



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

## DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN  
DIRITTO PRIVATO E PROCESSO NELLA PROSPETTIVA  
COMPARATISTICA E NELLA DIMENSIONE EUROPEA  
CICLO XIII

### TITOLO

*Profili giuridici del riuso delle donazioni materiali nelle Diocesi:  
individuazione delle criticità e sviluppo di prassi virtuose*

RELATORE:

Chiar.mo Prof. Romolo Donzelli

DOTTORANDO:

Dott. Alessandro Ruggieri

COORDINATORE:

Chiar.mo Prof. Massimo Meccarelli

*Anno Accademico 2020/2021*

## **INDICE**

INTRODUZIONE.....	I
-------------------	---

### **CAPITOLO I**

#### **DEFINIZIONE DEL CAMPO DI RICERCA E DEI CONCETTI**

##### **PRELIMINARI**

1. Considerazioni introduttive sui primi due capitoli.....	1
2. Cosa si intende per riuso delle donazioni materiali nelle Diocesi.....	3
3. Il ciclo di gestione del riuso e il “riuso con finalità sociali”.....	5
4. Il riuso e la sua dimensione sociale, ambientale ed economica.....	9
5. Le donazioni materiali: una categorizzazione dei beni raccolti.....	15
6. La ricerca sul campo: metodologia e fasi.....	16

### **CAPITOLO II**

#### **IL RIUSO DELLE DONAZIONI DI INDUMENTI E LA FILIERA**

##### **DEL RIFIUTO TESSILE**

1. Premessa: perché il focus sugli indumenti usati.....	21
2. Il riuso delle donazioni di indumenti usati.....	23
2.1. Il ciclo di gestione del rifiuto tessile e il mercato degli indumenti usati.....	32
3. Il bisogno di indumenti da parte degli indigenti e l'intervento assistenziale della distribuzione di vestiario.....	41

3.1. L'evoluzione storica del ruolo del bisogno e della distribuzione gratuita agli indigenti nel contesto generale del riuso di indumenti.....	44
3.2. La resistenza del “paradigma dei vestiti usati ai poveri”.....	46
3.3. I servizi di distribuzione gratuita di indumenti: principali criticità riscontrate.....	55
3.3.1. La misura della richiesta dell'offerta in denaro.....	62
3.4. Spunti per organizzare i servizi di distribuzione indumenti agli indigenti in maniera più efficace rispetto alle dinamiche del settore.....	65
4. Dimensione sociale, aspettative del donatore e trasparenza nel settore degli indumenti usati.....	71
5. Lo sviluppo del ramo “commerciale con finalità sociali” come possibile scenario per il superamento delle criticità e per il miglioramento del settore degli indumenti usati.....	77

### **CAPITOLO III**

#### **IL RIUSO DELLE DONAZIONI MATERIALI CON FINALITÀ SOCIALI NEL REGNO UNITO: UN'ANALISI COMPARATIVA**

1. Scopo della comparazione con il contesto anglosassone.....	81
2. Metodologia e fasi della ricerca all'estero.....	84
3. Il riuso delle donazioni materiali con finalità sociali nel Regno Unito e il fenomeno dei “Charity shop”.....	85
4. Il “Charity retail”: caratteristiche generali e dimensioni del settore.....	89

5. Cenni storici: nascita ed evoluzione del modello dei charity shop e del charity retail.....	92
6. Funzione sociale e funzione commerciale del charity shop.....	96
7. L’impatto sociale del charity retail.....	98
8. L’impatto ambientale del charity retail.....	100
8.1. L’impatto ambientale del charity retail in relazione al riuso dei beni durevoli.....	102
8.2 L’impatto ambientale del charity retail in relazione al riuso degli indumenti usati e il tema della trasparenza nel contesto anglosassone.....	104
9. L’impatto economico del charity retail.....	107
10. Il riuso delle donazioni materiali con finalità sociali in Italia e nel Regno Unito: riepilogo e comparazione.....	110

**CAPITOLO IV**  
**PROSPETTIVA, SCOPI E CONTENUTI**  
**DELL’ANALISI GIURIDICA**

1. Dalle dinamiche reali del settore all’analisi dei profili giuridici collegati.....	121
2. La correlazione tra contesto socioculturale, cornice normativa e prassi.....	124
3. Elementi culturali che hanno influenzato la fisionomia del settore del riuso delle donazioni materiali e il tema della rappresentanza delle ONP.....	126
4. L’analisi della cornice normativa e le tematiche giuridiche prese in esame.....	137

## **CAPITOLO V**

### **ANALISI GIURIDICA DEL CICLO DI RIUSO DEI BENI: CONFERIMENTO, TRATTAMENTO, REDISTRIBUZIONE**

1. Richiami alla fattispecie concreta: struttura del rapporto, tipologia di beni e soggetti coinvolti nel riuso delle donazioni materiali con finalità sociali.....	141
2. L'istituto della Donazione nel Codice Civile e la relativa dottrina.....	148
3. Qualificazione della fattispecie concreta all'interno dell'area della donazione contrattuale e della dottrina relativa.....	154
4. Analisi e interpretazione dell'articolo 14 della Legge 166/ 2016.....	165
5. Ratio e criticità interpretative dell'articolo 14/ 166.....	173
6. La commercializzazione degli indumenti usati conferiti presso le sedi delle ONP.....	184
7. Una valutazione generale sull'art. 14/ 166 e possibili sviluppi per la normativa sugli indumenti usati.....	197

## **CAPITOLO VI**

### **CORNICE NORMATIVA RELATIVA A RACCOLTA FONDI ED ATTIVITÀ COMMERCIALI NEL NON PROFIT**

1. Scopi del presente capitolo e cenni introduttivi sulla normativa del Terzo Settore.....	206
2. Attività commerciali ed enti non profit nella normativa vigente pre-Riforma del Terzo Settore.....	212

3. Prime valutazioni sulla normativa relativa alle attività commerciali nel non profit.....	224
4. Elementi culturali e normativi che hanno influenzato la fisionomia dell'attività di rivendita di beni ed indumenti donati per finalità sociali.....	230
5. Spunti per il miglioramento della normativa e argomenti a favore della concessione di agevolazioni alla rivendita del materiale donato.....	247
6. Sviluppi apportati in tema di attività commerciali e raccolta fondi dalla Riforma del Terzo Settore.....	254
7. Esempi di policy di supporto al settore del riuso delle donazioni materiali presenti nel Regno Unito.....	268
 <b>CONCLUSIONI</b> .....	276
 <i>Bibliografia</i> .....	298

## INTRODUZIONE

La ricerca nasce nell'ambito del progetto Eureka e vede la collaborazione tra l'Università di Macerata e l'ente privato promotore la Fondazione Vaticano II.

La Fondazione Vaticano II ha promosso la ricerca in seguito ad un'indagine preliminare sul settore del riuso delle donazioni materiali che ha coinvolto alcune realtà Diocesane operanti nel comune di Macerata e un confronto con la Delegazione Regionale Caritas Marche.

Da questa prima osservazione si è presa coscienza della grande complessità del settore: si sono riscontrate alcune criticità e problematiche comuni a gran parte delle Diocesi marchigiane in relazione alla gestione delle donazioni materiali ed in special modo della filiera del riuso degli indumenti usati.

Come si vedrà nel corso della trattazione le criticità sono principalmente legate ai cambiamenti che il settore ha vissuto negli ultimi decenni: l'enorme quantità e varietà di beni ed indumenti raccolti da un lato supera i bisogni degli indigenti e dall'altro necessita di strutture organizzative ed operative adeguate alla gestione dei materiali raccolti.

La Fondazione di religione e culto Vaticano II, come organizzazione parte del mondo ecclesiale, ha promosso e supportato la ricerca in coerenza con la propria natura e finalità intendendo accompagnare le Diocesi in un processo di conoscenza e riorganizzazione del settore.

La Fondazione è quindi il committente formale del presente lavoro ma i destinatari diretti saranno gli stakeholder del settore: le organizzazioni non profit coinvolte (in special modo quelle legate al contesto ecclesiale) con il loro corollario di utenti, volontari, donatori e il legislatore con un commento della cornice normativa vigente e spunti per policy che possano migliorare il settore (prendendo ispirazione anche dall'analisi comparativa con il contesto anglosassone).

Il presente progetto di ricerca quindi punterà da un lato ad approfondire la conoscenza del settore nei suoi aspetti sociali, economici e giuridici, dall'altro a fornire linee guida operative per gli stakeholder coinvolti.

Lo strumento del progetto Eureka appare quindi particolarmente indicato per una ricerca multidisciplinare che intreccia dimensioni di carattere teorico/ scientifico e pratico/ applicativo.

Una delle maggiori sfide nella stesura della presente tesi è stata in effetti conciliare i diversi campi disciplinari e gli aspetti teorici con quelli pratici: da un lato il rischio era di concentrarsi su aspetti troppo teorici tralasciando le reali esigenze degli stakeholder, dall'altro di concentrarsi troppo sulle problematiche del contesto reale senza approfondire aspetti teorici che possono risultare preziosi per concettualizzare il settore ed elaborare strategie per il suo miglioramento.

Per conciliare gli aspetti teorici e pratici si è strutturata la ricerca partendo dall'analisi delle dinamiche reali del settore (capitoli 1, 2 e 3), passando poi all'analisi dei principali profili giuridici d'interesse individuati (capitoli 4, 5 e 6) e ritornando infine al settore in analisi con linee guida operative per gli stakeholder e di policy per il legislatore (conclusioni).

Nel primo capitolo si è puntato in primis a definire l'oggetto dell'analisi (il riuso delle donazioni materiali nelle Diocesi e negli enti non profit) delineando concetti chiave e caratteristiche del settore, criticità e possibili sviluppi.

L'oggetto specifico della ricerca è poco riconosciuto come settore in sé e poco studiato a livello accademico. Una parte significativa del lavoro è stato quindi elaborare concetti e categorie utili all'analisi del settore; questo infatti appare privo di un'identità definita e, proprio a causa di questa mancanza, soffre di uno sviluppo disarmonico tra disinformazione ed inefficienze.

Dall'analisi del concetto di "donazione materiale" si è passati al concetto di "riuso": l'analisi della donazione cioè va contestualizzata all'interno dell'intero ciclo di gestione della stessa, dal conferimento, alla raccolta e all'intermediazione dell'organizzazione ricevente, fino alla redistribuzione a soggetto terzo. Si sono analizzati così i vari passaggi del ciclo di gestione, la dimensione sociale, ambientale ed economica del riuso, ponendo poi l'attenzione sulle diverse possibili finalità del riutilizzo. Viene quindi definito il "riuso con finalità sociali" ponendo il focus su questo e sulle sue due principali declinazioni: 1) aiuto diretto per persone indigenti, 2) raccolta fondi per progetti sociali. È stata inoltre effettuata una categorizzazione dei beni raccolti in due principali categorie: 1) indumenti usati, 2) altri beni durevoli.

Una volta definito l'oggetto dell'analisi, delineati i concetti chiave per lo studio e le caratteristiche generali del settore la tesi presenta la metodologia e fasi della ricerca sul campo (questionari, interviste e osservazione partecipata sui vari livelli territoriali locale,

regionale, nazionale ed internazionale): prima di descrivere in dettaglio il settore si è - cioè - spiegato come sono stati raccolti i dati e le informazioni utili ad illustrarlo e a coglierne tendenze generali e criticità.

Il secondo capitolo è dedicato al settore degli indumenti usati come ramo del riuso emblematico per la commistione tra elementi sociali, ambientali ed economici. Dopo aver descritto il funzionamento del settore degli indumenti usati si sono tracciate considerazioni sul bisogno da parte degli indigenti, sull'effettiva dimensione sociale del settore, sulle aspettative di chi conferisce gli indumenti.

La ricerca sul campo (svolta attraverso osservazione partecipata, questionari e centinaia di interviste agli stakeholder del settore) ha mostrato problemi di trasparenza, inefficienza e perdita in termini di performance sociali, ambientali ed economiche potenzialmente ottenibili. Si è presentato così un possibile scenario per il miglioramento del settore rispetto ai parametri prima citati sviluppando una parte già presente nel settore e cioè quella "commerciale con finalità sociali".

Come esempio di tale prospettiva viene presentato, nel terzo capitolo, il caso del Regno Unito dove il settore degli indumenti usati vede un'effettiva forte presenza del non profit (charity) che agisce largamente con logiche "commerciali con finalità sociali" attraverso il fenomeno dei "charity shop" e il relativo settore detto "charity retail": il caso anglosassone mostra come questa impostazione generi performance e trasparenza nettamente maggiori rispetto al contesto italiano. Il terzo capitolo si conclude quindi con un riepilogo comparativo del settore del riuso con finalità sociali tra Italia e Regno Unito: se da un lato il modello anglosassone può rappresentare una fonte di ispirazione dall'altro la ricerca sul campo ha mostrato come gli enti non profit collegati alle Diocesi presentino difficoltà a muoversi verso questo modello.

L'analisi delle dinamiche reali del settore quindi è stata effettuata con l'obiettivo di fornire un'identità al settore per poi analizzarne criticità e possibili sviluppi ed è stata fondamentale per l'individuazione dei profili giuridici di maggiore interesse e per svolgere la ricerca giuridica in senso applicato mantenendo un costante dialogo tra principi normativi, realtà analizzata e sviluppi ideali.

Nel capitolo 4 vengono esposti la prospettiva e i principali temi della ricerca giuridica. In questa parte si evidenzia come prassi, contesto culturale e cornice normativa siano correlati: le resistenze ad uno sviluppo del settore in un'ottica "commerciale con

finalità sociali” osservate nella prassi, origina in elementi culturali e si ritrova nella cornice normativa. Vengono così presentate le principali questioni giuridiche da approfondire: il passaggio del conferimento e la sua possibile qualificazione come “donazione” nel senso espresso dal Codice civile, l’analisi della specifica normativa sul conferimento di indumenti usati, il tema della commercializzazione dei beni conferiti dai cittadini agli enti di beneficenza nella normativa relativa al non profit pre e post Riforma del Terzo Settore.

Nel quinto capitolo si è quindi definita ulteriormente la fattispecie concreta ed è stata poi compiuta un’analisi della concezione di “donazione” espressa nel Codice civile e dalla relativa dottrina. È stata vagliata così la possibilità di qualificare la fattispecie concreta nella sfera della donazione contrattuale: si sono espresse perplessità rispetto a tale qualificazione e quindi si è proposta una soluzione alternativa orientata al concetto di atto gratuito con scopo di solidarietà.

È stata poi svolta un’approfondita disamina dell’articolo 14 della Legge 166/2016 “Distribuzione di articoli e accessori di abbigliamento usati a fini di solidarietà sociale”, il riferimento normativo che appare più specifico rispetto al tema in esame, mettendolo in relazione sia ai concetti espressi riguardo l’istituto della donazione nel Codice civile e nella relativa dottrina, che alle dinamiche reali osservate sul campo: l’art. 14/166 presenta molte criticità per cui si sono accennate proposte per un miglioramento della normativa relativa al settore degli indumenti usati. Tra le criticità evidenziate ci sono la scarsa solidità (in termini teorici e rispetto alle dinamiche reali del settore) della distinzione fatta tra “donazione” e “rifiuto” e la mancanza di attenzione al tema della commercializzazione dei beni donati (centrale per l’aumento di valore sociale sviluppabile dal settore).

Il tema della commercializzazione viene quindi approfondito nel sesto capitolo analizzando la normativa e la relativa dottrina in tema di raccolta fondi e attività commerciali in ambito non profit nel contesto pre e post Riforma del Terzo Settore. Si sono evidenziati quindi i principali vincoli e agevolazioni all’attività commerciale in ambito non profit. Alcuni elementi della normativa potrebbero rappresentare degli ostacoli allo sviluppo del settore delle donazioni materiali nell’ottica “commerciale con finalità sociali”: si sono quindi proposti degli interventi a supporto del settore argomentando a favore degli stessi e accennando alle principali policy che hanno permesso lo sviluppo del modello del charity retail nel Regno Unito.

Infine si sono espone considerazioni conclusive con linee guida per lo sviluppo e il miglioramento settore rispetto a parametri di trasparenza, efficienza e performance sociali, ambientali ed economiche. Nello specifico si sono tracciate linee guida su due livelli: i) linee guida per il legislatore: spunti per migliorare la cornice normativa relativa al settore e policy a supporto degli sviluppi operativi suggeriti; ii) linee guida operative per stakeholder e organizzazioni non profit con particolare riferimento al contesto ecclesiastico.

# CAPITOLO I

## DEFINIZIONE DEL CAMPO DI RICERCA E DEI CONCETTI PRELIMINARI

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive sui primi due capitoli. - 2. Cosa si intende per riuso delle donazioni materiali nelle Diocesi. - 3. Il ciclo di gestione del riuso e il “riuso con finalità sociali”. - 4. Il riuso e la sua dimensione sociale, ambientale ed economica. - 5. Le donazioni materiali: una categorizzazione dei beni raccolti. - 6. La ricerca sul campo: metodologia e fasi.

### **1. Considerazioni introduttive sui primi due capitoli.**

Come accennato nell'introduzione in questo capitolo e nel successivo si tratteranno i principi utili per concettualizzare e comprendere il settore oggetto della ricerca: il riuso delle donazioni materiali nelle Diocesi.

Fin da una prima ricognizione<sup>1</sup> si notano infatti due tendenze rispetto al livello di conoscenza del settore presente in Italia:

1) la mancanza di una letteratura accademica specificatamente rivolta a cogliere e definire identità, caratteristiche, dinamiche, criticità del settore;

2) la generale tendenza dell'opinione pubblica ad associare l'intero settore con l'attività di distribuzione gratuita di indumenti agli indigenti da parte delle Caritas.

Rispetto alla prima tendenza il riuso delle donazioni materiali nelle Diocesi compare principalmente, in studi non accademici e non specifici sull'argomento, come una delle modalità con cui avviene il riuso dei beni in Italia. Riguardo al più ampio tema del riuso sono risultati utili allo studio i report compiuti dalla cooperativa “Occhio del riciclone”<sup>2</sup>: in questi report vengono presentate le caratteristiche dei vari ambiti e temi del riuso come il mercato dell'usato (dal conto terzi, ai mercati informali), i centri del riuso comunali, le attività di riuso svolte dalle organizzazioni non profit e focus sul settore degli indumenti usati.

---

<sup>1</sup> Ricercando letteratura sull'argomento e fin dalle prime fasi della ricerca sul campo che verrà descritta nel paragrafo 6.

<sup>2</sup> La cooperativa compie report annuali sull'intero settore del riuso; per una visione d'insieme del settore è stato prezioso lo studio delle varie edizioni del “Rapporto nazionale sul riutilizzo” compiute nel 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2018. Altri importanti studi della cooperativa hanno riguardato il settore degli indumenti usati: “Indumenti usati: una panoramica globale per agire eticamente”, 2013 e “Indumenti usati: come rispettare il mandato del cittadino?”, 2015 - <http://www.occhiodelriciclone.com/>.

A differenza di questi studi, preziosi per compiere una panoramica sulle dinamiche ad ampio raggio del tema riuso, la presente ricerca pone il focus su uno specifico ambito (quello che più avanti verrà presentato come “riuso con finalità sociali”) seppur contestualizzandolo e mettendolo in rapporto alle altre dimensioni del settore.

Il presente lavoro pertanto presenta elementi di innovatività quali: l'analisi del tema del riuso dalla prospettiva degli enti caritatevoli, la concettualizzazione e l'approfondimento di temi come la dimensione sociale del riuso, la distribuzione gratuita di indumenti agli indigenti, la vendita degli indumenti come strumento per la raccolta fondi, la comparazione con il contesto anglosassone. I vari temi sono trattati con un approccio multidisciplinare (sociale, ambientale, economico, giuridico) e intrecciando dimensione teorica ed applicativa con fini non solo descrittivi ma anche con la prospettiva di tracciare azioni per il miglioramento del settore sotto profili di performance sociali, ambientali, economiche di efficienza e trasparenza.

La mancanza di letteratura che affronti in maniera multi disciplinare gli aspetti sopra riportati significa che le elaborazioni su tali temi sono per lo più frutto della ricerca sul campo e rappresentano primi spunti di riflessione per la concettualizzazione del settore che potranno essere sviluppati con futuri studi sulle specifiche tematiche presentate.

Rispetto alla seconda tendenza, l'associazione dell'intero settore del riuso solidale alla distribuzione gratuita da parte di Caritas, il secondo capitolo avrà l'obiettivo di sfatare quelle che appaiono come credenze semplicistiche ed erronee riguardo al tema degli indumenti usati: si mostrerà come le dinamiche reali siano molto più complesse e come parte delle criticità del settore derivano proprio da una concezione errata dello stesso; tale concezione appare prevalentemente ancorata a un retaggio culturale che non tiene conto delle diverse dimensioni, istanze e player del settore e dell'evoluzione delle dinamiche riguardo le quantità e varietà di indumenti raccolti e gli effettivi bisogni della popolazione indigente.

Come si osserverà nel corso della trattazione, la persistenza di concezioni errate rispetto al riuso degli indumenti costituisce un elemento da cui originano una serie di criticità e rappresenta un freno allo sviluppo di buone prassi. La tesi portata avanti dal presente lavoro è che una maggiore presenza delle organizzazioni non profit nel mercato dell'usato, con fini di raccolta fondi per i propri progetti sociali (similmente al modello

dei charity shop anglosassoni) possa portare importanti miglioramenti di performance sociali, ambientali, economiche, di efficienza e trasparenza per l'intero settore del riuso delle donazioni materiali.

## **2. Cosa si intende per donazioni materiali nelle Diocesi.**

Per donazioni<sup>3</sup> materiali<sup>4</sup> nelle Diocesi intendiamo il conferimento gratuito di beni che un privato, cittadino, impresa o altro soggetto può compiere a favore di un ente collegato alle Diocesi.

È opportuno quindi specificare fin da subito che il destinatario diretto delle donazioni di beni solo in alcuni casi sono le Diocesi (o specifici "Uffici" delle Diocesi come la Caritas Diocesana). Il più delle volte i destinatari sono soggetti che mantengono diversi tipi di legami con le Diocesi come le Caritas<sup>5</sup>, le parrocchie o altri soggetti associativi (organizzazioni di volontariato, ONLUS, cooperative etc.) variamente collegati al contesto ecclesiastico e con diversi tipi di rapporti e collaborazioni con le Diocesi.

I tipi di soggetti da cui parte l'analisi sono quindi organizzazioni non profit<sup>6</sup> operanti nel settore del riuso delle donazioni materiali, con vari tipi di legami con l'ente

---

<sup>3</sup> Per quanto riguarda l'uso del termine "donazione", così come per altri termini utilizzati nel primo capitolo, si consideri un'accezione generale non giuridica in senso stretto: un'analisi più approfondita del profilo giuridico in relazione al campo in esame verrà svolta nel secondo capitolo; verrà discusso se nel caso specifico si possa sempre e comunque parlare di donazione (eventualmente di che tipo) o di altro atto a titolo gratuito. In questa fase il termine donazione verrà utilizzato in maniera equivalente a cessione o conferimento gratuiti dato che lo scopo principale del presente paragrafo è definire la dimensione generale concreta del settore in esame più che soffermarsi ad analizzare i singoli concetti.

<sup>4</sup> L'attributo "materiali" o la specificazione "di beni" intendono descrivere la tipologia di donazione presa in esame dal presente studio distinguendola da un altro tipo di donazione, forse più diffusa, e cioè la donazione in denaro agli enti caritatevoli: il campo della ricerca parte dalla situazione concreta in cui un soggetto dona un bene materiale (indumenti, mobili, oggettistica etc.), e non una somma di denaro, ad un ente caritatevole. Torneremo più avanti a specificare dettagli sulle tipologie/categorie di beni presi in esame.

<sup>5</sup> Le Caritas stesse non sono soggetti univoci e omogenei bensì hanno varie dimensioni territoriali (Caritas parrocchiali, Diocesane, Regionali e Nazionali) e possono esprimersi e compiere azioni operative tramite soggetti giuridicamente autonomi. I vari livelli territoriali e i vari soggetti associativi collegati alle Caritas poi agiscono con diversi gradi di autonomia, coordinamento e collaborazione reciproca.

<sup>6</sup> Come detto in precedenza rispetto al termine "donazione" anche per i soggetti presi in esame per l'analisi e nella ricerca sul campo non ci si soffermerà in questa fase su questioni terminologiche e concettuali che verranno affrontate in seguito. Si parlerà in questa fase di organizzazione o ente non profit, ente solidaristico, caritatevole o ente di terzo settore in maniera generale (non giuridica) ed equivalente per indicare tutte quelle realtà (Diocesi, Caritas, parrocchie, ONLUS, cooperative, associazioni formali/informali etc.) attive nel riuso di donazioni con finalità "sociali", diverse cioè dalla creazione di un lucro. Il termine "organizzazione non profit" sarà generalmente preferito ad altri come "enti caritatevoli" o "Enti di terzo settore" in quanto più generale e capace di includere al suo interno tutte quelle realtà che operano senza fini lucrativi. Come vedremo in dettaglio durante la trattazione tale assenza di lucro non

ecclesiastico Diocesi e che possono essere definiti e ricompresi nella dicitura “associazionismo cattolico”.

Nel presente documento le Diocesi sono intese nella loro valenza generale di unità amministrative locali del contesto ecclesiastico. Le varie realtà destinatarie delle donazioni di beni afferenti al contesto ecclesiastico sono quindi chiamate ad interfacciarsi con le Diocesi localmente e le stesse possono essere considerate come cabine di regia per le iniziative compiute da tali realtà.

Le Diocesi quindi pur non essendo spesso gli enti destinatari diretti delle donazioni di beni, possono essere considerate come il soggetto ombrello rispetto alle varie organizzazioni non profit operative nel settore e collegate al contesto ecclesiastico.

Nell’ottica del presente studio le Diocesi sono sia uno dei soggetti a cui possono essere rivolte donazioni di beni ma sono anche il soggetto con cui interfacciarsi per analizzare le iniziative delle varie realtà ecclesiastiche operative nel settore in un dato territorio.

Le Diocesi sono quindi il punto di partenza e di ritorno nel fenomeno che prendiamo in esame: da un lato ci si è rivolti all’ambito Diocesano per l’analisi delle attività di riuso di donazioni materiali collegate al contesto ecclesiale in un dato territorio, dall’altro le Diocesi sono uno dei soggetti a cui verranno restituite le linee guida frutto del presente lavoro di ricerca.

Si ritiene infatti che possano essere le Diocesi, come ente ombrello per le diverse realtà dell’associazionismo cattolico operative nel settore, a trasmettere le linee guida e a guidare potenziali azioni di riorganizzazione del settore a livello locale.

Nella ricerca sul campo (si vedranno in dettaglio metodologia e fasi nel paragrafo 6) sono stati poi incluse altre organizzazioni non profit<sup>7</sup> attive nel riuso delle donazioni materiali con finalità sociali<sup>8</sup> che, anche se esterne al contesto ecclesiale e non collegate alle Diocesi, rappresentano best practice o casi d’interesse per meglio comprendere il settore di riferimento, le sue criticità e possibili spunti per il suo miglioramento.

---

coincide necessariamente con l’assenza di attività economiche o commerciali che possono essere svolte in maniera funzionale alle finalità istituzionali solidaristiche dell’ente.

Si darà maggiore spazio nel secondo capitolo ad una riflessione giuridica sulla corrispondenza tra attività poste in essere e adeguatezza delle differenti figure giuridiche utilizzate, sull’efficacia dell’ordinamento giuridico nel suo complesso nel regolare il settore, mentre si ricorda che in questo paragrafo lo scopo principale è orientare il lettore sul contesto concreto del campo di ricerca.

<sup>7</sup> Il termine “Organizzazioni non profit” potrà essere abbreviato con l’acronimo “ONP”.

<sup>8</sup> Tali finalità sociali verranno definite nel prossimo paragrafo.

Il tratto che in generale accomuna i casi analizzati a livello locale, nazionale ed internazionale, interni ed esterni al contesto ecclesiale è la finalità sociale con cui vengono svolte le attività di riuso; si è così delineato un campo, quello del riuso con finalità sociali che rappresenta il quadro concettuale entro cui la presente tesi si muoverà e che verrà presentato nel prossimo paragrafo.

### **3. Il ciclo di gestione del riuso e il “riuso con finalità sociali”.**

Partendo dal concetto di donazioni materiali rivolte alle organizzazioni non profit è apparso subito evidente che tale passaggio di un bene dal privato all'ente andasse contestualizzato all'interno dell'intero ciclo di gestione del bene stesso.

Il ciclo di gestione infatti vede l'ente ricevente quasi sempre non come utilizzatore diretto del bene ma come intermediario per un nuovo proprietario/ utilizzatore terzo, anello di una catena che non si conclude con la donazione ma che comincia con questa.

Per studiare il settore quindi non si può guardare esclusivamente al primo passaggio in maniera isolata rispetto al percorso successivo del bene che può essere descritto come segue: il cittadino conferisce il bene all'ente, l'ente lo raccoglie e compie una serie di azioni riassumibili con l'espressione “preparazione al riutilizzo” (tra cui ad esempio lo smistamento, la selezione, l'igienizzazione, lo stoccaggio, l'esposizione, la redistribuzione<sup>9</sup>), il bene viene reindirizzato verso un soggetto terzo che diviene il nuovo proprietario/ utilizzatore del bene.

Si riassume di seguito in maniera schematica un ciclo di riuso “standard” di una donazione materiale ad un'organizzazione non profit:

- **Soggetto 1:** il proprietario del bene conferisce il bene all'ente;
- **Passaggio 1:** il bene viene conferito gratuitamente dal soggetto 1 al soggetto 2;
- **Soggetto 2:** ente ricevente (intermediario), che andrà a compiere determinate operazioni di “preparazione al riutilizzo” del bene tra cui ad esempio lo smistamento, la selezione, l'igienizzazione, lo stoccaggio, il trasporto, l'esposizione, la redistribuzione a un soggetto terzo, lo smaltimento del materiale inutilizzabile;
- **Passaggio 2:** il bene passa dal soggetto 2 (ente intermediario) al soggetto 3 nuovo proprietario;

---

<sup>9</sup> Il bene può essere avviato al riciclo o allo smaltimento in caso non sia riutilizzabile.

- **Soggetto 3:** soggetto che acquisisce il bene, nuovo proprietario.

Nel contesto della casistica analizzata il primo passaggio da privato ad ente avviene in forma gratuita.

Il secondo passaggio da ente a soggetto terzo può avvenire in varie modalità a seconda di come viene declinato il fine sociale dell'attività di riuso dell'ente. Il bene può essere reindirizzato in forma gratuita dall'ente ad un soggetto indigente (o comunque ritenuto meritevole di un intervento assistenziale) o può essere venduto per ricavare fondi per una causa sociale.

In questo secondo caso l'organizzazione non profit può rivolgersi al mercato dell'usato compiendo attività commerciali ma sempre in maniera strumentale alla raccolta fondi per la propria finalità sociale.

Fin da subito si vuole far notare come all'interno dello stesso mercato dell'usato vada distinto l'operatore non profit che agisce con la finalità di raccolta fondi per progetti sociali (profitti investiti per cause sociali), dall'operatore commerciale che agisce sul mercato con lo scopo principale di creare un profitto per l'imprenditore o dividendi per gli investitori: la distinzione verrà più volte ripresa nel corso della tesi in special modo in riferimento al settore del riuso degli indumenti (capitolo 2) dove le due tipologie di operatori agiscono con modalità simili, in un contesto di scarsa trasparenza, correndo il rischio di venire confusi.

Vediamo quindi con maggiore dettaglio di seguito quali sono le modalità che caratterizzano la categoria del “**riuso con finalità sociali**”:

**1) aiuto diretto:** in questo caso l'ente raccoglie le donazioni di beni per reindirizzarli a soggetti ritenuti meritevoli di assistenza (si pensi alla classica distribuzione di indumenti agli indigenti); si pone quindi la questione di se e come verificare la condizione di bisogno, definire l'utenza target e le tipologie di intervento.

**2a) Raccolta fondi per progetti sociali:** in questo caso l'ente raccoglie le donazioni di beni per finanziare progetti sociali coerenti con la propria mission rivendendo il materiale raccolto e utilizzando i profitti derivanti da tale attività per i propri fini solidaristici / di utilità sociale. A differenza della finalità 1 questa modalità di gestione può essere considerata un aiuto indiretto rispetto a un determinato fine sociale nel senso che il bene non viene riutilizzato direttamente per soddisfare un bisogno ma viene

trasformato in denaro che viene poi reimpiegato per un determinato fine o progetto sociale.

Quest'attività può prendere diverse forme, occasionale o continuativa, più o meno strutturata: si pensi ai mercatini di beneficenza o a negozi/ attività commerciali più strutturati gestiti da enti non profit (un fenomeno tipicamente anglosassone ma che è presente anche nel contesto italiano).

Tale modalità/ finalità di gestione vede quindi la raccolta e la vendita dei beni/ indumenti come un mezzo per ricavare fondi per un fine collegato alla mission sociale dell'ente non profit: si raccolgono i beni/ indumenti, questi vengono venduti e diventano denaro/ fondi da investire in progetti sociali.

Sono diversi e variegati gli enti non profit che utilizzano questa modalità di gestione e ovviamente per ogni ente la mission sociale e quindi la finalità della raccolta fondi è differente; la trasformazione dei beni/ indumenti in fondi può quindi portare al finanziamento di una varietà di cause sociali tipicamente associate all'azione del terzo settore nella società. A titolo di esempio non esaustivo quindi la raccolta di indumenti può portare al finanziamento di progetti di contrasto alla povertà, aiuto alimentare a famiglie bisognose, formazione e supporto all'inserimento lavorativo, mense per i senza tetto, case di accoglienza per senza tetto o altre categorie a rischio, progetti assistenziali nei paesi in via di sviluppo come la costruzione di scuole o pozzi, assistenza a malati e disabili, ricerca scientifica su determinate patologie etc.

**2b) inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati:** questa terza categoria di modalità/ finalità sociale del riuso delle donazioni di beni è in realtà una sottocategoria della seconda. Anche qui cioè l'organizzazione non profit vende il bene raccolto per finanziare un fine sociale che in questo caso è l'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti a categorie svantaggiate (ad esempio disabili, ex detenuti, soggetti con problemi di dipendenze etc.): si tratta delle cosiddette cooperative sociali di tipo B<sup>10</sup>.

Una differenza con la categoria precedente è che si reinveste in un fine sociale "interno" all'ente e all'attività di riuso stessa e cioè sull'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati impiegati proprio nelle operazioni interne di gestione quali la raccolta, la preparazione al riutilizzo e la vendita delle donazioni di beni.

---

<sup>10</sup> Si veda l'art. 4 Legge 381/1991 "Disciplina delle cooperative sociali".

Nonostante questa categoria sia concettualmente assimilabile alla precedente si è ritenuto opportuno evidenziarla come sottocategoria perché presenta caratteristiche proprie: operativamente spesso sono meno orientate alla creazione di un profitto da investire su una causa sociale “esterna” separata dall’attività di riuso stessa e maggiormente orientate sulla creazione di un ricavo da reinvestire internamente alle attività di riuso nello sviluppo di percorsi che sono al contempo lavorativi e formativi per soggetti svantaggiati definiti dalla Legge 381/1991 sulle cooperative sociali di tipo B.

Tale categoria inoltre, come detto in precedenza, ha una sua identità giuridicamente definita e rappresenta un sottogruppo piuttosto importante numericamente tra le varie tipologie di enti che svolgono attività di riuso con finalità sociali; molti degli enti non profit attivi in Italia in questo settore sono cioè strutturate come cooperative sociali di tipo B.

Riepiloghiamo i concetti finora espressi in relazione alla definizione dell’oggetto della ricerca e del campione di analisi per la ricerca sul campo.

Partendo dal concetto di donazioni materiali nelle Diocesi si è osservato come una varietà di organizzazioni non profit gestisce i beni ricevuti attraverso un’opera di intermediazione. Tale intermediazione avviene in due modalità: l’aiuto diretto e la raccolta fondi. Entrambe le modalità sono contraddistinte dalla finalità sociale del riuso.

Il presente studio e la relativa ricerca sul campo così si sono concentrati sull’analisi di fenomeni e soggetti quali:

- le iniziative di riuso di donazioni materiali con finalità sociali come l’aiuto diretto e la raccolta fondi per progetti sociali;
- i soggetti che portano avanti tali iniziative e cioè organizzazioni non profit interne ed esterne all’ambito ecclesiale.

Concetti e categorie esposti in questo paragrafo non hanno una valenza giuridica di per sé ma sono elaborazioni utili ai fini della definizione del campo di ricerca e per portare avanti la riflessione sul miglioramento del settore partendo anche, come accennato in fase introduttiva, dalla strutturazione di una sua identità.

Sempre ai fini di delineare una panoramica concettuale entro la quale la ricerca si muoverà e tracciare categorie utili alla riflessione generale sul settore in esame è utile guardare al settore del riuso in generale.

L'azione delle organizzazioni non profit operative nel riuso con finalità sociali si rapporta cioè con una serie di player, stakeholder, dinamiche, caratteristiche e riferimenti normativi propri del più ampio settore del riuso che verrà esplorato nel prossimo paragrafo.

#### **4. Il riuso e la sua dimensione sociale, ambientale, economica.**

Nella tesi si useranno i termini “riuso” e “riutilizzo” in maniera equivalente. Il legislatore europeo definisce riutilizzo “qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti”<sup>11</sup>.

Riusare non vuol dire quindi riciclare perché quest'ultimo termine indica operazioni che determinano un cambiamento di tipo fisico. Il riuso è preferibile al riciclo in quanto, generalmente, comporta un risparmio di energia e di risorse naturali. Per questo il riuso è ai vertici della gerarchia europea dei rifiuti, subito dopo la prevenzione (riduzione della produzione di rifiuti), e un elemento centrale nella sempre più attuale riflessione sui temi della sostenibilità ambientale e dell'economia circolare.

La gerarchia rispetto alla gestione dei rifiuti proveniente dalle direttive europee è spesso espressa con la formula delle 4 “R”: Ridurre, Riutilizzare, Riciclare e, infine, solo in maniera residuale Recuperare.

Vediamo di seguito una sintetica definizione delle altre 3 “R”:

- **Ridurre**: si intende una riduzione della produzione di rifiuti attraverso una migliore progettazione dei prodotti sul mercato e attraverso l'abbattimento dei residui nel ciclo di produzione.
- **Riciclare**: si intende la separazione dei rifiuti per poterli poi riutilizzare come materie prime.
- **Recupero**: si intende che la combustione dei rifiuti può essere utilizzata per produrre energia attraverso gli inceneritori.

Un primo elemento che vale la pena evidenziare è come il riuso può essere una pratica preventiva rispetto alla creazione di rifiuti: il bene dimesso può essere intercettato

---

<sup>11</sup> Direttiva UE 2008/98/CE relativa ai rifiuti, modificata dalla 2018/851 del parlamento europeo e del consiglio del 30 maggio 2018, ripresa a livello nazionale dal Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Testo Unico Ambientale e relative modifiche.

prima che entri nel ciclo dei rifiuti e può così essere riutilizzato; ma il riuso può anche avvenire successivamente, ad esempio quando un bene dismesso entra nel ciclo dei rifiuti (diventa cioè “rifiuto”) e può recuperare il suo status di “bene” in seguito ad un processo detto “end of waste” (in italiano tradotto con “Cessazione della qualifica di rifiuto”)<sup>12</sup>.

Il rifiuto può quindi diventare nuovamente bene ed essere riutilizzato in seguito a determinati criteri tecnici ed operazioni che differiscono a seconda di ogni filiera/ tipologia di rifiuto. Non ci interessa in questa sede analizzare in dettaglio tutti questi differenti procedimenti ma a titolo esemplificativo possiamo accennare al caso degli indumenti usati in relazione al riutilizzo e alla cessazione della qualifica di rifiuto.

Un indumento infatti può essere sia riutilizzato direttamente, vendendolo o regalandolo tra privati o tramite un soggetto terzo/ intermediario, o può essere riutilizzato in seguito al conferimento presso contenitori stradali di raccolta tessile (spesso di colore giallo ma il colore può essere diverso nei diversi contesti territoriali). Nel secondo caso il bene entrando nel contenitore stradale diventa “rifiuto” e può ritornare ad essere “bene” (cessare di essere rifiuto) in seguito a processi di “preparazione al riutilizzo” come la selezione e, laddove necessario, l’igienizzazione.

Sulle normative ambientali accennate, sulla distinzione “bene” / “rifiuto”, sul nodo dell’igienizzazione degli indumenti usati e sul funzionamento della filiera del riuso e del riciclo tessile si approfondirà più avanti con paragrafi ad hoc.

Delineando il campo della ricerca si è posto l’accento sulle finalità sociali del riutilizzo in quanto quella sociale è la dimensione in cui principalmente si muovono gli operatori non profit collegati alle Diocesi.

È opportuno notare però che, seppur agendo con finalità sociali, le organizzazioni non profit si rapportano con altre dimensioni del riuso come quella ambientale e quella economica. Guardando al settore del riuso tenendo presenti queste tre dimensioni (sociale, ambientale ed economica) si potranno meglio comprendere questioni operative del settore e si potranno meglio delineare i campi del diritto che possono essere presi in considerazione per l’analisi della cornice giuridica di riferimento.

Fin dall’inizio del presente paragrafo, tracciando aspetti definatori del riutilizzo, si è visto ad esempio come il riuso è collegato alla tematica della sostenibilità ambientale e

---

<sup>12</sup> Per una panoramica su questi concetti e sul quadro generale della normativa ambientale relativa al riutilizzo si veda il capitolo 1, pp. 6 ss. “Rapporto nazionale sul riutilizzo 2018” di **Occhio del riciclone**: <http://www.occhiodelriciclone.com/images/Rapporto%20Riuso%202018.pdf>

afferisca a concetti e normative proprie della gestione rifiuti e quindi a una dimensione ambientale con la quale anche le organizzazioni non profit operative nel riutilizzo con finalità sociali si relazionano.

Se si pensa poi alla gestione dei beni raccolti vengono subito all'occhio i relativi costi di gestione per risorse umane e materiali legate alle operazioni di raccolta, smistamento, trasporto, redistribuzione e smaltimento. Riutilizzare significa poi ricollocare beni verso nuovi utilizzatori e questo significa anche rivolgersi al "mercato dell'usato": tutti questi concetti e relative normative fanno riferimento ad una dimensione economica del riuso.

Le attività di "riuso sociale" hanno quindi anche una dimensione economica sia nei servizi di "aiuto diretto" sia, come è più evidente, nella loro versione orientata alla raccolta fondi.

Ci sono cioè in entrambe le modalità costi di gestione che saranno proporzionali alla grandezza delle attività: maggiore sarà il volume e la varietà dei materiali raccolti e degli utenti serviti maggiore sarà la necessità di fornirsi di risorse materiali ed umane adeguate a mantenere determinati standard di qualità del servizio.

Se si guarda poi ad attività di riuso sociale orientate alla raccolta fondi la loro dimensione economica sarà ancora più evidente. In questo caso vediamo enti con finalità sociali aprirsi al mercato creando un mix di finalità sociale e utilizzo di strumenti commerciali. Anche qui a seconda della grandezza delle attività si possono immaginare da piccoli / occasionali mercatini di beneficenza a grandi imprese sociali che gestiscono volumi di materiali enormi, con centinaia di dipendenti e catene di negozi (con elevati costi e ricavi). Un'attività di riuso per finalità sociali orientata alla raccolta fondi avrà quindi una struttura di costi/ ricavi proporzionale alla propria grandezza ma che sarà di norma orientata alla sostenibilità economica ed alla creazione di un profitto da investire in una causa sociale. È evidente come in questo caso sia rilevante l'attività commerciale che però va sempre ricondotta a strumento per la finalità sociale dell'ente.

La discriminante tra un'attività di riuso sociale orientata alla raccolta fondi e un'attività di riuso esclusivamente commerciale quindi è da rintracciare nella gestione degli utili: nel caso di imprese sociali il profitto andrà a un fine sociale, nel caso di imprese commerciali "pure" il profitto andrà all'imprenditore.

Si è osservato quindi come iniziative di riuso con finalità sociali entrano necessariamente in contatto con le dimensioni ambientali ed economiche del riuso; allo stesso modo anche iniziative di riuso commerciale entrano in contatto con dimensioni ambientali e sociali ed iniziative rivolte principalmente al riutilizzo con fini ambientali toccano ambiti sociali ed economici: le tre dimensioni sono cioè inter-relazionate

Nell'ambito del riuso commerciale ad esempio (si pensi ai classici rivenditori di beni usati o ai negozi in conto terzi<sup>13</sup>) si riscontrano elementi sociali (oltre ai benefici ambientali presenti di default in qualunque attività di riuso a prescindere dalla propria finalità): l'impresa in generale e ancor più un'impresa attiva nel riuso può essere strumento di sviluppo di un territorio (benefici ambientali, creazione di posti di lavoro, collaborazione con enti di terzo settore); inoltre una parte del mercato dell'usato è composto da piccoli operatori "popolari" che svolgono attività commerciali di sussistenza offrendo i propri prodotti in mercati informali con prezzi molto bassi: questo tipo di commercio rappresenta una fonte di sostentamento per fasce deboli e i bassi prezzi rappresentano un fattore positivo per acquirenti a basso reddito.

Ci sono poi iniziative di riuso espressamente focalizzate sulla finalità ambientale di riduzione del volume dei rifiuti come i cosiddetti "centri del riuso". Tali strutture sono relativamente recenti e sono presenti nel territorio italiano con vari modelli di gestione<sup>14</sup>. Prevalentemente sono centri comunali che nascono su stimolo del settore pubblico, spesso con delibere regionali, in relazione alle direttive UE 2008 e 2018 e al Testo Unico Ambientale, Legge 152/2006. Sono strutture spesso integrate alla gestione locale dei rifiuti: nascono vicino ai centri di raccolta (noti come isole ecologiche) al fine di distrarre beni dagli stessi e vengono gestiti dalle aziende di gestione rifiuti locali (che spesso affidano, tramite bandi, la gestione ad enti terzi, spesso cooperative).

Il funzionamento dei centri del riuso è prevalentemente su base gratuita: i cittadini del comune possono conferire materiali (prevalentemente beni come mobilio,

---

<sup>13</sup> Per una panoramica sul mercato dell'usato si vedano; i contributi presenti nei vari già citati "Rapporto nazionale sul riutilizzo"; la tesi di dottorato "Il consumo dell'usato in veneto. Culture e pratiche di nuove modalità di scambio degli oggetti", **Marzella F.**, Università di Verona, 2008; i dati della ricerca **DOXA** sul settore: <https://www.bva-doxa.com/second-hand-economy-in-italia-un-mercato-da-21-miliardi-di-euro-pari-all12-del-pil/>; la maggiore organizzazione di categoria che riunisce gli operatori dell'usato, la rete ONU: <http://www.reteonu.it/>

<sup>14</sup> Nel "Rapporto nazionale sul riutilizzo 2018" si compie una panoramica sulle diverse tipologie di "centri del riuso" operativi nel settore e delle principali tematiche relative al tema. Non rientrando i centri del riuso nell'orbita del presente studio si riporta qui solo una sintesi degli aspetti principali.

elettrodomestici e oggettistica) e ritirare materiali gratuitamente (con meccanismi di limitazione volti ad evitare abusi). In molti casi l'ente gestore oltre alle operazioni di raccolta, smistamento, catalogazione, redistribuzione compie attività educative e formative di promozione di pratiche e cultura del riutilizzo.

