

XVIII legislatura

A.S. 542:

"Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2018, n. 79, recante proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante"

Luglio 2018

n. 24



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2018). Nota di lettura, «A.S. 542: "Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2018, n. 79, recante proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante"». NL24, luglio 2018, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (<i>Misure urgenti in materia di distribuzione carburanti</i>).....	1
Articolo 2 (<i>Disposizioni finanziarie e finali</i>).....	5

PREMESSA

Con il D.L in commento (A.S. 542 - D.L. 28 giugno 2018, n. 79, in G.U. 28 giugno 2018, n. 148) è stato prorogato dal 1° luglio 2018 al 1° gennaio 2019 il termine a decorrere dal quale è obbligatoria l'emissione della fattura elettronica per le cessioni di carburante per autotrazione presso gli impianti stradali di distribuzione.

Il differimento è stato adottato “ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di disporre una proroga per consentire la piena operatività della fatturazione elettronica per le cessioni di carburanti per autotrazione rese da impianti stradali di distribuzione”.

La proroga non riguarda invece le prestazioni rese da soggetti subappaltatori e subcontraenti della filiera delle imprese nel quadro di un contratto di appalto di lavori, servizi o forniture stipulato con un'amministrazione pubblica ed effettuate a partire dal 1° luglio 2018, per le quali a decorrere da tale data resta confermato il nuovo obbligo di fatturazione elettronica.

Il provvedimento è munito di relazione tecnica, debitamente verificata dal MEF.

Articolo 1

(Misure urgenti in materia di distribuzione carburanti)

Con la lettera a) del comma 1 dell'articolo in esame¹ si differisce al 1 gennaio 2019 per i soli soggetti passivi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) che si riforniscono di carburante presso gli impianti stradali di distribuzione (cfr. comma 920)² l'efficacia della norma (comma 917) che anticipava al 1 luglio 2018, tra altre misure, gli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di benzina o gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori.

Con la lettera b) del comma 1 dell'articolo in esame³, si rinvia al 1 gennaio 2019 sia l'applicazione della disposizione di cui al comma 920 sia di quelle contenute ai commi 921⁴ e 926⁵ della L205/2017,

¹ Con la quale si modifica la lettera a) del comma 917 dell'articolo 1 della Legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio per il 2018).

² Il comma 920 prevede che gli acquisti di carburante per autotrazione effettuati presso gli impianti stradali di distribuzione da parte di soggetti passivi IVA devono essere documentati con la fattura elettronica. Quindi, con la novella operata al comma 917, il differimento non coinvolge gli altri soggetti della filiera di produzione e distribuzione (compagnie petrolifere, grossisti, intermediari, etc.) per i quali scatta l'obbligo della fatturazione elettronica dal 1 luglio 2018.

³ Con il quale si modifica il comma 927 dell'art. 1 della citata Legge n. 205 del 2017.

⁴ Relativo alle cessioni di carburanti e lubrificanti nei confronti di clienti che acquistano al di fuori dell'esercizio di impresa, arte e professione; per tali operazioni il non assoggettamento all'obbligo della certificazione dei corrispettivi slitta dal 1 luglio 2018 al 1 gennaio 2019.

⁵ Il comma reca alcune abrogazioni di disposizioni in materia di documentazione relativa agli acquisti di carburanti per autotrazione; in particolare si fa slittare al 1 gennaio 2019 l'abrogazione: degli obblighi di documentazione sostitutiva della fattura relativa agli acquisti di carburante introdotta dall'articolo 2 della L31/1977 in applicazione della quale il DM 7 giugno 1977 ha istituito la c.d. scheda carburante; del regolamento di cui al DPR 444/1997, recante norme per la semplificazione delle annotazioni da apporre sulla documentazione relativa agli acquisti di carburanti per autotrazione; dell'obbligo di emettere fattura, dietro richiesta degli autotrasportatori, in luogo della scheda carburante (l'art. 12 del DL 457/1997); del decreto del direttore del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze 24/06/1999 recante gli adempimenti relativi agli acquisti di oli da gas effettuati presso gli impianti di distribuzione di carburanti dagli autotrasportatori, emanato ai sensi del citato articolo 12 del DL 457/1997.

mentre rimane confermata a partire dal 1 luglio 2018 l'efficacia delle norme di cui ai commi da 922 a 925⁶ della citata legge di bilancio.

