

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)
—————

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

15° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 FEBBRAIO 2005
—————

Presidenza del vice presidente BASTIANONI

I N D I C E

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(3263) *Disciplina della vendita diretta a domicilio e tutela del consumatore dalle forme di vendita piramidali*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Bulgarelli ed altri; Ruzzante ed altri; Pezzella ed altri; Verneti, D'Agrò ed altri; Didonè

(2789) *CURTO. – Disciplina della vendita diretta a domicilio e tutela del consumatore dalle forme di vendita piramidale*

(2251) *GUERZONI. – Norme per il divieto delle vendite «concatenate» e a difesa del consumatore*

(912) *VALLONE. – Disposizioni in materia di vendita a domicilio e di tutela del consumatore*

(838) *MONTAGNINO ed altri. – Disciplina della vendita diretta a domicilio*

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 7
* D'IPPOLITO (FI), relatrice	3
GARRAFFA (DS-U)	6

N.B. Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

I lavori hanno inizio alle ore 16,10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(3263) *Disciplina della vendita diretta a domicilio e tutela del consumatore dalle forme di vendita piramidali*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Bulgarelli ed altri; Ruzzante ed altri; Pezzella ed altri; Verneti, D'Agrò ed altri; Didonè

(2789) **CURTO.** – *Disciplina della vendita diretta a domicilio e tutela del consumatore dalle forme di vendita piramidale*

(2251) **GUERZONI.** – *Norme per il divieto delle vendite «concatenate» e a difesa del consumatore*

(912) **VALLONE.** – *Disposizioni in materia di vendita a domicilio e di tutela del consumatore*

(838) **MONTAGNINO ed altri.** – *Disciplina della vendita diretta a domicilio*
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei disegni di legge nn. 3263, 2789, 2251, 912 e 838.

Ha facoltà di parlare la relatrice, senatrice D'Ippolito.

* D'IPPOLITO, *relatrice*. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, colleghi, il settore delle vendite dirette ha registrato uno sviluppo crescente nel tempo, tanto che numerosi studi forniti da università, centri di ricerca e società specializzate di rilevazione statistica ne hanno in più occasioni evidenziato il carattere trainante per l'economia nazionale.

Tra le ragioni dell'incremento del fatturato e dell'occupazione nel settore delle vendite dirette, si è da più parti indicata la presenza di una forte flessibilità, che, congiuntamente ad una organizzazione del lavoro svolta essenzialmente in proprio da parte del venditore professionista, consente una gestione del lavoro elastica e particolarmente adatta a soluzioni innovative come il *part-time*.

Sotto il profilo della qualificazione giuridica le vendite dirette rientrano fisiologicamente nella definizione generale del contratto di vendita, come enunciata nel codice civile, caratterizzandosi solo per la peculiarità delle forme di negoziazione e conclusione del contratto. Occorre peraltro segnalare che le disposizioni che attualmente regolano la negoziazione contrattuale condotta fuori dei locali commerciali sono frammentate in una pluralità di atti normativi, determinando la mancanza di un riferimento organico che definisca in modo univoco le condizioni di trasparenza della vendita diretta a domicilio.

I disegni di legge in esame sono volti a disciplinare la vendita diretta a domicilio e recano norme di tutela del consumatore dalle forme di ven-

dità piramidale, ampliando la disciplina in materia di vendita diretta di cui al decreto legislativo n. 114 del 1998.

Tale decreto, infatti, considera la vendita diretta quale attività commerciale, laddove i provvedimenti in titolo affrontano più specificamente il profilo della disciplina contrattuale. La disciplina contrattuale della vendita diretta e delle vendite piramidali è infatti già prevista in numerosi ordinamenti giuridici – in particolare negli Stati Uniti – e la stessa Commissione europea ha commissionato, nel 1999, uno studio concernente l'eventuale introduzione di una disciplina in tal senso, attraverso l'introduzione di modifiche alla direttiva 85/577/CEE (relativa ai contratti negoziati fuori dei locali commerciali) ed alla direttiva 97/7/CE, in materia di contratti a distanza. In particolare, tale studio ha evidenziato che nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione Europea si è già provveduto all'adozione di leggi che proibiscono le vendite piramidali.

Caratteristica peculiare delle vendite piramidali è il profilo causale interno, consistente nella mera moltiplicazione dei livelli di vendita. Come è noto, la causa del contratto di vendita – quali che ne siano le modalità stipulative ed esecutive – andrebbe sempre ricercata nello scambio di una cosa contro un prezzo; nella vendita piramidale tale profilo causale è solo apparente, in quanto il prodotto venduto diviene unicamente il pretesto per reclutare altri venditori, che dovranno pagare all'agente un «diritto di accesso» alla struttura piramidale. Il rischio connesso a tale fenomeno di concatenazione contrattuale consiste proprio nel «crollo» della piramide, tanto più grave per gli agenti reclutati per ultimi, che non potranno in tal modo «rientrare» del diritto di accesso già versato realizzando ulteriori forme di affiliazione.

