

Sintesi delle misure di contrasto all'evasione e alle frodi

Con la manovra di bilancio, il Governo intende adottare alcune misure per il contrasto all'evasione puntando su una strategia complessiva volta a reperire risorse che consentiranno di ridurre la pressione fiscale sui contribuenti onesti.

1 Le principali misure

1.1 Estensione del regime del reverse charge per contrastare l'illecita somministrazione di manodopera

La misura intende contrastare l'illecita somministrazione di manodopera. Attraverso la costituzione di false cooperative e false imprese, i soggetti coinvolti nelle frodi evitano di assumere manodopera interna delegando il reperimento delle risorse a finte società affidatarie che aggirano le norme contrattuali, evadono l'Iva e non procedono al versamento delle ritenute operate sui redditi dei lavoratori.

Le finte cooperative e le finte imprese interposte non versano le ritenute sui redditi dei lavoratori e l'Iva e conseguentemente possono realizzare l'attività economica a un costo inferiore a quello che verrebbe sostenuto dal committente.

La circostanza che i soggetti interposti non siano patrimonializzati e dunque non "aggredibili" con la riscossione coattiva comporta l'impossibilità dell'Amministrazione finanziaria di recuperare le risorse finanziarie sottratte illecitamente.

Per contrastare tali fenomeni, di ampia diffusione, rilevanti e che coinvolgono ampi settori del mondo produttivo, sono state previste due misure:

- la prima estende il regime del *reverse charge* agli appalti caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera (logistica, servizi alle imprese, settore alimentare, meccanica e, in generale, tutti i settori caratterizzati dal consistente utilizzo di manodopera)
- la seconda consiste nel contrasto all'omesso versamento di ritenute in presenza di appalti e subappalti e prevede che il debito di imposta sorga in capo alla società appaltante anche a fronte di ritenute maturate sulle retribuzione dei dipendenti delle società affidatarie o subappaltatrici.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 453 milioni per il 2020, 909,8 milioni per il 2021 e 713 milioni dal 2022.

Relazione tecnica

La quantificazione si basa sulle risultanze delle attività operative svolta dall'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza finalizzate a contrastare l'utilizzo dell'illecita somministrazione di manodopera. Gli esiti, relativi ai più recenti anni d'imposta, hanno messo in evidenza che il fenomeno è diffuso su tutto il territorio nazionale in quanto si sono riscontrati casi significativi in 19 delle 21 regioni e province autonome considerate.

È stata individuata la media delle maggiori imposte accertate e/o contestate nel triennio 2017-2019 connesse alle predette attività di controllo, comprendente IVA, IIDD-IRAP, pari a circa 107 milioni di euro l'anno, di cui 68 milioni di euro relativi all'IVA.

Considerando la capacità operativa dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza e alla luce degli specifici criteri di rischio adottati, che tendono a focalizzare l'attenzione sulle tipologie di evasione di maggiore rilevanza, si stima che l'ammontare oggetto di contestazione rappresenti il 15% del fenomeno complessivo. Pertanto, la perdita di gettito teoricamente ed allo stato ascrivibile a questa fattispecie di evasione ammonterebbe a circa 713 milioni di euro annui, di cui 453 milioni di euro di IVA e 260 milioni di euro di IIDD - IRAP.

Considerate le caratteristiche tipiche del fenomeno in argomento, l'intero ammontare dell'IVA stimata evasa (€ 453 milioni) è costituito, come di seguito rappresentato, per il 70% dall'IVA a credito fittizia utilizzata dall'appaltatore per versare, mediante modelli F24, contributi e ritenute relative alle retribuzioni dei lavoratori somministrati e per il 30% dall'IVA non versata e fisiologicamente dovuta dall'appaltatore, su cui agirebbe il *reverse charge*.

Ad esempio, se consideriamo un appaltatore che abbia emesso fatture per € 500 più IVA per € 110, il fenomeno in argomento presenta le caratteristiche che seguono. Il debito IVA fisiologico, pari ad € 110, non viene versato (mediante omissioni dichiarative, omissioni di versamento, o utilizzo di FOI). Il debito per contributi e ritenute (cuneo fiscale), quantificabile in circa il 50% dell'imponibile fatturato (€ 500) e, quindi, in € 250, viene versato mediante compensazione di ulteriore IVA a credito fittizia (mediante esposizione di IVA a credito fittizia direttamente nel mod. F24, o mediante precostituzione di IVA a credito fittizia in dichiarazione IVA). Nell'esempio qui ipotizzato, l'IVA evasa in totale ammonta ad € 360, di cui i) € 110 (pari a circa il 30% del totale) ascrivibile all'IVA dovuta sulle fatture emesse, ii) € 250 (pari a circa il 70% del totale) ascrivibile all'IVA fittizia utilizzata per versare ritenute e contributi.

Pertanto, considerando un'IVA evasa pari ad € 453 milioni, le altre partite di gettito (ritenute e contributi) - nella frode sovente compensate con fittizi crediti IVA o non versate del tutto risultano pari ad € 317 milioni (pari al 70% di 453).

Considerando, infine, un'incidenza delle ritenute stimabile in misura pari al 40% delle predette altre partite di gettito, il maggior gettito atteso in relazione al comparto ritenute si attesta su € **127** milioni annui.

Sull'IVA relativa alle fatture emesse agirebbe l'introduzione del regime del *reverse charge* che avrebbe un impatto del 30% sul totale dell'IVA evasa, pari a **€ 136** milioni all'anno.

L'effetto combinato dell'estensione del *reverse charge* e della misura di contrasto dell'omesso versamento di ritenute in presenza di appalti e subappalti, comprime fortemente l'"interesse" alla realizzazione delle frodi nel settore degli appalti, contribuendo al ripristino delle ordinarie dinamiche di mercato e di libera concorrenza.

