# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1827

# PROPOSTA DI LEGGE

**d'iniziativa del deputato CASSANMAGNAGO CERRETTI MARIA LUISA**

*Presentata il 3 novembre 1977*

## Disciplina delle vendite a domicilio

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La vendita di beni di consumo o l'offerta di prestazioni di servizi con il sistema della visita domiciliare del venditore (vendita a domicilio o vendita porta a porta) è una pratica commerciale abbastanza antica. Nel secolo XIX, quando la pubblicità commerciale non esisteva ed i mezzi di comunicazione erano lenti, scarsi ed onerosi, questa tecnica assolveva contemporaneamente, negli ambienti extra-urbani e specialmente agricoli, una funzione di promozione delle vendite, allora essenziale per lo sviluppo della produzione, e una funzione di informazione dei consumatori socialmente più isolati, in merito alla evoluzione della qualità, dei prezzi e della diversificazione dei prodotti.

L'avvento della pubblicità, collegato con l'espansione dell'alfabetismo, e il progresso accelerato dei mezzi di comunicazione nel corso del XX secolo diminuirono grandemente il ruolo commerciale delle vendite a domicilio. In questi ultimi anni, tuttavia, sono state registrate una forte ripresa e una larga diffusione di questa pratica di vendita, certamente non giustificate dalle condizioni oggettive del mercato, essendo, invece, la conseguenza della continua ricerca di strumenti competitivi caratterizzati da una sempre più diretta ed aggressiva attività di persuasione del pubblico per l'incremento dei consumi.

L'affinamento continuo delle tecniche di pubblicità, cui prestano valido aiuto persino varie branche scientifiche, si traduce, inevitabilmente, in una tendenza che lascia sempre minore libertà al consumatore non tanto nella scelta del prodotto da acquistare o del servizio da utilizzare, quanto nella formazione di una consapevole decisione di consumare una parte determinata del proprio reddito e di impiegarla in un determinato tipo di consumo piuttosto che in un altro.

Lo stesso ampliamento del volume sonoro che in televisione si verifica per tutta la durata dei messaggi pubblicitari è una

manifestazione di questa tendenziale aggressività. Quanto questa aggressività possa maggiormente manifestarsi nel contatto diretto tra venditore-propagandista e singolo consumatore appare intuitivo.

Occorre subito precisare che non tutte le organizzazioni di vendita a domicilio manifestano scarso rispetto della personalità e del libero convincimento del consumatore, ma si deve rimarcare che esso manca sovente proprio quando i prodotti o i servizi offerti non rappresentano una adeguata controprestazione del contratto, sia in rapporto al loro valore reale, sia in rapporto alla loro effettiva utilità per i bisogni del singolo acquirente.

La vendita a domicilio, nella presente carenza di una disciplina legislativa, è non di rado un vero attentato alla libertà di scelta del consumatore. In primo luogo, essa si dirige a persone che non hanno minimamente manifestato alcun desiderio di acquisto e che sono sorprese nell'intimità della loro casa e nel mezzo delle loro occupazioni; in secondo luogo, il cliente ha dinanzi a sé un solo articolo o una sola marca ed è, quindi, nella impossibilità di comparare prezzo e qualità di prodotti analoghi.

Del resto, per sua stessa definizione, la vendita porta a porta è una « vendita di persuasione »; è, cioè, commercialmente aggressiva.

Tale carattere è normalmente presente in questo tipo di vendita; non vi è necessariamente collegato solo nei casi, in vero estremamente rari, nei quali la particolarità del prodotto offerto e la convenienza pratica o psicologica del consumatore conferiscono una certa giustificazione alla contrattazione a domicilio. L'aggressività commerciale, proprio per il contesto delle circostanze oggettive nelle quali si esercita, può portare ad abusi da parte del venditore a domicilio, il quale può essere indotto a trarre vantaggio dall'ignoranza, dall'isolamento, dalla credulità o solo dalla timidezza del cliente. Attraverso l'insistenza, la esaltazione menzognera del prodotto, spesso accompagnate da una messa in scena ingannevole, i venditori ottengono frequentemente la sottoscrizione non meditata di impegni che il cliente non ha modo di disdire, né di ridurre.

