

Il settore dei carburanti tra frodi e concorrenza: prospettive e rischi

Di Anna Sciortino e Carlo Stagnaro

Introduzione

Il settore della distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione ha subito, negli ultimi trent'anni, trasformazioni profonde. Alla radice di questi cambiamenti vi sono ragioni istituzionali e tecnologiche. Tra le prime, va ricordato il processo di liberalizzazione, che ha avuto inizio nel 1991 con l'abbandono delle pratiche di fissazione amministrativa dei prezzi da parte del Comitato interministeriale prezzi (Cip). Dal punto di vista tecnologico, invece, il mercato è segnato da una riduzione strutturale dei volumi domandati, dovuti alla maggiore efficienza dei motori e dalla graduale sostituzione dei prodotti petroliferi con altri vettori energetici, quali il metano, il Gpl e l'elettrico. Il settore è stato dunque investito da cambiamenti di vasta portata, che sono stati a loro volta accompagnati (e in alcuni casi prodotti) da interventi normativi. Da ultimo, tali interventi sono culminati, nel gennaio 2023, nell'introduzione dell'obbligo di esposizione di un cartello col prezzo medio regionale di ciascun prodotto.

Tali cambiamenti sono stati accompagnati da una progressiva evoluzione del quadro normativo di riferimento, con il duplice intento di contrastare l'illegalità e promuovere la concorrenza.

Le pratiche illegali possono assumere la forma, tra l'altro, dell'importazione illegale di prodotti (con caratteristiche chimiche non necessariamente compatibili con quanto previsto dalla disciplina tecnica) o dell'adulterazione dei prodotti venduti.¹ Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella periodica Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, individua tre fondamentali tipologie di comportamenti fraudolenti nel settore dei carburanti:²

1 Guardia di Finanza, "Le frodi nel settore carburanti", Audizione del Capo del III Reparto - Operazioni del Comando generale della Guardia di Finanza, di fronte alla X Commissione della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame della risoluzione 7-00258 De Toma, recante Iniziative urgenti in favore del settore della distribuzione dei carburanti, 12 novembre 2019.

2 Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2022", p.68.

Si ringrazia Assopetroli-Assoenergia per il supporto a questo studio

KEY FINDINGS

- Le frodi nel settore dei carburanti sollevano problemi di evasione fiscale e concorrenza sleale;
- Le frodi assumono principalmente tre forme: designer fuel fraud, frodi accisa mediante falsa dichiarazione di denaturazione e frodi Iva;
- Nel confronto internazionale i prezzi al netto delle tasse appaiono in linea con (o inferiori a) la media europea;
- A partire dal 2016 sono stati introdotti adempimenti spesso onerosi che hanno fatto raggiungere un elevato livello di digitalizzazione;
- Questo ha consentito un efficace contrasto ai comportamenti fraudolenti, che sono calati e probabilmente sono sovrastimati;
- In prospettiva, è essenziale vigilare contro le condotte fraudolente, anche nei nuovi ambiti (quali i quantitativi d'obbligo di biocarburanti);
- A tal fine, oltre a proseguire con la digitalizzazione, occorre sfruttare le banche dati esistenti per intensificare e mirare i controlli ed eseguire verifiche adeguate.

Anna Sciortino è policy officer presso l'autorità europea dei mercati finanziari. Scrive a titolo personale.

Carlo Stagnaro è Direttore ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni.

- 1) Designer fuel fraud, consistente nell'introduzione clandestina da altri Stati membri di prodotti energetici non sottoposti a tracciamento elettronico oppure suscettibili di essere miscelati col (o sostituiti al) gasolio per autotrazione;
- 2) Destinazione fraudolenta di prodotti ad accisa agevolata o esente ad usi maggiormente tassati;
- 3) Frodi Iva, consistenti nell'immissione in commercio di rilevanti volumi di carburante a un prezzo inferiore a quello "normale", aggirando i pagamenti sull'Iva.

Questa terza tipologia di frode è quella più rilevante dal punto di vista quantitativo. Tali pratiche – e altre – da un lato, consentono la riduzione dei costi medi del prodotto, a vantaggio delle imprese che se ne rendono protagoniste, dall'altro, implicano il mancato versamento delle accise. Anche in questo caso, oltre al danno all'erario, l'azienda si trova nella condizione di ridurre sostanzialmente il costo medio del carburante, atteso che le accise incidono (in periodi normali) per una quota attorno al 40-50 per cento del prezzo alla pompa (al netto dell'Iva). Numerosi provvedimenti assunti nel passato recente, come discusso più avanti in questo studio, hanno consentito di contrastare in modo efficace queste pratiche, seppure esse siano ancora relativamente diffuse.

La promozione della concorrenza si è tradotta in svariate azioni finalizzate ad aumentare l'informazione a disposizione dei clienti finali, anche attraverso una sempre maggiore trasparenza dei prezzi. Parimenti, la facoltà di aprire nuove stazioni di distribuzione anche presso gli esercizi della grande distribuzione organizzata ha consentito una progressiva riduzione del *markup* praticato dalle imprese di vendita dei carburanti.

Tuttavia, la diffusione di condotte illegali ha finito per interagire in modo negativo col generale quadro di promozione della concorrenza. Le aziende che si sono rese responsabili di violazioni delle norme hanno potuto praticare prezzi inaccessibili ai concorrenti, proprio grazie ai costi evitati legati alla *compliance* con la normativa sulle importazioni e fiscale. Per questa ragione, il contrasto all'illegalità è e deve essere una priorità assoluta sia nell'interesse della collettività, sia per tutelare gli operatori onesti del settore.

Cosa è stato fatto e cosa resta da fare, sotto questo profilo? Questo studio intende affrontare la questione attraverso una visione d'insieme dell'andamento del settore. Il secondo paragrafo, dopo questa introduzione, descriverà la situazione e l'evoluzione della rete di distribuzione, adottando una prospettiva di lungo termine relativa tanto alle dimensioni e articolazioni della rete, quanto alla sua composizione. Per comprendere gli effetti dei cambiamenti citati, verrà anche analizzato l'andamento dei prezzi italiani, anche con riferimento ai prezzi mediamente praticati nel resto d'Europa. Il terzo paragrafo ricostruirà gli interventi che sono stati messi in atto con specifico riferimento al contrasto dell'illegalità. Tali interventi hanno prodotto risultati assai significativi, come verrà illustrato nel quarto paragrafo e come certificato dai soggetti incaricati di vigilare sul settore. Una delle possibili misure della diffusione dell'illegalità è il cosiddetto *tax gap*, ossia la stima del mancato gettito fiscale: il quinto paragrafo entrerà nel merito delle diverse stime. Il sesto e il settimo paragrafo, infine, indagheranno i possibili sviluppi, sia sotto il profilo del contrasto all'illegalità, sia sotto quello della promozione della concorrenza. Il settimo paragrafo riassumerà e concluderà.

La situazione del settore: organizzazione della rete e andamento dei prezzi

La rete italiana per la distribuzione dei carburanti per autotrazione si distingue, rispetto al resto d'Europa, per la sua capillarità: nel nostro paese si contano circa 21.700 stazioni di servizio, con un erogato medio di circa un milione di litri annui, pari a circa un terzo della Francia e della Germania e alla metà della Spagna (Tabella 1).

