Camera dei deputati
XIX Legislatura

Commissione
X (Attività produttive, commercio e turismo)

Documento di osservazioni e proposte

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2026

(A.C. 3120)

4 novembre 2026

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

esprimiamo innanzitutto un sentito ringraziamento per aver offerto l'opportunità di fornire il contributo di Confartigianato, CNA e Casartigiani nell'ambito della discussione della proposta di legge A.C. 3120, recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2026".

Comparto Autoriparazione

Le scriventi Confederazioni, in rappresentanza delle imprese dell'autoriparazione operanti sul territorio nazionale, intendono sottoporre all'attenzione il presente documento di osservazioni, corredato da specifiche proposte emendative relative all'articolo 11 e da ulteriori istanze per il rilancio del settore.

Il comparto dell'autoriparazione ritiene doveroso e improrogabile un intervento correttivo sul testo della delega al Governo per la riforma organica del settore assicurativo RCA, al fine di scongiurare le gravi ricadute economiche, occupazionali e di sicurezza stradale che l'attuale formulazione rischia di determinare sull'intera filiera e a danno dei consumatori.

Le scriventi Confederazioni confidano nella sensibilità istituzionale dei componenti della Commissione e dei Relatori della proposta di legge affinché le istanze del mondo artigiano e delle PMI trovino pieno accoglimento nel testo definitivo del provvedimento.

Parte I – Rilevanza macroeconomica e analisi strutturale del comparto

L'articolo 11 del provvedimento in esame reca una delega al Governo per la riforma organica del settore assicurativo della Responsabilità Civile Auto (RCA). Qualsiasi riassetto normativo del comparto deve muovere dalla consapevolezza della salvaguardia di due principi fondamentali e non negoziabili: la totale libertà del danneggiato di scegliere l'autoriparatore abilitato di propria fiducia e il diritto all'integrale risarcimento del danno mediante una riparazione eseguita esclusivamente secondo la regola d'arte.

A dimostrazione dell'impatto diffuso che una riforma sbilanciata rischierebbe di generare sull'economia reale del Paese, si richiamano i dati ufficiali sulla filiera auto censiti nel 2026 dagli uffici studi delle scriventi Confederazioni:

- centralità del tessuto artigiano: all'interno della filiera auto italiana – che conta complessivamente 173.600 imprese registrate – la stragrande maggioranza della forza artigiana si concentra precisamente nel comparto della "Riparazione e manutenzione di autoveicoli e motocicli" (codice Ateco 95.3). Questo settore esprime da solo 91.976 imprese totali, di cui ben 68.744 sono imprese di matrice artigiana, pari al 74,7% del totale del comparto.
- Densità occupazionale e micro-dimensione: il settore è caratterizzato da un'elevatissima concentrazione di addetti all'interno delle micro e piccole imprese (MPI), le quali assorbono

il 96,5% degli occupati totali del comparto, dando lavoro a oltre 226.000 addetti a livello nazionale. La dimensione media delle imprese di carrozzeria (Ateco 45.20.2) è pari a 3,2 addetti per unità locale, a testimonianza di un tessuto polverizzato, capillarmente distribuito sui territori e costituito da un polmone economico vitale per il Paese.

- Contrazione dei volumi ed esposizione congiunturale: i dati aggiornati al primo semestre del 2026 evidenziano che il comparto dell'autoriparazione sta già affrontando una congiuntura macroeconomica estremamente complessa. Nel corso del 2026 si è registrata una diminuzione del fatturato in valore del 4,8% e una contestuale flessione dei volumi di lavoro del 7,1%. Il Settore soffre pesantemente il divario con la media congiunturale europea, evidenziando una debolezza strutturale del fatturato rispetto alla media UE (+0,2% italiano contro il +4,0% europeo).

L'attuale formulazione dell'articolo 11 rischia di compromettere i flussi finanziari di questa rete di imprese indipendenti. In un quadro di sofferenza congiunturale, l'introduzione di norme che comprimono le tariffe orarie o forzano la canalizzazione provocherebbe il collasso finanziario della filiera, con danni irreversibili sui livelli occupazionali e sulla sicurezza stradale.

