

Alla c.a.
Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
Dott. Marcello Minenna

Roma, 5 Marzo 2021

OGGETTO: E-DAS E COMPLETA DIGITALIZZAZIONE DELLA FILIERA DELLA DISTRIBUZIONE DEI PRODOTTI ENERGETICI

Egregio Direttore,

nel corso dell'*open hearing* del 26 febbraio u.s. abbiamo appreso della prossima emanazione di due Determinazioni Direttoriali con le quali si intende introdurre l'obbligo del rapporto di ricezione dell'e-DAS per tutti i soggetti censiti da ADM e disciplinare l'implementazione di sistemi di misurazione da incorporare negli automezzi deputati al trasporto carburanti.

Tali adempimenti, ancora una volta, avranno un ingente impatto sulle imprese nazionali. Si rende pertanto necessaria e ormai improrogabile una **riflessione sul metodo** con il quale si intende continuare a perseguire il contrasto alle frodi nel settore dei carburanti.

In concreto, la necessità di fare fronte ai gravi fenomeni evasivi che connotano il settore ha portato, negli ultimi anni, alla nascita di un *corpus* di norme e di atti amministrativi che hanno gravemente irrigidito le procedure operative. Alla prova dei fatti, però, a fronte di uno sforzo senza precedenti nella storia del diritto tributario, i risultati ottenuti in termini di antifrode sono percepiti dal mercato come modesti. Di contro, gli operatori onesti si trovano ad essere sempre più oppressi da una mole spropositata di adempimenti, senza poter disporre di alcuna facilitazione o sgravio fiscale o finanziario.

Anche per questo le imprese operanti nel settore della logistica energetica e nella distribuzione all'ingrosso e al dettaglio di carburanti sono oggi allo stremo e non è un caso che, per molte, come l'Agenzia Dogane Monopoli ha ben modo di conoscere, l'unica soluzione è l'uscita dal mercato, lasciando ancor più spazio ad operatori di dubbia provenienza e volontà operativa.

Ciò nonostante, da quasi un decennio le scriventi associazioni rappresentative del settore hanno tentato di arrestare tutto questo, presentandosi in prima linea, al fianco del Legislatore e dell'Amministrazione, per contrastare la dilagante illegalità radicata nel settore dei carburanti ponendosi in taluni casi non solo a favore, ma anche attive e promotrici delle misure già messe in campo e di altre, non ancora considerate..

Senza alcuna pretesa di esaustività, si vogliono brevemente ricordare i principali oneri, in capo agli operatori del settore della logistica e della distribuzione dei carburanti, che si sono affastellati negli ultimi cinque anni : rafforzamento del sistema di verifiche e controlli nel settore delle accise; tutele

e garanzie di contraddittorio; obbligo di dotare autobotti e bettoline di sistemi di tracciamento della posizione e delle quantità scaricate; irrigidimento delle procedure della fase di trasporto, formazione per la informatizzazione del personale conducente, modifica in senso restrittivo del regime dei destinatari registrati abilitati a ricevere merci in sospensione d'accisa; modifica in senso restrittivo del regime dei depositi fiscali abilitati a detenere merci in sospensione d'accisa; obbligo di corresponsione accisa per i prodotti destinati ai consumi interni ai depositi fiscali, obbligo di fatturazione elettronica per le cessioni di benzina e gasolio; obbligo di memorizzazione elettronica e di trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi per le cessioni di benzina o di gasolio; misure di contrasto all'evasione IVA, tra cui l'obbligo di versamento dell'IVA con modello F24 senza possibilità di compensazione all'atto dell'estrazione/immissione in consumo di benzina e gasolio; principi e condizioni generali per il rilascio dell'autorizzazione allo stoccaggio di prodotti energetici presso depositi fiscali o destinatari registrati di terzi e lo stoccaggio stesso; obbligo di utilizzo del DAS telematico (eDAS) per benzina e gasolio usati come carburanti; estensione del sistema INFOIL a tutti i depositi fiscali di capacità uguale o superiore a 3.000 metri cubi; un nuovo complesso di norme per la circolazione in regime sospensivo degli oli lubrificanti sul territorio nazionale; nuovi oneri di comunicazione in capo ai depositi e agli apparecchi di distribuzione automatica per uso privato/agricolo/industriale di piccole dimensioni; divieto di utilizzo della lettera d'intento con la sola eccezione per le cessioni del c.d. gasolio commerciale, esclusivamente da depositi commerciali; ulteriore stretta alle deroghe per l'estrazione di carburanti senza contestuale versamento dell'IVA mediante F24.

A ciò si aggiungono le misure, recentissime, dell'ultima legge di bilancio 2021, che hanno proceduto all'estensione del sistema INFOIL a tutti i depositi commerciali di capacità uguale o superiore a 3.000 metri cubi; all'introduzione di sistemi di chiusura dei depositi per inattività anche breve cui consegue, anche, la perdita dell'autorizzazione amministrativa; all'irreggimentazione di regole sulle volture ed i trasferimenti; alla codifica dei depositanti merci ad accisa assolta presso depositi commerciali.

