

**Contributo nell'ambito dell'esame decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.
(DL Taglia prezzi)**

Commissioni riunite 6^a (Finanze) e 10^a (Industria)
Senato della Repubblica

5 aprile 2022

Assopetroli-Assoenergia: chi siamo

Assopetroli-Assoenergia è l'associazione, aderente a Confcommercio-Imprese per l'Italia, che dal 1949 rappresenta circa mille imprese italiane attive nei comparti del commercio di carburanti e dei servizi per l'efficienza energetica. Con particolare riferimento al commercio di carburanti, le nostre aziende sono presenti sia sul canale "rete", sia su quello "extrarete", che ricomprende le forniture fuori dai punti vendita stradali, destinate tra l'altro al riscaldamento domestico, all'agricoltura, alla marina e all'aviazione.

Premesse

Grati per essere stati invitati a fornire un contributo sul decreto n.21/2022, c.d. Taglia prezzi, ci soffermeremo nel presente documento sulle misure di diretto interesse per le imprese rappresentate dall'Associazione, ovvero:

- Art. 1: Riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio impiegato come carburante;
- Art. 37: Contributo straordinario contro il caro bollette;
- Art. 17: Fondo per il sostegno del settore dell'autotrasporto.

Riduzione aliquote accisa: gli effetti sulle giacenze di prodotto

L'articolo 1 (commi 1 e 2) del decreto in commento, al fine di contenere i prezzi al consumo di benzina e gasolio, ha disposto una **temporanea riduzione delle aliquote di accisa sui carburanti**, dal 22 marzo al 21 aprile 2022, pari a 250 euro per mille litri. Le aliquote di accisa sono quindi state ridotte da 728,40 a 478,40 euro per 1.000 litri per la benzina e da 617,40 a 367,40 euro per 1.000 litri per il gasolio: una variazione che non conosce precedenti, né in aumento, né in diminuzione.

Il comma 5 del medesimo articolo, inoltre, ha introdotto l'**obbligo**, per gli esercenti di depositi commerciali di prodotti energetici assoggettati ad accisa e per gli esercenti degli impianti di distribuzione stradale di carburanti, di **trasmettere** all'Ufficio competente per territorio dell'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli, i **dati relativi ai quantitativi di benzina e di gasolio in giacenza nei serbatoi**, sia alla data di entrata in vigore del provvedimento sia al trentesimo giorno successivo a tale data. Lo stesso, però, **non contempla una correlazione tra l'obbligo di comunicazione delle giacenze ed un meccanismo**

– attualmente non previsto – **di conguaglio o compensazione in caso di variazione in eccesso o difetto delle giacenze**, quali consistenti al trentesimo giorno successivo rispetto alla loro consistenza alla data di entrata in vigore della riduzione di accisa.

Per gli ultimi due anelli della distribuzione dei carburanti prima del consumatore – ovvero per gli esercenti di depositi commerciali e di impianti di distribuzione stradale, che acquistano carburanti ad accisa già assolta – **il taglio dell'accisa ha significato una svalutazione immediata e drastica del valore delle merci in magazzino.**

Il comparto distributivo conta circa 22.000 punti vendita di distribuzione stradale ed oltre 1.500 depositi commerciali. La capacità complessiva di stoccaggio di tali infrastrutture è di oltre 2 miliardi di litri e i volumi giornalmente distribuiti attraverso tale rete superano i 100 milioni di litri.

Alla data di entrata in vigore del DL n.21/2022, considerate le giacenze medie, si stima pertanto che i carburanti in giacenza abbiano subito una svalutazione per un ammontare pari a 200 milioni di euro.

Si evidenzia inoltre che questi soggetti sono dei meri **takers** all'interno di un mercato altamente competitivo e connotato da marginalità assai contenute: in altri termini, non hanno pressoché alcun margine di manovra né in fase di approvvigionamento dei carburanti, per il quale dipendono da un numero molto limitato di fornitori, né in fase di definizione dei prezzi di acquisto e di vendita.

