MOVIMENTO CONSUMATORI

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

Roma, 5 novembre 2026

Spett.le

X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei Deputati

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2026 (C. 3120 Governo): adizione informale, contributo Movimento Consumatori APS

Il presente contributo è dedicato esclusivamente alla prevista delega al Governo per la riforma della disciplina in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli di cui all'**articolo 11.** L'associazione scrivente ritiene che la predetta delega possa costituire l'occasione per restituire all'attuale sistema la flessibilità di cui necessita e recepire le evoluzioni interpretative di IVASS e Corte Costituzionale. A tal fine sarebbe fondamentale integrare i principi e i criteri direttivi di cui all'attuale lettera b) che recita

> *perfezionare e aumentare l'efficienza della procedura di risarcimento diretto, anche mediante la revisione della metodologia di calcolo dei valori dei forfait per ottenere maggiore trasparenza e concorrenza, senza pregiudizio per la stabilità dei premi assicurativi;*

con l'espressa previsione della sua facoltatività anche in sede stragiudiziale

> *b) perfezionare e aumentare l'efficienza della procedura di risarcimento diretto, anche mediante la revisione della metodologia di calcolo dei valori dei forfait per ottenere maggiore trasparenza e concorrenza, senza pregiudizio per la stabilità dei premi assicurativi* ***prevedendo altresì la sua facoltatività anche in sede stragiudiziale;***

In questo modo, come chiarito anche da IVASS nell'udizione parlamentare del 1° marzo 2023 si garantirebbe la libertà dei consumatori di optare anche in sede stragiudiziale tra risarcimento diretto o tradizionale procedura.

Tale diritto peraltro è stato sancito dalla Corte costituzionale nella fondamentale pronuncia 180 del 10 giugno 2009.

I) La procedura di risarcimento diretto *facoltativa* secondo la legge (art. 149 Cod. Ass. come da C. cost. Sentenza 180 del 2009) e secondo i principi generali della responsabilità civile ma resa invece *obbligatoria* dalle imprese assicurative tramite una convenzione tra compagnie (Accordo CARD)

Le imprese di assicurazione, sulla base dell'art. 149 Cod. Ass. e relativo regolamento (DPR n. 254 del 18 luglio 2006), hanno tra loro stipulato accordi concretizzati in una **convenzione denominata CARD** (Convenzione tra Assicuratori per il Risarcimento Diretto). Nonostante la sentenza della Corte costituzionale 180/2009 esplicitamente chiarisca che l'applicabilità della procedura di cui all'art. 149 Cod. Ass. rimane facoltativa, **le imprese hanno comunque scelto di renderla *obbligatoria* per mezzo della Convenzione**. Evidentemente tale scelta non trova alcuna copertura normativa.

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

La Corte Costituzione (sent. 180/2009) ha però chiarito che è il danneggiato ad avere la *facoltà* e *non l'obbligo* di richiedere il risarcimento alla propria impresa; al contrario in tale ipotesi è l'impresa del danneggiato ad essere obbligata a liquidare il danno per conto dell'impresa del responsabile civile. A conferma di ciò il regolamento infatti prevede (art. 13 n. 1 DPR 254 2006) esclusivamente e solo che "*le imprese stipulano tra loro una convenzione ai fini della regolarizzazione dei rapporti organizzativi ed economici per la gestione del risarcimento diretto*". Dunque non vi è spazio per alcuna obbligatorietà in presenza di norme che disciplinano esclusivamente una procedura applicabile – a scelta del danneggiato – "*in caso di urto tra due veicoli avvenuto in territorio italiano*". La convenzione CARD dunque dovrebbe regolare esclusivamente i rapporti economici tra imprese – predeterminandoli a priori mediante un forfait determinato da un Comitato tecnico e pari al costo medio dei risarcimenti corrisposti nell'esercizio precedente.

In sintesi: il danneggiato viene risarcito dalla propria compagnia di assicurazione e pertanto indossa contemporaneamente le vesti sia di danneggiato che di assicurato in un quadro dove l'impresa (gestionaria o mandataria) assicuratrice per la R.C. Auto obbligatoria del veicolo non responsabile (avente diritto al risarcimento) si sostituisce nel pagamento all'impresa (debitrice) del responsabile civile, con successiva regolazione tra le imprese in stanza di compensazione tramite la restituzione di un importo.

