



Commissione Finanze e Tesoro

Senato della Repubblica

Memoria ASSOCOSTIERI su:

**Affare assegnato n. 1176, in materia di autorizzazione all'esercizio dei
depositi fiscali**

Roma, 23 Giugno 2022



Signor Presidente, onorevoli senatori,

desideriamo ringraziare la 6^a Commissione Finanze e Tesoro per la disponibilità a raccogliere i contributi delle Associazioni di categoria in merito all'esame dell'affare assegnato concernente l'autorizzazione all'esercizio dei depositi fiscali di prodotti energetici, anche al fine di offrire al Ministero dell'economia e delle finanze elementi istruttori utili alla definizione del decreto ministeriale volto a dare attuazione alla recente disposizione introdotta nel decreto-legge n. 21 del 2022 in materia di depositi fiscali.

Introduzione

ASSOCOSTIERI è l'associazione di categoria, aderente a Confcommercio Imprese per l'Italia e Confraspporto, che rappresenta, a livello nazionale, la **logistica energetica**, composta da aziende a capitale privato che operano nel settore degli oli minerali, dei prodotti chimici, del GPL, del biodiesel, dai depositi di GNL cosiddetti *small scale* e da tutti i terminali di rigassificazione di GNL. Aderiscono all'associazione gli armatori attivi nel settore del bunkeraggio marino nei porti italiani.

La nostra rappresentanza, ampiamente variegata, si riferisce nell'ambito degli oli minerali alla distribuzione primaria, rappresentando i depositi fiscali costieri di prodotti energetici, qualificati **infrastrutture strategiche** ai sensi degli artt. 57 e 57-bis della legge 35/2012, indispensabili per lo stoccaggio e distribuzione dei prodotti petroliferi e, nel settore del GNL, alle infrastrutture ed insediamenti strategici ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. 257/2016.

Argomenti dell'audizione del 23 giugno 2022

1. Illustrazione della normativa di riferimento in materia di esercizio dei depositi fiscali

Il deposito fiscale è definito come l'impianto in cui vengono fabbricate, trasformate, detenute, ricevute o spedite merci sottoposte ad accisa, in regime di sospensione dei diritti di accisa, alle condizioni stabilite dall'amministrazione finanziaria e la sua disciplina è contenuta nel D.lgs. 504/26 ottobre 1995 (Testo Unico Accise, di seguito: "TUA") (articolo 1, comma 2, lettera e), TUA).

Il depositario autorizzato è il soggetto titolare e responsabile della gestione del deposito fiscale (articolo 1, comma 2, lettera f), TUA).

L'articolo 5 del TUA stabilisce che il regime del deposito fiscale viene sottoposto ad autorizzazione dall'Amministrazione finanziaria, mentre il relativo esercizio è subordinato al rilascio di una licenza (che segue le disposizioni di cui all'articolo 63 TUA).

A ciascun deposito è inoltre attribuito un codice di accisa ed il depositario è obbligato, fatte salve le disposizioni stabilite per i singoli prodotti, a prestare cauzione nella misura del 10 per cento dell'imposta che grava sulla quantità massima di prodotti che possono essere detenuti nel deposito fiscale, in relazione alla capacità di stoccaggio dei serbatoi utilizzabili.

L'Amministrazione finanziaria ha facoltà di esonerare dal predetto obbligo le ditte affidabili e di notoria solvibilità. Il depositario è altresì obbligato a conformarsi alle prescrizioni stabilite per l'esercizio della vigilanza sul deposito fiscale, a tenere una contabilità dei prodotti detenuti e movimentati nel deposito fiscale ed a presentare i prodotti ad ogni richiesta sottoponendosi a controlli o accertamenti. I depositi fiscali si intendono compresi nel circuito doganale e sono assoggettati a vigilanza finanziaria. L'inosservanza degli obblighi stabiliti dalla legge - indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale per le violazioni che costituiscono reato - comporta la revoca della licenza fiscale di esercizio.

In materia di oli minerali e GPL, l'articolo 23 del TUA stabilisce che le raffinerie e gli altri stabilimenti di produzione dove si ottengono oli minerali ed altri prodotti sottoposti ad accisa operano in regime di deposito fiscale - *ope legis* - laddove in essi si producono (articolo 23, comma 1):

- a) i prodotti energetici per i quali il testo unico delle accise prevede uno specifico livello di tassazione;
- b) altri prodotti energetici, se destinati ad essere impiegati come carburanti o combustibili;
- c) qualsiasi altro prodotto destinato ad essere utilizzato come carburante o qualsiasi altro idrocarburo destinato ad essere utilizzato come combustibile.