Tabella 1. Struttura della rete per la distribuzione dei carburanti al 1 gennaio 2021

| | Numero totale di Punti vendita | di cui pp.vv. in autostrada | Erogato medio complessivo | Numero Punti vendita "Ghost" | % di Punti vendita "Ghost" | Numero di PP.VV. negli Ipermercati | % di PP.VV. negli Ipermercati | % di PP.VV. con servizi NON OIL | Numero di Pompe Bianche | Vendite totali di benzina | Vendite totali di gasolio auto | % di gasolio auto venduto su rete | % PP.VV. con colonnine di ricarica elettrica | Numero di PP.VV. con GNL |
|-------------|--------------------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--|--------------------------|
| | | | 000/ mc | | | | | | | 000/mc | 000/mc | | | |
| Austria | 2.733 | 72 | 2.212 | 1044 | 38% | n.a. | | 91% | n.a. | 1.825 | 7.414 | 57% | 2,6% | 2 |
| Belgio | 3.085 | n.a. | 2.104 | 620 | 20% | n.a. | | n.a. | n.a. | 2.200 | 6.699 | 65% | 1,9% | 18 |
| Rep. Ceca | 3.991 | 70 | 1.622 | n.a. | n.a. | 56 | 1% | 85% | 0 | 1.944 | 5.667 | 75% | n.a. | 2 |
| Danimarca | 2.053 | 20 | 1.648 | 1200 | 58% | 700 | 34% | 58% | 34 | 1.683 | 3.085 | 55% | 2,4% | 1 |
| Francia | 11.160 | 438 | 3.135 | 0 | 0% | 5.303 | 48% | n.a. | n.a. | 9.755 | 32.800 | 77% | n.a. | 60 |
| Germania | 14.459 | 359 | 3.534 | 0 | 0% | 560 | 4% | 93% | n.a. | 21.535 | 41.504 | 72% | 1,1% | 103 |
| Grecia | 5.889 | 51 | 710 | 2 | 0% | 19 | 0% | 81% | 500 | 2.465 | 2.863 | 60% | 1,0% | 0 |
| Ungheria | 1.998 | 87 | 2.790 | 30 | 2% | 65 | 3% | 34% | 615 | 1.988 | 4.510 | 80% | 2,1% | 3 |
| Italia | 21.700 | 451 | 1.050 | 3600 | 17% | 200 | 1% | 0 | 5900 | 7.839 | 24.041 | 63% | 0,6% | 81 |
| Paesi Bassi | 4.143 | n.a. | 2.037 | 2247 | 54% | 0 | 0% | n.a. | 600 | 4.938 | 6.915 | 51% | 7-9% | 33 |
| Norvegia | 1.834 | n.a. | 1.854 | 900 | 49% | 0 | 0% | 71% | 170 | 958 | 2.818 | 89% | 14-16% | 4 |
| Polonia | 7.720 | 84 | 2.969 | 130 | 2% | 189 | 2% | 97% | 3657 | 5.995 | 20.551 | 83% | 1,4% | 10 |
| Portogallo | 3.216 | 141 | 1.504 | 0 | 0% | 294 | 9% | 35% | 745 | 1.183 | 4.721 | 78% | 5,3% | 10 |
| Slovacchia | 911 | 36 | 2.541 | n.a. | n.a. | 0 | 0% | 60% | 0 | 705 | 2.227 | 72% | n.a. | 2 |
| Spagna | 11.650 | 1.216 | 1.917 | 583 | 5% | 355 | 3% | 75% | 3671 | 5.711 | 23.332 | 73% | 2,0% | 65 |
| Svizzera | 3.357 | 65 | 1.270 | 1979 | 59% | n.a. | | 40% | 615 | 2.805 | 3.280 | 59% | 1,7% | 3 |
| Regno Unito | 8.384 | 128 | 3.554 | 256 | 3% | 1.505 | 18% | 88% | 710 | 12.360 | 23.364 | 75% | 2,2% | 7 |
| Turchia | 13.108 | n.a. | 1.231 | n.a. | n.a. | n.a. | | n.a. | 0 | 3.132 | 19.735 | 66% | 0,9% | 1 |

Fonte: Unem

Naturalmente, questi due dati vanno messi in stretta relazione: le dimensioni della rete italiana costituiscono sia un valore, sia un disvalore. Un valore, in quanto riducono le distanze da percorrere per fare il pieno e in tal modo migliorano la qualità della vita degli automobilisti e, probabilmente, contribuiscono a una riduzione delle conseguenti emissioni. Un disvalore, perché una rete più ampia comporta maggiori costi fissi da spalmare su volumi decrescenti di vendite. È stato suggerito, per esempio dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la rete fatica ad aggiustarsi ulteriormente anche a causa degli elevati costi di uscita dal mercato,

connessi – tra l'altro – alle complessità nelle operazioni di bonifica.³

L'attuale configurazione della rete è la conseguenza di una lunga e complessa evoluzione, che ha visto, tra l'altro, il numero dei punti vendita pressoché dimezzarsi rispetto al picco di circa 40 mila all'inizio degli anni Settanta, e ridursi considerevolmente anche rispetto ai circa 27 mila alla fine degli anni Novanta. Durante questo lungo periodo, oltre al numero degli impianti ne è mutato anche l'aspetto. In primo luogo, ha trovato diffusione pressoché universale la modalità del *self service*, sia all'intero di stazioni presidiate, sia all'interno di punti cosiddetti *ghost*, in cui l'attività di rifornimento è interamente affidata all'automobilista (oggi sono circa il 17 per cento del totale). Secondariamente, è progressivamente cresciuto il numero di pompe bianche – cioè gestite da soggetti diversi dalle compagnie verticalmente integrate – che oggi rappresentano poco più di un quarto del totale. Infine, è andata diversificandosi la gamma di prodotti venduti all'interno delle stazioni, che non solo erogano carburanti diversi da quelli tradizionali, ma vendono anche prodotti di altro genere.⁴

Mentre la struttura della rete e le preferenze dei consumatori cambiavano, altri due fattori contribuivano all'evoluzione del settore: la fiscalità e la concorrenza. La fiscalità ha visto un continuo incremento del prelievo tributario gravante sul litro di carburante, con poche eccezioni normalmente temporanee (la più rilevante, per durata e profondità, è stata la riduzione di circa 25 centesimi decisa dal Governo Draghi a partire da marzo 2022 e cessata il 1 gennaio 2023 causata dalla crisi energetica scatenata dal conflitto in Ucraina). Le accise sulla benzina (in valore assoluto) sono cresciute da 0,42 euro / litro nel gennaio 1990 a 0,73 euro / litro oggi, mentre sul gasolio si è passati da 0,22 euro / litro a 0,62 euro / litro nello stesso periodo di tempo. Anche l'Iva è cresciuta, nel frattempo, dal 19 al 22 per cento.

Naturalmente, questi dati non vanno presi a valore nominale, ma confrontati con l'andamento dell'inflazione. Occorre inoltre tenere conto del livello del prezzo industriale dei prodotti, che risente anche (ma non esclusivamente) delle quotazioni del greggio e del cambio euro / dollaro. La Figura 1 mostra che, in termini reali, i prezzi della benzina hanno continuato nel tempo a oscillare all'interno di una banda relativamente ristretta, mentre il gasolio ha conosciuto una significativa crescita dei prezzi al netto dell'inflazione, anche a causa della citata impennata delle accise.⁵

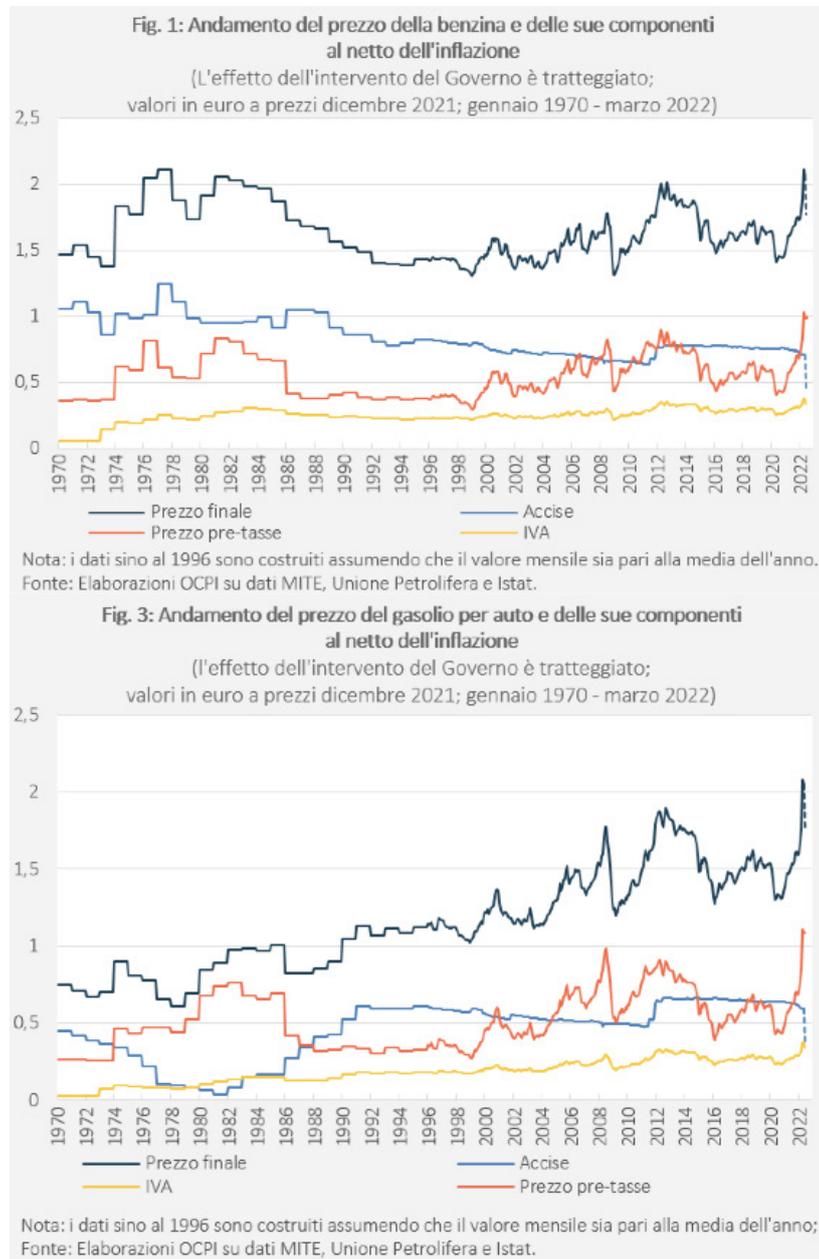
A dispetto di queste variazioni, il carico tributario sui carburanti oggi vigente in Italia è tra i più alti a livello europeo: siamo il paese con la tassazione sulla benzina più elevata tra i 27 membri dell'Unione europea, e il secondo per quanto riguarda il gasolio (dopo i Paesi Bassi).

