpetrata su carburante regolarmente accertato ai fini dell'accisa, ma distribuito al commercio attraverso una catena del valore in cui sono presenti soggetti che non effettuano i previsti pagamenti dell'imposta sul valore aggiunto. Quindi, mentre la sottrazione all'accertamento dell'accisa sul carburante comporta anche il mancato pagamento dell'IVA, la frode IVA è specificatamente perpetrata su carburanti per i quali l'accisa è stata regolarmente assolta. Il caso classico è quello della frode "carosello" attraverso l'utilizzo di *missing traders*, ossia società fittizie, cosiddette cartiere, interposte all'interno di un'operazione commerciale tra un cedente ed un cessionario - l'uno italiano e l'altro di un diverso Stato UE - per far sorgere un diritto, a sua volta fittizio, a detrarre l'IVA sugli acquisti.

Non pagando l'imposta, il carburante può essere venduto a prezzo particolarmente concorrenziale al consumatore finale, ponendo fuori mercato i carburanti distribuiti secondo la filiera regolare, con conseguente danno economico a carico degli operatori virtuosi. In relazione al valore normale di mercato ed alle singole componenti che lo determinano, è l'Autorità delle dogane e dei monopoli a svolgere il controllo sul prezzo specifico, ovvero sul paragone tra i prezzi (prezzo *Platts*, trasporto, margine di distribuzione e cosiddetto onere biocarburanti).

AssoPetroli-Assoenergia ha segnalato che le frodi sull'IVA sono quelle più rilevanti dal punto di vista quantitativo e secondo le indagini condotte dalla Guardia di Finanza, circa il 70% delle frodi interessa questo tributo. Per ciascuna delle frodi sopra descritte sono state introdotte misure normative di contrasto, che ne hanno drasticamente ridotto l'entità. In particolare, per il contrasto delle *designed fuel fraud* è in vigore, dal 1° ottobre 2020, il sistema di tracciabilità per la circolazione nel territorio nazionale degli oli lubrificanti (LUB); per il contrasto dell'abusiva destinazione ad usi maggiormente tassati dei carburanti esenti o agevolati vengono in soccorso sia l'E-DAS che la fatturazione elettronica; quanto infine alle frodi IVA sono stati previsti

l'eliminazione della lettera di intento e i presidi introdotti con la legge n. 205 del 2017 sopra ricordati.

Per quel che riguarda le fattispecie di frodi legate all'IVA, gli auditi hanno evidenziato come queste si caratterizzano spesso per la presenza di filiere di trasporto non sostenibili dal punto di vista economico, con tragitti eccessivamente lunghi del carburante su strada, generalmente superiori a 500 km rispetto a quelli che normalmente caratterizzano la filiera distributiva regolare. Tale circostanza rende molto probabile una frode IVA sui carburanti trasferiti.



Andamento dei quantitativi di benzina trasportata con tragitto antieconomico (gen. 2013 – gen. 2024)

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

La Guardia di Finanza ha evidenziato l'evoluzione nel corso degli ultimi anni dei sistemi di frode IVA nel settore dei carburanti, anche come conseguenza degli interventi normativi che si sono succeduti per contrastare tali fenomenologie di illeciti. Difatti, fino al 2018 gli operatori che agivano illecitamente realizzavano acquisti interunionali di gasolio e di benzina ad uso autotrazione (senza applicazione di IVA) e cessioni a operatori nazionali con esposizione dell'IVA, a cui non faceva seguito nessun versamento. Alternativamente, i "falsi" esportatori abituali utilizzavano la c.d. dichiarazione di intento, acquistando i prodotti petroliferi senza applicazione di IVA, rivendendoli successivamente e permettendo al beneficiario della frode di acquistare e rivendere il prodotto a un prezzo fortemente competitivo.

La Guardia di finanza ha altresì citato esempi di utilizzo di documentazione fittizia. È il caso delle estrazioni eseguite, senza il versamento anticipato dell'IVA, da *trader* che presentano false garanzie per beneficiare delle deroghe previste dalla legislazione vigente. Infine, nell'esposizione della Guardia di Finanza, sono state riportate fattispecie in cui il gestore del deposito dal quale viene estratto illecitamente il prodotto petrolifero ha posto in essere condotte fraudolente rilevanti, attestando l'estrazione di prodotti diversi dalla benzina o dal gasolio ad uso autotrazione, come il gasolio agricolo, o ancora estraendo i prodotti, pur in assenza dei requisiti dimensionali previsti dalla normativa, senza il versamento anticipato dell'IVA.



#### ***d) La misurazione del tax gap per IVA e accise***

I carburanti distribuiti in Italia sono misurati, tramite gli strumenti fiscali prescritti dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), sia al momento dell’immissione in consumo, sia al momento dell’erogazione al consumatore finale. Grazie a questi strumenti, l’ADM ha sviluppato l’indicatore *tax gap* distinguendo due modalità di calcolo rispettivamente per le frodi dell’accisa e dell’IVA<sup>7</sup>.