Ciò considerato, si può stimare un effetto complessivo sul gettito a regime che tenga conto della quota di Iva utilizzata per compensare i contributi previdenziali (nel fenomeno descritto 60% di €317 milioni, pari a **€ 190** milioni), le II.DD.- IRAP (pari a €260 milioni, di cui **€242** milioni a titolo di IRES/IRPEF e **€18** milioni a titolo di IRAP).

Complessivamente, quindi, è ipotizzabile un impatto sul gettito a regime delle due norme, in termini di maggiori entrate, pari a **€ 713** milioni di competenza annua.

Considerando un acconto pari al 75% per l'IRES e l'IRPEF e dell'85% per l'IRAP, si stimano i seguenti effetti finanziari:

	2020	2021	Dal 2022
IVA	453,0	453,0	453,0
IRES/ IRPEF	0	423,5	242,0
IRAP	0	33,3	18,0
TOTALE	453,0	909,8	713,0

In milioni di euro

1.2 Introduzione del controllo preventivo delle compensazioni di crediti per imposte dirette effettuate tramite modello F24

La misura intende contrastare il fenomeno delle indebite compensazioni.

Una precedente misura adottata con il DL 78/2009 mirava a contrastare le indebite compensazioni IVA introducendo i) la preventiva presentazione della dichiarazione annuale per poter fruire della compensazione dei crediti con altri debiti tributari e ii) il requisito del visto di conformità per la compensazione dei crediti al di sopra di una determinata soglia. Questa misura aveva ridotto le compensazioni Iva di circa 5,7 miliardi di euro nel 2010.

La misura introdotta con la manovra di Bilancio intende estendere al trattamento delle compensazioni sulle imposte dirette quanto già previsto per l'Iva. In particolare la norma prevede che l'utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta che emergono dalle dichiarazioni relative alle imposte dirette sia subordinato: i) alla dichiarazione dalla quale emerge il credito, per importi del credito superiori a 5 mila euro annui; e ii) alla presentazione del modello F24 esclusivamente

attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, anche per i soggetti non titolari di partita IVA.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 1.084 milioni per l'anno 2020 e € 878 milioni per i successivi.

Relazione tecnica

Con riferimento ai primi tre commi della disposizione in commento, si rappresenta che nel corso degli anni sono state introdotte numerose misure di controllo preventivo, finalizzate al contrasto delle indebite compensazioni di crediti effettuate tramite modello F24.

In occasione dell'emanazione dell'articolo 3 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, avendo riguardo ad analoghe misure introdotte in passato (in particolare, l'articolo 8, commi 18 e 19, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16), nella relazione tecnica era stato osservato l'effetto prodotto dalla riduzione da 10 mila a 5 mila euro del limite oltre il quale erano necessari, per la compensazione del credito IVA, la preventiva presentazione della relativa dichiarazione e l'invio esclusivo del modello F24 attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate.

In particolare, tale disposizione del 2012 aveva prodotto una riduzione dei crediti compensati del 33,83% su base annua, di cui circa la metà (16,92%) ascrivibile all'obbligo di presentare preventivamente la dichiarazione da cui emerge il credito.

Tale requisito (la preventiva presentazione della dichiarazione da cui emerge il credito, per importi annui del credito superiori a 5 mila euro) è proprio ciò che viene introdotto dalle disposizioni in commento per la compensazione dei crediti relativi alle imposte dirette; infatti, il citato articolo 3 del decreto-legge n. 50 del 2017, a tal fine, aveva previsto solo l'utilizzo esclusivo dei servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate.

Aggiungendo il requisito della preventiva presentazione della dichiarazione da cui emerge il credito, è possibile rendere ancora più efficace e tempestiva l'attività di controllo, in quanto, già in fase di ricezione del modello F24, è possibile stabilire se il credito compensato sia vistato e non superi il credito dichiarato; di conseguenza, è possibile scartare all'origine i modelli F24 che contengano compensazioni di crediti non vistati oppure eccedenti l'importo dichiarato, riducendo l'onere per il bilancio dello Stato in termini di spesa.

La stima degli effetti finanziari delle disposizioni in commento, in termini di minore spesa annua a regime, può essere effettuata applicando la suddetta percentuale del 16,92% all'ammontare delle compensazioni di crediti, superiori a 5.000 euro, avvenute nel 2018 per le principali imposte dirette (IRPEF, IRES e IRAP).

Si sottolinea che la quantificazione viene limitata ai soli crediti per IRPEF, IRES e IRAP (senza considerare le altre imposte minori) per ragioni di prudenza.

Tipo credito	Fascia d'importo	Ammontare compensato anno 2018 (in milioni di euro)
IRAP	maggiore di 5 mila euro	461
IRES	maggiore di 5 mila euro	3.094
IRPEF	maggiore di 5 mila euro	1.636
	Totale	5.191
	Riduzione 16,92%	878

L'effetto combinato della riduzione delle compensazioni indebite e del c.d. slittamento descritto nella relazione illustrativa, che si avrà solo per il 2020, viene stimato considerando l'ammontare delle compensazioni dei suddetti crediti avvenute nel periodo gennaio/aprile del 2018 (per prudenza, si ipotizza che, di tale ammontare, solo il 50% slitterà all'anno successivo e che il restante 50% troverà capienza nei pagamenti da effettuare nello stesso anno di presentazione della dichiarazione).