È ovvio che l'oggetto principale della tutela, che si tende ad instaurare con la regolamentazione delle vendite a domicilio, è costituito dalla libertà del consumatore e dal suo diritto di non essere né molestato nella sua vita privata o lavorativa, né indotto ad acquisti che non aveva pensato di fare. È indicativo che in Svezia dopo poco tempo dalla istituzione dell'*Ombudsman* di difesa del consumatore, sia entrata in vigore una precisa disciplina legislativa limitativa delle vendite a domicilio. L'*Ombudsman* fu istituito il 1° gennaio 1971; nel giugno dell'anno seguente, suggerita dal buon numero di proteste pervenute, la citata legge era già in vigore.

La regolamentazione proposta ha, però, un altro oggetto non secondario di tutela: la libera concorrenza commerciale.

L'economia di mercato ha il suo fondamento non soltanto sulla libertà di impresa, ma anche sulla libertà dei consumatori, giacché, come è anche dimostrato dal notevole sviluppo del *marketing*, è la decisione di acquisto del consumatore che sanziona la qualità e la competitività di un prodotto e, di conseguenza, la buona gestione ed il dinamismo degli imprenditori. In particolare, le possibilità di una sana concorrenza tra i commercianti dipendono dalla trasparenza delle transazioni che avvengono con i consumatori e, quindi, da una perfetta conoscenza del mercato. È evidente che la vendita a domicilio, con la sua offerta unidirezionale e con l'opacità delle transazioni che pone in essere, può nuocere alla concorrenza commerciale. Questo stato di cose è ancor più appariscente nel più limitato contesto del piccolo commercio e dell'artigianato locale, il tessuto imprenditoriale più esposto alle lacerazioni indotte sia dalle crisi ricorrenti, sia dalla insufficienza dell'offerta.

Una difesa va, inoltre attuata a favore del personale incaricato delle vendite, il quale, mentre troppo spesso manca di

uno *status* professionale o di un garantito rapporto di lavoro subordinato, è frequentemente utilizzato come un semplice strumento di un'aspra ed esagerata lotta commerciale.

La presente proposta di legge tende, infine, pur nei limiti del suo ambito soggettivo di applicazione, a contribuire a quella razionalizzazione dei consumi che gli sviluppi più recenti del processo economico hanno completamente trascurato, e alla quale si riconosce ora, finalmente, un importante ruolo al fine di una più equilibrata ripartizione del reddito tra investimento e consumo e nell'ambito di questo ultimo, tra le varie specie di consumi privati, nonché tra questi e i consumi sociali.

In conclusione, la presente proposta di legge intende regolare legislativamente l'esercizio della vendita a domicilio e dell'offerta a domicilio della prestazione dei servizi, con lo scopo di:

*a*) prevenire la possibilità di abusi da parte di organizzazioni e di venditori che non ispirano la loro attività a criteri di correttezza;

*b*) tutelare i consumatori, in special modo quelli che per cause oggettive o soggettive non sono in grado di valutare esattamente le offerte ricevute con la tecnica propria della vendita di persuasione;

*c*) salvaguardare l'attività delle organizzazioni e dei venditori a domicilio, che la esercitano in conformità delle norme di correttezza morale e commerciale;

*d*) arginare ogni attentato alla trasparenza del mercato di consumo, agevolando la concorrenza tra le varie forme e tecniche di vendita;

*e*) tutelare la competitività e la concorrenzialità dei piccoli commercianti al minuto e degli artigiani locali.