Per tale motivo, con l'entrata in vigore delle nuove aliquote di accisa, pur avendo in giacenza carburanti già acquistati ad un prezzo più elevato, gli operatori intermedi della filiera distributiva **hanno dovuto immediatamente ridurre i prezzi di vendita, comprimendo ulteriormente i propri margini o addirittura vendendo sottocosto**, per non essere definitivamente estromessi dal mercato dai propri *competitor*.

Ora, la norma in commento sembra presumere che, al termine dei trenta giorni di vigenza del nuovo periodo di imposta, le aliquote di accisa saranno puntualmente ripristinate e neutralizzeranno la temporanea svalutazione del valore delle giacenze, che sarà compensata in via naturale dopo trenta giorni.

Se però si considera l'attuale contesto geopolitico e le forti incertezze da esso generate sull'andamento dei prezzi e sull'effettiva disponibilità dei carburanti, **la necessità di ulteriori inventi di riduzione dell'imposta, sia pure di entità minore rispetto ad oggi, non può essere esclusa a priori.**

Il Governo, peraltro, ha già dato applicazione al c.d. **"meccanismo dell'accisa mobile"**¹ emanando il DM 18 marzo 2022, con il quale, per il periodo 22 marzo-21 aprile 2022, ha previsto una riduzione delle aliquote di accisa su benzina e gasolio pari a 85,16 euro/mille litri e sul GPL pari a 85,16 euro/mille kg.

¹ previsto dall'art. 1, comma 290 della L. n.244/2007, il quale stabilisce che, con decreto del MEF di concerto con il MISE, le aliquote di accisa sui prodotti energetici usati come carburanti ovvero come combustibili per riscaldamento per usi civili possono essere ridotte per compensare le maggiori entrate IVA derivanti dalle variazioni del prezzo internazionale del petrolio greggio.

Appare quindi ragionevole ritenere che il suddetto meccanismo possa essere replicato nuovamente, fino a che la situazione dei prezzi non si sarà normalizzata. In tale evenienza, la compensazione della svalutazione delle giacenze non potrà essere assicurata in via naturale e spontanea.

Si segnala inoltre che l'eventuale recupero delle perdite è anche condizionato all'**effettiva disponibilità dei carburanti**, dei quali da settimane gli operatori intermedi della filiera distributiva registrano dei veri e propri **razionamenti**, come riportato anche dagli organi di stampa².

In generale, l'attuale **fuel crunch** sembrerebbe essere la risultanza di due macro-fenomeni: la crisi del settore della raffinazione (frutto di politiche industriali che hanno progressivamente ridotto gli investimenti nel settore oil&gas) e il taglio degli approvvigionamenti dall'estero, in particolare di grezzo e raffinati dalla Federazione Russa (Italia: 10% import petrolio grezzo; 7% import carburanti raffinati).

In particolare, sugli operatori intermedi della filiera tale fenomeno si sta traducendo in una forte incertezza sulla continuità degli approvvigionamenti, tale da rendere addirittura problematico l'adempimento dei contratti di pubblica fornitura non interrompibili.

Tanto premesso **occorre prevedere subito un correttivo** al richiamato art. 1 del DL n.21/2022, che consenta agli operatori della filiera distributiva intermedia di compensare il danno economico subito per effetto della svalutazione dei propri magazzini. In carenza di tale misura, tali operatori - oltre a sollecitare un vaglio sulla costituzionalità di un provvedimento discriminatorio nei propri confronti - sarebbero indotti ad un disordinato accaparramento di carburanti prima del ripristino delle previgenti aliquote di accisa, con il rischio di cagionare discontinuità e disservizi nella distribuzione dei carburanti.

Poiché quindi il decreto già prevede l'obbligo per gli esercenti di fornire una contabilità analitica del combustibile che lo Stato ha svalutato per effetto del taglio delle accise, su questa previsione occorre **innestare con la massima celerità un meccanismo di compensazione che consenta agli operatori di conguagliare, solo su quelle quantità, le perdite oppure gli utili conseguiti**.

