

DDL RIFORMA AD UN PROSSIMO CDM: UN PASSO AVANTI PER RIPRISTINARE REGOLE



Del DDL si può dire che se da un lato rappresenta un arretramento rispetto al concetto corretto di autonomia e...

IN QUESTO NUMERO

TESTO DEL DDL – LA PARTE CONTRATTUALE

ART. 3 (Rapporti contrattuali in tema di gestione degli impianti di distribuzione)

All'articolo 28 del decreto-legge 6 luglio 2011,...

FIGISC ANISA NEWS N. 01/2026

SOMMARIO

► **DDL RIFORMA AD UN PROSSIMO CDM: UN PASSO AVANTI PER RIPRISTINARE REGOLE**

13 Luglio 2026

► **TESTO DEL DDL – LA PARTE CONTRATTUALE**

13 Luglio 2026

DDL RIFORMA AD UN PROSSIMO CDM: UN PASSO AVANTI PER RIPRISTINARE REGOLE

— 13 Luglio 2026



Del DDL si può dire che se da un lato rappresenta un arretramento rispetto al concetto corretto di autonomia e imprenditorialità del gestore, almeno dall'altro – sia pure a medio termine – consente di ricondurre alla legalità ed alla tutela quella parte della categoria che in questi anni è stata assoggettata a contratti anomali. Un compromesso possibile che segna un ritorno a un sistema di regole su cui serve la vigilanza attiva della categoria e l'iniziativa delle associazioni dei gestori per contrastarne l'elusione e lo svuotamento

È una buona notizia: il Governo assicura che il ddl di riforma del settore – di cui si parla e su cui si è lavorato sin dall'inizio del 2023, ai tempi del cartello del prezzo medio regionale – arriverà ad uno dei prossimi Consigli dei Ministri del corrente mese di luglio all'interno del ddl “concorrenza” annuale.

Attendiamo fiduciosi di vedere attuato quello che per ora è un annuncio, sulla cui attendibilità però ben testimonia la diffusione della bozza del testo, insomma si fa sul serio, infine.

Va detto con franchezza, qualunque cosa si sia affermata o si affermi da altre parti, che **il nocciolo duro di questa riforma non è stato la razionalizzazione della rete o la deterrenza dell'illegalità fiscale** (su cui torneremo di seguito), temi su cui si è raggiunta quasi subito una visione condivisa, ma il quadro della contrattualistica e, in soldoni, la regolamentazione della tipologia dell'affidamento di servizi, la cui versione “selvaggia” si è largamente diffusa nella rete da anni anche nelle *major* e non solo nel segmento dei retisti o nelle “zone grigie” della rete, anzi è esplosa

quando ENI da ultima ha deciso di farvi ricorso scendendo direttamente sul campo senza passare per alcuna trattativa.

Sono trascorsi, su questo tema, tre anni almeno di scontri e confronti, posizioni pregiudiziali, aspettative ottimistiche e/o pessimistiche spesso indotte solo per mantenere alta la tensione e per rafforzare le posizioni al tavolo, forzature sul campo da parte delle controparti, bizantinismi infiniti, tattiche dilatorie per “allungare il brodo”, una serie cospicua di versioni del testo normativo che attesta da sola la complessità dell'evoluzione della vicenda, **ma alla fine la filiera ha dovuto trovare una quadra, pena il rischio di far decidere al governo di non farne più nulla, stralciando questa parte controversa.**

Una quadra significa un compromesso tra le parti.

Quando si determina un conflitto, o l'una o l'altra parte riportano subito un successo determinante sull'avversario oppure i tempi del conflitto si allungano tra attacchi, difese e contrattacchi, aprendo uno scenario irrisolto in cui ad un certo punto si impone un negoziato e una mediazione di organismi terzi. Tradotto nel concreto: **i contratti anomali, gli appalti – comunque strutturati – presenti sulla rete sono stati un attacco diretto “sul campo” senza esplicita dichiarazione di guerra, dapprima strisciante poi infine conclamato con ENI, alle tutele dei gestori e al ruolo delle associazioni della categoria. A tutto ciò, la parte aggredita ha reagito quando si è fatta chiara l'intenzione di manomettere le regole, ossia le norme, non solo già sul campo, ma “sul tavolo” direttamente in quella che potremmo chiamare la “Carta costituzionale” delle regole dei rapporti nella filiera conquistata nel tempo passato, con il rischio di consentire alle aziende di poter generalizzare questi strumenti alla intera platea dei gestori, anche a quelli fino ad oggi tutelati da altre regole consolidate nel tempo (almeno nella forma, se non più da tempo nella sostanza economica). La strategia della difesa è stata quella di prendere atto della mutata situazione (alcuni affermarono che si trattava del “coraggio di superare un pregiudizio” su nuove forme contrattuali), ma solo con l'obiettivo di negoziare/ottenere regole certe per disciplinarne e non lasciarne all'arbitrio unilaterale delle aziende la gestione nel loro rapporto con il singolo gestore.**