Il *tax gap* sull’accisa, adoperato a partire dal 2012, confronta i quantitativi - misurati tramite appositi contatori fiscali denominati comunemente totalizzatori - immessi in consumo nel territorio dello Stato dai soggetti obbligati al pagamento dell’accisa e i quantitativi erogati dai distributori stradali di carburante riforniti dai depositi fiscali. Il confronto ha a oggetto ciascuna tipologia di carburante erogato dai distributori stradali e autostradali, quali il gasolio, la benzina e il GPL. Tale valore viene considerato in riferimento al cosiddetto rapporto sistemico<sup>8</sup>, che rapportando le due grandezze nel corso del tempo permette di valutare la regolarità della distribuzione lungo la filiera. Un valore stabile nel tempo costituisce l’indicatore di una filiera distributiva regolare. Infatti i quantitativi sono misurati sia all’immissione in consumo, sia all’erogazione tramite appositi contatori fiscali prescritti dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Un anomalo incremento dei quantitativi erogati dai distributori stradali rispetto a quelli immessi in consumo è indice di afflusso di prodotto illecito nella regolare filiera distributiva del carburante.

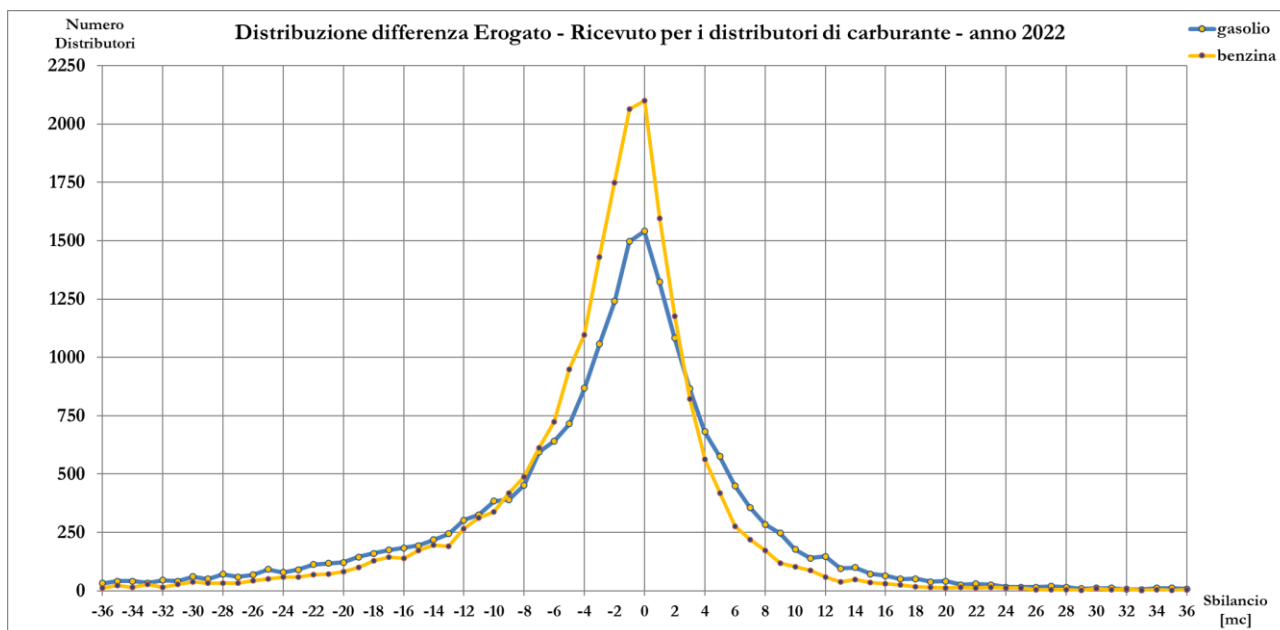
I risultati relativi a tale rapporto, come riportato nella relazione depositata dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli, evidenziano per la benzina un rapporto sistemico rimasto prossimo all’unità, con oscillazioni compatibili con la naturale dilatazione del volume presso i distributori a causa della temperatura di erogazione e, per la maggior parte degli anni, con una preponderanza dell’impresso in consumo rispetto all’erogato. Per il gasolio, al contrario, in corrispondenza dell’individuazione dei primi flussi di oli lubrificanti leggeri provenienti dall’Est Europa (anno 2012), il rapporto sistemico ha subito un drastico incremento (+4,2% tra il 2011 ed il 2012), con un apice nel periodo di massimo flusso di prodotto sottratto all’accertamento (+8,1% nel 2018, rispetto al 2011).

Come mostrano i grafici presentati dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli, con riferimento all’anno 2022, si rileva tuttavia che la distribuzione dei dati a disposizione è sostanzialmente centrata intorno allo zero. Pertanto, i distributori hanno in gran parte erogato tanto carburante quanto quello ricevuto, a conferma di un comportamento sostanzialmente corretto degli stessi. La stessa ADM evidenzia gli impianti su cui sono necessari approfondimenti rappresentino, ad oggi, meno del 4 per cento di quelli censiti. Questo consente, come risultante dall’audizione dell’ADM, di escludere l’esistenza di macro fenomeni evasivi nella distribuzione principale dei carburanti e di considerare l’evasione dell’accisa sui carburanti come confinata ai consumatori finali, ovvero ai trasferimenti per i quali non è obbligatorio l’utilizzo dell’e-DAS.

---

<sup>7</sup> All’ADM sono, inoltre, demandati: la determinazione quantitativa dei carburanti e dei biocarburanti prodotti o importati sul territorio nazionale; il controllo, tramite i laboratori chimici, della qualità dei carburanti immessi in consumo ed erogati presso i distributori di carburante; la vigilanza sul valore doganale di tali prodotti energetici anteriormente all’applicazione dell’accisa.

<sup>8</sup> Nel caso del gasolio, l’utilizzo di tale rapporto si è reso necessario perché l’Agenzia non era in grado di distinguere, sino al 2021, il quantitativo di carburante destinato alla rete da quello destinato all’extra rete.