La **tempestività** di tale misura sarà però essenziale per garantirne l'efficacia: **la scadenza dei trenta giorni del nuovo periodo di imposta è il limite temporale entro il quale provvedere al correttivo**.

Peraltro, **attendere i tempi tecnici di conversione del decreto non sarebbe sostenibile per la filiera** che, per effetto dei minori ricavi conseguenti alla vendita di prodotti acquistati a valori assai più elevati di quelli di cessione, è sottoposta ad un aggravio significativo sulla liquidità e sulle linee di credito (già compromesse dalla lunga fase della pandemia, nonché dal vertiginoso aumento dei costi energetici per il funzionamento delle strutture), che mette a repentaglio la stessa capacità di poter continuare ad acquistare prodotto e quindi di dare continuità alle forniture a tutta la platea di utilizzatori finali (dalle pubbliche amministrazioni, agli autotrasportatori, fino agli automobilisti).

² <https://www.staffettaonline.com/articolo.aspx?id=363278>

Contributo solidaristico straordinario

L'articolo 37 del presente decreto-legge, al fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico, prevede che le imprese appartenenti a quest'ultimo settore forniscano un **"contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario"**, per l'anno 2022.

La base imponibile del contributo straordinario è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 31 marzo 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 31 marzo 2021. Il prelievo del contributo trova applicazione se il predetto incremento risulta essere superiore a 5 milioni di euro e almeno pari al 10%. L'entità del contributo è pari al 10% dell'incremento.

Il medesimo articolo 37 (commi 8 e 9) prevede anche una **misura volta ad evitare la traslazione di tale contributo sui prezzi al consumo** e attribuisce ad AGCM dei poteri straordinari di controllo sul prezzo medio di acquisto, produzione e vendita dell'energia elettrica, del gas e dei prodotti petroliferi.

In premessa si richiama il precedente al quale il Legislatore si è evidentemente ispirato: in un analogo contesto di rincaro dei prezzi dell'energia, nel 2008 (con il decreto-legge n.112/2008, art. 81, commi 16 e ss.) venne introdotta un'addizionale IRES del 5,5 per cento (c.d. **"Robin Hood Tax"**), da applicarsi ai soggetti operanti nei settori della ricerca e coltivazione di idrocarburi, della raffinazione di petrolio, della produzione e commercializzazione di prodotti petroliferi ed energia elettrica, che avessero conseguito nel periodo di imposta precedente un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro. La richiamata norma, istituita per fare fronte ad una specifica contingenza ma diventata di fatto strutturale, prevedeva anche il divieto di traslare l'onere di questa tassa sui prezzi al consumo, affidando un compito di vigilanza all'ARERA (allora AEEG). Tale provvedimento venne in seguito **dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale** con sentenza n. 10 del 2015³.

Alla luce della richiamata esperienza, si offrono di seguito alcune considerazioni in ordine alla definizione dei presunti "extra-profitti" e alle modalità per impedire la traslazione sui prezzi al consumo del contributo di cui all'articolo 37 del presente decreto, con l'intento di scongiurare possibili disallineamenti tra le disposizioni in commento e il dettato costituzionale.

In primo luogo, per quanto riguarda la definizione degli "extra-profitti", si evidenzia che **il raffronto tra i saldi delle operazioni IVA dei semestri ottobre 2021-marzo 2022 e ottobre 2020-marzo 2021 appare poco rappresentativo della normale operatività** (soprattutto per il comparto del commercio dei carburanti) **e non idoneo a far emergere la "straordinarietà" dei profitti.**

³ La Corte Costituzionale aveva rilevato che il tributo si applicava all'intero reddito di impresa, anziché ai soli "sovra-profitti" e mancava di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustificava l'applicazione. Con riferimento al divieto di traslazione sui prezzi al consumo, inoltre, la Corte Costituzionale, pur riconoscendone la pertinenza con la finalità perseguita (ovvero la calmierazione dei prezzi al consumo), aveva altresì giudicato tale disposizione inidonea a conseguire lo scopo, stante l'impossibilità di "prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo".