La regolamentazione proposta, d'altra parte, colma una innegabile lacuna dell'ordinamento giuridico positivo. Le disposizioni della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio, e del relativo regolamento di esecuzione (decreto ministeriale 14 gennaio 1972) si limitano a regolare i seguenti punti:

*a*) obbligo dell'iscrizione delle imprese nei registri degli esercenti il commercio;

*b*) obbligo dell'autorizzazione dell'autorità di pubblica sicurezza per il conferimento dell'incarico di venditore a domicilio o di propagandista;

*c*) obbligo di uno speciale tesserino di riconoscimento dei venditori e propagandisti;

*d*) responsabilità civile dell'impresa dell'attività svolta dai venditori e dai propagandisti;

*e*) obbligo dell'assicurazione contro i danni in favore dei consumatori;

*f*) obbligo della garanzia dei prodotti, nonché della loro sostituzione o del rimborso del relativo prezzo se non corrispondenti all'ordinazione;

*g*) estensione ai venditori a domicilio ed ai propagandisti delle condizioni stabilite dal terzo comma dell'articolo 4 del regolamento di esecuzione per i venditori ambulanti, in materia di accesso agli edifici divisi in appartamenti e di modalità di esercizio concreto della vendita (rispettivamente: consenso del custode o, in mancanza, degli inquilini; divieto di modi molesti o fastidiosi).

Benché l'ultimo comma dell'articolo 36 della legge sul commercio avesse previsto che le modalità di svolgimento delle attività in questione sarebbero state stabilite dal regolamento di esecuzione quest'ultimo si è limitato a specificarne ulteriormente solo alcuni punti già regolati dalla legge e ad estendere la citata disposizione del regolamento prevista per i venditori ambulanti (vedi lettera *g*), peraltro, necessariamente sprovvista, data la sua natura regolamentare, di ogni sanzione.

La presente proposta di legge, è, infine, pienamente aderente al contenuto e alle motivazioni della proposta di direttiva presentata dalla Commissione delle Comunità europee al Consiglio il 17 gennaio 1977 e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Comunità n. C/22 del 29 gen-

naio 1977, nonché ai suggerimenti e alle proposte avanzate dall'Unione nazionale consumatori fondata su una pluriennale sperimentazione dei fenomeni distorsivi prodotti dal sistema delle vendite a domicilio e sull'accertata gravità dei danni – economici e morali – sopportati dalla massa dei consumatori.

* * *

L'articolo 1 della proposta di legge contiene la determinazione del campo di applicazione della prevista regolamentazione.

L'articolo 2 stabilisce la forma del contratto e la parte obbligatoria del suo contenuto, al fine di garantire la conoscenza da parte del cliente dei termini, delle modalità e delle condizioni generali del contratto, dell'effettivo impegno assunto e dei diritti riconosciutigli dalla legge, con particolare riguardo alla facoltà di recesso e al diritto di rifiutare ogni richiesta di anticipazione del prezzo sotto qualsiasi forma.

L'analiticità delle indicazioni relative al contenuto del contratto non deve apparire eccessiva: si tratta, nella massima parte, di indicazioni normalmente presenti nei contratti in questione.

L'articolo 3 prevede le caratteristiche del modulo, parte staccabile dell'esemplare del contratto destinato al cliente, tendente a facilitare l'esercizio della facoltà di rinuncia. È ovvio che tale rinuncia può essere manifestata con qualsiasi altra concludente manifestazione spedita per lettera raccomandata.

L'articolo 4 istituisce formalmente, a favore del cliente, la facoltà di rinunciare al contratto, prevedendo il carattere irrinunciabile di tale facoltà.

L'articolo 5 rafforza la tutela dell'acquirente, perseguita con la facoltà di rinuncia, vietando a chiunque, durante il periodo di riflessione consentito dalla legge (7 giorni) di richiedere all'acquirente medesimo sia anticipazioni del prezzo a qualsiasi titolo, sia il riconoscimento del debito sotto qualsiasi forma.