*Distribuzione dello sbilancio introdotto erogato per i distributori stradali di carburante – anno 2022*

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Quanto al *tax gap* sull’IVA, esso è l’indicatore con il quale l’Agenzia identifica i flussi antieconomici ed è costituito dall’andamento nel tempo dei quantitativi di carburanti trasferiti su strada da depositi fiscali dell’Unione europea verso depositi fiscali o verso destinatari registrati operanti sul territorio nazionale. L’Agenzia delle dogane e dei monopoli ha valutato che, nel momento di picco (registratosi tra il 2018 e il 2020), i carburanti ceduti ammontavano a circa 300 milioni di litri su base mensile, pari a circa il 10% dei carburanti complessivamente erogati, per un *tax gap* corrispondente a circa 1 miliardo di euro annui di IVA (solo relativamente ai flussi antieconomici di competenza dell’ADM) e fino a 1 miliardo di euro annui di accisa.

La frode fiscale era spesso correlata anche al mancato assolvimento dell’onere di immissione in consumo di biocarburanti, circostanza che aumentava ulteriormente il profitto del reato e, conseguentemente, la compromissione del mercato regolare. Nel 2018 l’ADM ha stimato un afflusso irregolare in Italia di circa 2 miliardi di litri annui di *designed fuels*, la cui relativa vendita prevedeva l’utilizzo della rete distributiva ordinaria, determinando un quantitativo maggiore di carburante erogato rispetto a quello immesso in consumo dai depositi fiscali nazionali.

La conseguente sinergica azione dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, dell’Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza ha permesso di contrastare efficacemente le predette frodi, tanto che in base agli indicatori elaborati dalla stessa ADM, i bilanci della filiera distributiva dei carburanti sono sostanzialmente rientrati nella normalità.

Anche AssoPetroli-Assoenergia ha segnalato come, considerate tutte le difficoltà derivanti dal quantificare quella che, per definizione, è economia sommersa, un’analisi globale dei dati restituisce l’immagine di un fenomeno in netta remissione, sia sul fronte IVA che su quello accise, per effetto dell’implementazione delle numerose misure di contrasto all’illegalità.

Sull’entità del *tax gap* relativo alle accise su benzina e gasolio per autotrazione, si è altresì soffermata la Guardia di finanza, facendo riferimento all’ultima relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva (allegata alla NADEF 2023). In particolare, è stato

segnalato che, in controtendenza rispetto ai principali tributi, l'entità del *tax gap* relativo alle accise è passato, in tale settore, da 924 milioni di euro nel 2012 a 1,753 miliardi nel 2021, con una propensione al *gap* (rapporto tra imposta evasa e gettito teorico) che è cresciuta, nel medesimo periodo, dal 4,8% al 9,5%. Il picco di accisa evasa sarebbe stato raggiunto nel 2017, per un ammontare pari a 2,077 miliardi. Nell'ultimo biennio oggetto di monitoraggio (2020-2021) si è assistito a una lieve flessione della propensione al *gap*, che è scesa dal 10,8% del 2020 al 9,5% del 2021. Il gasolio per autotrazione rappresenta mediamente circa il 90% dell'imposta evasa, con una propensione al *gap* in crescita dal 7,1% del 2012 al 14,1% del 2021.

Per quanto riguarda il *tax gap* IVA, se, da un lato, lo stesso è in costante diminuzione, essendosi ridotto dai 34 miliardi del 2016 ai 18 miliardi del 2021, dall'altro, non è disponibile alcun dato disaggregato che possa definire la quota parte di flessione riferibile al settore.

#### ***e) Indicazioni dei soggetti coinvolti nell'indagine***

Come emerso nel corso delle audizioni, il tracciamento dei flussi merceologici introdotti con il citato decreto n. 124 del 2019 ha consentito di ridurre notevolmente gli sbilanci quantitativi riscontrati nella filiera distributiva nazionale del gasolio, riportandoli ai livelli del 2011/2012 (prima che fossero segnalati i flussi anomali di oli lubrificanti dall'Unione europea). Infatti, mediante l'applicazione della richiamata normativa è stato possibile contrastare strutturalmente tale fenomenologia fraudolenta, incidendo sui fenomeni sia a monte, sia a valle, consentendo una molteplicità di sequestri di carburante illegalmente immesso su strada e presso decine di depositi e distributori.

Nonostante l'introduzione dei richiamati interventi normativi e il positivo andamento del contrasto alle frodi relative alle accise e all'IVA, come rilevato dalla Guardia di Finanza, la generalizzazione dell'obbligo di uso dell'e-DAS nei trasferimenti tra i soggetti censiti (attualmente prevista per i depositi fiscali di capacità uguale o superiore a 3.000 metri cubi) comporterebbe un sicuro beneficio nel governo fiscale del settore. Tale proposta è stata condivisa anche da altri auditi, che ne hanno evidenziato i possibili risvolti positivi (AssoUtenti, AssoCostieri, AssoPetroli-Assoenergia, gruppo API-Italiana Petroli, FeGICA).

È stato inoltre proposto rendere l'e-DAS immediatamente disponibile ed accessibile a tutti gli organi di controllo, tra cui l'ADM e la Guardia di Finanza (AssoPetroli-Assoenergia), o ancora di estenderlo anche alle autobotti per il trasporto di oli lubrificanti (AssoUtenti-CNCU).