Tipo credito	Fascia d'importo	(X)	(Y)	(X-Y) (1)
		Ammontare compensato anno 2018 (in milioni di euro)	50% ammontare compensato gennaio/aprile 2018 (in milioni di euro)	
IRAP	maggiore di 5 mila euro	461	27	434
IRES	maggiore di 5 mila euro	3.094	150	2.944
IRPEF	maggiore di 5 mila euro	1.636	71	1.565
		Totale	248	4.943
			Riduzione 16,92% di 4.943 milioni di euro	836

Combinazione effetti per il 2020 (milioni di euro)	
Riduzione compensazioni indebite	836
Slittamento	248
Totale effetti per il 2020	1.084

(1) è la quota di compensazioni che nel 2020 non subirà lo slittamento e quindi si ridurrà del 16,92% in esito ai controlli preventivi che saranno effettuati a seguito dell'introduzione della disposizione in commento.

Ricapitolando, la disposizione in commento produrrà i seguenti effetti positivi, in termini di minore spesa per il bilancio dello Stato:

Effetto	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022
Minore spesa	1.084 milioni di euro	878 milioni di euro	878 milioni di euro

Alle altre disposizioni introdotte dalla norma in esame, per ragioni di prudenza, non vengono ascritti effetti finanziari positivi.

1.3 Accollo del debito d'imposta altrui e divieto di compensazione

La misura norma intende contrastare il fenomeno delle indebite compensazioni effettuate mediante l'accollo del debito tributario da parte di soggetti che ne effettuano il pagamento tramite compensazione con crediti inesistenti precostituiti in capo a società cartiere.

Per effetto della misura, al soggetto che ha assunto l'obbligo di provvedere al pagamento delle imposte (mediante l'istituto dell'accollo) è vietato versarle mediante compensazione con propri crediti tributari.

Effetti finanziari: € 288 milioni su base annua.

Relazione tecnica

Le misure proposte sono volte a combattere le frodi, a danno dell'Erario, nell'ambito dell'istituto dell'accollo del debito d'imposta altrui, disciplinato dall'articolo 8, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, vietando pagamenti tramite compensazione.

In merito, fatte salve possibili incertezze legate alle concrete modalità dell'accollo – la cui individuazione è tutt'ora demandata all'apposito decreto del Ministro delle finanze previsto dall'articolo 8, comma 6, della legge n. 212 del 2000 – dal punto di vista dell'impatto finanziario non emerge alcun effetto negativo in termini di saldi di finanza pubblica.

La precipua attività di indagine dell'Agenzia delle entrate ha avuto ad oggetto una preventiva analisi selettiva finalizzata in primis ad individuare, tramite l'esame massivo dei modelli di versamento F24, i soggetti che hanno fatto ricorso all'istituto dell'accollo. Ai fini della stima occorre considerare, prudenzialmente, i soli soggetti che risultano aver effettuato compensazioni per importi superiori a euro 200.000 annui. Il totale dei crediti indebitamente utilizzati mediante l'istituto dell'accollo tributario nel 2018 è risultato pari a euro 351 milioni. Tuttavia, occorre tener

conto anche della stima già effettuata in relazione alla disposizione di cui all'articolo 1 comma 990 della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) in tema di sospensione delle deleghe di pagamento a mezzo F24 (controllo preventivo), cui sono stati ascritti effetti connessi alla sospensione a monte delle compensazioni in relazione al fenomeno dell'accollo di debiti altrui per un ammontare di € 63 mln. Pertanto, gli effetti finanziari connessi a tale disposizione possono essere stimati in euro 288 milioni.

1.4 Cessazione partita IVA ed inibizione compensazione

La norma intende contrastare l'abuso del meccanismo degli indebiti utilizzi di crediti da parte di soggetti titolari destinatari dei provvedimenti di cessazione della partita IVA, subordinando a specifiche verifiche l'utilizzo in compensazione dei crediti di imposta.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 200 milioni su base annua.

Relazione tecnica

La stima si basa sulle evidenze derivanti dagli esiti delle attività operative svolte dall'Agenzia nell'ambito del contrasto di fenomeni fraudolenti realizzati mediante l'abuso del meccanismo della compensazione d'imposta con utilizzo di crediti inesistenti, prevalentemente afferenti all'IVA. L'inibizione della facoltà di compensazione dei crediti di cui appaiono formalmente titolari società cartiere – o soggetti che comunque intervengono in schemi di frode IVA – consentirebbe di reprimere e contrastare i sopra accennati fenomeni illeciti.

In particolare, nell'ambito di attività d'indagine, sono stati analizzati, per il 2017 e 2018, i dati comunicati dai contribuenti ai sensi dell'articolo 21 del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010 nonché i dati acquisiti per effetto dell'entrata in vigore della fatturazione elettronica.

Dal confronto tra dette informazioni, i dati dichiarativi disponibili e taluni profili di rischio fiscale riscontrati su specifici soggetti, è stato calcolato in circa 688 milioni di euro l'importo complessivo del credito Iva correlato ad acquisti risultati fittizi, per gli anni 2017 e 2018.

Considerato che, in esito alla puntuale attività operativa già condotta, vi sono situazioni di concentrazione di rilevanti crediti fittizi nei confronti di un numero limitato di soggetti, si può valutare di stimare prudenzialmente l'effetto della norma in 200 milioni di euro di minori spese.

1.5 Frodi Iva auto provenienza UE

La norma è finalizzata a contrastare il fenomeno delle frodi Iva nella compravendita di autoveicoli e motoveicoli di provenienza comunitaria da parte di società cartiere che non adempiono agli obblighi di versamento dell'Imposta sul Valore Aggiunto, dichiarando falsamente che le transazioni riguardano veicoli usati, per cui l'Iva è dovuta nel paese di origine.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 208 milioni su base annua.