Dovendosi disciplinare l'utilizzazione della pubblicità per le vendite a domicilio, in armonia con il « Codice di lealtà pubblicitaria » (articolo 18), liberamente sottoscritto dalla Confederazione generale italiana della pubblicità, si è estesa la regolamentazione anche alle vendite per corrispondenza sul catalogo (articoli 6 e 11). Con l'occasione si è, altresì, stabilito che sia riportato sul catalogo il contenuto del quarto comma dell'articolo 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426.

L'articolo 7 contiene il divieto della vendita a domicilio di taluni beni di consumo e dell'offerta di prestazioni di taluni servizi. Il divieto riguarda una prima generica categoria di merci, apparecchiature e servizi per i quali, in considerazione delle loro caratteristiche intrinseche e delle loro proprietà, la legge richiede la sussistenza di determinati requisiti che attengono direttamente e indirettamente al prodotto (ad esempio; confezionamento di sicurezza, cautele nel trasporto o nel maneggio), al venditore o al prestatore (ad esempio: titoli professionali) ovvero al luogo di conservazione e di vendita (ad esempio: caratteristiche tecniche dei locali, sistemi di prevenzione dei rischi inerenti ai prodotti o ai materiali). Il divieto è motivato dal fatto che la vendita di tali beni di consumo fuori dai punti di vendita e per mezzo di persone diverse dal commerciante professionale o dal produttore, così come la prestazione di servizi che implichi l'uso di particolari prodotti o apparecchiature, potrebbe presentare rischi o provocare danni ai clienti o a terzi.

La seconda categoria specificatamente inclusa nel divieto comprende prodotti e sostanze pericolose in sé stesse o il cui uso può riuscire dannoso se non avviene nelle condizioni dovute o senza l'ausilio di consigli professionalmente qualificati.

La terza categoria specifica, infine, è costituita dalla prestazione di servizi sociali, che non può essere offerta se non da istituzioni legalmente qualificate e riconosciute.

L'articolo 8 realizza il duplice scopo di disciplinare il rapporto intercorrente tra imprese e venditore e di favorire, median-

te un'ordinata organizzazione dei rapporti interni, lo svolgimento di una qualificata attività di vendita o di offerta di servizi. Si è, peraltro, inteso di facilitare da parte delle aziende del settore l'utilizzazione dei provvedimenti per l'occupazione giovanile.

Dopo il richiamo meramente formale, operato dall'articolo 9 della regolamentazione sul commercio e di quella sulle vendite rateali, il primo comma dell'articolo 10 punisce le violazioni configurate come reati contravvenzionali.

Il secondo comma dell'articolo 10 prevede un'ipotesi di reato che afferisce non soltanto alle vendite a domicilio, ma a qualsiasi forma di attività commerciale o pseudo commerciale, che si svolga mediante visita a domicilio, la quale fornisca all'agente la occasione di profittare ed abusare dello stato di inferiorità psichica, fisica o culturale, dipendente da fattori eterogenei (infermità, insufficiente conoscenza della lingua, età, eccetera) ovvero mettere in atto una costrizione fisica o morale. Resta, ovviamente, salva la configurazione, nella suddetta ipotesi, di reati più gravi in base alle norme del vigente codice penale.

Il terzo comma dell'articolo 10 evita qualsiasi rischio di responsabilità penale oggettiva, imponendo al giudice penale la ricerca del nesso di casualità.

Il quarto comma prevede gli effetti riconducibili alla costituzione di parte civile del soggetto offeso dal reato. L'ultimo comma prevede la pena accessoria della pubblicazione della sentenza di condanna.

L'articolo 11 fissa in tre mesi la *vacatio legis* al fine di concedere alle imprese interessate un congruo termine per mettersi in regola con le nuove disposizioni.

# PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

L'offerta in vendita, anche con patto di riservato dominio, o in locazione o in affitto, di qualsiasi merce, oggetto o apparecchiatura nonché l'offerta di prestazioni di servizi, effettuate direttamente o a mezzo di agenti nelle private residenze o nei luoghi di lavoro, escluse la vendita ad imprese per i bisogni della loro produzione, sono soggette alle norme della presente legge.