Il differimento a partire dal 1 gennaio 2019 degli obblighi di fatturazione per i soggetti passivi IVA che acquistano carburante per autotrazione presso impianti stradali di distribuzione si rende necessario - così come si legge in relazione illustrativa - per tener conto "*delle difficoltà tecniche e operative manifestate dagli operatori*". Alla luce della modifica il rinvio non interessa gli obblighi previsti per gli acquisti di carburanti effettuati dai consumatori persone fisiche non titolari di partita IVA⁷, così come rimane invariato l'obbligo del pagamento mediante mezzi tracciabili⁸ - al fine di veder garantito il diritto alla detraibilità IVA e deducibilità ai fini delle imposte dirette dell'acquisto dei carburanti da parte dei titolari di partita IVA - e la facoltà di utilizzo della scheda carburanti. Si ricorda inoltre che il settore era stato oggetto di altri interventi normativi in sede di legge di bilancio per il 2018 al fine di prevenire e contrastare l'evasione fiscale e le frodi IVA.

La RT riprende le stime presentate nella relazione tecnica originaria annessa alla citata legge di bilancio per il 2018. In particolare ricorda che il recupero - per effetto dell'introduzione della fatturazione elettronica a partire dal 1 luglio 2018 - dell'evasione IVA da omessa dichiarazione era fatto pari a complessivi 81,2 mln di euro di cui 33,8 mln di euro per il settore dei carburanti⁹; mentre il recupero derivante dal contrasto alle frodi IVA nel settore degli oli minerali era fatto pari a 121 mln di euro. Rammenta che il recupero di gettito è stato stimato in funzione della disponibilità dei flussi informativi tracciabili in tempo reale delle fatture emesse e ricevute che permette una maggiore tempestività ed efficacia dei controlli da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Con riferimento alla stima delle novelle in esame considera che il mancato recupero di gettito riconducibile all'evasione IVA da omessa dichiarazione sia pari a 22,1 mln di euro¹⁰. Ai fini della stima considera che l'incidenza del gettito relativo agli acquisti di carburante per autotrazione effettuati presso gli impianti stradali di distribuzione rappresenti circa il 75% del totale; inoltre applica una percentuale dell'87,2% riferibile al rinvio dell'obbligatorietà della fatturazione elettronica calcolata tenendo conto della diversa propensione all'evasione da parte degli impianti di proprietà delle aziende petrolifere, dei distributori convenzionati con le aziende petrolifere e degli altri

⁶ Che si riferiscono alle modalità di pagamento con mezzi tracciabili ed al riconoscimento del credito d'imposta agli esercenti gli impianti di distribuzione di carburante.

⁷ Nei cui confronti rimane l'obbligo, per i distributori, della memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi. Si sottolinea tuttavia che con provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 28 maggio 2018, in fase di prima applicazione, l'obbligo dal 1° luglio 2018 è stato circoscritto alle cessioni effettuate da soggetti che gestiscono impianti di distribuzione stradale "*ad elevata automazione, in cui il rifornimento avviene unicamente in modalità self service prepagato muniti di sistemi automatizzati di telerilevazione dei dati di impianto, di terminali per il pagamento tramite accettatore di banconote e moneta elettronica (bancomat, carte di credito, prepagate, etc.) e di sistemi informatici per la gestione in remoto dei dati di carico e di scarico delle quantità di carburante*".

⁸ Pertanto l'acquisto di carburanti e lubrificanti è effettuato con tutti mezzi di pagamento diversi dal denaro contante quali: bonifico bancario o postale, assegni, addebito diretto in conto corrente, carte di credito, bancomat e carte prepagate.

⁹ La restante parte di 47,4 mln di euro è imputabile all'applicazione della fattura elettronica alle transazioni del settore degli appalti pubblici.

¹⁰ Cioè: (33,8 mln di euro*75%*87,2%) = 22,1 mln di euro.

distributori stradali (pompe bianche e distributori indipendenti¹¹). Per quanto attiene invece il mancato recupero di gettito riconducibile all'evasione IVA da contrasto alle frodi, derivante dalla proroga dell'entrata in vigore della fatturazione elettronica, stima un minor gettito di 34,8 mln di euro¹². Il dato è quantificato considerando che le frodi presso impianti stradali di distribuzione siano pari al 33% del totale delle frodi dell'intero settore; inoltre si applica, analogamente a quanto fatto per la stima del recupero dell'evasione IVA da omessa dichiarazione, la percentuale media di mancato recupero di gettito dell'87,2%.

Nel complesso la perdita di gettito dovuta al rinvio dell'entrata in vigore degli obblighi sulla fatturazione elettronica è pari a 56,9 mln di euro¹³.

Riepiloga gli effetti finanziari della proroga nella tabella seguente:

	2018	2019	2020	2021	2022
IVA da omessa dichiarazione – stima miglioramento della <i>tax compliance</i> e tempestività informazioni	-22,1	0,0	0,0	0,0	0,0
IVA da contrasto alle frodi	-34,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Effetti sulle imposte dirette	0,0	-29,0	12,6	0,0	0,0
Totale	-56,9	-29,0	12,6	0,0	0,0

in milioni di euro.