Noi di FIGISC abbiamo scritto alcuni giorni fa che «*molti aspetti, dall'illegalità contrattuale alla opportunità di*

tipologie di tipo innovativo e di maggiore equilibrio nei rapporti contrattuali tra le parti, erano già contenuti nella nota (ma ormai dimenticata) “Risoluzione De Toma” (Atto Camera Deputati 7/00258 del 11.06.2019)» e che «rispetto alle analisi ed alle sensibilità della risoluzione De Toma, la stessa raggiunta “sintesi”, e nonostante tutto quanto è stato fatto per contrastarne e correggere le cose peggiori che erano state presentate nelle prime versioni del testo, di fatto il DDL è cosa diversa, di cui si può dire che se da un lato rappresenta un arretramento rispetto al concetto di autonomia e imprenditorialità del gestore, almeno dall’altro – sia pure a medio termine – consente di ricondurre alla legalità ed alla tutela quella parte della categoria che in questi anni è stata assoggettata a contratti anomali».

Questo è il senso di quello che abbiamo definito “compromesso”, anzi il compromesso possibile; il compromesso non è una vittoria, è un realistico ed ancora incompiuto meccanismo di difesa che deve fare i conti con: a) l’approvazione infine al Consiglio dei Ministri, b) l’iter parlamentare di approvazione, c) la negoziazione di accordi con le aziende per le parti normative e economiche per i nuovi contratti e la fase transitoria di quelli anomali in essere, d) l’applicazione delle tutele previste per la negoziazione dei contratti tradizionali, ecc., in una fase, però, non solo di passiva accettazione dell’offensiva delle controparti, ma di attiva vigilanza della categoria e di ripresa dell’iniziativa pressante delle rappresentanze dei gestori presso le Istituzioni e i tavoli negoziali per stornare plausibili tentativi di minimalizzare, stravolgere i contenuti del ddl, perseverare nella assenza di regole certe, continuare nella guerriglia unilaterale contro i gestori.

Quello che all’inizio veniva messo in discussione con l’affidamento di servizi non era solo e non era tanto “l’autonomia” del gestore (purtroppo questa autonomia in realtà non c’è più almeno da oltre un ventennio, ossia dal passaggio dei prezzi dal regime controllato a quello liberalizzato con il dibattito sul concetto di “chi fa il prezzo di vendita”, nel tempo poi anche cancellata dalle forme contrattuali che hanno revocato al gestore la proprietà della merce, né miglior sorte ebbero le proposte da FIGISC sostenute – e recepite nella De Toma, ma snobbate persino nel versante sindacale – di «favorire lo sviluppo di tipologie contrattuali aggiuntive, che, consentendo alle imprese finali della distribuzione di determinare il prezzo finale al consumatore, possano garantire al cliente, tramite una vera concorrenza dei prezzi, la scelta più conveniente presso l’intero complesso della rete distributiva» – ossia il contratto di affitto di ramo d’azienda -), **né, ri-purtroppo, la remunerazione del gestore** (la cui sostenibilità economica si è sempre più andata riducendo, a fronte della concorrenza, del cambiamento del mercato e della impossibilità per le

organizzazioni di continuare ad essere il “garante” del margine del gestore), **quanto piuttosto il rischio della intercambiabilità arbitraria del gestore da parte delle aziende, della loro facoltà di mutarlo come un calzino, con contratti precari e brevissimi. A questo in qualche modo si è dato un assetto assai meno brutale rispetto alle prime proposte di ddl, anche se parallelamente vi è stata una riduzione del contratto di comodato, nella scommessa – da verificare nella concreta realtà – che la parificazione di entrambi a quattro anni avrebbe reso meno pesante il rischio di convertire tutti i comodati in altrettanti affidamenti di servizi.**

E quanto ai contenuti diversi da quelli contrattuali, ossia connessi alla razionalizzazione della rete, ai vantaggi per i prezzi e alla deterrenza dell’illegalità che sarebbero discendenti dal ddl, qualche breve considerazione va pur accennata.

In primo luogo, la razionalizzazione non è un processo coatto: a parte che nuove autorizzazioni sono ammissibili solo con l’offerta congiunta di prodotti diciamo “di transizione” («vettore energetico per autotrazione alternativo ai combustibili fossili» dal 2028), non sembra realistico attendersi la chiusura di migliaia di impianti (neanche alla luce della conversione per colonnine di ricarica elettrica) tale da riportare a livelli interessanti (o meno lontani da quello europeo avanzato) l’erogato medio dei punti vendita superstiti.