3 Autorità garante della concorrenza e del mercato, Audizione di fronte alla X Commissione della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame della risoluzione 7-00258 De Toma, recante Iniziative urgenti in favore del settore della distribuzione dei carburanti, 13 novembre 2019.

4 Carlo Stagnaro, "La stagione delle liberalizzazioni: successo o occasione mancata?", *Muoversi*, 2021, 2: 13-15.

5 Edoardo Bella, "Il prezzo dei carburanti in Italia nell'ultimo mezzo secolo", Osservatorio sui conti pubblici – Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 25 marzo 2022.

Figura 1. Andamento dei prezzi della benzina e del gasolio e delle rispettive componenti al netto dell'inflazione (gennaio 1970-marzo 2022)

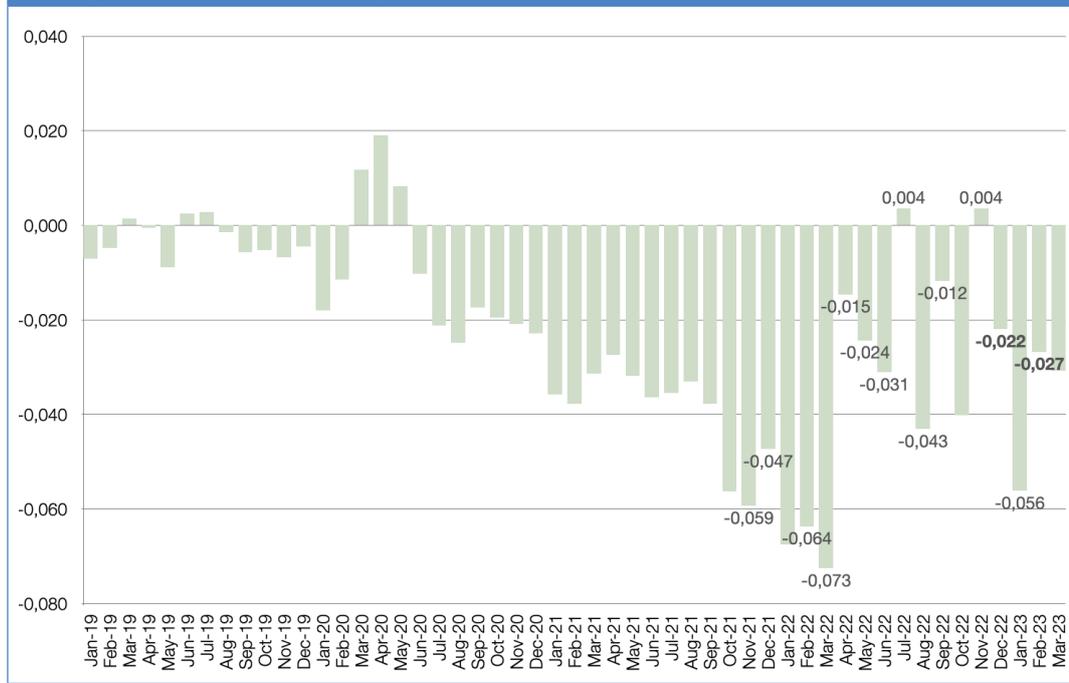


Fonte: Osservatorio sui Conti pubblici – Università Cattolica di Milano.

Cosa ha implicato, tutto questo, per i consumatori italiani? Da un lato, come abbiamo visto, il combinato tra una pressione fiscale relativamente elevata e gli incrementi dei prezzi della materia prima hanno determinato, specie negli ultimi mesi, un rincaro dei prodotti. Dall'altro, le riforme e le innovazioni all'interno della rete hanno contribuito a un contenimento della "rendita" dei venditori. Tale dato è confermato dall'andamento dello stacco tra i prezzi italiani e la media europea (al netto delle tasse). Uno stacco relativamente elevato suggerirebbe l'esistenza di un potenziale problema di natura concorrenziale. Lo stacco è andato riducendosi nel tempo, collocandosi ormai in regione negativa da diversi mesi. In altre parole,

al netto delle tasse, gli italiani spendono per i carburanti alcuni centesimi in meno (circa cinque) rispetto agli altri europei (Figura 2).

Figura 2. Andamento dello stacco tra i prezzi italiani e la media europea ponderato per benzina e diesel (gennaio 2019-marzo 2023)



Fonte: Unem

Per riassumere, la condizione attuale del settore si presenta apparentemente sana, almeno dal punto di vista concorrenziale. Infatti, gli italiani pagano prezzi (al netto delle imposte) in linea o inferiori alla media Ue. Il gap rispetto ad altri paesi è interamente spiegato dalla componente fiscale, tra le più elevate in Europa. Inoltre, nonostante molte difficoltà, la rete distributiva ha conosciuto profonde trasformazioni in questi anni, legate tanto al progresso tecnologico e alle mutate preferenze dei consumatori, quanto alle novità normative che hanno progressivamente rimosso i controlli sui prezzi e consentito un maggiore dinamismo nelle aperture e chiusure degli impianti, con l'ingresso massiccio di nuovi operatori.

Quale ruolo gioca, in questo contesto, l'illegalità? Va da sé che una presenza massiccia di prodotti importati illegalmente o adulterati potrebbe spiegare, almeno in parte, la dinamica dei prezzi, determinandone un abbassamento a opera di soggetti criminali che evitano di versare quanto dovuto all'erario (oltre a mettere potenzialmente a rischio la sicurezza degli automobilisti attraverso la vendita di prodotti non sicuri). La consapevolezza di tali rischi, congiuntamente al riscontro operativo di diffusi fenomeni di frode Iva registrati su tutto il territorio nazionale da parte dell'Amministrazione finanziaria, ha indotto il Legislatore ad assumere, nel corso del tempo, svariate iniziative di contrasto all'illegalità.

Nel prossimo paragrafo ricostruiremo questi interventi, in modo da poterne successivamente discutere l'efficacia e arrivare, quindi, a un *assessment* della situazione attuale.

Gli interventi che sono stati messi in atto

A partire dal 2016 il settore della distribuzione dei carburanti è stato al centro di una profonda riforma in campo tributario, finalizzata a porre freno ai diffusi fenomeni evasivi in ambito di accise e Iva, che ha creato un solido impianto antifrode.

Il Decreto Legge Fiscale 193/2016 (L. 225/2016) rafforzò il sistema di verifiche e controlli, descrivendo il procedimento di constatazione delle violazioni e prevedendo specifiche disposizioni per i casi di violazioni per le quali sussiste obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria. Contestualmente il legislatore allineò infine il procedimento ai principi espressi dallo "Statuto dei diritti del contribuente" (L. 212/2000) in tema di garanzia del contraddittorio.

La Legge di Bilancio 2017 (L. 232/2016) assicurò controlli più incisivi sulla circolazione, introducendo l'obbligo di dotare le autobotti e le bettoline per il trasporto di prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo di un sistema di tracciamento della posizione e di misurazione delle quantità scaricate.

Rafforzò la tracciabilità dei prodotti sottoposti ad accisa introducendo requisiti più stringenti per la gestione dei depositi fiscali, quali l'obbligo di detenzione e di contabilizzazione separata dei prodotti petroliferi ricevuti in regime sospensivo e quelli ad imposta assoluta.