L'esercizio degli impianti è comunque subordinato al rilascio della licenza fiscale (articolo 23, comma 2).

Diversamente dagli stabilimenti di produzione, i depositi commerciali sono stati autorizzati ad operare in regime di deposito fiscale, per effetto delle disposizioni di cui all'art.1, comma 535, lettera e), della l. n. 232 dell'11.12.2016 (di seguito Legge Bilancio 2017).

Per essi, la gestione in regime di deposito fiscale può essere autorizzata per i depositi a fini commerciali di oli minerali di capacità non inferiore a 10.000 metri cubi, per i depositi di gas di petrolio liquefatto di capacità superiore a 400 metri cubi quando risponda ad effettive necessità operative e di approvvigionamento dell'impianto.

Gioverà qui ricordare che entrambe queste categorie sono state individuate quali "infrastrutture energetiche strategiche" dall'articolo 57, comma 1, della legge n. 35 del 2012. Per ciò che concerne direttamente anche gli associati di ASSOCOSTIERI, gioverà ricordare che anche i "depositi costieri di oli minerali" sono state considerate infrastrutture energetiche strategiche dalla stessa norma del 2012 (lett. b).

Tale qualificazione che presiede alla disciplina del regime amministrativo degli impianti di oli minerali tiene conto del ruolo essenziale che siffatti depositi rivestono per l'approvvigionamento petrolifero del Paese sia come centri di stoccaggio e distribuzione, sia come luoghi di introduzione di prodotti provenienti da Stati membri dell'Unione Europea e da Paesi extra-UE.

Tali modalità operative e la necessità di garantire la continuità di rifornimenti in quantità adeguate a corrispondere alle esigenze di certe zone geografiche, impongono, ai sensi del comma 3 dell'art. 23 che l'autorizzazione venga rilasciata (e mantenuta) a queste categorie di depositi ove sussistano necessità operative e di approvvigionamento dell'impianto stesso.

Per gli impianti di capacità inferiore (c.d. sottosoglia) il trattamento è stato ulteriormente differenziato, sempre dalla legge di Bilancio del 2017, subordinando l'autorizzazione ad operare in regime di deposito fiscale anche ad una delle seguenti, ulteriori condizioni oggettive (novellato comma 4 dell'articolo 23):

a) il deposito effettua forniture di prodotto in esenzione da accisa o 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;

b) il deposito è propaggine di un deposito fiscale ubicato nelle immediate vicinanze appartenente allo stesso gruppo societario o, se di diversa titolarità, è stabilmente destinato ad operare al servizio del predetto deposito.

Il comma 5 conferma che anche l'esercizio in regime di deposito fiscale dei depositi a fini commerciali è subordinato al rilascio della licenza fiscale.

Il comma 6 disciplina 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. Il comma 7 disciplina i casi di sospensione dell'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione.

Il comma 8 prevede i casi di sospensione dell'autorizzazione da parte dell'Autorità giudiziaria.

Essa può essere richiesta dall'Agenzia delle dogane nei confronti del depositario autorizzato per il quale sia stato emesso decreto che dispone il giudizio per reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare.

L'autorizzazione è in ogni caso sospesa dall'Agenzia laddove venga pronunciata nei confronti del depositario autorizzato sentenza di condanna non definitiva, con applicazione della pena della reclusione, per reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare.

Il provvedimento di sospensione ha effetto fino alla emissione della sentenza irrevocabile.

Si fa rilevare, incidentalmente, che l'obbligo di sospensione consegue a una sentenza di condanna ancorché non definitiva, presumibilmente per esigenze cautelari.

Il comma 9 disciplina la revoca dell'autorizzazione all'esercizio in deposito fiscale degli impianti commerciali. Essa opera nel caso di sentenza irrevocabile di condanna o di sentenza definitiva di applicazione della pena su richiesta per i reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare, per i quali sia prevista la pena della reclusione.

Il comma 10 riguarda invece le ipotesi di negazione, sospensione o revoca della licenza all'esercente il deposito fiscale.

In particolare, la licenza è negata, sospesa, e revocata allorché ricorrano rispettivamente le condizioni di cui ai già commentati commi 6, 8 e 9 (con riferimento alle ipotesi di negazione, sospensione e revoca dell'autorizzazione); analogamente, l'istruttoria per il rilascio è sospesa allorché ricorrano le condizioni di cui al comma 7.

Il comma 11 disciplina l'ipotesi in cui i gestori dei depositi sono persone giuridiche e società; in tal caso l'autorizzazione e la licenza sono negate, revocate o sospese, ovvero il procedimento per il rilascio delle stesse è sospeso, allorché le situazioni di cui ai già visti commi da 6 a 10 ricorrano, alle condizioni ivi previste, con riferimento a persone che ne rivestono ruoli apicali (funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, nonché a persone che ne esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo).