Per migliorare il sistema e-DAS, UNEM e Gruppo API-Italiana Petroli hanno sollecitato l'attuazione dell'articolo 6, comma 11-*bis*, del decreto legislativo n. 504 del 1995, che prevede la dotazione di un sistema di tracciamento in tempo reale della posizione delle autobotti utilizzate per il trasporto dei prodotti sottoposti ad accisa, nonché di un sistema di misurazione automatica e trasmissione delle quantità scaricate. Coerentemente con quanto appena richiamato, l'ADM ha dichiarato l'intenzione di estendere l'utilizzo degli e-DAS ad ulteriori prodotti energetici ancora esclusi.

Fegica ha invece sottolineato la complessità e i costi che le piccole imprese devono sostenere a causa dei richiamati interventi normativi.

In più occasioni è inoltre emerso dalle analisi degli auditi l'apprezzamento per lo sforzo di digitalizzazione posto in essere negli ultimi anni (prof. Uricchio, AssoUtenti-CNCU, AssoCostieri, gruppo API-Italiana Petroli, UIL, UNEM). In particolare, è stata sottolineata l'opportunità di potenziare il percorso di digitalizzazione per i punti vendita di carburanti, tracciando la circolazione delle autobotti con misurazione, memorizzazione e trasmissione dei relativi dati (AssoPetroli-

Assoenergia, UNEM), anche con l'obiettivo di migliorare e semplificare le relazioni tra amministrazione e cittadini (UGL).

Inoltre, è stato evidenziato come l'uso di nuove tecnologie ed in particolare dell'intelligenza artificiale possa essere uno strumento importante per il contrasto alle azioni illecite (prof. Uricchio, AssoUtenti-CNCU, AssoPetroli-Assoenergia, Fegica, procuratore Raimondi). È infatti emerso come l'intelligenza artificiale possa essere adoperata per incrociare i dati relativi ai pagamenti con quanto risulta da fatture e scontrini elettronici (prof. Uricchio). A tal fine, si suggerisce il confronto e la cooperazione con centri nazionali dotati di elevata potenza di calcolo, nonché con centri di ricerca e sviluppo dei sistemi di misurazione e controllo (prof. Uricchio, procuratore Raimondi).

L'importanza della condivisione dei dati e della maggiore cooperazione sia tra le agenzie governative che a livello europeo è stata più volte affrontata nell'arco delle audizioni, sottolineandone l'utilità dal punto di vista operativo per il contrasto e la prevenzione delle operazioni illecite (ADM, Guardia di finanza, UIL, AssoCostieri, AssoPetroli-Assoenergia, UNEM, gruppo API-Italiana Petroli, Procuratore Raimondi).

In particolare, diversi auditi hanno sottolineato il cruciale ruolo dell'interoperabilità delle banche dati nel contrasto ai fenomeni illeciti. AssoPetroli-Assoenergia ha segnalato come gli operatori trasmettano regolarmente informazioni ad almeno 15 differenti banche dati, evidenziando come l'interoperabilità, per essere efficace, non possa essere parziale e debba coinvolgere tutti i bacini di informazione disponibili.

Ciò è necessario sia per una tempestiva, mirata ed efficace attività di controllo, sia per evitare duplicazioni di comunicazioni a carico degli operatori. Sul punto, è stata richiamata l'applicazione del principio *once only* (AssoCostieri), nonché l'introduzione di sistemi automatici di *alert* (UNEM). Da ultimo il procuratore della Repubblica di Trento, Sandro Raimondi, oltre a sottolineare l'importanza della condivisione dei dati tra le diverse agenzie governative, riporta un caso pratico in cui un protocollo di cooperazione tra la procura della Repubblica di Trento e la società Autostrada del Brennero permetterà di eseguire tempestivi controlli delle segnalazioni sospette, una volta integrate telematicamente le banche dati.

AssoPetroli-Assoenergia ha inoltre sottolineato l'opportunità di un potenziamento delle risorse in organico all'Agenzia delle Entrate, per ridurre al minimo il periodo di tempo che intercorre tra il versamento dell'IVA e la verifica del corretto assolvimento del tributo. Questa misura contribuirebbe ad estinguere definitivamente il fenomeno dei versamenti con F24 falsi o parziali perpetrati da soggetti non abituali e che nel giro di pochi mesi fanno perdere le proprie tracce.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha sottolineato l'incremento delle tipologie e dei quantitativi di biocarburanti da immettere in consumo nel territorio dello Stato.

Diversi auditi hanno evidenziato, in tale ambito, l'esigenza di agevolare le accise relative ai biocarburanti, mentre allo stato attuale è prevista l'accisa piena (AssoCostieri, AssoUtenti-CNCU, Gruppo API-Italiana Petroli, UNEM) ed eventualmente di attivare crediti d'imposta in favore dei distributori di biocarburanti (Italiana Petroli).

In tal senso, Assocostieri ha proposto di equiparare anche il biodiesel al gasolio nell'ambito della nomenclatura combinata al fine di contrastare le frodi IVA; in particolare, quando il biodiesel circola in regime di sospensione di accisa, propone di rendere possibile il trasporto anche in sospensione di IVA.

Con riferimento al contrasto delle frodi riguardanti i biocarburanti, Assocostieri ha segnalato la centralità dei certificati di immissione in consumo (CIC)<sup>9</sup>, che possono costituire la nuova frontiera delle frodi - anche se con importi minori delle frodi IVA - ed auspica, così come la società Italiana

---

<sup>9</sup> I Certificati di Immissione in Consumo (CIC) che vengono rilasciati dal GSE ai soggetti che immettono i biocarburanti sostenibili nel sistema di distribuzione nazionale, oltre che ai produttori di biometano.