Relazione tecnica

Una stima del gettito può essere effettuata a partire dal numero di auto usate acquistate da privati nel 2018 in altri Stati Membri pari a 54.160 unità. Secondo i dati forniti dalla Motorizzazione, il 40% delle auto immatricolate da privati (pari a 21.664) è stato rivenduto in un limitato arco temporale (indicatore della natura fraudolenta delle operazioni). Occorre inoltre considerare che in generale, sulla base delle attività operative svolte nel corso degli ultimi anni, è emerso che il fenomeno di privati che, effettivamente, si recano in altri paesi dell'Unione Europea per acquistare auto da concessionarie estere, è residuale e limitato principalmente a zone di frontiera. Utilizzando una percentuale prudenziale del 30% (rispetto al 60% della restante parte di auto usate immatricolate), si può stimare in ulteriori 16.248 unità il numero di autovetture immatricolate in frode all'IVA. Considerando in via prudenziale una media di euro 25.000 di imponibile per autovettura (si consideri infatti che nell'attività sul campo, il fenomeno ha riguardato autovetture sportive di lusso, di importo unitario molto superiore) e applicando l'aliquota IVA del 22% all'imponibile totale relativo alle autovetture così determinate, si perviene ad una stima di maggior gettito annuo pari a € 208 mln, come illustrato nella tabella che segue.

		Importi
Vendita auto usate anno 2018		54.160
Auto usate rivendute in breve lasso temporale	40%	21.664
Ulteriori auto usate immatricolate in frode	30%	16.248
Stima totale auto usate oggetto di frode		37.912
		€
Media imponibili IVA	25.000	947.800.000
Stima IVA potenzialmente evasa	22%	€ 208.516.000

1.6 Sanzione per commercianti infedeli

La norma introduce una specifica sanzione per coloro che rifiutano il codice fiscale dei contribuenti o il suo invio al fine di partecipare alla c.d. "lotteria degli scontrini". Si tratta di uno strumento di pressione a disposizione dei clienti, che rafforza il contrasto di interesse tra le parti. La lotteria degli scontrini, infatti, incentiva il cliente a chiedere lo scontrino al venditore, che lo trasmette telematicamente.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 3,5 milioni per il 2020, 5,3 milioni per il 2021 e 4,5 per il 2022.

Relazione tecnica

La misura è volta a rendere maggiormente cogenti le previsioni dell'articolo 1, comma 540 e ss. della legge 11 dicembre 2016, n. 232, sanzionando i comportamenti illegittimi degli esercenti commerciali.

Dal punto di vista dell'impatto finanziario non emerge alcun effetto negativo in termini di saldi di finanza pubblica.

Al contrario, contrastando comportamenti illegittimi, è plausibile ipotizzare che la norma in esame, anche solo indirettamente, rechi un aumento di gettito quantificabile in 4,5 milioni di euro circa.

Si ritiene che l'introduzione della sanzione per gli esercenti che rifiutino il codice fiscale del cliente, o che non trasmettano all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 540, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, determini un aumento di gettito IVA dovuto all'effetto deterrenza. La lotteria degli scontrini, infatti, incentiva il cliente a chiedere lo scontrino al venditore, che lo trasmette telematicamente.

L'introduzione della sanzione esercita un effetto deterrente nei confronti degli esercenti che si oppongono alla richiesta del cliente di voler fornire il codice fiscale ai fini della trasmissione per la partecipazione alla lotteria e, conseguentemente, incentiva all'adempimento dell'obbligo fiscale della trasmissione telematica l'esercente che non avrebbe trasmesso l'operazione.

Tale effetto positivo si va ad aggiungere a quello già stimato in relazione all'introduzione dell'obbligo di invio telematico dei corrispettivi di cui all'art. 2, comma 1 del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127. L'ammontare IVA associato alle cessioni B2C da parte di soggetti con volume d'affari inferiore a 5 milioni, con l'esclusione di esercenti di arti e professioni, è pari a circa 35 miliardi di euro. Applicando un tasso di incremento minimo (legato a un mutamento di comportamento indotto dalla disposizione) ipotizzato nello 0.01% a tale ammontare, si ottiene un aumento di gettito IVA di 3,5 milioni di euro. A questo va aggiunto un recupero di gettito di imposte dirette stimato in ragione di 0.289 euro per ogni euro di IVA recuperata. Il recupero di gettito totale è quindi quantificabile in 4,5 milioni di euro

In termini finanziari si ha:

	2020	2021	2022
IVA	3,50	3,50	3,50
IIDD	0,00	1,75	1,00
TOTALE	3,5	5,3	4,5

in milioni di euro

1.7 Pacchetto contrasto frodi e illegalità nel settore dei carburanti

Nell'ambito dello specifico settore dei carburanti la legge di bilancio per l'anno 2020 intende aumentare l'efficacia delle disposizioni antifrode già messe in campo, con i commi da 937 a 959, della legge di bilancio per il trascorso anno 2018. L'Italia continua, infatti, ad essere interessata da importanti traffici fraudolenti finalizzati a immettere in consumo, in ogni parte del territorio nazionale, grandi volumi di carburanti per autotrazione ad un prezzo inferiore a quello ordinariamente praticabile, se non addirittura sotto costo; ciò attraverso il sistematico mancato pagamento dell'IVA e dell'accisa sfruttando artificiosamente le pieghe della legislazione unionale sulla libera circolazione dei prodotti in parola tra i Paesi dell'Ue.