Ai sensi del comma 12 dell'articolo 23, spetta all'Agenzia delle dogane e dei monopoli il compito di verificare la permanenza delle condizioni previste per la gestione di impianti commerciali in regime di deposito fiscale ai fini del mantenimento della licenza di esercizio. Nel caso esse non possano ritenersi sussistenti, l'autorizzazione viene sospesa fino a quando non ne sia comprovato il ripristino entro il termine di un anno, alla scadenza del quale viene revocata. Tale specifico comma è stato modificato dall'articolo 5-*quater* del d.l. n. 21 del 21 marzo 2022, conv. con mod. dalla l. 51 del 20 maggio 2022 (c.d. "decreto "Taglia Prezzi") nel senso che si vedrà più oltre.

L'impianto normativo introdotto con la Legge di Bilancio del 2017 si proponeva i seguenti obiettivi:

- (i) contrastare le frodi IVA ed accise nel settore dei prodotti energetici;
- (ii) riordinare i criteri di cui all'art.23 del TUA per il rilascio delle autorizzazioni ad operare quale deposito fiscale;
- (iii) razionalizzare la platea dei depositi fiscali procedendo, in ragione dell'effettività operativa dell'impianto, all'inquadramento nella giusta categoria di appartenenza.

Con queste previsioni il Legislatore intendeva rafforzare, attraverso la previsione di un *corpus* normativo coordinato ed organico, il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale.

1.1. La modifica introdotta al testo unico delle accise (art. 23) dalla legge di bilancio 2017 in relazione alle condizioni per l'apertura del deposito fiscale (limite del 30 per cento) anche con indicazione delle finalità e delle criticità in confronto alla normativa previgente

Per inquadrare correttamente l'art 23, comma 4, nel testo introdotto dalla Legge di Bilancio del 2017, è necessario fare una premessa di ordine generale. Già l'art. 16 della Direttiva Comunitaria 2008/118/CEE del 16 febbraio 2008, richiamato nella circolare 14/D del 2017 stabiliva che: *"L'apertura e l'esercizio di un deposito fiscale da parte di un depositario autorizzato sono subordinati all'autorizzazione delle autorità competenti dello Stato membro in cui è situato il"*



deposito fiscale. Tale autorizzazione è soggetta alle condizioni che le autorità hanno il diritto di stabilire per impedire ogni possibile evasione o abuso”.

In questo contesto, il legislatore nazionale ha tenuto conto delle indicazioni comunitarie nel predisporre le regole per la concessione dell'apertura di un deposito fiscale, nell'ottica di un progetto globale di prevenzione delle evasioni e delle frodi nel settore petrolifero.

Sul punto ASSOCOSTIERI ha da sempre ritenuto che le previsioni di tipo “quantitativo – dimensionale”, come, appunto quella che subordina il mantenimento della licenza del deposito fiscale al limite minimo del 30% di forniture in esenzione o ad accisa agevolata o di trasferimenti di prodotti energetici in regime sospensivo verso Paesi dell'Unione europea ovvero esportazioni verso Paesi extra UE, (lett. a) del comma 4 dell'art. 23) non fossero le uniche adatte a garantire la prevenzione delle evasioni.

Una valutazione dell'affidabilità, in un contesto di lotta alle frodi fiscali, dovrebbe valorizzare anche e soprattutto i requisiti basati su criteri qualitativi che valorizzino la *compliance* di tipo soggettivo (i.e. modelli 231 ben predisposti, certificati AEO, possesso di una storica “fedina tributaria” illibata, ecc...) oltre ai limiti dimensionali e di operatività indicati dal comma 4.

A tale proposito, ed in linea generale, infatti, il ruolo della logistica indipendente, di cui fanno parte gli associati di ASSOCOSTIERI, è sempre stato quello di garantire l'apertura del mercato e favorire, nello stretto rispetto delle regole, la distribuzione dei prodotti energetici a prezzi competitivi su tutto il territorio nazionale. Si ribadisce in questa sede, poi, come già anticipato nella parte introduttiva, che i depositi costieri sono stati anche considerati “infrastrutture energetiche strategiche” dall'articolo 57, comma 1, della legge n. 35 del 2012, a prescindere dai loro requisiti dimensionali.