Petroli, il coinvolgimento del Gestore del Servizio elettrico, che vigila sui citati certificati d'immissione in consumo, al fine di effettuare controlli anche in tempo reale e non solo a posteriori.

Nel corso dell'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, con riferimento ai rischi lavorativi collegati alla transizione energetica, è stato evidenziato come in Italia vi sia solo una grande azienda all'avanguardia nel settore (CIGL).

Infine, le organizzazioni sindacali hanno indicato come vi siano delle segnalazioni dirette da parte dei lavoratori rispetto ad illeciti, ma che tendenzialmente, dato il rapporto diretto datore-dipendente, a tali segnalazioni non segue alcuna denuncia.

Diversi auditi hanno evidenziato l'elevato livello di tassazione dei carburanti in Italia, auspicandone, di conseguenza, una riduzione.

Come illustrato dal Garante per la sorveglianza dei prezzi, il peso della componente fiscale in Italia sul prezzo alla pompa è complessivamente pari attualmente a circa il 57% per la benzina e a circa il 52% per il gasolio. In particolare, si registra un'accisa pari a 728 €/1000 lt per la benzina (con un peso di circa il 39% rispetto al prezzo alla pompa corrente) e pari a 617 €/1000 lt per il gasolio (pari a circa il 34% del prezzo alla pompa corrente). Per entrambi i carburanti l'IVA è al 22% (incidenza sul prezzo finale del 18%). L'accisa media europea è pari a 540 €/1000 lt per la benzina e a 428 €/1000 lt per il gasolio.

Il professor Uricchio nella sua relazione ha evidenziato l'opportunità di una ridefinizione delle aliquote fiscali, basata sulla *performance* ambientale dei prodotti, in linea con la proposta di direttiva dell'UE n. 563 del 14 luglio 2021, proposta avanzata anche da AssoCostieri.

Tale proposta di abbassamento delle accise è stata condivisa da diversi auditi (CIGL, CISL, UIL, UGL, Prof. Uricchio, API-Italiana Petroli).

Conseguentemente, è stato suggerito l'utilizzo delle risorse recuperate dal contrasto all'evasione sui carburanti per contenere il livello di imposizione sugli stessi (UIL).

In questa prospettiva, il professor Uricchio ha fatto riferimento all'ordinamento francese, ove si è affermato un peculiare modello di cosiddette accise mobili, le quali consentono di ridurre il prelievo sui prodotti energetici, anche in chiave di tutela del potere di acquisto del consumatore, qualora vi sia un incremento dei prezzi che consenta al gettito IVA di controbilanciare un'eventuale riduzione delle accise, tenendo conto anche di effetti incentivanti verso prodotti energetici più ambientalmente sostenibili.

Fegica e CIGL hanno inoltre evidenziato come la riduzione temporanea delle accise non rappresenti una soluzione in grado di prevenire le frodi nel lungo termine e pertanto hanno sottolineato l'opportunità di adottare misure più strutturali, che riformino il quadro normativo.

Con riferimento al monitoraggio dei prezzi, Italiana petroli Spa ha prospettato un intervento su due fronti: il monitoraggio della tassazione media nei Paesi UE, che possono rappresentare un valido parametro e rispetto ai quali la tassazione italiana è quasi sempre più alta; la modulazione dell'intensità dell'accisa sulla base della sostenibilità dei prodotti sottolineando che, ad oggi, il gasolio additivato con biocarburanti avanzati paga l'accisa piena anche sulla quota "bio".

Infine, data la centralità del settore e la rilevanza in termini erariali ed economici, è emersa in modo condiviso la necessità di tenere alto il livello di controllo sui fenomeni evasivi ed illeciti.

Alcuni auditi hanno suggerito di eseguire controlli più stringenti sui depositi (Fegica), nonché di favorire il riordino di settori di dettaglio (AssoCostieri), soprattutto con riguardo ai *trader* (UNEM).

Tutto ciò anche mediante una più rapida acquisizione e verifica dei dati fiscalmente rilevanti (UNEM).

Come evidenziato dalla Guardia di finanza, CIGL, UGL, Gruppo API-Italiana Petroli e Fegica, tali fenomeni illeciti sono spesso derivanti - o a loro volta generano - altri fenomeni illeciti, di diversa natura. Tra questi, di particolare rilievo è lo sfruttamento del lavoro nero e del caporalato; pertanto l'individuazione di frodi su IVA e accise in tale settore può consentire anche l'intercettazione di tali ulteriori fenomeni illeciti.

UNEM ha proposto una revisione delle modalità di gestione di 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 che, qualora attivate, dovrebbero assumere una forma telematica e non cartacea.

Infine, AssoCostieri ha proposto di valorizzare i profili soggettivi degli operatori della filiera con l'introduzione di misure premiali per gli operatori affidabili.

La UIL ha riferito in merito alla necessità di intraprendere una nuova politica industriale con particolare riguardo alla rete dei punti vendita in Italia che, come già ricordato, è la più estesa d'Europa, contando oltre 20.000 distributori, mentre in Germania e Francia ammontano a circa 9.000.

Italiana Petroli Spa ha sottolineato la natura estremamente polverizzata di tale rete; mentre la UIL ha rilevato la necessità di importanti investimenti, con l'obiettivo di aiutare i gestori vittime della concorrenza sleale e tenendo conto della riduzione dei loro margini di guadagno, al fine di favorire l'emersione del sommerso.

