



MEMORIA

(Atto Camera n. 1704 – *“Disposizioni in materia di destinazione di proventi derivanti dalla vendita di prodotti”*)

Si ringrazia la X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati, nonché tutti i suoi componenti, per l’invito rivolto a “Fondazione Terzjus ETS” e per l’opportunità di offrire un concreto contributo nell’ambito dell’esame del disegno di legge Atto Camera n. 1704, recante “Disposizioni in materia di destinazione di proventi derivanti dalla vendita di prodotti”.

Il presente disegno di legge si pone l’obiettivo di assicurare una maggiore trasparenza mediante l’introduzione di una disciplina organica delle pratiche commerciali poste in essere da produttori e professionisti nell’ambito della promozione, vendita o fornitura di prodotti ai consumatori, qualora una parte dei relativi proventi sia destinata a soggetti operanti in ambito solidaristico. La finalità sottesa alla proposta normativa è quella di garantire che il consumatore sia adeguatamente informato, in modo chiaro e non fuorviante, circa le iniziative di carattere benefico promosse nell’ambito di tali operazioni commerciali.

L’intento del legislatore di tutelare i consumatori e di garantire la tracciabilità delle finalità sociali dichiarate dai soggetti economici coinvolti appare indubbiamente meritevole, ma al contempo pone alcune questioni interpretative e applicative che necessitano di essere considerate con attenzione.

L’articolo 1 nel disciplinare gli obblighi di pubblicità e informazione gravanti sui produttori e professionisti in relazione alla promozione, vendita o fornitura di prodotti i cui proventi siano, anche parzialmente, destinati a soggetti considerati “meritevoli”, individua espressamente tali soggetti al comma 1, richiamando specifiche disposizioni del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.



In particolare, vengono indicati i soggetti di cui:

➤ All'articolo 10, comma 1, lettere g), i), l) e l-quater) del TUIR:

- le organizzazioni non governative (ONG) idonee ai sensi dell'articolo 28 della legge 26 febbraio 1987, n. 49 (lett. g));

- l'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero della Chiesa cattolica italiana (ICSC) (lett. i));

- le Chiese cristiane avventiste, le Assemblee di Dio in Italia e le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese (lett. l));

- le università, le fondazioni universitarie, il Fondo per il merito degli studenti universitari, le istituzioni universitarie pubbliche, gli enti di ricerca pubblici o vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ivi compresi l'Istituto Superiore di Sanità, nonché gli enti parco regionali e nazionali (lett. l-quater)).

➤ All'articolo 100, comma 2, lettere a), b), f), g), h), m), m-bis), n), o) e o-bis) del TUIR:

- le persone giuridiche che perseguono esclusivamente finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria, culto o ricerca scientifica (lett. a));

- le persone giuridiche aventi sede nel Mezzogiorno, con finalità esclusivamente di ricerca scientifica (lett. b));

- lo Stato, enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute, che operano senza fini di lucro per attività di studio, ricerca e documentazione di valore culturale e artistico, anche in relazione a beni culturali (lett. f));

- gli enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute senza scopo di lucro operanti esclusivamente nel settore dello spettacolo (lett. g));

- le ONLUS e gli altri enti, associazioni o fondazioni individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che realizzano iniziative umanitarie, religiose o laiche in Paesi non OCSE (lett. h));



- lo Stato, le regioni, gli enti territoriali, enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute, per attività istituzionali e programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo (lett. m));

- lo Stato e i comuni colpiti da eventi sismici o calamitosi (lett. m-bis));

- gli organismi di gestione di parchi e riserve naturali, terrestri e marittimi, statali e regionali, e di altre aree di tutela speciale paesistico-ambientale, comprese le associazioni e fondazioni private indicate nell'art. 154, comma 4, lett. a), che operano per la conservazione, valorizzazione, studio e sviluppo di tali ambiti (lett. n));

- lo Stato, le regioni, gli enti territoriali, enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute, per la realizzazione di programmi di ricerca scientifica in ambito sanitario, autorizzati con decreto del Ministro della salute (lett. o));

- gli istituti scolastici, statali e paritari senza scopo di lucro, facenti parte del sistema nazionale di istruzione, nonché gli istituti tecnici superiori per progetti di innovazione tecnologica, edilizia scolastica e ampliamento dell'offerta formativa (lett. o-bis)).