In secondo luogo, la deterrenza all’illegalità, soprattutto se ancora rappresentata con il famoso dato del 30 % del 2019 passato alla storia, appare difficilmente misurabile, non solo perché i suoi volumi, pur ragguardevoli, sono notevolmente diminuiti grazie alle misure messe in cantiere da allora e le imponenti e continue azioni di concreta indagine e repressione messe in atto dagli organi di controllo (considerazioni avvalorate dalla diffusa sensazione della notevole diminuzione delle offerte “furbe” che vengono fatte agli operatori), ma anche perché le strategie dell’illegalità continuano ad evolversi sia con creatività, flessibilità e specializzazione, sia con gli approcci più grezzi della contraffazione e del contrabbando puro e semplice.

In terzo luogo, il beneficio sui prezzi (talvolta anche “misurato” nell’ordine di molti centesimi/litro) appare piuttosto azzardato, specie alla luce di quanto gli ultimi anni hanno evidenziato sulla fragilità dell’Occidente agli shock bellici (Ucraina, Iran) sui costi dell’energia e sulla progressiva dipendenza esterna di disponibilità dei prodotti, stante altresì l’abbandono di parte della raffinazione nostrana.

Che il DDL possa risolvere al meglio tutte queste tre problematiche è plausibile tanto quanto che il famoso DL del 2023 sul cartello del prezzo medio avesse potuto e possa risolvere il problema della calmierazione dei prezzi.



TESTO DEL DDL – LA PARTE CONTRATTUALE

— 13 Luglio 2026



ART. 3

(Rapporti contrattuali in tema di gestione degli impianti di distribuzione)

1. All'articolo 28 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono apportate le seguenti modificazioni:

2. a) ai commi 4, 12 e 13, le parole: «Ministero dello sviluppo economico», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica»;

3. b) dopo il comma 14, sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«14-bis. Nei casi di diretta conduzione operativa degli impianti, ovvero quando la stessa è affidata, anche attraverso contratti di comodato, dall'azienda titolare di autorizzazione o concessione degli impianti, a una società terza controllata ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile ovvero ad una società partecipata o collegata, quest'ultima, o il titolare, oltre che avvalersi di proprio personale, possono stipulare con un terzo che sia in possesso dei medesimi requisiti di cui all'articolo 1, comma 2-bis del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, un contratto per l'affidamento di una parte o del complesso dei servizi di rifornimento, nonché per quelli correlati, individuati ai sensi del comma 14-ter. Il contratto di affidamento ha una durata minima non inferiore a quattro anni, prevedendo altresì termini di preavviso e penali per l'anticipato recesso secondo quanto previsto ai sensi del comma 14 ter. L'affidatario si limita a gestire i servizi senza acquisire la proprietà del prodotto, senza assumere l'obbligo di licenza fiscale che rimane, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, del testo unico approvato con il decreto legislativo 26 ottobre

1995, n. 504, in capo, al titolare o al comodatario dell'impianto. In caso di affidamento del complesso dei servizi di rifornimento, l'affidatario risponde solidalmente delle obbligazioni di cui all'articolo 25 comma 5 del predetto testo unico.

14-ter. Le parti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 5 marzo 2001, n. 57 integrano obbligatoriamente, attraverso il procedimento negoziale ivi previsto, le condizioni normative minime di cui al comma 14-bis provvedendo alla:

a) eventuale definizione di livelli di tutela dell'affidatario più elevati di quelli minimi di cui al comma 14-bis;

b) specificazione dei servizi affidabili all'interno del perimetro previsto dal comma 14-bis;

c) previsione di un congruo termine di preavviso in caso di recesso dell'affidante;

d) previsione di una penale in caso di recesso dell'affidante, salvo giusta causa, proporzionale al corrispettivo residuo dell'affidamento sino all'originaria scadenza e comunque entro un limite massimo di 18 mesi;

e) definizione del corrispettivo dell'affidamento e di meccanismi di revisione del corrispettivo che si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, imprevedibili e indipendenti dalla condotta del prestatore di servizio, sempre che determinino una variazione del costo del servizio, in aumento o in diminuzione, superiore al 5 per cento dell'importo complessivo;

f) eventuale specificazione delle modalità di svolgimento dei servizi per garantire la continuità del servizio di rifornimento nel rispetto delle disposizioni regionali e comunali;

g) eventuale previsione di clausole penali per gli inadempimenti o i ritardi del prestatore suscettibili di generare sanzioni amministrative o penali a carico del gestore, nel rispetto del principio di proporzionalità delle sanzioni e di clausole risolutive espresse per la grave violazione, da parte dell'affidatario, della legislazione in materia previdenziale e contributiva;

Le parti sono libere di disciplinare ulteriori aspetti contrattuali secondo le regole generali in materia di obbligazioni e contratti.