Pertanto, la **procedura di risarcimento diretto è una particolarità tutta italiana resa *obbligatoria* su base "*convenzionale*" contro ogni previsione di legge**. Infatti, la già citata pronuncia della Corte costituzione (sent. n. 180 del 10-19 giugno 2009) ha ribadito che l'azione diretta ex art. 149 Cod. Ass. esercitabile dal danneggiato nei confronti della propria compagnia assicuratrice (gestionaria-mandataria) non sia da intendersi come obbligatoria bensì si affianchi all'esperibilità dell'azione ex art. 2054 Cod. Civ.. A fronte di una sentenza che ha chiarito financo la facoltatività dell'azione giudiziale le imprese italiane hanno continuato a ritenere obbligatorio il sistema del risarcimento diretto in fase stragiudiziale rifiutandosi di ottemperare in via bonaria alle eventuali richieste del danneggiato. Anzi, l'anticoncorrenziale Convenzione (CARD) prevede sanzioni per le compagnie che liquidino i danneggiati fuori dal *sistema* permanendo così nella prassi l'obbligatorietà della procedura di risarcimento diretto.

II) Le criticità e la necessità di intervento

È evidente che il quadro attuale vede la enorme diffusione sul mercato di prodotti che prevedono pattuizioni che a vario titolo hanno l'*effetto* abusivo denunciato di limitare ai danni dei consumatori la "*fondamentale espressione rappresentata dal libero accesso al mercato*".

È pure evidente che non è immaginabile né esigibile costringere una sterminata platea di consumatori ad adire le vie giudiziarie per ottenere il riconoscimento dei diritti conculcati approfittando delle asimmetrie informative nel collocamento di contratti di massa per adesione. Peraltro simili pattuizioni nonostante l'assoluta estraneità alla materia risultano financo inserite nei contratti relativi alla RC Auto. Come risulta dagli allegati 1, 3 e 4 tutte le imprese assicuratrici italiane utilizzano simili clausole.

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

Le condotte abusive sono ormai diffusissime e oltre alle pattuizioni contrattuali si segnalano improprie richieste di penali peraltro anch'esse già oggetto di segnalazione alle Autorità.

È evidente che da parte delle imprese assicuratrici sia in atto una condotta volta, mediante abuso di posizione dominante nel sovrastante mercato dei prodotti assicurativi auto, ad esercitare indebite pressioni nel sottostante collegato mercato delle autoriparazioni.

Simili pattuizioni hanno indubbiamente anche l'effetto di eludere l'ordinamento di settore, dal momento che il Codice delle Assicurazioni chiarisce (art. 2, comma 3, numero 3) che nemmeno le garanzie accessorie alla RC auto, in ipotesi inerenti al ramo danni CVT (corpi veicoli terrestri), legittimano l'assicuratore a fornire prestazioni di facere a carico di terzi senza una controprestazione indennitaria.

Il C.A.P. stabilisce infatti che le uniche polizze che possono lecitamente ipotizzare, a carico dell'impresa di assicurazioni, una controprestazione di fare sono quelle previste dall'art. 175 Cod. Ass.[1], afferenti al ramo assistenza. Polizze nelle quali, come evidenziato da attenta dottrina, dette prestazioni trovano in ogni caso un limite invalicabile nella necessità di fornire "immediato aiuto" al danneggiato in difficoltà. Intuitivamente, riparare un'auto non rientra nella fattispecie di immediatezza prevista dalla legge. Circostanza, peraltro chiarita dal successivo art. 346 Cod. Ass.[2] ai sensi del quale "*non costituisce esercizio di attività assicurativa […] la prestazione di servizi di manutenzione o riparazione […]*".

***

In ultimo, si evidenziano i seguenti effetti distorsivi di tale sistema: l'aumento del moral hazard; la ridotta capacità antifrode generata dalla difficoltà del gestionario di

---

[1] L'art. 175 cod. ass. recita *"L'assicurazione di assistenza è il contratto con il quale l'impresa di assicurazione, verso il pagamento di un premio, si impegna a fornire all'assicurato una prestazione di immediato aiuto entro i limiti convenuti nel contratto, nel caso in cui l'assicurato stesso si trovi in una situazione di difficoltà al seguito del verificarsi di un evento fortuito. 2. L'aiuto può essere in denaro o in natura. Le prestazioni in natura possono essere fornite anche utilizzando personale e attrezzature di terzi"*.