In riferimento a quanto riportato, anche Fegica ha suggerito una ristrutturazione della rete esistente, sfruttandone la capillarità per favorire la transizione energetica, associando a tal fine bonifiche dei serbatoi e aggiornamento degli impianti con distributori di corrente elettrica o di idrogeno.

Inoltre Fegica palesa la possibilità di rilasciare il titolo di distributore solo all'atto di verifica del possesso di specifici requisiti, includendo in questa verifica non solo i nuovi richiedenti, ma anche i distributori già operanti sul mercato. AssoPetroli-Assoenergia, nella medesima direzione, ha proposto, al fine di rafforzare il contrasto all'illegalità e imprimere un'accelerazione alla riorganizzazione della rete di distribuzione dei carburanti (ovvero degli impianti di distribuzione stradale) - che risulta oggi sovradimensionata rispetto alla domanda - l'introduzione per gli operatori, siano essi proprietari o gestori, di specifici requisiti soggettivi.

Inoltre, per quanto attiene i requisiti oggettivi, per i c.d. impianti "dormienti" o "semi-dormienti", cioè impianti che non sono più operativi ma che non sono stati smantellati o che operano a regime ridotto, AssoPetroli riterrebbe opportuno provvedere d'ufficio alla revoca automatica della licenza, mutuando nella sostanza, con i necessari adattamenti, la disciplina vigente per i depositi commerciali di prodotti energetici.

Il Procuratore della Repubblica di Trento, Sandro Raimondi ha invitato a valutare l'opportunità di introdurre l'obbligo di effettuare lo scarico dell'autobotte con sistemi di misura in grado di ragguagliare il volume erogato alla temperatura di 15°C<sup>10</sup>, nonché di far stampare sul D.A.S. la matricola del misuratore omologato con cui è stato effettuato il caricamento dell'autobotte ed i

---

<sup>10</sup> Si ricorda che, le accise sono determinate, normativamente, a volume erogato alla temperatura di 15°C. Quando il prodotto viene poi scaricato dai complessi di misurazione delle autobotti ciò avviene a temperatura ambiente poiché non vige nella fase di commercializzazione (ovvero allo scarico) l'obbligo di erogare alla temperatura di 15°C. Ciò comporta che alla stazione di servizio viene scaricato un prodotto con un volume maggiore, che si contrarrà appena riversato in cisterna generando ammanchi di prodotto tra quanto acquistato e quanto venduto.

valori del totalizzatore all'inizio ed alla fine del carico: per differenza si avrebbe il quantitativo in concreto erogato.

Con riferimento all'installazione di misuratori fiscali di ultima generazione, l'Unem segnala come l'utilizzo di strumenti volti a misurare tali modifiche apparirebbe oneroso e di modesto effetto quanto al contrasto alle frodi. Si suggerisce, piuttosto, un rafforzamento della digitalizzazione della filiera. Anche AssoPetroli-Assoenergia segnala come l'introduzione obbligatoria di ulteriori misuratori, specie nei depositi commerciali (che hanno stoccaggi di dimensioni ridotte e movimentano volumi contenuti di prodotto) e nei punti vendita, dove il prodotto è conservato in regime di imposta assoluta, appare del tutto inutile ai fini del contrasto delle frodi, oltre che costosa per le aziende, e, pertanto, sproporzionata. Analoghe riserve sono state espresse da Assocostieri. Al contrario Fegica ha manifestato un orientamento favorevole con riferimento all'introduzione obbligatoria dell'installazione dei misuratori fiscali di ultima generazione su condotta in entrata ed uscita per ogni tipo di deposito carburanti nonché per le autocisterne e i punti vendita.

Diversi auditi hanno inoltre segnalato l'opportunità di estendere a tutti i distributori il registro di carico e scarico dei carburanti, attualmente previsto solo per i distributori interamente automatizzati (UIL, AssoUtenti-CNCU, Gruppo API-Italiana Petroli).

Si è altresì prospettata la trasmissione telematica di tale registro alle autorità di controllo (UNEM); l'istituzione di un tavolo permanente che affronti le tematiche in questione per tutelare i soggetti più vulnerabili (UIL, AssoCostieri); la costituzione di un *pool* di coordinamento interforze ed interdisciplinare, prioritariamente dedicato allo specifico contrasto dell'illegalità e delle frodi in questione attraverso il collegamento interforze dei reparti specializzati delle forze dell'ordine con competenza della Direzione Distrettuale Antimafia (Procuratore Raimondi).

È stata altresì valutata positivamente l'estensione del sistema INFOIL a tutti i depositi fiscali (UNEM, AssoCostieri, AssoPetroli AssoEnergia, AssoUtenti-CNCU, Gruppo API-Italiana Petroli, Procuratore Raimondi), e -per AssoPetroli-Assoenergia e Italiana Petroli- anche commerciali, di piccola taglia (ossia con capacità di stoccaggio inferiore a 3000 metri cubi), sottolineando come altrimenti possano crearsi zone grigie, con attori poco trasparenti che operano sul mercato nazionale acquisendo le licenze di tali depositi.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha evidenziato l'esigenza di abrogare la deroga prevista dall'articolo 25, comma 8, del TUA, che prevede l'esclusione dall'obbligo di tracciamento per i prodotti energetici, in quantità non superiore a 1.000 kg, trasferiti a depositi non soggetti a denuncia, così come per i gas di petrolio liquefatti per uso combustione trasferiti a depositi non soggetti a denuncia dagli esercenti la vendita al minuto, in quantità non superiore a 1.000 kg.