Occorre, infatti, evidenziare che esiste nel mercato petrolifero una logistica appartenente ad operatori terzi indipendenti che importano ed immettono in consumo prodotti finiti, prevalentemente gasolio, per il mercato dell'extra rete, mentre il mercato rete è rifornito per oltre 4/5 dei volumi dalle compagnie petrolifere. I soggetti terzi, che non dispongono né di impianti di lavorazione né di impianti di logistica, hanno comunque accesso al mercato petrolifero italiano attraverso contratti di ricezione, stoccaggio e movimentazione di proprio prodotto utilizzando le strutture (depositi costieri) di operatori indipendenti titolari di logistica di servizio. Tali ultimi operatori, svolgono attività di ricezione, stoccaggio e movimentazione di prodotti per conto di operatori terzi proprietari del prodotto che intendono immettere in consumo attraverso una propria rete commerciale.

Proprio in questa fase di crisi della raffinazione, con la trasformazione di molti impianti di lavorazione in deposito, ci sembra essenziale che non venga vanificato il ruolo della logistica e, in modo particolare, il ruolo della logistica indipendente al fine di assicurare un mercato altamente libero e concorrenziale, a beneficio del consumatore finale. Un esubero di capacità di stoccaggio

prevalentemente in capo a compagnie petrolifere integrate ridurrebbe in effetti la pluralità di operatori sul mercato e quindi la competizione e la garanzia del libero mercato.

1.2. La valutazione delle eventuali criticità e dei pregi della modifica allo stesso articolo 23, comma 12, del Testo unico accise, inserita dal Senato in sede di conversione del decreto-legge n. 21 del 2022, con l'articolo aggiuntivo 5 quater

La modifica di cui all'art. 23, comma 12 a mente della quale «*In luogo della ... sospensione, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, su istanza del depositario autorizzato, consente allo stesso soggetto di proseguire l'attività in regime di deposito fiscale, per dodici mesi decorrenti dalla data in cui è constatata l'assenza delle condizioni di cui al predetto comma 4, subordinatamente alla sussistenza di un'apposita garanzia prestata dal medesimo depositario. In ciascuno dei dodici mesi tale garanzia deve risultare pari al 100 per cento dell'accisa dovuta sui prodotti energetici estratti dal deposito fiscale nel mese solare precedente... Decorsi i dodici mesi senza che sia comprovato il ripristino delle condizioni di cui al comma 4, l'autorizzazione ad operare in regime di deposito fiscale è revocata ed è rilasciata, su richiesta dell'esercente il deposito, la licenza di cui all'articolo 25*».

Ad una prima lettura, questa modifica appare come un possibile allargamento delle previsioni più restrittive di cui al precedente comma 4, e – allo stesso tempo - rischia di mettere in qualche modo in discussione le finalità di prevenzione delle frodi e degli abusi che il Legislatore del 2017 si proponeva. Con questa modifica, infatti, viene consentito alle imprese cui dovrebbe essere sospesa la licenza di continuare ad operare come depositi fiscali durante l'anno c.d. di osservazione, previo rilascio di garanzia.

Se quindi la sospensione della licenza per mancato possesso dei requisiti di cui al comma 4 voleva essere strumentale alla prevenzione di potenziali evasioni di accisa, con il rilascio della detta garanzia da parte dell'operatore tale esigenza potrebbe essere agevolmente superata. D'altro canto, però, al nuovo comma 12 va riconosciuto il merito di consentire agli operatori onesti, in possesso dei richiamati requisiti soggettivi di affidabilità, di poter continuare ad operare in regime di deposito fiscale, pur in assenza dei requisiti di cui al comma 4, così da consentire loro – attraverso l'esercizio del Deposito fiscale – di tornare in possesso, da un anno all'altro dei requisiti richiesti.

Con riferimento all'impianto normativo delineato dopo la Legge di Bilancio 2017, deve, tuttavia, farsi rilevare come il periodo di sospensione della licenza del deposito fiscale per l'intervallo di un anno, rende difficoltoso riuscire a dimostrare il rispetto delle condizioni stabilite dal comma 4 dell'art. 23 al termine di questo periodo finestra.

Si ritiene che la giustificazione del comma 12 risieda, semmai, su un piano di stretta operatività dei depositi sottosoglia, residuando, viceversa, dei margini di dubbio sui suoi profili sistematici e di coerenza interna rispetto alle finalità antifrode.

Le riflessioni appena svolte, però offrono lo spunto per porre la questione sotto una diversa prospettiva. La criticità sul nuovo comma 12 è forse imputabile alla non completa adeguatezza dei

criteri adottati dal Legislatore a monte per valutare la continuità operativa dei depositi fiscali sottosoglia. Come si è già anticipato, infatti, è evidente che il possesso dei criteri di operatività di cui al comma 4 (e vieppiù la loro perdita) non possa essere utilmente considerato come adeguatamente selettivo dell'“onestà” degli operatori.