La fattispecie patologica della vendita piramidale non costituisce tuttavia l'oggetto esclusivo dei provvedimenti in titolo, ed in particolare del disegno di legge n. 3263 (trasmesso dalla Camera), che reca una più definita disciplina dell'attività di vendita diretta in generale – in sé pienamente lecita – proprio al fine di tutelare tale attività rispetto a meccanismi negoziali differenti, ma apparentemente simili.

Segnatamente, tale disegno di legge si compone di sette articoli dei quali, in particolare, l'articolo 1 reca le principali definizioni e l'ambito di applicazione della legge: si provvede in tal modo a qualificare giuridicamente in modo certo e definito la vendita diretta a domicilio e la figura dell'incaricato alla vendita, come colui che, con o senza vincolo di subordinazione, promuove, direttamente o indirettamente, la raccolta di ordinativi di acquisto presso privati consumatori, per conto di imprese esercenti la vendita diretta a domicilio.

Dal campo di applicazione della disciplina sono peraltro escluse le offerte, le sottoscrizioni e la propaganda ai fini commerciali di prodotti e servizi finanziari e assicurativi, nonché i contratti per la costruzione, la vendita e la locazione di beni immobili.

L'articolo 2 assoggetta le ditte esercenti l'attività di vendita diretta a domicilio agli articoli 19, 20 e 22 (commi 1 e 2) del decreto legislativo n. 114 del 1998, nonché alle disposizioni vigenti in materia di commercia-

lizzazione dei beni e servizi offerti mentre l'articolo 3 disciplina analiticamente l'attività di incaricato alla vendita diretta a domicilio. Vengono, in particolare, previste le modalità di conferimento ed assunzione dell'incarico, il limite reddituale annuo che ne determina il carattere occasionale o professionale e la disciplina previdenziale applicabile. L'incaricato deve inoltre dotarsi di un apposito tesserino di riconoscimento.

L'articolo 4 disciplina invece il rapporto interno fra impresa affiliante e incaricato alla vendita diretta a domicilio, precisando quali accordi collettivi economici debbono essere applicati.

Per quanto concerne l'incarico alla vendita diretta a domicilio, senza vincolo di subordinazione, viene previsto il requisito della forma scritta *ad probationem* e la libera rinunciabilità all'incarico, anche per *facta concludentia*, oltre alla revocabilità. Viene inoltre disciplinato l'esercizio del recesso e gli obblighi di diligenza e restituzione conseguenti.

Non possono inoltre essere stabiliti obblighi di acquisto di beni che non siano ricomprensibili nel campionario da dimostrazione, o servizi se non strettamente inerenti e necessari all'attività, e comunque non proporzionati al volume dell'attività svolta. In aggiunta al diritto di recesso, all'incaricato è in ogni caso riconosciuto, in tutte le altre ipotesi di cessazione per qualsiasi causa del rapporto per l'impresa affidante, il diritto di restituzione e alla rifusione del preso relativamente ai beni materiali integri eventualmente posseduti. Sono quindi previste ulteriori delimitazioni dei poteri e delle facoltà dell'incaricato.

L'articolo 5 prevede il divieto delle forme di vendita piramidali, nelle quali l'incentivo economico primario dei componenti la struttura si fonda sul mero reclutamento di nuovi soggetti piuttosto che sulla loro capacità di vendere e promuovere la vendita. In generale, il comma 2 vieta tutte quelle operazioni che configurano la possibilità di guadagno attraverso il puro e semplice reclutamento di altre persone ed in cui il diritto a reclutare si trasferisce all'infinito previo il pagamento di un corrispettivo.

L'articolo 6 prevede alcune fattispecie presuntive della sussistenza di una operazione o di una struttura di vendita vietata ai sensi dell'articolo 5, mentre l'articolo 7 prevede un rigoroso sistema sanzionatorio per prevenire le forme di vendita piramidali.

L'articolato del disegno di legge n. 2789 si presenta molto simile al testo già approvato dalla Camera, dal quale peraltro differisce per una più puntuale indicazione del regime fiscale e previdenziale applicabile, in base agli articoli 5 e 6.

Diversamente, il disegno di legge n. 2251 si compone di un solo articolo, recante disposizioni per il divieto delle vendite «concatenate» o piramidali. A carico di chi viola le disposizioni di cui al comma 1, la sanzione è stabilita nella misura prevista dalla legislazione vigente per le vendite prive di autorizzazione.

I disegni di legge nn. 912 e 838 si compongono rispettivamente di sei e nove articoli e mirano innanzi tutto a fornire una definizione giuridica univoca della vendita diretta a domicilio e della figura dell'incaricato. La disciplina ivi prevista non si applica, peraltro, ai servizi assicurativi

e finanziari. Sono dichiarate illegittime le organizzazioni «piramidali» che hanno il fine precipuo di reclutare persone vendendo loro una posizione nella struttura, con il compito di introdurre altre persone cui è imposto di investire somme di denaro o acquistare materiali o servizi per l'accesso alla struttura stessa.