Parte II – Le anomalie di mercato e i *benchmark* prestazionali del *business automotive* (Report IVASS)"

A corredo e supporto delle preoccupazioni espresse, i dati tecnici ufficiali pubblicati dall'IVASS nel Bollettino statistico di aprile 2026 confermano l'esistenza di profonde anomalie strutturali nel mercato assicurativo italiano, smentendo la necessità di dover contrarre i costi liquidati per i risarcimenti tecnici a svantaggio della qualità delle riparazioni:

- dinamica inflattiva dei costi di riparazione: l'IVASS certifica che a partire dal secondo semestre del 2021 si è acutizzata una forte dinamica inflattiva che ha interessato direttamente le spese di riparazione, i pezzi di ricambio dei veicoli e i costi di liquidazione dei sinistri. Tale spinta inflattiva si ripercuote sulla manodopera e sul costo dei componenti sostitutivi. L'incremento dei costi dei sinistri non è pertanto imputabile alle tariffe delle carrozzerie, ma a fattori inflattivi subiti dalla filiera.
- Incremento del costo medio dei sinistri: i sinistri generati mostrano una dinamica strutturalmente crescente. Il costo medio complessivo di un sinistro con seguito gestito dalle imprese vigilate si attesta a 5.422 euro, registrando un incremento significativo del +21,3% rispetto al periodo di confronto. Questo andamento è guidato sia dalla componente dei sinistri pagati (costo medio pari a 3.153 euro) sia dal costo medio dei sinistri riservati, che tocca i 10.242 euro per la generazione corrente.
- Solidità dei margini e profittabilità delle compagnie: l'incremento della raccolta premi nel ramo R.C. Auto (+6,5%) è trainato dall'aumento del premio medio per veicolo assicurato, che si attesta a 338,5 euro al netto degli oneri fiscali e parafiscali (+7,1% su base annua). La dinamica congiunta di tali grandezze, associata alla stabilità della frequenza dei sinistri (stabile al 5%), determina per le compagnie un margine medio per polizza pari a 68,8 euro,

in crescita netta del 13,7%. Le compagnie assicurative mantengono quindi una profittabilità industriale in piena salute.

- Anomalie tariffarie europee e territoriali: il premio di tariffa al netto delle tasse vede l'Italia ai vertici del mercato europeo con 320 euro medi per veicolo, a fronte dei 197 euro della Spagna e dei 194 euro della Francia. Le asimmetrie distributive interne registrano inoltre una marcata eterogeneità provinciale, con un differenziale medio di premio di ben 257 euro tra Napoli e Aosta, a parità di rischio reale.
- Saturazione del sistema *bonus-malus*: l'attuale formula tariffaria del *bonus-malus* risulta poco selettiva, in quanto l'87,1% delle autovetture risulta già collocato stabilmente nella prima classe di merito universale (CU). Ciò dimostra che le compagnie hanno sviluppato classi di merito interne e penalizzazioni basate su variabili indirette e territoriali, scaricando la pressione commerciale sulla fase liquidativa attraverso pratiche di canalizzazione forzata.

Parte III – Osservazioni e proposte sull'articolo 11

Le criticità segnalate dalle scriventi Confederazioni trovano un riscontro oggettivo nelle indagini delle Autorità di controllo, con particolare riferimento all'indagine conoscitiva congiunta IC60 sul mercato della RC Auto, avviata da AGCM e IVASS il 18 giugno 2026 nell'ambito del Protocollo d'intesa congiunto. Le risultanze tecniche, la cui *call for input* si è chiusa il 31 luglio 2026 in vista della conclusione fissata al 31 dicembre 2027, mettono in luce i nodi irrisolti della riforma.