Ebbene, se i primi adempimenti in chiave antifrode, risalenti a più di cinque anni fa, sono stati accolti dagli operatori onesti con fiducia, proattività e spirito di collaborazione, ovvero come investimenti finalizzati a ripristinare le corrette condizioni di mercato, oggi, ad oltre cinque anni di distanza, la soluzione del problema non è stata ancora raggiunta e per gli operatori, oltre alle condizioni sempre più critiche del mercato, si sono aggiunti continui oneri, ormai insostenibili.

In sintesi, non si percepisce raggiunto né l'obiettivo della semplificazione, né un risultato tangibile in termini di contrasto alle frodi.

Anzi, la mole di misure in commento, per la verità spesso discutibili e non sempre centrate sui reali fenomeni evasivi (si pensi alla questione IVA, al centro di minori interventi normativi rispetto a quelli del sistema delle accise, eppure molto più oggetto di fenomeni in frode), sono percepite dagli operatori come aggravii e costi mai compensati da misure, almeno, di sgravio o incentivo fiscale.

Solo per far comprendere un ordine di grandezza, impongo con poche righe di norma "l'estensione del sistema INFOIL a tutti i depositi commerciali di capacità uguale o superiore a 3.000 metri cubi",

significa gravare le imprese di investimenti fino a € 100.000 per impianto; oppure, richiedere la tracciabilità delle autobotti con relativa implementazione di sistemi di scarico a quantificazione certa ed informatizzata, significa gravare le stesse imprese di costi pari a circa € 10.000 per ciascun mezzo e, per una percentuale di oltre il 30% del parco autobotti, l'integrale sostituzione. Lo stesso dicasi per le implementazioni digitali che appaiono ora all'orizzonte, che impongono uno sforzo di liquidità che, soprattutto nella contingenza attuale, è più facilmente accessibile a soggetti che intendono presentarsi sul mercato con comportamenti di dubbia correttezza operativa.

È evidente che il **conto**, così, è presto fatto ed è ormai **non più sostenibile**, soprattutto se sommato a tutti gli altri costi di gestione, diretti ed indiretti, derivanti dalle misure di cui sopra. Inoltre tali implementazioni non possono essere adottate utilizzando soluzioni transitorie analogiche ancora più onerose operativamente.

Per questa ragione siamo dunque a richiedere, con la massima urgenza e celerità, che codesta Amministrazione valuti la promozione delle seguenti azioni:

1. anzitutto, a livello strategico **riconsiderare la propria azione di propulsore legislativo e di regolatore amministrativo in una logica di maggiore cooperazione con il mercato**, auspicando che gli ultimi interventi di cui alla recente legge di bilancio 2021 siano davvero gli ultimi adottati nella sola logica antifrode sopra descritta;
2. **accompagnare sempre le norme o le determinazioni amministrative di prossima emanazione da una relazione di impatto sul mercato e di quantificazione dei costi, prevedendo forme di incentivo, compensazione, ammortamento e simili** che considerino addirittura non solo i costi vivi delle misure, ma anche quelli di gestione a regime delle stesse;
3. **promuovere la realizzazione di una "cabina di regia" e di un "osservatorio permanente"** che coinvolga il Ministero dell'Economia, l'Agenzia delle Entrate e, di volta in volta, gli altri Ministeri ed Enti coinvolti, per la realizzazione di misure normative ed amministrative che, se concentrate sul solo lato fiscale (a sua volta parziale in quanto rivolto in prevalenza alla vigilanza accise), rischiano facilmente di causare effetti abnormi o vani;
4. **promuovere altresì la realizzazione di una "task force" di controllo** che coinvolga tutti gli organi dello Stato tra cui la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Entrate, nonché la DNA, considerata la natura dei fenomeni evasivi in argomento, spesso riconducibili alla criminalità organizzata; in altre parole, con il sostrato normativo ormai creato, si ravvisa la necessità di potenziare al massimo grado i controlli non tanto cartolari, sulle licenze, sulle vature, sui documenti di circolazione, necessari ma insufficienti, quanto sulle movimentazioni fisiche in rapporto alle correlate movimentazioni finanziarie e valutarie. È il momento, insomma, di sospendere l'introduzione di ulteriori adempimenti generalizzati e penalizzanti e passare ad un'operatività selettiva e mirata, sfruttando la condivisione delle banche dati dei soggetti della task force e la sinergia gli operatori sul campo, tra cui le scriventi, pronti a fornire ogni informazione ed alert del caso. La task force, inoltre, dovrebbe investire nella formazione delle risorse dedicate al controllo delle frodi creando cultura e best practice da somministrare anche alle strutture periferiche.

Per tutto quanto sopra, dobbiamo in definitiva rilevare che le categorie da noi rappresentate non sono più disponibili ad essere le sole a sopportare il costo delle azioni antifrode senza risultati concreti a vantaggio degli operatori onesti del settore.