Si ricorda infatti che il semestre ottobre 2020-marzo 2021 è stato connotato dall'applicazione delle misure di contenimento della pandemia (*lockdown*), le quali, avendo limitato fortemente la libertà di circolazione, hanno anche determinato una significativa contrazione dei volumi delle vendite nel medesimo periodo. **Paradossalmente**, quindi, l'attuale meccanismo **inciderebbe in misura maggiore sui soggetti che in uno dei periodi di picco della pandemia hanno subito il crollo del proprio fatturato** e che ora si stanno fisiologicamente riavvicinando ai livelli pre-pandemici.

Si evidenzia inoltre che la Commissione europea, nella comunicazione “**REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy**” dell'8 marzo 2022, nel fare cenno alla possibilità di tassare i profitti straordinari delle aziende energetiche per tagliare i costi delle bollette, pone altresì l'accento sulla **necessità che tali misure non siano applicate retroattivamente e che si concentrino esclusivamente sugli eventuali “extraprofitti” realmente conseguiti**.

Si suggerisce pertanto di **rivedere la modalità di determinazione della base imponibile** del contributo, mettendo a raffronto i dati afferenti al periodo ottobre 2021-marzo 2022 con la **media dei dati afferenti al periodo ottobre-marzo dei tre anni precedenti**, al fine di avere una più corretta rappresentazione della normale operatività delle imprese del comparto energetico e, in particolare, di quello della distribuzione dei carburanti.

Con riferimento alla **base imponibile** sulla quale calcolare il contributo, inoltre, si evidenzia che la stessa, per come è attualmente definita, non appare pienamente idonea ad intercettare in modo mirato gli extraprofitti. Per le imprese del downstream petrolifero che vendono ad accisa assolta prodotto acquistato in sospensione d'accisa o derivante da lavorazione di greggio in Italia (segnatamente, per i depositi fiscali), infatti, **le accise vanno a costituire base imponibile IVA per le operazioni attive**. Queste, però, non rientrando nelle operazioni passive, determinano un saldo tra attivo e passivo che sarebbe **del tutto erroneo identificare come un extraprofitto**. Peraltro, il mero confronto tra operazioni IVA attive e passive non è adeguato a misurare gli extraprofitti perché non tiene neppure conto di una serie di oneri che esulano dal campo IVA, quali gli **oneri di gestione, finanziari, assicurativi e di ammortamento**, che dovrebbero invece essere tenuti in considerazione per non penalizzare imprese già fortemente esposte.

Per quanto attiene infine alla possibile traslazione del contributo sui prezzi al consumo e al ruolo di controllo attribuito all'AGCM, al fine di non ostacolare la fluidità operativa delle imprese del settore energetico, già gravate da ulteriori oneri di *reporting* in una fase di estremo stress operativo, si sollecita a **eliminare tempestivamente ogni elemento di incertezza circa il ruolo e le modalità di intervento di AGCM** nei confronti delle stesse.

Misure in favore del settore dell'autotrasporto

L'articolo 17 del presente decreto istituisce un fondo di 500 milioni di euro per il 2022 da destinare al sostegno del settore dell'autotrasporto. Il comma 2 del medesimo articolo rinvia ad un decreto del

MIMS, di concerto con il MEF, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per la definizione dei criteri di determinazione, delle modalità di assegnazione e delle procedure di erogazione delle risorse, nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato.