Sono, altresì, incluse le fondazioni e associazioni riconosciute che perseguono statutariamente la tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, nonché quelle aventi per scopo statutario lo svolgimento o la promozione della ricerca scientifica; i soggetti di cui all'articolo 82, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore), ovvero gli enti del Terzo settore, comprese le cooperative sociali ed escluse le imprese sociali costituite in forma di società; i soggetti costituiti, stabiliti o comunque operanti all'estero, che svolgano attività con caratteristiche e finalità analoghe a quelle individuate nelle disposizioni sopra richiamate.

Sotto il profilo soggettivo, il disegno di legge individua quali destinatari degli obblighi normativi i «produttori e professionisti». Tuttavia, la locuzione impiegata appare formulata in modo generico e non consente di delineare con sufficiente precisione i soggetti effettivamente rientranti nel perimetro applicativo della norma. In particolare, la mancata definizione dei concetti di «produttore» e «professionista» potrebbe dar luogo a margini di incertezza interpretativa, specie in relazione all'estensione degli obblighi informativi e pubblicitari previsti dagli articoli successivi del testo. Potrebbe risultare



opportuno introdurre, all'interno del disegno di legge, una clausola definitoria *ad hoc*, volta a delimitare con maggiore chiarezza il campo soggettivo di applicazione della disciplina, anche al fine di garantirne una corretta ed efficace attuazione.

Il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge esclude dal campo di applicazione della disciplina le attività di promozione, vendita o fornitura di prodotti ai consumatori da parte di enti non commerciali, a condizione che tali enti non siano partecipati, neppure indirettamente, dai produttori o professionisti. Tale esclusione appare coerente con l'intento, condivisibile, di circoscrivere gli obblighi informativi e pubblicitari alle iniziative promosse da soggetti economici, evitando di assoggettare alla nuova normativa attività poste in essere in modo autonomo da enti non profit per finalità istituzionali proprie, quando non sussista alcun legame con operatori commerciali.

Il successivo periodo del medesimo comma fa salve le disposizioni in materia di raccolta fondi previste dall'articolo 7 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore), nonché quelle relative alle raccolte svolte da enti appartenenti alle confessioni religiose che hanno stipulato patti, accordi o intese con lo Stato. In tal modo, si riconosce l'esistenza di discipline autonome e già consolidate, preservando l'autonomia normativa degli enti che operano nell'ambito solidaristico, in coerenza con il principio costituzionale di libertà associativa.

Profili critici riguardano l'assenza, all'interno del disegno di legge, di una previsione che escluda in modo espresso gli enti del Terzo settore dal perimetro soggettivo di applicazione della disciplina. L'articolo 1, comma 2, esclude le attività poste in essere da enti non commerciali, purché non partecipati, direttamente o indirettamente, da produttori o professionisti. Tuttavia, la disposizione non chiarisce se tale esclusione si estenda anche agli enti del Terzo settore che svolgano attività di produzione e scambio di beni o servizi nell'ambito delle proprie finalità statutarie. Questa omissione è suscettibile di generare incertezza applicativa, con particolare riguardo alle realtà che, pur operando senza scopo di lucro, possono essere coinvolte in iniziative riconducibili alla fattispecie regolata dal disegno di legge.