Sarebbe, pertanto forse più utile, come già anticipato al paragrafo che precede, dibattere sull'adeguatezza o meno del comma 4 e dei criteri ivi contenuti alle finalità anti-frode piuttosto che valutare la correttezza delle norme procedurali che ne garantiscono il rispetto.

Paradossalmente, infatti, il limite minimo all'operatività imposto dal Legislatore per cui se c'è una riduzione del movimentato l'Agenzia revoca la licenza concessa ai sensi dell'art. 23, comma 12 del T.U.A. potrebbe comportare che gli operatori che lavorano con clienti “illegali” (e che continueranno a lavorare anche grazie all'operatività del nuovo comma 12) riusciranno a realizzare volumi maggiori a scapito di quegli operatori costretti a ridurre le movimentazioni di prodotto attraverso i propri depositi. Il deposito che movimentava poco, infatti, froda anche poco.

Sarebbe quindi forse opportuno valutare di rimodulare i criteri di continuità operativa nel senso sopra proposto da ASSOCOSTIERI.

1.3. La valutazione dell'istituto della sospensione quale atto amministrativo in relazione al mancato possesso dei requisiti previsti, versus eventuale revoca

La razionalizzazione dei depositi fiscali di prodotti energetici nazionali disposta dalla Legge n. 232/2016 ha determinato l'adozione di provvedimenti di sospensione e di revoca, sia dell'autorizzazione che della licenza, al ricorrere di determinate condizioni. Il procedimento amministrativo della sospensione, cui si perviene a seguito di apposita istruttoria dell'ADM, concedendo un termine dilatorio di un anno mette, quanto meno in astratto, il deposito in condizione di poter recuperare i requisiti di “operatività” richiesti dal comma 4 cit.

Tale soluzione va vista come senz'altro preferibile rispetto alla immediata revoca della licenza, anche alla luce di quanto sostenuto poc'anzi circa la non perfetta adeguatezza dei requisiti di continuità operativa richiesti dal Legislatore.

Sotto un profilo meramente operativo, infatti, essa consente all'esercente il deposito, almeno in linea di principio, di provare a ripristinare, nella finestra temporale annuale tra la sospensione e la successiva revoca, i requisiti persi.

Nella sostanza, però, si è già detto di come sia estremamente difficile, se non impossibile recuperare i requisiti persi durante il periodo della sospensione.

2. Valutazione dell'adeguatezza della garanzia prevista dall'articolo 5-quater ai fini della validità dell'autorizzazione all'esercizio del deposito fiscale e definizione delle tipologie della stessa garanzia.

Come già anticipato, con il nuovo testo del comma, 12 il deposito non in possesso dei requisiti può continuare ad operare per ripristinare concretamente nel periodo di osservazione i requisiti perduti. È evidente che questa prospettiva è sicuramente vantaggiosa per i piccoli operatori che non sono costretti a subire interruzioni o rallentamenti nella loro operatività, pur non essendo più nel possesso di tutti i requisiti richiesti. Tale opzione richiede, però al deposito il rilascio di una garanzia commisurata all'accisa versata nel mese precedente; gioverà rispettosamente far rilevare che ad avviso di chi scrive la richiesta di un tale impegno potrebbe non apparire molto in linea con la *ratio* della norma antifrode.

Non si dimentichi infatti che il deposito deve già rilasciare una garanzia iniziale per il pagamento dell'accisa ai sensi dell'art. 5 TUA che deve garantire l'Amministrazione sia per eventuali ammanchi dei prodotti in giacenza, sia per la mancata corresponsione dell'accisa sui prodotti immessi in consumo.

L'integrazione di tale cauzione, a seguito di un aumento delle immissioni in consumo o per inasprimento della tassazione, è regolata dall'art. 64, comma 1, del TUA.

Trascurando, poi, l'ulteriore garanzia dovuta ai sensi dell'art. 6, comma 4, del TUA per la circolazione in regime sospensivo dei prodotti sottoposti ad accisa, le ragioni dell'Erario, pertanto, sembrerebbero essere adeguatamente garantite già da queste previsioni. In questo contesto prevedere un'altra garanzia, ugualmente commisurata all'accisa, per consentire la prosecuzione dell'esercizio del Deposito che non possieda più i requisiti di cui al comma 4, non ha nulla a che vedere con la necessità di assicurarsi il pagamento dell'imposta, né vieppiù con esigenze antifrode rispetto alle quali sfugge addirittura lo stesso nesso logico-operativo. Resta, pertanto, non chiara alla luce di quanto sopra la *ratio* di una previsione siffatta. Nell'ottica di uno dei macro-obiettivi proposti dal Legislatore del 2017, ovvero la razionalizzazione della platea dei Depositi fiscali, il rilascio di questa ulteriore garanzia potrebbe essere – forse impropriamente - riguardato come una *fee* da corrispondere per acquisire la possibilità di operare per altri 12 mesi pur in assenza dei requisiti di cui al comma 4.