Data la finalità ambientale e non primariamente sociale i centri del riuso non vengono presi in considerazione dal presente lavoro di ricerca. Si nota comunque come anche in questo caso elementi ambientali, sociali ed economici entrano in relazione: dal punto di vista economico i centri del riuso hanno bisogno di fondi per coprire i costi di gestione (mezzi, strutture, personale) ed essere quindi sostenibili economicamente; il finanziamento dei centri è spesso pubblico e, almeno in linea di principio, viene compensato dalla riduzione dei costi di smaltimento dei rifiuti per la comunità.

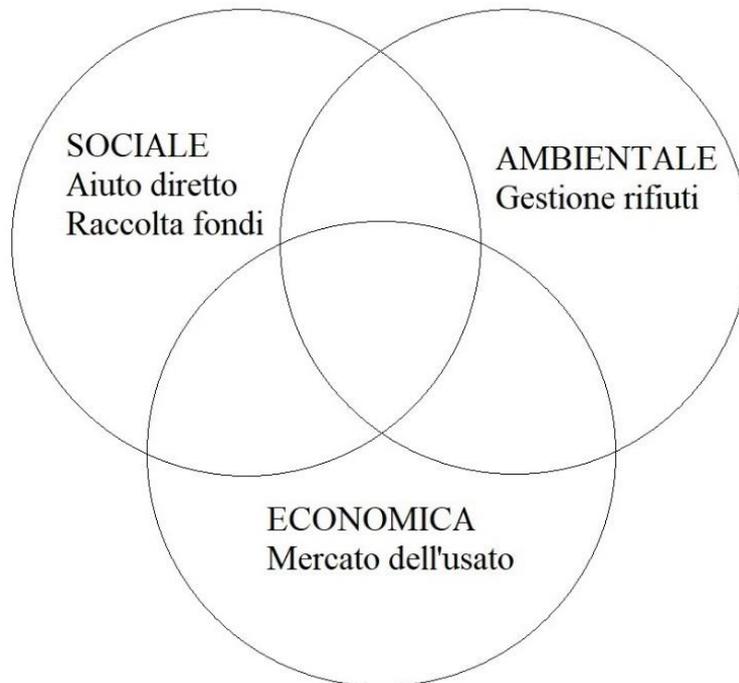
Dal punto di vista sociale, oltre al valore educativo dei centri ed al fatto che i benefici ambientali sono intrinsecamente anche sociali considerando la risorsa ambientale come bene comune della società, si può citare anche il fatto che i beni siano prelevabili gratuitamente: questo può rappresentare un beneficio per soggetti indigenti; va comunque rilevato come tale finalità assistenziale sia accessoria e non prevalente: i centri del riuso sono cioè aperti a tutta la cittadinanza e non ci sono di norma criteri che legano il ritiro dei beni a condizioni di indigenza o in generale al reddito del richiedente.

Concludendo, in questo paragrafo si sono delineati alcuni concetti e questioni relativi al settore del riuso. Si è data la definizione generale di riuso e si sono esplorate le sue dimensioni sociali, economiche ed ambientali. Seppure il riuso con finalità sociali rimane il focus del presente progetto di ricerca, si sono osservate correlazioni tra le tre dimensioni: in ogni iniziativa di riuso cioè si possono rintracciare elementi relativi ai tre ambiti.

Nella figura 1 (nella prossima pagina) si sintetizza in maniera grafica il rapporto di inter-relazione tra le varie dimensioni del riuso.

**Figura 1:** rapporto di inter-relazione tra le varie dimensioni del riuso.

## DIMENSIONI DEL RIUSO



La ricerca si concentra sulle attività di riuso nelle Diocesi che rientrano nell'orbita delle attività svolte con finalità sociali. Questa prima parte ci è stata utile per posizionare le realtà oggetto della ricerca all'interno di un più ampio contesto di riferimento: come abbiamo già accennato sia a livello operativo che a livello normativo ci sono intersezioni tra i diversi ambiti del riuso ed è quindi utile avere questa panoramica più ampia per analizzare tali punti di intersezione (è qui che spesso si annidano complessità operative ed interpretative) evidenziando similitudini e distinzioni tra realtà operanti nello stesso ambito ma con finalità differenti.

Non tenendo in considerazione tale prospettiva si rischia di fare confusione e di accomunare soggetti diversi ma che operano nello stesso ambito (si pensi alla raccolta degli indumenti usati dove simili operazioni sono svolte da player con finalità differenti).

## 5. Le donazioni materiali: una categorizzazione dei beni raccolti.

Sempre con il fine di far comprendere la realtà concreta in analisi, in questo paragrafo si tratterà una categorizzazione merceologica dei beni raccolti dalle realtà prese in esame e attive nel riuso con finalità sociali (organizzazioni non profit interne ed esterne al contesto ecclesiale).

A seconda delle categorie merceologiche trattate corrispondono diverse questioni e criticità operative nonché diversi riferimenti normativi.

È possibile raggruppare i beni raccolti in due macro categorie:

1) indumenti usati e 2) altri beni durevoli<sup>15</sup>.

Nella prima categoria rientrano ovviamente tutti gli elementi di vestiario e altro materiale tessile vario di cui di seguito si inserisce una lista esemplificativa (non esaustiva):

- maglie, maglioni, t-shirt, camice, pantaloni, gonne, abbigliamento sportivo, completi, intimo (donna, uomo, bambini, varie stagioni etc.),
- accessori (scarpe, cinture, cappelli, guanti, borse, cravatte etc.)
- elementi di biancheria per la casa (bagno, tavola, cucina, letto, tende etc.), lenzuola, coperte, piumoni e tessuti di vario genere.

Nella seconda categoria “altri beni durevoli” rientrano una grande varietà di beni; di seguito una lista esemplificativa (non esaustiva) con i beni divisi in sottocategorie:

- oggettistica: piatti, posate e suppellettili, ceramiche, soprammobili, quadri, giocattoli, passeggini, carrozzine e altri materiali per l’infanzia, libri, cd, dvd, biciclette, macchine fotografiche, strumenti musicali, etc.
- mobilio: tavoli, sedie, armadi, comodini, divani, reti, letti, materassi, scaffali, elementi da cucina, lampadari, etc.
- elettrodomestici: lavatrici, lavastoviglie, forni, forni a microonde e altri apparecchi per cuocere, ventilatori, apparecchi elettrici di riscaldamento, aspirapolvere, tostapane, macchine per cucire, frullatori, macina caffè, friggitori, apparecchi radio, stereo, video registratori, apparecchi televisivi, telefoni, fax, cellulari, personal computer, stampanti ed altre periferiche, piccole apparecchiature informatiche, etc.

---

<sup>15</sup> Per beni durevoli si intendono in generale “quei beni che possono essere usati più volte al fine del soddisfacimento di un bisogno”, definizione tratta da: [https://www.dirittoeconomia.net/economia/beni\\_bisogni/classificazione\\_beni\\_economici.htm](https://www.dirittoeconomia.net/economia/beni_bisogni/classificazione_beni_economici.htm)

Va detto che gran parte delle realtà prese in esame si occupa prevalentemente di indumenti, alcune anche di oggettistica, mobili ed elettrodomestici di piccole dimensioni e solo pochi casi a livello nazionale sono attivi in gran parte delle categorie merceologiche presentate.

Com'è facile intuire, beni di grandi dimensioni, che richiedono grandi spazi, mezzi, strutture e risorse umane nonché complesse operazioni di preparazione al riutilizzo (es. riparazione di elettrodomestici), sono molto difficili da gestire da piccole realtà come ad esempio i centri parrocchiali. Esistono comunque casi a livello nazionale di organizzazioni non profit (a volte promosse in ambito Diocesano) che si sono sviluppate come imprese sociali capaci di avviare al riutilizzo enormi varietà e volumi di beni.

Seppur è importante mantenere una prospettiva generale sul concetto di donazione e sulla varietà di beni trattabili dalle realtà prese in esame, l'analisi si concentrerà sul settore degli indumenti usati per una serie di ragioni.

Il settore degli indumenti usati rappresenta quello in cui gli enti collegati alle Diocesi sono maggiormente presenti e quello a cui l'opinione pubblica maggiormente li associa. Questa categoria ha poi una sua propria identità all'interno del più ampio settore del riuso: è una filiera che segue proprie dinamiche e a cui sono dedicate normative specifiche. Pur essendo una filiera autonoma però, molte delle questioni e criticità legate a questa sono rilevanti per il settore del riuso nella sua interezza.

A partire dal capitolo 2 si farà quindi soprattutto riferimento alla filiera tessile e al riuso degli indumenti usati: attraverso l'analisi di questa categoria di beni si tratteranno temi, questioni e criticità utili per capire l'intero settore del riuso delle donazioni materiali svolto dalle organizzazioni non profit dentro e fuori l'ambito Diocesano.

Prima di proseguire nell'esposizione delle dinamiche reali è utile definire fasi e aspetti metodologici della ricerca sul campo per spiegare come si è giunti ad avere una conoscenza approfondita delle tematiche oggetto della tesi.

## **6. La ricerca sul campo: metodologia e fasi.**

Nei precedenti paragrafi è stato definito il campo d'interesse della ricerca ed alcuni concetti base utili alla riflessione sullo stesso. Si è visto come guardare al fenomeno delle donazioni materiali nelle Diocesi significhi guardare al settore del riutilizzo e più specificatamente al riuso con finalità sociali. Come accennato in precedenza per avere un

quadro più completo del settore si sono osservate realtà interne ed esterne al contesto ecclesiale (punto di partenza e focus della ricerca) e ci si è mossi su più livelli territoriali (locale, regionale, nazionale e internazionale).

Si procederà approfondendo tematiche e tendenze relative alle dinamiche reali del settore (con particolare riferimento alla filiera degli indumenti usati) ma prima di fare ciò è utile guardare alle fasi e alla metodologia della ricerca sul campo. Questo passaggio è importante per capire da dove viene l'impostazione concettuale fin qui proposta e come sono state reperite le informazioni utili alla comprensione e alla descrizione del settore.

La ricerca sul campo è stata svolta in diverse fasi e livelli territoriali con diversi gradi di dettaglio:

- Locale/Diocesano (Diocesi di Macerata-Tolentino-Recanati-Cingoli-Treia<sup>16</sup>)
- Regionale (Marche),
- Nazionale (Italia)
- Internazionale (Regno Unito<sup>17</sup>).

Un maggior grado di dettaglio è stato rivolto al contesto della Diocesi di Macerata, sede di partenza della ricerca, dove è stato possibile fare una conoscenza capillare e approfondita dei soggetti e degli operatori attivi sul campo del riuso con finalità sociali.

Si sono poi analizzati casi d'interesse selezionati nei vari livelli territoriali, interni ed esterni al contesto ecclesiale.

A livello metodologico si sono utilizzati strumenti come: questionari, interviste più o meno strutturate ed osservazione partecipata lavorando sul campo alle attività di riuso.

Per praticità nella gestione della privacy dei soggetti coinvolti e intervistati, i dati sono stati raccolti in forma anonima sia per le persone che per gli enti oggetto dell'analisi<sup>18</sup> (questi verranno citati solo se indispensabile per la comprensione della trattazione e dietro esplicito consenso del soggetto coinvolto).

---

<sup>16</sup> La Diocesi denominata di "Macerata-Tolentino-Recanati-Cingoli-Treia" comprende 13 comuni marchigiani della provincia di Macerata: Appignano, Cingoli, Colmurano, Macerata, Montecassiano, Montefano, Montelupone, Pollenza, Porto Recanati, Recanati, Tolentino, Treia ed Urbisaglia. Nel corso del presente studio, per praticità, ci si riferirà a questa Diocesi semplicemente come "Diocesi di Macerata".

<sup>17</sup> Questa fase è stata svolta con un periodo di 3 mesi di ricerca all'estero nel Regno Unito tra luglio e ottobre 2019: le metodologie utilizzate sono state simili a quelle usate per il contesto nazionale e per maggiori dettagli si rimanda al paragrafo 2 del terzo capitolo dedicato a metodologia e fasi della ricerca all'estero.

<sup>18</sup> Verranno citati invece soggetti e fonti reperiti su internet in quanto già resi pubblici dai soggetti interessati.

L'ottica è stata quella di privilegiare l'approfondimento delle realtà afferenti all'ambito ecclesiale sia per la forte e centrale presenza di tali realtà nel settore a livello nazionale sia perché la ricerca rappresenta anche uno strumento, per il committente ecclesiale, di indagine interna e sviluppo di linee guida per potenziali azioni di riforma ad uso delle Diocesi.

Data la forte presenza dell'associazionismo cattolico nel settore è inoltre possibile immaginare che un miglioramento dell'azione di tali enti possa portare al miglioramento del settore nel suo complesso.

Come detto in precedenza sono stati inclusi anche specifici casi studio ritenuti d'interesse, esterni all'associazionismo cattolico, ma particolarmente significativi per la conoscenza del settore a livello nazionale ed internazionale, best practice capaci di ispirare eventuali percorsi di riforma.

Rispetto al contesto locale maceratese sono stati compiuti in primis incontri con i responsabili degli Uffici Diocesani<sup>19</sup> di riferimento per le attività di riuso svolte sul territorio: l'Ufficio Caritas Diocesana e l'Ufficio Missionario Diocesano.

Sono poi stati somministrati 44 questionari relativi al settore agli altrettanti parroci della Diocesi di Macerata e si sono compiute visite a 15 realtà operative nel riuso delle donazioni nella stessa Diocesi.

Il confronto con i parroci è servito operativamente per individuare ed entrare in contatto con le realtà operanti nel settore sul territorio, facendo in modo che si creasse il giusto rapporto di fiducia e collaborazione con le stesse, e anche per capire meglio il legame (forte a livello nazionale) tra attività di riuso di beni/ indumenti, associazionismo cattolico ed elementi dottrinali/ religiosi.

Nella realtà operativa più grande del maceratese sono state svolte centinaia di ore di lavoro sul campo/ osservazione partecipata che hanno permesso di capire in dettaglio le operazioni di raccolta, smistamento, redistribuzione e smaltimento dei materiali e di compiere centinaia di interviste (più o meno strutturate) con donatori, volontari, operatori e utenti relativi alle attività di riuso dei beni.

A livello regionale si sono somministrati 13 questionari agli altrettanti Direttori delle Caritas Diocesane della regione ecclesiale Marche per conoscere la situazione

---

<sup>19</sup> Gli "Uffici" in ambito Diocesano sono da considerarsi come dipartimenti della Diocesi, ognuno dei quali è dedicato ad uno specifico ambito tematico, organizzativo e pastorale.

generale nei diversi contesti territoriali partecipando a due Delegazioni<sup>20</sup> di confronto sul tema del riuso con finalità sociali.

Parallelamente alla ricerca sul campo sopra descritta sono stati analizzati report sul settore del riuso<sup>21</sup> e si è preso parte a convegni nazionali sul settore<sup>22</sup>: in questa sede è stato possibile un confronto con esperti e stakeholder a livello nazionale.

Si sono così individuate 10 realtà d'interesse (operative nel riuso con finalità sociali con o senza legami al contesto ecclesiastico) da approfondire a livello regionale e nazionale: queste sono state studiate attraverso visite in loco, osservazione delle attività ed interviste.

È stato poi svolto un periodo di ricerca di tre mesi in Regno Unito per studiare il settore nel contesto anglosassone: nei mesi di ricerca all'estero sono stati raccolti materiali utili ad un'analisi comparativa. Utilizzando una metodologia simile a quella usata per il contesto italiano sono stati selezionati casi d'interesse che si sono studiati tramite interviste ed osservazione partecipata. Si sono poi compiuti incontri con esperti e stakeholder relativi al settore del riuso con finalità sociali e accademici che hanno compiuto studi sul settore.

Nei paragrafi seguenti verranno riportate le principali dinamiche e caratteristiche osservate sul campo rispetto al settore del riuso con finalità sociali. Ogni paragrafo tratterà argomenti chiave per la comprensione del settore e l'individuazione dei profili giuridici da approfondire.

Per ognuno dei temi di seguito sarebbe necessario un ulteriore approfondimento raccogliendo ad esempio dati empirici per l'elaborazione di statistiche: ogni aspetto potrebbe essere analizzato con studi specifici e di fatto sono tutti spunti per eventuali lavori di ricerca futuri.

---

<sup>20</sup> La "Delegazione" Caritas Marche è detto il tavolo di coordinamento dove periodicamente si incontrano i 13 direttori delle 13 Caritas Diocesane regionali che sono: Arcidiocesi di Ancona-Osimo, Diocesi di Fabriano-Matelica, Diocesi di Jesi, Prelatura territoriale di Loreto, Diocesi di Senigallia, Arcidiocesi di Fermo, Diocesi di Ascoli Piceno, Arcidiocesi di Camerino-San Severino Marche, Diocesi di Macerata-Tolentino-Recanati-Cingoli-Treia, Diocesi di San Benedetto del Tronto-Ripatransone-Montalto, Arcidiocesi di Pesaro, Diocesi di Fano-Fossombrone-Cagli-Pergola, Arcidiocesi di Urbino-Urbania-Sant'Angelo in Vado.

<sup>21</sup> Si sono già citati i report della cooperativa Occhio del riciclone sul settore, i vari "Rapporto nazionale sul riutilizzo" e i report specifici sul settore degli indumenti usati. Altri documenti verranno citati in seguito durante la trattazione.

<sup>22</sup> Particolarmente interessanti per la conoscenza del settore del riuso e degli indumenti usati sono stati i convegni tenuti presso Ecomondo – Rimini nel 2018 e nel 2019: "Il futuro dei vestiti usati e riutilizzo: come governare la transizione", "SOCIALE & EFFICIENTE" Soluzioni solidali per la gestione ambientale", "Il boom del riutilizzo nella politica ambientale. Scenari, analisi e proposte normative".

In questa sede vengono colte solo le tendenze generali relative alle dinamiche ritenute di maggiore interesse al fine poi di discutere profili giuridici associati e tracciare linee guida per lo sviluppo del settore.

Come osservato in fase di introduzione del presente capitolo manca letteratura accademica riguardante lo specifico settore in esame e le tendenze e i contenuti esposti nei prossimi paragrafi sono per lo più elaborazioni personali derivanti da fonti primarie come le attività di ricerca esposte nel presente paragrafo. Se da un lato quindi in alcuni casi si tratta di elaborazioni embrionali e spunti per futuri approfondimenti, dall'altro la trattazione è avvalorata da 3 anni di ricerca, con centinaia di ore di lavoro sul campo ed osservazione partecipata, centinaia di interviste e questionari a stakeholder ed esperti del settore in Italia e in Regno Unito e dallo studio di report di settore.

Tutti i concetti espressi di seguito sono ritenuti quindi una base fondamentale per ogni tipo di riflessione (giuridica, economica, sociale) sul settore del riuso con finalità sociali.

## **CAPITOLO II**

### **IL RIUSO DELLE DONAZIONI DI INDUMENTI E LA FILIERA DEL RIFIUTO TESSILE**

**SOMMARIO:** 1. Premessa: perché il focus sugli indumenti usati. - 2. Il riuso delle donazioni di indumenti usati. - 2.1. Il ciclo di gestione del rifiuto tessile e il mercato degli indumenti usati. - 3. Il bisogno di indumenti da parte degli indigenti e l'intervento assistenziale della distribuzione di vestiario - 3.1. L'evoluzione storica del ruolo del bisogno e della distribuzione gratuita agli indigenti nel contesto generale del riuso di indumenti. - 3.2. La resistenza del "paradigma dei vestiti usati ai poveri". - 3.3. I servizi di distribuzione gratuita di indumenti: principali criticità riscontrate. - 3.3.1. La misura della richiesta dell'offerta in denaro. - 3.4. Spunti per organizzare i servizi di distribuzione indumenti agli indigenti in maniera più efficace rispetto alle dinamiche del settore. - 4. Dimensione sociale, aspettative del donatore e trasparenza nel settore degli indumenti usati. - 5. Lo sviluppo del ramo "commerciale con finalità sociali" come possibile scenario per il superamento delle criticità e per il miglioramento del settore degli indumenti usati

#### **1. Premessa: perché il focus sugli indumenti usati.**

Come evidenziato in precedenza il settore degli indumenti usati rappresenta un focus d'interesse per la ricerca per il forte coinvolgimento delle organizzazioni non profit (legate o meno all'ambito ecclesiale) che raccolgono tali tipi di donazioni materiali per finalità sociali.

Il settore inoltre presenta dinamiche proprie e normative specifiche dedicate, ma gran parte delle considerazioni su tendenze e criticità relative alle donazioni di indumenti sono estendibili alle altre tipologie di donazioni materiali: focalizzando l'analisi sugli indumenti usati quindi da un lato si semplifica l'esposizione, dall'altro si evidenziando tematiche chiave per il riuso delle donazioni di beni in generale e utili per i soggetti Diocesani (principali destinatari della ricerca) impegnati in quest'ambito.

Il riuso delle donazioni di indumenti usati rappresenta quindi un caso studio ideale per evidenziare tendenze, criticità e possibili sviluppi nella gestione delle donazioni materiali all'interno delle Diocesi.

Questo capitolo approfondirà tematiche introdotte nei paragrafi precedenti come:

- l'intrecciarsi di dimensione sociale, ambientale ed economica nella gestione del riuso delle donazioni di indumenti usati,
- la commistione tra i concetti di donazione, bene e rifiuto,
- la persistenza di concezioni semplicistiche ed erronee che vedono la distribuzione gratuita agli indigenti come dinamica prevalente nel settore,
- le criticità legate alla discrepanza tra concezioni errate del settore e dinamiche reali,
- la necessità di indirizzare l'aiuto diretto con interventi mirati su bisogni verificati,
- la possibilità di potenziare le attività di riuso delle donazioni degli operatori non profit orientandole alla raccolta fondi come modo per declinare la finalità sociale coerentemente con le dinamiche reali del settore portando a un miglioramento generale dello stesso.

Tutte queste tematiche si presentano in maniera forte nel settore del riuso indumenti e sono per lo più estendibili al riuso di altre categorie di beni durevoli raccolti dalle organizzazioni non profit.

In linea con quanto esposto nel primo capitolo si vedrà come il riuso delle donazioni di indumenti da parte delle organizzazioni non profit, partendo da finalità sociali, si relazioni necessariamente con le dimensioni ambientali ed economiche proprie del settore. Il riuso delle donazioni di indumenti cioè si svolge nel più ampio contesto della filiera del riuso e del riciclo tessile e hanno come cornice le relative normative ambientali e logiche di mercato. Le finalità sociali devono quindi necessariamente declinarsi rispetto alle dinamiche reali del settore.

In primis quindi, nel paragrafo 2, si descriverà il funzionamento del settore della filiera del riuso e riciclaggio tessile in generale (il ciclo di gestione composto da raccolta, smistamento, redistribuzione e smaltimento) osservando le attività di riuso di donazioni di indumenti delle organizzazioni non profit all'interno dello stesso.

Si vedranno quindi le caratteristiche emerse dalla ricerca sul campo: il settore è organizzato principalmente intorno a logiche di gestione rifiuti e di mercato e l'azione delle organizzazioni non profit si divide tra distribuzione verso gli indigenti (quantità marginali) e la presenza di un ramo "commerciale con finalità sociali" (debole rispetto agli operatori commerciali "puri" ma con potenzialità di crescita).

Nel paragrafo 3 si concentrerà l'analisi sul concetto di bisogno da parte degli indigenti: la ricerca sul campo ha mostrato come i volumi necessari per questa finalità siano marginali e nonostante questo molte organizzazioni continuano ad operare servizi di distribuzione di indumenti; si evidenziano così criticità che potrebbero essere superate impostando i servizi su una lettura dei bisogni reali della popolazione target.

Date le dinamiche reali del settore e la marginalità del bisogno da parte degli indigenti, nel paragrafo 4, si tracciano considerazioni sul rapporto tra dimensione sociale e le aspettative di chi conferisce gli indumenti, e sui problemi di trasparenza del settore.

A conclusione di questo capitolo, nel paragrafo 5, viene presentata la prospettiva dell'espansione del ramo "commerciale con finalità sociali" come possibile scenario per il superamento delle criticità e per il miglioramento del settore.

## **2. Il riuso delle donazioni di indumenti usati.**

Dalla ricerca sul campo e l'analisi di report sul settore è emerso come l'attività di riuso di donazioni di indumenti usati passi prevalentemente attraverso due modalità di raccolta<sup>23</sup>:

- 1) raccolta presso le sedi delle organizzazioni non profit (es. parrocchie, Caritas);
- 2) raccolta tramite contenitori stradali (cassonetti gialli).

Nel primo caso è evidente l'attinenza con il tema della ricerca: in linea di principio infatti gli indumenti conferiti presso le sedi delle organizzazioni non profit sono donazioni per finalità sociali.

Nel secondo canale, il "settore dei cassonetti gialli", troviamo una pluralità di operatori sia non profit che for profit e la raccolta rientra nell'ambito della gestione rifiuti: la presenza di organizzazioni non profit coinvolte con finalità sociali però porta a ritenere anche tale canale d'interesse per la ricerca.

Approfondendo il funzionamento dei due canali, come vedremo nel corso del presente paragrafo, si evidenzieranno punti di intersezione tra gli stessi e tendenze

---

<sup>23</sup> Il riuso degli indumenti avviene anche attraverso altri canali come la compravendita tra privati, diretta o tramite siti online o negozi, negozi in conto terzi, siti e canali social dove privati regalano o scambiano indumenti e ancora fenomeni come gli swap party (eventi occasionali in cui privati barattano ciò di cui non hanno bisogno): tali modalità riguardano volumi relativamente minori rispetto ai due canali principali, non sono quindi significativi per descrivere tendenze del settore; inoltre non vengono analizzati in quanto non seguono logiche prevalentemente sociali: non sono legati a fenomeni di donazione per gli indigenti o a raccolta fondi per progetti sociali.

comuni: in entrambi i casi è possibile disquisire riguardo la natura di “donazione”, in senso giuridico del termine, del conferimento (approfondendo le dinamiche reali sarà poi possibile la discussione giuridica nel capitolo dedicato).

Vediamo quindi le caratteristiche principali dei due canali, le similitudini, le differenze e i punti d'intersezione tra gli stessi, emersi dalla ricerca sul campo e dallo studio del settore così come descritti nel precedente capitolo.

La divisione tra raccolta presso la sede di organizzazioni non profit e contenitori stradali viene sancita anche a livello normativo dalla Legge 166/2016 all'articolo 14. Analizzeremo in dettaglio tale norma nel capitolo 5, per ora la utilizziamo per definire alcune caratteristiche tecniche del settore e degli operatori attivi nei due canali di raccolta.

La divisione nella norma fa riferimento principalmente alle modalità di trattamento dell'indumento a seconda di come viene raccolto: se raccolto tramite la modalità 1 (nella sede dell'ONP) l'indumento non verrà considerato “rifiuto”, mentre se viene raccolto tramite la modalità 2 (contenitori stradali, cassonetti gialli, posti su suolo pubblico) l'indumento viene considerato “rifiuto” per cui si rimanda ad altri riferimenti normativi relativi al trattamento dei rifiuti tessili.

Per il trattamento dei rifiuti tessili si rimanda al Decreto legislativo 152/2006 in materia, in cui vengono specificate le diverse categorie di rifiuti e le autorizzazioni necessarie per le relative diverse procedure di trattamento; per gli indumenti introdotti nella filiera dei rifiuti tessili il Codice Europeo Rifiuti (CER) identificativo è 20.01.10 e 20.01.11 mentre le procedure di stoccaggio e trattamento sono identificate con R3 e R13: così come per il trasporto, per svolgere tali operazioni si devono avere specifiche autorizzazioni che vanno richieste alle autorità locali competenti.

Nell'articolo 14 della Legge 166 viene poi richiamato un altro Decreto del 5/2/98 per ulteriori specifiche tecniche riguardo l'igienizzazione dei capi per la cessazione della qualifica di rifiuto: nel Decreto si specificano i valori batteriologici che il capo deve avere per essere considerato bene, e non rifiuto, e quindi poter essere commercializzato e riutilizzato come indumento; anche sul nodo dell'igienizzazione si tornerà in seguito focalizzandosi sull'analisi della cornice normativa nel capitolo 5.

La divisione in base alle modalità di raccolta ci dice quindi che se l'indumento è raccolto nella sede dell'ONP non dovrà essere sottoposto a particolari trattamenti e l'ente benefico non dovrà dotarsi di autorizzazioni per compiere le operazioni di raccolta,

stoccaggio, smistamento, trasporto, redistribuzione etc.; differentemente, se il l'indumento è raccolto nei contenitori stradali, diventa "rifiuto": dovrà quindi seguire determinati trattamenti per ritornare "bene" (indumento) e il soggetto che compie le operazioni sul rifiuto dovrà dotarsi di specifiche autorizzazioni.

Altre possibili modalità di raccolta sono tramite: contenitori posti nelle aree di proprietà privata dell'ONP (questo caso è assimilato alla modalità 1, presso sede dell'ente, in cui l'indumento non diventa rifiuto e non sono necessarie autorizzazioni) e le raccolte porta a porta (questo caso è assimilato alla modalità 2, tramite contenitori stradali, in cui l'indumento raccolto è considerato rifiuto e sono necessarie le autorizzazioni).

Ciò che viene raccolto nella sede dell'ente benefico ma non è ritenuto idoneo al riutilizzo diviene scarto e rientra nella categoria dei rifiuti: deve essere quindi indirizzato a soggetti autorizzati al trattamento dei rifiuti (di norma il materiale di scarto o comunque in esubero viene indirizzato agli stessi operatori che fanno la raccolta stradale).

Esistono delle criticità interpretative (che si traducono in criticità operative) rispetto ad alcuni dettagli della norma che verranno visti più avanti: per capire tali criticità c'è bisogno di una visione d'insieme del settore, per cui si prosegue con la descrizione dello stesso.

Lo studio del settore ha evidenziato che tra i canali percorribili dall'indumento (bene presso l'ente, rifiuto dentro al cassonetto) non c'è una separazione netta né nella composizione e qualità dei materiali, né tra il percorso dei flussi, né nelle modalità di gestione, né nelle aspettative di chi conferisce e le finalità del riutilizzo (in entrambi i casi spesso si assiste alla stessa discrepanza tra aspettative e finalità reali).

L'articolo 14/166 sembra suggerire (o forse auspicare) che i due flussi seguano vie parallele per lo più distinte con gli indumenti donati presso la sede dell'ONP destinati (quasi tutti, salvo la previsione di uno scarto) per "fini di solidarietà sociale" (poco definiti dalla Legge) mentre quelli posti nei cassonetti sono introdotti in un ciclo di trattamento dei rifiuti e avvio al riutilizzo/ riciclo/ smaltimento: tale scenario però non corrisponde a pieno con le dinamiche reali riscontrate sul campo dalla ricerca.

Spesso l'opinione pubblica ha poco chiara la gestione dei due flussi e, come abbiamo accennato, pensa indistintamente che tutti i vestiti usati servano per "vestire i

poveri”<sup>24</sup>. L’esposizione delle dinamiche reali mostrerà come tale aspettativa sia irrealistica sia per la totalità degli indumenti conferiti presso le sedi delle ONP e ancor di più per gli indumenti conferiti nei cassonetti gialli.

Guardando al percorso dei due flussi questi finiscono in parte per incrociarsi: si è già accennato cioè che una parte degli indumenti raccolti nelle sedi degli enti benefici finisce per non essere riutilizzabile e confluisce nel flusso degli indumenti raccolti tramite i cassonetti gialli.

La ricerca sul campo ha mostrato come tale scarto (o surplus) sia spesso considerevole ed è composto in parte da materiale scartato in un primo processo di selezione, e in parte da materiale che, seppur ritenuto idoneo al riuso non si riesce a riutilizzare né come aiuto diretto agli indigenti né per la raccolta fondi per progetti sociali (le quantità e tipologie raccolte superano il bisogno degli utenti o la domanda dei clienti nelle iniziative di raccolta fondi).

Esiste quindi una frazione definibile “surplus” che viene conferita presso la sede dell’ente benefico ma che confluisce nel flusso degli indumenti raccolti tramite i cassonetti gialli; tale surplus è spesso considerevole: non ci sono dati precisi a riguardo ma la ricerca sul campo ha mostrato che la quasi totalità delle ONP che compiono la raccolta presso le proprie sedi produce un surplus che spesso supera il 50% del materiale raccolto. Questo dato evidenzia fin da subito come le quantità raccolte superino sistematicamente i bisogni della popolazione indigente (si tornerà su questo punto nel paragrafo 3).

La produzione di surplus rappresenta spesso un problema operativo per le ONP che raccolgono indumenti nelle proprie sedi con il rischio di costanti accumuli di materiale che può deteriorarsi e rendere difficoltoso il ciclo di gestione (magazzini e centri

---

<sup>24</sup> Durante la ricerca sul campo tale elemento è emerso in maniera forte: l’opinione pubblica (intesa come stakeholder del settore, o meglio come somma di diversi stakeholder come la cittadinanza, i donatori, i volontari, gli utenti dei servizi di riuso indumenti, la stampa, parte degli operatori e dei decision maker) è apparsa ancorata alla concezione secondo la quale il settore degli indumenti usati sia rivolto prevalentemente alla distribuzione gratuita agli indigenti. Gran parte delle interviste compiute sul campo e l’analisi di articoli di stampa sull’argomento evidenziano la persistenza di tale concezione, mentre parte degli operatori e gli esperti del settore lamentano gli sforzi necessari per far comprendere all’opinione pubblica come tale concezione sia irrealistica e per certi versi deleteria frenando, come si vedrà più avanti, sviluppi necessari e coerenti con le dinamiche reali del settore. Sulle aspettative dell’opinione pubblica rispetto la gestione delle donazioni di indumenti ci si focalizzerà in seguito dopo aver descritto le reali dinamiche del settore e la dimensione del bisogno di indumenti da parte degli indigenti. Il dato che le aspettative di chi conferisce siano irrealistiche rispetto alle reali dinamiche del settore sarà un elemento utile per discutere la qualifica del conferimento come donazione.

di distribuzione che si riempiono, spazi in cui è difficile svolgere smistamento e redistribuzione).

Delle ONP lamentano poi contrasti con le imprese che gestiscono i cassonetti gialli: queste agiscono nel settore secondo logiche di mercato (che verranno spiegate in seguito) e possono trovare poco profittevole gestire il surplus prodotto dagli enti benefici. Il surplus delle ONP è infatti spesso di qualità bassa secondo i criteri di classificazione del mercato (sono scarti o “rimanenze”) e le imprese del settore a volte si rifiutano di ritirare o accettare tale materiale in esubero: questi contrasti possono potenzialmente portare a contenziosi legali che verranno discussi nel prossimo capitolo una volta esaminata la cornice normativa.

Un altro problema rispetto alla gestione del surplus che passa dalle sedi delle ONP al canale dei cassonetti gialli è legato al tema della trasparenza. Nella prassi spesso ONP e imprese commerciali risolvono i contrasti sulla gestione del surplus: il più delle volte le ONP si impegnano a fornire quantità e qualità accettabili all'impresa che di norma non paga il materiale e può quindi generare un profitto dal ritiro. Sorge così un problema di trasparenza: i flussi che passano da ONP a imprese senza passare per i cassonetti sono poco monitorati e di fatto parti consistenti del materiale che i cittadini conferiscono nelle mani delle ONP passano a imprese terze non visibili per chi effettua il conferimento. Sui temi della trasparenza e delle aspettative “tradite” del cittadino si tornerà nei prossimi paragrafi.

Per rendersi meglio conto delle caratteristiche generali del settore, ai fini di capire dove è riscontrabile una donazione e dove sono rintracciabili le finalità sociali del riuso, può essere utile fornire alcuni dati quantitativi sulla raccolta di indumenti a livello nazionale.

Come già detto in precedenza non ci sono dati sui volumi raccolti presso le sedi delle ONP e anche il passaggio di flussi dalle ONP al canale dei cassonetti gialli è poco monitorato (in generale però si è osservato come spesso gli enti benefici riescano a riavviare al riutilizzo meno della metà degli indumenti che ricevono presso le proprie sedi).

Il canale dei cassonetti gialli, che è maggiormente strutturato e da cui transitano gran parte dei volumi gestiti a livello nazionale, è più monitorato essendo parte della gestione dei rifiuti a livello dei singoli comuni. I volumi quindi sono (o almeno

dovrebbero essere) costantemente contabilizzati e monitorati: la raccolta tramite contenitori stradali in Italia nel 2016 è stata di oltre 133.000 tonnellate (con 2,2 kg/pro-capite)<sup>25</sup>, con dati in costante crescita negli ultimi 10 anni e destinati a crescere ulteriormente con l'obbligo da parte dell'UE di estendere la raccolta differenziata tessile a tutti i comuni entro il 2025<sup>26</sup>.

I dati pro-capite differiscono sul territorio nazionale (tendenzialmente sono maggiori nelle regioni del nord e calano progressivamente scendendo verso sud) e in generale ci si aspetta che i dati possano crescere anche guardando l'esempio di altri Stati Europei: su base annuale in Italia il riciclo tessile è di 2,2 kg/ pro-capite a fronte di un consumo di 14 kg/ pro-capite mentre in Germania il riciclo è di 12 kg/ pro-capite con un consumo di 16 kg/ pro-capite<sup>27</sup>.

A parte la diffusione e l'efficienza dei servizi di raccolta differenziata il divario tra regioni e Stati Europei potrebbe essere dovuto anche a questioni relative a come i dati statistici sono stati raccolti e alla presenza di flussi che sfuggono al monitoraggio.

I volumi conferiti presso le sedi degli enti benefici infatti non rientrano nei dati della raccolta differenziata: i dati italiani di raccolta (totale e pro-capite) potrebbero essere più alti se includessero anche i volumi conferiti ad esempio presso le parrocchie e le sedi delle ONP; tra questi abbiamo visto che una parte (scarto/ surplus) passa nel flusso dei rifiuti senza necessariamente passare attraverso i cassonetti (spesso le imprese ritirano il

---

<sup>25</sup> Dati tratti da “L’Italia del riciclo 2018” p. 234, fonte ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale). L’intero documento è consultabile qui: [https://www.fondazionevilupposostenibile.org/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2018/12/REPORT\\_2018\\_web\\_0412-compressed.pdf](https://www.fondazionevilupposostenibile.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2018/12/REPORT_2018_web_0412-compressed.pdf)

<sup>26</sup> La Direttiva UE a riguardo è la 851/2018 (parte di un pacchetto di Direttive sull’economia circolare) attuata in Italia con Decreto legislativo n. 116 del 3/9/2020. Le norme puntano a potenziare la raccolta differenziata tessile rendendola obbligatoria in tutti i comuni (non lo è al momento, a differenza di altre filiere). Il punto di vista degli operatori del settore - espressa al convegno “Il futuro di vestiti usati e riutilizzo: come governare la transizione” - Ecomondo Rimini 7 novembre 2018 - è che aumentando i volumi raccolti ci sarà un abbassamento della qualità media (dovuto soprattutto al peggioramento della qualità di produzione a monte, con l’espandersi del fenomeno della fast fashion), una saturazione del mercato e dei canali di smaltimento con un relativo abbassamento del valore degli indumenti che rischia di rendere economicamente insostenibile la raccolta. Alcuni scenari per superare queste criticità sono: a monte, la responsabilità estesa del produttore, con produzioni più ecosostenibili e presa in carico da parte del produttore dei costi di smaltimento, a valle, trovare nuovi sbocchi per le frazioni meno pregiate, rendere più efficiente e profittevole il riciclaggio, trovare canali di smaltimento più sostenibili economicamente e dal punto di vista ambientale.

<sup>27</sup> ECAP (European Clothing Action Plan), “Used Textile Collection in European Cities”, 2018, p.18: [http://www.ecap.eu.com/wp-content/uploads/2018/07/ECAP-Textile-collection-in-European-cities\\_full-report\\_with-summary.pdf](http://www.ecap.eu.com/wp-content/uploads/2018/07/ECAP-Textile-collection-in-European-cities_full-report_with-summary.pdf)

surplus presso la sede dell'ONP): non si hanno dati precisi su questo passaggio e sull'effettiva contabilizzazione di questi flussi da parte delle ditte che li ritirano.

Esiste poi il fenomeno delle raccolte abusive<sup>28</sup> (contenitori stradali e raccolte porta a porta non autorizzati): anche in questo caso i flussi non sono contabilizzati.

Considerando i volumi conferiti presso gli enti benefici (spesso le parrocchie) e quelli assorbiti da raccolte abusive, due fenomeni non contabilizzati e relativamente più presenti in Italia rispetto ad altri Stati Europei, gli indumenti raccolti e avviati al riutilizzo e al riciclo in Italia potrebbero essere maggiori di quelli attestati dai dati ufficiali (potrebbe essere interessante uno studio empirico a riguardo).

Rispetto ai concetti e ai dati sulla raccolta si evidenziano quindi i seguenti aspetti in relazione ai 2 canali:

- canale 1: le quantità raccolte nelle sedi delle ONP superano sistematicamente i bisogni degli indigenti; alcune organizzazioni, conscie che i volumi superano tali bisogni, declinano la finalità sociale verso la raccolta fondi per progetti sociali (questa può essere svolta in maniera occasionale o permanente, con mercatini “a offerta” o attività commerciali più strutturate). In ogni modo la tendenza generale riscontrata sul campo è che i volumi superino comunque le capacità di riutilizzo a livello locale; si creano così ingenti surplus, con relative criticità operative, che confluiscono nello stesso flusso della raccolta rifiuti tramite cassonetti gialli: il passaggio di flussi è poco monitorato e poco noto alla cittadinanza che conferisce gli indumenti, si creano così problemi di trasparenza.

- canale 2: le quantità raccolte tramite i cassonetti sono ingenti e il settore che si sviluppa per la gestione dei flussi assorbe anche i surplus degli indumenti raccolti dalle ONP presso le proprie sedi. Il settore dei cassonetti gialli da un lato raccoglie indumenti come parte del sistema di gestione rifiuti dall'altro rialloca i volumi raccolti tramite il mercato dell'usato, il riciclo e lo smaltimento (secondo logiche di gestione che verranno approfondite in seguito). Si struttura così la filiera del rifiuto tessile che include al suo interno operatori non profit e operatori for profit. I primi sono maggiormente presenti nella raccolta, mentre i secondi sono presenti nella raccolta e nei successivi step di gestione assorbendo anche i flussi raccolti dagli operatori non profit. Anche internamente

---

<sup>28</sup> CONAU (Consorzio Nazionale Abiti e Accessori Usati), “La raccolta degli abiti usati in Italia. Il sistema “ufficiale” e i circuiti paralleli”, 2015: [http://www.alternativasostenibile.it/sites/default/files/CONAU\\_dati\\_raccolta\\_rev\\_UNIRE\\_DEF%281%29.pdf](http://www.alternativasostenibile.it/sites/default/files/CONAU_dati_raccolta_rev_UNIRE_DEF%281%29.pdf)

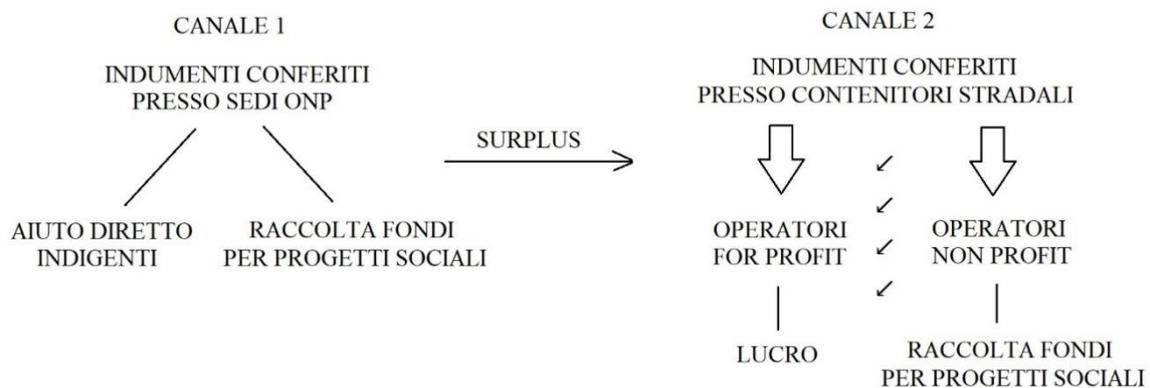
a questo ramo si generano problemi di trasparenza legati al fatto che gli operatori che fanno la raccolta spesso non sono gli stessi che poi gestiscono i successivi step e traggono la maggior parte dei ricavi dagli indumenti: è frequente cioè che gli indumenti siano conferiti in cassonetti di operatori non profit ma che poi a gestire i successivi step più remunerativi siano operatori for profit.

Indipendentemente dalla natura non profit o for profit degli operatori, i volumi raccolti attraverso i contenitori stradali non sono praticamente mai rivolti alla distribuzione gratuita agli indigenti; la loro destinazione è il riutilizzo nel mercato dell'usato, il riciclo o lo smaltimento e i profitti derivanti possono diventare fondi per progetti sociali (se l'operatore gestore è non profit) o lucro per l'imprenditore (se l'operatore è for profit).

In generale la distribuzione di indumenti agli indigenti appare come un tema marginale: nel canale 1 questa avviene, ma solo in parte (alcune ONP sono maggiormente orientate alla raccolta fondi) e la sistematica creazione di surplus testimonia che il bisogno è sovrastimato (come vedremo più avanti in realtà i servizi soffrono spesso della mancanza di stima e lettura del bisogno); nel canale 2 il tema della distribuzione gratuita agli indigenti è pressoché assente. Considerando le dinamiche nei due canali in nessun caso emergono istanze legate alla carenza di indumenti per i poveri (anzi i problemi sono legati alla gestione dei surplus di materiale). I volumi sono enormi e la gestione degli stessi è legata a questioni ambientali e di mercato come: massimizzare la raccolta differenziata, mantenere sostenibile dal punto di vista ambientale ed economico la raccolta in relazione all'innalzamento dei volumi e all'abbassamento della qualità media degli stessi.

Si evidenzia la presenza in entrambi i canali di organizzazioni non profit che operano vendendo gli indumenti raccolti per finanziare progetti sociali. Nella seguente pagina la figura 2 sintetizza quanto finora esposto.

**Figura 2:** I due principali canali di raccolta e gestione degli indumenti usati, il rapporto tra i due canali e le relative finalità del riuso.



In figura, nel canale 2, sono inserite delle frecce che vanno dagli operatori non profit a quelli for profit: le frecce indicano la tendenza al passaggio di volumi e di valore economico che avviene frequentemente tra le due tipologie di player. Come osservato in precedenza cioè, nel ciclo di gestione a più step, ci sono volumi che passano da operatori non profit che fanno la raccolta a operatori for profit che gestiscono gli step più remunerativi (come lo smistamento e la vendita del materiale smistato e diviso in categorie).