1.7.1 Misure di contrasto alle frodi in materia di accisa

Al fine di contrastare taluni fenomeni fraudolenti finalizzati all'evasione fiscale nell'ambito delle cessioni di prodotti carburanti (nello specifico benzina e gasolio), il legislatore nazionale è intervenuto rafforzando il sistema di informatizzazione e monitoraggio per via telematica delle movimentazioni dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo (sistema EMCS), provvedendo ad introdurre un termine temporale maggiormente restrittivo, rispetto all'attuale, entro il quale il predetto regime sospensivo deve obbligatoriamente concludersi (ventiquattr'ore dal momento in cui i prodotti sono presi in consegna dal destinatario). Inoltre, si è ritenuto necessario introdurre anche talune disposizioni volte a uniformare e coordinare i requisiti di affidabilità e onorabilità che i soggetti, operanti nei vari passaggi della filiera distributiva dei prodotti carburanti in questione, devono possedere.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 75 milioni su base annua.

Relazione tecnica

Commi da 1 a 3

Nella relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale per l'anno 2018, il MEF ha stimato la sottrazione all'accertamento su un quantitativo di 285 milioni di litri di benzina e su 2.272 milioni di litri di gasolio. Tenendo conto delle aliquote vigenti, pari a 0,7284 €/litro per la benzina e a 0,6174 €/litro per il gasolio, ai predetti volumi corrisponde un'accisa evasa rispettivamente di 207,6 milioni €/anno per la benzina e di 1,402 miliardi €/anno per il gasolio (per un tax-gap complessivo pari a 1,6096 miliardi €/anno).

Fenomeni di evasione sono stati riscontrati anche nel settore dei prodotti alcolici (bevande spiritose e birra) e, in particolare, presso operatori della logistica che rivestono la qualifica di depositari autorizzati, relativamente ai quale l'Amministrazione finanziaria ha effettuato nell'ultimo triennio verifiche per un valore medio di maggiori diritti accertati pari a circa 34 milioni di €/anno.

In armonia con le altre disposizioni del decreto-legge specificamente mirate al contrasto dei suddetti fenomeni evasivi, con la norma in esame sono introdotti nel testo unico delle Accise taluni provvedimenti di natura sistemica volti a prevenirne l'insorgenza, tramite il rafforzamento dei controlli in fase di autorizzazione e nell'esercizio degli impianti in cui i prodotti sottoposti ad accisa sono stoccati e movimentati.

In particolare:

- i provvedimenti di cui al comma 1, lettere a) e b) introducono criteri soggettivi per la selezione dei destinatari registrati ed esplicitano, in norma, l'obbligo dello scarico del prodotto nei relativi depositi già previsto nelle vigenti disposizioni di prassi in materia. Tale norma ha l'effetto di aumentare l'affidabilità degli operatori del settore e di migliorare l'accertamento quali - quantitativo del prodotto pervenuto da altri SM;
- i provvedimenti di cui al comma 1, lettera c) ampliano la platea dei soggetti obbligati alla denuncia e introducono criteri soggettivi per la selezione degli esercenti dei depositi di prodotto ad imposta assoluta con l'effetto, anche in questo caso, di aumentare l'affidabilità degli operatori del settore e, quindi, di ridurre la probabilità che gli stessi possano avere un ruolo nella commercializzazione di prodotti sottratti all'accertamento e presi in carico con DAS falsi;
- i provvedimenti di cui al comma 1, lettera d) introducono criteri soggettivi per la selezione dei depositari autorizzati nel settore dei prodotti alcolici, sempre con l'effetto di aumentare l'affidabilità degli operatori del settore e di prevenire l'insorgenza dei sopra richiamati fenomeni evasivi.

Per le sopra esposte motivazioni, con le norme di che trattasi, in combinato con le altre disposizioni antifrode contenute nel decreto, si stima:

- di poter ridurre di un ulteriore 4% il predetto tax -gap di 1,609 miliardi €/anno nel settore dei carburanti, per un gettito di 64 milioni €/anno;
- di poter prevenire almeno un terzo delle irregolarità tributarie constatate nell'ultimo quinquennio settore dei prodotti alcolici, per un gettito di circa 11 milioni €/anno (essendo il gettito medio nel settore della birra e degli spiriti pari a circa 1,4 miliardi di €/anno, il predetto dato equivale ad un recupero di efficienza tributaria nel settore di quasi l'1%).

L'effetto complessivo della norma è, quindi, stimato in 75 milioni di €/anno.

La disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica; l'Agenzia provvede agli adempimenti connessi all'attuazione con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Comma 4

La disposizione non è suscettibile di comportare nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, a carico della finanza pubblica, poiché le relative attività sono realizzabili attraverso le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

1.7.2 Disposizioni in materia di prevenzione delle frodi IVA nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti

Al fine di rafforzare l'azione di prevenzione e contrasto delle frodi IVA nel settore della vendita di alcuni carburanti, è stata introdotta una disposizione volta ad impedire l'utilizzo delle false dichiarazioni d'intento, per tutte le cessioni e le importazioni definitive che riguardano la benzina e il gasolio destinato ad essere utilizzati come carburanti per motori.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 200 milioni su base annua.

Relazione tecnica

La disposizione prevede l'inserimento nell'art. 1 della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 dei seguenti commi:

a) comma 943-bis, che stabilisce che le società, gli enti e i consorzi concessionari di autostrade e trafori mettano a disposizione su richiesta dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e della Guardia di Finanza, senza oneri per l'erario, i dati rilevati sui transiti degli automezzi che possono essere utilizzati per la movimentazione dei prodotti energetici in possesso delle suddette società;

b) comma 941-bis, che stabilisce che l'utilizzazione della dichiarazione di intento in materia d'IVA non è consentito per le cessioni e per le importazioni definitive dei prodotti di cui al comma 937 della medesima legge;

c) comma 941-ter, che prevede che l'utilizzo delle predette dichiarazioni di intento è consentito solo nel caso in cui le imprese che effettuano trasporto merci e passeggeri di cui all'articolo 24-ter del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 acquistino, ai fini dello svolgimento della loro attività di trasporto, gasolio presso depositi commerciali da soggetti che non rivestano la qualifica di depositario autorizzato o di destinatario registrato ovvero da soggetti diversi da quelli per conto dei quali gestori di un deposito fiscale o destinatari registrati abbiano immesso in consumo o estratto il medesimo gasolio (c.d. "traders").