Digitalizzazione unilaterale delle perizie

Articolo 11, comma 1, lettera a)

Si segnala il grave rischio legato all'art. 11, comma 1, lett. a), laddove i processi di digitalizzazione rischiano di legittimare l'imposizione di videoperizie coatte da remoto, governate da intelligenze artificiali o *software* proprietari delle Compagnie.
L'assenza di un contraddittorio in presenza e l'affidamento delle metriche estimative ad algoritmi non trasparenti standardizzano la valutazione del danno su base puramente statistica.
Tale impianto è strutturalmente orientato alla compressione dei costi di liquidazione, generando una sistematica sottostima dei tempi di manodopera necessari al ripristino della sicurezza del veicolo e incentivando l'esclusione di ricambi originali a favore di componenti equivalenti a minor costo. Ne consegue un *vulnus* non soltanto nei rapporti contrattuali, ma anche negli standard qualitativi della riparazione a regola d'arte, a danno della sicurezza stradale e della tutela del consumatore.
Analoga considerazione può essere svolta in merito all'inserimento della scatola nera nelle polizze RC auto, il cui utilizzo deve essere regolamentato onde evitare che possa, impropriamente, favorire la canalizzazione presso le carrozzerie fiduciarie.

Proposta
All'articolo 11, comma 1, dopo la lettera a), inserire le seguenti:

«a-*bis*) prevedere, nell'ambito dei processi di digitalizzazione della stima e della liquidazione del danno, l'obbligo del rispetto del principio del contraddittorio tra le parti, garantendo in ogni caso la facoltà per l'assicurato, o per il riparatore abilitato ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 122, da questi delegato, di richiedere l'esecuzione di una perizia tradizionale in presenza in alternativa alle metodologie di accertamento telematico o di videoperizia da remoto;
a-*ter*) prevedere che i sistemi automatizzati o basati su intelligenza artificiale utilizzati per la stima del danno devono operare secondo criteri di trasparenza e verificabilità delle metriche e dei tempari applicati, e non possono costituire l'unico parametro per la determinazione del costo del ripristino a regola d'arte;
a-*quater*) prevedere la facoltà solo in capo all'assicurato dell'utilizzo dei dati registrati dalla scatola nera in caso di sinistro».

Criticità economico-finanziaria derivante dai meccanismi di compensazione forfettaria intersocietaria.

Articolo 11, comma 1, lettera b)

Si esprime forte preoccupazione per la formulazione dell'art. 11, comma 1, lett. b), riguardante la revisione dei "forfait" di rimborso tra compagnie nel sistema del risarcimento diretto (Convenzione CARD). Le analisi istituzionali confermano l'impostazione della Categoria, evidenziando come la compensazione forfettaria tra compagnie, basata su parametri di costo medio, produca pesanti distorsioni sotto tre profili: le politiche di prezzo, gli incentivi al contenimento dei costi dei risarcimenti e le dinamiche competitive tra le imprese. Se le compensazioni economiche regolate dalla Stanza di compensazione vengono bloccate su tetti parametrici obsoleti e troppo bassi, a fronte di un costo medio reale dei sinistri salito a 5.422 euro, si genera una pressione insostenibile sulla filiera dell'autoriparazione. Le compagnie tendono a imporre liquidazioni al ribasso alle carrozzerie indipendenti, forzando il taglio arbitrario delle tariffe orarie e la compressione dei tempi di lavorazione previsti dai tempari, deprimendo la qualità tecnica e la sicurezza dei veicoli riparati.
Appare necessario, quindi, vincolare i criteri di delega sui forfait al pieno risarcimento del danno e alla qualità e sicurezza delle riparazioni, in linea con i dettami della Corte costituzionale (sentenza n. 180/2009, la quale ha sancito che la procedura di risarcimento diretto – o indennizzo diretto – prevista dall'art. 149 del Codice delle assicurazioni private di cui al d.lgs. n. 209/2005 è facoltativa e non esclusiva).