Il canale 2 è quello attraverso cui passano la maggior parte dei flussi di indumenti usati: questo è il canale della raccolta dei rifiuti tessili ma è anche il nodo principale del mercato degli indumenti usati. Gli indumenti cioè, una volta conferiti in questo canale, diventano “rifiuti” per poi, attraverso un complesso e ramificato ciclo di gestione a più step, essere avviati al riutilizzo nel mercato dell’usato, al riciclo o allo smaltimento. Il conferimento del rifiuto tessile quindi corrisponde al conferimento di valore economico.

La figura 2 mostra come una tendenza comune ai due canali sia la convergenza di flussi e valore economico dagli operatori non profit che compiono la raccolta (nelle proprie sedi o tramite cassonetti) a operatori for profit che gestiscono gran parte dei volumi negli step più remunerativi del ciclo di gestione (abbiamo già osservato come questo passaggio da raccoglitori non profit **visibili** al cittadino verso gli effettivi gestori for profit retrostanti e **non visibili** al cittadino comporti problematiche di trasparenza del settore).

Si compie quindi ora un focus sul canale 2 dei rifiuti tessili per comprendere i dettagli del ciclo di gestione: l'analisi servirà a capire come, una volta entrati in questo canale, gli indumenti sviluppino il proprio valore economico e come questo si divide tra operatori for profit e operatori non profit.

### **2.1. Il ciclo di gestione del rifiuto tessile e il mercato degli indumenti usati.**

Questo paragrafo approfondisce la gestione del rifiuto tessile raccolto tramite contenitori stradali. Il primo elemento da considerare è il posizionamento dei contenitori su suolo pubblico da parte di operatori non profit e for profit: di norma questo avviene in seguito all'aggiudicazione di un bando tenuto dalla stazione appaltante (l'ente locale tramite l'azienda municipalizzata di gestione rifiuti).

Da come avviene questo processo emerge subito la particolarità del rifiuto tessile. È frequente cioè che gli operatori paghino per il posizionamento dei cassonetti: a differenza quindi delle altre frazioni, dove le imprese sono pagate per la gestione dei rifiuti tramite i soldi dei cittadini (tassa sui rifiuti), la raccolta dei rifiuti tessili avviene senza costi per le amministrazioni locali e i cittadini; anzi, gli operatori che fanno la raccolta pagano per effettuarla in un contesto di concorrenza per aggiudicarsi gli appalti.

Nel già citato convegno "Il futuro di vestiti usati e riutilizzo: come governare la transizione" - Ecomondo Rimini 7 novembre 2018, gli operatori lamentavano l'insostenibilità dei meccanismi dei bandi per l'assegnazione: consci della profittabilità del materiale raccolto le stazioni appaltanti hanno cominciato a impostare i bandi come aste "al massimo rialzo" affidando gli spazi per il posizionamento dei contenitori a chi offriva di più (con basi d'asta sempre più alte). In questo modo da un lato si lasciano fuori criteri sociali e ambientali (dando di fatto l'appalto a chi paga di più e quindi a chi può permettersi maggiori investimenti iniziali), dall'altro si aumentano i costi di gestione che, in relazione alla diminuzione della qualità e alla fluttuazione del mercato degli indumenti, rischiano di diventare insostenibili.

C'è quindi una concorrenza per accaparrarsi gli spazi per la raccolta (soprattutto nelle aree più ricche dove il materiale raccolto è di maggior valore) con gare d'asta "al massimo rialzo": questo evidenzia come il conferimento del rifiuto tessile possa essere letto come la donazione di un valore economico.

Tale valore si divide tra i soggetti che intervengono nei diversi step del ciclo di gestione: raramente chi fa la raccolta, lo step più visibile per chi conferisce, è lo stesso che gestisce tutti i passaggi della filiera con relativi problemi di trasparenza precedentemente esposti.

In generale è possibile affermare che la trasparenza è maggiore laddove, al momento del conferimento, il cittadino può facilmente capire chi sono i soggetti coinvolti nei vari step e qual è la distribuzione del valore economico, ottenibile dagli indumenti, tra i diversi soggetti (in questo modo è possibile quindi quantificare la dimensione sociale del conferimento, quanto cioè va ad un fine sociale e quanto diventa profitto privato).

Evidentemente tale processo è più semplice se il soggetto che compie la raccolta è lo stesso che cura tutti gli step del ciclo di gestione (dalla raccolta, allo smistamento, alla vendita all'ingrosso e al dettaglio). Nel caso in cui si voglia massimizzare la trasparenza e il valore sociale del conferimento quindi bisognerà auspicare che l'organizzazione non profit che compie la raccolta sia poi autonoma nella gestione dei diversi step, traendo tutto il valore economico sviluppabile dagli indumenti e trasformandolo in progetti sociali.

In realtà abbiamo accennato a come le ONP siano maggiormente presenti nella raccolta (con difficoltà crescenti legate all'innalzamento dei costi d'accesso per il posizionamento dei cassonetti) mentre poi i volumi passano a soggetti for profit retrostanti che traggono i maggiori guadagni. Una possibile lettura di questo fenomeno è che alle ONP sia stato "lasciato" lo step della raccolta, dove erano già storicamente presenti per ragioni culturali (il già menzionato retaggio culturale della donazione per l'aiuto di indigenti), ai fini attrarre maggiori volumi: gli operatori for profit si sono cioè posizionati sugli step retrostanti (che necessitano maggiori investimenti iniziali e che sono più complessi e remunerativi) lasciando le ONP come facciata sociale del settore.

In questo senso va anche la pratica dell'uso del logo di organizzazioni non profit su cassonetti gestiti da imprese commerciali. Tale dinamica può avvenire in maniera illegale (usando il logo della ONP senza consenso) o in maniera del tutto lecita con partnership tra ONP e impresa: in questo caso l'impresa paga l'ONP per l'utilizzo del logo traendone un vantaggio in termini di volumi conferiti. La pratica è legale ma aumenta i problemi di trasparenza: chi conferisce spesso pensa erroneamente di donare all'ONP e in ogni caso non sono conoscibili i dettagli della partnership; non si sa cioè quale

percentuale del valore economico prodotto dagli indumenti vada effettivamente all'ONP e quindi in progetti sociali.

Vediamo ora in dettaglio come si struttura il ciclo di gestione e come si sviluppa il valore economico degli indumenti lungo i diversi passaggi.

Essendo necessarie complesse operazioni di raccolta, smistamento, trattamento e vendita, su larga scala, che coinvolgono enormi volumi, reti di import/ export internazionali e processi industriali per il riciclaggio e lo smaltimento, si è già accennato a come la filiera è composta di vari soggetti (non profit o for profit) specializzati su uno o più passaggi.

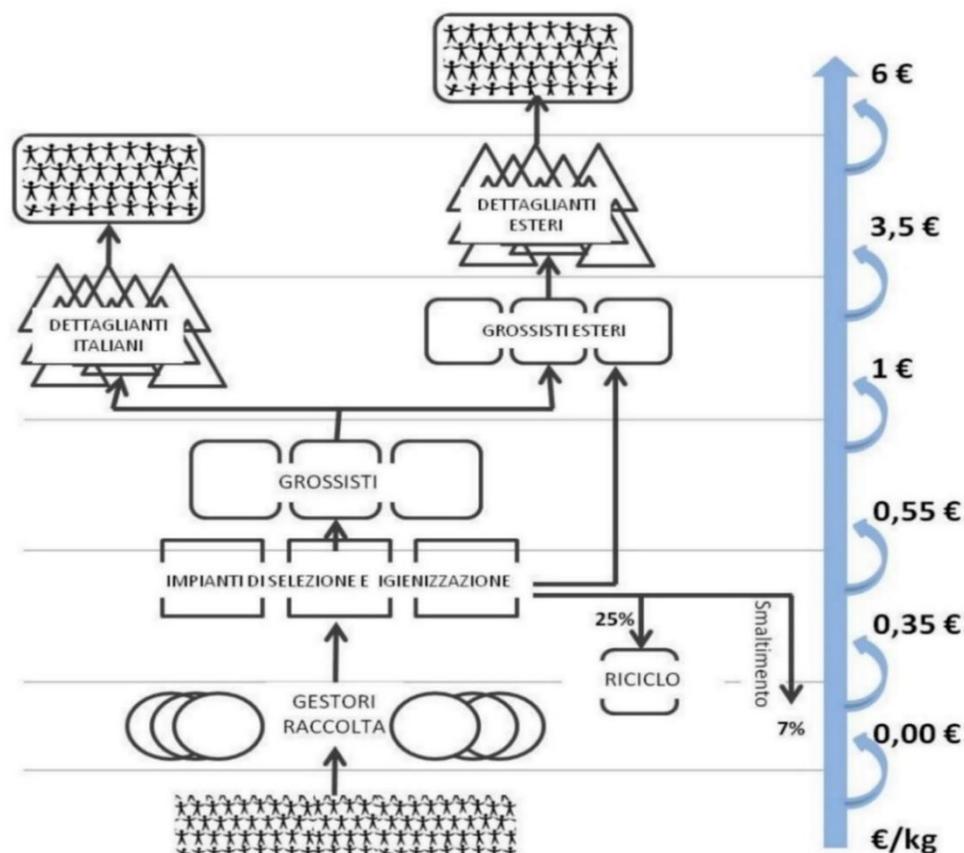
Ogni fase della filiera aggrega al flusso di indumenti uno specifico valore aggiunto: in termini logistici, di stoccaggio, di trattamento, di classificazione e commerciali. Ha però un'importanza speciale la classificazione. L'economista Pietra Rivoli, nel suo libro "I viaggi di una t-shirt nell'economia globale", definisce questo settore "snow flake" ("fiocco di neve") per spiegare che più ci si avvicina a separare e valutare il prezzo del singolo pezzo usato, più aumenta il suo valore nel mercato intermedio o finale<sup>29</sup>.

Nella prossima pagina la figura 3 sintetizza la struttura del settore, i player coinvolti e il valore indicativo crescente degli indumenti ad ogni passaggio.

---

<sup>29</sup> **Rivoli P.**, "I viaggi di una t-shirt nell'economia globale", Santarcangelo di Romagna, 2006, la citazione è ripresa dal "Rapporto nazionale sul riutilizzo 2018", p. 79, **Occhio del riciclone**.

**Figura 3:** il ciclo di gestione dei rifiuti tessili e la relativa creazione di valore ad ogni fase<sup>30</sup>:



Si consideri che l’elaborazione grafica si riferisce a tendenze del settore fino al 2015: il progressivo aumento delle quantità raccolte e il peggioramento della qualità ha visto diminuire la frazione riutilizzabile e il valore degli indumenti ad ogni passaggio: stime più recenti dicono che rispetto a quanto viene raccolto, circa il 60% viene avviato al riutilizzo, il 30% circa al riciclo e il 10% allo smaltimento<sup>31</sup>.

Tra i gestori della raccolta, come detto in precedenza, ci sono sia operatori non profit (spesso cooperative sociali) che imprese commerciali “for profit”: man mano che si sale nella creazione di valore le proporzioni tra le due tipologie cambiano con molti

<sup>30</sup> La figura 3 è presa da “Indumenti usati: come rispettare il mandato del cittadino”, p. 4, **Occhio del riciclone**, 2015.

<sup>31</sup>Le percentuali possono variare a seconda di dove avviene la raccolta così come la composizione qualitativa: le cifre riportate sono considerate comunque una generalizzazione attendibile, per gran parte dei paesi industrializzati, espressa da operatori ed esperti del settore intervistati durante la ricerca sul campo.

operatori non profit nella raccolta che diminuiscono negli step successivi che vedono la crescita di presenza di operatori commerciali.

Gli operatori della raccolta vendono a circa 0,30 cent/kg i volumi raccolti: in questa fase si tratta di materiale grezzo che ancora ha lo status di “rifiuto”, dove sono contenute varie categorie e qualità e che, nel gergo del settore, viene definito “originale”.

L’originale viene quindi venduto (da operatori non profit o for profit) a intermediari che effettuano operazioni di smistamento e, dove necessario di igienizzazione<sup>32</sup>; lo smistamento (anche detto selezione, classificazione o cernita) prevede la suddivisione di quanto raccolto come “originale” in tante categorie e sottocategorie: in primis si consideri la suddivisione tra ciò che è riutilizzabile, ciò che è da avviare al riciclo e ciò che va smaltito. Il materiale da riciclo e da smaltimento verrà trattato prevalentemente da industrie specializzate all’estero (spesso Pakistan e India) dove diventerà materia prima seconda, imbottiture, stracci o dove verrà appunto smaltito: si è già accennato alla problematicità di gestire questo 40% poco profitabile, in aumento per via della diminuzione di qualità del vestiario e con canali di smaltimento progressivamente orientati verso la chiusura o la saturazione.

La parte riutilizzabile (all’incirca il 60%) viene avviata ad altri passaggi di cernita in cui gli indumenti vengono divisi in molte categorie affinché i grossisti possano soddisfare i bisogni dei vari rivenditori successivi. Gli indumenti vengono divisi per qualità: “crema” (la qualità migliore), “vintage”, prima/ seconda/ terza scelta con qualità/ valore decrescente dalla prima alla terza (l’appartenenza ad una categoria dipende ad esempio dalla condizione di usura dell’indumento, dai materiali da cui è composto, dalla marca e da quanto incontra i trend di mercato); gli indumenti possono essere poi divisi per stagionalità: pesanti/ leggeri e per tipologia: uomo, donna, bambino/ maglie, pantaloni, giacche, accessori etc.

Le tipologie sopra esposte sono puramente esemplificative<sup>33</sup>: imprese specializzate nella cernita di enormi volumi di materiale possono arrivare a creare centinaia di categorie in modo da poter soddisfare qualsiasi richiesta dei clienti (che possono essere grossisti che si occuperanno eventualmente di ulteriori processi di cernita o dettaglianti).

---

<sup>32</sup> Rispetto al nodo dell’igienizzazione si approfondirà in sede di analisi della normativa esaminando, nel capitolo 5, l’art. 14 della Legge 166/ 2016.

<sup>33</sup> Per una panoramica con varie statistiche e dettagli riguardanti i volumi e la composizione del materiale nei contenitori stradali si veda “Indumenti usati: una panoramica globale per agire eticamente”, **Occhio del riciclone**, 2013.

Il principio generale è che nella fase di selezione il prodotto passa da essere grezzo (detto “originale”) a essere un prodotto rifinito in specifiche categorie: la selezione viene svolta prevalentemente a mano da lavoratori specializzati ed è in questa fase che si accresce il valore al kg del materiale raccolto. Dai 0,30 cent/ kg si passa a vari gradi di prezzo a seconda delle qualità e tipologie: a titolo esemplificativo la prima scelta può essere venduta a 6 euro/ kg.

Si consideri quindi che nei volumi di “originale” raccolto ci sono dentro un mix di qualità e categorie che hanno valori diversi. Innanzi tutto c’è un 40% che va riciclato o smaltito e che non è profittabile ma può rappresentare un costo (il 30% riciclabile consente bassi margini di guadagno o la semplice copertura dei costi, mentre lo smaltimento è un costo). Il 60% riutilizzabile poi è composto da proporzioni variabili di materiali di diversa qualità (prima, seconda e terza scelta). Le proporzioni variano a seconda della zona di raccolta: ad esempio, quanto raccolto in centro a Milano ha una composizione diversa, con proporzioni di indumenti di qualità alta superiore, rispetto a quanto raccolto in un paesino dell’entroterra siciliano.

In generale le proporzioni di qualità alta sono minoritarie sul totale: la prima scelta in media può essere stimata intorno a un 10% del totale (in diminuzione col peggioramento della qualità di produzione) e il valore che si racchiude in questo 10% spesso è ciò che copre i costi e rende profittabile la gestione del ciclo di riuso indumenti<sup>34</sup>.

Il valore dell’originale raccolto può quindi variare a seconda della zona e c’è una maggiore competizione tra gli operatori per accaparrarsi zone di raccolta più ricche; le stazioni appaltanti anche in relazione a tale tendenza hanno dato maggior spazio al “massimo rialzo” come criterio di selezione per l’assegnazione degli spazi per la raccolta.

Da questo quadro emerge come gran parte della gestione degli indumenti su scala nazionale ed internazionale (anche a livello globale le dinamiche sono simili) sia guidata da logiche di mercato, come la sostenibilità economica legata al valore di quanto raccolto in rapporto ai costi di gestione.

---

<sup>34</sup> In relazione a queste dinamiche può essere ora più chiaro quanto detto rispetto alla gestione dei surplus delle ONP che raccolgono indumenti presso le proprie sedi: mancando spesso da questo surplus la frazione più pregiata il materiale è in generale poco appetibile per i vari player del settore. Se le ONP utilizzano quel 10% di qualità maggiore, chi si trova a gestire il surplus avrà problemi nel trovare sbocchi per questo materiale che può “inquinare” la qualità generale del materiale “originale”. I grossisti potrebbero rifiutarsi di trattare “originale” privato delle frazioni di qualità alta perché con basse percentuali di prima scelta non si ricaverebbe abbastanza per coprire i costi di gestione e le successive fasi di smistamento.

**Figura 4:** Esempio di una fase di smistamento degli indumenti usati.<sup>35</sup>



**Figura 5:** Esempio di stoccaggio di balle di indumenti preparati al riutilizzo e pronti per essere venduti a grossisti o dettaglianti.<sup>36</sup>



<sup>35</sup> L'immagine è tratta dal sito di un'impresa commerciale del settore la Fratelli Esposito SRL e rappresenta un tipo di smistamento tecnologicamente avanzato: ogni impresa ha i suoi metodi ma l'immagine rimane rappresentativa di come viene svolta la fase di smistamento nel settore; di seguito un video della stessa impresa che segue l'intero ciclo di gestione: <https://youtu.be/0FqJE-35NEs> - <https://www.fratelliespositosrl.it/>

<sup>36</sup> L'immagine è esemplificativa di come le balle vengono stoccate sottovuoto per l'import – export: immagini simili possono essere ricavate ricercando in un qualunque motore di ricerca “balle di indumenti usati” o “clothes bales”

Una volta selezionati e preparati per il riutilizzo gli indumenti sono stoccati in balle pressate (spesso sottovuoto) e pronti per essere venduti: un grossista o un dettagliante può richiedere determinate quantità di prodotto rifinito che pagherà al kg, come ad esempio tot kg di scarpe estive, tot kg di t-shirt di “prima scelta” da donna, tot kg di maglioni vintage, tot kg di giubbetti di jeans e così via. Maggiore sarà la capacità di un’impresa di avere un efficiente e dettagliato processo di selezione, maggiore sarà la sua capacità di incontrare la diversificata domanda internazionale e maggiori saranno i suoi guadagni.

Tipologie e prezzi variano a seconda delle categorie richieste dai grossisti o da chi fa la vendita al dettaglio: un ambulante italiano potrà chiedere prima scelta invernale o estiva a seconda della stagione, rivenditori di vintage potranno richiedere singoli pezzi di marca, mentre le qualità medie e basse verranno indirizzate verso paesi più poveri (ad esempio vestiario pesante verso l’est Europa, leggero verso Africa e Asia).

Rispetto a quanto raccolto in Italia solo una parte della prima scelta e di specifiche categorie (es. vintage) rimangono per il mercato al dettaglio interno: si tratta quindi orientativamente del 10 – 20% del materiale “originale” raccolto, mentre le qualità più basse vengono esportate verso i paesi in via di sviluppo (in alcuni casi i volumi viaggiano all’estero per essere smistati in paesi dove la manodopera è più a basso costo, come la Tunisia o la Bulgaria, e poi tornano in Italia per essere venduti ai grossisti e dettaglianti locali).

Si consideri quindi la gestione del riuso degli indumenti come una grande rete internazionale con molti snodi. Attraverso varie forme di raccolta grandi volumi arrivano ai magazzini di smistamento (in Italia gran parte delle imprese di selezione e grossisti si trovano nei distretti di Prato ed Ercolano) per essere divisi in categorie ed inviati a grossisti e dettaglianti in tutto il mondo.

In generale gran parte dei flussi viaggiano dai paesi ricchi a quelli più poveri: prevalentemente le frazioni di qualità maggiore (minoritarie sul totale raccolto) restano nei paesi ricchi mentre le frazioni di media e bassa qualità (maggioritarie sul totale) vanno verso i paesi più poveri. L’Italia è sia importatore che esportatore di indumenti usati: gli operatori italiani importano usato di fascia alta/ vintage dal nord Europa e dal nord America ed esportano prevalentemente in est Europa ed Africa<sup>37</sup>. Dinamiche simili a quelle descritte nella figura 3 sono replicate nel contesto internazionale.

---

<sup>37</sup> “Indumenti usati: una panoramica globale per agire eticamente”, **Occhio del riciclone**, 2013.

Anche l'import/ export verso i paesi in via di sviluppo è ovviamente guidato da logiche di mercato: i volumi vengono gestiti da grossisti e dettaglianti dei paesi riceventi e venduti spesso nei mercati di strada, tramite economie "popolari" ma comunque commerciali. Il fatto che i paesi di destinazione siano mediamente più poveri cioè non deve far pensare che il passaggio di volumi sia da associare a logiche "umanitarie": le operazioni sono inserite nel complesso ciclo di gestione finora descritto che necessita costantemente e ad ogni snodo risorse umane e materiali (costi per le operazioni che non sono sostenibili in un regime di gratuità). Inoltre va ribadito come anche nel contesto globale il livello di bisogno non sia comparabile agli enormi volumi costantemente dismessi e da avviare al riutilizzo: non c'è un livello di bisogno di indumenti gratuiti da parte degli indigenti tale da assorbire parti significative dei volumi raccolti globalmente.

Ovviamente le condizioni variano a seconda di come si definisce il bisogno e la popolazione bisognosa target<sup>38</sup>, ma appare evidente la problematicità e la scarsa necessità/efficacia nell'inondare contesti a basso reddito di enormi volumi di vestiario gratuito: come potrebbe avvenire tale intervento su larga scala (costanti flussi di enormi volumi, su intere popolazioni target)? Un intervento umanitario di questo tipo necessiterebbe di fondi che potrebbero essere allocati in maniera più efficace, in progetti di sviluppo mirati sulle esigenze dei territori (ad esempio producendo e comprando il vestiario nei paesi in via di sviluppo supportando un'industria tessile locale con impatti sicuramente migliori sulla popolazione).

Alcuni studi evidenziano come questo passaggio di flussi verso i paesi in via di sviluppo sia legato ad aspetti controversi<sup>39</sup> come: il possibile impatto negativo sull'industria tessile e la cultura locale, la debolezza contrattuale dei commercianti nei paesi in via di sviluppo, la fluttuazione di questi mercati in relazione all'instabilità socio-politica interna, la perdita di tracciabilità dei flussi in contesti poco regolati e con fenomeni di contrabbando. Inoltre si pongono questioni etiche/ ambientali di ordine generale: i paesi industrializzati usano il sud del mondo come canale per assorbire la

---

<sup>38</sup> Tali argomenti verranno ripresi nel prossimo paragrafo.

<sup>39</sup> Sui temi della geografia dell'import/ export dal nord al sud del mondo e sui problemi legati alla sovrapproduzione tessile si vedano le pubblicazioni di Brooks A. tra cui: **Brooks A., Simon D.**, "Unravelling the Relationships between Used-Clothing Imports and the Decline of African Clothing Industries", in "Development and change", The Hague, 43/6, 2012, p. 1265; **Brooks A.**, "Stretching global production networks: The international second-hand clothing trade" in "Geoforum", 44, 2013, p. 10.; **Brooks A.**, "Clothing Poverty: The Hidden World of Fast Fashion and Second-Hand Clothes", London, 2015.

propria sovrapproduzione (fast fashion) e il consumo usa & getta. Da un lato la rete di import/ export internazionale permette di sottrarre volumi alle discariche, in parte però tale problema ricade sui paesi in via di sviluppo che assorbono volumi delle fasce di qualità inferiori e dovranno provvedere al loro “fine vita”. Tale sistema appare come un palliativo che permette di temporeggiare non mettendo mano a monte dei processi di (sovra)produzione (il già citato fenomeno del fast fashion che comporta problemi in fase di smaltimento a valle ma anche di inquinamento ambientale e sfruttamento umano nei processi produttivi a monte). Come già accennato in precedenza le direttive per un miglioramento passano per una ristrutturazione a monte della produzione e nella costruzione di filiere post consumo etiche, trasparenti e che massimizzino performance sociali, ambientali ed economiche.

L’analisi e la risoluzione dei problemi della filiera generale dell’industria tessile non compete alla presente ricerca ma la questione è stata accennata per ribadire come all’interno del settore del riuso degli indumenti, sia a livello locale che a livello globale, non si riscontrano criticità rispetto alla scarsità di indumenti per la popolazione indigente, ma a un mix di criticità ambientali, sociali, economiche, di trasparenza ed efficienza del settore. In un contesto con vari player e istanze, tra diversi modelli di gestione possibili si tratta quindi di scegliere quello che permette performance relativamente migliori rispetto a fattori sociali, ambientali, economici, di trasparenza e di efficienza.

Questo non vuol dire che non esiste un potenziale bisogno di indumenti gratuiti da parte di determinate fasce della popolazione ma che tale questione è marginale, sia a livello locale che a livello internazionale, rispetto alle quantità raccolte globalmente: appare quindi totalmente fuorviante mantenere la tematica del bisogno di indumenti per i poveri come quella predominante in relazione al settore e alla sua organizzazione. La ricerca sul campo ha mostrato come tale concezione sia ancora fortemente radicata nel contesto italiano e nel prossimo paragrafo si analizzerà tale persistenza che influenza le aspettative dei cittadini, la strutturazione dei servizi da parte delle ONP (soprattutto quelle legate alle Diocesi) e la cornice normativa (come vedremo meglio nei capitoli 4, 5 e 6).

### **3. Il bisogno di indumenti da parte degli indigenti.**

Più volte nel corso del presente documento si è evidenziato come il tema del bisogno di indumenti da parte degli indigenti sia sovra rappresentato nell’opinione

pubblica rispetto alle reali dinamiche del settore. Nella ricerca sul campo infatti tale tema è emerso fortemente in gran parte delle interviste avvenute con i donatori (che si aspettano che tutti i loro indumenti donati vadano a vestire persone indigenti), con i volontari e i responsabili dei servizi di distribuzione parrocchiali, con gli utenti<sup>40</sup> di questi servizi e in generale nella narrativa del settore espressa dai mass media. Spesso i mass media infatti hanno espresso (o cavalcato) le erronee concezioni dell'opinione pubblica rispetto al settore con servizi/ titoli dai toni scandalistici del tipo “i vestiti destinati ai poveri in realtà sono un business” etc. arrivando a far passare una semplicistica ed erronea idea di generale stigmatizzazione della commercializzazione del vestiario<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Come vedremo più avanti il retaggio culturale e la consuetudine a considerare i soggetti Diocesani quasi come “bancomat”, distributori automatici di indumenti in forma gratuita e con scarsi meccanismi di verifica dei bisogni ha creato una popolazione di utenti abituati a prelevare costantemente indumenti ma che non appaiono in condizione di bisogno: la ricerca sul campo ha evidenziato come, data la consuetudine a considerare i centri come distributori di vestiario gratuito, molti utenti si siano abituati ad esigere indumenti pur non trovandosi in una condizione di reale bisogno degli stessi.

<sup>41</sup> Di seguito alcuni esempi di articoli di questo tipo: <https://www.thewisemagazine.it/2020/03/14/business-vestiti-usati/>, <https://www.ultimavoce.it/business-degli-abiti-usati/>, [https://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2015/01/16/news/cassonetti\\_gialli\\_raccolta\\_vestiti-100927937/](https://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2015/01/16/news/cassonetti_gialli_raccolta_vestiti-100927937/), <https://espresso.repubblica.it/inchieste/2017/06/28/news/la-mafia-dei-cassonetti-gialli-ecco-come-il-crimine-guadagna-dagli-abiti-riciclati-1.304571/>, <https://ilmegafono.org/2017/07/08/riciclaggio-vestiti-mafia-cassonetti-gialli/>.

Il problema del settore in realtà non è il fatto che sia gestito secondo logiche anche commerciali: questo è un dato necessario e strutturale in un contesto con enormi varietà e volumi raccolti e con bisogni degli indigenti marginali rispetto agli stessi. Data la necessità della gestione del settore secondo logiche anche commerciali vanno distinti quei soggetti che compiono tali attività rispettando le norme del settore e chi non lo fa. Va poi chiarita l'identità dei soggetti tra operatori for profit e operatori non profit: in relazione all'attività commerciale svolta dai diversi soggetti va quindi resa conoscibile la finalità di tale attività (il lucro o la raccolta fondi per lo sviluppo di progetti sociali) e il relativo impatto sociale, ambientale ed economico conseguito.

Il problema quindi non è l'attività commerciale ma è la mancanza di conoscenza, chiarezza e trasparenza nel settore che fa sì che parte delle attività commerciali si svolgano in una zona grigia (step non visibili al cittadino che compie il conferimento) dove si sviluppano fenomeni di illegalità. Il perpetrarsi dell'idea dei vestiti ai poveri, in quanto irrealistica rispetto alle dinamiche reali, non fa altro che porre un velo sulle (ben più complesse) dinamiche reali del settore e frenare lo sviluppo di prassi positive come l'espansione di un approccio orientato alla raccolta fondi per progetti sociali: in alcuni casi gli operatori sono poco trasparenti rispetto commercializzazione degli indumenti proprio per paura dello stigma sociale collegato; in generale poi sono già state osservate tendenze per cui si mantiene una facciata sociale nella raccolta mentre gli step più remunerativi vengono svolti in maniera meno visibile per donatori (il settore commerciale retrostante trae vantaggio dalla facciata sociale capace di attrarre maggiori volumi). Si mantiene quindi una generale reticenza rispetto all'attività commerciale, in parte per non andare contro la concezione culturale predominante e in alcuni casi in mala fede compiendo una pubblicità volutamente ingannevole per attrarre maggiori volumi e guadagni.

In relazione al tema dell'erronea rappresentazione del settore data dai mass media e prevalente nell'opinione pubblica va notato come, in assenza di un'identità definita ed efficacemente comunicata dagli operatori del settore, questi si trovino ad accettare e riprodurre l'identità attribuitagli dall'esterno. I centri che compiono la distribuzione gratuita cioè molto spesso si rendono conto delle numerose criticità legate ai servizi ma, in assenza di risorse per sviluppare prassi migliori e comunicare i nuovi modelli, finiscono per riprodurre il loro ruolo storico (obsoleto nel contesto attuale) per andare incontro alle aspettative dell'opinione pubblica.

Specularmente a queste tendenze molti operatori ed esperti del settore lamentano la discrepanza tra concezioni erranee dell'opinione pubblica e le reali dinamiche del settore (come visto nel precedente paragrafo gran parte dei volumi sono necessariamente gestiti secondo logiche ambientali e di mercato, date le enormi quantità e varietà raccolte e la marginalità del bisogno degli indigenti in rapporto alle stesse).

La sovrastima della dimensione del bisogno comporta una serie di criticità nei servizi di distribuzione gratuita e rappresenta un freno per l'evoluzione del settore coerentemente con il mutato contesto socio economico. Ad esempio, seppur le quantità raccolte superano i bisogni degli indigenti, molti centri si sono mostrati restii a riconoscere ed affrontare le problematiche (sprechi ed abusi che verranno analizzati in seguito) e riorganizzare i servizi (introducendo meccanismi di verifica del bisogno o orientando l'attività verso la raccolta fondi): il ruolo dei soggetti Diocesani come distributori di vestiario è così culturalmente radicato nella società che gli stessi, in assenza di risorse atte alla creazione di nuove strategie e narrative, si sono adattati a perpetrare le aspettative attribuitegli dall'esterno (anche laddove gli operatori si rendono conto della necessità di riorganizzare i servizi).

In questo paragrafo quindi si pone il focus sull'argomento del bisogno di indumenti da parte degli indigenti nell'ottica di ricondurre il tema alle sue dimensioni reali, in modo da organizzare servizi più efficaci, tracciando nuovi scenari per lo sviluppo del settore<sup>42</sup>.

La riflessione sul bisogno di indumenti usati per la distribuzione gratuita agli indigenti verrà sviluppata tracciando considerazioni su:

- l'evoluzione storica del ruolo del bisogno e della distribuzione gratuita agli indigenti nel contesto generale del riuso di indumenti;

---

Si evidenzia così problemi di identità, coordinamento, coesione, comunicazione e rappresentanza dei soggetti Diocesani operanti nel settore: in assenza di una strategia comune dei soggetti Diocesani questi si trovano a riprodurre l'identità semplicistica attribuitagli dall'esterno e collegata ai retaggi culturali del passato. Questo porta al paradosso per cui la narrativa e le prassi relative al settore sono guidate maggiormente da opinione pubblica e mass media, ignoranti rispetto alle dinamiche reali, piuttosto che dagli operatori del settore. Il presente lavoro pertanto punta a diffondere la conoscenza delle dinamiche reali del settore affinché si affermino nuove prassi e narrative coerenti con il contesto attuale e pertanto capaci di dirimere le criticità presenti.

<sup>42</sup> La riflessione sul tema del bisogno di indumenti da parte degli indigenti e i relativi servizi di distribuzione gratuita è utile per la riflessione generale sulla donazione materiale e su come declinare il suo riutilizzo nel contesto contemporaneo. Il tema inoltre è particolarmente interessante per le realtà attive nel settore e legate alle Diocesi: molti soggetti Diocesani attivi nel riuso delle donazioni di indumenti lo operano con finalità di aiuto diretto, l'associazionismo cattolico legato alle Diocesi è un in generale un player importante del settore degli indumenti usati ed è il committente/ destinatario del presente lavoro di ricerca.

- la resistenza di concezioni, legate a retaggi culturali del passato, che appaiono inadeguate rispetto al mutato contesto socio-economico;
- le criticità legate ai servizi di distribuzione gratuita di indumenti che si sviluppano nella discrepanza tra percezioni errate del settore e dinamiche reali;
- possibili spunti per organizzare i servizi di distribuzione indumenti agli indigenti in maniera più efficace rispetto alle dinamiche del settore.

### **3.1. L'evoluzione storica del ruolo del bisogno e della distribuzione gratuita agli indigenti nel contesto generale del riuso di indumenti.**

La figura 2 sui due canali principali di riuso degli indumenti mostra come la distribuzione agli indigenti riguardi solo una parte minoritaria dei volumi: solo una parte dei volumi conferiti nel canale 1 è destinato a tale finalità (una parte ancora più piccola va effettivamente ai poveri se si considerano i frequenti abusi dei servizi di distribuzione e gli ingenti esuberi) mentre una parte viene utilizzata per la raccolta fondi e gran parte dei volumi passa attraverso la filiera dei rifiuti tessili e il mercato dell'usato (canale 2).

Tale scenario è frutto dell'evoluzione dei consumi. A partire dal boom economico cioè le società occidentali hanno vissuto l'espansione dei consumi di indumenti con la progressiva crescita di un modello di consumo usa & getta. Dalla fine degli anni '90 si è assistito ad un'ulteriore accelerazione della crescita dei consumi di indumenti in relazione al fenomeno della fast fashion: i volumi di indumenti consumati, usati, dismessi e raccolti sono cresciuti esponenzialmente rendendo necessario lo sviluppo di un settore (filiera del rifiuto tessile/ mercato degli indumenti usati) le quali caratteristiche sono state illustrate nel paragrafo precedente. Parallelamente alla crescita dei consumi le percentuali di popolazione in condizioni di povertà sono andate progressivamente calando (la povertà in Italia coinvolge circa il 10% della popolazione<sup>43</sup>).

Si è creato così un contesto in cui larghe fette della popolazione ha costantemente l'esigenza di disfarsi di indumenti: tali volumi non sono assorbibili dal bisogno della minoritaria fascia povera della popolazione.

In tale contesto di sovrabbondanza sono poi presenti vari canali di approvvigionamento per le fasce a basso reddito: in molti casi ci si avvale di reti amicali

---

<sup>43</sup> Dati ISTAT per il 2019: <https://www.istat.it/it/archivio/244415>.

o parentali che possono fornire il necessario e il mercato offre molte opzioni di vestiario economico.

Il bisogno di indumenti appare in generale essere “debole” nel contesto delle società occidentali se ad esempio comparato al bisogno alimentare<sup>44</sup>; si pensi all’urgenza del bisogno alimentare e all’incidenza dello stesso su un budget individuale o familiare: il bisogno di nutrizione è vitale e giornaliero mentre uno stock di indumenti può durare anche mesi o anni. Raramente si presentano casi di “urgenza” di vestiario: potenzialmente si può andare avanti molto tempo anche con una maglia non in perfette condizioni, mentre basta saltare un solo pasto per percepire l’urgenza del bisogno alimentare.

Il bisogno di indumenti appare più forte in relazione a specifiche fasce di popolazione come i senza fissa dimora: tale categoria rappresenta una percentuale ancora più piccola di quel 10% della popolazione povera, è per lo più concentrata in specifiche

---

<sup>44</sup> L’accostamento con il concetto di bisogno alimentare non è casuale. La comparazione, oltre ad essere uno strumento utile alla riflessione sui due bisogni, è introdotta anche perché i due temi vengono trattati insieme nella già citata Legge 166/ 2016. L’Art. 14 “Distribuzione di articoli e accessori di abbigliamento usati a fini di solidarietà sociale” si trova infatti all’interno della Legge 166 “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”. Nel presente paragrafo si sono introdotte le differenze tra i due bisogni. Uno degli elementi di critica alla norma, che verranno ampliati nel capitolo 5, è proprio quello di tentare di accomunare ambiti così diversi: si pensi alla tendenza strutturale esposta nel paragrafo 2 per cui il surplus delle donazioni di indumenti conferiti nelle sedi delle ONP sono spesso superiori ai volumi effettivamente indirizzati all’aiuto diretto agli indigenti e come questo surplus finisca nella gestione rifiuti e quindi nel mercato dell’usato. Tale tendenza non si riscontra nel settore delle donazioni e dell’aiuto alimentare: è un fattore non da poco che, come vedremo nel capitolo 5, differenzia i due temi tanto da non rendere compatibile la loro comune trattazione sotto i medesimi principi normativi.

L’errore nella normativa, secondo il sottoscritto, parte da una tendenza culturale ad associare i due bisogni e i due campi di intervento: in realtà si è visto come questi siano diversi (la maggiore dimensione e urgenza del bisogno alimentare, la sovrastima del bisogno di indumenti con creazione di ingenti surplus) e siano inseriti in contesti differenti (la preponderanza della dimensione ambientale e di mercato nel settore degli indumenti usati).

La radice dell’erronea concezione culturale potrebbe nascere dall’ambito da cui i servizi di distribuzione alimentare e di indumenti trovano origine nel contesto italiano e cioè quello dell’associazionismo cattolico. I servizi assistenziali in ambito cattolico infatti si basano su elementi dottrinali come ad esempio le “Opere di misericordia corporale” contenute nel Vangelo Matteo 25 tra cui “Dar da mangiare agli affamati” e “Vestire gli ignudi”. Gli interventi assistenziali dell’associazionismo cattolico quindi si sviluppano accomunando i due campi e, data la loro capillare diffusione nel tessuto culturale e territoriale italiano, tale approccio viene trasmesso all’intero contesto dell’opinione pubblica nazionale (riflettendosi sulla cornice normativa).

Le concezioni e le modalità dei servizi assistenziali in ambito cattolico si sono evoluti negli anni (questo aspetto verrà approfondito nel paragrafo 3.4.): continuando il parallelismo tra bisogno alimentare e di indumenti, si può accennare a come i servizi di distribuzione alimentare nell’ambito dell’associazionismo cattolico si siano modificati e modernizzati negli ultimi anni mentre molti servizi di distribuzione di indumenti (compiuti spesso in ambito parrocchiale) sono rimasti invariati rispetto agli anni ’90. È quindi in atto un dibattito interno nelle Diocesi, con vari approcci percorribili, nell’intento di ri-declinare quel “Vestire gli ignudi” in coerenza con il nuovo scenario socio-economico e culturale.

zone delle maggiori aree urbane e presenta bisogni piuttosto specifici (il bisogno dei senza tetto cioè si concentra prevalentemente su determinate categorie di indumenti).

In relazione a questi fenomeni (aumento dei volumi, diminuzione del bisogno/ della popolazione bisognosa) le attività di riuso indumenti per l'aiuto diretto sono diventate marginali rispetto alla gestione complessiva dei volumi raccolti. Queste attività sono nate in un contesto storico diverso in cui i volumi dismessi erano minori e i bisogni, della più vasta popolazione indigente, erano maggiori: in un contesto come quello passato l'opera di raccolta e intermediazione degli enti benefici (molti dei quali afferenti all'ambito ecclesiale e a principi dottrinali cattolici come "Vestire gli ignudi") aveva sicuramente più senso e uno spazio effettivamente rilevante nel complesso del settore del riuso degli indumenti.

Nel prossimo paragrafo si espongono alcune considerazioni rispetto alla resistenza delle concezioni legate al bisogno di indumenti; la ricerca sul campo ha evidenziato come nonostante le mutate condizioni socio economiche una larga parte dell'opinione pubblica e degli stakeholder continui a sovrastimare il bisogno di indumenti da parte degli indigenti e la necessità di indirizzare gli indumenti verso l'aiuto diretto.

Le concezioni legate a questi concetti sono così radicate e rigide che è possibile riferirsi al loro complesso come un paradigma: nel settore cioè è presente un "paradigma dei vestiti usati ai poveri"; tale paradigma ancora parte del settore a concezioni obsolete ed erranee non permettendone uno sviluppo armonico e coerente con le istanze del mutato contesto socio economico. La tesi del presente lavoro è che sia necessario superare il paradigma per migliorare il settore: la ricerca sul campo ha evidenziato la presenza di concezioni errate che bloccano lo sviluppo del settore e uno degli obiettivi del presente lavoro sarà quindi confutare tali concezioni in modo da impostare la riflessione sul miglioramento del settore su principi coerenti alle dinamiche reali; strumentalmente a tale prospettiva nei prossimi paragrafi si analizzeranno quindi le ragioni della persistenza del paradigma e le criticità che questa comporta.

### **3.2. La resistenza del "paradigma dei vestiti usati ai poveri".**

Si è visto nel precedente paragrafo come il "paradigma dei vestiti usati ai poveri" nasca storicamente nel contesto italiano in relazione a principi dottrinali a cui si ispirano i servizi assistenziali portati avanti dall'associazionismo cattolico nei territori. Tali

interpretazioni dottrinali e i relativi approcci operativi avevano senso in un contesto socio economico e culturale differente, con un diverso rapporto tra quantità di indumenti raccolti ed entità del bisogno da parte della popolazione indigente.

In questo paragrafo si intende esaminare il “paradigma dei vestiti usati ai poveri” e capire come mai, nonostante il mutato contesto, tale paradigma faccia ancora così presa nell’opinione pubblica e le aspettative che ne derivano.

La ricerca sul campo ha portato alla luce determinati elementi legati all’opinione pubblica rispetto al settore degli indumenti usati collegati ed includibili nel paradigma come:

- l’idea che il principale soggetto gestore degli indumenti usati sia la Caritas;
- l’idea che, essendo Caritas a gestire gli indumenti, il settore sia gestito in un regime di gratuità e volontariato (si creano cioè una serie di aspettative rispetto alle modalità di gestione e alle finalità del riuso);
- in generale c’è una certa ostilità rispetto all’idea che gli indumenti usati possano essere commercializzati (sia da operatori for profit che da operatori non profit);
- tale ostilità appare maggiore se è un operatore non profit a compiere le attività commerciali con gli indumenti usati e l’ostilità potenzialmente aumenta se è la Caritas o altro soggetto dell’associazionismo cattolico (spesso assimilato erroneamente a Caritas) a compiere l’attività di commercializzazione;
- c’è quindi una più generale resistenza alla presenza di attività commerciali e processi di professionalizzazione (ad esempio l’inclusione di lavoro retribuito) nell’ambito del non profit.

In sintesi si riscontra una tendenza nell’opinione pubblica a leggere il settore con un’equivalenza del tipo: indumenti usati ⇔ distribuzione gratuita per i poveri ⇔ Caritas.

Tali concezioni, riconducibili al “paradigma dei vestiti usati ai poveri”, sono per lo più semplicistiche ed erranee se rivolte all’intero settore (solo una parte minoritaria dello stesso funziona seguendo tali logiche).

Rispetto alla presenza di Caritas nel settore, questa è tendenzialmente sovrastimata. Va ricordato che Caritas di per sé non è un soggetto omogeneo ma agisce a livello nazionale, regionale, locale/ Diocesano e parrocchiale con vari livelli di autonomia; i livelli superiori agiscono cioè come coordinamento tendenzialmente non vincolante rispetto ai livelli inferiori che operano in maniera indipendente e a volte

(spesso nel settore del riuso indumenti) creando enti giuridicamente autonomi come ONLUS o cooperative che mantengono il logo “Caritas” nella propria comunicazione ma che sono giuridicamente separati da questa.

Spesso poi capita che qualunque organizzazione assistenziale attiva nel riuso di indumenti che presenta un qualche collegamento con l’ambito ecclesiale viene automaticamente etichettata come “Caritas”; lo stesso capita anche per altri operatori non profit o for profit del settore indumenti: essendo Caritas il soggetto culturalmente associato al campo degli indumenti usati spesso l’opinione pubblica riconduce a Caritas la gestione di tutti contenitori stradali, anche se si è visto (paragrafo 2) che questi possono essere gestiti da una varietà di operatori for profit o non profit (la gestione dei cassonetti gialli è diversa da territorio a territorio e Caritas può essere coinvolta tramite cooperative da essa supportate o apponendo il proprio logo in uno schema di partnership già descritto nel paragrafo 2.1<sup>45</sup>). La presenza in tutto il territorio nazionale di modelli di partnership come quello descritto nel paragrafo 2.1 contribuiscono ad aumentare la percezione di Caritas nel settore: vedendo il logo Caritas sui cassonetti il cittadino pensa automaticamente che i vestiti vadano a Caritas e quindi ai poveri; in realtà, in questo tipo di partnership, è un’impresa commerciale a gestire gli indumenti e solo una parte dei ricavi va a Caritas per progetti sociali: l’entità del contributo dell’impresa per l’utilizzo del logo è di fatto sconosciuta e quindi non può essere valutato l’effettivo valore sociale legato alla raccolta indumenti (non si capisce cioè se il riferimento alla dimensione sociale dato dal logo comporta un valore sociale sostanziale o se si tratta prevalentemente di un’operazione di facciata che contribuisce ad aumentare i volumi raccolti e quindi i profitti dell’impresa commerciale).

La percezione indumenti usati ⇔ distribuzione gratuita per i poveri ⇔ Caritas dunque deriva da un mix di presenza storica nel settore e mancanza di trasparenza rispetto ai soggetti gestori che porta l’opinione pubblica ad associare diverse realtà attive nel riuso indumenti (ecclesiastiche e non, for profit o non profit) a Caritas.

---

<sup>45</sup> Come osservato nel paragrafo 2.1 Caritas e altre organizzazioni non profit a volte “cedono” l’utilizzo del proprio logo da apporre su contenitori stradali gestiti da imprese commerciali: l’impresa paga delle royalty per l’utilizzo del logo, tali fondi sono utili per Caritas (o altra ONP) per finanziare progetti sociali mentre per l’impresa c’è un vantaggio in termini di volumi raccolti dato che i cittadini sono maggiormente portati a conferire laddove si riscontra un valore sociale; tale partnership è del tutto lecita ma comporta problemi di trasparenza in quanto dà l’impressione al cittadino di donare ad un’ONP mentre in realtà gli indumenti verranno gestiti da un’impresa commerciale: non conoscendo i dettagli della partnership non si può sapere quale percentuale dei ricavi andrà effettivamente all’ONP e a progetti sociali.