Ridisegnò in senso restrittivo i requisiti necessari per il conseguimento o per il mantenimento delle autorizzazioni necessarie per la gestione in regime di deposito fiscale, prevedendo ad esempio la sospensione o la revoca delle autorizzazioni in caso di condanna per reati di natura tributaria, finanziaria e fallimentare .

Potenziò inoltre le facoltà di controllo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per il controllo della produzione, della trasformazione, del trasferimento e dell'impiego dei prodotti energetici negli impianti. Si introdusse infatti la possibilità di poter prescrivere l'installazione di strumenti e apparecchiature per la misura e il campionamento delle materie prime, dei prodotti semilavorati e finiti e di adottare sistemi di verifica e di controllo con l'impiego di tecniche telematiche ed informatiche.

La Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017) introdusse il duplice obbligo di emissione di fatture elettroniche utilizzando il Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle entrate, e allo stesso tempo la trasmissione telematica dei dati relativi ai corrispettivi relativi alle cessioni di benzina o di gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori. Grazie a questo intervento, si assicurò l'identificazione di tutta la filiera commerciale di benzina o gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori.

Il legislatore introdusse inoltre un nuovo sistema applicativo dell'Iva che prevede che l'immissione in consumo da un deposito fiscale o l'estrazione dal deposito di un destinatario registrato sia subordinata al pagamento mediante modello F24 senza possibilità di compensazione qualunque sia la fonte di acquisto (nazionale, intra-UE o extra-UE), prevedendo solo alcune limitate deroghe.

Allo stesso tempo, si introdusse inoltre una nuova, preventiva autorizzazione per i soggetti che intendessero avvalersi di un deposito fiscale o del deposito di un destinatario registrato per lo stoccaggio di prodotti energetici, al fine di garantire l'identificazione di tutti gli operatori tenuti al pagamento dell'imposta.

Un ulteriore, decisivo passo verso la digitalizzazione della filiera distributiva e il rafforzamento del sistema di controllo si ebbe con il Decreto Fiscale 124/2019 (L. 157/2019).

Tra le misure più significative va evidenziata l'introduzione dell'obbligo di emissione esclusivamente in via telematica del DAS, ovvero il Documento di Accompagnamento Semplificato, usato a corredo della merce in spedizione per la circolazione di prodotti energetici che hanno assolto l'accisa. Tale documento informatizzato, insieme al processo di dematerializzazione del registro di carico e scarico in uso ai soggetti che movimentano prodotti energetici ad accisa assolta, ha contribuito a rafforzare significativamente la tracciabilità dei prodotti petroliferi lungo l'intera filiera distributiva, utile sia per potenziare gli strumenti messi a disposizione degli organi di controllo per intercettare preventivamente situazioni fraudolente, sia per ridurre i margini di manovra per chi intendesse commettere frodi.⁶ Il DAS elettronico, avvalendosi del sistema telematico dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, elimina di fatto la necessità di ricorrere alle copie cartacee dei documenti di accompagnamento ricevuti e emessi dagli operatori, permettendone ad esempio il controllo sistematico durante le attività delle autorità preposte.⁷

A seguito del riscontro di un netto aumento di flussi di oli lubrificanti immessi a consumo nel mercato nazionale come gasolio o benzina in evasione di imposta da paesi dell'Est Europa⁸, lo stesso Decreto Fiscale stabilì inoltre un nuovo complesso di norme per la circolazione degli oli lubrificanti sul territorio nazionale per rafforzare il controllo. La disposizione prevedette un obbligo di tracciabilità dei oli lubrificanti introdotti da altri paesi dell'Unione Europea o in transito verso altri paesi, tramite la scorta di un Codice amministrativo emesso dal sistema informatizzato dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, laddove la circolazione sprovvista di Codice o la trasmissione di informazioni non veritiere all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli costituisce tentativo di evasione.

Infine il sistema informativo INFOIL gestito dall'Agenzia delle Dogane, che consente di effettuare controlli sulla liquidazione dell'imposta in tempo reale, divenne obbligatorio per tutti i depositi fiscali di prodotti energetici sottoposti ad accisa con sistema di stoccaggio non inferiore a 3.000 metri cubi, al fine di consentire il monitoraggio dei flussi in entrata ed in uscita di prodotti energetici e l'effettiva operatività dei depositi.

Con la Legge di Bilancio 2021 (L. 178/2020), venne introdotto l'obbligo per il gestore del deposito fiscale, utilizzato anche come deposito IVA, di trasmettere in modalità telematica all'Agenzia delle Entrate la comunicazione dell'avvenuta prestazione di garanzia, necessaria per evitare il pagamento anticipato dell'IVA. Si andò così a restringere il campo di applicazione delle deroghe previste dalla già citata Legge di bilancio 2018, a causa dei frequenti abusi riscontrati in questo ambito⁹.

Si introdusse inoltre, in caso di variazione della titolarità o del trasferimento della

⁶ Comando generale della guardia di finanza, Audizione del capo del III reparto, ibidem.

⁷ Comando generale della guardia di finanza, Audizione del capo del III reparto, ibidem.

⁸ Comando generale della guardia di finanza, Audizione del capo del III reparto, ibidem.

⁹ Comando generale della guardia di finanza, Audizione del capo del III reparto, ibidem.

gestione, l'obbligo di preventiva comunicazione e rilascio di Nulla Osta da parte all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, volta a verificare l'affidabilità economica e i requisiti soggettivi prescritti dal Testo Unico sulle Accise (Decreto legislativo 26/10/1995, n. 504).

Furono inoltre introdotti nuovi meccanismi basati su specifiche analisi di rischio da parte dell'amministrazione finanziaria, volti a ridurre le frodi derivanti dall'uso di plafond Iva fittizi con l'applicazione di un meccanismo di blocco automatico delle cosiddette "lettere d'intento" per le cessioni e le importazioni di carburanti di tipo gasolio e benzina destinati all'autotrazione, con eccezione per le cessioni del cosiddetto gasolio commerciale da depositi commerciali. Le lettere d'intento consentivano agli esportatori abituali di effettuare operazioni di acquisto senza l'applicazione dell'IVA, entro un determinato plafond. La misura prevedette che il blocco fosse disposto nei confronti degli esportatori abituali che, dopo i controlli sull'analisi del rischio e le successive verifiche sostanziali, risultassero emittenti di lettere d'intento false.

Infine vale la pena di ricordare anche il D.L. 21/2022 cd. Taglia Prezzi (L.51/2022) e il recente provvedimento attuativo pubblicato dal MEF il 17 Maggio 2023. Tali interventi, contrariamente a quelli precedentemente descritti, non hanno rafforzato i meccanismi anti frode, ma hanno creato piuttosto un'eccezione all'interno del sistema normativo, prevedendo e che il deposito sottosoglia carente di requisiti operativi possa continuare a operare, per 12 mesi, in regime di deposito fiscale a fronte della prestazione mensile di una garanzia pari al 100% dell'accisa dovuta per il mese precedente e del versamento dell'IVA al momento dell'immissione in consumo dei carburanti. Le associazioni di categoria, a commento del DL, sostennero che questo intervento avrebbe determinato un vulnus nell'impianto antifrode costituito a tutela delle accise e dell'IVA e sottolinearono come la stessa Ragioneria di Stato, nella relazione tecnica riferita alla suddetta norma, aveva ravvisato "profili di asistematicità ed irrazionalità", esprimendo la propria contrarietà all'intervento.

I risultati ottenuti finora

Le riforme che abbiamo descritto hanno, ovviamente, avuto un impatto sia sulle condotte degli operatori, sia sugli esiti del mercato. In primo luogo, hanno ovviamente contribuito a una progressiva razionalizzazione della rete – sebbene meno radicale che in altri paesi – con la diversificazione dei prodotti venduti nelle stazioni e una convergenza dei prezzi italiani (al netto delle tasse) verso quelli europei. Questa pressione sui margini può avere, indirettamente, contribuito a spingere taluni operatori verso pratiche illegali. È dunque importante capire se e come è andata evolvendo la diffusione di pratiche illegali.