Inoltre, la medesima disposizione prevede la modifica del comma 941 dell'art. 1 della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 volta a restringere il campo di applicazione delle deroghe attualmente previste in tale comma. In particolare, è stata introdotta una soglia di capacità di stoccaggio (fissata in 3000 metri cubi), sia per i depositi fiscali sia per i depositi dei destinatari registrati, per poter accedere alla deroga in questione. Per effetto di tale modifica, qualora il deposito dal quale sono estratti o immessi in consumo i carburanti in parola abbia una capacità inferiore a quella prevista, scatterà comunque l'obbligo del versamento anticipato dell'IVA previsto dal comma 937 della suddetta legge.

Sotto il profilo strettamente finanziario rilevano principalmente le disposizioni volte a impedire l'utilizzo della dichiarazione d'intento per tutte le cessioni e le importazioni definitive che riguardano i carburanti al fine di evitare l'uso fraudolento delle predette dichiarazioni e aggirare così l'obbligo di versamento dell'IVA. Al riguardo, l'Agenzia delle Entrate ha confermato la rilevanza dei fenomeni fraudolenti che interessano il settore petrolifero che determinano la sottrazione di ingenti risorse erariali. In particolare, l'esperienza operativa ha fatto emergere l'utilizzo – negli schemi fraudolenti impiegati nel corso degli ultimi anni – di lettere d'intento ideologicamente false, emesse da società cartiere che si qualificano fittiziamente come esportatori abituali.

Al riguardo, sulla base di informazioni acquisite dall'Agenzia delle Entrate, negli anni 2017 e 2018, il falso plafond generato da società cartiere, oggetto di indicazione in lettere d'intento destinate ad operatori del settore idrocarburi, è aumentato da € 496 milioni a € 1.242 milioni. Tale stima, limitata alle entrate erariali conseguenti all'inibizione dell'utilizzo delle lettere d'intento, con esclusione quindi degli impatti relativi al comparto delle accise, si basa sulla tempestiva individuazione di soggetti a rischio (cartiere / falsi esportatori abituali) e sull'immediata interlocuzione con i relativi fornitori attraverso l'invio di warning letters, con l'obiettivo di interrompere – e, ove possibile, di evitare – il flusso di fatturazione in regime di non imponibili IVA verso tali soggetti, impedendo di fatto il successivo salto d'imposta.

Pertanto, dall'attuazione delle disposizioni sopra descritte si possono stimare effetti positivi di gettito pari a 200 milioni di euro annui, importo comunque corrispondente – prudenzialmente – alla media dell'IVA afferente agli importi rilevati per tali due periodi d'imposta.

1.7.3 Disposizioni in materia di utilizzo illecito di idrocarburi ed altri prodotti

Al fine di contrastare l'uso fraudolento, nel territorio nazionale, di taluni prodotti classificabili come oli lubrificanti, che vengono illecitamente venduti e utilizzati come carburanti per autotrazione o, in misura minore come combustibili per riscaldamento, si introduce un nuovo sistema di tracciabilità dei prodotti lubrificanti nel territorio nazionale. Tali prodotti, individuati dalla norma mediante i relativi codici di nomenclatura combinata, avranno l'obbligo di circolare nel territorio nazionale, nella fase antecedente alla loro immissione in consumo e per ciascun trasferimento dei medesimi, con la scorta di un "Codice amministrativo di riscontro", emesso dal sistema informatizzato dell'Agenzia dogane e monopoli, da annotare sulla prescritta documentazione di trasporto.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 60 milioni su base annua.

Relazione tecnica

Nella relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale per l'anno 2018, il MEF ha stimato la sottrazione all'accertamento su un quantitativo di 2.272 milioni di litri di gasolio.

Tenendo conto dell'aliquota vigente, pari a 0,6174 €/litro per il gasolio, al predetto volume corrisponde un'accisa evasa di 1,402 miliardi €/anno.

Tale stima è suffragata sia dalla conclamata presenza di molteplici illecite spedizioni, dai Paesi dell'Est Europa, di oli lubrificanti e altri prodotti succedanei del diesel che hanno formato oggetto, sin dal 2013, di numerosi sequestri da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (i maggiori diritti accertati sono stati nell'ordine di 8 milioni di € nel 2018 e di 13 milioni di €, sinora, nel 2019) e della Guardia di Finanza (nel solo nel solo 2018, la Guardia di Finanza ha sequestrato 70 automezzi ed oltre 2 milioni litri di gasolio) nonché dal riscontro, durante i controlli sui depositi, di documenti di trasporto nazionali (denominati DAS – Documento Amministrativo Semplificato), artatamente falsificati per legittimare la provenienza dei suddetti prodotti energetici.

Tale illecito traffico intra unionale di carburanti succedanei del gasolio è favorito dalla circostanza che non sussiste un obbligo comunitario di censimento dei mittenti e dei destinatari di tali prodotti e che, pertanto, gli stessi possono liberamente circolare nell'Unione con la sola scorta di un documento di trasporto cartaceo (denominato CMR), non tracciato elettronicamente.