Nonostante le mutate tendenze all'interno del settore, con la maggior parte dei volumi che passa attraverso contenitori stradali non gestiti da Caritas, l'ente (e le altre realtà dell'associazionismo cattolico ad esso erroneamente associate) rimane il player più visibile per l'opinione pubblica a livello nazionale. Tramite parrocchie, centri d'ascolto e ONP correlate, Caritas è l'operatore che più di tutti mantiene una presenza visibile e capillare in tutto il territorio nazionale, spesso l'unico con cui, in ogni contesto locale, dal Trentino alla Sicilia, si può avere un contatto diretto per il conferimento degli indumenti<sup>46</sup>.

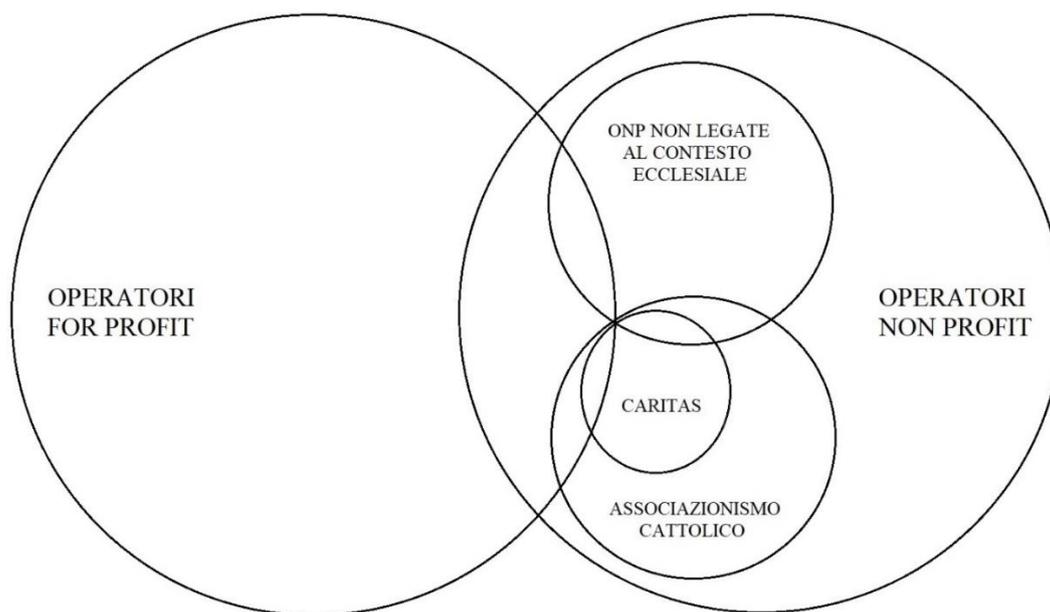
Caritas quindi è una presenza storica, diffusa capillarmente, fortemente visibile (tanto che viene vista anche dove non c'è!) ma questa visibilità porta a sovrastimare i volumi da questa effettivamente gestiti. Inoltre va sottolineato che alla diffusione delle attività di riuso condotte da Caritas sul territorio nazionale, in relazione al modello di governance scarsamente coordinato e con forte autonomia territoriale/ parrocchiale visto in precedenza, non corrisponde un unico soggetto giuridico o modello operativo; anzi, in uno stesso contesto territoriale (ad esempio in uno stesso comune) possono esistere soggetti, giuridicamente distinti e con diverse modalità operative, che si riferiscono in varia maniera all'identità "Caritas".

In realtà quindi Caritas è solamente uno dei player, parte del gruppo afferente all'associazionismo cattolico il quale a sua volta rappresenta solo una parte dei cosiddetti operatori non profit (attivi nel riuso con finalità sociali). Il settore poi è popolato anche da operatori for profit. La figura 6 sintetizza in maniera grafica la presenza di Caritas nel settore in relazione agli altri player.

---

<sup>46</sup> Il fatto che il conferimento possa avvenire a mano rafforza nel cittadino la percezione della presenza di Caritas nel settore: associare il riuso di indumenti con dei volti e dei luoghi dove tali attività vengono svolte rende concreta e tangibile l'attività di Caritas sul territorio mentre le attività di smistamento dei grandi grossisti commerciali avvengono in poli industriali distanti da chi conferisce e rimane un'attività non visibile, per lo più sconosciuta, quasi astratta e quindi non se ne ha percezione. Si pensi quindi alla diversa percezione del conferimento presso la parrocchia o presso cassonetto: conferendo in parrocchia di norma il cittadino vede dove gli abiti sono stoccati (spesso ammassati e accumulati in piccoli spazi con mezzi e strutture inadeguati) mentre conferendo nel cassonetto non si ha nessuna percezione diretta delle quantità raccolte (tali quantità sono molto più grandi di quelle gestite dalle parrocchie ma chi conferisce non ne ha percezione).

**Figura 6:** Caritas e gli altri player del settore del riuso degli indumenti



L'immagine serve a chiarire la presenza di Caritas nel settore in relazione agli altri player e la grandezza dei vari insiemi non si riferisce alle effettive dimensioni (in termini di volumi di indumenti o di ricavi) dei diversi tipi di soggetti nel settore; le intersezioni stanno ad indicare vari tipi di interazioni e soprattutto il passaggio degli indumenti tra i diversi player della filiera: come abbiamo osservato nel paragrafo 2 gran parte dei volumi raccolti da operatori non profit passa, progressivamente lungo i diversi step del ciclo di gestione, ad operatori for profit.

All'idea della presenza di Caritas nel settore si associa anche l'idea di una determinata modalità di gestione e finalità del riutilizzo: sostanzialmente ci si aspetta che gli indumenti siano gestiti da volontari che li donano ai poveri. In relazione a tale aspettativa si riscontra nell'opinione pubblica un'ostilità verso qualsiasi tipo di commercializzazione degli indumenti; nella convinzione che i vestiti servano per i poveri, l'attività di commercializzazione è vista come illegittima: è come se i vestiti venissero sottratti ai poveri per generare un lucro privato<sup>47</sup>. C'è quindi un'opposizione alla commercializzazione anche perché viene vista come sinonimo di lucro privato, mentre questa in primis corrisponde alla copertura dei costi di gestione (risorse umane e

---

<sup>47</sup> Si è già visto come tale narrativa sia cavalcata e amplificata dai servizi dei mass media sul settore.

materiali) e può essere (in caso il gestore sia non profit e agisca con finalità sociali) uno strumento per la raccolta fondi per progetti sociali.

In alcuni casi la ricerca sul campo ha riscontrato che tale opposizione appare ancora più forte se la commercializzazione viene effettuata da un'organizzazione non profit: il cittadino si sente maggiormente tradito quando viene a sapere che gli indumenti sono commercializzati e che a farlo è proprio un ente benefico che (a suo parere) per definizione dovrebbe donare gli indumenti ai poveri e che per sua natura “non può” compiere attività commerciali (dove queste sono viste come sinonimo di lucro privato e non come potenziale risorsa per progetti sociali)<sup>48</sup>. Nel contesto italiano tale tendenza è ancora più paradossale se si pensa a come funziona la filiera del riuso tessile con operatori non profit attivi nella raccolta e con volumi che passano progressivamente a operatori for profit che ne traggono i maggiori profitti: in questo modo lo stigma della commercializzazione ricade sulla facciata non profit della filiera (che in realtà ricava poco rispetto al valore sviluppato dall'indumento nei successivi step del ciclo di gestione), mentre operatori commerciali retrostanti ricavano la maggior parte del valore degli indumenti senza che il cittadino conosca nemmeno la loro esistenza.

La prospettiva su queste tematiche andrebbe quindi completamente rovesciata: si dovrebbe cioè passare da una concezione per cui la commercializzazione degli indumenti usati è considerata illegittima e ancor più da stigmatizzare se a farla è un'organizzazione non profit, a una concezione in cui si accetta la vendita degli indumenti come un elemento strutturale del settore (né bene né male di per sé) con un valore sociale potenzialmente maggiore nel caso in cui a gestire la vendita sia un'organizzazione non profit. In questo senso l'attività commerciale degli operatori non profit non dovrebbe essere quella più

---

<sup>48</sup> Il livello di stigma rispetto alla commercializzazione degli indumenti appare cioè proporzionale al livello di tradimento delle aspettative. Tale livello può essere massimo quando a compiere le attività commerciali è la Caritas (o una realtà ecclesiale ad essa assimilata) che nell'immaginario collettivo rappresenta l'emblema del “paradigma dei vestiti usati ai poveri” e di una concezione del settore legata al volontariato e alla gratuità. Tale tendenza ovviamente non riguarda la totalità dell'opinione pubblica, ma è stata riscontrata frequentemente durante la ricerca sul campo; viene quindi evidenziata come monito per gli operatori non profit che vogliono ri-declinare le proprie attività di riuso dall'aiuto diretto alla raccolta fondi: questo tipo di operazione va supportata da un importante sforzo comunicativo volto a far comprendere i principi dell'impostazione orientata alla raccolta fondi e i dettagli relativi alla stessa (trasparenza sulla gestione dei fondi raccolti ed i progetti supportati).

osteggiata, ma al contrario quella maggiormente supportata<sup>49</sup> (dall'opinione pubblica, dal legislatore etc.) in ragione del valore sociale che essa comporta<sup>50</sup>.

Le resistenze rispetto alla commercializzazione degli indumenti usati sembrano ascrivere a un più ampio e generale sentimento di diffidenza rispetto alla presenza di attività commerciali condotte da organizzazioni non profit (l'accostamento di "commerciale" e "non profit" è visto come un ossimoro) e alla professionalizzazione del settore non profit con personale retribuito sia nelle attività di raccolta fondi che nello sviluppo dei progetti sociali a cui la raccolta fondi è finalizzata.

In realtà abbiamo visto come la commercializzazione serve per coprire costi fissi, strutturali in qualsiasi attività di riuso (proporzionali alla grandezza della stessa), e può finanziare progetti sociali: la retribuzione del personale rientra nei costi di gestione e non va confusa con il lucro/ il profitto di un'attività commerciale, che corrisponde al valore delle entrate al netto dei costi sostenuti. Rispetto al tema della professionalizzazione, nel caso delle organizzazioni non profit, si assiste spesso alla collaborazione tra volontari e personale retribuito il quale è essenziale in tutte quelle attività che richiedono un grado di continuità e professionalità (come quelli necessari a portare avanti le operazioni di riuso indumenti su larga scala) spesso non rintracciabile nel pur prezioso contributo dei volontari: tale lavoro retribuito va inteso sia nelle attività di raccolta fondi (come quelle attuabili tramite la vendita di donazioni materiali di indumenti e beni raccolti), che nello sviluppo dei progetti sociali, con mansioni operative, di comunicazione, amministrative e di coordinamento del lavoro dei volontari.

Spesso, per andare incontro alle erronee credenze dell'opinione pubblica, al fine di continuare ad ottenerne supporto sia ideale che in termini di volumi conferiti, gli operatori hanno mantenuto una comunicazione ambigua: in questa tendenza vanno ricondotte ad esempio le partnership sopra richiamate, dove imprese for profit utilizzano

---

<sup>49</sup> Potenziare le attività commerciali delle ONP significa agire sui due diversi canali dove queste avvengono: facendo riferimento alla figura 2 si osserva come le attività di raccolta fondi possono avvenire sia quando gli indumenti sono conferiti presso la sede di un'ONP che nel caso in cui gli indumenti siano riposti in contenitori stradali gestiti da operatori non profit; per potenziare la raccolta fondi delle ONP quindi si dovrebbero elaborare strategie ad hoc per i due diversi canali: ad esempio nel ramo dei contenitori stradali rafforzare la presenza relativa delle ONP sul mercato significherebbe puntare a farle avanzare nei diversi step del ciclo di gestione, emancipandosi dal ruolo di meri raccoglitori, passando alla gestione in autonomia dello smistamento e della vendita del materiale lavorato all'ingrosso e al dettaglio.

<sup>50</sup> Il tema verrà approfondito nel prossimo capitolo parlando del fenomeno dei charity shop anglosassoni; si vedrà cioè come nel contesto inglese le attività commerciali del non profit comportino vari benefici e come, in ragione degli stessi, il settore riceve il sostegno dell'opinione pubblica e del legislatore.

riferimenti alla dimensione sociale (loghi ONP), per accontentare (di fatto con una sorta di pubblicità ingannevole legalizzata) le aspettative del donatore; anche in ambito non profit ci sono dinamiche riconducibili a tale tendenza con ONP “timide” nelle loro attività commerciali: spesso cioè operatori non profit, che percepiscono lo scarso bisogno da parte degli indigenti e decidono di ri-declinare la finalità delle attività di riuso verso la raccolta fondi, si limitano a mercatini informali e ad attività poco strutturate e improduttive per paura di apparire “troppo commerciali” (si cade così nel paradosso di organizzare attività commerciali ma con il timore che appaiano come tali andando contro le aspettative dell’opinione pubblica).

In sintesi, rispetto al rapporto tra percezione erronea dell’opinione pubblica e comunicazione da parte degli operatori, sono riscontrabili dinamiche di questo tipo: gli operatori si rendono conto che la modalità commerciale è l’unica via possibile per la gestione della maggior parte dei volumi ⇒ l’opinione pubblica è ancorata al retaggio culturale del “paradigma dei vestiti ai poveri” ⇒ gli operatori quindi compiono le attività commerciali ma comunicandole in maniera ambigua nel timore di perdere consenso (generando di fatto maggiore confusione e mancanza di trasparenza).

Nel settore andrebbe compiuta operazione comunicativa volta a sradicare le false percezioni, riabilitando la presenza dell’attività commerciale e soprattutto legittimando quella degli operatori non profit (a cui come si vedrà sono legati una serie di benefici).

Un’opera di rieducazione di questo tipo, generale rispetto alla percezione del settore, rivolta agli stakeholder a vari livelli, ovviamente è molto più complessa di una comunicazione volta semplicemente ad assecondare le credenze dell’opinione pubblica; si è visto che parte degli operatori for profit trae vantaggio da una generale confusione e mancanza di trasparenza del settore con un non profit facciata del settore e debole sul mercato: difficile quindi che una campagna di chiarificazione sulle dinamiche del settore possa partire da questo ramo commerciale.

Il ramo degli operatori non profit appare estremamente frastagliato e privo di strumenti e risorse per affrontare un tale piano organico di comunicazione.

Il tema di un eventuale campagna di comunicazione volta a chiarire le dinamiche del settore verrà approfondito nelle conclusioni con una serie di linee guida: appare opportuno che tale opera si avvalga di mezzi istituzionali capaci di rappresentare una voce super partes rispetto ai differenti interessi dei player del settore e con risorse adeguate

all'arduo compito di modificare concezioni estremamente diffuse e radicate come quelle descritte nel presente paragrafo.

Come si è visto in precedenza il “paradigma dei vestiti usati ai poveri” è storicamente e culturalmente molto radicato. Parte della sua resistenza è dovuta anche alla sua semplicità e conseguente efficacia. L'idea che ciò di cui il cittadino intende disfarsi possa essere utile ai bisognosi, vestire un povero in difficoltà porta con sé meccanismi di autogratificazione per donatori e volontari coinvolti nei servizi di distribuzione: chi conferisce però non ha spesso la capacità e le informazioni necessarie per valutare l'effettiva riutilizzabilità degli indumenti donati in relazione allo scopo che egli auspica<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Per molti donatori l'idea generale è che tutti gli indumenti conferiti, indipendentemente dalla modalità di raccolta (sede ONP o cassonetto giallo), dalla tipologia d'indumento e dallo stato di usura, possano essere utili per i più poveri. Questa concezione, che abbiamo visto essere erronea ed influenzata da retaggi culturali passati, è stata largamente riscontrata durante la ricerca sul campo. Il concetto espresso dal donatore spesso è “il capo non mi era più utile e anziché buttarlo ho pensato che possa essere utile per una persona povera”. Per quanto in buona fede quindi, l'animus donandi di chi conferisce è intrinsecamente collegato alla volontà di disfarsi di un indumento non più utile. In molti casi si tratta di indumenti che chi conferisce non reputa più sufficientemente buoni per sé (perché usurati o fuori moda) ma buoni per un'altra persona più povera. Andrebbe in realtà valutato caso per caso se l'indumento è idoneo ad incontrare il bisogno di un indigente e se si tratti effettivamente di un dono o più di un “avanzo” da parte di chi conferisce. La questione è complessa perché entrano in gioco diversi fattori: non solo quelli fisici legati all'indumento (es. condizioni e coincidenza con i trend attuali) ma anche le necessità degli indigenti in un dato contesto territoriale (l'indumento potrebbe essere in ottime condizioni e del tutto dignitoso ma non incontrare il bisogno di un indigente per taglia, tipologia o semplice assenza di necessità), inoltre è difficile discernere le motivazioni psicologiche di chi conferisce in un contesto di scarsa informazione in relazione alle dinamiche del settore. Una valutazione generale del fenomeno può essere comunque fatta guardando alle tendenze complessive: queste mostrano come spesso meno della metà di ciò che è conferito nei centri viene effettivamente indirizzato agli indigenti. In molti casi solo il 10-20% del materiale donato è effettivamente in ottime condizioni e utile per un destinatario indigente. Il comportamento medio del donatore che si evince quindi è quello di una prevalenza della necessità di disfarsi dell'indumento misto all'incapacità di valutare l'effettiva potenziale utilità del conferimento e alla sovra stima del bisogno (in un contesto di generale mancanza di informazione rispetto al settore): chi conferisce spesso si immagina una numerosa popolazione in condizioni di indigenza estrema tanto da essere ben contenta di accettare anche abiti usurati o di seconda scelta; questa è un'immagine della povertà legata ad epoche passate o a scenari emergenziali e contesti limitati (l'idea di un povero nudo o vestito di stracci e quindi grato di ricevere qualsiasi tipo di indumento in qualsiasi condizione). La realtà tuttavia è fortunatamente differente con livelli di bisogno inferiori (per quantità ed urgenza) rispetto a quelli immaginati da chi conferisce: in questo contesto solo quel 10-20% di abiti donati in ottime condizioni appare utile per l'aiuto diretto. Le tendenze osservate nei centri quindi ci dicono che il livello di bisogno non è forte e d'altro canto spingono ad una riflessione sul senso della donazione: solo gli indumenti usati in ottime condizioni, di norma presenti in percentuali minoritarie, sembrano incontrare a pieno le caratteristiche della donazione risultando utili e tenendo effettivamente in conto il destinatario più dell'esigenza di disfarsi degli indumenti da parte di chi conferisce; escluse quindi le situazioni emergenziali e di povertà estrema (fortunatamente marginali soprattutto nel contesto dei paesi industrializzati) appare moralmente giusto mettere al centro dell'atto di donazione la dignità dell'assistito e quindi considerare idonee all'aiuto diretto le sole donazioni di indumenti in ottimo stato.

La situazione è diversa laddove gli indumenti sono usati per la raccolta fondi per progetti sociali: in questo caso tutti gli indumenti possono essere potenzialmente considerati una donazione in quanto gran parte del materiale può essere valorizzato economicamente. In questo modo, anche quando chi conferisce

Molti dei servizi di distribuzione indumenti diffusi sul territorio<sup>52</sup> sono gestiti da anziani volontari incapaci di leggere le criticità del settore, modificare le prassi operative (rimaste spesso invariate dagli anni '80/'90 quando i servizi sono nati), informare ed orientare la cittadinanza rispetto al riuso degli indumenti; si riscontra anche qui la tendenza ad assecondare l'aspettativa erronea del donatore anziché rieducarla (non disponendo delle capacità o delle risorse adeguate a farlo): in molti casi ad esempio i volontari non si permettono di rifiutare una donazione di indumenti anche quando il materiale è palesemente inutile al centro di distribuzione che magari si trova già a gestire ingenti surplus. Dire che la donazione non serve, così come realizzare e comunicare che percentuali importanti di ciò che è conferito non è utile per vestire i poveri, scontenterebbe il donatore ed in parte anche il volontario: prendere coscienza di tali tendenze porterebbe il volontario a riflettere sull'utilità stessa del servizio e quindi del suo lavoro; anche il volontario cioè è legato all'abitudine di leggere il suo ruolo in relazione alla distribuzione gratuita di indumenti ai bisognosi e al meccanismo di autogratificazione che questa idea comporta (anche il suo lavoro quindi andrebbe ri-declinato in maniera da essere valorizzato coerentemente con le attuali dinamiche del settore).

### **3.3. I servizi di distribuzione gratuita di indumenti: principali criticità riscontrate.**

In questo paragrafo si osserveranno le principali criticità legate ai servizi di distribuzione gratuita di indumenti che in molti casi si sono mostrati ancorati a concezioni e prassi distanti da una lettura coerente delle dinamiche del settore.

Va specificato che tali criticità non riguardano ovviamente la totalità dei servizi di distribuzione indumenti ma al contempo si sono presentate con una certa frequenza durante la ricerca sul campo, tanto da poter essere evidenziate come tendenze ricorrenti nel settore.

---

sta pensando prevalentemente a disfarsi di indumenti inutili, il suo atto si trasformerà di fatto nella donazione di un valore economico (proporzionale alla qualità del materiale conferito).

<sup>52</sup> Quei servizi legati a Caritas, parrocchie e associazionismo cattolico che abbiamo visto essere i più visibili ma che non gestiscono la maggior parte dei volumi del settore (in molti casi non riescono a riutilizzare neanche la metà di quanto gli viene conferito con creazione di ingenti surplus).

I servizi di distribuzione di indumenti sono spesso gestiti da volontari anziani in ambito parrocchiale (spesso definiti “armadio dei poveri” o “servizio guardaroba”); va premesso che in tutte le realtà osservate si è riscontrato un forte impegno e spirito caritatevole da parte di molti dei volontari coinvolti: tale impegno e spirito caritatevole spesso però non appare impiegato nell’ambito di una strategia d’intervento ben definita disperdendo parte dell’impatto sociale positivo potenzialmente ottenibile dai servizi.

L’ottica del presente lavoro è quindi di fornire informazioni utili ai decision maker Diocesani affinché tali energie positive possano essere impiegate nel contesto di modelli di gestione dei servizi con maggior impatto sociale e più attuali (molti dei servizi sono rimasti invariati rispetto agli anni ’90 e necessitano di essere riorganizzati).

Un’altra importante premessa è che le informazioni esposte in questo paragrafo si riferiscono al periodo in cui gran parte della ricerca sul campo è stata svolta e cioè prima dell’emergenza sanitaria legata al COVID (cominciata a febbraio 2020). Con l’avanzare della pandemia lo scenario si è modificato: molti servizi di distribuzione indumenti si sono fermati durante la crisi sanitaria e non sono più ripartiti. In molti casi i servizi erano già precari<sup>53</sup>, gestiti da volontari anziani in un contesto di scarse risorse, soggetti alle criticità che verranno esposte nel presente paragrafo: era pertanto già in atto una riflessione sul se e come mantenere tali servizi<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Molti centri soffrivano già di scarsa organizzazione, mancanza di mezzi, strutture e risorse umane adeguate. La crisi sanitaria ha reso ancora più evidenti tali carenze: per molti centri, già inadeguati in condizioni normali, si è rivelato impossibile rispettare le norme relative a sanificazione e distanziamento e pertanto hanno sospeso le proprie attività.

<sup>54</sup> In relazione a questo tema è interessante notare come, monitorando le istanze legate ai centri di distribuzione durante la crisi sanitaria, sono arrivate più richieste rispetto alla riapertura dei centri dai donatori che dagli utenti: questa tendenza evidenzia come ad essere più pressante in molti casi è la necessità della maggior parte della popolazione di disfarsi dei propri indumenti in esubero piuttosto che la necessità degli utenti indigenti di approvvigionarsi di vestiario. Il trend, evidenziato durante la chiusura dei centri, conferma una dinamica già osservata nei periodi di normale attività dei centri “pre-COVID” e cioè che l’offerta di indumenti e dei servizi di distribuzione vestiario è sovradimensionata rispetto ai bisogni degli indigenti. I servizi di vestiario non vanno cioè incontro a bisogni “essenziali” e “impellenti” degli utenti: in molti casi gli utenti frequentano i centri perché sono fonte di beni ed indumenti gratuiti ma senza avere un reale bisogno degli stessi (si tornerà su questo punto più avanti nel paragrafo); con la chiusura dei centri quindi gli utenti (abituati o potenziali) hanno semplicemente rinunciato a un’esigenza evidentemente non essenziale (o hanno fatto riferimento ad altri canali di approvvigionamento) senza che nei centri d’ascolto si manifestassero particolari o pressanti richieste di aiuto: questa tendenza suggerisce che i centri in molti casi non erano indispensabili. In questo senso appare più pressante il bisogno della cittadinanza di disfarsi dei propri indumenti in esubero, il che evidenzia la preponderanza della questione ambientale nel settore. La cittadinanza, come si è osservato nel precedente paragrafo, si rivolge principalmente alle ONP per disfarsi dei propri indumenti in esubero perché ricerca un sentimento di autogratificazione, legato al conferimento presso un ente benefico, generato dall’erronea convinzione che tutto, in termini di quantità e tipologie conferite, possa essere utile ai poveri (in realtà le dinamiche reali del settore dimostrano che non è così e che sono piccole le percentuali effettivamente utili agli indigenti).

In questo contesto, con molti servizi in una pausa (operativa e di riflessione), l'analisi delle criticità e gli spunti per il miglioramento espressi dalla presente tesi potranno essere d'aiuto per capire se e come ripartire con i servizi di distribuzione gratuita.

Nell'arco della trattazione più volte si è evidenziato come il bisogno di indumenti da parte degli indigenti è una questione marginale rispetto ai volumi di indumenti raccolti (questa affermazione è vera sia se si guarda al contesto locale, nazionale o globale); tuttavia questo non significa che non esistano casi in cui il vestiario gratuito può effettivamente essere un aiuto significativo per persone in difficoltà: la sfida quindi, in un contesto di generale sovrabbondanza, è di saper intercettare, leggere e soddisfare tali specifici e limitati casi di bisogno, allocando poi il resto del materiale nella maniera migliore da un punto di vista sociale, ambientale ed economico (nei prossimi paragrafi si amplierà la riflessione su modelli di gestione capaci di migliorare le performance rispetto a queste variabili).

L'entità del bisogno dipende poi da territorio a territorio (si è già accennato ad esempio del maggior bisogno in contesti urbani con forte presenza di senzatetto) e dai criteri scelti per misurarlo. Se ad esempio un centro di distribuzione decide di aiutare tutte le persone con un reddito inferiore a 20 mila euro annui, l'utenza target sarà più vasta rispetto al caso in cui lo stesso centro decidesse di mettere una soglia di accesso inferiore (ad esempio 10 mila euro annui): la popolazione sotto un reddito di 20 mila euro annui è cioè più ampia della popolazione con un reddito inferiore a 10 mila.

Il bisogno cambia anche in relazione al tipo di intervento che si intende attuare: se gli utenti che hanno diritto di accesso al servizio possono prelevare quantitativi illimitati di indumenti serviranno stock maggiori rispetto al caso in cui gli utenti possano prelevare solo lo stretto necessario (con limitazioni agli accessi e agli indumenti prelevabili).

La variabile del reddito è sicuramente una delle più importanti per definire la condizione di necessità di assistenza di un individuo, tuttavia non è l'unica: spesso il livello di reddito non corrisponde automaticamente con il bisogno di indumenti e non ne definisce l'entità. Una persona a basso reddito potrebbe avere già soddisfatto il proprio bisogno di indumenti. Inoltre, come osservato in precedenza, il bisogno di vestiario non è costante, frequente ed "urgente" come quello alimentare e un soggetto a basso reddito potrebbe avere diverse opzioni per soddisfare le proprie esigenze di vestiario: nella

maggior parte dei casi uno stock di indumenti può durare molto a lungo, si può avere poi occasionalmente bisogno di un determinato indumento e avere varie opzioni per l'approvvigionamento (da mercati economici a reti amicali/ parentali).

La questione della lettura del bisogno non può basarsi quindi esclusivamente sul reddito ma su una combinazione di dati oggettivi e condizioni soggettive che vanno appurate tramite colloqui personali con l'utente; tale procedura in ambito Caritas è detto "ascolto", da qui la dicitura "centri d'ascolto": i luoghi cioè dove avviene il discernimento del bisogno dell'utente (a volte negli stessi centri avviene l'erogazione del servizio assistenziale, altre volte ascolto ed intervento avvengono in luoghi distinti).

In molti casi osservati durante la ricerca sul campo, la distribuzione degli indumenti è stata slegata da procedure di ascolto e lettura/ verifica del bisogno: molti centri di distribuzione funzionano in maniera indipendente rispetto ai centri d'ascolto, senza procedure di verifica finendo per diventare ed essere percepiti come dei "distributori automatici" di indumenti gratuiti.

In tema di vestiario molti volontari hanno lamentato la difficoltà nel discernere il reale bisogno di indumenti degli utenti richiedenti; inoltre i centri di distribuzione si trovano a gestire spesso ingenti volumi di materiali donati che hanno necessità<sup>55</sup> di essere rimessi in circolo: la combinazione di queste due tendenze ha portato a una scarsa strutturazione di procedure di lettura e verifica del bisogno nei servizi di distribuzione vestiario. Nella difficoltà della lettura del bisogno e nella generale sovrabbondanza di materiale raccolto i centri hanno cioè abbassato la soglia di accesso ai servizi a volte praticamente eliminando ogni forma di verifica o limitandosi a una serie di controlli, procedure e limitazioni molto vaghe e flessibili. C'è poi uno scarso coordinamento tra realtà afferenti alla stessa Diocesi: spesso ogni centro, anche in uno stesso territorio, agisce in autonomia ed adotta modalità e procedure differenti (questo contribuisce ad aumentare la generale confusione nel settore); inoltre all'interno di uno stesso centro le procedure sono flessibili e legate all'autonomia (a volte alla volatilità) dei volontari e a personalismi di varia natura nelle relazioni tra volontari e tra volontari e utenti.

---

<sup>55</sup> Si nota ancora che il concetto di "bisogno" si manifesta nuovamente dal lato dell'offerta indumenti più che dalla domanda: il bisogno del donatore di disfarsi di indumenti, il bisogno dei centri di gestire e mettere in circolo i surplus, il bisogno del mercato di riallocare quanto raccolto e smaltire le frazioni meno pregiate etc. Il bisogno quindi nel settore appare maggiormente legato alla dimensione ambientale ed economica (necessità di riallocare grandi flussi) piuttosto che alla carenza di vestiario per la popolazione indigente.

La scarsa strutturazione dei servizi si osserva su due dimensioni interconnesse fra loro (raccolta e distribuzione) in relazione alla mancanza di lettura del bisogno sul territorio e dell'utenza target (che spesso non viene definita):

1) da un lato si raccolgono costantemente indumenti di tutti i tipi generando sovrabbondanza e surplus di materiali: non si raccoglie cioè quello di cui si è appurato un bisogno ma tutto ciò di cui la cittadinanza intende disfarsi; questo tipo di raccolta, definibile come “generalista”, viene fatta in buona fede nell'idea che raccogliendo di tutto si potrà andare incontro ad ogni possibile richiesta dell'utenza. In realtà il risultato è la costante e sistematica creazione di surplus di materiali che spesso rende difficile la gestione del servizio (problematiche operative e di trasparenza già osservate nel paragrafo 8). La mancanza di lettura dei bisogni a monte della raccolta genera a volte anche situazioni di contemporanea sovrabbondanza e scarsità: a volte i centri sono pieni oltre la loro capienza, ma mancano determinati beni effettivamente utili all'utenza; si nota infatti come il bisogno di indumenti, oltre ad essere limitato nelle quantità, è molto specifico rispetto alle tipologie e meno standardizzabile (ad esempio rispetto al bisogno alimentare): un utente ad esempio potrebbe avere bisogno di un determinato tipo di scarpe, di una determinata taglia, dovrà provarle per vedere se l'indumento incontra le sue necessità etc.

Molte raccolte quindi vanno principalmente incontro al bisogno della cittadinanza di disfarsi di materiali in esubero. Di nuovo torna il tema della necessità di una rieducazione degli stakeholder: tale operazione difficilmente può partire dagli anziani volontari dei centri di distribuzioni ma dovrebbe essere organizzata a livello Diocesano spostando le copiose energie investite nella gestione materiale dei flussi verso un'opera di lettura del bisogno e organizzazione dei servizi in relazione allo stesso.

2) L'altra faccia della medaglia della mancanza di lettura del bisogno si osserva sul lato della distribuzione. In relazione a raccolte generaliste, spesso corrisponde cioè una distribuzione con scarse procedure di verifica del bisogno. Si nota cioè la creazione di un circolo vizioso sintetizzato più avanti in figura 7: la mancanza di lettura del bisogno si traduce in raccolte non mirate, si generano surplus, l'energia dei volontari è investita nella gestione degli ingenti volumi; in un contesto di sovrabbondanza di materiali (con difficoltà nella gestione dei surplus) e nella difficoltà di leggere i bisogni si rinuncia a meccanismi di verifica e ci si espone a varie forme di abuso da parte dell'utenza.

Una tendenza generalmente osservata è che i centri sono trattati come dei “bancomat”, distributori gratuiti di indumenti. Molti utenti sono abituati a dare per scontata tale identità dei centri prelevando materiali oltre ogni ragionevole bisogno: è frequente incontrare casi di utenti “habitué” dei centri che prelevano grandi quantità più volte a settimana. In molti casi si tratta di utenti che abusano palesemente del servizio utilizzando gli indumenti in maniera usa & getta o rivendendoli sviluppando attività di micro-imprenditoria localmente o verso i paesi di origine (nel caso si tratti di utenti stranieri); è frequente così che questo tipo di utenti cerchino solo determinati tipi di indumenti che possano avere un valore di mercato e in generale è diffusa l’attitudine di molti utenti a cercare indumenti di marca/ di valore e a commentare con insoddisfazione lo stock proposto dai centri di distribuzione (anche quando questi sono pieni di indumenti oltre la loro capienza<sup>56</sup>): in tutti questi casi è possibile parlare di utenti “finti bisognosi”<sup>57</sup>.

Spesso i meccanismi di verifica sono quasi assenti, deboli o flessibili: in alcuni centri il solo fatto di richiedere vestiti porta i volontari a qualificare l’utente richiedente come bisognoso, in altri casi ci si basa sull’apparenza dell’utente o sul “sentito dire”. Altre volte si pongono limitazioni al numero dei capi prelevabili o al numero di accessi mensili/ settimanali al servizio: tali limitazioni però sono spesso flessibili e facilmente forzabili da un’utenza che può mostrare anche tratti di aggressività<sup>58</sup>. La strutturazione

---

<sup>56</sup> In alcuni casi ci si trova effettivamente nella situazione di contemporanea sovrabbondanza e scarsità sopra riportata, con centri pieni di indumenti ma che non soddisfano un bisogno specifico di un determinato utente. In altri casi, di fatto molto frequentemente rispetto ad utenti abituali, l’impressione è che l’utente si stia rivolgendo al centro per passare del tempo con un’attività ludica di “shopping gratuito”; per questo tipo di utenti il centro di distribuzione è equiparabile a un hobby e quando questo tipo di utente non incontra nulla di suo gusto è perché di fatto non deve soddisfare un bisogno essenziale ma uno sfizio, o sta cercando qualcosa di specifico (di marca o di valore) magari da poter rivendere.

<sup>57</sup> È possibile che questi utenti siano a basso reddito (di fatto in assenza di meccanismi di verifica è impossibile appurare) ma le modalità con cui si rapportano al centro (visite frequenti, prelevamenti costanti e oltre ragionevole bisogno, orientati su beni di pregio/ di marca etc.) portano a pensare che, indipendentemente dalla condizione di reddito, non ci si trovi di fronte ad un effettivo bisogno essenziale di indumenti.

<sup>58</sup> Durante le interviste sul campo è emerso che l’immagine dei centri come distributori gratuiti di indumenti è così diffusa, nella società e negli utenti, che è frequente riscontrare atteggiamenti di prevaricazione quando i volontari cercano di limitare il prelevamento eccessivo e ingiustificato: in questi casi è frequente che gli utenti si rivolgano ai volontari aggressivamente con frasi come “voi siete la Caritas, dovete darmi tutto quello che vi chiedo”. In questi casi alcuni volontari sono remissivi e hanno dichiarato di aver timore di scontri nel caso si cerchi di introdurre meccanismi di verifica e limitazioni; d’altra parte ci si chiede perché andare allo scontro se i magazzini parrocchiali sono già eccessivamente pieni di materiali in esubero: meglio concederli a chi li richiede (anche quando ci si rende conto che si tratta di “finti bisognosi”) piuttosto che farli deteriorare, doverli buttare o darli ad imprese commerciali. Altri volontari al contrario non sono remissivi e dimostrano un atteggiamento duro e di diffidenza “di default” rispetto all’intera utenza (una sorta di reazione ai molti abusi subiti). È evidente che in questo contesto si perde la

stessa dei centri a volte non permette la possibilità di un colloquio per la verifica del bisogno: molti spazi infatti si presentano come bazar molto frugali dove gli indumenti sono esposti e dove gli utenti agiscono in una sorta di “self service”; una volta accumulato quanto intendono prelevare i volontari controllano la merce cercando di valutare se si tratta di una richiesta eccessiva o meno e c'è spesso una negoziazione per forzare le eventuali limitazioni dei centri.

La figura 7 sintetizza il circolo vizioso che si crea tra le criticità nelle fasi di raccolta e distribuzione in servizi non incentrati sulla lettura del bisogno dell'utenza target e con scarsa definizione delle modalità d'intervento.

**Figura 7:** Inter-relazione delle criticità nelle fasi di raccolta e distribuzione in servizi poco strutturati.



---

possibilità di una lettura oggettiva del bisogno dell'utente e si instaura un clima di diffidenza reciproca con frequenti scontri e personalismi.

### 3.3.1. La misura della richiesta dell'offerta in denaro.

In relazione a raccolte generaliste, assenza di procedure di verifica e relativi abusi dei servizi (con frequente presenza di utenti “finti bisognosi”) alcuni centri hanno introdotto la richiesta di un'offerta in denaro per il prelevamento di indumenti: durante la ricerca sul campo si è osservato come tale offerta può essere per l'accesso al servizio o richiesta per ogni singolo indumento in maniera più o meno flessibile (cifre per lo più molto basse, generalmente inferiori ai valori di mercato degli indumenti, di solito indicate a voce dai volontari, più raramente scritte in relazione alle regole del centro).

La misura viene spesso presentata come uno strumento educativo e di limitazione agli accaparramenti eccessivi di materiale. In molti casi nasce in relazione alla consapevolezza che gran parte degli utenti che richiedendo il vestiario non si trovano in una condizione di povertà e bisogno tali da giustificare la richiesta di vestiario gratuito.

L'idea di fondo che emerge (raramente esplicitata con delle procedure o regolamenti scritti) è che il destinatario dell'intervento in forma gratuita dovrebbe soddisfare 2 requisiti: 1) avere un effettivo bisogno degli indumenti richiesti (non dispone già di tali indumenti o non ne dispone a sufficienza per coprire il proprio bisogno essenziale), 2) non ha altro modo per reperire tali indumenti necessari se non quello di accedere ad un servizio assistenziale di distribuzione gratuita, ovvero si trova in una condizione di (mancanza di) reddito tale da non potersi permettere di pagare per gli indumenti necessari (o potrebbe farlo ma con molta difficoltà erodendo parti significative del suo limitato budget di spesa, dovendo potenzialmente rinunciare ad altri bisogni essenziali).

Nella percezione che gran parte degli utenti compiano richieste eccessive rispetto ai loro bisogni essenziali e alle loro condizioni di reddito<sup>59</sup> si introduce la regola dell'offerta con una valenza anche educativa: il centro decide di richiedere un'offerta che simboleggia il principio secondo cui, quando non si presentano le condizioni di bisogno/ reddito tali da giustificare una richiesta di indumenti in forma gratuita<sup>60</sup>, è giusto che

---

<sup>59</sup> Percezione indotta da quei comportamenti prima analizzati: visite frequenti, prelevamenti costanti e oltre ragionevole bisogno, orientati su beni di pregio/ di marca etc.

<sup>60</sup> Nei centri con richiesta di offerta la gratuità è concepita come eccezione, solo per chi dimostra di averne diritto in quanto “effettivamente bisognoso”. In assenza di procedure di verifica e d'intervento chiare però risulta difficile modulare questa doppia modalità di accesso ai beni (gratuita per chi è effettivamente bisognoso, dietro il pagamento di un'offerta per tutti gli altri): in molti casi, in assenza di regole chiare sulla distinzione fra i due canali, la modalità di accesso ai beni viene definita caso per caso con lunghi processi di negoziazione (che a volte giungono allo scontro) tra volontari e utenti.

l'utente lasci un contributo per quello che riceve; altri principi legati a questa concezione sono che l'utente deve essere educato al valore delle cose (altrimenti si rischia un utilizzo usa & getta degli indumenti) e inoltre è più dignitoso anche per lui lasciare un contributo (con la richiesta dell'offerta si intende stimolare cioè un processo di empowerment dell'utente).

La richiesta di un'offerta in denaro spesso quindi non nasce come una consapevole strategia di raccolta fondi per un dato fine/ progetto sociale<sup>61</sup> ma come “regola” del centro che mantiene la sua identità di luogo votato all'erogazione di un servizio assistenziale. Pur non esplicitando la raccolta fondi come fine però il centro si trova (più o meno consciamente) a compiere tale attività: in alcuni casi tali caratteristiche diventano sempre più evidenti con centri che trattano quantità e tipologie di beni ed indumenti sempre più vaste<sup>62</sup> e si aprono a vari tipi di utenti e clienti di diverse fasce di reddito diventando di fatto sempre più simili a dei mercatini di raccolta fondi (con offerte richieste che si avvicinano ai valori di mercato dei beni/ indumenti); questo tipo di centri rappresenta un esempio della tendenza esposta nel paragrafo precedente rispetto la resistenza del “paradigma dei vestiti ai poveri”: pur rendendosi conto di non star servendo una popolazione effettivamente bisognosa, e in relazione a questo muoversi verso dinamiche proprie della raccolta fondi, i volontari continuano a presentare l'attività come un servizio assistenziale per non scontentare le aspettative dell'opinione pubblica. D'altra parte poi gli stessi volontari mettono in evidenza l'argomentazione della raccolta fondi quando entrano in contrasto con gli utenti che non vogliono lasciare l'offerta: queste dinamiche dimostrano come questo tipo di centri vivano in una costante confusione identitaria che si traduce in criticità operative. La richiesta dell'offerta spesso coincide con

---

<sup>61</sup> Di fatto in questo tipo di centri non c'è un' enfasi sullo scopo della raccolta fondi: la comunicazione sul fine delle offerte raccolte appare scarsa (spesso solo riferimenti poco dettagliati rispetto al fatto che i fondi servono per i costi di gestione o per i poveri della parrocchia o altro progetto sociale descritto in maniera non dettagliata).

<sup>62</sup> Anche qui si evidenzia come fasi di raccolta e distribuzione si influenzino a vicenda: se si compiono raccolte generaliste, la cittadinanza conferirà volumi e tipologie di beni e indumenti sempre maggiori rendendo necessaria l'apertura a un pubblico più vasto al fine di riallocare i materiali raccolti. Alla crescita dei volumi e delle attività corrisponderà la perdita dell'identità di servizio assistenziale: il centro tenderà a moltiplicare le aperture settimanali orientandosi verso un pubblico anch'esso generalista (varie fasce di reddito). La ricerca sul campo ha evidenziato come centri che si presentano come servizi assistenziali svolgano di fatto una contemporanea attività di raccolta fondi (per fini sociali ma anche per coprire i crescenti costi di gestione che aumentano con il crescere delle attività). Si può pertanto accennare una schematizzazione del rapporto tra modalità di raccolta e di distribuzione: 1) Raccolte generaliste=>pubblico generalista=>finalità raccolta fondi; 2) Raccolte mirate sul bisogno=> distribuzione gratuita per soggetti con bisogno verificato=> finalità aiuto diretto.

l'azzeramento di qualsiasi controllo sul bisogno allontanandosi di fatto dalla logica del servizio assistenziale ed avvicinandosi a quello dell'iniziativa di raccolta fondi.

Si tornerà più avanti sul tema specifico della raccolta fondi e delle attività commerciali in ambito non profit analizzando la normativa di riferimento. Per ora il dato che si intende evidenziare è che servizi assistenziali che introducono la regola dell'offerta con fini di evitare gli abusi, in realtà spesso finiscono per mutare la loro attività verso la raccolta fondi in una forma ibrida che genera ulteriori criticità. Non chiarendo la propria identità (spesso non avendo i centri e i volontari un'idea univoca e chiara rispetto alla stessa) si creano conflitti tra l'identità dichiarata (centro assistenziale volto all'aiuto diretto) e le effettive attività svolte (raccolta fondi). Ad esempio l'utente entra nel centro aspettandosi vestiario gratuito e si oppone alla regola dell'offerta. Anche nella definizione dell'offerta da lasciare si creano conflitti tra i principi sottostanti la finalità di aiuto diretto e quelli della raccolta fondi: da un lato (se lo scopo prevalente è l'aiuto diretto) l'offerta si dovrebbe calcolare in relazione al bisogno/ reddito dell'utente, pagare in relazione alle capacità di acquisto, ma tale modalità appare complessa da attuare; se lo scopo prevalente invece è la raccolta fondi si dovrebbe puntare a massimizzare l'offerta richiesta in modo da raccogliere maggior denaro possibile per un dato fine sociale (es. costruzione di una scuola in Africa).

Facendo riferimento alle categorie di finalità sociali del riuso introdotte nel paragrafo 2 si crea cioè una commistione conflittuale tra la finalità di aiuto diretto e quella di raccolta fondi per progetti sociali (non definendo la propria identità in maniera chiara alcuni centri finiscono per condurre in maniera inefficace entrambe le finalità).

Il valore educativo della misura non passa all'utenza e nemmeno quello della raccolta fondi: le dinamiche che si creano sono di negoziazione tra volontari e utenti rispetto all'offerta da lasciare e rispetto all'identità stessa del servizio. Gli utenti trattano il centro rispetto alla sua identità dichiarata di servizio assistenziale e quindi tendenzialmente non vogliono lasciare l'offerta (che di fatto perde la sua natura liberale essendo richiesta come regola): criticano quindi la misura come illegittima e fanno riferimento alle loro supposte condizioni di bisogno/ reddito, spesso strumentalmente, per cercare di forzare la regola; i volontari, che sono abituati ai costanti abusi del servizio da parte di "finti bisognosi", tendono a guardare con diffidenza le richieste di non pagare

l'offerta da parte degli utenti: si generano così lunghe negoziazioni che possono arrivare anche a manifestazioni aggressive e scontri.