Sfortunatamente, l'economia illegale è per definizione non osservabile. Questo ha consentito, nel tempo, la diffusione di stime spesso assai eterogenee, che hanno contribuito a inasprire il dibattito pubblico e far mancare una prospettiva condivisa sull'estensione del fenomeno. Le maggiori sigle sindacali del settore hanno parlato, anche recentemente, di volumi immensi di prodotti sottratti ai circuiti regolari, addirittura dell'ordine di un terzo del totale, con un mancato gettito per l'erario stimato in 13 miliardi di euro.¹⁰ Tali stime tuttavia non trovano riscontro nell'evi-

10 <https://www.figisc.it/blog/2023/01/12/dichiarato-lo-stato-di-agitazione-su-tutta-la-rete->

denza.¹¹

È però vero che il fenomeno è considerato ancora rilevante, come documentano le periodiche relazioni sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in allegato al Documento di economia e finanza. Gli esiti di tale esercizio, che viene svolto sistematicamente dal 2012, sono illustrati nella Tabella 2.

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Benzina | Base imponibile teorica [mln litri] | 11.364 | 10.757 | 10.462 | 10.380 | 10.184 | 10.033 | 9.790 | 9.991 | 7.963 |
| | Base imponibile effettiva [mln litri] | 11.169 | 10.601 | 10.237 | 10.169 | 9.898 | 9.563 | 9.647 | 9.706 | 7.666 |
| | Differenza [mln litri] | 195 | 156 | 225 | 211 | 285 | 470 | 143 | 285 | 298 |
| | Gettito teorico [mln euro] | 8.155 | 7.835 | 7.642 | 7.561 | 7.418 | 7.308 | 7.131 | 7.277 | 5.800 |
| | Gettito effettivo [mln euro] | 8.015 | 7.722 | 7.477 | 7.407 | 7.210 | 6.965 | 7.027 | 7.070 | 5.584 |
| | Tax gap [mln euro] | 140 | 114 | 165 | 154 | 208 | 343 | 104 | 208 | 217 |
| | Tax gap [%] | 1,7% | 1,5% | 2,2% | 2,0% | 2,8% | 4,7% | 1,5% | 2,9% | 3,7% |
| Gasolio | Base imponibile teorica [mln litri] | 19.649 | 19.300 | 19.406 | 20.027 | 20.445 | 20.922 | 21.042 | 21.424 | 17.403 |
| | Base imponibile effettiva [mln litri] | 18.356 | 17.590 | 17.563 | 17.960 | 18.173 | 18.112 | 18.784 | 18.659 | 14.966 |
| | Differenza [mln litri] | 1.293 | 1.709 | 1.843 | 2.067 | 2.272 | 2.810 | 2.257 | 2.765 | 2.438 |
| | Gettito teorico [mln euro] | 11.111 | 11.073 | 11.190 | 11.511 | 11.839 | 12.095 | 12.149 | 12.391 | 10.021 |
| | Gettito effettivo [mln euro] | 10.327 | 10.018 | 10.048 | 10.235 | 10.436 | 10.361 | 10.755 | 10.684 | 8.516 |
| | Tax gap [mln euro] | 784 | 1.055 | 1.142 | 1.276 | 1.403 | 1.735 | 1.394 | 1.707 | 1.505 |
| | Tax gap [%] | 7,1% | 9,5% | 6,9% | 7,5% | 8,4% | 10,7% | 7,8% | 9,7% | 10,9% |

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

La stima appare, per certi versi, sorprendente. Nell'esaminarla si trascurerà il dato relativo al 2020, in quanto esso riflette il drastico calo dei consumi dovuto alle restrizioni pandemiche e rischia di falsare il confronto. In primo luogo, è evidente che il fenomeno dell'illegalità riguarda quasi esclusivamente il gasolio: facendo riferimento al 2019 (ultimo anno pre-Covid per il quale sono disponibili le elaborazioni), per ogni euro di accisa teoricamente non assolto sulla benzina, sarebbero ben 8,2 gli euro evasi in relazione al gasolio. Secondariamente, la volatilità nel dato è abbastanza impressionante: a fronte di un *tax gap* medio di 1,3 miliardi di euro annui nel periodo 2012-2019 per il gasolio (180 milioni per la benzina), si oscilla da un minimo di poco meno di 800 milioni nel 2012 a un massimo di 1,7 miliardi nel 2019. In terzo luogo, l'andamento del *tax gap* stimato sembra avere

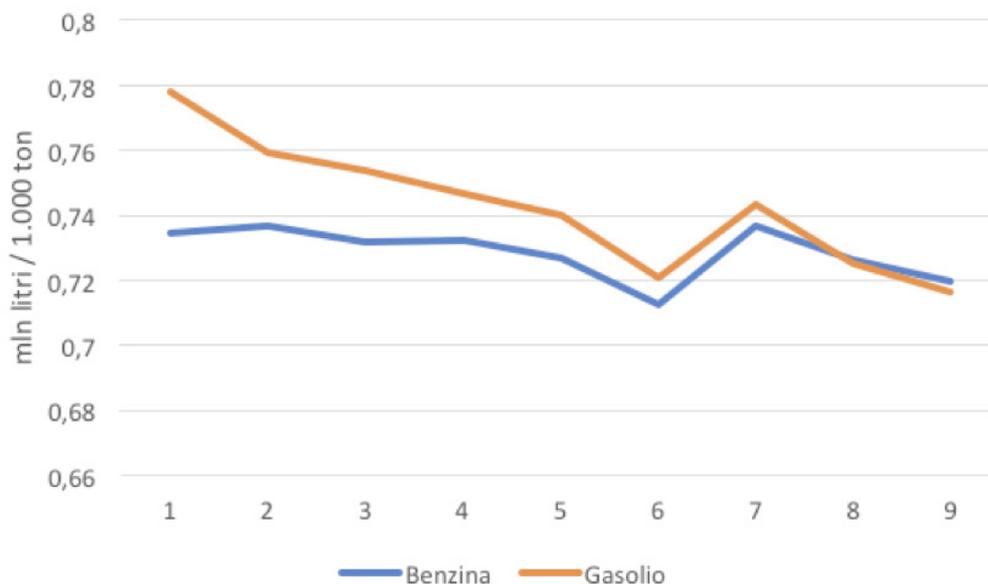
[e-lo-sciopero/](https://www.e-lo-sciopero/)

11 Lorenzo Borgia, "È vero che un terzo della benzina venduta in Italia sfugge alle tasse?", *Sky Tg 24*, 26 gennaio 2023, <https://tg24.sky.it/economia/2023/01/26/evasione-benzina>

poche relazioni sia con l'andamento generale dell'economia, sia con le misure via via introdotte ai fini del contrasto dell'illegalità. Quarto, i volumi coinvolti sono oggettivamente assai significativi: in media, nel periodo 2012-2019 sarebbero stati erogati dalle pompe (e quindi ricevuti dai distributori) circa 250 milioni di litri di benzina e 2.100 milioni di litri di gasolio in nero, per un totale di circa 2.350 milioni di litri di prodotto. Ciò corrisponde all'erogato complessivo di oltre duemila stazioni di rifornimento, ovvero al carico di quasi sessantamila autocisterne.¹² È credibile che una quantità così gigantesca di ettolitri di gasolio e benzina possano circolare impunemente per la Penisola, sotto il naso delle forze dell'ordine e della magistratura, senza che nessuno si avveda di nulla?

Per quanto il fenomeno dell'illegalità possa essere diffuso, appare davvero complicato pensare che, in media, un litro di gasolio su dieci sia di origine illegale. Il Mef illustra così la metodologia di stima: "i dati relativi alla benzina e al gasolio per autotrazione erogato dagli impianti di distribuzione stradale di carburanti sono stati elaborati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e derivano dall'inserimento manuale nel sistema informativo AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise) dei quantitativi indicati nei Prospetti di chiusura che i gestori dei distributori sono obbligati a compilare al momento della chiusura annuale o dell'esaurimento del registro di carico e scarico".¹³

Figura 3. Rapporto sistemico tra quantitativi immessi in commercio (migliaia di tonnellate a 15°C) ed erogati (milioni di litri a temperatura ambiente) di benzina e gasolio (2012-2020)



Fonte: elaborazione su dati Mef / Adm.

Un primo elemento di perplessità, notato dallo stesso Mef, riguarda le modalità di quantificazione di due grandezze teoricamente omogenee, cioè i quantitativi immessi in consumo (rilevati dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy per il

¹² Ipotizzando una capacità media di circa 40 mila litri di prodotto.