In stretta connessione con tale profilo, merita attenzione anche la posizione delle fondazioni corporate che abbiano acquisito la qualifica di ente del Terzo settore. Si tratta di soggetti costituiti da imprese per finalità solidaristiche o civiche, ma pienamente



integrati nel sistema ETS mediante iscrizione al RUNTS. Anche in questo caso, la normativa di settore già impone obblighi di trasparenza e rendicontazione stringenti, analoghi a quelli che il disegno di legge intende introdurre. Per tale ragione, appare opportuno che la norma chiarisca che le fondazioni corporate aventi la qualifica di ETS e conformi alla disciplina del Codice del Terzo settore siano escluse dagli obblighi aggiuntivi previsti dal presente intervento legislativo, in quanto già pienamente soggette a un quadro regolatorio idoneo a tutelare la trasparenza e la correttezza delle iniziative solidaristiche.

È opportuno sottolineare che gli enti del Terzo settore iscritti al Registro Unico Nazionale (RUNTS) sono già sottoposti a una disciplina settoriale specifica e stringente in materia di raccolta fondi. L'articolo 7 del d.lgs. n. 117/2017 sancisce, infatti, il principio secondo cui tali attività devono essere svolte nel rispetto di criteri di verità, trasparenza e correttezza nei rapporti con i donatori e con il pubblico. A tale disposizione si affiancano le Linee guida adottate con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 9 giugno 2022, che impongono agli ETS obblighi informativi puntuali, tra cui l'indicazione degli obiettivi e della durata della raccolta, dei soggetti beneficiari, della destinazione delle somme e delle eventuali eccedenze, nonché l'impiego di canali accessibili per la comunicazione al pubblico. Inoltre, per le raccolte occasionali è prevista la redazione di un rendiconto separato da allegare al bilancio, recante evidenza delle entrate, delle spese sostenute e dei risultati ottenuti.

Alla luce di tale quadro normativo già vigente e pienamente operativo, si ritiene necessario un intervento chiarificatore che preveda l'esclusione esplicita degli enti del Terzo settore dal campo di applicazione del disegno di legge, quando questi operino nel rispetto della normativa già in vigore. Una tale esclusione risulterebbe coerente con la ratio del provvedimento, eviterebbe inutili sovrapposizioni regolatorie e preserverebbe la coerenza sistematica tra disciplina generale e normativa speciale di settore.

Un ulteriore profilo di criticità concerne gli adempimenti informativi imposti dall'articolo 2 del disegno di legge, il quale prevede, tra l'altro, l'obbligo, in capo ai produttori e ai professionisti, di riportare sulle confezioni dei prodotti – mediante apposita targhetta, cartacea o adesiva – una serie di informazioni relative all'iniziativa benefica: in particolare, il soggetto beneficiario, la finalità della donazione e l'importo o la percentuale del prezzo destinata allo scopo solidaristico. Sebbene l'intento sotteso a



tale previsione, ossia quello di garantire un elevato grado di trasparenza nei confronti del consumatore, sia del tutto condivisibile, non può non rilevarsi come l'applicazione generalizzata di tale obbligo rischi, nei fatti, di generare effetti disincentivanti, soprattutto nei confronti delle realtà di minori dimensioni o nei casi di iniziative occasionali, promosse in ambito locale o con mezzi limitati.

L'obbligo di modificare la confezione originaria del prodotto per inserire una targhetta informativa potrebbe infatti comportare, per molte imprese, un aggravio in termini di tempi, costi e organizzazione, sproporzionato rispetto all'entità economica o alla portata della singola iniziativa. Si pensi, ad esempio, ai piccoli produttori o agli operatori artigianali che intendano promuovere, in autonomia o in collaborazione con soggetti del Terzo settore, campagne di raccolta fondi a favore di iniziative territoriali o emergenziali. L'effetto, in tali casi, potrebbe essere quello di scoraggiare lo sviluppo spontaneo di iniziative di carattere solidaristico, che invece rappresentano un importante presidio di coesione sociale.

Alla luce di ciò, si suggerisce di valutare l'introduzione, accanto al meccanismo della targhetta fisica, di modalità alternative di assolvimento dell'obbligo informativo, fondate su criteri di proporzionalità, accessibilità e sostenibilità operativa. Tra le possibili soluzioni, possono annoverarsi la diffusione delle informazioni tramite canali digitali ufficiali, la pubblicazione nei punti vendita o in materiali informativi separati, nonché l'individuazione di soglie minime (per valore economico, durata o volume) al di sotto delle quali sia possibile ricorrere a forme semplificate di comunicazione.