Al riguardo si riscontrano nella relazione tecnica originaria i dati di maggior gettito riportati nella relazione tecnica all'esame ed associati all'introduzione della fatturazione elettronica nel settore della distribuzione del carburante. Nel merito, si rammenta che gli effetti finanziari positivi correlati all'adozione della fatturazione elettronica sono sinteticamente ascrivibili al potenziamento della *tax compliance*, quindi all'aumento dell'adesione spontanea agli obblighi tributari da parte dei contribuenti e all'acquisizione più tempestiva delle informazioni da parte dell'Amministrazione finanziaria che dovrebbe consentire una accelerazione nelle tempistiche di controllo dei soggetti che, a seguito di attività fraudolente, omettono di versare l'IVA. Si ricorda che, in occasione del varo delle citate disposizioni della legge di bilancio 2018, il recupero di gettito era stato quantificato e contabilizzato a compensazione dei saldi di bilancio; tuttavia nel merito si era osservato che la stima soffriva di un certo grado di aleatorietà dovuta alla difficoltà di valutare *ex ante* il possibile recupero del *tax gap*¹⁴. In ogni caso, stante l'avvenuta contabilizzazione, si riscontra positivamente il fatto che nella RT all'esame, in dipendenza del differimento

¹¹ Così definiti i soggetti che espongono il proprio marchio e si riforniscono autonomamente nel c.d. mercato extra-rete.

¹² Cioè: $(121 * 33\% * 87,2\%) = 34,8$ mln di euro.

¹³ Quindi: 22,1 mln di euro + 34,8 mln di euro.

¹⁴ Il *tax gap* si definisce come la differenza tra il totale dell'imposta sul valore aggiunto teoricamente dovuto secondo le norme vigenti (incluso le esenzioni e le aliquote più basse) e l'ammontare di ciò che viene realmente riscosso in un dato periodo di riferimento. Si fa rinvio alle osservazioni della nota di lettura del Servizio del bilancio n. 198 del dicembre 2017 - p 169

della decorrenza degli obblighi di fatturazione elettronica, si provveda a stimare un effetto finanziario negativo dovuto al mancato recupero di gettito ipotizzato. Si rammenta inoltre che le maggiori entrate, calcolate sia come derivanti dall'omessa dichiarazione IVA sia come effetto dell'azione di contrasto alle frodi, sono state stimate esclusivamente sull'ammontare dei mancati incassi a titolo di IVA attribuiti al settore della benzina e del gasolio (in quanto maggiormente esposto al rischio di evasione) senza alcun riferimento alla propensione all'evasione IVA da parte dei diversi soggetti presenti nel settore; un distinguo, questo introdotto invece nella RT all'esame.

La RT non rappresenta la metodologia, i dati con indicazione delle fonti e le informazioni mediante i quali giunge ad indicare nel 75% l'incidenza del gettito riferito agli acquisti di carburante per autotrazione effettuati presso impianti stradali di distribuzione; l'assenza delle informazioni predette finisce per rendere aleatoria la stima presentata in quanto non si consente di poter effettuare riscontri oggettivi per la verifica della indicata percentuale.

Analoghe considerazioni possono svolgersi in ordine all'altra percentuale indicata (pari in media all'87,2%) relativa alla affermata differente propensione all'evasione degli esercenti impianti di proprietà delle aziende petrolifere e dei diversi soggetti della filiera della distribuzione. Anche in tal caso la stima, pur essendo puntualmente calibrata, non è supportata da alcuna informazione. Nel merito, si ricorda che la relazione tecnica originaria stimava gli effetti esclusivamente sul segmento di mercato per il quale si registrava evasione (sia da omessa dichiarazione IVA, sia per attività in frode IVA). Pertanto, considerare una quota (nel caso di specie l'87,2%) e non la totalità del fenomeno (100%), potrebbe sottostimare l'onere derivante dalla novella in esame. Infatti, lo slittamento dell'introduzione della fatturazione elettronica verosimilmente lascerà invariato, per l'ultimo semestre del 2018, il fenomeno dell'evasione perché non ci sarà né l'effetto incentivo dovuto alla maggiore *tax compliance*, né l'effetto derivante dalla possibilità di una riduzione nei tempi di rilevazione delle frodi IVA.