In altre parole, il criterio meramente economico garantirebbe la sopravvivenza a quei soli Depositi fiscali solidi sotto il profilo finanziario. Cosa che – non necessariamente – ha a che vedere con la loro onestà, ma che risponde a quella logica quantitativa già rinvenuta nella Legge di Bilancio del 2017. Ancora una volta sembrerebbe essere andata perduta l'occasione di valorizzare correttamente l'onestà dell'operatore di piccole dimensioni, appiattendolo la valutazione della stessa sulle sue disponibilità economiche.

3. Funzione e ruolo dei depositi fiscali nel mercato di riferimento

La logistica energetica rappresenta, come noto, quel complesso di attività volte ad assicurare l'approvvigionamento di energia al nostro Paese attraverso il trasporto, lo stoccaggio e la distribuzione per i vari usi finali dei prodotti petroliferi, del gas, dei biocarburanti e degli altri prodotti energetici.

Nella catena della logistica energetica un ruolo fondamentale è rivestito dalla distribuzione primaria che consente ad un Paese altamente tributario di energia dall'estero come il nostro, di stoccare i prodotti energetici nei depositi fiscali, in genere costieri, e nelle altre infrastrutture strategiche da cui sono, poi, prelevati ed avviati alla distribuzione secondaria.

I servizi di logistica energetica includono, infatti, l'insieme delle infrastrutture necessarie alla ricezione, stoccaggio ed al successivo trasferimento alla fase di distribuzione dei prodotti energetici e, pertanto, la materia riveste un innegabile ruolo strategico ai fini dell'approvvigionamento del mercato nazionale.

I soggetti terzi che non dispongono né di impianti di lavorazione né di impianti di logistica, hanno comunque accesso al mercato petrolifero italiano attraverso contratti di ricezione, stoccaggio e movimentazione di proprio prodotto utilizzando le strutture (depositi fiscali costieri) di operatori indipendenti titolari di logistica di servizio.

4. Analisi comparata della disciplina fiscale e di controllo dei depositi fiscali negli altri paesi con ordinamento e mercato equiparabile

Il settore della logistica energetica rappresenta una componente chiave dell'economia europea. Tutte le economie europee hanno settori di stoccaggio ben sviluppati che supportano le attività industriali. La Commissione europea ha illustrato la strategia di politica fiscale dell'UE nella comunicazione dal titolo «La politica fiscale dell'Unione europea — Priorità per gli anni a venire».

Viene evidenziato come il potere di introdurre imposte nonché di rimuoverle o adeguarle resta nelle mani degli Stati membri. A condizione che rispetti le norme dell'UE, ciascuno Stato membro è libero di scegliere il regime fiscale che ritiene più appropriato. In tale quadro, le priorità fondamentali della politica fiscale dell'Unione sono l'eliminazione degli ostacoli fiscali all'attività economica transfrontaliera, la lotta contro la concorrenza fiscale dannosa e l'evasione fiscale e la promozione di una maggiore cooperazione tra le amministrazioni fiscali nel garantire i controlli e la lotta alle frodi.

5. Procedura autorizzativa: oneri del contribuente e competenze amministrative

Come anticipato in premessa, la rappresentanza di ASSOCOSTIERI si riferisce, nell'ambito degli oli minerali, alla distribuzione primaria, rappresentando i depositi fiscali costieri di prodotti energetici, qualificati infrastrutture strategiche ai sensi degli artt. 57 e 57-bis della legge 35/2012, indispensabili per lo stoccaggio e distribuzione dei prodotti petroliferi e, nel settore del GNL, alle infrastrutture ed insediamenti strategici ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. 257/2016.

Nel novero delle Infrastrutture energetiche strategiche di cui all'art. 57, comma 1, del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 rientrano, tra l'altro, i depositi costieri di oli minerali come definiti dall'articolo 52 del Codice della navigazione ed i depositi di stoccaggio di oli minerali, ad esclusione del G.P.L., di capacità autorizzata non inferiore a metri cubi 10.000.

Per tali infrastrutture, la norma prevede che *“Fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e le normative in materia ambientale, per le infrastrutture e insediamenti strategici sono rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico (ora Ministero della Transizione Ecologica), di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili) agli impianti industriali strategici e relative infrastrutture, disciplinati dall'articolo 52 del Codice della Navigazione, d'intesa con le Regioni interessate”* (art. 57, comma 2, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5)

L'autorizzazione di cui al comma 2 è rilasciata a seguito di un procedimento unico svolto entro il termine di centottanta giorni, nel rispetto dei principi di semplificazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 ed è previsto che il procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale sia coordinato con i tempi sopra indicati (art. 57, comma 3, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5).