L'obiettivo di garantire trasparenza e correttezza in tale ambito può essere efficacemente perseguito anche attraverso tali strumenti, senza necessariamente imporre misure che rischiano di penalizzare proprio le iniziative più agili, radicate nei territori e promosse da soggetti che non dispongono di strutture organizzative complesse. In definitiva, l'attuazione degli obiettivi perseguiti dal disegno di legge deve armonizzarsi con il principio di proporzionalità, al fine di evitare effetti dissuasivi e assicurare un equilibrio tra tutela del consumatore e promozione dell'iniziativa solidale privata, anche in forme imprenditoriali.

Quanto all'articolo 3, che prevede l'obbligo di comunicazione preventiva e successiva all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), si condivide



l'obiettivo di rafforzare la tracciabilità e la verificabilità delle iniziative a carattere solidaristico. Tuttavia, è auspicabile che per campagne di durata contenuta o di modesta rilevanza economica sia prevista una procedura semplificata, eventualmente mediante canali telematici dedicati, così da non ostacolare iniziative virtuose che non perseguano alcun intento speculativo.

In questo contesto, con riferimento agli obblighi informativi previsti in capo ai soggetti individuati all'art. 1 del presente disegno di legge, è opportuno evidenziare che la tutela del consumatore sotto il profilo della trasparenza viene solo in parte garantito. Infatti, la mera comunicazione da parte del produttore o professionista delle somme corrisposte per finalità di interesse sociale non tutela fino in fondo il consumatore in quanto non vi è la possibilità di verificare la destinazione ultima delle risorse. Acquistare un prodotto associato a una finalità solidaristica significa non solo affidarsi alle informazioni ricevute da parte degli stessi produttori o professionisti ma anche poter riscontrare l'effettivo utilizzo delle risorse raccolte, la natura delle attività svolte e l'identità dei beneficiari. È su questa base che bisognerebbe costruire un meccanismo di trasparenza capace di distinguere tra le iniziative realmente orientate al bene comune e quelle che si limitano a evocarlo in chiave promozionale. In tal senso, il disegno di legge potrebbe anche introdurre un meccanismo di restituzione attraverso la richiesta di una puntuale rendicontazione delle modalità di utilizzo delle somme in linea con le previsioni in materia di raccolta fondi.

Il sistema sanzionatorio delineato all'articolo 4 risulta coerente con la ratio preventiva e dissuasiva del provvedimento. Tuttavia, le sanzioni pecuniarie previste, che vanno da 5.000 a 50.000 euro, appaiono potenzialmente sproporzionate, soprattutto in relazione a micro e piccole imprese o iniziative marginali. Si suggerisce, pertanto, di introdurre un criterio di proporzionalità legato alla dimensione del soggetto obbligato e al numero di unità di prodotto interessate. Inoltre, la previsione della pubblicazione coatta delle sanzioni, anche su quotidiani, dovrebbe essere riservata ai soli casi di particolare gravità, per evitare effetti reputazionali sproporzionati rispetto alla violazione eventualmente accertata.

CONCLUSIONI

Alla luce delle osservazioni sviluppate, appare evidente come il disegno di legge, pur muovendo da un'intenzione condivisibile di rafforzamento della trasparenza nelle iniziative a contenuto solidaristico collegate alla vendita di beni, presenti talune criticità che ne potrebbero limitare l'efficacia applicativa, ove non opportunamente corrette.