ART. 2.

I rapporti instaurati con l'attività di cui al precedente articolo 1 devono formare oggetto di apposito contratto, risultante da atto scritto, un esemplare del quale deve essere consegnato al cliente al momento della sua stipulazione e deve contenere, a pena di nullità, le seguenti indicazioni:

*a*) il nome e l'indirizzo del fornitore, il nome dell'incaricato con la specificazione degli estremi del tesserino rilasciato ai sensi dell'articolo 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426 e dell'articolo 52 del decreto ministeriale 14 gennaio 1972, concernenti la disciplina del commercio; il luogo di conclusione del contratto;

*b*) un numero d'ordine o di codice per l'esatta individuazione del contratto;

*c*) la descrizione qualitativa e quantitativa delle merci, oggetti, apparecchiature o servizi proposti, tali da non ingenerare equivoci nella individuazione dei medesimi;

*d*) le condizioni di esecuzione del contratto ed i termini di consegna o di esecuzione;

*e*) il prezzo globale ed i singoli prezzi unitari e le modalità di pagamento; l'eventuale tasso di interesse e il computo complessivo degli interessi effettivi su ogni singola operazione.

ART. 3.

L'esemplare del contratto destinato al cliente deve essere munito di un modulo staccabile destinato a facilitare l'esercizio della facoltà di rinuncia di cui all'articolo 4 della presente legge.

Tale modulo deve contenere:

*a*) l'indirizzo completo del fornitore;

*b*) il numero d'ordine o di codice che contrassegna il contratto ai sensi della lettera *b*) del precedente articolo 2;

*c*) la seguente formula a stampa: « Esercito la facoltà di recessione del contratto cui il presente modulo si riferisce »;

*d*) la seguente avvertenza stampata in neretto in corpo tipografico non inferiore a dieci punti: « la facoltà di rinuncia al contratto può essere esercitata entro sette giorni dalla data in cui il contratto medesimo è stato concluso, inviando il presente modulo o un'apposita comunicazione all'indirizzo del fornitore, mediante lettera raccomandata ».

ART. 4.

Entro sette giorni dalla data di conclusione del contratto, il cliente ha la facoltà di recessione dal contratto stesso con lettera raccomandata, spedita entro tale termine.

Ogni clausola contrattuale, anche separata, con la quale il cliente rinunci alla facoltà di cui al precedente articolo si ha per non apposta.

ART. 5.

Prima della scadenza del termine di cui all'articolo 4, non possono essere presentati all'accettazione o alla firma del cliente effetti, cambiali o altri titoli rappresentativi di credito in pagamento anche parziale delle merci, beni e servizi dedotti in contratto, né possono essere ricevuti versamenti in denaro per qual-

siasi motivo, nemmeno a titolo di cauzione.

Il consumatore non è tenuto a pagare alcun corrispettivo per l'uso della merce nel periodo di cui all'articolo 4.

L'esercizio del diritto di recesso non comporta alcun obbligo di indennizzo.

Le clausole contrattuali, anche separate, in contrasto con le disposizioni del presente articolo si hanno per non apposte.

ART. 6.

La pubblicità per le vendite a domicilio non deve creare equivoci nel consumatore sulla natura, proprietà e caratteristiche dei beni e servizi propagandati, nonché sulla convenienza dell'acquisto di essi.

Tale pubblicità non può essere diffusa senza l'indicazione del nome e l'indirizzo del fornitore o del produttore.

La prima pagina non di copertina del catalogo dei prodotti offerti in vendita a domicilio deve essere riservata esclusivamente alla pubblicazione dell'avvertenza che, a norma del quarto comma dell'articolo 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426, i prodotti sono coperti da assicurazione per gli eventuali danni ai consumatori, nonché da garanzia. L'avvertenza dovrà, altresì, rendere noto che se i prodotti inviati al cliente non corrispondono all'ordinazione, essi, a norma della citata disposizione, debbono essere sostituiti oppure ne deve essere rimborsato il prezzo.