Come osservato in precedenza, in relazione ai centri privi di meccanismi di verifica, si creano dinamiche di abuso/ diffidenza che rendono impossibile la lettura dell'effettivo bisogno: l'introduzione dell'offerta più che limitare gli abusi comporta un ulteriore elemento di contrattazione tra utenti e volontari. Appare quindi come misura ambigua che porta una commistione conflittuale tra la finalità di aiuto diretto e la finalità di raccolta fondi (le due risultano perseguibili congiuntamente solo in un contesto con regole e procedure chiare, rigide e ben comunicate) e che contribuisce al generale contesto di scarsa chiarezza relativo al settore degli indumenti usati.

### **3.4. Spunti per organizzare i servizi di distribuzione indumenti agli indigenti in maniera più efficace rispetto alle dinamiche del settore.**

Come evidenziato all'inizio del paragrafo 3.3 le criticità analizzate non si presentano fortunatamente in tutti centri di distribuzione indumenti ma sono tendenze emerse con una certa frequenza durante la ricerca sul campo. Le problematiche sono state approfondite e l'esposizione delle stesse serve come monito per le Diocesi che intendano compiere opere di riorganizzazione rispetto ai servizi di distribuzione indumenti nei propri territori: una sorta di vademecum rispetto alle criticità osservabili nel settore e dinamiche da evitare.

Nel complesso di servizi disorganizzati poi si possono riscontrare anche dinamiche positive: seppur nella frequente tendenza di dinamiche abusive i centri forniscono aiuto di varia natura per alcuni utenti (in taluni casi il bisogno di indumenti è reale o i centri sopperiscono al bisogno di socialità e contatto umano per soggetti deboli o emarginati nella società); è importante poi l'impegno profuso dai volontari e il fatto che i centri diventino spesso crocevia di culture ed estrazioni sociali differenti rappresentando così luoghi di incontro (a volte anche nello scontro) preziosi.

Detto questo, dall'analisi delle criticità e di casi virtuosi, che pure sono stati osservati durante la ricerca sul campo, è possibile trarre una serie di spunti per organizzare servizi di distribuzione gratuita di indumenti maggiormente efficaci. Le indicazioni che si porteranno sono ovviamente da declinare ed adattare in relazione alle specificità dei

territori, dell'utenza target e delle risorse disponibili da parte del soggetto che le andrà a mettere in atto.

In generale l'idea è che, volendo intervenire sul bisogno di indumenti, tutta l'attività dovrà essere incentrata intorno a questo concetto e alla sua lettura: dalla raccolta, all'individuazione dell'utenza target, alla lettura/ verifica del bisogno dell'utente, fino alle modalità di intervento.

In primis appare quindi evidente l'esigenza di definire i concetti chiave come il tipo di bisogno da soddisfare, l'utenza target dell'intervento, le procedure di lettura del bisogno, le modalità d'intervento e di accesso al servizio.

Rispetto alla lettura del bisogno si ripropongono i criteri esposti nel precedente paragrafo: l'intervento gratuito dovrebbe essere riservato ad un'utenza che mostra una combinazione di bisogno specifico di indumenti e condizioni di reddito che ne rendono difficile l'approvvigionamento; per decidere se predisporre un intervento assistenziale gratuito rispetto ad un utente dunque appare giusto chiedersi 1) se l'utente che fa richiesta ha effettivo bisogno di ciò che richiede e 2) se l'approvvigionamento gratuito tramite il centro di distribuzione è l'unica possibilità in relazione alle sue condizioni di reddito.

Ogni singolo utente che richiede indumenti gratuiti dovrebbe quindi passare per un colloquio in cui si identificano le condizioni soggettive di bisogno (quali, quanti capi) e di reddito (tramite documentazione come ad esempio l'ISEE - Indicatore della Situazione Economica Equivalente).

È importante che il luogo dell'ascolto sia distinto dal luogo dove sono esposti gli indumenti altrimenti si è riscontrata l'attitudine degli utenti ad orientare i bisogni dichiarati in relazione a ciò che maggiormente attira l'attenzione (es. beni di pregio, indumenti di marca etc.) non focalizzandosi sulla definizione dei propri bisogni essenziali reali.

Una volta individuati i bisogni puntuali l'utente dovrà essere rifornito in ragione degli stessi. L'intervento va calibrato quindi sul bisogno e limitato: un utente non potrà fare più di tot accessi al servizio e comunque potrà richiedere quantità prestabilite per ogni tipologia di capi.

In questo senso è opportuno dotarsi di meccanismi (software) di schedatura e monitoraggio di quanto ritirato da ogni utente verificando che le richieste siano

ragionevoli; sempre in relazione a questo sarà utile stilare una stima di “bisogno essenziale standard di vestiario” per stagione e tipologia di utente.

Questi principi e procedure servono per evitare abusi da parte di “finti bisognosi” e a non disperdere energie e risorse che possono essere allocate verso bisogni effettivi. Inoltre sono utili nell’ottica di responsabilizzazione ed educazione dell’utente: gli interventi gratuiti vanno intesi come misure straordinarie e associati a misure assistenziali che puntino all’autonomia dell’utente e alla fuoriuscita dalla condizione di bisogno/dipendenza.

I concetti sopra esposti sono poi da declinare e adattare sui vari territori ma è utile promuovere un certo livello di standardizzazione e coordinamento. L’autonomia dei centri, per andare incontro a specifiche esigenze dei territori, va cioè sempre inquadrata in dei principi guida. Una standardizzazione delle procedure può aiutare a diffondere sul territorio nazionale una nuova idea dei servizi di distribuzione vestiario: è importante lavorare per cambiare concezioni errate dei servizi che agiscono come freno per il miglioramento degli stessi e il fatto che nuove modalità standardizzate si diffondano a livello nazionale può aiutare in quest’opera di rieducazione collettiva rispetto al settore.

Introducendo procedure di monitoraggio dei bisogni sarà così possibile organizzare raccolte mirate sui bisogni evitando la creazione di ingenti surplus e le dinamiche negative correlate (sprechi, accumuli, contrasti con ditte di raccolta, mancanza di trasparenza nella gestione, abbassamento della soglia di accesso ai servizi, diminuzione dei meccanismi di verifica e relativi abusi dell’utenza come utilizzo usa & getta e rivendita del materiale etc.).

Nel lungo periodo il monitoraggio porterà a stime sempre più puntuali sui bisogni in un dato territorio in modo da poter informare ed educare i donatori ad adeguare i conferimenti rispetto alle necessità specifiche comunicate dai centri di raccolta e distribuzione. Tale opera di rieducazione può comunque partire anche prima di disporre di stime puntuali e dettagliate; già raccogliendo sul campo l’esperienza di un centro e incrociando l’esperienza empirica tra vari centri si possono tracciare stime sui bisogni effettivi in un dato territorio e di conseguenza guidare già la rieducazione dei donatori: di fatto una prima indicazione, che porterebbe a una scrematura efficace del materiale conferito, sarebbe richiedere la donazione solo di materiale nuovo o in ottime condizioni

evitando il conferimento di frazioni di qualità inadeguata, inutili e che appesantiscono il lavoro dei centri.

Rispetto al coordinamento, l'indicazione è di evitare la presenza di più centri di distribuzione gratuita di indumenti in uno stesso territorio (magari con modalità differenti creando ulteriore confusione nel settore): a livello territoriale potrebbe essere sufficiente un unico centro per comune o un centro ogni tot abitanti nei comuni più grandi.

Gran parte dei principi e procedure sopra esposte si sono progressivamente affermati e sono per lo più assodati in ambito Caritas per quanto riguarda l'aiuto alimentare, mentre, come detto in precedenza, l'aiuto in ambito di vestiario è rimasto ancorato a concezioni e modalità obsolete e gestito in autonomia da gruppi di volontari anziani prevalentemente in ambito parrocchiale.

Altre indicazioni generali sul tema della distribuzione gratuita di indumenti emerse dalla ricerca sul campo riguardano la definizione di alcune categorie classiche di intervento come: i senza fissa dimora, l'aiuto a determinate realtà assistenziali (case famiglia, centri di accoglienza per richiedenti asilo o per categorie di soggetti con varie forme di disagio o bisogno etc.), soggetti o famiglie a basso reddito, casi di emergenza nazionale o internazionale, aiuto ai paesi in via di sviluppo e l'aiuto tramite vestiario inteso come atto di vicinanza che a volte può esulare il mero bisogno materiale<sup>63</sup>.

In relazione a queste categorie quella in cui il bisogno appare più netto (e spesso anche più urgente) è la categoria dei senza tetto; in corrispondenza di un'ingente popolazione di senza tetto, e in relazione alle strutture di assistenza rivolte a questa categoria<sup>64</sup>, il bisogno di indumenti è spesso significativo e piuttosto definito: servono cioè ad esempio determinate tipologie di indumenti, coperte e sacchi a pelo per le stagioni fredde e biancheria intima nuova. In caso di presenza di senza tetto appare maggiormente evidente la necessità di un servizio di distribuzione gratuita: si tratta di norma di persone con redditi molto bassi o nulli, in condizioni di grave necessità che possono coincidere

---

<sup>63</sup> Si è evidenziato nella ricerca sul campo come i centri possano diventare anche punto di socializzazione per soggetti emarginati o che sentono un bisogno di vicinanza umana più che dell'indumento in sé. Questo tipo di persone non va accomunata con la categoria dei "finti bisognosi" (che abusano del servizio) prima evidenziata. Il bisogno di vicinanza umana non viene considerato un abuso del servizio ma va considerata la possibilità di creare strumenti di intervento maggiormente mirati su questo bisogno.

<sup>64</sup> Può essere opportuno legare il servizio di distribuzione di vestiario per questa categoria di utenti ad altri servizi assistenziali ad essi rivolti come rifugi, dormitori, mense, docce etc.: in questo modo si possono collegare i servizi, l'utente può trovarli in un uno stesso luogo e l'ente può organizzare la raccolta e la distribuzione specializzandosi sulle specificità dell'utenza target.

con altre problematiche (isolamento, dipendenze, malessere psico-fisico di varia natura); i senza fissa dimora denotano quindi scarse possibilità di approvvigionarsi di indumenti in maniera alternativa ai centri di distribuzione gratuita e spesso sono persone per cui il percorso di fuoriuscita dalla condizione di bisogno appare particolarmente complesso.

Il caso di soggetti o famiglie a basso reddito rappresenta quella porzione di utenza potenziale in cui è più importante un'accurata lettura dei bisogni per l'individuazione puntuale degli stessi evitando gli abusi e puntando a instradare i soggetti verso l'autonomia.

Le raccolte legate ad emergenze (locali o internazionali) e all'aiuto nei paesi in via di sviluppo presentano problematiche simili tra loro e simili alle criticità osservate rispetto a raccolte generaliste e poco mirate sui bisogni: in molti casi cioè le raccolte sono fatte senza una stima puntuale dei bisogni del contesto di destinazione. Si riporta come esempio il caso pratico delle raccolte di indumenti fatte in occasione del terremoto nelle Marche nel 2016 (il caso è emerso più volte nelle esperienze raccolte dai centri durante la ricerca sul campo): in quell'occasione da tutta Italia arrivarono enormi volumi e varietà di indumenti che non corrispondevano ai bisogni della popolazione locale (quantità troppo elevate e tipologie non adatte). I centri Caritas rimasero strapieni per mesi con materiale sprecato o regalato a imprese commerciali: l'intento di aiutare i terremotati (con raccolte che non partivano da un'analisi del target dell'aiuto) si è trasformato in lucro per le imprese commerciali di raccolta.

Ritornano quindi le considerazioni rispetto alla specificità del bisogno degli indumenti che va calibrato dettagliatamente tenendo in conto le esigenze del destinatario (incluse ad esempio le tipologie e le taglie). Simili considerazioni vanno fatte per l'aiuto verso i paesi in via di sviluppo: come accennato in precedenza, è inconcepibile un intervento generalizzato con enormi volumi rivolti a vaste popolazioni: l'intervento assistenziale funziona se mirato sui bisogni specifici e quindi è più efficiente su piccola scala mentre per la riallocazione degli enormi volumi dismessi su larga scala è più efficiente e indispensabile (a causa delle risorse necessarie) l'intervento del mercato. Gli interventi assistenziali con indumenti verso paesi in via di sviluppo sono eventualmente attuabili attraverso organizzazioni non profit ponte che agiscono su specifici progetti (es. orfanotrofio in Kenya): il materiale quindi deve essere anche qui mirato, in termini di quantità e tipologie, sulle specifiche necessità del destinatario. Un altro principio da

considerare quando si ragiona su un aiuto a distanza è l'effettiva convenienza logistica: ad esempio nel caso marchigiano perché spedire indumenti dal Piemonte se già gli indumenti necessari erano reperibili sul contesto locale? Guardando all'esempio dell'orfanotrofio in Kenya, è effettivamente utile mandare indumenti dall'Italia? Non si potrebbe trovare un donatore più vicino? O non si potrebbero risparmiare i soldi della spedizione e magari inviare il denaro all'orfanotrofio? I responsabili della struttura in loco potrebbero leggere in maniera più fedele i bisogni dei loro utenti e utilizzare i fondi per intercettarli al meglio, eventualmente comprando vestiario sul posto, ottenendo così anche effetti positivi sull'economia locale. Tale ragionamento appare generalizzabile: data la specificità e limitatezza del bisogno di indumenti in molti casi l'aiuto in denaro, da trasformare in progetti ad hoc, calibrati sui bisogni dell'utente target, appare molto più efficiente ed efficace<sup>65</sup>. Non a caso quindi molte ONP hanno cominciato ad utilizzare gli indumenti come strumento per la raccolta fondi, essendo il denaro un mezzo molto più malleabile da trasformare in interventi mirati e quindi di maggior impatto.

---

<sup>65</sup> Come accennato in precedenza c'è anche una questione etica: nel settore (nelle aspettative dell'opinione pubblica) è presente la tendenza per cui ci si aspetta che lo scarto della popolazione ricca possa essere automaticamente utile alla popolazione povera. Gran parte dei conferimenti parte infatti dall'esigenza di disfarsi di qualcosa in esubero, qualcosa di non più utile per il soggetto che intende distaccarsene. A questa accezione può associarsi una dimensione di dono ma spesso tale elemento è una mera proiezione di chi conferisce e non corrisponde a un'utilità effettiva dei beni/ indumenti per la popolazione indigente: l'idea del dono al povero viene spesso auto-creata da chi conferisce (in un contesto di generale disinformazione rispetto al settore dove permangono retaggi culturali legati al passato) anche in relazione ad un senso di autogratificazione che questa comporta; l'elemento donativo non appare comunque di norma prevalente osservando le dinamiche con cui avvengono i conferimenti: enormi flussi di tutte le tipologie e condizioni conferiti presso cassonetti o locali parrocchiali in assenza di informazioni e senza una sostanziale attenzione ai bisogni della fascia di popolazione che si intenderebbe in teoria aiutare. In questo contesto non è affatto automatico che il bene risulti utile per una persona indigente ed appare in parte moralmente sbagliato (o quantomeno superficiale) dare per scontato che questo accada: l'idea del dono si crea in assenza di informazione ed in relazione ad un retaggio culturale passato e viene alimentata dalla ricerca di un'autogratificazione personale mentre di fatto si sta (seppur inconsapevolmente) "forzando" il povero ad accettare (accontentarsi), come aiuto, di un proprio scarto e non di ciò di cui egli ha manifestato precedentemente un bisogno.

In termini "macro" e su larga scala, si assiste di fatto a un trasferimento di materiale di bassa qualità dal nord al sud del mondo (con le questioni etiche e ambientali analizzate in precedenza, scaricando i costi ambientali del consumismo dei paesi ricchi su quelli più poveri).

In questo contesto, oltre che più efficiente ed efficace, appare moralmente più appropriato affidare la gestione degli indumenti di seconda mano a logiche di mercato: da un lato la gestione dei flussi necessita risorse economiche, inoltre gli indumenti gestiti dalle ONP generano fondi per progetti sociali comparativamente più efficaci (mirati sui bisogni) rispetto all'aiuto diretto tramite vestiario; in aggiunta a ciò, dal punto di vista etico, appare più giusto che gli indumenti vengano riallocati tramite la vendita laddove il cliente **sceglie** di comprare l'indumento, mentre l'utente povero appare trattato come soggetto passivo: gli viene offerto come aiuto lo scarto di uno sconosciuto senza che sia stato a monte analizzato il suo bisogno.

Rispetto alla criticità della commistione tra aiuto diretto e la finalità di raccolta fondi, emersa nei centri che hanno introdotto la misura dell'offerta in denaro, e vista nel paragrafo precedente si evidenzia come i due campi (aiuto diretto e raccolta fondi) appaiono ambiti differenti sia dal punto di vista operativo che normativo. L'indicazione generale è quindi di tenere i due campi ben distinti per evitare confusioni e commistioni conflittuali. Nel caso in cui cioè un'ONP decidesse di svolgere il riuso di indumenti per entrambe le finalità, dovrebbe adoperarsi per rendere chiara la distinzione tra le due attività. Raccolta fondi e aiuto diretto andrebbero svolte cioè in due luoghi distinti o quantomeno (nel caso in cui vengano svolte nello stesso luogo) si dovrebbero creare procedure e regole rigide e ben comunicate affinché sia chiara la distinzione tra i due canali.

Dato che l'ambito della strutturazione di attività di fundraising ha la sua specificità, l'approfondimento sul tema verrà svolto in seguito anche in relazione all'analisi della cornice normativa riguardante la raccolta fondi e le attività commerciali nel settore non profit.

#### **4. Dimensione sociale, aspettative del donatore e trasparenza nel settore degli indumenti usati.**

Nei precedenti paragrafi si sono analizzate le dinamiche reali del settore degli indumenti usati. Si è visto come gran parte dei volumi di indumenti usati sono gestiti seguendo logiche ambientali (gestione rifiuti) ed economiche (mercato dell'usato). La dimensione sociale riguarda marginali volumi rivolti all'aiuto diretto<sup>66</sup> e la presenza di operatori non profit sul mercato dell'usato che trasformano i propri profitti in progetti sociali (raccolta fondi).

Riprendendo la figura 2 del paragrafo 2 si possono evidenziare (in figura 8 cerchiati in rosso) i tre ambiti dove si sviluppa la dimensione sociale nel settore degli indumenti usati: 1) l'aiuto diretto agli indigenti, 2a) la raccolta fondi tramite indumenti raccolti presso le sedi delle ONP, 2b) la raccolta fondi tramite indumenti conferiti presso contenitori stradali. Sviluppare la dimensione sociale del settore significa quindi

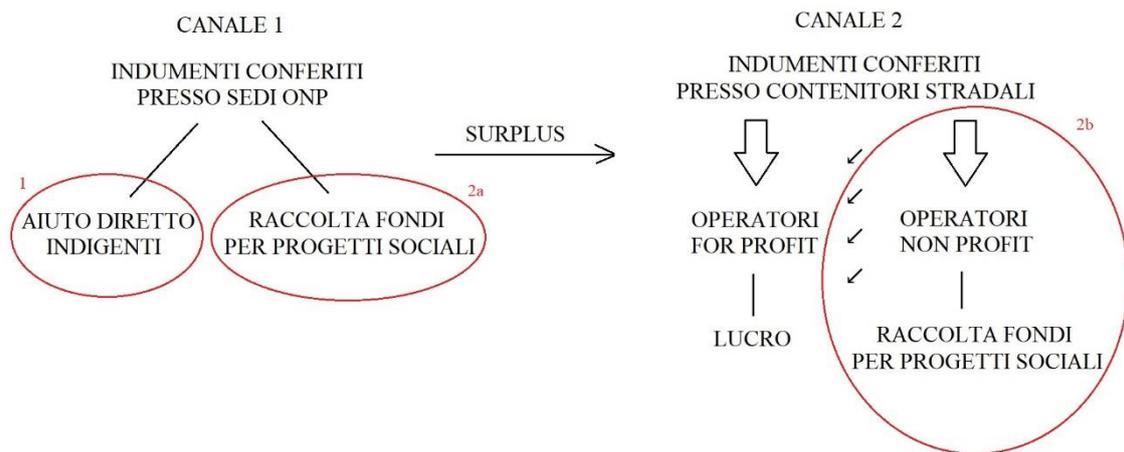
---

<sup>66</sup> Dei marginali volumi rivolti all'aiuto diretto solo una parte poi va effettivamente ad indigenti: la sovrastima del bisogno comporta sprechi di materiale e una dispersione di volumi verso soggetti "finti bisognosi" e imprese commerciali che assorbono i surplus.

potenziare questi tre ambiti. In un contesto di marginalità del bisogno da parte degli indigenti il lavoro da compiere per le ONP sarà verosimilmente di ridimensionare quest'ambito (con un approccio mirato di raccolta e distribuzione visto nel paragrafo 3.4) e di espandere gli ambiti 2a e 2b in relazione alla raccolta fondi (in alcuni casi quindi riconvertendo parte delle attività dall'aiuto diretto alla raccolta fondi).

In questo paragrafo si esplorano i presupposti che giustificano l'idea di una dimensione sociale nel settore e si osserverà come lo sviluppo di tale dimensione, andando incontro alle aspettative della cittadinanza, comporti un aumento di trasparenza e un miglioramento generale del settore.

**Figura 8:** La dimensione sociale nel settore degli indumenti usati.



Come si evidenzia in figura 8 l'attività di raccolta fondi viene svolta sia da ONP che raccolgono gli indumenti presso le proprie sedi (incluse forme ibride tra aiuto diretto e raccolta fondi "a offerta" come quelle viste nel paragrafo 3.3.1.), sia da ONP che operano nella gestione rifiuti (prevalentemente come raccoglitori, mantenendo quindi spesso una presenza di facciata che permette di ricavare solo una parte minoritaria del valore economico racchiuso negli indumenti).

Si denota così una discrepanza tra le aspettative di chi conferisce gli indumenti (e in generale dell'opinione pubblica) e le reali dinamiche del settore. Se da un lato l'opinione pubblica si aspetta che gran parte degli indumenti usati vadano ai poveri, dall'altro le dinamiche reali del settore mostrano che non è così (principalmente per

un'incapacità strutturale del settore di funzionare secondo tali logiche, con volumi e varietà enormi e bisogni da parte degli indigenti marginali, incapaci di assorbire i flussi).

La discrepanza tra aspettative dell'opinione e le dinamiche reali comporta una serie di criticità e problematiche nel settore:

- innanzitutto si denota una mancanza di trasparenza nel settore; c'è cioè una zona d'ombra, una generale disinformazione rispetto a ciò che avviene realmente dopo la raccolta. La narrativa dei “vestiti ai poveri” copre un intero settore economico che in realtà funziona seguendo altre logiche. In questa zona d'ombra<sup>67</sup> hanno trovato terreno fertile fenomeni di irregolarità ed illegalità. Prendendo spunto da report sul settore, articoli di cronaca e dalla “Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati”<sup>68</sup> alcuni esempi di illeciti frequentemente riscontrati a livello nazionale nel campo degli indumenti usati sono: furti dai cassonetti, raccolte abusive (incluse raccolte svolte da finte ONP e uso di loghi di ONP senza consenso o in maniera impropria nella raccolta stradale e porta a porta), volumi non contabilizzati e venduti in nero, contrabbando, falsificazione delle procedure di igienizzazione, smaltimento illecito degli scarti, intimidazioni per l'accaparramento di zone per la raccolta e infiltrazioni della criminalità organizzata.

- Si crea così un circolo vizioso tra mancanza di trasparenza nel settore, tradimento delle aspettative del donatore, sviluppo disarmonico delle prassi operative e della cornice normativa nel settore (che verrà approfondita nei capitoli 4, 5 e 6), perdita di valore sociale, ambientale ed economico potenzialmente ottenibile.

Per superare tali problematiche si deve quindi puntare ad allineare dimensione sociale ed aspettative dell'opinione pubblica. Per fare ciò, com'è stato più volte evidenziato nel corso della tesi, c'è bisogno di un'importante opera di informazione e

---

<sup>67</sup> Nei paragrafi precedenti si è osservato come il settore sia estremamente ramificato, complesso, poco visibile e poco conosciuto.

<sup>68</sup> Il tema degli illeciti nel settore viene trattato nelle audizioni della “Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati” rivolte all' della raccolta indumenti. Di seguito il link all'audizione con vari stakeholder del settore come CONAU (Consorzio Nazionale Abiti e Accessori Usati) e Rete ONU (Operatori Nazionali dell'Usato) <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/39/audiz2/audizione/2019/04/03/leg.18.stencomm.data20190403.U1.com39.audiz2.audizione.0020.pdf>  
Qui l'audizione con rappresentanti di Caritas Italiana: <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/39/audiz2/audizione/2019/04/02/leg.18.stencomm.data20190402.U1.com39.audiz2.audizione.0019.pdf>

rieducazione dell'opinione pubblica e degli altri stakeholder che porti a modificare le prassi negative e a massimizzare le performance sociali, ambientali ed economiche.

Potenzialmente tale allineamento tra dimensione sociale e aspettative potrebbe avvenire in senso negativo: si potrebbe cioè portare l'opinione pubblica ad abbassare le proprie aspettative rispetto al valore sociale nel settore; compiere quindi una campagna d'informazione che punti semplicemente ad informare l'opinione pubblica sullo status quo del settore: gli indumenti effettivamente necessari per gli indigenti sono quantità marginali e gran parte dei volumi è gestito secondo logiche commerciali con la maggior parte dei profitti che vanno a imprese for profit e una parte minoritaria dei ricavi rivolta a ONP e progetti sociali.

La tesi del presente lavoro è un'altra e cioè che esiste una propensione nella società a ricercare la creazione di valore sociale in relazione agli indumenti usati e che quindi, per andare incontro a tale istanza della società, si dovrebbe puntare ad un allineamento "positivo" tra dimensione sociale e aspettative dell'opinione pubblica innalzando il valore sociale nel settore.

La prospettiva portata avanti dalla tesi è che seguendo questa propensione della società non solo si allineerebbero aspettative e valore sociale, rendendo più chiara e lineare l'accezione di "donazione" del conferimento, ma si frenerebbe il circolo vizioso prima evidenziato (con scarsi livelli di trasparenza e performance) e si instaurerebbe un circolo virtuoso tra maggiore trasparenza e migliori performance sociali, ambientali ed economiche sviluppate dal settore.

La propensione a ricercare la creazione di valore sociale in relazione agli indumenti usati viene dal retaggio culturale della distribuzione di vestiario agli indigenti. Una volta compreso che tale destinazione non è realistica (se non in misura marginale), e che in realtà gli indumenti rappresentano un valore economico, è verosimile che, chi conferisce con l'idea di donare indumenti ai poveri, voglia indirizzare tale valore economico ad un canale il più vicino possibile alla sua motivazione originaria e quindi allo sviluppo di progetti sociali.

In altri termini, partendo dall'idea di donare gli indumenti ai poveri, una volta capito che quello che si sta donando è valore economico<sup>69</sup> il cittadino sarà verosimilmente

---

<sup>69</sup> Non a caso una delle realtà non profit più grandi nel settore della raccolta indumenti (con circa 2000 cassonetti) ha intitolato la propria attività "Dona valore"; dal sito <https://www.donavalore.it/>: "Dona

più propenso a donare tale valore a un'organizzazione non profit piuttosto che ad un'impresa commerciale.

Considerare sia gli indumenti conferiti presso le sedi delle ONP che il rifiuto tessile conferito presso i cassonetti come valore economico che si sta donando porterebbe a una comprensione maggiore del settore: in quest'ottica si assottiglia la distanza tra i concetti di disfarsi (azione legata all'idea di rifiuto), conferire (verbo "neutro" rispetto al passaggio di un bene tra soggetti diversi) e donare (verbo che in senso generale presuppone il passaggio di un valore che va ad arricchire chi lo riceve).

Tale considerazione potrebbe potenzialmente essere fatta per altre frazioni di beni e rifiuti e comportare quindi un legame generale tra riuso/ riciclaggio, donazione di valore e dimensione sociale: se ogni conferimento di beni o rifiuti può essere visto come una donazione di valore allora si potrebbe ipotizzare la richiesta di creazione di valore sociale in relazione alla raccolta di vari tipi di materiali. In effetti esistono casi di ONP coinvolte nella gestione (raccolta, riuso, riciclaggio) di varie tipologie di beni e rifiuti che vengono così trasformati in valore sociale.

Nel caso degli indumenti usati comunque il legame con la dimensione sociale appare più forte. Questo per le ragioni culturali viste in precedenza che hanno portato alla presenza storica delle ONP nel settore (i soggetti non profit sono quelli storicamente più visibili anche se spesso agiscono con attività poco organizzate o ricoprendo solo la fase di raccolta). La richiesta di valore sociale appare maggiormente associabile alla filiera tessile anche per caratteristiche tecniche e di valore del materiale raccolto. Sia che lo si concepisca come utile all'aiuto diretto o meno, all'indumento è associabile un valore maggiore<sup>70</sup> e una riutilizzabilità più immediata rispetto ad esempio ad una bottiglia di plastica (che vale meno e necessita di processi industriali per il riciclaggio<sup>71</sup>). In questo senso in maniera più o meno conscia il cittadino ha una maggiore percezione del valore dell'indumento e di conseguenza sarà più interessato all'indirizzo che questo valore

---

valore è la rete di cassonetti della Caritas ambrosiana per la raccolta di indumenti usati nelle province di Milano, Monza-Brianza, Varese, Lecco, Como".

<sup>70</sup> Si è visto come di fatto sia un rifiuto particolare sotto questo aspetto: la raccolta non è un costo per la cittadinanza e le imprese del settore pagano per raccogliere questo rifiuto (c'è una competizione con aste per vincere gli appalti di gestione).

<sup>71</sup> Per gli indumenti il riciclaggio è una destinazione minoritaria. Si è visto nel paragrafo 2 che rispetto ai volumi raccolti il 60% è riutilizzabile, il 30% è riciclabile, il 10% da smaltire (con percentuali variabili a seconda della zona di raccolta).

prenderà (ovvero c'è una propensione a voler indirizzare l'indumento, o il suo valore, verso fini sociali).

La propensione alla richiesta di valore sociale in relazione al riuso degli indumenti è confermata da una ricerca empirica del 2016 compiuta sulle motivazioni del conferimento di indumenti e riportata nel “Rapporto nazionale sul riutilizzo 2018”<sup>72</sup>. I risultati dello studio evidenziano come sia importante per i cittadini la trasparenza del settore e come le motivazioni principali che portano i cittadini a conferire indumenti siano il raggiungimento di un valore sociale e il relativo senso di autogrificazione. I fattori “trasparenza” e “valore sociale” appaiono tra loro correlati: se l'operatore non profit che fa la raccolta è lo stesso che gestirà poi l'indumento nei passaggi successivi si avrà al contempo un effetto di maggiore tracciabilità e maggiori fondi rivolti a progetti sociali.

L'indagine rivela inoltre che mantenere alti livelli di trasparenza e associare la raccolta di indumenti a un valore sociale comporta anche un impatto ambientale positivo nel senso che spinge il cittadino a collaborare alla raccolta differenziata: la ricerca mostra che se il cittadino sa che dietro la raccolta c'è il lucro di un imprenditore commerciale sarà meno propenso a conferire gli indumenti, mentre sarà più motivato e collaborativo (e si raccoglieranno maggiori volumi da avviare al riuso e al riciclo) se alla raccolta sono associati trasparenza e valore sociale.

Lo studio non specifica se il valore sociale ricercato dal cittadino sia quello relativo all'aiuto diretto o i progetti sociali ottenibili in relazione alla raccolta fondi: è verosimile che, allo stato di disinformazione attuale rispetto al settore, il valore sociale maggiormente richiesto possa essere l'aiuto diretto (“dare i vestiti ai poveri” è il paradigma osservato sul campo rispetto alle aspettative, irrealistiche, dell'opinione pubblica); è altrettanto verosimile però che, se debitamente informato sulle dinamiche del settore e sulla finalità della commercializzazione, il cittadino, tra operatore for profit e operatore non profit, scelga di indirizzare l'indumento (e il valore ad esso associato) verso quest'ultimo adeguando la sua richiesta di valore sociale alla modalità realisticamente attuabile nell'ambito delle dinamiche reali del settore.

Per andare incontro a tale propensione quindi le ONP dovrebbero attrezzarsi per gestire in autonomia percentuali crescenti dei flussi. Anche se, come visto in precedenza,

---

<sup>72</sup> “Rapporto nazionale sul riutilizzo 2018”, **Occhio del riciclone** p.84: il documento riporta i risultati di una ricerca compiuta nel 2016 da Target consulting ([www.targetconsulting.eu](http://www.targetconsulting.eu)) su un campione di 1000 cittadini.

l'indumento è più facilmente riutilizzabile rispetto ad altri beni o rifiuti c'è comunque bisogno di una serie di passaggi affinché sviluppi il suo valore e possa essere riallocato sul mercato (l'indumento è portatore di un valore economico "in potenza" che necessita di vari passaggi per essere sviluppato).

Aumentare la dimensione sociale nel settore andando incontro alla propensione della cittadinanza significa quindi far crescere la parte di valore economico sviluppato dal settore e gestito dalle ONP in favore di progetti sociali. Questo processo di potenziamento degli operatori non profit nel settore a sua volta necessita di opere di investimento e professionalizzazione all'interno degli stessi: le ONP dovrebbero cioè attrezzarsi per diventare capaci di andare incontro alle aspettative e alle richieste di creazione di valore sociale provenienti dalla società. La figura 9 sintetizza le dinamiche esposte.

**Figura 9:** Dinamiche connesse alla richiesta di valore sociale nel settore degli indumenti usati.



## **5. Lo sviluppo del ramo “commerciale con finalità sociali” come possibile scenario per il superamento delle criticità e per il miglioramento del settore.**

Nei precedenti paragrafi si è evidenziato come il potenziamento delle ONP sul mercato degli indumenti usati rappresenti la via preferenziale per aumentare trasparenza e valore sociale nel settore.

Data la necessità strutturale delle attività commerciali nel settore e la marginalità dei volumi assorbibili dagli indigenti, l'unica possibilità di espansione di valore sociale nel settore passa attraverso l'aumento del valore economico sviluppato dagli indumenti e rivolto a progetti sociali. Trovandoci in un mercato, l'unica possibilità di presenza sostanziale delle ONP nel settore passa attraverso la partecipazione a questo mercato. È controproducente quindi forzare narrative e prassi su aspettative irrealistiche come l'idea che gran parte dei volumi serva per i poveri; il pur nobile intento di vestire i poveri è irrealistico su larga scala (il bisogno degli indigenti riguarda volumi marginali rispetto a quelli raccolti) e perpetrare l'idea della distribuzione gratuita in un contesto che funziona

attraverso logiche commerciali concorre alle criticità del settore già ampiamente esaminate nei paragrafi precedenti: servizi di distribuzione gratuita inefficienti, mancanza di trasparenza, ONP deboli nel settore, basse performance.

In altri termini, data la richiesta di valore sociale che la società fa al settore degli indumenti usati, essendo questo principalmente un mercato, andare incontro a questa richiesta significa potenziare la presenza delle ONP sul mercato: in questo modo si rispetterebbero le richieste della società, si aumenterebbe la trasparenza facendo sì che il soggetto non profit che raccoglie l'indumento è lo stesso che lo gestisce e aumenterebbe il valore economico degli indumenti rivolto a progetti sociali (come visto in precedenza si avrebbe anche un impatto ambientale positivo con maggiori volumi raccolti grazie a una cittadinanza più collaborativa in relazione a maggiori trasparenza e valore sociale).

La prospettiva di un potenziamento delle ONP nel mercato degli indumenti usati richiederebbe alle ONP di strutturarsi similmente alle imprese commerciali del settore (competendo con queste) pur mantenendo le proprie finalità sociali (investendo i profitti in progetti sociali); in questo senso si introduce il concetto di sviluppo del ramo "commerciale con finalità sociali" che è composto, all'interno del settore, dall'unione dagli ambiti visti in figura 8 indicati con: "2a" raccolta fondi tramite indumenti raccolti presso le sedi delle ONP e "2b" raccolta fondi tramite indumenti conferiti presso contenitori stradali gestiti da operatori non profit.

La prospettiva di uno sviluppo del ramo "commerciale con finalità sociali" appare quindi come una tendenza positiva per il settore ma ovviamente non è detto che tutte le ONP vogliano o siano capaci di intraprendere questo percorso.

La propensione della società a richiedere valore sociale dagli indumenti donati rappresenta cioè un'opportunità di raccolta fondi per le ONP per poter sviluppare i propri progetti sociali. Un'ONP d'altro canto potrebbe preferire altri strumenti di raccolta fondi ovvero potrebbe non disporre delle risorse e degli asset necessari per compiere un'attività di raccolta fondi che presuppone la strutturazione di un ramo commerciale.

Una ONP attiva nel settore potrebbe quindi preferire dedicarsi esclusivamente all'aiuto diretto ai bisognosi: in questo caso dovrebbe quindi calibrare le proprie attività di raccolta e distribuzione su questa finalità.

Quello che appare come un obbligo, o quanto meno come una responsabilità, delle organizzazioni non profit attive nel settore è di scegliere una finalità ben definita (tra aiuto

diretto e raccolta fondi), adeguare le prassi a tale finalità (rispettando le relative norme) e dedicarsi ad informare la cittadinanza in coerenza con la stessa al fine di invertire la tendenza alla scarsa trasparenza del settore.

Molte ONP non appaiono effettivamente pronte a muoversi nel contesto “commerciale con finalità sociali”. Non tutte cioè hanno le risorse necessarie a una riconversione di questo tipo, viste anche le resistenze culturali (interne ed esterne al settore non profit) rispetto a ONP attive sul mercato (soprattutto in quello degli indumenti usati)<sup>73</sup>. Inoltre le dinamiche negative presenti nel settore e gli equilibri di mercato appaiono cristallizzati e non è facile per le ONP farsi spazio in questo contesto.

Per molti soggetti intervistati durante la ricerca sul campo esistono poi quesiti rispetto all’effettivo payoff di uno sviluppo del ramo commerciale con finalità sociali: l’investimento necessario per le ONP sarà sostenibile e potrà effettivamente produrre profitti da investire in progetti sociali? La riconversione dei servizi di aiuto diretto verso la raccolta fondi comporterà un effettivo aumento di valore sociale? Lo spostamento di fette di mercato verso gli operatori non profit comporterà una perdita di posti di lavoro (e quindi una perdita sociale ed economica) nel lato commerciale della filiera? Che tipo di payoff ci si dovrà aspettare quindi in termini di performance sociali, ambientali ed economiche sviluppate nel complesso dal settore in seguito ai potenziali nuovi equilibri tra operatori for profit e non profit derivanti dal potenziamento del ramo “commerciale con finalità sociali”?

La tesi del presente lavoro di ricerca è che il movimento del settore verso il potenziamento del ramo commerciale con finalità sociali possa effettivamente “aggiustare” le problematiche del settore migliorandone trasparenza e performance sociali, ambientali ed economiche.

L’aumento della presenza effettiva delle ONP nel settore comporterebbe non solo maggiore valore sociale legato ai progetti sociali sviluppati, ma anche filiere più

---

<sup>73</sup> Si evidenziano quindi nella società tendenze contrastanti: se da un lato la società richiede creazione di valore sociale dal settore degli indumenti usati dall’altro c’è una resistenza culturale al modo in cui tale valore sociale è ottenibile (il potenziamento delle attività commerciali con finalità sociali svolte da organizzazioni non profit); se da un lato la società vuole donare i propri indumenti alle ONP non vuole che queste si strutturino nell’unico modo che permetterebbe loro di gestire autonomamente gli ingenti volumi e di creare valore sociale dalla raccolta (la vendita per il finanziamento di progetti sociali). Di fronte a tali complesse dinamiche, le ONP interessate a sviluppare attività commerciali con gli indumenti, dovranno essere ben equipaggiate, con strutture organizzative e comunicative capaci di rieducare l’opinione pubblica rispetto al funzionamento del settore.

trasparenti e potenzialmente più efficienti economicamente e dal punto di vista ambientale (meno passaggi, maggiori volumi riutilizzati localmente), la maggiore trasparenza comporterebbe una maggiore partecipazione sociale con maggiori volumi conferiti e crescita generale del settore (maggiore impatto ambientale e maggiori performance economiche con più posti di lavoro complessivi sviluppati dal settore).

Tale prospettiva, enunciata finora solo in linea teorica, trova conferma nelle best practice rappresentate da realtà commerciali con finalità sociali osservate in Italia e a livello internazionale.

Nel prossimo capitolo si presenterà quindi il caso del Regno Unito dove il ramo commerciale con finalità sociali è molto forte nel settore del riuso degli indumenti; nel contesto anglosassone l'approccio commerciale con finalità sociali è generalizzato e supportato da opinione pubblica e cornice normativa: i benefici sociali, ambientali, economici ed in termini di trasparenza appaiono così ancora più accentuati.

Ci si chiederà poi, nei capitoli dedicati all'analisi giuridica, che ruolo può giocare la cornice normativa rispetto alla prospettiva di far crescere la presenza di attività commerciali nel non profit in generale e nel settore del riuso di donazioni materiali di beni ed indumenti. Nell'ambito dell'analisi giuridica quindi ci si chiederà se la cornice normativa italiana riconosca (e in che modo) la richiesta di valore sociale espressa dalla società in relazione al settore degli indumenti usati e soprattutto se riconosca e favorisca lo sviluppo del settore commerciale con finalità sociali (modalità prevalente attraverso cui tale richiesta di valore sociale può essere effettivamente esaudita).

## **CAPITOLO III**

### **IL RIUSO DELLE DONAZIONI MATERIALI CON FINALITÀ SOCIALI NEL REGNO UNITO: UN'ANALISI COMPARATIVA**

**SOMMARIO:** 1. Scopo della comparazione con il contesto anglosassone. - 2. Metodologia e fasi della ricerca all'estero. - 3. Il riuso delle donazioni materiali con finalità sociali nel Regno Unito e il fenomeno dei "Charity shop". - 4. Il "Charity retail": caratteristiche generali e dimensioni del settore. - 5. Cenni storici: nascita ed evoluzione del modello dei charity shop e del charity retail. - 6. Funzione sociale e funzione commerciale del charity shop. - 7. L'impatto sociale del charity retail. - 8. L'impatto ambientale del charity retail. - 8.1. L'impatto ambientale del charity retail in relazione al riuso dei beni durevoli. - 8.2. L'impatto ambientale del charity retail in relazione al riuso degli indumenti usati e il tema della trasparenza nel contesto anglosassone. - 9. L'impatto economico del charity retail. - 10. Il riuso delle donazioni materiali con finalità sociali in Italia e nel Regno Unito: riepilogo e comparazione.

#### **1. Scopo della comparazione con il contesto anglosassone.**

Nei precedenti capitoli è stato analizzato il settore del riuso delle donazioni materiali in Italia. Si è osservato in primis come questo settore si iscrive nel più ampio ambito del riuso che presenta al suo interno un mix di dimensioni, istanze e logiche di tipo sociale, ambientale ed economico.

È stato poi fatto un focus sul settore degli indumenti usati emblematico per l'intreccio di elementi sociali, ambientali ed economici e dove è maggiore il coinvolgimento delle organizzazioni non profit (con forte presenza di ONP legate alle Diocesi). Tramite il focus sul caso studio degli indumenti usati è stato possibile evidenziare una discrepanza tra concezioni dell'opinione pubblica e dinamiche reali del settore. Gran parte dell'opinione pubblica infatti pensa che le donazioni di indumenti usati servano prevalentemente come aiuto diretto agli indigenti mentre una porzione maggioritaria del settore funziona prevalentemente secondo logiche ambientali (gestione rifiuti) ed economiche (mercato dell'usato) e le quantità che servono a soddisfare il bisogno degli indigenti sono marginali. Questa discrepanza tra aspettative (legate a retaggio culturali del passato) e dinamiche reali comporta una serie di criticità nel settore: la mancanza di trasparenza (che crea terreno fertile per i frequenti fenomeni di illegalità)

e la generale perdita di performance sociali, ambientali ed economiche potenzialmente ottenibili con un modello che concili aspettative dell'opinione pubblica e dinamiche reali orientandosi verso il potenziamento del ramo "commerciale con finalità sociali" nel settore.

La discrepanza tra concezioni dell'opinione pubblica e dinamiche reali infatti crea un contesto di generale confusione nel settore che non ne permette uno sviluppo armonico (questo fattore si ripercuote anche sulla cornice normativa che, come verrà analizzato in seguito, non sembra cogliere le caratteristiche del settore e di conseguenza non appare capace instradarlo verso uno sviluppo virtuoso).

Nel contesto delle dinamiche reali, osservate tramite un'approfondita ricerca sul campo, la valenza sociale (presente nel settore e richiesta dalla società) appare maggiormente ottenibile se declinata in un'ottica di raccolta fondi per progetti sociali.

Ripensare la donazione degli indumenti, non più come un aiuto diretto ma come un mezzo per finanziare progetti sociali, appare la chiave di lettura migliore per conciliare aspettative della società e dinamiche reali, instradando il settore verso un riordino concettuale e una riorganizzazione di prassi che al momento appaiono inefficienti ed in alcuni casi negative.

Rivedere il tema del riuso in quest'ottica significa, come visto nel paragrafo precedente, potenziare quel ramo del settore che vede operatori non profit impegnati sul mercato con attività di raccolta fondi per progetti sociali: tale ramo è stato definito "commerciale con finalità sociali". La tesi del presente lavoro è che sviluppare il ramo commerciale con finalità sociali possa comportare un miglioramento generale del settore del riuso (con particolare riferimento agli indumenti); tale prospettiva è stata finora presentata da un punto di vista prevalentemente teorico. In questo capitolo viene quindi presentato il contesto anglosassone come caso studio empirico a conferma dell'ipotesi teorica argomentata nei precedenti capitoli.

Il contesto del Regno Unito infatti, studiato grazie ad un periodo di ricerca all'estero di tre mesi, presenta un ramo "commerciale con finalità sociali" forte a cui sono associate importanti performance sociali, ambientali ed economiche ed una maggiore trasparenza del settore del riuso.

Tale approccio commerciale con finalità sociali, espresso tramite il settore del “charity retail” e il fenomeno dei “charity shop”, riguarda non solo il riuso delle donazioni di indumenti usati ma anche il riuso di altre categorie di beni durevoli.

Seppur quindi, rispetto al caso italiano, il focus è stato posto sul settore delle donazioni di indumenti, il contesto inglese mostra come l’idea del riutilizzo delle donazioni materiali per la raccolta fondi possa essere applicata con risultati positivi sia per gli indumenti usati che per gli altri beni durevoli.

Il settore del charity retail nel Regno Unito verrà presentato con considerazioni e dati statistici che riguardano il riutilizzo di entrambe le macro categorie di donazioni materiali (indumenti e altri beni durevoli). I concetti generali legati alla gestione delle donazioni materiali e le performance osservati rispetto al contesto inglese possono essere quindi un’ispirazione per il contesto italiano sia in senso generale che in un’ottica specificatamente rivolta al settore degli indumenti usati.

Il tema degli indumenti usati rimane comunque centrale anche nel contesto inglese e nel charity retail: di fatto una percentuale importante delle entrate del charity retail riguarda la vendita di indumenti usati (al dettaglio e all’ingrosso) e questa è la categoria merceologica più diffusa in relazione ai charity shop.