Viene inoltre approfonditamente disciplinata l'attività dell'incaricato, stabilendo altresì il limite entro il quale tale attività può considerarsi svolta a titolo occasionale.

L'articolo 4 di entrambi i provvedimenti disciplina il rapporto fra ditta affidante e incaricato della vendita, contenendo inoltre talune disposizioni relative al compenso dell'incaricato medesimo, mentre le disposizioni successive introducono alcune modifiche alla disciplina fiscale e previdenziale applicabile agli incaricati, volte a sopprimere talune disparità di trattamento attualmente esistenti, oltre ad alcune disposizioni tendenti ad eliminare la disparità di trattamento nei confronti degli incaricati alla vendita a domicilio attualmente assoggettati a contributi previdenziali anche quando l'attività da essi svolta assume carattere occasionale.

A corredo delle disposizioni sopra citate, che sanciscono l'illegittimità delle cosiddette organizzazioni piramidali, l'articolo 9 del disegno di legge n. 912 individua alcuni elementi presuntivi, la cui ricorrenza facilita l'individuazione delle organizzazioni illegittime e delle operazioni vietate.

Tenendo conto del contenuto dei disegni di legge in titolo, appare opportuno assumere il disegno di legge n. 3263, già approvato dalla Camera dei deputati, quale testo base per il prosieguo della discussione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

GARRAFFA (*DS-U*). Non credo vi siano dubbi sul fatto che questo al nostro esame sia un provvedimento indispensabile, anche se forse interviene in ritardo rispetto alle situazioni di rischio dei consumatori che si sono verificate. Purtroppo molto spesso l'assenza di normativa specifica gioca a favore soltanto dei truffatori.

È opportuno, inoltre, che tale iniziativa sia giunta alla definizione in un periodo come quello che viviamo, in cui il livello occupazionale è in calo. Essa coinvolge migliaia di giovani che, anche attraverso la pubblicità ingannevole di alcune strutture assicurative di vendita diretta dei prodotti, entrano in questa rete di vendita con il principio fondamentale della buona fede e nel tentativo di acquisire un buon livello occupazionale. Purtroppo nella maggior parte dei casi queste aspettative non si realizzano. Riporterò un esempio, forse conosciuto: la struttura di promozione di assicurazione che chiedeva innanzi tutto ai nuovi addetti di assicurare se stessi e i componenti della propria famiglia; dopo aver stipulato cinque o sei contratti di assicurazione, il nuovo addetto entrava nel gruppo e alla prima assemblea il *promoter* locale chiedeva per lui il plauso degli altri, parlandone come di una persona che aveva scelto bene per il futuro della sua vita. Simili meccanismi hanno certamente creato illusioni e molto spesso hanno recato

danno soprattutto ai soggetti più anziani. La vendita diretta è uno strumento fondamentale per evitare l'intermediazione o i tempi che occorrono per raggiungere un negozio e per verificare la concorrenza tra prodotti e stabilire il migliore. Molto spesso però la vendita diretta ha come protagonista o vittima, per intenderci, soprattutto l'anziano che non è in grado di comprendere se quella offerta è veramente valida o se dietro vi è quell'asterisco che prevede certe imposizioni alla firma del contratto. Arriviamo in ritardo perché la maggior parte dei Paesi della Comunità europea si sono già dotati di meccanismi di tutela.

Credo sia rilevante il fatto che nell'esaminare questo provvedimento la Commissione della Camera dei deputati è riuscita a trovare l'accordo necessario fra tutte le componenti del Parlamento, tanto che questo disegno di legge è firmato da tutti i Gruppi parlamentari. Si evidenzia la presenza di Gruppi dell'opposizione che hanno presentato disegni di legge in tal senso. Una bibliografia ampia ci dà l'opportunità di valorizzare questo provvedimento che serve ad evitare raggiri e a creare professionalità e competenze maggiori. Diamo con questo una mano ai consumatori, evitando che ancora una volta su questioni che attengono alla vita privata si inseriscano meccanismi che creano non pochi problemi anche di carattere economico.

Purtroppo gli studi del cosiddetto «multilivello» di *marketing* hanno trovato un riscontro positivo iniziale ma alla fine sono stati utilizzati da truffatori. Pertanto è evidente che, così come è avvenuto alla Camera, anche qui al Senato la mia parte politica esprime il proprio consenso sul provvedimento. Mi auguro che, partendo dal principio della difesa dei consumatori ma anche per certi versi di una concorrenza ingannevole perpetrata ai danni di esercizi commerciali e di soggetti autorizzati a vendere determinati prodotti, analogo metodo possa essere usato dalla Commissione anche per altre materie, prima fra tutti quella relativa ai servizi sostitutivi di mensa aziendale, che è ancora in fase di stagnazione e crea non poche difficoltà nei rapporti tra soggetti che, peraltro, non appartengono soltanto al centro-sinistra. Risulta esserci un disegno di legge del centro-destra teso a trovare una soluzione della vicenda.

Preannuncio, pertanto, il mio consenso sul provvedimento in discussione.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