L'obbligo di registrazione dei depositi di stoccaggio è attualmente previsto solo a livello nazionale e pertanto, il solo modo che l'Amministrazione finanziaria e la Guardia di Finanza dispongono per bloccare le spedizioni all'atto dei controlli su strada è quello di dimostrare, con lunghi appostamenti o previo complessi riscontri di incongruenze nel predetto CMR, che il prodotto sia effettivamente destinato nel territorio dello Stato.

Nelle more della definizione di provvedimenti comunitari in materia (che sono allo studio della Commissione sin dal 2012), con la norma di che trattasi si introduce l'obbligo di utilizzo, da parte dei soggetti interessati al trasporto (destinatario, mittente e incaricato del trasporto), di un sistema nazionale di preventiva denuncia e di tracciamento informatico delle spedizioni di tali prodotti verso il territorio dello Stato.

Qualora i soggetti interessati al trasporto non ottemperino a tali prescrizioni, è, altresì, prevista la presunzione di sottrazione all'accertamento del prodotto trasportato, con conseguente immediata confisca del mezzo e del relativo carico.

In tal modo, sarà possibile drasticamente incrementare l'efficacia dei controlli su strada attualmente effettuati ed, inoltre, si innescherà un effetto di deterrenza, presumibilmente molto forte, per il quale le spedizioni illecite dovrebbero indirizzarsi preferenzialmente verso altri SM.

La norma di che trattasi assumerebbe anche maggior efficacia qualora fosse adottata congiuntamente con quella che consente la messa a disposizione delle Autorità di controllo, da parte dei concessionari delle principali infrastrutture viarie, delle targhe e delle ore di passaggio a varchi stradali ed autostradali dei mezzi pesanti utilizzati per il trasporto dei prodotti. Infatti, l'analisi di tali dati consentirebbe di individuare i mezzi sistematicamente impiegati per trasporti "pendolari" tra Italia e gli altri SM e, quindi, di meglio indirizzare, con una preventiva analisi dei rischi, i controlli su strada di che trattasi.

Per i predetti motivi, con la norma di che trattasi, in combinato con quella sopra riportata, si stima di poter aumentare di 6 volte il recupero di imposta medio effettuato nel settore tra il 2018 e il 2019 (pari a circa 10 milioni di euro anno), per un maggior gettito annuo di 60 milioni €/anno con una corrispondente riduzione di circa il 4% del predetto tax-gap di 1,402 miliardi €/anno sul gasolio autotrazione.

1.7.4 Estensione del sistema Infoil presso i depositi fiscali di prodotti energetici di mero stoccaggio

La disposizione in esame consente l'applicazione del sistema informatizzato di controllo in tempo reale del processo di gestione della produzione, detenzione e movimentazione dei prodotti sottoposti ad accisa di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (c.d. sistema INFOIL), già adottato presso gli impianti di produzione nazionali, anche ai depositi fiscali di prodotti energetici di mero stoccaggio.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 120 milioni su base annua (60 milioni per il 2020).

Relazione tecnica

Al fine della riduzione del tax – gap accise la proposta normativa ha lo scopo di potenziare i controlli sul deposito, imponendo l'adozione, entro il 30 giugno 2020 e secondo le caratteristiche e le funzionalità fissate dalle vigenti norme di esecuzione, di un sistema informatizzato per la gestione dei prodotti energetici per autotrazione, detenuti e movimentati all'interno dei depositi fiscali di gasolio e di benzina con capacità di stoccaggio non inferiore a 3.000 mc.

La disposizione troverà complessivamente applicazione su 120 depositi fiscali con stoccaggi di gasolio e di benzina, limitatamente ai soli serbatoi destinati allo stoccaggio di tali carburanti. Dieci di tali depositi sono raffinerie in cui è già attivo INFOIL e, quindi, non saranno richiesti adeguamenti impiantistici.

La nuova dotazione strumentale consentirà all'Amministrazione finanziaria di effettuare, tramite l'accesso autonomo e diretto alle telemisure installate sui serbatoi dei carburanti, il controllo dell'accertamento quantitativo degli stessi con una precisione superiore a quella attualmente consentita dalle misure manuali.

Stimando il recupero di efficienza nell'ordine dello 0,5 % delle quantità dei predetti carburanti complessivamente immesse in consumo sulla rete (rispettivamente nell'ordine di grandezza di: 22 miliardi di litri di gasolio; 10 miliardi di litri di benzina), con l'iniziativa di che trattasi si stima di poter recuperare un maggior gettito di 120 milioni di euro / anno che si aggiungono a quello previsto con l'adozione del DAS informatico nella filiera del gasolio e della benzina per autotrazione, oggetto di altra proposta normativa. Gli effetti per l'anno 2020 sono limitati a soli sei mesi di operatività e, quindi, pari a 60 milioni di euro.

La disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato. L'Agenzia provvede agli adempimenti connessi all'attuazione con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

1.7.5 Avvio della presentazione telematica del DAS nella filiera distributiva dei carburanti

La misura prevede l'obbligatorietà da parte degli operatori che spediscono gasolio e benzina per uso carburazione nell'intera filiera logistica nazionale della presentazione esclusivamente in forma telematica del documento di accompagnamento previsto per la circolazione dei medesimi prodotti, rendendo più difficoltosa la falsificazione di tali documenti (e, quindi, l'illecita immissione in consumo dei carburanti che essi scortano nel territorio dello Stato).

Effetti finanziari: maggiori entrate per 480 milioni su base annua (240 milioni per il 2020).

Relazione tecnica

Nella relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale per l'anno 2018, il MEF ha stimato la sottrazione all'accertamento su un quantitativo di 285 milioni di litri di benzina e su

2.272 milioni di litri di gasolio. Tenendo conto delle aliquote vigenti, pari a 0,7284 euro/litro per la benzina e a 0,6174 euro/litro per il gasolio, ai predetti volumi corrisponde un'accisa evasa rispettivamente di 207,6 milioni di euro/anno per la benzina e di 1,402 miliardi di euro/anno per il gasolio.