[2] L'art. 346 cod. ass. dispone *"1. Non costituisce esercizio di attività assicurativa nel ramo assistenza: a) la prestazione di servizi di manutenzione o riparazione, di assistenza a clienti e la sola indicazione o messa a disposizione, in qualità di semplice intermediario, di un aiuto; b) l'attività di assistenza effettuata da un soggetto residente o avente sede nel territorio della Repubblica in caso di incidente o di guasto meccanico di un veicolo avvenuti nel medesimo territorio, a condizione che l'attività stessa risulti limitata alle seguenti prestazioni: 1) soccorso sul posto, effettuato utilizzando in prevalenza personale e mezzi propri; 2) trasporto del veicolo fino all'officina più vicina o più idonea ad effettuare la riparazione ed eventuale accompagnamento, di regola con lo stesso mezzo di soccorso, del conducente e dei passeggeri fino al luogo più vicino, dal quale sia possibile proseguire il viaggio con altri mezzi"*.

Movimento Consumatori APS Sede Nazionale via Piemonte 39/a 00187 Roma Tel. 06 4880053 www.movimentoconsumatori.it info@movimentoconsumatori.it

operare riscontri sul mezzo del responsabile civile; prassi risarcitorie orientate non alla migliore tecnica liquidativa ma all'osservanza di un percorso burocratico e amministrativo che ha impoverito la professionalità degli addetti; la proliferazione di contratti assicurativi incomprensibili contenenti le suddette clausole inconferenti e/o vessatorie e comunque di difficile intelligibilità; prassi commerciali ritenute aggressive degli agenti assicurativi; complicazioni gestionali per i sinistri con lesioni "borderline" ovvero collocati alla frontiera di applicabilità del risarcimento diretto o leggermente oltre; integrazione verticale surrettizia tra compagnie di assicurazioni e carrozzerie con metodi riparativi imposti dalle compagnie e non orientati alla riparazione a regola d'arte.

Atteso, pertanto, che il sistema di liquidazione dei sinistri sulla base del risarcimento diretto comporta maggiori costi amministrativi rispetto alle procedura tradizionale si auspica per il ripristino di un sistema di responsabilità civile pura o, in subordine, la possibilità di confermare la facoltatività della procedura di risarcimento diretto anche nella fase stragiudiziale, in ottemperanza a quanto già confermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 180/2009), nell'ambito di una modifica dei criteri di compensazioni tra le imprese.

E' peraltro evidente che questo tipo di intervento si pone in linea con la recente inequivoca giurisprudenza di legittimità che nelle denunciate condotte ha individuato una lesione dell'autonomia contrattuale del consumatore nella "*fondamentale espressione rappresentata dal libero accesso al mercato*", e portare anche ad un positivo effetto di *moral suasion* anche inducendo conseguenti condotte di *self enforcement* da parte delle imprese alle chiare indicazione della Cassazione nell'ordinanza **n. 10797/2026 che ha** consentito di confermare quanto fin qui esposto.

Occorre dunque liberare il mercato o comunque consentire mediante la facoltatività del risarcimento diretto di evitare quei fenomeni che portano a inserire nei contratti della RC auto pattuizione abusive "*in quanto volta a limitare la possibilità per il consumatore di esplicare pienamente la propria autonomia contrattuale nella fondamentale espressione rappresentata dal libero accesso al mercato".*

Con osservanza

Avv. Alessandro Mostaccio

Presidente Movimento Consumatori



Firmato digitalmente da:
Mostaccio Alessandro
Firmato il 05/11/2026 12:34
Seriale Certificato: 6430647
Valido dal 26/06/2026 al 26/06/2029
InfoCamere Qualified Electronic Signature CA

Si allegano:

1. *Cass. Civ., Sez. III, Ord. n. 10797-2026 in RG. 11106-2024*
2. *Prospetto riassuntivo prodotti RC auto contenenti pattuizioni ultronee e abusive*