¹³ Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2022", p.39.

tramite del Questionario sul Petrolio compilato da tutti gli operatori del settore. Viceversa, la base imponibile teorica è stimata sulla base dei dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e relativi ai prospetti di chiusura dei gestori degli impianti. Come osserva lo stesso Mef, "poiché le due grandezze sono misurate con unità di misura differenti (l'immesso in consumo in tonnellate a 15°C e l'erogato in litri a temperatura ambiente), l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, per evidenziare macro fenomeni di evasione, fa riferimento non già alla differenza tra i due macro-aggregati quanto piuttosto all'andamento nel tempo del loro rapporto (rapporto sistemico)". Utilizzando questa metrica – che non consente di estrapolare una stima sull'entità dell'evasione ma fornisce un'indicazione chiara delle sue variazioni – emerge una storia ben diversa da quella che sembra trasparire dalla Tabella 2: infatti i quantitativi di prodotto per i quali l'accisa non viene assolta, anziché prima crescere e poi oscillare nel range 2-4% per la benzina e 7-10% per il gasolio, punta verso una cospicua riduzione nel tempo.

Ulteriori dettagli sono forniti nell'edizione 2018 del medesimo rapporto. Il gettito teorico – da cui deriva la quantificazione del *tax gap* – è stimato moltiplicando i volumi apparentemente illegali (che, come abbiamo visto, sono probabilmente sovrastimati) per l'entità dell'accisa ordinaria.¹⁴ Tuttavia, una certa porzione dei volumi di gasolio viene venduta a soggetti che hanno diritto, in varie forme, a riduzioni dell'accisa. La stima del *tax gap* tiene conto solo di una parte – per quanto preponderante – delle agevolazioni: "Ai fini della stima del *policy gap* si è fatto riferimento esclusivamente alla riduzione di accisa sul gasolio impiegato come carburante per l'autotrasporto merci ed altre categorie di trasporto regolare di passeggeri, che, sulla base del Rapporto annuale sulle spese fiscali allegato allo Stato di previsione dell'Entrata della Legge di Bilancio 2018, ha un peso pari al 94 per cento delle agevolazioni fiscali concesse sui carburanti a uso autotrazione".¹⁵ Di conseguenza, seppure in misura contenuta, il *tax gap* è dichiaratamente sovrastimato. Ma una seconda precisazione è ancora più importante: sebbene i quantitativi di gasolio per i quali è stata riconosciuta l'agevolazione siano certi (tali dati sono in possesso dell'Adm), non è noto quanta parte siano erogati attraverso la distribuzione in rete – a cui si riferisce la stima del *tax gap* – e quanti invece siano erogati *extra rete*. Scrive pertanto il Mef: "al fine di calcolare il relativo *policy gap* con riferimento ai soli carburanti venduti in rete (mediante erogazione da parte di distributori stradali), si è ipotizzato che gli autotrasportatori effettuino rifornimenti in rete o extra rete nella stessa proporzione del totale delle immissioni in consumo (rete pari al 65 per cento circa per il gasolio)".¹⁶ Se i volumi acquistati dagli autotrasportatori in rete fossero superiori, allora il gettito teorico dell'accisa dovrebbe essere proporzionalmente ridotto, atteso che l'aliquota agevolata è fissata a 403,22 euro / 1.000 litri (circa 200 euro, cioè un terzo, inferiore a quella ordinaria).

Ne segue che, con ogni probabilità, il Mef nella Relazione sull'economia non osservata compie tre errori assai significativi: i) sovrastima i volumi di carburanti per i quali l'accisa non è assolta; ii) confonde un *trend* chiaramente decrescente con un

14 728,4 euro / 1.000 litri per la benzina e 617,4 euro / 1.000 litri per il gasolio.

15 Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2022", p.74.

16 *Ibidem*.

andamento oscillante; iii) sovrastima l'entità del gettito teorico e, dunque, del *tax gap* anche a parità di volumi.

Mentre per quanto riguarda il *tax gap* sulle accise esistono delle stime – per quanto solo parzialmente affidabili – non è chiaro a quanto possa ammontare il mancato gettito legato all'evasione Iva, che pure è verosimilmente più consistente. La Relazione sull'economia non osservata fornisce infatti una stima del *tax gap* Iva senza scomporlo per le principali categorie merceologiche. L'evasione Iva appare in netto calo – in riferimento alla sola Iva non dichiarata (e dunque al netto dell'imposta dichiarata e non versata) siamo passati da circa 25,5 miliardi di euro nel 2015 a 18,6 miliardi di euro nel 2019 (15,5 miliardi di euro nel 2020, col consueto *caveat* sugli effetti delle restrizioni pandemiche). Questa riduzione così pronunciata viene attribuita, dal Mef, ai provvedimenti adottati in questi anni in chiave anti-evasione, quali la fatturazione elettronica e lo *split payment*. Questa dinamica, oltre a essere incoraggiante di per sé, sembra confermare le considerazioni svolte sopra in riferimento all'andamento del *tax gap* accise.

Si può dunque fare qualche considerazione. Le truffe Iva sono legate, da un lato, all'evasione sulle accise: il mancato versamento (parziale o totale) dell'accisa comporta infatti un corrispondente calo del gettito Iva. Assumendo che i volumi oggetto di truffe siano effettivamente corrispondenti a quanto stimato dal Mef nella Relazione sull'economia non osservata, cioè nell'ordine di 2-2,5 miliardi di litri annui, e imputando un valore forfettario di un euro a litro, il mancato gettito Iva è stimabile in circa 0,5 miliardi di euro. A questi si aggiungono le ulteriori somme legate a truffe di altro tipo, per esempio tramite frodi carosello, false dichiarazioni di intenti o false esportazioni. Su queste tipologie di frodi non esistono – a nostra conoscenza – stime affidabili. Tuttavia, si può realisticamente osservare che con ogni probabilità anch'esse, come le frodi sulle accise, sono in via di remissione, proprio per effetto delle misure citate di contrasto all'illegalità. In particolare, le limitazioni alle lettere di intenti hanno frenato quello che per lungo tempo è stato il principale veicolo utilizzato dalle "cartiere". Per una stima grossolana, si può assumere che l'incidenza dell'evasione Iva legata ai carburanti sul totale dell'evasione Iva sia analoga all'incidenza del gettito Iva legato ai carburanti (circa 13 miliardi di euro nel 2019, di cui si può stimare circa 8-9 miliardi di euro imputabili alla distribuzione in rete) rispetto al gettito Iva complessivo (circa 137 miliardi di euro). Conseguentemente, il *tax gap* può essere stimato (probabilmente per eccesso) in circa 1-1,5 miliardi di euro. Il dato, come specificato, si riferisce al 2019 in quanto il 2020 ha registrato un netto calo dei consumi di carburanti a causa dei *lockdown*, mentre le stime sul *tax gap* Iva per gli anni successivi non sono ancora disponibili.

A ogni modo diventa ancora più cruciale – anche con l'apporto delle informazioni contenute nelle banche dati esistenti e, per il loro tramite, con una sempre più precisa focalizzazione dei controlli – non solo pervenire a una stima più precisa dell'evasione legata alle accise, ma anche quantificare la dimensione e l'evoluzione dell'evasione Iva.

Possibili sviluppi futuri

Le norme elaborate negli ultimi anni hanno messo a disposizione delle autorità finanziarie una mole di dati significativi, sia dal punto di vista qualitativo che dal punto di vista quantitativo.

La strada della digitalizzazione ha iniziato a mostrare le sue potenzialità già nel rafforzamento dei controlli e nell'individuazione preventiva di situazione a rischio frode. Questo è per esempio il caso già menzionato del DAS elettronico, che consente di effettuare riscontri in tempo reale nell'ambito dell'attività di controllo anche su strada sui dati presenti sulla piattaforma informatica.¹⁷

Un altro esempio è il sistema E.M.C.S. (*excise movement and control system*), un sistema informatizzato comunitario per il controllo dei movimenti dei prodotti in sospensione di accisa tra di stati membri dell'Unione europea, che permette il controllo in tempo reale e previene facili falsificazioni dei documenti cartacei.

In questo quadro, anche l'obbligo della fatturazione elettronica svolge un ruolo importante, rafforzando l'attività di contrasto nei confronti delle frodi dell'Iva e dei fenomeni di cosiddetta evasione da riscossione, in quanto permette un intervento tempestivo dell'amministrazione finanziaria, senza dover attendere la presentazione della relativa dichiarazione.

Sulla base del riscontro degli addetti ai lavori, i dati raccolti dai sistemi informatizzati risultano già in larga parte accessibili dalle varie autorità competenti, in primis l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e la Guardia di Finanza. Tuttavia, sforzi ulteriori potrebbero essere portati avanti su due fronti principali: la cooperazione tra le autorità finanziarie dell'Unione europea e il rafforzamento della digitalizzazione a livello nazionale.