Anche nel Regno Unito, nonostante qui si abbia un ramo commerciale con finalità sociali più forte che in Italia, il settore degli indumenti usati vede un’accesa competizione tra ONP e operatori for profit; anche in UK inoltre si riscontrano casi di mancanza di trasparenza: il fenomeno comunque è meno grave che in Italia grazie al fatto che le ONP impegnate nella raccolta gestiscono in autonomia gran parte degli step del ciclo di gestione, riducendo quindi la mancanza di trasparenza dovuta al moltiplicarsi dei soggetti non visibili della filiera (il non profit non è una mera facciata del settore ma il gestore effettivo degli indumenti che raccoglie).

Durante la trattazione generale sui charity shop e il charity retail quindi si porrà particolare attenzione sulla gestione degli indumenti usati. Verrà evidenziato come il riuso di indumenti nel contesto inglese, sviluppandosi in proporzioni importanti all’interno del charity retail (e quindi in proporzioni importanti secondo logiche commerciali con finalità sociali, con ONP forti ed autonome nel ciclo di gestione), porti performance migliori e una maggiore trasparenza del settore rispetto al contesto italiano.

Il modello di gestione delle donazioni materiali nel contesto anglosassone verrà presentato illustrando:

- la metodologia e le fasi del periodo di ricerca nel Regno Unito;
  - il rapporto tra le finalità di aiuto diretto e raccolta fondi nel Regno Unito: si vedrà la prevalenza dell'approccio orientato alla raccolta fondi tramite il fenomeno dei "charity shop";
  - le principali caratteristiche del settore del charity retail;
  - alcuni cenni storici rispetto all'evoluzione del settore;
  - la concomitanza di funzioni sociali e commerciali nei charity shop;
  - i benefici sociali, ambientali ed economici apportati dal charity retail (in ragione dei quali il settore gode di supporto da parte dell'opinione pubblica ed in termini di policy), si farà quindi un focus sul settore degli indumenti usati mostrando le performance sociali, ambientali, economiche e di trasparenza del contesto inglese (comparativamente migliori rispetto all'Italia);
- infine si analizzerà, in un'ottica comparativa, come il contesto del Regno Unito, producendo performance migliori di quello italiano, rappresenti un possibile modello a cui ispirarsi per lo sviluppo del settore del riuso delle donazioni materiali in Italia.

## **2. Metodologia e fasi della ricerca all'estero.**

L'approfondimento rispetto al tema del riuso delle donazioni materiali da parte delle organizzazioni non profit in Regno Unito è stato compiuto grazie a un periodo di ricerca all'estero di tre mesi: il periodo di ricerca è stato compiuto tra luglio e ottobre 2019 con base a Londra, spostandosi occasionalmente in altre città del Regno Unito per incontrare esperti, stakeholder e accademici che si sono occupati del settore.

Come introdotto in precedenza il Regno Unito rappresenta un caso d'interesse per lo sviluppo del ramo del riuso "commerciale con finalità sociali" detto "charity retail" e il fenomeno dei "charity shop", negozi dell'usato gestiti dalle organizzazioni non profit al fine di raccogliere fondi per cause sociali<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Tale modello si presenta, con alcune varianti di modalità e presenza in tutti i paesi anglosassoni (Irlanda, USA, Canada, Australia) conosciuti anche come "thrift shop/ thrift store" o "opportunity shop/ opp shop". Il fenomeno è presente, con tendenze crescenti, anche nei paesi europei, come ad esempio in Germania, Francia e Spagna. Il caso del Regno Unito rimane emblematico in quanto è lì che il modello è nato ed è più strutturato e sviluppato; di seguito il link ad un video che spiega il funzionamento di un tipico charity shop (video presentato all'interno del Festival del fundraising): <https://vimeo.com/44445083>

Pur partendo quindi da una consapevolezza che il settore del riuso delle donazioni materiali da parte delle ONP nel Regno Unito fosse orientato prevalentemente alla raccolta fondi, inizialmente è stata compiuta una ricerca ad ampio spettro sul settore per osservare anche le dinamiche legate alla distribuzione gratuita agli indigenti (ovvero si è osservato il rapporto tra le due finalità nel contesto inglese).

I temi dei “charity shop” e del “charity retail” sono emersi subito come prevalenti rispetto al settore delle donazioni materiali e quindi si è concentrata la ricerca su questo aspetto. È stata così raccolta e analizzata letteratura sull’argomento che verrà citata nel corso di questo capitolo e si sono presi contatti con organizzazioni non profit attive nel settore del charity retail (cioè con attività commerciali finalizzate alla raccolta fondi per progetti sociali).

Tra le varie ONP contattate con 5 è stato possibile compiere interviste con responsabili a vari livelli: responsabili del ramo retail dell’organizzazione non profit (retail manager), responsabili di regioni con più negozi (area manager) e manager di singoli negozi. Si sono compiute poi visite alle strutture di alcune organizzazioni (centri di raccolta e negozi) facendo esperienze di lavoro sul campo che sono servite come osservazione partecipata delle dinamiche del settore e hanno permesso di intervistare operatori, volontari, clienti e donatori.

### **3. Il riuso delle donazioni materiali con finalità sociali nel Regno Unito e il fenomeno dei “Charity shop”.**

A differenza del contesto italiano, come accennato fin da inizio capitolo, la prima caratteristica che emerge fortemente rispetto al riuso delle donazioni materiali<sup>75</sup> nel non profit in UK è la prevalenza della finalità di raccolta fondi, mentre è quasi del tutto assente l’idea della distribuzione gratuita agli indigenti: i charity shop e il settore del “charity

---

<sup>75</sup> Nel corso della trattazione si vedrà come il settore del charity retail coinvolga non solo gli indumenti ma anche altri beni durevoli (così come anche in Italia le ONP sono attive nel riuso di varie tipologie di beni). A livello metodologico la tesi si concentra sulla categoria degli indumenti usati in quanto settore emblematico in cui si concentrano le aspettative di creazione di valore sociale in relazione al riuso. Inoltre concentrarsi su una tipologia di beni rende più snella l’esposizione e permette di fare approfondimenti specifici ed esempi pratici tutti in uno stesso ambito così da rendere l’esposizione meno dispersiva. La prospettiva di fondo per cui le donazioni materiali a favore delle organizzazioni non profit sono più utili come strumento per la raccolta fondi che per l’aiuto diretto agli indigenti è però estendibile anche ad altre categorie merceologiche.

retail” hanno una forte identità riconosciuta a livello sociale, di opinione pubblica e dal legislatore.

Difficile fare una comparazione quantitativa tra i volumi rivolti alla distribuzione diretta ad indigenti e i volumi gestiti per la raccolta fondi in UK: rispetto alla distribuzione diretta non ci sono dati trattandosi principalmente di piccole realtà, mentre, la raccolta fondi tramite il riuso dei beni coinvolge centinaia di organizzazioni non profit (rappresentate da un’organizzazione di categoria) con dettagliati report annuali e studi accademici che verranno analizzati nel corso del presente capitolo.

L’aiuto diretto è per lo più rivolto a quelle fasce di popolazione in condizioni di estrema povertà come i senzatetto, che fortunatamente rappresentano percentuali molto basse della popolazione. Per i soggetti generalmente considerati a basso reddito la possibilità di approvvigionarsi di indumenti (e altri beni) a basso costo rappresenta una misura di aiuto considerata adeguata; tra le varie opportunità di approvvigionamento di beni ed indumenti economici ci sono gli stessi charity shop: gran parte di questi hanno prezzi molto bassi e sono considerati come una forma di aiuto diretto pur rimanendo di fatto negozi aperti a ogni tipologia di clienti e orientati principalmente alla raccolta fondi per progetti sociali.

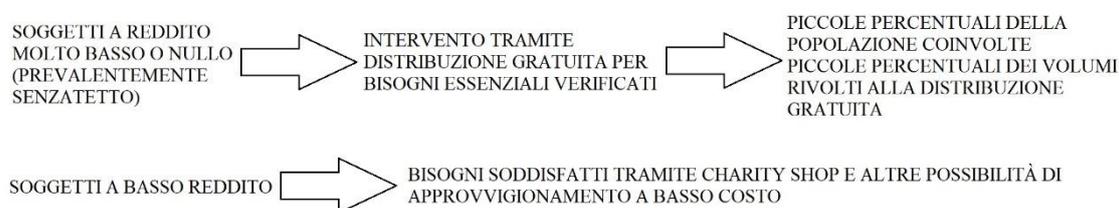
Gran parte dei concetti esposti nel paragrafo 3 rispetto al bisogno di indumenti da parte degli indigenti nel contesto italiano (con le criticità legate alla sovrastima del bisogno e i possibili spunti per interventi più efficaci) sono apparsi come aspetti assodati nel Regno Unito: dati i volumi raccolti enormemente superiori ai bisogni degli indigenti le iniziative di distribuzione gratuita si sono concentrate su bisogni essenziali e verificati a cui corrispondono interventi calibrati. Le quantità rivolte all’aiuto diretto gratuito sono molto basse ritenendosi questo tipo di intervento generalmente poco necessario e rappresentando i charity shop, e altre forme di approvvigionamento a basso costo, una forma aiuto diretto sufficiente per gran parte dei soggetti a basso reddito.

Lo schema in figura 10 (nella pagina seguente) sintetizza i concetti sopra esposti rispetto al bisogno di beni e indumenti da parte degli indigenti e il relativo intervento necessario, espressi dal sistema inglese<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Tale schematizzazione è un’elaborazione personale e rappresenta in forma sintetica dei concetti evidenziati dall’osservazione complessiva delle dinamiche di riuso delle donazioni materiali per finalità sociali nel contesto inglese ed emersi da interviste ad esperti e stakeholder durante la ricerca sul campo.

**Figura 10.** Concezione dell'intervento assistenziale tramite beni materiali in UK



Pur dovendo considerare le differenze sociali tra Regno Unito e Italia, come ad esempio i diversi livelli di reddito, le diverse percentuali di popolazione in condizioni di povertà e diversi sistemi di welfare pubblico (con una tradizione di “reddito di cittadinanza”, detto “benefits”, più sviluppata in UK) e quindi una maggiore capacità di acquisto media, appare evidente l’eccessiva enfasi, posta a vari livelli nel contesto italiano, rispetto all’idea della raccolta indumenti usati essenzialmente legata alla distribuzione gratuita agli indigenti.

Per quanto il Regno Unito sia cioè una nazione più ricca, dove è meno diffusa la necessità di un’assistenza tramite beni gratuiti a fasce della popolazione, la differenza non è tale da giustificare la forte diversità, nella percezione e nelle prassi del settore, rispetto al contesto italiano.

La distribuzione gratuita di indumenti in UK appare essenzialmente rivolta ai senzatetto e il bisogno è coperto da piccole iniziative sui territori spesso associate ad altri servizi rivolti a questa categoria (dormitori, rifugi, mense etc.); interessante notare poi come diverse organizzazioni non profit, attive proprio nel campo dell’aiuto ai senza fissa dimora, hanno sviluppato catene di charity shop per la vendita di beni ed indumenti usati (ad esempio l’organizzazione Shelter ha 90 negozi in tutto il Regno Unito). Il messaggio che appare evidente dal modello inglese è quello esposto in linea teorica in relazione all’osservazione delle criticità nel contesto italiano:

- da un lato il bisogno degli indigenti di beni materiali/ indumenti gratuiti è estremamente limitato rispetto alle quantità raccolte; gli interventi vanno quindi mirati con procedure di lettura del bisogno e orientati all’empowerment dei soggetti assistiti. Il riuso delle donazioni materiali quindi segue logiche essenzialmente ambientali ed economiche dove la valenza sociale è data prevalentemente dall’attività di raccolta fondi svolta nell’ambito del charity retail.

- Il modello di riuso impostato sulla raccolta fondi ha poi un impatto comparativamente maggiore rispetto all'aiuto diretto: limitando all'essenziale la distribuzione gratuita (evitando fenomeni di dipendenza ed abusi e stimolando l'empowerment dell'assistito) l'azione delle ONP nel settore può rivolgersi alla raccolta fondi per progetti sociali mirati che comportano un maggiore impatto sociale. Il sistema così impostato è poi più trasparente e genera ulteriori benefici sociali, ambientali ed economici (che verranno approfonditi in seguito).

L'idea del riuso di donazioni materiali in un'ottica di raccolta fondi non solo è comparativamente più adeguato al contesto contemporaneo e di maggiore impatto rispetto al riuso per l'aiuto diretto, ma si afferma come modello di valore in sé, replicabile in generale, in relazione a diverse cause sociali. Il tema del riuso delle donazioni materiali quindi non riguarda solo le ONP impegnate nel contrasto alla povertà e la potenziale riconversione delle loro attività di riuso dall'aiuto diretto alla raccolta fondi; il modello dei charity shop infatti è stato replicato da moltissime ONP nel Regno Unito: dalle organizzazioni sulla ricerca sul cancro (Cancer Research UK, 594 negozi) o sulle malattie cardiache (British Heart foundation, 732 negozi), sulla disabilità (Scope, 216 negozi), sulla salute mentale (Mind, 157 negozi) fino a organizzazioni per la protezione degli animali (Cat's protection, 126 negozi) e centinaia di altre organizzazioni non profit che hanno scelto questo metodo di fundraising (incluse piccole organizzazioni con un solo negozio) per un totale di circa 11200 charity shop in tutto il territorio del Regno Unito<sup>77</sup>.

In questo senso si evidenzia come la raccolta di beni ed indumenti trascende il loro utilizzo per l'assistenza diretta ma, trasformando le donazioni materiali in denaro, si possono supportare una vasta tipologia di cause sociali (al contempo aumentando i volumi di materiali avviati al riutilizzo con relativo impatto ambientale positivo).

In UK quindi il tema della distribuzione gratuita di indumenti e beni per gli indigenti è per lo più assente ed essenzialmente riconducibile alla sua reale/ strutturale necessità (bisogni essenziali di nicchie di popolazione e quindi quantità limitate rispetto a quelle raccolte, varietà mirate e calibrate sui bisogni dell'utenza target); l'attività delle ONP nel riuso delle donazioni materiali è quindi quasi del tutto riconducibile alla raccolta

---

<sup>77</sup> I dati sui numeri dei negozi vengono dal "Charity shop survey 2019", Civil Society, Charity Finance: il documento è un report annuale che raccoglie statistiche approfondite sul settore dei charity shop, l'edizione del 2019 è la 28°: <https://www.civilsociety.co.uk/news/charity-shops-survey-2019-openss.html>.

fondi, al fenomeno dei “charity shop” e al settore del “charity retail”: fatte queste premesse ci si concentrerà ora sull’analisi di questo settore.

#### **4. Il “Charity retail”: caratteristiche generali e dimensioni del settore.**

Vediamo per cominciare alcuni aspetti definitivi/ di traduzione. Il termine “charity shop” deriva da “charity”, il termine con cui nel Regno Unito si chiamano le organizzazioni non profit<sup>78</sup>, e “shop”, negozio: una traduzione letterale del concetto quindi potrebbe essere “negozio di (gestito da) un’organizzazione non profit”<sup>79</sup>.

Guardando all’intero settore dell’attività commerciale svolta dalle organizzazioni non profit si parla di “charity retail”: il termine quindi è assimilabile al concetto di attività “commerciale con finalità sociali” espresso precedentemente per il contesto italiano. In senso stretto “retail” ha un’accezione di vendita al dettaglio ma è possibile ricomprendere nel termine anche le attività di vendita all’ingrosso e in generale tutta l’attività commerciale svolta da una “charity”<sup>80</sup>.

Come detto in precedenza i charity shop sono negozi, prevalentemente<sup>81</sup>, dell’usato dove si raccolgono donazioni di beni di seconda mano (indumenti e altri beni durevoli<sup>82</sup>) per rivenderli al fine di ricavare fondi per le cause sociali associate all’ONP “madre” che gestisce il negozio. Il negozio di norma è gestito da un mix di personale retribuito e volontari e sostiene una serie di costi di gestione come affitto, utenze e spese varie; l’attività commerciale delle ONP viene poi tassata ma gode di sgravi fiscali che

---

<sup>78</sup> In questo capitolo quindi si potranno utilizzare i termini “charity”, organizzazione non profit od ONP come equivalenti.

<sup>79</sup> La discussione terminologica si potrebbe ampliare. “Charity” infatti può essere tradotto sia come “carità”, “beneficienza” etc. che come “organizzazione di beneficienza”, quindi può indicare sia l’atto/ il concetto di carità che l’organizzazione che svolge l’attività caritatevole/ nel sociale. L’interpretazione data nella presente trattazione è quella maggiormente legata all’attività reale del charity shop: il negozio cioè non fa la carità ma vende al fine di raccogliere fondi per le attività caritatevoli dell’organizzazione “madre”.

<sup>80</sup> Similmente a quanto si è visto per il contesto italiano alcune organizzazioni non profit inglesi sono coinvolte nella vendita di indumenti usati anche all’ingrosso: non tutto quello che si raccoglie è cioè rivendibile al dettaglio e nel Regno Unito. Le ONP hanno magazzini di smistamento e attività di export simili a quelle osservate per il mercato italiano: anche quest’attività, seppur non condotta al dettaglio, è riconducibile al settore e al concetto di “charity retail”.

<sup>81</sup> In alcuni casi si vendono anche beni nuovi come gadget/ merchandising dell’ONP, biglietti d’auguri, prodotti “fair trade”/ commercio equo e solidale; i prodotti nuovi in vendita sono comunque quasi sempre minoritari rispetto ai prodotti usati.

<sup>82</sup> I charity shop trattano una grande varietà di indumenti e beni, grossomodo tutti quelli elencati nel paragrafo 5 del capitolo 1 sotto le macro categorie “indumenti” e “altri beni durevoli”: gran parte dei negozi sono generalisti trattano cioè un mix di categorie di beni con prevalenza di indumenti, libri e piccola oggettistica. Ci sono poi charity shop specializzati, da libri a elettrodomestici, mobili etc. (c’è ovviamente una grande varietà considerando che ci sono 11200 charity shop e centinaia di diverse ONP coinvolte).

verranno approfonditi in seguito. Il charity shop quindi vende i beni raccolti e i profitti (entrate a cui sono sottratti i costi di gestione) servono a finanziare una causa sociale.

Il charity shop, come visto in precedenza, è espressione di una organizzazione non profit, una charity che di norma preesiste rispetto al negozio e vede in questo uno strumento di raccolta fondi per la sua mission sociale. Molte ONP inglesi hanno col tempo adottato tale metodo di raccolta fondi e, in relazione alle proprie capacità d'investimento e strategie per il fundraising, alcune hanno sviluppato grandi catene mentre altre hanno negozi singoli: al momento si contano circa 11200 charity shop nel Regno Unito.

L'associazione di categoria, la "Charity retail association" (CRA)<sup>83</sup> riunisce 410 ONP responsabili di 9147 negozi<sup>84</sup>: considerando che l'associazione copre 9/11 dei negozi nel settore, rispetto al numero di charity coinvolte è possibile stimare che ci siano circa 500 ONP operative con charity shop nel Regno Unito.

Data la vastità del settore esiste una grande varietà di approcci al retailing da parte delle ONP coinvolte: si è già evidenziato come le attività di vendita avvengano sia all'ingrosso (soprattutto in relazione agli indumenti) che al dettaglio tramite negozi di vari tipi, da grandi catene a singoli negozi, da boutique con usato di pregio e prezzi più alti a charity shop molto frugali e popolari (tra questi sono in crescita i charity shop "tutto a 1 sterlina"), negozi specializzati in abbigliamento o in altre tipologie di beni durevoli, negozi che vendono solo beni di seconda mano e altri che vendono anche beni nuovi, piccoli negozi o megastore a più piani<sup>85</sup>, negozi gestiti da soli volontari, negozi gestiti solo da personale retribuito o negozi gestiti da un mix di personale retribuito e volontari<sup>86</sup>, negozi associati alle più disparate cause sociali e negozi associati alle case di cura di

---

<sup>83</sup> La Charity retail association nasce negli anni '90 e ha come mission la promozione del settore tramite azioni di lobby, attività di ricerca e il supporto delle ONP associate (training e consulenze su specifiche tematiche relative al charity retail): <https://www.charityretail.org.uk/about-us/>.

<sup>84</sup> **Charity retail association**, Annual report 2020 p.6: <https://www.charityretail.org.uk/members/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/Annual-Report-2020.pdf>

<sup>85</sup> Particolarmente interessante è la recente crescita di questi megastore, negozi con superfici molto grandi (centinaia/ migliaia di metri quadrati eventualmente su più piani), con enormi quantità e tipologie di beni ed indumenti esposti; questo tipo di negozi testimonia come le attività commerciali delle ONP nei paesi anglosassoni (i megastore gestiti da ONP sono particolarmente sviluppati anche nel Nordamerica e in Australia) si sia spinta su modalità sempre più simili agli operatori commerciali classici. Di seguito dei link esemplificativi dei superstore della Cancer research UK e di Emmaus UK (molte altre organizzazioni hanno adottato questa tipologia di negozi tra cui anche Oxfam, Salvation Army e molti altri): <https://www.cancerresearchuk.org/get-involved/ways-to-shop/superstores>, <https://emmaus.org.uk/preston/shop/megastore/>

<sup>86</sup> Il più delle volte il charity shop è gestito da un manager full time e un gruppo variabile di volontari che lavorano a turno tot ore a settimana.

lungodegenza dette “hospice”; si osserva poi la anche crescita dell’e-commerce nell’ambito del charity retail<sup>87</sup>.

Il settore nel suo complesso nel 2015 ha generato 1,3 miliardi di sterline (circa 1,5 miliardi di euro) di entrate e 270 milioni di sterline (circa 300 milioni di euro) di profitti<sup>88</sup>: circa 2/10 di quanto ricavato dalla vendita va quindi per cause sociali mentre 8/10 serve per coprire i costi di gestione (prevalentemente personale, affitti, strutture, mezzi). Il rapporto tra ricavi e profitti ovviamente varia tra le differenti ONP e i diversi negozi (a seconda dell’impiego di personale retribuito/ volontario, della produttività/ efficienza etc.).

È importante evidenziare come il riuso di beni ed indumenti su larga scala, anche se fatto in ambito non profit, comporta importanti costi di gestione. Il ramo “commerciale con finalità sociali” all’interno del riuso ha cioè una struttura di costi simili a quelli del ramo for profit. La gestione dei volumi cioè comporta dei costi strutturali indipendentemente dalla finalità delle attività di riuso. Il charity retail riesce poi ad abbassare i costi di gestione grazie a fattori quali: il largo uso di volontari, agevolazioni fiscali (che verranno analizzate in seguito), il fatto che molti beni e indumenti donati all’ONP sono raccolti e rivenduti nello stesso negozio evitando quindi i maggiori costi legati a cicli di gestione articolati su più step compiuti in sedi differenti.

La differenza principale con il settore for profit sta nell’investire i profitti per finalità sociali e in una serie di altre esternalità positive (sociali, ambientali ed economiche) che verranno viste in seguito e che giustificano il supporto offerto dal legislatore in termini di sgravi fiscali<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Seguendo le tendenze generali del mercato anche le Organizzazioni non profit hanno sviluppato negli ultimi dieci anni la loro attività commerciale online, dapprima utilizzando piattaforme come ebay e sviluppando poi propri siti di e-commerce e proprie app. Di seguito, a titolo di esempio, il sito e-commerce dell’ONP Oxfam UK: <https://onlineshop.oxfam.org.uk/>.

<sup>88</sup> I dati riguardano il 2015, mentre dati aggiornati al 2019 provenienti dalla Charity retail association dicono che i profitti del settore ammontano a 330 milioni di sterline (364 milioni di euro); in questa sede vengono riportati i dati relativi al 2015 in quanto più dettagliati rispetto a ricavi e costi: in questo modo cioè è possibile guardare ai valori relativi tra le tre voci ricavi, costi e profitti. “Shopping for good: social benefits of charity shops”, DEMOS, 2016, p. 10 <https://www.demos.co.uk/wp-content/uploads/2017/09/Shopping-for-Good-the-social-benefits-of-charity-retail-.pdf>

<sup>89</sup> Il supporto offerto dal legislatore in termini di sgravi e policy a supporto del settore verrà visto in seguito. Vale la pena accennare in questa sede come il settore del charity retail abbia comunque una cornice normativa ben definita e chiara che permette alle ONP di orientarsi agevolmente nello svolgimento delle proprie attività commerciali; si veda a tal proposito la guida governativa “How charities may lawfully trade”: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/869136/CC35\\_PDF\\_v2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869136/CC35_PDF_v2.pdf)

Altri dati significativi, per dare un'idea delle caratteristiche del settore, sono quelli riguardanti il personale retribuito e i volontari attivi nel charity retail: nel settore sono coinvolti 26000 lavoratori retribuiti e 233000 volontari<sup>90</sup>.

## **5. Cenni storici: nascita ed evoluzione del modello dei charity shop e del charity retail.**

Viste le caratteristiche generali del settore è utile fare alcuni cenni storici per coglierne il percorso evolutivo e di crescita; questo anche nell'ottica di capire come, eventualmente, indirizzare lo sviluppo del riuso delle donazioni materiali nel contesto italiano ispirandosi al modello inglese. Nel presente paragrafo quindi si analizzeranno le tappe che hanno portato il settore del charity retail ad essere così forte e strutturato nel contesto del Regno Unito.

I primi esempi di charity shop risalgono a fine '800/ inizio '900. Salvation Army<sup>91</sup> è stata la prima organizzazione non profit a mettere in atto tali attività: le modalità di base ed il concetto erano simili a quelli attuali con l'ONP impegnata nella raccolta e la rivendita di beni usati forniti dalle famiglie benestanti dell'epoca Vittoriana<sup>92</sup>. L'idea degli iniziatori di questa attività era che ci fosse un surplus di beni nelle famiglie benestanti che rischiava di diventare spreco e che invece poteva essere canalizzato e diventare impiego e sostegno per le fasce povere della popolazione. Inizialmente quindi le attività di raccolta di materiali porta a porta venivano svolte da indigenti e i beni raccolti

---

L'attività commerciale delle ONP in UK non è quindi solo concessa dalla Legge ma anche agevolata (resa semplice, in un contesto di chiarezza della normativa) e supportata da policy ad hoc (sgravi/agevolazioni fiscali).

<sup>90</sup> Dati **Charity retail association**: <https://www.charityretail.org.uk/benefits-of-charity-shops/>; per altri dati in materia si vedano **DEMOS**, "Shopping for good: social benefits of charity shops", 2016: <https://www.demos.co.uk/wp-content/uploads/2017/09/Shopping-for-Good-the-social-benefits-of-charity-retail-.pdf> e **Osterley R., Williams I.**, "The social, environmental and economic benefits of reuse by charity shops", in "Detritus", 7, 2019, p. 29.

<sup>91</sup> L'Esercito della salvezza è un movimento religioso (e un'organizzazione non profit) nato a fine '800 come ramo separatosi dalla dottrina protestante metodista. La sua peculiarità principale è l'organizzazione secondo una struttura militare e la vocazione a una solidarietà e al contrasto alla povertà "militanti". Ad oggi l'Esercito della salvezza è una delle ONP più diffuse nel contesto anglosassone (presente anche in Italia e in gran parte del mondo); inoltre è una delle ONP maggiormente attive nel campo del charity retail (soprattutto nel contesto anglosassone, ma anche negli altri stati dove è presente) con 236 charity shop in UK, 1300 negli USA, 257 in Canada, 349 in Australia.

<sup>92</sup> Le informazioni sull'evoluzione storica del modello del charity shop vengono da **Horne S.**, "The charity shop: purpose and change", in "International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing", 5/2, 2000, p.113 e **Fitton T.**, "The 'Quiet Economy': an ethnographic study of the contemporary UK charity shop", Tesi di Dottorato, University of York, 2013.

(beni usati di tutti i tipi) venivano venduti in cosiddetti “salvage store”, negozi piuttosto spartani, in cui i beni venivano esposti e prezziati con prezzi economici.

Questo primo modello di charity shop quindi vendeva beni a basso costo a una clientela prevalentemente fatta di fasce a basso reddito e i fondi raccolti venivano utilizzati per la remunerazione dei soggetti impiegati nella raccolta (indigenti che venivano aiutati tramite il lavoro) e per altre opere di contrasto alla povertà.

Tale modello è rimasto per lo più invariato fino alla fine della seconda guerra mondiale, con “salvage store” gestiti dall’Esercito della salvezza che nascevano a Londra e nei principali centri urbani inglesi.

È interessante notare come l’idea del riuso delle donazioni materiale per la raccolta fondi sia precoce nel Regno Unito. Questo approccio appare come espressione di una cultura della solidarietà molto pragmatica in cui il povero viene aiutato con progetti mirati o col lavoro e solo raramente con la distribuzione gratuita di beni.

L’analisi storica quindi evidenzia le origini di elementi emersi poi nella ricerca sul campo, principi che guidano le attività di riuso delle donazioni materiali nel contesto anglosassone quali:

- l’idea che anche persone a basso reddito debbano pagare (seppur piccole somme) per accedere ai beni (l’aiuto in forma gratuita è visto come poco dignitoso per l’assistito limitandone l’emancipazione e creando dinamiche di dipendenza ed abuso);

- l’idea che sia quindi giusto e positivo per le ONP agire commercialmente in quest’ambito e che anzi la raccolta fondi comporti benefici maggiori attraverso la strutturazione di progetti mirati;

- la distribuzione gratuita è considerata meno dignitosa ed educativa per il soggetto assistito: crea dinamiche di dipendenza e scarso stimolo all’emancipazione ed è quindi un tipo di intervento occasionale o da riservare a casi eccezionali di urgenza/ estrema necessità e incapacità di provvedere ai bisogni essenziali.

Tutti questi principi, ampiamente riscontrati nelle interviste e nella ricerca sul campo, sono quindi evidenziati dalle attività dell’Esercito della Salvezza nel Regno Unito già da fine ‘800.

Nel secondo dopoguerra si avrà la nascita del moderno concetto di “charity shop” con l’ingresso nel settore di quello che diventerà uno dei maggiori player del charity retail

nel Regno Unito e cioè l'organizzazione non profit Oxfam<sup>93</sup> (**O**xford **C**ommittee for **F**amine Relief).

Nel 1946 Oxfam fece un appello per raccogliere indumenti da inviare in Grecia in relazione alla crisi umanitaria dovuta alla guerra civile. Le quantità raccolte furono così elevate che si decise di vendere gli indumenti localmente per raccogliere fondi da investire nei numerosi progetti di sviluppo portati avanti da Oxfam. Nacque così nel 1947 il primo vero e proprio charity shop moderno ad Oxford, presso Board street (il negozio si trova ancora oggi nella sua sede originaria ed è stato visitato dal sottoscritto durante il periodo di ricerca all'estero).

Negli anni '50 anche altre ONP aprirono charity shop e una prima accelerazione nell'espansione del charity retail ci fu negli anni 60: con la crescita dei redditi e dei consumi usa e getta la società produceva sempre più beni ed indumenti da avviare al riuso. In questo periodo quindi si radica sempre di più nella cultura inglese l'idea di avviare beni ed indumenti al riutilizzo tramite i charity shop unendo riuso e raccolta fondi per progetti sociali.

Ulteriori accelerazioni si ebbero negli anni '80 e '90 in relazione a un mix di fattori come l'ulteriore aumento dei consumi usa e getta e i tagli di fondi pubblici che spinsero le organizzazioni non profit a cercare nuove vie per la raccolta fondi per sviluppare i propri progetti sociali.

Ad inizio anni 90 il modello è ormai consolidato con circa 3200 charity shop gestiti da molte ONP in tutto il Regno Unito. Fino a questo momento i charity shop sono ancora piuttosto frugali, per lo più gestiti da volontari, orientati alla vendita a prezzi economici e principalmente rivolti una clientela a basso reddito: i negozi quindi, pur servendo per la raccolta fondi a favore delle ONP "madri", hanno una forte connotazione di aiuto diretto delle comunità locali.

Nel corso degli anni 90 si ha una crescita esponenziale dei numeri dei negozi (da 3480 nel '92 a 6220 nel 2002) e un'evoluzione del modello (con crescenti entrate)<sup>94</sup>: la

---

<sup>93</sup> Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief) è un'organizzazione non profit nata ad Oxford nel 1942 che porta avanti (anche attraverso una rete di organizzazioni Oxfam confederate nel mondo) progetti di sviluppo e contrasto alla povertà in tutto il mondo; è un'organizzazione laica ma ha radici legate al Quaccherismo (movimento cristiano appartenente al Calvinismo puritano). Oxfam è stato uno dei player più importanti nello sviluppo del modello dei charity shop nel Regno Unito; storicamente è una delle ONP più presenti nelle strade inglesi con i suoi negozi: attualmente opera attraverso 604 charity shop.

<sup>94</sup> **Parsons E.**, "Charity retail: past, present and future", in "International Journal of Retail & Distribution Management", 30/12, 2002, p. 586.

crescita è determinata da un'ulteriore aumento dei consumi usa e getta a cui si unisce un aumento della sensibilità alle tematiche ambientali; ci sono poi tagli al welfare e nel supporto pubblico al non profit: le charity da un lato diventano preziosi erogatori di servizi assistenziali e dall'altro cercano di potenziare le proprie attività commerciali per la raccolta fondi. Alcune fasi di recessione rendono sfitti locali nelle principali vie commerciali (dette "high street") delle città anglosassoni e tali spazi vengono riempiti dai charity shop: da negozi rivolti a fasce a basso reddito i charity shop attraggono l'attenzione della classe media e in generale di un pubblico sempre più vasto interessato ad un'esperienza d'acquisto che è al contempo economica, etica, green e trendy.

Il charity retail diventa sempre di maggiore interesse nella società tanto che negli anni '90 il settore si struttura sempre di più con il nascere di un'organizzazione di categoria, la Charity Retail Association<sup>95</sup> (con azione di supporto per i membri, ricerca e lobby per il settore); dagli anni 90' comincia poi un monitoraggio del settore con la nascita nel 1992 della "charity shop survey" un documento che con cadenza annuale descrive il settore con statistiche approfondite e classifiche legate a entrate, costi, profitti, volontariato e molte altre tendenze e tematiche riguardanti il settore.

Cresce poi dagli anni 2000 anche l'interesse accademico riguardo al settore, con studi che analizzano l'espansione e l'evoluzione del modello dei charity shop; nell'ambito di questi studi si analizzano fenomeni come il maggiore impiego di personale retribuito, l'aumento del livello dei prezzi, l'introduzione di modelli gestionali orientati al profitto: tutte queste tendenze vengono inquadrare all'interno del concetto di "professionalizzazione"<sup>96</sup> del charity retail.

Tale processo di professionalizzazione appare evidente da metà anni 90' e continua fino ai giorni nostri con charity shop sempre più simili a normali negozi commerciali, l'utilizzo sempre maggiore di strumenti di marketing e l'apertura alla vendita online.

---

<sup>95</sup> Cenni storici riguardanti la Charity retail association: <https://www.charityretail.org.uk/history/>.

<sup>96</sup> **Goodall R.**, "Organising cultures: voluntarism and professionalism in UK charity shops", in "Voluntary action", 3/1, 2000, p. 43; **Parsons E.**, "Charity retail: past, present and future", in "International Journal of Retail & Distribution Management", 30/12, 2002, p. 586.

In relazione a queste tendenze, sempre più evidenti nel contesto contemporaneo, in alcuni casi la letteratura lamenta un possibile conflitto tra funzione sociale e funzione commerciale del charity shop<sup>97</sup>: la questione verrà approfondita nel prossimo paragrafo.

## **6. Funzione sociale e funzione commerciale del charity shop.**

In questo paragrafo si esplorerà il rapporto (e il potenziale conflitto) tra funzione sociale e funzione commerciale dei charity shop.

Guardando all'evoluzione storica del modello dei charity shop si è visto come fino agli anni '90 i charity shop, con i loro prezzi bassi, fossero principalmente orientati ad una clientela a basso reddito svolgendo quindi una funzione sociale (assimilabile alla finalità di aiuto diretto) pur rimanendo un'attività commerciale svolta con la finalità di raccogliere fondi per la mission sociale dell'ONP madre.

Il charity shop quindi nasce con un'identità commerciale; la sua identità è chiara fin dal nome "shop" (lo era già anche nella sua versione embrionale, quei "salvage store" gestiti dall'Esercito della salvezza di fine '800), ed un'accentuata funzione sociale data anche da un basso livello di prezzi che favorisce clienti a basso reddito.

Con la professionalizzazione del settore molti charity shop hanno visto svilupparsi tendenze quali: l'innalzamento dei prezzi, un approccio orientato al profitto, la prevalenza di personale pagato rispetto ai volontari etc.; in alcuni casi quindi i charity shop hanno modificato la funzione sociale (si sono orientati più alla raccolta fondi che all'aiuto diretto).

Il fattore prezzo appare centrale in questa riflessione sulla funzione del charity shop: alzando i prezzi il charity shop si orienta alla massimizzazione del profitto e quindi della raccolta fondi (funzione sociale indiretta), mentre abbassando i prezzi si rivolge maggiormente all'approvvigionamento di beni da parte delle fasce a basso reddito (funzione sociale diretta).

Si nota quindi che il potenziale conflitto tra funzione commerciale e funzione sociale in realtà corrisponde a una scelta strategica dell'ONP rispetto a come declinare la

---

<sup>97</sup> **Horne S.**, "The charity shop: purpose and change", in "International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing", 5/2, 2000, p.113; **Parsons E.**, "People or Profits? The Challenges of Managing in Charity Retail", Research paper, University of Stirling, 2002.

propria finalità sociale (più o meno orientata all'aiuto diretto, più o meno orientata alla raccolta fondi per progetti sociali).

Di fatto la massimizzazione del profitto, laddove tale profitto serve per finanziare progetti sociali, non appare in opposizione alla funzione sociale: maggiori profitti, nel caso del charity retail, significa maggiori progetti sociali finanziati.

Al di là di come tale rapporto tra caratteristiche dello strumento commerciale e varie declinazioni della funzione e finalità sociale venga letto, nella prassi il settore risolve ogni potenziale conflittualità attraverso la sua vasta diversificazione (già osservata nel paragrafo 4).

Gli 11200 charity shop diffusi in tutto il Regno Unito presentano caratteristiche molto differenti tra loro riuscendo così a perseguire contemporaneamente entrambe le funzioni (sociale e commerciale) ed entrambe le finalità sociali (aiuto diretto e raccolta fondi per progetti sociali).

Non solo le varie istanze non sono in conflitto ma possono potenziarsi a vicenda. Abbiamo già osservato come orientamento al profitto e funzione sociale non sono di per sé contrapposti: maggiore profitto significa più progetti sociali sviluppati, un'ONP più efficiente e produttiva può attrarre più clienti, così come investire in marketing può portare l'ONP contemporaneamente a diffondere la propria mission sociale ed attrarre nuovi donatori e clienti aumentando il proprio impatto sociale e ambientale.

Guardando poi alle diverse finalità sociali e al fattore prezzo una stessa ONP può operare con negozi con prezzi più alti nelle zone più ricche, orientandosi maggiormente alla raccolta fondi, mentre può mantenere prezzi più bassi nelle zone a basso reddito (dove è più necessario per la comunità locale), orientandosi così all'aiuto diretto. Abbassare i prezzi in determinati negozi può servire come forma di aiuto per fasce a basso reddito ma può essere anche un modo per l'ONP per poter massimizzare le quantità vendute localmente e quindi di nuovo massimizzare i profitti della propria rete di vendita.

Uno stesso negozio poi può attuare strategie di progressivo abbassamento dei prezzi con deprezzamenti dei singoli beni in relazione ai tempi di esposizione (più un bene giace invenduto e più il prezzo si abbassa) o prevedono cicli periodici di ribassi per l'intero stock: in questo modo uno stesso negozio può servire clienti di varie fasce di reddito e garantire il ricambio di stock (mantenendo così la sua attrattiva commerciale e l'impatto sociale legato sia all'aiuto diretto che alla raccolta fondi per progetti sociali).

Tale varietà di approcci rappresenta un fattore di successo contemporaneamente sotto il profilo commerciale e dal punto di vista dell'impatto sociale (diretto ed indiretto): servendo tutte le fasce di reddito i charity shop mostrano flessibilità e capacità di adattarsi a vari contesti, facendo diventare anche la funzione sociale diretta (prezzi bassi per l'approvvigionamento di beni da parte delle fasce a basso reddito) profittevole commercialmente e quindi di nuovo utile al potenziamento della raccolta fondi per progetti sociali (funzione sociale indiretta).

### **7. L'impatto sociale del charity retail.**

Si è già visto nei precedenti paragrafi come i due principali fattori di impatto sociale legati ai charity shop siano la raccolta fondi per progetti sociali e la fornitura di beni ed indumenti a basso costo a favore delle fasce di popolazione a basso reddito. Come evidenziato nel precedente paragrafo le due funzioni sono ben conciliate nell'ambito di una forte diversificazione del settore; la vendita a basso costo rappresenta sia una forma di aiuto diretto che una maniera per il charity retail di vendere grandi volumi di materiali aumentando così sia l'impatto ambientale che i fondi da destinare a progetti sociali.

Il principale elemento di impatto sociale legato al charity retail appare quindi quello insito nella sua identità di strumento per la raccolta fondi per cause benefiche; il charity retail nel 2015 ha sviluppato 300 milioni di euro di profitti (per il 2019 la Charity retail association parla di più di 360 milioni di euro<sup>98</sup>) devoluti alle cause sociali più disparate come: contrasto alla povertà, progetti di sviluppo ed educativi rivolti al contesto interno e ai paesi in via di sviluppo, supporto di fasce deboli della popolazione come senzatetto, disabili, supporto alla ricerca scientifica in vari ambiti, supporto di cause ambientaliste etc.. Questi fondi sono estremamente preziosi per le ONP: sono entrate stabili (con trend crescenti nello scenario pre-Covid), sicure, vitali in un contesto di tagli alla spesa pubblica a supporto del settore non profit (tali entrate rendono quindi le ONP autonome e indipendenti dalle variazioni nel contesto politico).

Rispetto alla funzione di aiuto diretto tramite beni ed indumenti a basso costo per soggetti a basso reddito si è già osservato come il livello dei prezzi vari a seconda della

---

<sup>98</sup><https://www.charityretail.org.uk/about-us/> Per il 2020 le cifre saranno verosimilmente più basse a causa della crisi relative al Coronavirus. Di fatto gran parte delle statistiche riportate nel presente lavoro hanno subito variazioni importanti in relazione alla crisi sanitaria. I dati relativi alla situazione pre-Covid tuttavia rimangono utili per avere un'idea del settore e dei concetti chiave espressi dalla presente tesi.

tipologia di negozio. La variazione dei prezzi è spesso legata alla posizione del negozio: se questo si trova in una zona ricca tenderà ad aumentare i prezzi, mentre se il negozio si trova in un'area povera i prezzi saranno più bassi andando incontro alla capacità d'acquisto dei clienti di quell'area, compiendo quindi anche una finalità di aiuto diretto; l'attività resta comunque nell'ambito della vendita rimanendo intatta la natura del negozio legata al fundraising: i differenti livelli di prezzo quindi possono essere visti anche come due differenti strategie di fundraising, una orientata su clienti a reddito medio o alto e una su clienti a basso reddito. Il livello generale dei prezzi dei charity shop rimane comunque basso rispetto ai livelli generali del commercio al dettaglio e del mercato dell'usato: questo anche grazie a bassi costi legati all'approvvigionamento e alla gestione dei beni (spesso donati e rivenduti nello stesso negozio e con largo uso del lavoro volontario) e a sgravi fiscali<sup>99</sup> (ricevuti in relazione al riconoscimento dei benefici apportati dal settore).

I charity shop non solo raccolgono fondi per le ONP di riferimento ma rappresentano presidi delle stesse sul territorio: i negozi così diventano luoghi di dialogo tra le ONP e la cittadinanza, spazi dove le ONP possono promuovere e rendere visibili e trasparenti le proprie attività (sia rispetto alla gestione delle donazioni materiali che rispetto i fondi raccolti, il loro utilizzo e l'impatto dei progetti supportati). Si possono così diffondere nel territorio le istanze sociali e ambientali legate alle ONP che gestiscono i negozi. Nel caso poi le ONP siano attive con progetti sociali e servizi assistenziali sul territorio i charity shop possono servire anche come sportelli informativi per l'accesso a tali servizi.

Un ulteriore elemento di impatto sociale legato ai charity shop è la promozione della cittadinanza attiva e del volontariato: si è già accennato al fatto che nel settore siano coinvolti 233000 volontari. Il volontariato nei charity shop coinvolge persone di tutte le età ed estrazioni sociali. Spesso i volontari sono impiegati tramite percorsi strutturati di training: il volontariato nei charity shop può rappresentare quindi un'opportunità di formazione, di inserimento nel mondo del lavoro, di coesione sociale ed inclusione per soggetti deboli e persone avviate ai servizi sociali.

In generale quindi il charity shop è un negozio ma è anche un hub sociale dove si incontrano varie tipologie di persone, volontari, donatori, clienti e varie tipologie di

---

<sup>99</sup> Questi verranno approfonditi in seguito, si accenna per ora al fatto che ad esempio I charity shop non pagano l'IVA e hanno sgravi sulle tasse comunali all'attività commerciale (business rate relief).

istanze sociali ed ambientali: i progetti sviluppati dalle ONP, i servizi offerti dalle stesse sul territorio, beni ed indumenti a basso costo, la diffusione di pratiche ambientali positive del riuso e del consumo etico/ sostenibile, la diffusione del volontariato e della cittadinanza attiva.

## **8. L'impatto ambientale del charity retail.**

Rispetto all'impatto ambientale, anche questo è insito nella natura stessa del charity retail che coniuga raccolta fondi con riuso di beni durevoli ed indumenti<sup>100</sup>. In seguito l'impatto ambientale del charity retail verrà analizzato considerando separatamente le due categorie beni durevoli ed indumenti; in generale è possibile osservare che i charity shop riattivano al riutilizzo o al riciclaggio enormi quantità di beni ed indumenti: in termini percentuali la Charity retail association riporta come il 90% degli indumenti, più del 90% dei libri e l'85% di materiale elettrico donati in un charity shop sono avviati al riuso o al riciclaggio<sup>101</sup> (si pensi quindi agli enormi volumi relativi ai 11200 negozi diffusi nel Regno Unito).

Un altro dato generale da tenere in considerazione è che i charity shop non solo riusano ed avviano al riciclaggio ma, tramite la loro presenza e la loro attività di comunicazione, promuovono tali pratiche e supportano specifiche istanze ambientaliste come la “moda sostenibile”.

Un ulteriore aspetto generale di specificità dell'impatto ambientale del charity retail è che gran parte dei volumi di beni ed indumenti sono riutilizzati nello stesso negozio dove sono stati donati; questo tipo di riuso “a Km 0” apporta benefici comparativamente maggiori rispetto a cicli di riuso che si basano su molti passaggi, molti soggetti coinvolti e movimentazione dei volumi nella rete dell'import/ export internazionale (i benefici sono anche in termini di efficienza, impatto sociale e trasparenza).

La massimizzazione del riuso locale messo in atto dai charity shop abbassa i costi di gestione (maggiore efficienza economica e quindi maggiori profitti da devolvere a

---

<sup>100</sup> La divisione tra le due macro categorie beni durevoli ed indumenti torna utile per l'analisi del settore del riuso anche nel Regno Unito: pur rientrando entrambe le categorie nell'ambito del charity retail il settore del riuso degli indumenti presenta statistiche, tendenze e criticità che vale la pena osservare in maniera separata.