Proposta
All'articolo 11, comma 1, sostituire la lettera b) con la seguente:
«b) perfezionamento ed efficientamento della procedura di risarcimento diretto, anche mediante la rivisitazione della metodologia di calcolo dei valori dei forfait, a beneficio di una maggiore trasparenza e concorrenza, senza pregiudizio per la stabilità dei premi assicurativi, per il pieno risarcimento del danno e per la qualità e sicurezza delle riparazioni, garantendo espressamente al danneggiato, in conformità ai principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 180 del 2009, la libertà di scegliere tra la procedura di risarcimento diretto e l'azione nei confronti del

responsabile civile e della sua impresa di assicurazione, senza penalizzazioni economiche, procedurali o probatorie;».

Digitalizzazione dei controlli e verifiche telematiche remote: sinergie e impatti positivi nel contrasto all'evasione assicurativa

Articolo 11, comma 1, lettera d)

Si esprime una valutazione positiva sui criteri fissati all'art. 11, comma 1, lett. d), relativi all'introduzione di controlli telematici e verifiche remote automatizzate tramite dispositivi e apparecchiature di rilevamento a distanza per stanare i veicoli privi di copertura. Le stime ufficiali confermano la gravità del fenomeno: i veicoli circolanti sprovvisti di assicurazione risultano pari a 2,8 milioni (il 5,8% del totale nazionale, con punte del 7,5% nel Sud Italia, del 5,9% nel Centro e del 4,7% nel Nord). Ridurre la quota di mezzi scoperti riduce l'incidentalità non risarcita e sottrae il carrozziere artigiano e il cittadino alle lungaggini del Fondo di garanzia vittime della strada. Si accoglie con favore il coinvolgimento del Ministero dell'Interno previsto dal comma 2 per garantire l'efficacia dei controlli e l'interoperabilità delle banche dati pubbliche.

Profili di criticità nella canalizzazione contrattuale e ruolo delle reti fiduciarie: impatti sulla libertà di scelta dell'assicurato e sulla concorrenza

Articolo 11, comma 1, lettera e)

Sotto la dicitura generica di "trasparenza" (lett. e)), il testo omette di vietare le clausole contrattuali vessatorie (penali, franchigie maggiorate o raddoppiate, scoperti) utilizzate dalle compagnie nei contratti per canalizzare forzatamente i clienti verso le proprie reti fiduciarie partner, azzerando la libertà di scelta dell'assicurato. Il testo ignora del tutto il diritto fondamentale alla cessione del credito e al pagamento diretto, pilastri essenziali per la sostenibilità finanziaria delle imprese di carrozzeria.

Ulteriori proposte

Estensione garanzie alla procedura di risarcimento diretto (CARD)

Si ritiene necessario sanare un’asimmetria regolatoria interna al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante il Codice delle Assicurazioni Private (CAP), uniformando i diritti riconosciuti ai danneggiati indipendentemente dal regime di liquidazione applicato.
L’articolo 148, comma 11-*bis* del CAP (introdotto dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza) tutela la libertà del danneggiato di rivolgersi a un riparatore di fiducia nell'ambito della procedura di risarcimento ordinaria.
Tuttavia, l'assenza di un richiamo speculare e inequivocabile all'interno dell'articolo 149 CAP ha consentito il proliferare di prassi contrattuali distorsive nella procedura di risarcimento diretto (CARD). Le compagnie assicurative utilizzano frequentemente clausole penali, franchigie maggiorate

o scoperti per indirizzare forzatamente la clientela verso le proprie reti di carrozzerie fiduciarie partner, comprimendo il diritto di scelta dell'assicurato.
Risulta, quindi, prioritario prevedere nell'art. 149 l'esplicito riconoscimento del diritto del danneggiato di ottenere l'integrale risarcimento dei costi documentati qualora scelga di effettuare le riparazioni presso un'officina abilitata di fiducia, a fronte di una garanzia di due anni sulle lavorazioni. Tale modifica dovrebbe sancire esplicitamente la nullità delle clausole limitative, le penali o i raddoppi di franchigia applicati illegittimamente per ostacolare la libertà del consumatore.