Relativamente al gasolio, la predetta stima è suffragata sia dalla conclamata presenza di molteplici illecite spedizioni, dai Paesi dell'Est Europa, di prodotti energetici succedanei del diesel che hanno formato oggetto, sin dal 2013, di numerosi sequestri da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e della Guardia di Finanza nonché dal riscontro, durante i controlli sui depositi, di documenti di trasporto (denominati DAS – Documento Amministrativo Semplificato), artatamente falsificati per legittimare la provenienza dei suddetti prodotti energetici.

Tale illecito traffico intra unionale di carburanti succedanei del gasolio è, altresì, al vaglio dei competenti servizi della Commissione europea al fine di poter definire le più idonee contromisure volte a rafforzare il contrasto all'evasione fiscale.

Nelle more della definizione di tali provvedimenti comunitari, con la norma di che trattasi si introduce, entro il 30 giugno 2020, l'obbligo di utilizzo del sistema telematico dell'Agenzia per l'emissione del predetto DAS per gli esercenti i depositi, sia gestiti in regime sospensivo sia ad imposta assolta, che spediscono il gasolio per uso carburazione e la benzina nell'intera filiera logistica nazionale.

In tal modo, si rende molto più difficoltosa la falsificazione di tali documenti (e, quindi, l'illecita immissione in consumo dei carburanti che essi scortano nel territorio dello Stato) e, nel contempo, se ne rende possibile la tenuta in forma dematerializzata nelle contabilità degli operatori del settore.

Quest'ultima circostanza, eliminando la necessità di ricorrere alla conservazione di copie cartacee, consentirà il sistematico controllo da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e della Guardia di Finanza dei DAS ricevuti ed emessi dai predetti operatori durante le verifiche con accesso, incrementandone l'efficacia.

Per i predetti motivi, con la norma di che trattasi si stima di poter recuperare oltre un terzo del predetto tax-gap di 1,402 miliardi di euro/anno sul gasolio autotrazione, per un maggior gettito annuo di 480 milioni di euro. Gli effetti per l'anno 2020 sono limitati a soli sei mesi di operatività e, quindi, pari a 240 milioni di euro.

Si ritiene di introdurre la modifica proposta in fase di prima applicazione solo per il gasolio per uso carburazione e la benzina in quanto trattasi dei prodotti oggetto di frode; verificata poi l'efficacia dell'informatizzazione dell'emissione del DAS per tali prodotti, tale sistema sarà esteso anche agli altri prodotti assoggettati ad accisa ed agevolati.

La disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato. L’Agenzia provvede agli adempimenti connessi all’attuazione con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

1.7.6 Trasmissione telematica dei dati di contabilità dei soggetti obbligati e dei distributori nel settore dell’energia elettrica e del gas naturale

La disposizione è volta a garantire la trasmissione telematica dei quantitativi di energia elettrica e di gas naturale fatturate da parte dei venditori e quelle fornite a ciascun venditore da parte dei distributori. Ciò al fine di consentire all’Amministrazione finanziaria di acquisire, con maggiore tempestività rispetto all’attuale cadenza annuale, le informazioni utili a controlli.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 240 milioni su base annua (120 milioni per il 2020).

Relazione tecnica

L’Amministrazione finanziaria ha, nell’ultimo quinquennio, constatato molteplici frodi nel settore del gas naturale, con media dei maggiori diritti accertati pari a circa 62 milioni /anno, per le quali tuttavia le possibilità di recupero effettivo sono particolarmente esigue, in quanto le Società responsabili dell’evasione, al momento della scoperta, risultano usualmente coinvolte in procedure concorsuali ovvero in procedimenti penali per bancarotta fraudolenta con conseguente impossibilità di aggredire i capitali sociali residui.

A tali evidenze si deve, inoltre aggiungere la circostanza che il rapporto annuo tra le quantità fatturate e quelle fornite ha subito nell’ultimo biennio una riduzione rispetto al valore degli anni precedenti. Tale circostanza potrebbe essere imputabile ad una mancata dichiarazione all’erario di prodotto su cui si è verificata l’esigibilità dell’imposta.

Per contrastare tale fenomeni è, pertanto, necessario che l’Amministrazione finanziaria abbia a disposizione, con maggiore tempestività rispetto all’attuale cadenza annuale, sia i dati quantitativi e di liquidazione relativi al gas naturale fatturato, da parte dei venditori, sia i dati quantitativi sul gas naturale fornito a ciascun venditore, da parte dei distributori.

In tal modo sarà possibile verificare, con cadenza definita con apposite determinazioni direttoriali dell’ADM, che i quantitativi fatturati (come dichiarati dai venditori) sono congruenti con quelli forniti (come dichiarati dai distributori) e che l’imposta percepita dai venditori è regolarmente versata all’erario.

Analoga fenomenologia è applicabile al settore dell’energia elettrica, limitatamente a quale i maggiori diritti accertati nell’ultimo quinquennio sono stati pari a circa 55 milioni / anno. Per tale prodotto, tuttavia, non sono state evidenziate sostanziali anomalie nell’andamento temporale del rapporto annuo tra le quantità fatturate e quelle fornite.

Per i predetti motivi, con la norma di che trattasi si stima di poter recuperare complessivamente un maggior gettito di 240 milioni di euro/anno. Gli effetti per l'anno 2020 sono limitati a soli sei mesi di operatività e, quindi, pari a 120 milioni di euro.

La disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli provvede agli adempimenti connessi all'attuazione con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.