14-quater. Decorsi centoventi giorni dall'avvio del procedimento negoziale, in assenza del raggiungimento di un accordo, la definizione delle condizioni normative integrative, di cui al comma 14-ter, è rimessa, su iniziativa della parte interessata, all'equo apprezzamento di un terzo arbitratore ai sensi dell'articolo 1349 del codice civile nei limiti di quanto previsto dal comma 14-bis, avuto riguardo allo stato del negoziato e alle eventuali intese parziali raggiunte dalle parti nell'ambito del medesimo, nonché agli accordi già sottoscritti. L'arbitratore è costituito da un collegio di tre esperti, rispettivamente designati a) dal titolare di autorizzazione o concessione degli impianti; b) dalle associazioni dei gestori; c) d'intesa dal Ministero delle imprese e del made in Italy e dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. In mancanza di designazione da parte del titolare dell'autorizzazione o concessione, o delle associazioni, suppliscono, d'intesa, i Ministeri. Il compenso dei componenti del collegio arbitrale è posto a carico delle parti in misura paritaria ed è determinato secondo criteri di congruità e proporzionalità, tenuto conto dell'attività effettivamente svolta, Con Decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, sono stabiliti i criteri e i limiti dei compensi spettanti agli arbitratore. Rimane ferma, durante il termine di centoventi giorni previsto per il negoziato, la possibilità di attivare presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica la procedura di conciliazione di cui all'articolo 1, comma 6 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, ma la stessa deve concludersi nel termine indicato al primo periodo. Gli accordi raggiunti ai sensi del precedente periodo e del comma 14-ter sono depositati presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica entro trenta giorni dalla loro sottoscrizione.

14-quinquies. I contratti con i quali il titolare dell'impianto affida i servizi rispettano le condizioni normative minime previste dal comma 14-bis nonché quelle definite ai sensi dei commi 14-ter e 14-quater o individuate ai sensi del comma 14-sexies. Le previsioni contrattuali in contrasto con le predette condizioni sono nulle e sono sostituite di diritto dalle clausole generali. I contratti stipulati nel rispetto delle condizioni minime, indicate nei precedenti commi, sono esclusi dal campo di applicazione della presunzione di parasubordinazione o subordinazione.

14-sexies. I titolari di una rete con un numero di impianti di distribuzione non superiore a cento, in alternativa alla negoziazione ai sensi del comma 14-ter possono applicare le clausole generali, comprese quelle economiche, degli accordi già sottoscritti da operatori aventi rilevanza nazionale, depositati ai sensi del comma 14-quater, purché il titolare ne dia preventiva e formale comunicazione al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e nel

contratto di affidamento sia preventivamente specificata l'adesione ad uno dei suddetti contratti. In tal caso, per le reti che comprendono impianti oggetto di convenzionamento i titolari fanno riferimento all'accordo depositato dal convenzionante.

14-septies. Sono in ogni caso esclusi dal campo di applicazione del contratto di affidamento di cui ai commi da 14-bis a 14-sexies gli impianti senza l'assistenza di personale e ad elevata automazione in cui il rifornimento avviene esclusivamente in modalità self-service prepagato, provvisti di sistemi automatizzati per la rilevazione dei dati, di terminali per il pagamento e di sistemi informatici per la gestione dei dati di carico e di scarico delle quantità di carburante. È altresì escluso l'affidamento di diverse e specifiche tipologie di servizi di natura non commerciale che non rientrano tra le attività di distribuzione carburanti e quelle aggiuntive di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 5 marzo 2001, n. 57 (c.d. servizi «non oil»).

14-octies. Le medesime disposizioni di cui ai commi da 14-bis a 14-septies si applicano agli impianti di distribuzione carburanti nelle aree di servizio autostradali. In tal caso la durata dei contratti di affidamento non può in alcun caso superare quella del contratto di subconcessione stipulato tra il concessionario autostradale e il subconcessionario autostradale affidatario del servizio di distribuzione. In caso di scadenza o risoluzione del contratto che disciplina i rapporti tra concessionario autostradale e subconcessionario autostradale affidatario del servizio di distribuzione, tutti i contratti di affidamento sottoscritti sul presupposto della subconcessione stessa si intendono risolti di diritto alla stessa data.