<sup>101</sup> I benefici ambientali del charity retail sintetizzati dalla Charity retail association: <https://www.charityretail.org.uk/charity-shops-the-environment/>

cause sociali), abbassa i costi ambientali (efficienza ambientale legata ai minori viaggi compiuti dai beni) e aumenta la trasparenza con il bene/ indumento che viene venduto direttamente dal soggetto che lo ha raccolto, spesso nello stesso luogo dove è stato raccolto (qui il donatore può mantenere un dialogo con l'organizzazione ricevente e può chiedere informazioni sulle modalità di gestione dei beni, sull'utilizzo dei ricavi, sui progetti sociali finanziati). Il riuso locale permesso dai charity shop quindi permette di massimizzare l'impatto ambientale e comporta esternalità positive sui fattori sociali, economici e di trasparenza correlati.

Il riuso è favorito dalla capillarità della presenza dei negozi: per il cittadino è facile/pratico trovare un charity shop vicino casa a cui donare, e donando in negozio il cittadino può entrare in contatto con l'ONP chiedendo dettagli sul trattamento dei beni, dei fondi ricavati e dei progetti sostenuti.

La trasparenza e la comprensione della causa sociale rappresentano driver che potenziano la propensione del cittadino alla donazione: conoscendo il potenziale valore sociale del bene di cui intende disfarsi il cittadino sarà motivato ad avviare il bene al riutilizzo.

Il contesto attuale, con 11200 negozi legati a 500 organizzazioni non profit diverse coinvolte, genera una competizione virtuosa per assicurarsi la fiducia e quindi la donazione da parte dei cittadini: le charity in un contesto di concorrenza cercano di attirare più beni possibili e per fare ciò si sforzano di rendere più pratica e trasparente la donazione; c'è quindi una competizione per attrarre più beni, per valorizzare l'impatto sociale della donazione (produttività, efficacia dei progetti) e per comunicare con trasparenza le modalità di gestione e la finalità della raccolta fondi.

Si crea così un circolo virtuoso tra impatto sociale, trasparenza ed impatto ambientale: maggiore è l'impatto sociale ottenuto dalla donazione, meglio è comunicato, più donazioni si attrarranno e maggiore sarà anche l'impatto ambientale.

Si determinano quindi performance ambientali generalmente migliori rispetto all'Italia sia per quanto riguarda il riuso di beni durevoli che gli indumenti usati (in quest'ambito si è osservato come la mancanza di trasparenza rappresenta una problematica particolarmente importante per il contesto italiano mentre è meno presente nel contesto anglosassone).

## **8.1 L'impatto ambientale del charity retail in relazione al riuso dei beni durevoli.**

Rispetto al riuso dei beni durevoli non si dispongono di statistiche dettagliate come quelle che osserveremo nel prossimo paragrafo rispetto agli indumenti. In ogni modo gli 11200 charity shop diffusi su tutto il territorio del Regno Unito permettono l'avvio al riutilizzo di enormi quantità e varietà di beni (grossomodo tutte le tipologie osservate nella categorizzazione fatta nel paragrafo 5 del capitolo 1). Alcuni charity shop sono specializzati su oggettistica, mobili ed elettrodomestici ed in alcuni casi si compiono partnership con gli enti locali per la gestione di queste categorie in collaborazione e sinergia con la gestione dei rifiuti urbani. L'attività dei charity shop in ambito di riuso dei beni durevoli può essere quindi comparata con quella dei cosiddetti "centri del riuso" italiani di cui si è accennato nel paragrafo 4 del primo capitolo. Parlando di tali strutture si è osservato come la loro azione si svolgesse prevalentemente nell'ambito della dimensione ambientale del riuso<sup>102</sup> e pertanto non rientrassero nell'ambito della presente ricerca: in relazioni ai centri del riuso (nelle relative comunicazioni) non si parla mai di donazione ma di conferimento, la finalità principale dei centri del riuso italiani è infatti la riduzione dei volumi di rifiuti, mentre la finalità sociale appare come accessoria; i beni infatti non sono specificatamente indirizzati a fasce a basso reddito come forma di aiuto diretto, né sono venduti per raccogliere fondi per fini sociali e il finanziamento dei centri è pubblico in relazione all'attività di gestione dei rifiuti.

Nel contesto anglosassone questa funzione ambientale viene svolta dal charity retail, inglobata quindi nella sua azione con logiche "commerciali con finalità sociali" e con performance che appaiono comparativamente migliori rispetto a quelle dei centri del riuso italiani. Non esistono studi quantitativi/ comparativi in materia ma si pensi all'impatto della diffusione degli 11200 charity shop sul territorio anglosassone, gestiti con logiche commerciali con finalità sociali, rispetto a quello ottenuto dai pochi centri del riuso comunali italiani. Sicuramente appare difficile comparare un modello che si è

---

<sup>102</sup> In quest'ottica i centri del riuso non sono stati approfonditi dalla tesi che guarda alla valenza sociale e di "donazione" rispetto al riuso. In Italia questa valenza è poco associata al riuso dei beni durevoli ed è maggiormente associata al settore del riuso degli indumenti: è lì che sono maggiormente attive le organizzazioni non profit, incluse quelle legate alle Diocesi, ed è lì quindi che la tesi si è concentrata. Nel contesto inglese, come osservato in precedenza, sia gli indumenti che gli altri beni durevoli rientrano nell'orbita del charity retail e quindi all'interno di logiche di riutilizzo delle donazioni commerciali con finalità sociali; le due macro categorie mantengono comunque la loro specificità in termini di identità, statistiche, gestione operativa e criticità.

sviluppato in un determinato contesto in più di 50 anni rispetto al “giovane” modello dei centri del riuso italiani.

Il successo del modello inglese (che comporta un mix di importanti performance sociali, ambientali ed economiche) può comunque essere un’ispirazione per lo sviluppo dei centri del riuso italiani che mostrano delle caratteristiche strutturalmente più deboli rispetto al charity retail anglosassone: il fatto ad esempio che i centri del riuso si basano su fondi pubblici e sono quindi soggetti ai cambiamenti politici delle amministrazioni locali. L’interazione delle istanze sociali, ambientali ed economiche nel charity retail ha permesso un’enorme diffusione del modello dei charity shop e mostrato una grande capacità di attrarre un vasto pubblico di donatori, volontari e clienti. I centri del riuso, presenti sul territorio italiano con una varietà di modelli di gestione che dipendono dalle diverse amministrazioni pubbliche locali, sono prevalentemente impostati su criteri di gratuità e come servizio pubblico con scarsa flessibilità dei meccanismi di redistribuzione: questi sono spesso soggetti a vincoli, procedure e limitazioni che non sono presenti nelle attività di riuso gestite commercialmente. Di fatto i centri del riuso comunali hanno visto uno sviluppo piuttosto lento negli ultimi 10 anni e generalmente gestiscono volumi inferiori a quelli di un negozio dell’usato<sup>103</sup>: il modello dei centri del riuso quindi, con una funzione di servizio pubblico ambientale, finisce per avere performance ambientali inferiori a un settore come il charity retail che gode di un’interazione virtuosa di driver sociali, ambientali ed economici e comporta grandi benefici in relazione a tutti e tre gli aspetti.

In ambito di riuso di beni durevoli cioè il modello dell’impresa sociale appare strutturalmente più efficace rispetto a una gestione affidata al servizio pubblico: anche quest’ambito quindi, come il riuso degli indumenti, rappresenta un’opportunità per la raccolta fondi per progetti sociali con un coinvolgimento delle ONP in un’ottica commerciale con finalità sociali.

---

<sup>103</sup> “Rapporto nazionale sul riutilizzo 2018”, **Occhio del riciclone**.

## 8.2 L'impatto ambientale del charity retail nell'ambito del settore degli indumenti usati e il tema della trasparenza nel contesto anglosassone.

Guardando all'impatto ambientale del charity retail in relazione alla categoria degli indumenti usati, similmente a quanto fatto nel contesto italiano, si osserverà l'azione delle ONP nel contesto generale del settore: si vedrà quindi che un non profit forte all'interno del settore porta a performance e trasparenza maggiori.

Un primo dato che evidenzia tale tesi è che la raccolta di indumenti usati nel Regno Unito ammonta a 650 mila tonnellate<sup>104</sup> mentre in Italia a 133 mila: in entrambi i casi i dati aggregano operatori non profit e operatori for profit; la differenza di volumi va ponderata tenendo presente la differenza di popolazione e la differenza dei consumi (entrambi maggiori in UK) e la presenza di raccolte non monitorate nel contesto italiano (parte dei volumi raccolti nelle sedi delle ONP e le raccolte abusive sono fenomeni frequenti in Italia e non rientrano nelle statistiche). A livello pro-capite le differenze si accentuano ulteriormente con 11 Kg pro-capite nel Regno Unito contro i 2 Kg pro-capite italiani<sup>105</sup>.

Pur tenendo in considerazione i differenti contesti, la differenza tra i volumi raccolti (sia in termini assoluti che in termini pro-capite) e il differente livello di monitoraggio degli stessi tra Italia e Regno Unito sono notevoli: si nota come in Italia ci sia uno scarso monitoraggio dei flussi raccolti dalle ONP nelle proprie sedi mentre in UK i surplus generati dai charity shop sono contabilizzati ed inclusi nelle statistiche<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> **Parliament, UK**, "Fixing fashion: clothing consumption and sustainability, Textile waste and collection", 2019: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvaud/1952/report-files/195207.htm>. Sui temi della raccolta di indumenti usati e del riciclaggio tessile nel Regno Unito con statistiche e spunti sulla tematica della moda sostenibile si veda **WRAP** (Waste and Resources Action Programme), "Valuing Our Clothes: the cost of UK fashion", 2017: [https://wrap.org.uk/sites/default/files/2020-10/WRAP-valuing-our-clothes-the-cost-of-uk-fashion\\_WRAP.pdf](https://wrap.org.uk/sites/default/files/2020-10/WRAP-valuing-our-clothes-the-cost-of-uk-fashion_WRAP.pdf)

<sup>105</sup> I dati pro-capite inglesi inoltre sono meno recenti (quelli italiani si riferiscono al 2015 mentre quelli inglesi al 2010) è ipotizzabile quindi, dato che la raccolta differenziata si è espansa negli anni, che la differenza sia ancora maggiore. La comparazione dei dati è tratta da **ECAP** (European Clothing Action Plan) "Used Textile Collection in European Cities", 2018 pag.18 [http://www.ecap.eu.com/wp-content/uploads/2018/07/ECAP-Textile-collection-in-European-cities\\_full-report\\_with-summary.pdf](http://www.ecap.eu.com/wp-content/uploads/2018/07/ECAP-Textile-collection-in-European-cities_full-report_with-summary.pdf)

<sup>106</sup> È meno chiaro se i volumi raccolti ed avviati al riutilizzo all'interno dei negozi siano effettivamente contabilizzati nelle 650 mila tonnellate di materiale complessivamente raccolto in UK. Nel caso tali volumi non siano conteggiati questo vuol dire che anche nel contesto inglese le cifre dovrebbero essere riviste al rialzo, aggiungendo alle 650 mila tonnellate i volumi raccolti e venduti direttamente dagli 11200 charity shop.

Guardando al rapporto tra operatori non profit ed operatori for profit nel Regno Unito si osserva che delle 650 mila tonnellate 330 mila sono raccolte dalle ONP.

Il settore si sviluppa principalmente, similmente al contesto italiano, tramite contenitori stradali e raccolte porta a porta gestiti da operatori non profit ed operatori for profit e tramite l'azione di raccolta dei charity shop (che ovviamente per definizione sono gestiti da ONP).

Rispetto al ramo della raccolta stradale (e porta a porta) in UK si lamentano problemi di trasparenza simili al contesto italiano; le raccolte infatti possono essere gestite da: 1) Organizzazioni non profit, 2) operatori commerciali nati come braccio operativo delle ONP (e che quindi devolvono tutti profitti alle medesime), 3) ONP in partnership con operatori commerciali che svolgono la raccolta (in questo caso l'ONP paga un'impresa per compiere le operazioni tecniche di raccolta ma gestisce in autonomia la vendita degli indumenti con finalità di raccolta fondi per progetti sociali), 4) operatori commerciali in partnership con ONP (similmente al caso italiano quindi devolvendo parte dei profitti alle ONP sostanzialmente come compensazione dei maggiori volumi ottenuti grazie all'utilizzo del loro logo), 5) operatori commerciali in assenza di qualsivoglia collegamento col settore non profit e la dimensione sociale.

In tale variegato scenario, anche nel contesto del Regno Unito i donatori non sono sempre facilmente in grado di capire a sostegno di chi sta andando la loro donazione (l'indumento e la distribuzione del valore economico ad esso associato).

Studi sull'argomento<sup>107</sup> hanno rivelato che anche nel Regno Unito, come in Italia, c'è la tendenza a dare per scontato che gran parte dei contenitori stradali siano gestiti da ONP per il supporto di cause sociali, mentre invece a volte sono imprese commerciali ad

---

<sup>107</sup> Un report sulla trasparenza del settore della raccolta tramite contenitori stradali e porta a porta nel Regno Unito è stato svolto nel 2019 dall'ONP **TRAID** (Textile Recycling for Aid and International Development): [https://traid.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/TRAID\\_Taking\\_Stock\\_spreads-1.pdf](https://traid.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/TRAID_Taking_Stock_spreads-1.pdf).

Il report evidenzia come gran parte dei cittadini preferiscano conferire gli indumenti presso contenitori stradali gestiti da ONP e parte di questi sia ignara del fatto che alcuni contenitori sono gestiti da imprese commerciali. Il report mostra altresì che la maggioranza dei cittadini donerebbe meno sapendo che il contenitore è gestito da imprese commerciali (portando a minori volumi raccolti e ad un minor impatto ambientale); la maggior parte della cittadinanza inoltre pensa che gli enti locali dovrebbero favorire le ONP nell'aggiudicazione degli appalti. Lo studio evidenzia quindi la propensione del cittadino alla ricerca di valore sociale in relazione al conferimento di indumenti. Il report riporta inoltre come, anche nel contesto inglese, gli stakeholder lamentano gli eccessivi costi per il posizionamento dei contenitori in relazione al calo del valore della merce raccolta.

assorbire parti sostanziali dei profitti (attirando le donazioni con una comunicazione ambigua).

I problemi di trasparenza del settore nel Regno Unito appaiono comunque minori rispetto al contesto italiano:

- in primo luogo c'è una generale comprensione della cittadinanza rispetto al fatto che gli indumenti sono venduti e non destinati a vestire i poveri, quindi la mancanza di trasparenza non riguarda il funzionamento generale del settore ma la destinazione dei ricavi/ profitti; in relazione a ciò non si verifica, come accade in Italia, lo sviluppo di un settore quasi totalmente sconosciuto all'opinione pubblica e che diventa terreno fertile per fenomeni di illegalità.

- in secondo luogo le ONP hanno maggiore presenza e forza nel settore; a differenza del contesto italiano, una volta che la donazione arriva ad un'ONP (si è visto che queste gestiscono più della metà dei volumi raccolti dall'intero settore), questa (disponendo di proprie strutture di smistamento e vendita) potrà effettivamente ricavare la maggior parte del valore economico dell'indumento: il donatore può effettivamente essere sicuro che l'indumento diventerà valore per il supporto di una causa sociale.

In UK quindi c'è una maggiore chiarezza su come funziona il settore e una maggiore sicurezza che, una volta che il bene è affidato ad un'ONP sia poi effettivamente questa a gestirlo e a ricavarne il relativo valore economico.

Tale effetto di sicurezza e trasparenza è ulteriormente potenziato quando la donazione viene effettuata, come spesso accade, in un charity shop (parti importanti dei volumi gestiti dalle ONP sono riutilizzati "a Km 0" nei charity shop). In questo caso cioè il donatore può entrare in dialogo con l'ONP verificando modalità di gestione degli indumenti, la finalità della raccolta fondi e l'impatto dei progetti supportati. Quanto osservato per l'impatto ambientale dei charity shop in generale è ovviamente vero anche se si guarda specificatamente agli indumenti usati: raccogliendo e vendendo gli indumenti nello stesso negozio si massimizzano i benefici ambientali, si abbassano i costi di gestione generando il massimo dei profitti per l'ONP da devolvere alla causa sociale sostenuta, il tutto in un contesto di maggiore trasparenza. Si instaura così un circolo virtuoso per cui la maggiore trasparenza e il maggior impatto sociale ed ambientale del conferimento presso i negozi (nonché la loro diffusione capillare nelle strade e nel tessuto sociale anglosassone) rendono i charity shop dei forti attrattori di donazioni di indumenti; si

raggiunge così un forte impatto ambientale potenziato dal meccanismo di competizione tra i diversi charity shop che aumenta ulteriormente l'effetto di questo circolo virtuoso.

In definitiva la forza del ramo non profit all'interno del settore degli indumenti usati rappresenta una spinta verso la trasparenza e migliori performance per l'intero settore. L'attività capillare dei charity shop in special modo garantiscono un contatto con la cittadinanza che si traduce in maggiore trasparenza, maggiori volumi raccolti e migliori performance sociali, ambientali ed economiche.

### **9. L'impatto economico del charity retail.**

Si è già più volte osservata l'interrelazione tra dimensione sociale, ambientale ed economica nel riuso e la capacità del modello del charity retail nel creare un circolo virtuoso tra le diverse dimensioni e il cruciale fattore della trasparenza.

Si è evidenziato così come la forza e la capillarità dei charity shop, la loro capacità di servire varie istanze sociali, ambientali e commerciali permetta di attrarre varie tipologie di sostenitori: donatori, volontari, clienti di tutti i generi ed estrazioni sociali, nonché il sostegno del legislatore tramite policy a supporto del settore.

La varietà della proposta commerciale (varie tipologie di beni e indumenti, varie fasce di prezzo) e la componente etica/ ambientale dell'esperienza d'acquisto del charity shop coinvolge quindi vari tipi di clienti: soggetti a basso reddito, consumatori "green" attenti al tema della sostenibilità, clienti spinti da motivazioni etiche di sostegno alle cause sociali supportate dalle ONP, appassionati di vintage; in generale i charity shop sono progressivamente diventati diffusi tra la classe media al pari o forse anche più di altri tipi di negozi al dettaglio (in pochi riescono a fornire lo stesso mix di attrattività commerciale con un'esperienza etica e green).

Gli enormi volumi di beni ed indumenti gestiti (impatto ambientale), oltre ai numerosi benefici sociali prima esposti, comportano anche la forza economica del settore; grandi volumi significa quindi grandi entrate, profitti da investire in progetti sociali, creazione di posti di lavoro, professionalizzazione, qualità del servizio (efficienza, esperienza d'acquisto positiva, comunicazione che rende agili e trasparenti le operazioni) e in generale uno stimolo per la crescita di un fenomeno di economia sociale.

Si sono già osservate le principali cifre del settore, dati notevoli che mostrano un'importante presenza del charity retail nel tessuto socio economico inglese: 1,5 miliardi

di euro di ricavi, 300 milioni di profitti devoluti in progetti, 500 ONP attive nel charity retail, 11200 charity shop, 233000 volontari coinvolti, 26000 posti di lavoro retribuito creati<sup>108</sup>.

I principali posti di lavoro (full time e part time) creati dal settore sono: manager dei negozi, operatori nelle fasi di raccolta e smistamento, vari livelli e settori manageriali (manager di aree con più negozi, manager dei vari settori come il retail, la vendita all'ingrosso, la comunicazione, la logistica, le aree amministrative, contabili etc.).

Guardando solo all'ambito del riuso degli indumenti si osserva come un charity retail forte nel settore non risulta in una perdita generale di posti di lavoro (prospettiva potenzialmente temuta in relazione all'eventuale perdita di quote di mercato da parte degli operatori for profit con la crescita del ramo non profit). Il contesto inglese mostra che in realtà non avviene una perdita di posti di lavoro ma al limite uno spostamento percentuale di posti di lavoro dal ramo for profit a quello non profit. Una maggiore trasparenza del settore e la presenza capillare nel tessuto sociale delle ONP attive nel riuso comporta un'espansione generale del settore con maggiori volumi raccolti (in valore assoluto e pro-capite); maggiori volumi raccolti comportano anche maggiori posti di lavoro creati sia per gli operatori non profit che per quelli for profit: con un charity retail forte quindi si modifica il rapporto tra i due rami (in senso relativo in termini di volumi gestiti, entrate e posti di lavoro sviluppati) ma aumentano le dimensioni del settore in senso assoluto comportando aumenti di volumi, entrate e posti di lavoro sviluppati per entrambi i rami.

Simili considerazioni possono essere fatte in relazione ai rapporti tra charity shop e altri negozi dell'usato o in generale tra charity shop e altri commercianti al dettaglio.

Il dibattito sulla questione nel contesto anglosassone viene inquadrato nel rapporto tra charity shop e "salute" delle high street (le principali vie di ogni città o quartiere inglesi, dove si svolgono gran parte delle attività commerciali e dove i charity shop hanno visto aumentare la loro presenza dagli anni '90).

In relazione a questo tema, all'interno dell'opinione pubblica, sono dibattute due tendenze:

- da un lato c'è chi pensa che la forte/ crescente presenza di charity shop nelle high street sia legato a congiunture di depressione economica, ovvero, considerando i charity

---

<sup>108</sup> **Charity retail association:** <https://www.charityretail.org.uk/benefits-of-charity-shops/>; **DEMOS**, "Shopping for good: social benefits of charity shops", 2016; **Osterley R., Williams I.**, "The social, environmental and economic benefits of reuse by charity shops", 2019.

shop come negozi per fasce a basso reddito, l'aumento degli stessi nelle vie centrali corrisponde al generale impoverimento della popolazione e al deperimento dell'iniziativa economica (fattori legati a un generale abbassamento di qualità della high street); questa visione quindi vede i charity shop come una possibile conseguenza diretta di periodi di crisi economica o come un sintomo di generale povertà della società.

- Da un altro lato c'è chi vede i charity shop più come causa dell'abbassamento di qualità delle high street: secondo questa visione i charity shop penetrando le high street, eventualmente in periodi di crisi o grazie ai loro vantaggi concorrenziali (es. agevolazioni/sgravi fiscali), finiscono per sminuire il valore dell'area nel lungo periodo e in generale rendono più difficoltosa l'apertura di nuove attività.

Non ci sono evidenze scientifiche rispetto ad entrambi gli scenari ed in realtà pare maggiormente verosimile che i charity shop abbiano contribuito alla salute delle high street<sup>109</sup>. Nei periodi di crisi i charity shop hanno riempito e rivitalizzato spazi, lasciati da altri commercianti, che altrimenti sarebbero rimasti vuoti (questo sì avrebbe portato al degrado dei luoghi e delle aree urbane delle high street). La versatilità dei charity shop ha in molti casi rivitalizzato le high street attirando un mix variegato di clienti<sup>110</sup> e apportando quindi benefici anche agli altri commercianti dell'area. La capacità attrattiva dei charity shop è servita quindi a contrastare anche lo spopolamento delle high street avvenuto con lo spostamento di molti clienti verso centri commerciali posti nelle aree periferiche delle città inglesi.

---

<sup>109</sup> Il dato viene riportato nei principali studi sul settore: **DEMOS**, "Shopping for good: social benefits of charity shops", 2016; **Osterley R., Williams I.**, "The social, environmental and economic benefits of reuse by charity shops", 2019; **Charity retail association**: <https://www.charityretail.org.uk/benefits-of-charity-shops/>.

<sup>110</sup> Come osservato in precedenza i clienti dei charity shop non sono solo persone a basso reddito: i charity shop dagli anni '90 sono progressivamente diventati popolari per gran parte delle classi sociali e hanno saputo andare incontro a tendenze specifiche ed attuali come il consumo sostenibile e la moda vintage. La promozione della cultura del riuso e del consumo dell'usato, sospinti dai charity shop, può comportare poi ricadute positive anche sugli altri operatori del second hand.

## **10. Il riuso delle donazioni materiali con finalità sociali in Italia e nel Regno Unito: riepilogo e comparazione.**

Il modello dei charity shop anglosassoni ci mostra come il riuso delle donazioni materiali orientato alla raccolta fondi comporti importanti benefici in termini di performance di impatto sociale, ambientale ed economico<sup>111</sup>, di trasparenza ed efficienza.

A livello sociale si sono visti elementi come: l'importanza dei fondi raccolti per una varietà di cause sociali, lo sviluppo del volontariato, beni ed indumenti a basso costo per fasce a basso reddito; i charity shop sono hub sociali, punti di incontro tra varie fasce di popolazione e varie istanze sociali ed ambientali, punti di contatto (garantendo dialogo e trasparenza) con le organizzazioni non profit anche nell'ottica di accedere ai servizi assistenziali da queste forniti.

A livello ambientale il settore del charity retail sottrae enormi volumi di beni e indumenti al flusso dei rifiuti (minori volumi in discarica e risparmio energetico legati al consumo dell'usato): i benefici ambientali sono ancora maggiori quando il riuso avviene nello stesso charity shop.

Il fatto che molti dei beni ed indumenti rivenduti dalle ONP vengano donati direttamente nei negozi permette una maggiore trasparenza: il donatore entra in contatto diretto con l'organizzazione.

Le organizzazioni ricavano ingenti entrate dai negozi e questo è sia una risorsa che uno stimolo per efficaci azioni di comunicazione; le ONP investono in comunicazione e trasparenza come strumento di marketing sociale e commerciale per l'attrazione di donazioni: più l'impatto sociale è forte, comunicato e verificabile maggiori sono le donazioni materiali ricevute, maggiori sono i fondi ricavati, i progetti sviluppati e l'impatto ambientale ed economico ottenuto.

Nell'ambito degli indumenti usati, a differenza del contesto italiano dove spesso il non profit è la facciata per un settore commerciale retrostante che ricava gran parte dei profitti, nel contesto anglosassone gran parte degli indumenti vengono riutilizzati dalle stesse ONP a cui il cittadino li ha donati e molto spesso il ciclo di riuso si esaurisce all'interno dello stesso charity shop.

---

<sup>111</sup> **DEMOS**, "Shopping for good: social benefits of charity shops", 2016; **Osterley R., Williams I.**, "The social, environmental and economic benefits of reuse by charity shops", 2019; **Charity retail association**: <https://www.charityretail.org.uk/benefits-of-charity-shops/>.

Questo tipo di riutilizzo “a Km 0”, cioè con beni e indumenti raccolti e rivenduti a livello locale è quindi più trasparente (minori passaggi, step più visibili) e più efficiente dal punto di vista ambientale ed economico (con ricadute positive sull’impatto sociale massimizzando i fondi raccolti); massimizzando il riuso locale a corto raggio, intercettando il bene prima che entri nel flusso dei rifiuti e rivendendolo localmente, si ha quindi un ciclo di gestione più trasparente, un risparmio economico/ ambientale e un maggiore impatto sociale: se non viene riutilizzato nel charity shop infatti l’indumento entra in un complesso ciclo di smistamento e redistribuzione con reti di import/ export internazionale con costi economici e ambientali maggiori.

A livello economico abbiamo visto come il charity retail rappresenti anche fonte di impiego per molti lavoratori, in alcuni casi per soggetti svantaggiati e un fattore di stimolo per l’attività commerciale nelle aree urbane. Pensando al contesto italiano quindi, il potenziamento del non profit nel mercato del riuso degli indumenti usati non significherebbe necessariamente una perdita di posti di lavoro nel settore commerciale. Il contesto inglese mostra come maggiori efficienza e trasparenza comportano anche aumenti dei volumi raccolti: questo può portare alla creazione di nuovi posti di lavoro sia nel lato commerciale che nel lato non profit del settore con nuovi equilibri e relazioni trasparenti tra i due rami (eventualmente con uno spostamento di percentuali di valore economico dal profitto privato allo sviluppo di progetti sociali).

La prospettiva dell’evoluzione storica ha mostrato alcuni dati di enorme interesse per l’analisi comparativa con il contesto italiano. In primo luogo si osserva come l’idea di un non profit attivo commercialmente nel settore del riuso è presente già molto presto nel contesto anglosassone: già da fine ‘800 si intuisce come l’approccio orientato alla raccolta fondi possa essere più efficiente in termini di impatto sociale (e più educativo) rispetto alla distribuzione gratuita.

Su questa concezione si ipotizza abbiano influito una serie di principi ed elementi propri del contesto anglosassone: un approccio più “imprenditoriale” (anche nel settore non profit) legato alla cultura protestante, minori canali di approvvigionamento alternativi che hanno spinto le organizzazioni non profit verso il commercio per raccogliere fondi, la generale maggiore ricchezza della società inglese, una maggiore diffusione del consumo dell’usato anche tra la classe media.

Non si sono riscontrate quindi nel dibattito anglosassone discussioni riguardo la legittimità dell'attività commerciale delle organizzazioni non profit nel settore dell'usato. Ammesso che tali discussioni ci siano state in passato (manca una prospettiva storica rispetto al tema della distribuzione gratuita che appare estremamente ridotto come fenomeno rispetto al charity retail), queste sono praticamente del tutto assenti nel contesto attuale.

Un secolo di presenza dei charity shop, e il maggior livello di comprensione del settore associato all'opera di comunicazione diffusa grazie agli stessi, ha portato la società inglese a capire meglio le reali dinamiche del settore.

Partendo quindi da un contesto culturale favorevole il charity retail si è sviluppato, apportando un impatto positivo riconosciuto dalla società e dal legislatore che ha aiutato il settore nella sua definizione e con policy a supporto. C'è quindi una diffusa consapevolezza su come la raccolta fondi svolta dalle organizzazioni non profit sia il perno per una migliore<sup>112</sup> organizzazione del riutilizzo delle donazioni materiali e su come sia irragionevole/ impossibile immaginare che il settore possa essere gestito in base a logiche di gratuità.

Ovviamente le opinioni e i livelli di comprensione del settore variano all'interno della società inglese ma c'è un generale accordo e consapevolezza su concetti di base quali: la legittimità dell'attività commerciale delle ONP, necessaria per coprire i costi, preziosa per raccogliere fondi per progetti sociali e che permette un alto livello del servizio (in termini di impatto sociale, ambientale, trasparenza, esperienza d'acquisto etc.); c'è poi una diffusa consapevolezza rispetto la scarsa necessità e il basso valore educativo legati alla distribuzione gratuita. Il dibattito nel contesto inglese non appare quindi mai sulla legittimità della vendita dei beni ed indumenti raccolti da parte delle organizzazioni non profit.

L'elemento di dibattito è semmai sull'eccessiva professionalizzazione/commercializzazione del settore del charity retail e quindi sull'eccessivo innalzamento dei prezzi, su un approccio troppo orientato al profitto, con eccessiva presenza di personale pagato rispetto ai volontari, sui livelli salariali dei manager, sull'uso di un marketing troppo aggressivo etc.: sulla perdita o l'indebolimento quindi di caratteristiche

---

<sup>112</sup> Migliore in termini di performance (sociali, ambientali, economiche, trasparenza, efficienza) rispetto ad altri modelli alternativi.

“frugali” e popolari che rendono l’esperienza del charity shop un’esperienza intrinsecamente commerciale e sociale.

In generale il dibattito non è quindi sulla legittimità dell’attività commerciale ma sul rapporto tra dimensione sociale e commerciale all’interno della stessa: in altri termini data la legittimità e riconosciuto il valore positivo del commercio da parte delle ONP si dibatte sul rapporto tra gli ingredienti commerciali e sociali all’interno del mix di caratteristiche scelto per l’organizzazione operativa delle attività commerciali.

La risposta al dibattito nella prassi appare trovarsi nella varietà e flessibilità del settore: le circa 500 organizzazioni coinvolte e i 11200 charity shop offrono una varietà di approcci ed esperienze di acquisto per cui donatori, volontari e clienti possono scegliere chi sostenere in relazione alle proprie inclinazioni personali. D’altra parte il settore del charity retail è interessato a mantenere tale varietà e flessibilità in modo da adattarsi a vari tipi di pubblico e al cambiamento del contesto socio economico.

A differenza del contesto inglese quello italiano si è sviluppato intorno all’idea di distribuzione gratuita agli indigenti e la persistenza di tale approccio, anche in uno scenario di profondo mutamento del rapporto tra bisogni e quantità raccolte, ha comportato una serie di criticità (mancanza di trasparenza e basse performance rispetto a quelle potenzialmente ottenibili ed evidenziate dal modello anglosassone).

L’idea della distribuzione gratuita agli indigenti nasce e si radica nel territorio soprattutto grazie all’azione capillare dell’associazionismo cattolico (basandosi su concetti dottrinali quali “Vestire gli ignudi”); il retaggio culturale di questo approccio persiste anche grazie all’efficacia del concetto, semplice da comunicare, rassicurante e gratificante per donatori e volontari.

In realtà il riuso degli indumenti, per far fronte a quantità raccolte enormi, variegata, crescenti e strutturalmente superiori e differenti<sup>113</sup> rispetto alle necessità della popolazione indigente, si è strutturato come un settore industriale con complesse operazioni di smistamento e reti di import/ export (e relativi costi di gestione).

---

<sup>113</sup> Quello che viene “donato” in realtà di norma è ciò di cui il cittadino intende disfarsi, un mix di materiali di vario genere e qualità, non mirato sui bisogni della popolazione indigente, che nel gergo del settore viene chiamato “originale”: tale materiale non appare utile per l’aiuto diretto, è poco pratico infatti indirizzare questo materiale “grezzo” (enormi quantità e varietà) su bisogni specifici e limitati. L’originale appare più adatto per la raccolta fondi: venduto all’ingrosso o lavorato per ottenere quelle categorie utili alla vendita al dettaglio.

Permane però nel settore una facciata non profit che in alcuni casi appare come strumentale ad accontentare l'aspettativa del donatore ma senza una valenza sociale sostanziale: c'è quindi una generale mancanza d'informazione sulle reali dinamiche del settore, una discrepanza tra aspettative e dinamiche reali, una mancanza di trasparenza che è divenuta terreno fertile per fenomeni di illegalità.

Molte organizzazioni non profit mantengono servizi di distribuzione gratuita essenzialmente inefficienti (sprechi, abusi, sovrastima del bisogno, scarsa definizione e intercettazione del target di utenza) con volumi che finiscono poi alle imprese commerciali.

In alcuni casi le organizzazioni non profit agiscono come facciata per le attività di raccolta con il loro logo posto sui cassonetti gestiti da ditte commerciali a fronte di un compenso: pur essendo legali tali pratiche risultano poco trasparenti facendo permanere una parvenza di creazione di valore sociale difficilmente quantificabile per chi conferisce.

In altri casi le organizzazioni non profit si aprono all'idea della raccolta fondi ma in maniera poco strutturata, ad esempio con forme "a offerta". Le iniziative così strutturate però si sono dimostrate estremamente malfunzionanti: non essendo chiaramente definite le regole di accesso ai beni, l'identità del servizio rimane confusa con una commistione tra la funzione di aiuto diretto e la raccolta fondi. In assenza di limitazioni al servizio questo si apre a un pubblico generalista (di tutte le fasce di reddito) e il meccanismo dell'offerta (l'assenza di prezzi definiti) fa sì che si creino dinamiche di contrattazione tra volontari ed utenti: questa contrattazione a volte può diventare scontro sulla legittimità stessa della richiesta dell'offerta e sull'identità del servizio. È stato osservato sul campo quindi come regole e procedure poco chiare portino ad una costante rinegoziazione dell'identità stessa dell'organizzazione e del servizio tra volontari ed utenti.

Questo fenomeno di "identità fluida" è presente anche nel charity shop anglosassone<sup>114</sup> dove si è osservata la convivenza tra funzione sociale e funzione commerciale. Come detto in precedenza però tale convivenza non è conflittuale: l'identità dell'attività del charity shop è chiara fin dal nome con cui si presenta "shop"; la legittimità della vendita non viene messa in discussione mentre sono presenti fenomeni di

---

<sup>114</sup> **Fitton T.**, "The 'Quiet Economy': an ethnographic study of the contemporary UK charity shop", Tesi di Dottorato, University of York, 2013.

negoziiazione sui prezzi (d'altronde tipici del mercato dell'usato) e più in generale sono oggetto di dibattito le tendenze di generale professionalizzazione del settore.

In Italia poi, nei casi in cui le ONP operano commercialmente (all'ingrosso o al dettaglio) per la raccolta fondi per progetti sociali, tali attività sono spesso portate avanti in maniera poco efficiente, "timida" e poco orientate al profitto. Proseguendo il parallelo con il contesto anglosassone è come se in Italia gli stakeholder si rendano effettivamente conto della necessità del passaggio alla raccolta fondi ma ogni step, legato a quello che nel contesto anglosassone viene definito come processo di "professionalizzazione" del charity retail, subisce forti resistenze.

Partendo da forti e radicate dinamiche assistenzialistiche, l'attività di riuso delle donazioni materiali nel non profit in Italia, fa fatica a ri-declinare la finalità sociale in rapporto allo strumento commerciale. Anche quando il passaggio alla raccolta fondi avviene si notano resistenze ad ogni step del processo di professionalizzazione: dalla formalizzazione dei prezzi e dell'attività commerciale, alla retribuzione del personale, dall'utilizzo di strumenti di marketing, al perseguimento del profitto etc. Si avverte cioè quel paradosso precedentemente accennato per cui alcune ONP svolgono attività commerciali nel timore che queste appaiano "troppo commerciali".

Nel contesto italiano, anche quando l'ONP svolge attività commerciali, profitto e dimensione sociale vengono ancora percepiti come un ossimoro mentre il contesto inglese mostra come i due aspetti possano potenziarsi a vicenda: un ramo commerciale efficiente e profittevole produce fondi da investire in cause sociali (maggiore profitto comporta maggiore impatto sociale), la crescita delle attività permette un maggior impatto ambientale ed economico, la disponibilità di risorse economiche permette una maggiore comunicazione (trasparenza, diffusione di buone pratiche), una qualità maggiore del servizio, il coinvolgimento e la formazione del volontariato.

In sostanza un'attività commerciale efficiente e profittevole fornisce fondi per sviluppare la finalità sociale e tutte le esternalità positive legate all'associazionismo non profit. Anche nel caso si voglia mantenere un canale di distribuzione gratuita per indigenti i fondi ricavati dal canale commerciale potranno essere utilizzati per migliorare il servizio con maggiori risorse umane e materiali, nuove procedure per intercettare in maniera efficace il bisogno reale della popolazione target.

Il contesto inglese mostra come funzione sociale e commerciale possano convivere potenziandosi a vicenda (in un contesto di regole ed identità chiare): la diversificazione dei livelli di prezzo permette di servire varie fasce di reddito, mettendo il rapporto con varie tipologie di commercio (popolare, etico, green, trendy etc.) perseguendo contemporaneamente sia la funzione sociale che aumentando i profitti.

Come presentato fin dall'inizio della tesi, il settore del riuso delle donazioni materiali si presenta come un settore dove interagiscono dimensione sociale, ambientale ed economica. Le organizzazioni non profit operative nel settore quindi sono chiamate a strutturare modelli di gestione che tengano presente questa triplice dimensione. Un approccio orientato solo alla dimensione sociale dell'aiuto diretto si mostra inadeguata al contesto attuale (non coglie le tendenze generali del settore e ha senso solo su piccola scala calibrando le attività sul bisogno verificato dell'utenza target); si è visto che quando l'ONP ignora la dimensione ambientale ed economica del riuso si generano sprechi (basse quantità messe in circolo, basso impatto ambientale) ed abusi: se non è l'ONP a valorizzare economicamente i beni ed indumenti ricevuti saranno altri soggetti a farlo ("finti bisognosi" che abusano del servizio o imprese commerciali retrostanti la facciata non profit) causando mancanza di trasparenza e presenza di fenomeni d'illegalità nel settore.

Nel settore quindi si sono creati vari tipi di modelli ibridi che possano conciliare dimensione sociale, ambientale ed economica. Nel contesto italiano il ramo commerciale con finalità sociali è tendenzialmente debole e spesso il non profit è solo facciata del ramo for profit. Nel contesto inglese invece il charity retail rappresenta un tipo di ibridazione tra dimensione sociale e commerciale in cui i due aspetti convivono potenziandosi a vicenda: il modello del charity retail appare come quello maggiormente capace di mixare le diverse dimensioni del riuso delle donazioni materiali, bilanciando le diverse istanze in modo da restituire migliori performance generali per l'intero settore del riuso.

Il caso italiano quindi presenta molti casi di "commistione conflittuale" o poco trasparente, mentre il caso inglese del charity retail rappresenta una best practice per la convivenza armonica tra elementi sociali e commerciali che si potenziano a vicenda, in cui si genera un circolo virtuoso che porta alti livelli di performance e trasparenza.

Il settore del charity retail nasce da un contesto socioculturale favorevole rispetto ad un approccio commerciale con finalità sociali, si è sviluppato nell'arco di circa un

secolo definendo la sua identità in maniera contemporaneamente chiara e flessibile: l'attività commerciale come strumento per la finalità sociale rende evidente il valore della donazione materiale come strumento per la raccolta fondi. Il modello dei charity shop col tempo è maturato, ha mostrato il suo impatto positivo e gradualmente si è diffuso a livello capillare nel Regno Unito: nella sua messa a sistema, riconosciuto e sostenuto a livello sociale e con policy a supporto, il modello del charity retail sprigiona il massimo delle proprie potenzialità di performance sociali, ambientali ed economiche.

In Italia il contesto socioculturale appare poco favorevole rispetto ad iniziative commerciali con finalità sociali. Il settore si è quindi strutturato tra un'apparenza sociale e dinamiche necessariamente commerciali: la discrepanza così creata genera una confusione nella percezione dell'opinione pubblica tra elementi commerciali e sociali, una mancanza di trasparenza che talvolta genera fenomeni di illegalità; il settore così strutturato produce basse performance sociali, ambientali ed economiche.

La confusione del settore ha creato quindi dinamiche negative che si sono col tempo radicate e cristallizzate: rapporti tra soggetti non profit e for profit poco chiari (con imprese commerciali più forti che spingono per un mantenimento delle dinamiche e degli equilibri attuali), una cornice normativa che sembra non cogliere il valore della donazione materiale primariamente come aiuto indiretto, strumento utile per la raccolta fondi per fini sociali (permane una confusione sui concetti di donazione e rifiuto che verrà analizzata nel capitolo 5).

La riflessione quindi rispetto al miglioramento contesto italiano, in un'ottica di potenziamento del ramo commerciale con finalità sociali, è che il lavoro sia da compiere a vari livelli, coinvolgendo i vari stakeholder e agendo sulle prassi, sul contesto culturale e normativo: è solo quando il modello commerciale con finalità sociali è "a regime" e generalizzato, presente in maniera capillare e supportato a livello sociale e normativo, che sprigiona il massimo delle proprie potenzialità di performance sociali, ambientali ed economiche.

Tali processi di riforma generalizzati difficilmente si avvieranno autonomamente dal basso (dal contesto in cui si sono sviluppate e radicate le inefficienti dinamiche finora descritte nel contesto italiano). Saranno necessari cioè provvedimenti, operativi compiuti dai decision maker appartenenti agli stakeholder chiave e normativi da parte del

legislatore, fatti nell'ottica di una strategia complessiva che punti alla riforma generale del settore.

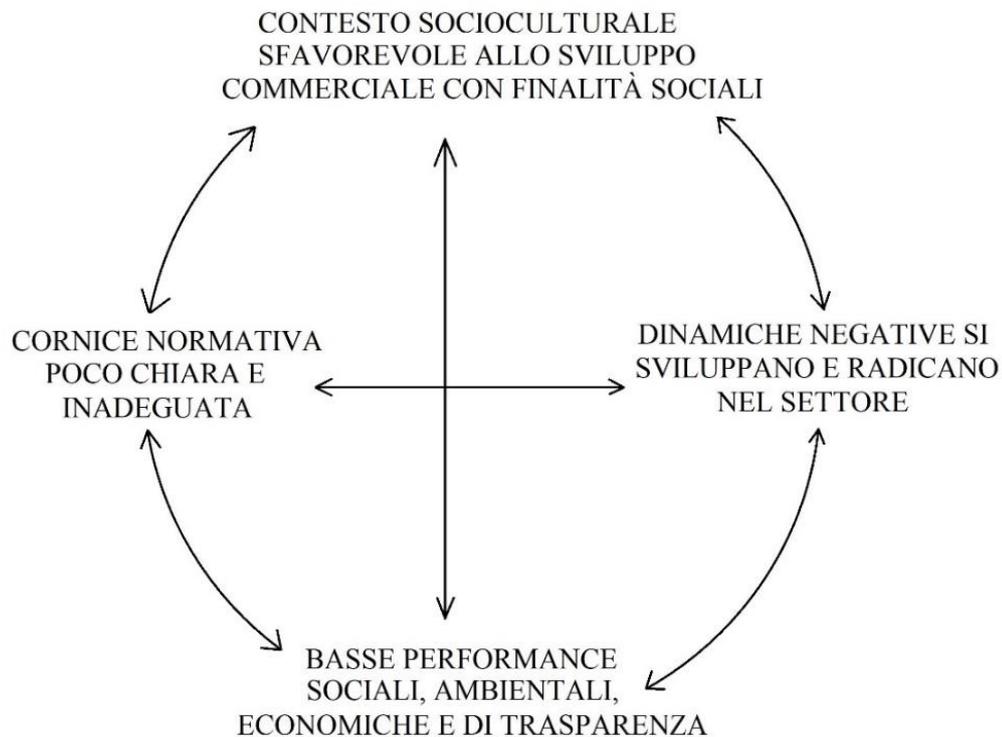
Il potenziamento del ramo commerciale con finalità sociali è quindi un indirizzo a cui puntare in un'ottica di investimento a lungo termine: le modifiche normative, le azioni degli stakeholder e i relativi investimenti andranno compiuti nell'ottica di un ritorno in termini di performance che (come mostrato dal contesto inglese) sarà visibile nel medio, lungo periodo, quando lo sviluppo del ramo commerciale con finalità sociali sarà messo a sistema e "a regime".

Le figure 11 e 12 (alla pagina seguente) sintetizzano in maniera grafica il confronto tra il contesto anglosassone e quello italiano nella gestione del riuso delle donazioni materiali.

**Figura 11:** Correlazioni tra contesto culturale, prassi, performance e cornice normativa: il circolo virtuoso nel riuso delle donazioni materiali nel Regno Unito.



**Figura 12:** Correlazioni tra contesto culturale, prassi, performance e cornice normativa: il circolo vizioso nel riuso delle donazioni materiali in Italia.



L'ambito diocesano appare centrale rispetto al cambiamento del contesto italiano: le dinamiche legate al "paradigma dei vestiti ai poveri" si sono sviluppate e diffuse (rallentando lo sviluppo di un approccio orientato alla raccolta fondi) proprio attraverso l'azione dell'associazionismo cattolico nel settore. Un cambiamento generalizzato in quest'ambito quindi potrebbe propagarsi positivamente all'intero settore.