Differentemente da altre segnalazioni, Fegica ha rilevato come i reati nel settore non siano, a suo avviso, diminuiti significativamente.

Il procuratore della Repubblica di Trento, Sandro Raimondi, ha sottolineato il ruolo delle mafie nelle frodi in questione, esprimendo preoccupazione per la persistenza dei fenomeni illeciti. In tale contesto, ha richiamato l'importanza dell'articolo 34 del Codice antimafia<sup>11</sup>, concernente

---

<sup>11</sup> L'articolo 34 del codice antimafia stabilisce che, qualora vi siano sufficienti indizi che inducano a ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento da parte di appartenenti ad associazioni per delinquere di stampo mafioso, ovvero in ipotesi in cui sia, in ogni caso, agevolata l'attività di persone oggetto di applicazione di una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per delitti riconducibili alla criminalità organizzata e, tra l'altro, al riciclaggio in senso lato, il tribunale competente dispone l'amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività economiche.

l'amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle attività economiche indagate.

Si segnala inoltre che FAIB ha evidenziato alcuni elementi critici in ordine alle condizioni di redditività del settore, ossia ai margini di guadagno lordo su ogni litro venduto e sulle attività non-oil. È stato in particolare rilevato che il margine di guadagno del titolare (proprietario) dell'impianto dipende dalla sua capacità di acquisire il prodotto raffinato alle migliori condizioni di mercato, e di venderlo massimizzando le opportunità; tuttavia il margine di guadagno del gestore dell'impianto dipende dagli accordi con il titolare dell'impianto.

A tal proposito, è stato sottolineato che il meccanismo di remunerazione del gestore (oggi situato tra i 3,5 e i 4 centesimi lordi di euro al litro), attualmente fissato in modo esclusivo sul margine fisso pro-litro (di benzine, gasolio, gpl e metano), presenta elementi problematici, che sembrano destinati ad accentuarsi con il progressivo diminuire dei volumi di carburante erogati, nonché per effetto del maggior ricorso ad altre energie per la mobilità. Tale circostanza, ad avviso di FAIB, indurrà a ripensare i modelli contrattuali e ad implementarli in modo congruo con la previsione legata alla diffusione delle altre energie per la mobilità oltre che alle attività non-oil.

Quanto, infine, all'introduzione del cosiddetto scontrino fiscale dettagliato, ovvero uno scontrino fiscale che dettagli le componenti di prezzo:

- AssoUtenti-CNCU e il Procuratore Raimondi, riscontrando l'utilità dello scontrino fiscale dettagliato, hanno invitato alla sua introduzione in forma elettronica, ritenendolo particolarmente utile ai fini della prevenzione di illeciti;
- il professor Uricchio, il Gruppo API-Italiana Petroli, Fegica e CGIL ritengono che i sistemi di pagamento elettronico verso i quali dovrebbe migrare l'intero settore in modo più esteso già consentano di prevenire comportamenti fraudolenti;
- AssoCostieri, AssoPetroli-Assoenergia e UNEM, hanno sottolineato come l'introduzione dello scontrino fiscale con l'indicazione del prezzo rappresenterebbe una singolarità per il mercato al dettaglio, nonché un aggravio per gli operatori, risultando complesso indicare i costi di acquisto dei carburanti per operazioni che avvengono in momenti diversi.
- La UIL ha a sua volta sollevato perplessità sull'effettiva efficacia dello scontrino fiscale.

## CONCLUSIONI

In considerazione degli elementi emersi nel corso delle audizioni, nonché dalla documentazione inviata dai soggetti coinvolti nell'indagine conoscitiva, la Commissione ha ritenuto di individuare alcuni specifici temi che meritano approfondimento.

In primo luogo, nell'ottica di prevenire i comportamenti elusivi e fraudolenti, occorre rafforzare l'elemento della trasparenza, da intendersi sotto un duplice profilo: da un lato, con riferimento all'identificazione e alla selezione degli operatori economici della filiera, dall'altro nella prospettiva di tutela dei consumatori finali.

Sotto il primo aspetto, dalle risultanze dell'indagine è emersa l'esigenza di prevedere, per gli operatori economici del settore, meccanismi e sistemi atti a identificare con certezza la controparte della transazione economica. In tale ambito, appare importante implementare forme di autorizzazione rafforzata per i titolari dei distributori di carburanti.

È altresì condivisibile la proposta di introdurre un documento di regolarità contrattuale, da rilasciare in conseguenza di una puntuale verifica dell'effettivo possesso di alcuni fondamentali



requisiti - di natura tecnica, organizzativa, finanziaria ed economica - da parte del soggetto che richiede l'autorizzazione a distribuire carburanti e ogni altro prodotto energetico destinato all'autotrazione.

Inoltre, nell'ottica di prevenzione delle frodi, appare utile implementare specifici meccanismi di monitoraggio delle attività dei soggetti che operano depositando carburanti presso depositi fiscali di terzi (c.d. *traders*)

Con riguardo alla prospettiva dell'utente finale, è emersa l'opportunità di assicurare una maggiore pubblicizzazione delle componenti del prezzo di vendita del prodotto.

Il secondo filone emerso dall'indagine riguarda il rafforzamento dei sistemi di tracciamento, inteso sia sotto il profilo fiscale (come identificazione delle transazioni e del relativo volume), sia sotto il profilo fisico (relativo, dunque, al prodotto).