Tra i meccanismi di frode più diffusi in Italia infatti ci sono le frodi all'Iva intraunionale, che vengono realizzate tramite l'interposizione di un soggetto tra il venditore e l'acquirente reale di un determinato prodotto al solo fine di evadere il tributo, sfruttando la non imponibilità delle operazioni intraeuropee.¹⁸ Inoltre, le frodi sono spesso collegate a operazioni transfrontaliere all'interno del mercato unico, oppure coinvolgono operatori stabiliti in Stati membri diversi da quello in cui è dovuta l'Iva, causando un impatto negativo sul funzionamento del mercato unico e provocando gravi perdite al bilancio dell'UE.¹⁹

In assenza di un'autorità europea che detenga un controllo davvero uniforme e armonizzato o che coordini in maniera efficace gli sforzi delle autorità nazionali, la cooperazione tra le varie autorità europee risulta imprescindibile ai fini di combattere le evasioni di frode intra-EU. Alcuni passi in avanti in questo senso sono già stati compiuti negli anni passati, con la creazione a livello europeo di un meccanismo di scambio di informazioni tra i sistemi elettronici nazionali e di un network di regolatori nazionali, detto Eurofisc. Tuttavia, questa cooperazione risulta inadeguata alle sfide esistenti.

Affinchè i dati a disposizione di altre amministrazioni fiscali siano scambiati in modo efficiente e consentano controlli incrociati, è necessario disporre di un sistema centrale in cui le informazioni sull'IVA siano condivise e di meccanismi di reportistica armonizzati attraverso l'intera Unione, possibilmente in stretta collaborazione con paesi terzi. La Commissione europea ha avanzato una proposta in tale senso nel dicembre 2022, nell'ambito dell'iniziativa "l'IVA nell'era digitale", che richiede

17 Comando generale della guardia di finanza, Audizione del capo del III reparto, *ibidem*

18 Comando generale della guardia di finanza, Audizione del capo del III reparto, , *ibidem*

19 [IMMC.COM%282022%29703%20final.ITA.xhtml.1_IT_ACT_part1_v2.docx](https://www.immc.com%282022%29703%20final.ITA.xhtml.1_IT_ACT_part1_v2.docx) (europa.eu)

l'approvazione all'unanimità del Consiglio. La rapidità di adozione della proposta e della sua implementazione saranno aspetti chiave per l'evoluzione delle frodi su Iva intercomunitaria nei prossimi anni.

L'altro fronte su cui dovrebbero concentrarsi gli sforzi per combattere l'evasione di Iva e accise è invece, a livello nazionale, il rafforzamento della digitalizzazione e il tracciamento in tempo reale della filiera dei carburanti. In effetti in alcuni ambiti rimane ancora prevalente l'uso di supporti cartacei ed è quindi possibile (anzi, probabile) la presenza di fenomeni evasivi. Per contrastarli, sarebbe importante sfruttare il più possibile le opportunità offerte dalla digitalizzazione. Questo offrirebbe anche l'opportunità di affiancare il contrasto all'illegalità a iniziative di semplificazione. Per esempio, andrebbe considerato l'effettivo superamento dell'obbligo di accompagnamento al trasporto della copia cartacea e l'accesso da parte degli operatori di controllo al sistema centrale per la verifica documentale aggiornata (post dirottamenti e reintroduzioni per esempio). Ciò consentirebbe, al tempo stesso, di eliminare un onere per gli operatori e di rendere i controlli su strada più attendibili e certi.

Inoltre, sarebbe importante che le autorità di vigilanza riducessero al minimo la latenza temporale dei controlli, sfruttando a pieno le potenzialità derivanti dalla digitalizzazione della filiera e dalle banche dati esistenti. Ad esempio la convenzione tra il Mase, l'Agenzia delle dogane e il Gse per lo scambio delle informazioni sui quantitativi immessi in consumo (decreto ministeriale del 16 marzo 2023) prevede che le verifiche siano eseguite annualmente con riferimento all'anno precedente. Questo determina uno sfasamento temporale significativo. Un utilizzo più intenso delle banche dati esistenti (ad esempio con scadenze infra-annuali) consentirebbe, se non proprio una verifica in tempo reale, quanto meno una conoscibilità maggiore, rendendo per esempio possibile anticipare le dinamiche sulle immissioni di biocarburanti e evidenziare le eventuali difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi.

Sempre con riferimento ai biocarburanti, l'obbligo di conseguire i quantitativi fissati dalla normativa è posto in capo ai singoli distributori, ai quali è affidato lo sforzo di raggiungere il target del 16 per cento entro il 2030 (rispetto all'attuale 10 per cento). Dati i maggiori costi della componente bio, è evidente che vi è un forte rischio che operatori fraudolenti possano approfittare delle falle nell'attuale sistema dei controlli per ottenere un vantaggio competitivo indebito. Ai quantitativi destinati alla miscelazione si aggiungono volumi crescenti di biocarburanti da immettere in purezza nella rete (da 300 mila tonnellate annue complessive nel 2023 a un milione nel 2030). Pur tenendo conto del fatto della previsione di doppio conteggio per promuovere alcune tipologie di biocarburanti innovativi, si tratta evidentemente di quantitativi assai elevati, i quali possono indurre in tentazione soggetti fraudolenti e generare, al pari delle altre frodi sopra descritte, tanto fenomeni evasivi (e quindi un danno all'erario) quanto condotte anti-concorrenziali (e quindi un danno al benessere collettivo, oltre che ovviamente agli operatori onesti). Pertanto, è essenziale sfruttare il potenziale già a disposizione dell'Amministrazione in termini di patrimonio informativo: i dati forniti dagli operatori (ad esempio, tramite l'applicativo informatico BIOCAR) dovrebbero già – data la loro granularità – poter assicurare una vigilanza tempestiva ed efficace da parte delle autorità competenti.

I prezzi carburanti: l'illegalità e la collusione

Il contrasto all'illegalità è uno strumento essenziale a garantire che la concorrenza si svolga in modo equo. Sotto questo profilo, il quadro normativo appare infatti sostanzialmente equilibrato, come suggerisce indirettamente il fatto che lo stesso Garante della concorrenza non sollevi particolari criticità nelle sue segnalazioni.²⁰ Permangono, nella prospettiva della dinamica concorrenziale, talune questioni legate alle modalità di ingresso di nuovi operatori (ad esempio l'assenza di obbligo di nulla osta in caso di "change of control" a fronte dei requisiti introdotti dalla Legge di Bilancio 2021 in caso di variazione della titolarità o di trasferimento della gestione) e ai vincoli impliciti che possono derivare dall'obbligo di dotare i nuovi impianti di pompe per l'erogazione di carburanti eco-compatibili (quali metano, Gpl, idrogeno ed elettrico). Tuttavia tali obblighi derivano in buona parte dalla spinta europea in materia di decarbonizzazione e vanno pertanto valutati sotto diversi profili, un compito che esula da questo studio.²¹

Gli interventi più recenti, infatti, hanno investito condotte difficilmente foriere di effetti anti-concorrenziali. Per quanto riguarda le misure di carattere normativo, la principale novità è rappresentata dall'obbligo di esposizione del prezzo medio regionale, definito sulla base delle elaborazioni del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.²² Tale previsione è stata duramente criticata, tra gli altri, dal Garante della concorrenza, in quanto la concorrenza tra i venditori ha una dimensione prevalentemente locale (sia dal punto di vista della mobilità del consumatore, sia da quello della struttura dei costi). Pertanto, il prezzo medio regionale è ben poco rappresentativo delle condizioni reali all'interno delle quali si esplica la competizione. In tale contesto, "la doppia cartellonistica prevista, al di là dei possibili oneri aggiuntivi per gli esercenti, potrebbe perfino indurre in confusione alcuni consumatori". Non solo: "la diffusione presso gli esercenti di un prezzo medio regionale - a prescindere dalla rappresentatività di tale dato - rischia di ridurre la variabilità di prezzo in quanto potrebbe essere utilizzata dalle imprese per convergere automaticamente su un "prezzo focale" - verosimilmente assestatosi a un livello sufficientemente capiente - che ci si attende possa venire automaticamente seguito da tutti i distributori concorrenti, in quanto potrebbe fornire un parametro chiaro da seguire per evitare una "guerra di sconti" che andrebbe a beneficio ai consumatori".²³

Al tempo stesso, proprio il Garante ha a più riprese avviato indagini conoscitive

20 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021", AS1730, 19 marzo 2021.