Analoga osservazione circa la mancata indicazione della metodologia, delle informazioni e dei dati si ripropone ai fini della valutazione oggettiva dell'indicata percentuale del 33%, relativa alla quota di frodi perpetrate presso impianti stradali di distribuzione, rispetto al totale delle frodi dell'intero settore. Andrebbe pertanto fornita indicazione della percentuale media di frodi riscontrate per i diversi soggetti presenti sul mercato della produzione e della distribuzione di carburante al fine di verificare che con riferimento agli impianti stradali di distribuzione, che forniscono il 75% del gettito da acquisti di carburante per autotrazione, la stima delle frodi rappresenti il 33% rispetto al totale.

Si rileva infine la mancanza di informazioni circa la stima delle imposte dirette sulle quali è stato considerato l'effetto saldo/acconto, peraltro riscontrato positivamente. Da una semplice ricostruzione questa si ottiene applicando il recupero di gettito in termini di imposte dirette, così come indicato nella relazione tecnica originaria, pari a 0,289

euro per ogni euro di IVA recuperata, all'ammontare totale di mancate entrate complessive a titolo di IVA pari ai citati 56,9 mln di euro; ciò determina un minor gettito di competenza a titolo di imposte dirette pari a 16,44 mln di euro¹⁵.

Articolo 2 ***(Disposizioni finanziarie e finali)***

Il comma 1 incrementa il Fondo per interventi strutturali di politica economica di 12,6 milioni di euro per l'anno 2020.

Il comma 2 provvede alla copertura dell'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1 e dal comma 1 del presente articolo secondo lo schema riportato nella seguente tabella, presentata per una maggiore chiarezza espositiva:

<i>(dati in mln di euro)</i>	2018	2019	2020
Oneri ex art 1 e art 2, co. 1	56,9	29	12,6
Coperture totali	56,9	29	12,6
Fondo pc MISE ex art 49, co. 2, lett a) e b), dl 66/14 ¹⁶	3		
Fondo pc MISE ex art 34-ter, co. 5, legge 196/09 ¹⁷	3		
Fondo speciale parte corr.	30,9 (29,9 MEF e 1 MISE)	29 (27 MEF e 2 MISE)	
Fondo art 1, co. 199, legge 190/14 ¹⁸	20		
Maggiori entrate ex art. 1			12,6

Il comma 3 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

La RT nulla aggiunge al contenuto delle disposizioni.

In merito ai profili di copertura, nulla da osservare, atteso che i fondi utilizzati presentano le occorrenti disponibilità.

¹⁵ Cioè: 56,9 mln di euro * 0,289 = 16,44 mln di euro.

¹⁶ Si tratta del Fondo di parte corrente per il finanziamento di nuovi programmi di spesa, di programmi già esistenti e per il ripiano dei debiti fuori bilancio istituito in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi del decreto-legge n. 66 del 2014, iscritto nel capitolo 1751 dello stato di previsione del MISE

¹⁷ Si tratta del Fondo di parte corrente alimentato dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa dell'amministrazione, iscritto nel capitolo 1753 dello stato di previsione del MISE

¹⁸ Si tratta del Fondo per esigenze indifferibili, iscritto nel capitolo 3073 dello stato di previsione del MEF

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Mag 2018 [Nota di lettura n. 12](#)
A.S. 297: "Conversione in legge del decreto-legge 27 aprile 2018, n. 38 recante misure urgenti per assicurare il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia S.p.A."
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 2](#)
Documento di economia e finanza 2018 - **Doc. LVII, n. 1**
- " [Nota di lettura n. 13](#)
Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (**Atto del Governo n. 22**)
- Giu 2018 [Nota di lettura n. 14](#)
A.S. 435: "Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, recante ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016"
- " [Nota breve n. 1](#)
Le raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2018 dell'Italia
- " [Documento di base n. 57](#)
Analisi degli effetti finanziari delle norme: principi legislativi e criteri metodologici - Documentazione di inizio legislatura
- " [Nota di lettura n. 17](#)
A. S. 488: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 maggio 2018, n. 44, recante misure urgenti per l'ulteriore finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1, comma 139, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché per il completamento dei piani di nuova industrializzazione, di recupero o di tenuta occupazionale relativi a crisi aziendali" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Elementi di documentazione n. 1](#)
Il bilancio dello Stato 2018-2020. Una analisi delle spese per missioni e programmi
- " [Nota di lettura n. 16](#)
Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici (**Atto del Governo n. 24**)
- Lug 2018 [Nota di lettura n. 18](#)
Modifiche alla composizione degli organi di amministrazione della Cassa ufficiali e del Fondo di previdenza per sottufficiali, appuntati e finanziari della Guardia di finanza (**Atto del Governo n. 27**)
- " [Nota di lettura n. 19](#)
Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014 relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE (**Atto del Governo n. 25**)
- " [Nota di lettura n. 20](#)
Requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna (**Atto del Governo n. 31**)