In tale prospettiva, è stata anzitutto apprezzata l'opportunità di introdurre l'obbligo di presentazione della fattura commerciale al momento dell'importazione dei prodotti petroliferi per le società che si occupano della raffinazione, del deposito e della commercializzazione dei carburanti, che attualmente si limitano a consegnare le cosiddette fatture proforma.

È stata inoltre condivisa l'esigenza di completare e potenziare i processi di telematizzazione del tracciamento, in particolare attraverso l'estensione della misura del registro di carico e scarico telematico a tutti i distributori.

Appare poi utile l'introduzione dell'obbligo di installazione di strumenti di tracciamento e misurazione su condotta - quantitativi, qualitativi e termici - per ogni tipo di deposito carburanti, operanti sia in entrata, sia in uscita, assicurando altresì la connessione telematica di tali strumenti con le autorità di controllo.

Il completamento del sistema di tracciamento dovrebbe poi realizzarsi mediante l'estensione a tutti i depositi - inclusi quelli di piccola taglia - del sistema INFOIL, che attualmente consente di comunicare all'autorità doganale i dati relativi all'ingresso e uscita di prodotti dai depositi superiori a 3000 m<sup>3</sup>.

In tale contesto, è stata valutata con favore la proposta di migliorare e rafforzare l'utilizzo del e-DAS, completando in tal modo l'attuazione dell'articolo 6, comma 11-*bis*, del D.Lgs. n. 504 del 1995, laddove prevede che le autobotti utilizzate per il trasporto dei prodotti sottoposti ad accisa debbano essere dotate di un sistema di tracciamento della loro posizione e di misurazione automatica e trasmissione delle quantità scaricate a destino. Appare infatti rilevante includere tra le autobotti da monitorare anche quelle che trasportano oli lubrificanti da Paesi intra UE, in quanto tale estensione consentirebbe di prevenire spedizioni intracomunitarie di gasoli fittiziamente dichiarati oli lubrificanti, allo scopo di evadere le relative imposte.

Oltre al rafforzamento di quelli esistenti, è altresì emersa l'opportunità di introdurre ulteriori sistemi di tracciatura e misurazione. In tale prospettiva, è stata condivisa l'esigenza di introdurre una più stringente normativa italiana ed europea sulle attività di *import-export*, nonché di rafforzare i controlli dell'Amministrazione finanziaria sui depositi commerciali e fiscali.

Un'ulteriore tematica emersa nel corso dell'indagine è quella relativa all'esigenza di armonizzare la tassazione italiana in ambito UE, attraverso il monitoraggio della tassazione media dei Paesi dell'Unione rispetto alla tassazione italiana: l'armonizzazione sia delle accise, sia dell'IVA comporterebbe infatti una riduzione del peso fiscale sul prezzo finale, con effetti positivi anche in chiave di contrasto ai fenomeni di illegalità.

Un più ampio margine di rimodulazione della tassazione potrebbe quindi essere perseguito favorendo meccanismi di introduzione dell'accisa mobile e di riduzione dell'IVA, applicabili in caso di crisi dei mercati internazionali che determinano una impennata dei prezzi al consumo dei prodotti energetici.

La revisione delle politiche fiscali appare utile anche al fine di favorire la transizione digitale ed ecologica nel settore dei carburanti. Nel corso dell'indagine è emerso come tale obiettivo possa essere perseguito sia attraverso la revisione delle misure di *tax expenditure* applicabili agli operatori del settore, sia attraverso la revisione della tassazione del prodotto, in un'ottica volta ad incentivare l'utilizzo dei carburanti *low carbon*, quali i biocarburanti, in linea con i dettami della disciplina UE prevista nel pacchetto "*Fit for 55*".

Parallelamente, è stata rilevata l'opportunità di introdurre un più penetrante sistema di controlli sulle miscele di biocarburanti. Con riferimento a tali prodotti, si condivide la proposta di coinvolgere il Gestore servizi energetici (GSE) per l'esercizio di un controllo più stringente sui Certificati di Immissione in Consumo (CIC) concernenti i biocarburanti, che rivestono infatti un ruolo fondamentale e possono costituire la nuova frontiera delle frodi (anche se con importi minori delle frodi Iva).

Nella direzione della transizione digitale ed ecologica, occorre inoltre favorire il completamento – in tempi certi – della riqualificazione strutturale della rete vendita in senso energetico ed ambientale, attraverso l'innovazione tecnologica degli impianti e la riduzione del loro numero, nonché mediante la dismissione di quelli incompatibili con il codice della strada e con la normativa ambientale.

Parallelamente all'innovazione della rete nei termini sopra indicati, appare poi opportuno promuovere politiche di revisione e miglioramento dell'equità contrattuale tra titolari degli e gestori dei punti vendita, mediante le quali si può favorire la professionalizzazione degli addetti.

Infine, è emersa la necessità di individuare e potenziare gli strumenti di contrasto dei fenomeni criminosi da parte dell'amministrazione finanziaria.

A tal fine, appare opportuno non solo promuovere il consolidamento della prassi dei tavoli tecnici ministeriali, ma anche potenziare i controlli della Guardia di Finanza, sia sul territorio nazionale, sia a livello della Unione europea.

Fondamentali risultano anche le interazioni a livello internazionale della Guardia di Finanza, considerato che, in ragione dei luoghi di origine ed estrazione degli oli minerali, le frodi su accise e IVA si concretizzano in misura rilevante anche nell'ambito transfrontaliero esterno alla Unione.