Il compito della rappresentanza associativa, in questo contesto, è di assicurarsi che non venga mai a mancare il corretto bilanciamento tra le esigenze di tutela erariale, che lo Stato deve autonomamente sopportare, e il libero esercizio dell'attività economica, che le imprese devono eseguire nel rispetto di tutte le norme di legge. Viceversa, qualora si ravvisasse un disequilibrio tra queste due componenti, l'Associazione non potrà esimersi dall'intervenire, nelle sedi opportune, a tutela dell'interesse delle centinaia di imprese delle quali è portavoce.

Restando infine ancora sulle questioni di metodo, rileviamo poi che l'"open hearing" così come strutturato non può più essere considerato lo strumento più idoneo, di per sé solo, per concertare con gli operatori misure antifrode dal consistente impatto economico, sia per la ristrettezza dei tempi a disposizione, sia per l'assente preavviso dei temi di merito in trattazione, sia per l'assenza di feedback ad eventuali osservazioni poste. **Torniamo quindi a chiedere l'istituzione di tavoli di lavoro con un approccio progettuale** (come avvenuto sempre negli anni passati), che vedano un preventivo e costante coinvolgimento degli operatori interessati e che siano finalizzati ad una valutazione puntuale di modalità e tempi di attuazione delle misure in argomento preventivamente comunicate con bozze di provvedimenti ed indicazioni più dettagliate degli emanandi provvedimenti così come avvenuto nel recente passato.

Venendo solo ora ai temi di cui all'ultimo confronto dello scorso 26 febbraio, si è appreso che codesta autorità intende, senza chiarire sulla base di quale sostegno normativo, estendere la pratica del "rapporto di ricezione" di un e-DAS a tutti i movimenti tra soggetti censiti, con invio automatico del rapporto dall'autobotte, opportunamente dotata di sistemi di tracciamento della posizione del mezzo e delle quantità scaricate, e che si intende inoltre prevedere un periodo transitorio durante il quale il rapporto di ricezione sarà effettuato per mezzo di una web app messa gratuitamente a disposizione dalla Dogana. Contestualmente, questi sistemi consentiranno di alimentare automaticamente il registro di carico e scarico del destinatario.

Sul punto, non si intende qui dilungarsi troppo nel merito, osservando solo che le misure in commento, di principio, si accolgono con favore e che tuttavia devono essere valutate, nei tempi e nei modi, con grandissima attenzione, sia sul piano normativo (che si ritiene dovrebbe essere adeguato), sia sul piano dei costi, come sino ad ora qui rappresentato. In effetti, ciò che ora occorre valutare con attenzione è che il passaggio al "full digital", annunciato nell'ultimo open hearing, non sarà a impatto zero per le imprese e che gli investimenti necessari saranno ingenti – nell'ordine di decine di migliaia di euro per singola azienda, cifre non certo trascurabili per delle PMI – e a doversene fare carico saranno esclusivamente gli operatori. L'onere derivante dai suddetti adempimenti, peraltro, è direttamente proporzionale ai tempi di implementazione degli stessi; nel caso dell'ultimo open hearing, però, non è stata fornita alcuna indicazione sulle tempistiche che riteniamo debbano essere definite, necessariamente, con gli operatori coinvolti.

Occorre altresì considerare, infine, che la nuova operatività presentata da codesta Agenzia ed afferente all'istituzione dell'ambiente c.d. full digital, pone dei problemi di ordine giuridico anche in relazione alla corretta allocazione di ruoli e responsabilità nella filiera di stoccaggio e

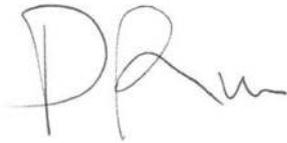
movimentazione dei carburanti. Se oggi, infatti, il registro di carico e scarico è alimentato dall'esercente il deposito al momento dell'ingresso o dell'uscita della merce in deposito, nel prossimo futuro il momento di registrazione sembra traslare all'atto della consegna, ad opera dei trasportatori. In queste ipotesi, dunque, dovrebbero essere regolamentate in via primaria le responsabilità dei vari soggetti, anche per risolvere tematiche connesse ad ammanchi o disallineamenti dei dati di arrivo e partenza.

Si prega di considerare la presente come ulteriore e non ultimo appello alla salvaguardia di centinaia di operatori onesti che quotidianamente operano su un mercato che non rilevano depurato da fenomeni di evasione ed illegalità e che solo percepiscono, ormai, come un ambiente in cui è troppo rischioso ed oneroso operare.

La ringraziamo per l'attenzione e restiamo a disposizione per ulteriori approfondimenti.

Distinti saluti,

Conftrasporto
Il Segretario Generale
Dott. Pasquale Russo



ASSOCOSTIERI
Il Direttore Generale
Avv. Dario Soria



Assopetroli - Assoenergia
Il Segretario Generale
Dott. Sebastiano Gallitelli