ART. 7.

È proibita la vendita a domicilio di qualsiasi merce, oggetto o apparecchiatura, ovvero l'offerta di prestazioni di servizi, per i quali la legge impone particolari condizioni o cautele oggettive o soggettive riguardanti gli eventuali acqui-

renti, la professionalità del commerciante o del prestatore, le caratteristiche del luogo di conservazione o di vendita.

In particolare è vietata:

*a*) la vendita a domicilio di prodotti farmaceutici, di prodotti sanitari destinati ad usi terapeutici, di sostanze infiammabili, tossiche, esplodenti o comunque pericolose anche se coperte d'assicurazione;

*b*) l'offerta di prestazioni di carattere sociale, con esclusione dal divieto dei patronati d'assistenza riconosciuti legalmente dal Ministero del lavoro.

ART. 8.

Qualora le imprese che esercitano la vendita a domicilio di merci, oggetti o apparecchiature, ovvero l'offerta di prestazioni di servizi, non si avvalgano di agenti e rappresentanti di commercio, ai sensi della legge 12 marzo 1968, n. 316, debbono stipulare con i loro incaricati un contratto di lavoro subordinato corrispondente al ramo di attività esercitato. È consentita la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato alle condizioni e nei limiti previsti per i dirigenti amministrativi e tecnici dall'articolo 4 della legge 18 aprile 1962, n. 230.

Il limite temporale del contratto previsto dal citato articolo 4 della legge 18 aprile 1962, n. 230, è ridotto a due anni qualora il contratto di lavoro sia stipulato in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285, recante provvedimenti per l'occupazione giovanile.

ART. 9.

Alle vendite a domicilio si applica la regolamentazione delle vendite a rate di cui alla legge 15 settembre 1964, n. 755, e successive modificazioni.

ART. 10.

Ogni violazione delle disposizioni della presente legge è punita con l'arresto da sei mesi ad un anno o con l'ammenda da 200 mila ad un milione di lire. Nei casi più gravi o quando ricorrano più violazioni il giudice può erogare congiuntamente la sanzione pecuniaria e quella restrittiva della libertà personale.

Indipendentemente dalla violazione delle succitate disposizioni, è salva la configurazione dei reati più gravi, a norma del codice penale, le pene sono triplicate nei confronti di chi, mediante visite a domicilio, ottenga la sottoscrizione di impegni di acquisto a credito, a rate o in contanti, traendo vantaggio dallo stato di inferiorità fisica, psichica o culturale di una persona, quando le circostanze dimostrino che essa non era in grado di intendere la portata degli impegni assunti o gli artifici usati per convincerla, ovvero che essa ebbe a subìre una costrizione.

La responsabilità penale delle violazioni, quando esse non siano attribuibili alla personale iniziativa di chi ha materialmente effettuato l'operazione di vendita a domicilio, incombe sul rappresentante legale dell'impresa fornitrice.

Il soggetto passivo del reato può costituirsi parte civile nel procedimento penale per richiedere la liquidazione di una somma di denaro eguale all'ammontare dei pagamenti effettuati e/o degli effetti cambiari sottoscritti, oltre al risarcimento dei danni.

L'estratto della sentenza di condanna per i reati puniti dal presente articolo è pubblicato a spese del condannato su un quotidiano con diffusione nazionale o su un periodico particolarmente diffuso nel luogo dove fu commesso il reato, su di un periodico delle organizzazioni nazionali dei lavoratori o della cooperazione o dei dettaglianti, su un periodico edito da organizzazioni di tutela dei consumatori.

ART. 11.

Le vendite per corrispondenza su catalogo sono soggette soltanto alle disposizioni dettate dall'articolo 6 in materia di pubblicità.

ART. 12.

La presente legge entra in vigore il novantesimo giorno dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.