A tal proposito si evidenzia che, in conseguenza della riduzione delle accise disposta dai commi 1 e 2 dell'articolo 1 del presente decreto, il comma 3 dello stesso ha previsto che dal 22 marzo al 21 aprile 2022 non trovi applicazione la specifica aliquota di accisa agevolata prevista per il gasolio commerciale usato come carburante ai sensi del numero 4-bis della Tabella A allegata al Testo unico Accise (403,22 euro per mille litri). Tale beneficio viene di norma riconosciuto, in forma di rimborso trimestrale sui consumi di gasolio, esclusivamente ai veicoli di categoria euro 5 o superiore (a decorrere dal 1° gennaio 2021).

La temporanea disapplicazione della richiamata norma ha quindi di fatto **azzerato l'incentivo economico in favore dei mezzi meno inquinanti**, in quanto la riduzione delle accise introdotta dall'articolo 1 del presente decreto si applica indiscriminatamente a tutti, compresi i veicoli di categoria euro 4 o inferiore precedentemente esclusi dal citato beneficio.

Al fine di fornire un segnale di continuità verso l'obiettivo del progressivo ricambio del parco circolante più vetusto, si invita pertanto ad **individuare tra i primi destinatari del fondo di cui all'emanando decreto MIMS-MEF, i veicoli commerciali di categoria euro 5 e superiore**, già destinatari del beneficio di cui al numero 4-bis della Tabella A del TUA, temporaneamente sospeso.

In sintesi: le proposte di Assopetroli-Assoenergia

- **L'articolo 1, comma 5, deve essere integrato con la previsione di un meccanismo di compensazione che consenta** agli esercenti di depositi commerciali di prodotti energetici assoggettati ad accisa e agli esercenti degli impianti di distribuzione stradale di carburanti, **di conguagliare** le perdite dovute alla svalutazione del magazzino per effetto della riduzione delle aliquote di accisa disposte dal medesimo art. 1, oppure gli eventuali utili. Tale misura dovrà essere però adottata prima della scadenza dei trenta giorni di vigenza del nuovo periodo di imposta (ovvero prima del 21 aprile 2022), al fine di evitare ulteriori scompensi e di non sottoporre ad ulteriore pressione la liquidità e le linee di credito degli operatori, già seriamente compromesse.
- **La modalità di determinazione della base imponibile del contributo previsto dall'articolo 37 deve essere modificata:**
 - prevedendo il raffronto tra i dati afferenti al periodo ottobre 2021-marzo 2022 e la media dei dati afferenti al periodo ottobre-marzo dei tre anni precedenti, al fine di avere una più corretta rappresentazione della normale operatività delle imprese del comparto energetico e, in particolare, di quello della distribuzione dei carburanti;
 - tenendo in considerazione che, per i depositi fiscali di prodotti energetici, le accise (che rientrano nella base imponibile IVA per le operazioni attive ma non figurano nelle operazioni

passive) determinano un saldo tra attivo e passivo che sarebbe del tutto erroneo identificare come un extraprofitto;

- tenendo conto di tutti gli oneri accessori che gravano sulle imprese ma che esulano dal campo IVA, quali gli oneri di gestione, finanziari, assicurativi e di ammortamento.
- **Il ruolo e le modalità operative di AGCM**, solo genericamente accennate all'art. 37, commi 8 e 9, **devono essere determinati ed esplicitati con chiarezza**, al fine di non ostacolare la fluidità operativa delle imprese del settore energetico, già gravate da ulteriori oneri di *reporting* in una fase di estremo stress operativo.
- Al fine di fornire un segnale di continuità verso l'obiettivo del progressivo ricambio del parco circolante più vetusto, all'articolo 17, comma 3, **occorre specificare che i primi destinatari del fondo di cui all'emanando decreto MIMS-MEF debbano essere i veicoli commerciali di categoria euro 5 e superiore**, già destinatari del beneficio di cui al numero 4-bis della Tabella A del TUA, temporaneamente sospeso.

L'Associazione rimane a piena disposizione per fornire ulteriori informazioni in merito e ringrazia per la sollecita attenzione.

Con osservanza,

Il Presidente

Andrea Rossetti