21 Ci permettiamo di rimandare a Giacomo Da Ros e Carlo Stagnaro, "Modeste proposte contro l'inflazione. Misure a costo zero (o quasi) su energia, trasporto pubblico, stili di vita e farmacie", IBL, *Special Report*, 12 dicembre 2022.

22 Decreto-legge 14 gennaio 2023, n.5, art.1, c.3.

23 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, "Audizione del Pres. Rustichelli nell'ambito dell'esame del D.l. n. 5/2023 'Disposizioni urgenti in materia di trasparenza dei prezzi dei carburanti e di rafforzamento dei poteri di controllo del Garante per la sorveglianza dei prezzi, nonché di sostegno per la fruizione del trasporto pubblico' (C. 771 Governo)" di fronte alla X Commissione - Attività produttive della Camera dei Deputati, 27 gennaio 2023.

sulla situazione del settore, acquisendo informazioni sull'andamento dei prezzi nel tempo e sul territorio. Al momento, non sono note ulteriori iniziative, il che lascia intendere che non siano state riscontrate irregolarità (come, peraltro, era lecito presumere alla luce dei dati disponibili).²⁴

Le possibili irregolarità, sotto il profilo concorrenziale, possono ricadere in linea di principio all'interno di uno (o più) dei seguenti ambiti:

- Collusione tra gli operatori del mercato all'ingrosso o al dettaglio;
- Irregolarità e truffe di altro tipo (per esempio relative all'esposizione dei prezzi dei carburanti alla pompa);
- Abuso di posizione dominante.

Per ciascuna di queste fattispecie sono previsti controlli e sanzioni (queste ultime recentemente inasprite). Ma, ciò che è importante sottolineare in questa sede, si tratta – con la parziale eccezione di condotte collusive tra le maggiori imprese, delle quali tuttavia al momento non risulta evidenza specifica – di abusi imputabili al singolo esercente o al massimo a un numero limitato di esercenti all'interno di specifici contesti locali. Se si presume che vi siano irregolarità generalizzate, la logica conseguenza consiste nell'intensificazione delle verifiche, sulla base peraltro di informazioni (relative ai prezzi e alle loro modalità di esposizione) che sono già nella disponibilità dei soggetti istituzionali preposti (Ministero, Antitrust, Guardia di Finanza, Agenzia delle dogane, Agenzia delle entrate) o che possono essere acquisite con sforzi limitati.

Sotto il profilo concorrenziale, in altre parole, la minaccia principale non sembra derivare dall'insufficiente pressione verso il basso dei prezzi, ma semmai dal rischio che le condotte illegali – sebbene appaiano meno allarmanti che in passato e comunque in calo – possano determinare un pregiudizio alla competizione. In questa prospettiva, paradossalmente, dovrebbero essere meritevoli di approfondimento non solo gli episodi in cui vengono praticati prezzi eccezionalmente alti,²⁵ ma quelli nei quali sono offerti prezzi eccezionalmente bassi, i quali possono essere spiegati dal mancato assolvimento delle accise su una percentuale del prodotto venduto o dall'adulterazione dello stesso.

Conclusioni

La situazione del settore della distribuzione dei carburanti in rete appare insomma segnata da tendenze di lungo termine, sulle quali si sono sovrapposti nel tempo numerosi interventi normativi. Questi, da diversi anni, si sono concentrati su due aspetti principali: il contrasto dell'illegalità (prevalentemente attraverso la digitalizzazione delle comunicazioni in tutti gli stadi della filiera) e la promozione della concorrenza.

²⁴ Simona Benedettini e Carlo Stagnaro, "Su le accise, giù la benzina: sui carburanti i conti tornano", *Il Foglio*, 11 gennaio 2023.

²⁵ Si vedano per esempio le polemiche scatenate intorno ad alcuni isolati impianti autostradali nei quali, all'inizio del 2023, sono stati riscontrati prezzi per il gasolio servito attorno ai 2,5 euro / litro. Per esempio: https://www.repubblica.it/economia/2023/01/07/news/benzina_e_diesel_impennata_dei_prezzi_per_il_gasolio_anche_25_euro_al_lito_sullautostrada_da_roma_a_milano-382471264/

Nelle prime settimane del 2023, complice il repentino ritorno delle accise al livello ordinario dopo un lungo periodo di riduzione dovuta all'emergenza energetica, si è scatenata una vasta polemica sui prezzi effettivamente praticati dai distributori e sul proliferare di condotte illegali. Le evidenze disponibili suggeriscono che entrambe le preoccupazioni sono, se non infondate, grandemente esagerate. Per quanto riguarda l'illegalità, le riforme degli ultimi anni hanno dato un fondamentale contributo a metterla sotto controllo, introducendo un alto tasso di digitalizzazione nella filiera distributiva e aumentandone quindi significativamente il presidio da parte delle autorità competenti. Inoltre, l'entità del fenomeno è probabilmente sovrastimata: sulla base dei *caveat* espressi dallo stesso Ministero dell'Economia, si può rilevare a) una tendenza verso la riduzione dell'entità del fenomeno, b) una probabile sovrastima dei volumi di prodotto per i quali l'accisa non è assolta, c) una probabile sovrastima del gettito evaso anche in termini unitari. Sarebbe, d'altro canto, inverosimile assumere che ogni anno si spostino per la penisola migliaia di autocisterne colme di prodotti "fantasma" letteralmente sotto il naso delle autorità. Al *tax gap* relativo alle accise va aggiunto l'effetto dell'evasione Iva, probabilmente di maggiori dimensioni (in quanto esercitata anche attraverso altre condotte) ma anch'essa, verosimilmente, in via di riduzione, principalmente grazie ai numerosi interventi di questi anni, con particolare riferimento alle limitazioni alle lettere di intenti. Sotto tale profilo, sarebbe utile non solo una più intensa collaborazione e condivisione dell'accesso alle banche dati, ma anche una più precisa valutazione della consistenza e dell'evoluzione del mancato gettito legato alle specifiche tipologie di truffe.

Per quanto riguarda la concorrenza, sebbene vi siano alcuni elementi critici legati agli elevati costi di entrata (per effetto degli obblighi di carburanti eco-compatibili) e di uscita (a causa delle complesse operazioni di bonifica), non vi sono particolari evidenze di disfunzioni strutturali nello svolgersi della concorrenza. Anzi, se esse persistono, possono riguardare paradossalmente non già l'esercizio di potere di mercato al fine di alzare i prezzi, ma la distorsione dei meccanismi competitivi connessa alla residua presenza di volumi di prodotto irregolari, che consentono ad alcuni operatori di praticare prezzi ingiustificatamente bassi.

Nell'ambito di questa ricerca, non abbiamo riscontrato nessun problema evidente a livello nazionale che giustifichi ulteriori, estese modifiche della disciplina a livello nazionale, ma solo contesti locali particolari e possibili estensioni della normativa esistente ad altre fasi di processo e prodotti. Le modifiche sarebbero tanto meno utili quando potrebbero implicare ulteriori costi a carico degli operatori del settore, i quali si trovano a fronteggiare un trend di lungo periodo segnato dal declino dei volumi venduti e dalla stagnazione (nella migliore delle ipotesi) dei margini. Di conseguenza, è cruciale che – invece di scaricare ulteriori oneri sulle spalle degli operatori – siano le istituzioni a fare un utilizzo più estensivo ed efficace dei dati già a disposizione, anche al fine di effettuare verifiche più frequenti o mirate e individuare tempestivamente gli operatori con caratteristiche anomale. Rispetto al quadro attualmente vigente, vanno considerati alcuni sviluppi che potrebbero contribuire a rendere più efficaci e capillari le azioni di contrasto, senza generare ulteriori e onerosi adempimenti a carico degli operatori. Oltre a proseguire sulla via della digitalizzazione, per esempio, è necessario intensificare la vigilanza sulla corretta contabilizzazione e immissione in commercio dei biocarburanti e preve-

dere adeguati controlli sull'ingresso di nuovi operatori, anche in caso di *change of control*.

Quello della distribuzione in rete di carburanti per autotrazione è un settore che deve fare i conti con un cambiamento profondo del proprio modello di *business* e che verosimilmente sarà segnato da ulteriori dinamiche di consolidamento, a cui appare sproporzionato chiedere sforzi aggiuntivi rispetto a quelli già sostenuti.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.