Istituzione di presidi a garanzia della fluidità dei flussi liquidativi: contrasto all'arbitrarietà dei blocchi antifrode e valorizzazione della tracciabilità fiscale

Nell'ambito dei processi di liquidazione dei sinistri, si ravvisa l'urgente necessità di introdurre un meccanismo di salvaguardia finanziaria – una sorta di "scudo sui pagamenti" – vòlto a tutelare le imprese di autoriparazione abilitate da asimmetrie procedurali.
Attualmente, l'applicazione unilaterale di algoritmi predittivi e metriche antifrode da parte delle compagnie assicurative rischia di determinare sospensioni arbitrarie o dilazioni ingiustificate nell'erogazione dei corrispettivi spettanti alle carrozzerie, con gravi ripercussioni sulla stabilità della loro gestione della liquidità.
Sotto il profilo regolatorio, l'introduzione di questo scudo procedurale mira a circoscrivere l'attivazione dei blocchi liquidativi alle sole ipotesi di oggettiva e comprovata anomalia. Al fine di contemperare le legittime esigenze di contrasto agli illeciti con il principio di buona fede contrattuale e continuità aziendale, l'azione antifrode deve essere ancorata a parametri oggettivi, verificabili e standardizzati.
In questa prospettiva, la regolarità e trasparenza fiscale dell'operazione, unitamente alla tracciabilità certificata dei componenti di ricambio utilizzati, devono essere individuate quali unici indicatori di conformità e legittimità dell'istanza risarcitoria. L'adozione di tale impianto permetterebbe di neutralizzare l'impatto di valutazioni automatizzate prive di un riscontro istruttorio immediato, garantendo la tempestività dei flussi finanziari a favore del comparto artigiano e preservando, al contempo, l'efficacia dell'azione di vigilanza contro i fenomeni fraudolenti.

Attuazione delle linee guida per la definizione di standard minimi per la riparazione a regola d'arte e raccomandazioni per un servizio di qualità

L’articolo 1, comma 10, della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) prevedeva che le associazioni nazionali maggiormente rappresentative del settore dell'autoriparazione, l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici e le associazioni dei consumatori avrebbero definito d'intesa tra loro apposite linee guida finalizzate a determinare gli strumenti, le procedure, le soluzioni realizzative e gli ulteriori parametri tecnici per l'effettuazione delle riparazioni a regola d'arte.
Tali linee guida – sottoscritte il 16 maggio 2019 dalle organizzazioni di rappresentanza degli autoriparatori, dalle associazioni di consumatori aderenti al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) e dall’ANIA –, strutturate in una parte generale e in una parte facoltativa,

rispondevano a precise finalità strategiche: la massimizzazione delle tutele e dei benefici per gli assicurati, l'efficientamento e la semplificazione dei processi di liquidazione dei sinistri, nonché il miglioramento del servizio di autoriparazione.
Lo strumento delle linee guida avrebbe dovuto consentire a entrambe le parti di regolamentare le pratiche relative alla gestione dei sinistri, controllare e tutelare i flussi finanziari delle imprese; ciononostante, a distanza di oltre 7 anni, tali impegni non hanno ancora trovato attuazione operativa.
Una loro definitiva e stringente implementazione permetterebbe non solo di superare l'attuale fase di stallo, ma anche di stabilizzare la pianificazione economica delle aziende di autoriparazione, garantendo al contempo un quadro di trasparenza e certezza nei flussi di liquidazione.
Appare quindi necessario dare completa attuazione all'articolo 1, comma 10 della legge 4 agosto 2017, n. 124, attraverso l'introduzione di un criterio di delega obbligatorio che vincoli i successivi decreti delegati a recepire le "*Linee guida per la definizione di standard minimi per la riparazione a regola d'arte e raccomandazioni per un servizio di qualità*", trasformandole da accordo volontario a ordinamento stringente e vincolante per l'intero settore.