Per quanto riguarda, invece, il rilascio dell'autorizzazione ai depositi fiscali di prodotti energetici per gli impianti sotto soglia, l'apertura del deposito fiscale è subordinata al rilascio di autorizzazione da parte dell'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli (ADM).

Iter autorizzativo per la gestione in regime di deposito fiscale dei cosiddetti depositi sotto soglia (depositi commerciali di GPL di capacità inferiore a 400 metri cubi e di depositi commerciali di altri prodotti energetici di capacità inferiore a 10.000 metri cubi) prevede il seguente iter autorizzativo:

- la richiesta va presentata in bollo e deve contenere tutte le informazioni utili a provare il possesso dei requisiti soggettivi (nel quinquennio antecedente: non aver subito condanne per reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare; non essere stato sottoposto a procedure concorsuali; non aver commesso illeciti amministrativi in materia di accisa, IVA e tributi doganali) e oggettivi (inerenti all'impianto).
- la richiesta va corredata dalla planimetria aggiornata del deposito, da relazione tecnica che ne descriva l'assetto impiantistico e la strumentazione installata per la determinazione quantitativa delle merci introdotte ed estratte e la documentazione comprovante le effettive necessità operative e di approvvigionamento dell'impianto.

La risposta di ADM arriva con provvedimento espresso entro 90 giorni.



6. Numero e distribuzione territoriale e volumi di vendita (ripartiti territorialmente) dei depositi fiscali in Italia

Il settore della logistica raggruppa oltre 100 depositi di capacità superiore a 3.000 mc ed oltre 15.000 depositi di capacità inferiore. La logistica non integrata conta, nel nostro Paese, circa 32 depositi costieri con capacità di stoccaggio superiore a 15.000 metri cubi.

I depositi di oli minerali sono maggiormente localizzati a Nord, mentre in termini volumetrici si collocano sul territorio nazionale con eguale capienza al Nord rispetto al Centro (42%) e il restante 16% nel Sud e Isole maggiori.

I due terzi circa del volume complessivo è destinata ai gasoli, il 14% a benzine, il 14% al jet fuel e il residuo 8% agli oli combustibili.

La capienza media approssima i 65 mila mc per i depositi di gasoli, mentre per quelli di jetfuel è di 34 mila, quella dei depositi per benzine è di 20 mila mc e quella dei depositi per oli combustibili di 25 mila mc.

Agli stoccaggi degli oli minerali si affiancano, nella famiglia dei prodotti petroliferi, anche i depositi di GPL, frazione leggera proveniente dalla distillazione del greggio, destinato ad uso riscaldamento e quale carburante per autotrazione. Il 54% della capacità nazionale è in meridione e il 33% nel centro del paese, mentre il nord ha il 13%.

I due depositi maggiori, a Brindisi da 52,1 mila mc e a Livorno da 47,7 mila mc, coprono il 42% della capacità nazionale. Altri 5 depositi hanno capienza singola da 11,9 mila mc a 19,5 mila mc, mentre gli altri hanno capacità da 5,2 mila mc a 9 mila mc.

Le regioni in cui sono maggiori i depositi di GPL sono la Campania e l'Emilia Romagna con 3.

I depositi di GPL sono situati soprattutto sul Tirreno e nelle arre del Centro e Sud-Isole del paese, mentre sono più rari nel settentrione della penisola.

Le vendite dei principali prodotti petroliferi (benzina, gasolio, olio combustibile, GPL, per un totale nazionale di 37 mln tonn. nel 2021) è massimamente concentrata nelle macro aree di Nord Ovest (24% del totale nazionale dei prodotti considerati), Nord Est (23%) e Centro Ovest (19%). In queste tre macro regioni si commercializzano 2/3 di questi prodotti petroliferi. Nelle altre aggregazioni territoriali è il Sud Est ad avere la quota di mercato maggiore (11%), seguito da Sud Ovest e Sicilia col 7% ciascuno, Centro Est (5%) e Sardegna (4%). Circa il 70% di questi prodotti è costituito da gasolio (26 mln tonn.), seguito a distanza da benzina (19%, 7 mln tonn.), GPL (8%, 3 mln tonn.) e olio combustibile (2%, 0,8 mln tonn.).