2. I contratti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge con i quali è stata affidata la gestione dell'impianto, spiegano effetti non oltre diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione ovvero, se antecedente, fino alla loro naturale scadenza.

3. Ai titolari di impianti che, che utilizzano tipologie contrattuali diverse dall'affidamento semplificato di cui all'articolo 28, commi 14-bis e seguenti del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 nonché dai contratti previsti dall'articolo 28, comma 12, del decreto-legge n. 98 del 2011, si applica, su documentata segnalazione delle associazioni maggiormente rappresentative dei gestori, la sanzione amministrativa da 2.000 a 20.000 euro per ciascun punto vendita fino ad un importo massimo di 200.000 euro. La sanzione è comminata dal Ministero delle imprese e del Made in Italy nel rispetto del principio del contraddittorio, tenuto conto anche del livello di fatturato e del numero di impianti di rifornimento carburanti posseduto dall'azienda titolare di autorizzazione o concessione in cui sono utilizzate forme contrattuali diverse da quelle di cui sopra.

I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni di cui al periodo precedente sono versati ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo di cui all'articolo 5 comma 9. I comportamenti contrari a quanto previsto dall'articolo 28, commi da 14-bis a 14-octies del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 integrano abuso di dipendenza economica, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192. Le sanzioni di cui al presente comma si applicano trascorsi 18 mesi dalla entrata in vigore della presente legge. Le stesse non si applicano durante il periodo di attività dell'arbitratore e nei 60 giorni successivi alla sua decisione.

ART. 4

(Disciplina dei rapporti economici di secondo livello in tema di gestione degli impianti di distribuzione e modifiche in ordine alla durata dei contratti di comodato)

1. All'articolo 1, comma 6 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, sono apportate le seguenti modificazioni:
2. a) le parole "sei anni" sono sostituite con le seguenti: "quattro anni";
3. b) dopo il primo periodo è aggiunto il seguente "I contratti si rinnovano automaticamente per un periodo di uguale durata, salvo comunicazione del mancato rinnovo da inviare al gestore nei primi sei mesi dell'ultimo anno contrattuale.
4. I contratti di cui al comma 1 vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge rimangono validi fino alla loro naturale scadenza.
5. All'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57, dopo il comma 3, sono inseriti i seguenti:

«3-bis. Decorsi centoventi giorni dall'avvio del procedimento negoziale, in assenza del raggiungimento di un accordo si applicano, su istanza della parte interessata, le disposizioni di cui all'articolo 28 comma 14-quater del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Gli accordi comunque raggiunti sono depositati entro trenta giorni dalla loro sottoscrizione presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

«3-ter. I titolari di una rete con un numero di impianti di distribuzione non superiore a cento unità, in alternativa alla negoziazione di cui al comma 3, possono applicare le clausole degli accordi aziendali, nella loro integralità, già sottoscritti da operatori aventi rilevanza nazionale, depositati presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, purché ne diano preventiva e formale comunicazione al suddetto Ministero e alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale dei gestori. In tal caso, per le reti che comprendono impianti oggetto di convenzionamento i titolari fanno riferimento all'accordo depositato dal convenzionante.».

«3-quater. Ai titolari degli impianti che, instaurano o mantengono rapporti contrattuali in assenza degli accordi di cui ai medesimi commi 3, 3-bis e 3-ter, si applica, su documentata segnalazione del gestore o delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, la sanzione amministrativa da 2.000 a 20.000 euro per ciascun punto vendita fino ad un importo massimo di 200.000 euro. La sanzione è comminata dal Ministero delle imprese e del made in Italy, tenuto conto anche del livello di fatturato e del numero complessivo di impianti di rifornimento posseduti dal titolare. I proventi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni di cui al periodo precedente sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al fondo di cui all'articolo 5, comma 9. Il Ministero delle imprese e del made in Italy, prima dell'adozione del provvedimento di irrogazione della sanzione, assicura il previo svolgimento del procedimento di audizione del soggetto interessato, al quale è riconosciuta la facoltà di presentare memorie scritte e documenti entro un termine non inferiore a trenta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento. Il procedimento sanzionatorio è concluso entro il termine di novanta giorni dalla medesima comunicazione, fatti salvi i casi di sospensione dei termini previsti dalla legge.».

4. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 19, commi 3-ter e 3-quater, della legge 5 marzo 2001, n. 57, i titolari di autorizzazione e concessione depositano, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, gli accordi economici vigenti, nonché i nuovi accordi entro sessanta giorni della loro sottoscrizione. Il Ministero adotta le misure necessarie per assicurare la riservatezza di tali accordi.