In particolare, si è rilevata la necessità di una più puntuale definizione del perimetro soggettivo di applicazione, al fine di evitare ambiguità interpretative in merito ai soggetti obbligati e al regime delle esclusioni. L'assenza di un'espressa previsione di esclusione degli enti del Terzo settore, pur in presenza di un rinvio al Codice del Terzo settore, rischia di determinare sovrapposizioni normative e duplicazioni di adempimenti a carico di soggetti già pienamente regolati, sottoposti a obblighi specifici in materia di trasparenza, tracciabilità e rendicontazione delle raccolte fondi. In tal senso, risulta imprescindibile che il legislatore chiarisca in modo inequivocabile l'esclusione degli ETS dal campo applicativo del provvedimento, ogniqualvolta essi operino nel rispetto della normativa di settore vigente.

Analoghe esigenze di precisazione investono anche la posizione delle fondazioni corporate iscritte al Registro Unico del Terzo Settore, che in quanto enti del Terzo settore devono ritenersi escluse dagli obblighi introdotti dal disegno di legge, a nulla rilevando la partecipazione diretta o indiretta della corporate all'interno dell'ente.

Altrettanto rilevanti sono le considerazioni concernenti l'effettiva efficacia degli strumenti informativi previsti, in particolare l'obbligo di etichettatura tramite targhetta, che, oltre a comportare un potenziale aggravio economico e organizzativo, non appare in grado di garantire, da solo, un controllo effettivo sull'utilizzo delle somme raccolte. L'informazione richiesta al consumatore si arresta al momento dell'impegno dichiarato, senza offrire alcun presidio circa il reale impiego delle risorse. Questo approccio rischia di rispondere solo parzialmente all'obiettivo di fondo della norma, che dovrebbe essere quello di tutelare e promuovere la fiducia del consumatore nei confronti di iniziative dichiaratamente orientate al bene comune.

La trasparenza non può infatti esaurirsi in una comunicazione ex ante, ma richiede un sistema di responsabilità diffusa, fondato su obblighi di rendicontazione, pubblicità e verifica. In tale prospettiva, solo soggetti strutturati, che operano in forma stabile nel

perseguimento di finalità di interesse generale – come gli ETS – possono offrire garanzie sistemiche adeguate a presidiare la fiducia pubblica. In mancanza di tali presidi, l'intervento normativo rischia di colpire selettivamente i soggetti più regolati, lasciando prive di controllo realtà formalmente qualificate come “non profit” ma prive di effettivi vincoli di trasparenza e responsabilità.

Il noto caso relativo alla campagna commerciale “Ferragni – Balocco” offre uno spunto utile per riflettere sui limiti strutturali di un sistema di trasparenza affidato unicamente a obblighi informativi ex ante. In quella circostanza, come riportato da numerose fonti di cronaca, l'iniziativa benefica era stata pubblicizzata quale forma di sostegno a favore dell'Ospedale Regina Margherita di Torino, ma la somma donata risultava essere già stata versata in misura fissa prima dell'inizio delle vendite, senza alcun legame con i ricavi effettivamente ottenuti. I consumatori, spinti anche dal richiamo reputazionale del marchio coinvolto, hanno acquistato i prodotti confidando in un impatto solidale che, nei fatti, non si è concretizzato come atteso. Questo episodio dimostra come la fiducia del pubblico, soprattutto in contesti commerciali che si presentano come socialmente orientati, richieda ben più di un obbligo formale: serve un sistema trasparente e controllabile, che consenta di riscontrare ex post l'effettiva destinazione delle risorse. Solo soggetti strutturati, dotati di obblighi di rendicontazione pubblica e inseriti in un regime di vigilanza – come accade per gli enti del Terzo settore – sono oggi in grado di offrire garanzie adeguate sotto questo profilo. È dunque su queste basi che andrebbe costruita una regolamentazione stabile e coerente, in grado di distinguere tra le iniziative realmente ispirate a finalità solidaristiche e quelle che ne riproducono le forme solo in chiave promozionale.

Per tali ragioni, si auspica che il disegno di legge possa essere oggetto di revisione nei profili segnalati, al fine di coniugare le esigenze di tutela del consumatore con il rispetto dei principi di proporzionalità, coerenza sistematica e valorizzazione delle pratiche già in uso nel Terzo settore.