7. Numero, distribuzione territoriale e volumi di vendita (ripartiti territorialmente) dei depositi fiscali assoggettati al requisito del 30 per cento di vendita a soggetti in esenzione

I depositi sottosoglia ammontano a circa 200. Di questi, il 35% è situato nelle Regioni del Nord Italia (Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marche, Liguria, Valle D'Aosta e Piemonte, Veneto e Friuli Venezia Giulia). Il 38% è situato nelle Regioni del Sud (Campania, Calabria, Puglia, Molise, Basilicata) e in Sicilia mentre il 26% nelle Regioni del Centro (Lazio, Abruzzo, Toscana, Umbria) e in Sardegna.

8. Numero, distribuzione territoriale e volumi di vendita (ripartiti territorialmente) degli altri depositi fiscali

Come anticipato in precedenza, i depositi di oli minerali sono maggiormente localizzati a Nord, mentre in termini volumetrici si collocano sul territorio nazionale con eguale capienza al Nord rispetto al Centro (42%) e il restante 16% nel Sud e Isole maggiori.

I due terzi circa del volume complessivo è destinata ai gasoli, il 14% a benzine, il 14% al jet fuel e il residuo 8% agli oli combustibili. Iper il GPL i 54% della capacità nazionale è in meridione e il 33% nel centro del paese, mentre il nord ha il 13%.

Nel 2021 i consumi del settore petrolifero hanno registrato circa 7 milioni di tonnellate per la benzina, 26 milioni di tonnellate per il gasolio, 3,1 milioni di tonnellate per il GPL e 2,1 milioni di tonnellate per il jet fuel.

9. Accertamenti, ispezioni e controlli compiuti nel decennio 2011-2021, con indicazione dei meccanismi di funzionamento delle eventuali frodi più comuni

L'illegalità nel settore petrolifero è prevalentemente collegata alle frodi finalizzate all'evasione dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise e tipicamente alle frodi nelle importazioni e nelle false esportazioni.

Tale fenomeno comporta, come noto, per gli operatori onesti una concorrenza sleale che abbatta i prezzi al di sotto di quelli praticabili nel rispetto della legalità.

Tra le forme più diffuse di frode si registrano:

- ✓ il contrabbando vero e proprio;
- ✓ il "dirottamento" all'interno del territorio nazionale di merce documentalmente destinata all'estero (e che viaggia quindi in sospensione di accisa);
- ✓ la destinazione di gasolio agevolato ad usi con accisa piena;
- ✓ la sottrazione all'accertamento di prodotto da depositi fiscali e raffinerie sfruttando i cali. In questo caso si verifica il furto sistematico di prodotto energetico, effettuato eludendo i sistemi di controllo aziendali e/o con la connivenza dei gestori dei depositi. Il prodotto viene periodicamente sottratto all'accertamento fiscale in uscita dal deposito badando di non sfiorare



la soglia rappresentata dai notevoli cali legali consentiti (proporzionali ai volumi di vendita). In tal modo gli ammanchi vengono giustificati dal calo naturale e fisiologico delle merci. Maggiore è la movimentazione del prodotto, maggiori saranno i quantitativi “neri” che si possono ricavare. È evidente che per questo tipo di frode non risultano adeguati gli indicatori di cui al comma 4;

- ✓ la frode carosello. Attraverso un sodalizio criminoso (per questo “Carosello”) viene creata una società intestata a un prestanome (cartiera). Questa compra prodotto da un Paese comunitario che viaggia in sospensione di accisa e di Iva (essendo l'imposta neutra per l'acquirente nazionale). Si presenta a un deposito fiscale che presta il servizio di regolarizzazione del prodotto dal punto di vista dell'accisa ed emette il DAS nei confronti dei destinatari. La cartiera vende direttamente il prodotto, o per il tramite di una società interposta definita “filtro”. La cartiera non versa l'Iva incassata e sparisce prima di presentare la dichiarazione all'Agenzia delle Entrate.

10. Gettito complessivo (Iva e accisa) su vendita di prodotti immessi dai depositi fiscali

Nel 2021, l'accisa sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi (oli minerali) si è attestata a 23.823 milioni di euro (+2.565 milioni di euro, pari a +12,1%), l'accisa sull'energia elettrica e addizionali ammonta a 2.499 milioni (-171 milioni, pari a -6,4%), mentre l'accisa sul gas naturale per combustione (gas metano) ha generato entrate per 3.132 milioni di euro (+81 milioni di euro, pari a +2,7%).

Le entrate IVA sono risultate pari a 147.981 milioni di euro (+23.928 milioni di euro, pari a +19,3%): 23.790 milioni di euro derivano dalla componente relativa agli oli minerali (accisa sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi).

ASSOCOSTIERI
Il Direttore Generale
Avv. Dario Soria