Il contesto diocesano è quello in cui un cambiamento sarebbe più necessario, comportando effetti positivi per l'intero settore del riuso delle donazioni materiali, ma al contempo è anche il contesto in cui tale cambiamento appare più difficile; non solo il "paradigma dei vestiti ai poveri" è (come appare ovvio) maggiormente radicato proprio lì dove è nato e si è sviluppato, ma il contesto diocesano presenta anche una serie di problematiche strutturali di governance che rendono particolarmente lenti e complessi i processi di riforma.

Si è già osservato infatti come l'associazionismo cattolico in ambito di gestione delle donazioni materiali sia estremamente frastagliato ed agisca in maniera non

coordinata: realtà differenti agiscono all'interno di uno stesso territorio diocesano in maniera autonoma. Oltre al fatto che molto spesso associazioni, Caritas, parrocchie e gruppi di volontari agiscono in maniera autonoma e non coordinata tra loro, si osserva anche una distanza tra decision maker e attività sul campo.

Un processo di riforma in questo contesto appare estremamente lento e difficoltoso: prima i decision maker devono prendere coscienza delle criticità sul campo, poi devono elaborare strategie di riforma<sup>115</sup>, in seguito le stesse vanno implementate sul territorio spesso incontrando le resistenze dei volontari abituati a lavorare in autonomia e per i quali spesso le direttive non hanno carattere vincolante<sup>116</sup>.

Nei prossimi capitoli verrà analizzata la cornice normativa in relazione al riuso delle donazioni materiali e soprattutto in relazione alle criticità osservate e agli sviluppi auspicati. Chiarite e discusse le principali leggi di riferimento sarà possibile proporre modifiche della cornice normativa e azioni da compiere da parte degli stakeholder (inclusi i decision maker diocesani) affinché il circolo vizioso osservato nel contesto italiano si trasformi nel circolo virtuoso osservato nel contesto anglosassone.

---

<sup>115</sup> In un contesto con decision maker distanti dalle dinamiche sul campo e attività delegate all'iniziativa dei volontari questo passaggio può richiedere molto tempo: in molti casi, rispetto alle attività di riuso delle donazioni, i responsabili diocesani sono apparsi poco informati sulle criticità del settore, non cogliendo di conseguenza la necessità di interventi di riforma e l'urgenza degli stessi.

<sup>116</sup> A titolo di esempio di tali dinamiche si tenga presente l'esempio del mondo Caritas che agisce sui vari livelli nazionale, regionale, diocesano e parrocchiale con ampi gradi di autonomia: c'è ad esempio spesso un'indicazione d'indirizzo del livello superiore su quello inferiore ma la gerarchia non è ferrea e le indicazioni non sono percepite come vincolanti e obbligatorie.

Il tema viene trattato nelle audizioni della "Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati" rivolte al settore della raccolta indumenti. Durante l'audizione con i responsabili di Caritas Italiana questi fanno più volte presente l'impossibilità di coordinare i diversi soggetti legati a Caritas sul territorio nazionale proprio a causa dell'autonomia diocesana, parrocchiale e dei vari enti collegati a Caritas ma giuridicamente indipendenti: <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/39/audiz2/audizione/2019/04/02/leg.18.stencomm.data20190402.U1.com39.audiz2.audizione.0019.pdf>

Si tenga presente poi che Caritas è solo uno dei player del riuso con finalità sociali in ambito di associazionismo cattolico: la questione quindi è ancora più complessa con il decision maker diocesano che spesso si interfaccia con varie realtà associative (formali, informali, parrocchiali etc.) ognuna con un proprio sistema di identità e procedure (spesso sistemi di regole e procedure deboli, non scritte e legate ai personalismi dei vari gruppi di volontari che agiscono in autonomia).

## **CAPITOLO IV**

### **PROSPETTIVA, SCOPI E CONTENUTI**

#### **DELL'ANALISI GIURIDICA**

**SOMMARIO:** 1. Dalle dinamiche reali del settore all'analisi dei profili giuridici collegati. - 2. La correlazione tra contesto socioculturale, cornice normativa e prassi. - 3. Elementi culturali che hanno influenzato la fisionomia del settore del riuso delle donazioni materiali e il tema della rappresentanza delle ONP. - 4. L'analisi della cornice normativa e le tematiche giuridiche prese in esame.

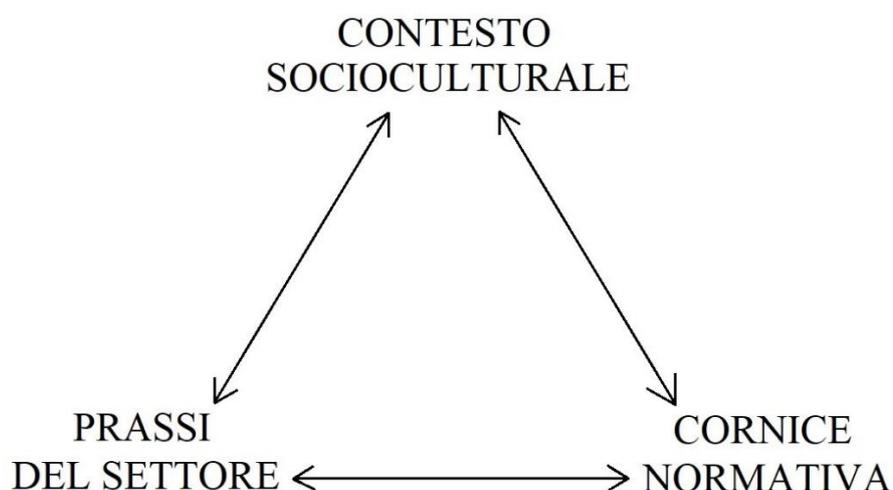
#### **1. Dalle dinamiche reali del settore all'analisi dei profili giuridici collegati.**

Nell'ultimo paragrafo del precedente capitolo, facendo un riepilogo comparativo del settore del riuso delle donazioni materiali tra Italia e Regno Unito, si è accennata la tesi (sintetizzata nelle figure 11 e 12) secondo cui è possibile osservare una correlazione tra contesto culturale, cornice normativa e prassi del settore.

Richiamando le figure 11 e 12 si intende argomentare che lo sviluppo del ramo "commerciale con finalità sociali" nel settore del riuso di indumenti e beni nel Regno Unito (e le relative migliori performance sociali, ambientali, economiche e di trasparenza) sia collegato da un lato ad un contesto socioculturale favorevole dall'altro ad una cornice normativa adeguata e di supporto al settore. Specularmente il caso italiano (contraddistinto da problemi di trasparenza e basse performance) vede un ramo "commerciale con finalità sociali" debole, poco riconosciuto e poco supportato a livello di opinione pubblica e (come si osserverà in dettaglio nel presente capitolo) in relazione alla cornice normativa di riferimento.

Riprendendo le figure 11 e 12 in senso più generale, nella prossima pagina, si è elaborata la figura 13.

**Figura 13.** Correlazione tra contesto socioculturale, cornice normativa e prassi.



Rispetto al rapporto tra prassi e cornice normativa l’approccio metodologico qui suggerito prende spunto dal lavoro dell’economista premio Nobel Douglass C. North che indagò la relazione tra sviluppo economico e contesto istituzionale<sup>117</sup>. North mette in luce come la salute di un sistema economico nel suo complesso o di un determinato settore dipenda dalla chiarezza e dall’efficacia del contesto istituzionale e cioè da quelle che vengono metaforicamente chiamate le “regole del gioco”. Con regole del gioco chiare i rapporti tra i soggetti coinvolti saranno più equi e il settore funzionerà meglio: non solo i player saranno portati al rispetto delle norme ma si eviterà lo sviluppo di prassi negative determinate dalle asimmetrie informative legate a un contesto con regole del gioco poco chiare ed inadeguate (si pensi a come gli operatori commerciali nel contesto del riuso indumenti mantengano una posizione di forza rispetto agli operatori non profit in un contesto scarsamente trasparente<sup>118</sup>).

Una volta chiariti i profili normativi, le regole del gioco appunto, sarà poi possibile farne un’analisi critica: quanto le norme attuali sono chiare ed efficienti nell’ottica di leggere le dinamiche reali del settore e di instradare le stesse verso uno sviluppo armonico? Nel capitolo precedente abbiamo osservato che lo sviluppo armonico del

---

<sup>117</sup> North D. C., “Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell’economia”, Bologna, 1997.

<sup>118</sup> Il contesto inglese ha mostrato come “regole del gioco” chiare ed efficaci possano portare ad uno sviluppo generale del settore (maggiore chiarezza comporta un maggiore coinvolgimento della popolazione nella raccolta e quindi maggiori volumi) con benefici sia per gli operatori non profit che per quelli commerciali.

settore del riuso delle donazioni materiali coincide con la crescita del ramo commerciale con finalità sociali (si sono osservati i benefici in termini di trasparenza e alte performance sociali, ambientali ed economiche associati al modello inglese).

Dal momento che le regole del gioco non sono fisse ma sono oggetto di costante dibattito (accademico, nelle sedi istituzionali, tra gli esperti, stakeholder etc.) ed espressione del rapporto di forza dei diversi player (e dell'attività di lobbying) è possibile poi concepire determinati interventi normativi e di policy che possano cambiare la fisionomia del settore portandolo al miglioramento. Ovvero, individuato attraverso il lavoro di ricerca e l'analisi del settore uno scenario auspicato, si possono ipotizzare interventi normativi e di policy atti a raggiungere tale scenario.

Posto che lo sviluppo del ramo commerciale con finalità sociali nel riuso delle donazioni materiali sia una tendenza positiva (come dimostrato dall'analisi del contesto anglosassone) e quindi da perseguire<sup>119</sup>, l'analisi della cornice normativa permetterà:

- da un lato di chiarire le regole del contesto attuale in modo che i player del settore possano elaborare strategie nel perimetro del rispetto delle norme;
- dall'altro suggerire sviluppi della cornice normativa stessa capaci di instaurare circoli virtuosi per il miglioramento generale del settore (che tendano quindi a sviluppare il ramo commerciale con finalità sociali sul modello anglosassone).

L'analisi dei profili giuridici viene svolta quindi in maniera funzionale allo sviluppo di prassi che portino al miglioramento nel settore del riuso delle donazioni materiali (si evidenzia in questo senso la natura applicativa del presente lavoro di ricerca).

Nei precedenti capitoli si è osservato come un settore del riuso delle donazioni materiali impostato intorno al paradigma dei “vestiti usati ai poveri” determini molte problematiche mentre un orientamento “commerciale con finalità sociali” comporti importanti benefici (evidenziati dal modello anglosassone). Si considera quindi lo sviluppo del ramo commerciale con finalità sociali come uno scenario auspicato<sup>120</sup>; il

---

<sup>119</sup> Da parte degli stakeholder potenzialmente interessati a farlo e da parte del legislatore chiamato a stabilire la cornice normativa del settore: questa dovrebbe recepire il dato che il valore della donazione materiale passa principalmente per la sua commercializzazione e dovrebbe quantomeno riconoscere (se non attivamente supportare) gli effetti positivi del commercio con finalità sociali delle donazioni materiali svolto dalle ONP.

<sup>120</sup> Gli aspetti positivi relativi a questo sviluppo sono stati tracciati in linea teorica e in maniera empirica analizzando il caso anglosassone del charity retail: lo sviluppo del ramo commerciale con finalità sociali va incontro alla propensione della società a richiedere valenza sociale nel riuso delle donazioni di beni e indumenti, in coerenza con le dinamiche reali del settore (scarso bisogno da parte della popolazione indigente rispetto alle quantità e varietà raccolte e maggiore impatto del modello orientato alla raccolta

contesto inglese in questo senso è un riferimento, con regole del gioco chiare, che colgono meglio le dinamiche reali, instrandando il settore verso migliori performance e un più alto livello di trasparenza. Si guarderà quindi alla normativa di riferimento in relazione allo sviluppo del ramo “commerciale con finalità sociali”: la normativa attuale è adeguata rispetto allo scenario auspicato? Si punterà altresì a sciogliere ambiguità interpretative che rendono poco agevole l’azione dei player e a suggerire miglioramenti della cornice normativa e policy di supporto al settore.

## **2. La correlazione tra contesto socioculturale, cornice normativa e prassi.**

Nella figura 13 si è evidenziato come la correlazione non sia solo tra cornice normativa e prassi, ma che è possibile considerare un terzo elemento che influenza la fisionomia del settore delle donazioni materiali: il contesto socioculturale.

Da un lato la normativa può risultare inadeguata a causa di un contesto culturale che vede la donazione di beni ed indumenti prevalentemente legata all’aiuto diretto agli indigenti, dall’altro il mancato sviluppo del ramo commerciale con finalità sociali nel riuso delle donazioni materiali può essere visto come conseguenza di una normativa poco chiara e che non offre il giusto supporto al settore.

La cornice normativa quindi può essere vista come conseguenza (anche) del contesto culturale e contemporaneamente come (con)causa delle prassi che vedono il non profit debole nel mercato dell’usato e nel settore del riuso.

Le correlazioni tra i tre elementi (contesto culturale, normativa e prassi) sono osservabili nei due contesti analizzati: Regno Unito ed Italia.

Nel Regno Unito c’è una diffusa consapevolezza da parte dell’opinione pubblica che le donazioni materiali servono primariamente come mezzo per la raccolta fondi per progetti sociali; il loro valore sociale è quindi indiretto (sono il mezzo con cui creare valore economico da investire in progetti sociali): la comprensione sociale di questi concetti e il supporto che il legislatore offre al charity retail permette lo sviluppo di un settore più armonico, dove le aspettative del donatore rispetto al riutilizzo della donazione materiale sono maggiormente realistiche e realizzabili; il valore sociale auspicato dal

---

fondi per progetti sociali), permette un incontro tra aspettative del donatore ed effettiva dimensione sociale del riuso, garantisce il migliore funzionamento del settore del riuso con maggiori performance sociali, ambientali, economiche, e di trasparenza.

donatore è realizzato attraverso il settore del charity retail: il donatore sa che il bene messo in mano all'ONP diventerà valore economico gestito dall'ONP stessa per i propri fini sociali; c'è inoltre la consapevolezza che una parte dei ricavi serve a coprire i costi di gestione (risorse fisiche e umane necessarie), i bilanci delle ONP sono controllati da un'apposita commissione (la Charity Commission sul quale sito<sup>121</sup> i bilanci sono consultabili da chiunque) e la trasparenza è inoltre incentivata da un contesto fortemente concorrenziale (le molte ONP coinvolte nel commercio sono impegnate nel rendere pubbliche e comunicare le loro attività per attirare il sostegno della cittadinanza).

Il commercio dei beni donati è quindi ampiamente accettato e trasparente: avviene prevalentemente tramite negozi dove il donatore può entrare e chiedere informazioni riguardo le modalità di gestione dei beni e la destinazione dei fondi raccolti (un riuso a "Km 0" quindi, più trasparente e con maggior impatto sociale, ambientale ed economico). Come accennato in precedenza e come vedremo in dettaglio più avanti il legislatore inglese da un lato favorisce il charity retail con norme chiare, sgravi ed incentivi, dall'altro vigila sulla trasparenza dei bilanci e sull'effettiva gestione delle attività commerciali per finalità sociali.

Nel contesto del Regno Unito quindi lo stesso concetto di donazione materiale assume una definizione più chiara nel rapporto tra donante e donatario: il cittadino sa che, sia conferendo il bene o l'indumento presso un charity shop o in un contenitore stradale gestito da un'ONP, sta praticamente compiendo una donazione di valore economico nei confronti di una determinata causa sociale.

Nel contesto italiano i concetti sopra esposti sono immersi in uno scenario nebuloso in cui aspettative dei donatori, identità degli operatori, modalità di gestione degli indumenti, cornice normativa e relative interpretazioni appaiono poco chiare: in generale si osserva un'opinione pubblica ancorata al paradigma "dei vestiti usati ai poveri", servizi di distribuzione gratuita di indumenti inefficienti, un non profit facciata di un settore commerciale poco trasparente (dove trovano terreno fertile fenomeni di illegalità), uno sviluppo disarmonico del settore con bassi livelli di performance e scarsa trasparenza, una cornice normativa che finora è apparsa incapace di "aggiustare" le dinamiche negative osservate nel settore.

---

<sup>121</sup> UK Charity Commission: <https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/>

Prima di addentrarci nell'analisi dei profili giuridici è utile fare una riflessione e un approfondimento su determinati elementi culturali che si ritiene abbiano influenzato la normativa: essendo elementi culturali e normativi correlati, esplorare alcune tendenze culturali emerse durante la ricerca sul campo può portare alla luce concetti utili ad inquadrare la riflessione sulla normativa.

### **3. Elementi culturali che hanno influenzato la fisionomia del settore del riuso delle donazioni materiali e il tema della rappresentanza delle ONP.**

Come evidenziato nel capitolo 2, osservando il paradigma dei “vestiti usati ai poveri”, si possono rintracciare due classi di elementi culturali che influenzano la percezione del settore del riuso delle donazioni materiali da parte dell'opinione pubblica (e che si ritiene abbiano un'influenza anche sulla cornice normativa):

- degli elementi più specifici relativi soprattutto al riuso degli indumenti (abbiamo già analizzato tali elementi nel capitolo 2) come l'idea che tutti gli indumenti usati vadano o debbano andare ai poveri, l'idea che tutti gli indumenti siano gestiti da Caritas in un regime di gratuità e tramite il lavoro di soli volontari etc.

- degli elementi più generali rispetto alla concezione del settore non profit, al rapporto con strumenti e modalità tipiche del for profit come l'attività commerciale e i processi di professionalizzazione (personale retribuito, marketing, definizione di target di efficienza e monitoraggio dell'impatto ottenuto) applicati al fundraising e alle altre attività delle ONP.

Il contesto socioculturale gioca cioè un ruolo nell'influenzare le prassi e gli orientamenti normativi in relazione al settore in analisi in quanto influenza player, stakeholder (donatori, volontari, operatori, decision maker, utenti), legislatore, mezzi d'informazione ed opinione pubblica sul senso della donazione materiale e le aspettative rispetto al suo riutilizzo.

Nel capitolo 2 si è già accennato al fatto che le ONP attive nel riuso di indumenti non hanno un'identità definita e un coordinamento; queste soffrono quindi di una mancanza di identità e rappresentanza (aspetti collegati anche alla carenza di risorse economiche nel settore): in questo contesto manca una voce unitaria degli operatori non profit nel settore del riuso degli indumenti capace di orientare i mass media e l'opinione pubblica ad esempio sul tema della commercializzazione degli indumenti (sulla necessità

e sui benefici di un ramo commerciale con finalità sociali nel settore). Si assiste così alla tendenza per cui la narrativa rispetto al settore è guidata da mass media poco informati sulle reali dinamiche piuttosto che dagli operatori; questi, come abbiamo visto, tendono ad andare incontro alla narrativa predominante piuttosto che imbarcarsi in un'opera di rieducazione, non disponendo delle risorse necessarie ad implementarla.

Il problema della rappresentanza non riguarda solamente gli operatori non profit nel riuso degli indumenti ma il settore non profit in generale<sup>122</sup>. Un settore non profit non debitamente rappresentato nel dibattito pubblico significa la trasmissione di percezioni sbagliate nell'opinione pubblica e nei mass media ma anche una difficoltà nel far recepire le istanze del settore al legislatore. Non a caso i vari comparti economici e i vari settori della società creano associazioni di categoria per definire la propria identità nel contesto sociale e far valere i propri interessi nel dibattito pubblico e col legislatore. Nel caso del riuso delle donazioni materiali nel Regno Unito abbiamo infatti osservato la presenza di un'associazione di categoria, la Charity Retail Association, che ha sicuramente svolto un'importante ruolo per lo sviluppo del settore dagli anni '90. C'è quindi una correlazione tra rappresentanza e "salute" di un settore.

In Italia lo sviluppo di percezioni errate sul settore del riuso degli indumenti (di ordine più specifico sul bisogno da parte degli indigenti e più generali rispetto all'attività commerciale e la professionalizzazione nel non profit) è quindi collegato a problemi di rappresentanza (del non profit nel settore degli indumenti usati e del non profit in generale nella società); lo scenario appare frastagliato, con varie organizzazioni di categoria legate ai vari temi del non profit e del riuso di beni e indumenti: enti di terzo settore, volontariato, associazionismo cattolico, mondo cooperativo, fundraising, donazione, operatori dell'usato, riuso indumenti<sup>123</sup>. Manca quindi una voce univoca e forte per il terzo settore

---

<sup>122</sup> **Melandri V.**, "Il problema della rappresentanza del Non Profit in Italia: una classificazione economico-aziendale", in collaborazione con **AICCON** (Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit) - Centro Studi promosso dall'Università di Bologna - Working paper n. 22, 2005.

<sup>123</sup> Si è già osservato come l'associazionismo cattolico appaia estremamente frastagliato soprattutto in tema di gestione degli indumenti usati; lo stesso mondo Caritas, che rappresenta solo una parte dell'associazionismo cattolico, appare scarsamente coordinato in quest'ambito con una forte autonomia dei vari livelli territoriali, parrocchiali e con vari enti collegati che hanno una propria autonomia giuridica.

Rispetto al non profit non esiste un'associazione di categoria univoca ma varie organizzazioni di cui si citano di seguito le principali: il Forum del terzo settore ([www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it)), i vari Centri Servizi per il Volontariato (CSV) che agiscono a livello regionale, organizzazioni legate al fundraising come l'Associazione Italiana Fundraiser (ASSIF - <http://www.assif.it/>), l'Associazione Italiana di

e soprattutto non esiste un'associazione equiparabile alla Charity Retail Association che abbia come focus il supporto dell'attività commerciale in ambito non profit che, come abbiamo visto, è il perno per lo sviluppo di dinamiche virtuose nel riuso delle donazioni materiali<sup>124</sup>.

Nonostante i temi della convergenza tra profit e non profit e dell'uso degli strumenti aziendali nel terzo settore siano progressivamente divenuti più presenti nel dibattito sul mondo non profit (in Italia e all'estero), sul campo si è osservata una certa difficoltà a mettere in pratica un sostanziale scambio tra i due ambiti. Profit e non profit (soprattutto in Italia e meno nei paesi anglosassoni) rimangono mondi distanti nelle prassi e nelle concezioni dell'opinione pubblica (come osservato durante la ricerca sul campo): in termini di rappresentanza manca un ente preposto, capace di creare strategie affinché il dibattito sulla convergenza tra profit e non profit si trasformi in sviluppi concreti e sostanziali.

Appare poi poco esplorata la congiunzione tra temi come la necessità di sviluppare nuovi canali di entrate per le ONP, lo sviluppo dell'attività commerciale in ambito non profit e il riuso delle donazioni materiali. Il tema della valorizzazione economica delle donazioni materiali potrebbe essere un campo di attuazione ideale per lo sviluppo di concetti generali come la crescita dell'attività commerciale e dell'uso degli strumenti d'impresa in ambito non profit; la centralità della questione però sembra sfuggire alle varie organizzazioni di categoria potenzialmente interessate (ovvero non esiste un'organizzazione che ha individuato tale nodo tematico come propria core mission). Il

---

Fundraising (AIFR - <https://aifundraising.it/>), l'Istituto Italiano Donazione (IID - <https://www.istitutoitalianodonazione.it/it/>).

Molte sono poi le associazioni di categoria rispetto al mondo cooperativo come la Confcooperative (<https://www.confcooperative.it/>) e la Legacoop (<https://www.legacoop.coop/>).

Si sono già citate in precedenza le organizzazioni in tema di riuso come la Rete ONU (Operatori Nazionali dell'Usato - <http://www.reteonu.it/>) e il CONAU (Consorzio Nazionale Abiti e Accessori Usati - <http://www.unicircular.org/index.php/unicircular/settori/conau>); entrambe le organizzazioni non hanno un focus sugli operatori non profit e non raccolgono la partecipazione di importanti player a livello nazionale: non sono quindi del tutto rappresentative dei rispettivi settori e soprattutto non rappresentano specificatamente le istanze delle ONP attive nel riuso con finalità sociali.

<sup>124</sup> Nel contesto europeo si segnala su questo specifico tema l'organizzazione belga Ressources che dal 1999 fa da confederazione delle imprese sociali attive nel riuso di beni ed indumenti. L'organizzazione ha anche fondato un brand in tema di riuso di indumenti con finalità sociali: "Solid'R" (<https://www.res-sources.be/fr/solidr-international/>) a cui aderiscono varie ONP europee tra cui la rete di cooperative sociali "Dona Valore" legate a Caritas Ambrosiana (<https://www.donavalore.it/chi-siamo/la-rete/>). L'organizzazione e il brand coinvolgono al momento pochi player europei: non è quindi ancora fortemente rappresentativa ma ha il merito di intercettare un nodo tematico importante e poco rappresentato come il riuso svolto con modalità commerciali per finalità sociali.

riuso delle donazioni materiali come fonte di entrate per le ONP appare poco presente nelle istanze delle associazioni legate al fundraising: il tema non appare ad esempio nei report annuali dell'Istituto Italiano Donazione<sup>125</sup>.

Di nuovo quindi è possibile evidenziare un circolo vizioso nel contesto Italiano, in questo caso in tema di rappresentanza, che riguarda sia gli operatori non profit nel riuso degli indumenti che il settore non profit in generale, sintetizzato in figura 14.

**Figura 14.** Relazioni tra rappresentanza e sviluppo del non profit.



<sup>125</sup> L'IID ha costituito un Osservatorio sul dono (<http://osservatoriodono.it/>) il quale pubblica un Rapporto Annuale (<http://osservatoriodono.it/rapporto-annuale/>) che monitora le principali pratiche di donazione degli italiani e approfondisce alcune delle più importanti dimensioni e pratiche di dono. Qui si considerano tre categorie principali di donazioni: in denaro, di tempo (es. volontariato) e biologiche (es. sangue). Questo conferma la tendenza, ampiamente osservata sul campo, che la donazione materiale nel contesto italiano è poco considerata e appare ancora legata al solo ambito dell'aiuto diretto; laddove tale concezione è sensata in ambito alimentare, si è osservato, nel capitolo 2, che non coglie le dinamiche reali per altre tipologie di donazioni di beni: ad esempio gran parte degli indumenti usati sono gestiti secondo logiche economiche ed ambientali e di fatto molte ONP sono attive nel riuso di indumenti per la raccolta fondi. Tuttavia molto di più potrebbe essere fatto (si è visto come il non profit assorba parti minoritarie del valore economico sviluppato dal settore): in primis però gli stakeholder devono prendere coscienza dell'esistenza e della fisionomia del tema della raccolta fondi tramite il riuso delle donazioni materiali di determinate categorie di beni e strutturare strategie operative e di lobbying in relazione a ciò.

Il tema non è marginale se si pensa a come tale presa di coscienza possa portare importanti risultati in termini di riordino (trasparenza e legalità) e miglioramento del settore degli indumenti usati, sviluppando importanti entrate da devolvere a progetti sociali: gran parte dei 1,5 miliardi di euro annui generati dal charity retail nel Regno Unito provengono infatti dalla vendita di donazioni materiali raccolte dalle ONP producendo oltre 300 milioni di euro annui devoluti in progetti sociali (oltre agli altri benefici sociali, ambientali, economici e di trasparenza evidenziati nel capitolo dedicato al charity retail).

La figura 14 evidenzia come la debolezza del non profit (in generale e nel settore del riuso degli indumenti) è collegata a una generale mancanza di risorse: un settore non profit generalmente impostato su principi di frugalità con limitato accesso al mercato per il reperimento di fondi ha poi difficoltà a strutturare azioni di comunicazione e organismi di rappresentanza. In questo modo si radicano mancanza di trasparenza e percezioni errate da parte dell'opinione pubblica e non si creano i giusti presupposti per un dialogo tra non profit e legislatore per la creazione di un'adeguata cornice normativa.

La debolezza commerciale delle ONP nel riuso degli indumenti (e la relativa mancanza di risorse) non permette alle ONP di giocare un ruolo importante nella narrazione e nella messa in trasparenza del settore e non permette altresì di trasmettere le istanze riguardanti gli interventi normativi necessari con la risultante stagnazione del settore.

Le relazioni qui presentate andrebbero approfondite (come altri elementi accennati nella presente tesi potrebbero essere spunti per future ricerche): vengono comunque menzionate come humus concettuale in cui si radicano sviluppi osservabili nelle prassi e nella normativa relativa al settore in analisi.

L'intento della trattazione qui proposta è di evidenziare come esistano correlazioni tra concezioni culturali legate a un non profit frugale e quindi debole (privo di risorse), la difficoltà di sviluppare meccanismi evolutivi del settore che prevedono la formazione di una propria identità, la comunicazione della stessa, la strutturazione di organismi di rappresentanza, il dialogo con le istituzioni per il recepimento delle proprie istanze e la formulazione di una cornice normativa adeguata. Un non profit frugale rimane quindi debole e ininfluenza non essendo capace di far sentire la propria voce nel dibattito pubblico in modo da mettere in atto processi necessari alla propria crescita (tra cui la creazione di un contesto normativo adeguato).

Nel capitolo 2 ci siamo occupati di sfatare alcune concezioni culturali errate specificamente legate al riuso degli indumenti usati: si è visto come Caritas è solo uno dei player del settore (spesso il più visibile, ma minoritario in termini di volumi gestiti), come il bisogno degli indigenti sia marginale rispetto alle quantità raccolte e come, data la necessità delle attività commerciali nel settore, la presenza delle ONP sul mercato possa comportare importanti benefici (l'attività commerciale delle ONP non va quindi stigmatizzata); nel settore infatti si ravvisa il paradosso per cui la società vuole donare i

propri indumenti alle ONP, lega il conferimento alla creazione di valore sociale ma al contempo è contraria all'unica modalità attraverso la quale le ONP possono gestire gli indumenti e creare un sostanziale valore sociale (la commercializzazione per il finanziamento di progetti sociali). L'esempio del charity retail ha poi mostrato come "commerciale" e "sociale" non siano un ossimoro ma due aspetti che possono interagire proficuamente.

Vediamo ora alcune concezioni culturali di ordine più generale rispetto al non profit che appaiono errate e che, concorrendo alla sua debolezza, al problema della sua scarsa rappresentanza, alla creazione di confusione nell'opinione pubblica, si riflettono in criticità nelle prassi e nella normativa relativi al riuso delle donazioni materiali.

Tali concezioni errate fanno per lo più riferimento alla differente attitudine che l'opinione pubblica ha rispetto ai settori profit e non profit, (re)legando quest'ultimo principalmente all'idea di frugalità<sup>126</sup>.

Un primo elemento da rilevare è rappresentato dal fatto che l'opinione pubblica si aspetta che le organizzazioni non profit svolgano compiti complessi<sup>127</sup> (contrasto alla povertà, assistenza a fasce svantaggiate della popolazione, progetti di sviluppo in contesti di crisi, sostegno alla ricerca scientifica etc.) in un contesto di frugalità, con mezzi e risorse limitati, dotandosi prevalentemente di lavoro volontario.

È evidente che per i compiti complessi sopra menzionati servono risorse, fondi, professionalizzazione. Le ONP cioè hanno bisogno di ingenti fondi per portare avanti le loro missioni dovendo far fronte a costi operativi per la gestione dei progetti, amministrativi, legati all'organizzazione del volontariato, alla comunicazione etc.

La stessa raccolta fondi comporta dei costi; si è visto infatti come il charity retail sviluppa 1,5 miliardi di euro di entrate di cui "solo" 300 milioni vanno in progetti sociali: per ottenere fondi da investire in progetti servono quindi risorse da investire nella raccolta fondi. Una raccolta fondi svolta con scarsi investimenti iniziali può dare risultati

---

<sup>126</sup> **Pallotta D.**, "Uncharitable – How Restraints on Nonprofits Undermine Their Potential", Hanover, 2008. L'autore mette in evidenza l'erronea tendenza della società ad enfatizzare la frugalità rispetto all'efficacia quando si giudica l'operato di un'organizzazione non profit. Le performance delle ONP rimangono più basse di quelle potenzialmente ottenibili dato che sono strutturalmente limitate le loro capacità di sviluppare o attrarre risorse. L'autore rivolge la sua riflessione al contesto americano ma le sue osservazioni sono ancor più vere per il contesto italiano dove i pregiudizi rispetto alla frugalità e alla professionalizzazione nel non profit sono ancora maggiori.

<sup>127</sup> In un contesto di sottrazione di welfare e servizi pubblici, andando a coprire necessità sociali "scoperte" dove stato e mercato non intervengono.

relativamente migliori in termini di rapporto tra uscite ed entrate ma può generare minori fondi in termini assoluti. Guardando al riuso delle donazioni materiali ad esempio un mercatino parrocchiale, gestito da soli volontari, può generare 1000 euro di entrate annue con spese irrisorie, mentre un'attività commerciale più strutturata potrebbe generare 100 mila euro di entrate con 50 mila euro di costi (le cifre sono puramente esemplificative<sup>128</sup>): in termini relativi la prima raccolta fondi può apparire vantaggiosa, ma in termini assoluti è la seconda che garantisce un impatto sociale maggiore<sup>129</sup>. Per generare raccolte fondi significative e che garantiscano entrate costanti per l'implementazione di progetti sociali sono quindi necessari investimenti. Immaginando di descrivere le diverse attività di raccolta fondi con dei diagramma a torta, nel passaggio da una raccolta fondi a basso costo a iniziative di fundraising più costose, aumenta la "fetta di torta" da dedicare alle spese ma si espande il volume generale della "torta": i fondi da dedicare a progetti sociali saranno così maggiori in termini assoluti<sup>130</sup>. Nella figura 15 (nella prossima pagina) si esprimono graficamente i concetti sopra esposti.

L'argomentazione qui esposta serve a stimolare la riflessione sull'orientamento dell'opinione pubblica rispetto alle strutture costi/ ricavi delle ONP: spesso vengono cioè lodate ONP con bassi costi strutturali (nelle iniziative di fundraising o nell'implementazione di progetti sociali) senza focalizzarsi sui risultati e sugli impatti raggiunti; è possibile (e verosimile) al contrario che campagne di fundraising professionali abbiano costi relativi maggiori ma anche risultati assoluti migliori (e quindi più risorse per progetti sociali), così come maggiori costi strutturali nell'implementazione

---

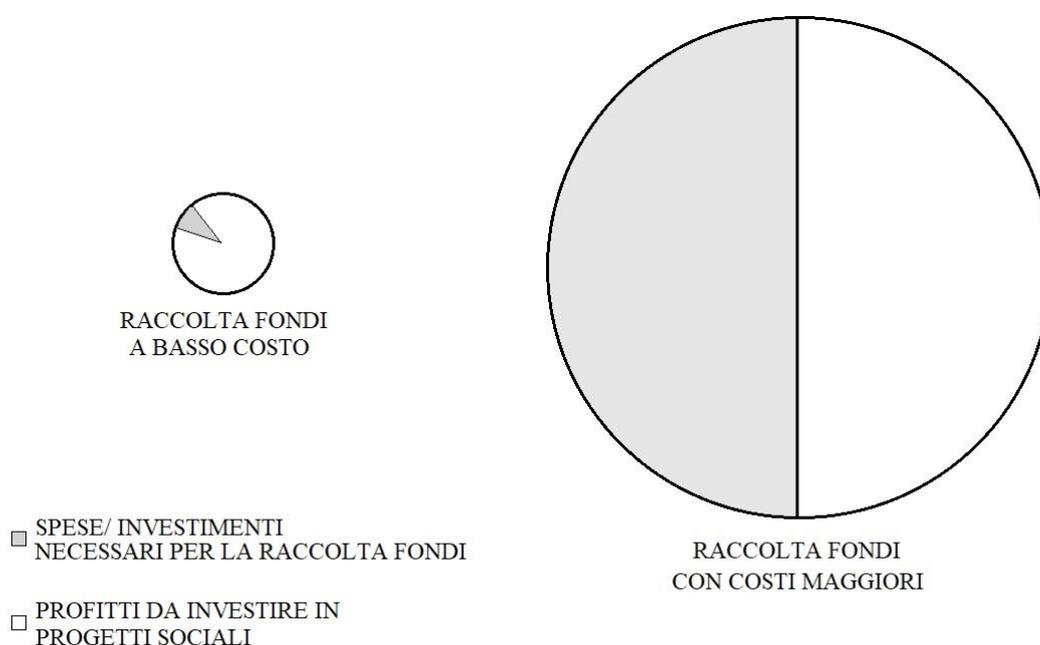
<sup>128</sup> Si è visto come nel caso del Regno Unito il settore del charity retail abbia una struttura costi/ricavi di 8 a 10: queste sono le proporzioni del settore a livello macro, ma singole ONP o singoli negozi hanno diverse proporzioni e frequentemente un singolo negozio gestito da un mix di volontari e un manager retribuito può avere una proporzione costi/ricavi di 1 a 2 con metà dei ricavi utilizzati per coprire i costi di gestione (prevalentemente il personale e l'affitto) e metà dei ricavi che rimangono come profitti da investire sulla causa sociale.

<sup>129</sup> Non solo con maggiori spese (investimenti) si generano maggiori entrate (e quindi si possono sviluppare maggiori progetti sociali) ma si garantisce una generale più alta qualità dei servizi (minori sprechi, più trasparenza). Nel confronto tra Italia e Regno Unito nella gestione delle donazioni materiali da parte delle ONP si evidenzia come nel caso italiano alle basse spese corrispondano servizi inefficienti, scarsa trasparenza del settore e basse performance sociali, ambientali ed economiche mentre nel caso del charity retail anglosassone a fronte di importanti investimenti (8/10 delle entrate sono spesi per il mantenimento dell'attività) si generano alta qualità del servizio, trasparenza e alte performance.

<sup>130</sup> La strutturazione di un modello di raccolta fondi sul modello dei charity shop anglosassoni comporterebbe un aumento di spese ma anche di profitti da devolvere in progetti sociali. Nell'ambito del riuso degli indumenti usati parte dei profitti generati in generale dal settore si sposterebbero da operatori for profit a ONP (e quindi a progetti sociali): anche qui però va evidenziato come la crescita delle ONP può comportare un aumento di volumi che in senso assoluto può giovare ad entrambe le categorie di operatori.

dei progetti possono risultare in una maggiore qualità degli stessi (maggiore impiego di risorse umane specializzate, migliori risorse fisiche, maggiore qualità dei servizi, maggiore impatto sociale). Tali tendenze culturali (come verrà approfondito nel capitolo 6) si ripercuotono anche sul legislatore nel momento in cui stabilisce la natura commerciale o non commerciale di un ente (e il relativo trattamento fiscale) in base alla natura delle sue entrate/ spese e non in base alle finalità e all’impatto sociale conseguito.

**Figura 15.** Confronto costi/ ricavi/ profitti in iniziative di raccolte fondi con diversi livelli di investimento.



Si consideri che per un’ONP anche la trasparenza rappresenta un costo: di norma cioè un’ONP dovrebbe dotarsi di risorse umane specifiche e professionalizzate per la strutturazione di un bilancio sociale e per la costante e dettagliata comunicazione con il pubblico riguardo la gestione delle proprie attività e dei propri fondi. La trasparenza si iscrive nel più ampio tema della comunicazione e di tutte quelle azioni di “marketing sociale” e di rappresentanza che una ONP è chiamata a svolgere per diffondere la propria mission, comunicare con l’opinione pubblica per sviluppare la propria attività e far valere le proprie istanze con i mass media e con il legislatore per ottenere policy adeguate.

Come in ogni campo poi per evolversi, per valutare i risultati ottenuti e trovare nuove modalità e strumenti per il perseguimento della propria mission le ONP avrebbero bisogno di reparti di innovazione e sviluppo.

È evidente che se il driver principale che guida l'azione delle ONP è la limitazione dei costi, difficilmente si riusciranno a sviluppare adeguatamente tutti gli aspetti sopra riportanti: in un contesto di scarsità di risorse si presenteranno problemi operativi, servizi di bassa qualità, problemi di governance e di trasparenza (tutti questi problemi si sono ampiamente riscontrati nell'ambito del riuso delle donazioni materiali).

A differenza del settore for profit dove le imprese investono su personale e innovazione per continuare a crescere il settore non profit appare attanagliato in una serie di concezioni che lo costringono ad una generale stagnazione. Nel settore non profit ad esempio il livello retributivo è generalmente più basso: difficile quindi attirare soggetti altamente professionalizzati che verosimilmente rivolgeranno le proprie abilità e know how al settore for profit<sup>131</sup>.

Anche in termini di investimenti per l'innovazione (strategica, nei servizi, nel fundraising etc.) il non profit appare limitato: difficilmente in ambito non profit è concesso esporsi a investimenti su sperimentazioni per progetti innovativi/ strumenti e modalità di raccolta fondi che potrebbero comportare positivi risultati e rendimenti nel lungo periodo. Si prenda ancora ad esempio la ristrutturazione del settore del riuso indumenti da parte delle ONP; si è osservato come nel caso italiano le ONP attive nel riuso indumenti agiscano in un regime di frugalità, spendendo poco e generando servizi tendenzialmente inefficienti e che presentano numerose criticità (essendo le ONP il primo anello della filiera le criticità si trasmettono poi all'intero settore). Una ristrutturazione dell'azione delle ONP nel settore (con l'orientamento dell'attività alla raccolta fondi) richiederebbe investimenti iniziali per le risorse umane e fisiche necessarie alla gestione in autonomia ed efficienza delle operazioni di raccolta, smistamento e vendita dei volumi raccolti. Le ONP che al momento gestiscono in maniera inefficiente i materiali (girando gran parte di quanto raccolto ad imprese commerciali) dovrebbero cioè investire per

---

<sup>131</sup> Per la società appare moralmente più accettabile che un manager percepisca un'alta retribuzione se lavora in un'industria che produce armamenti o alcolici, mentre appare un abuso la retribuzione di un fundraiser o di un manager che garantisca alte performance sociali di un progetto umanitario. L'idea per il non profit è che tutti i soldi vadano spesi esclusivamente sui progetti sociali, non rendendosi conto che sono necessari investimenti affinché i fondi da devolvere ai progetti sociali crescano insieme alla qualità dei servizi e dei progetti stessi e alla trasparenza delle attività.

trasformarsi in efficienti imprese sociali: l'operazione comporterebbe importanti benefici (per le ONP, per il settore del riuso di beni ed indumenti e per la società, come osservato nel charity retail inglese) ma, dati gli investimenti iniziali, il ritorno economico potrebbe necessitare alcuni anni. In ambito non profit appare estremamente difficile concepire azioni e investimenti che prevedano un ritorno nel lungo periodo: data la difficoltà per le ONP di giustificare (internamente e all'opinione pubblica) investimenti che comportano spese immediate e risultati nel lungo periodo, si mantengono spesso prassi inefficienti che comportano una generale stagnazione del settore (o comunque la perdita in termini di migliori performance potenzialmente ottenibili).

Un altro tema in cui si riscontra un differente trattamento da parte dell'opinione pubblica tra soggetti profit e non profit riguarda il tema degli illeciti. Analizzando l'atteggiamento dell'opinione pubblica e dei mass media in materia è possibile osservare che quando un'impresa for profit compie un illecito le altre imprese concorrenti del settore non hanno di norma perdite in termini di immagine e possono anzi guadagnare fette di mercato in conseguenza all'uscita dal mercato dell'impresa fraudolenta; in ambito non profit invece, molto spesso, se un'ONP ha una condotta illecita, o c'è anche solo il sospetto di una tale condotta<sup>132</sup>, la perdita di immagine può coinvolgere l'intero settore non profit anche al di fuori del contesto specifico in cui l'ONP fraudolenta (o presunta tale) opera.

Di certo in senso generale appare più deplorabile un abuso compiuto in ambito non profit laddove un'ONP si propone di perseguire fini di interesse generale (e quindi moralmente "alti") compiendo in realtà atti illeciti (moralmente "bassi"): l'indignazione dell'opinione pubblica è comprensibilmente più forte quando è più marcato il contrasto tra immagine promossa e reale condotta del soggetto e cioè quando è un'ONP a compiere un illecito.

Tuttavia le reazioni dell'opinione pubblica appaiono guidate da un ingiustificato senso di parzialità nella generalizzazione dei fenomeni illeciti: questi vengono semplicisticamente generalizzati quando è il non profit ad essere coinvolto, mentre questo non avviene rispetto all'ambito for profit.

---

<sup>132</sup> Magari insinuato da mass media faziosi o semplicemente poco ferrati sulla materia in esame e in cerca di uno "scoop facile" (l'idea dell'ONP che compie un illecito appare particolarmente adatto ad aizzare gli istinti "forcaioli" che dominano le logiche della stampa online).

Questa tendenza, guardando al riuso delle donazioni di indumenti usati, porta a dinamiche ancora più paradossali. In questo settore gli illeciti sono per lo più compiuti da imprese commerciali che agiscono in maniera poco visibile dietro la facciata non profit del settore; questo fenomeno spesso comporta perdite in termini di immagine per le ONP, più visibili per l'opinione pubblica, ma che in realtà possono essere parte lesa<sup>133</sup> e che in generale non hanno apparati comunicativi tali da far sentire la propria voce<sup>134</sup>. Il risultato è una generale diffidenza dell'opinione pubblica rispetto al settore e soprattutto rispetto a qualunque attività commerciale all'interno dello stesso (ancor più se a svolgere l'attività commerciale è un ente non profit, associando a tale attività un lucro ingiusto e non il necessario finanziamento di costi di gestione e progetti sociali).

Tutti gli elementi sopra riportati sono presenti nell'opinione pubblica rispetto alla percezione del riuso delle donazioni materiali e influenzano prassi e cornice normativa. Il risultato è il paradosso più volte riportato nel corso della presente tesi e cioè: da un lato i donatori mostrano una forte propensione a rivolgere le proprie donazioni di beni ed indumenti verso le ONP, ma al contempo il contesto italiano mostra resistenze (retaggio culturale dei "vestiti ai poveri") all'idea che le ONP usino modalità e strumenti aziendali per la gestione dei materiali raccolti (questa, abbiamo visto, è l'unica maniera per gestire i grandi volumi ed ottenere un sostanziale valore sociale dal settore). D'altra parte come possono piccole ONP guidate da volontari anziani gestire enormi quantità e varietà di materiali in assenza di know how, risorse e in un regime di gratuità? E soprattutto che senso ha mantenere servizi di distribuzione gratuita che sovrastimano il bisogno degli indigenti creando abusi, sprechi, inefficienze, con criticità che si riversano sull'intero settore (mancanza di trasparenza, basse performance etc.)?

La diffidenza rispetto all'attività commerciale delle ONP nel riuso delle donazioni materiali va superata e la normativa dovrebbe anzi puntare a supportarla nell'ottica di un miglioramento dell'intero settore.

---

<sup>133</sup> Si pensi al caso in cui un'impresa commerciale fraudolenta che usa il logo di una ONP per la raccolta degli indumenti tramite contenitori stradali: in questo caso, quando l'illecito viene alla luce, ci saranno ricadute d'immagine anche per l'ONP il cui logo è stato usato per la raccolta (potenzialmente a sua insaputa) e per le altre ONP del settore.

<sup>134</sup> La debolezza commerciale del non profit comporta mancanza di risorse da investire in strumenti di comunicazione utili all'ONP per distanziarsi da eventuali condotte fraudolente ad esse erroneamente associate e utili in generale per far conoscere le reali dinamiche del settore.

#### 4. L'analisi della cornice normativa e le tematiche giuridiche prese in esame.

Le tendenze culturali e le criticità legate alla rappresentanza esposte nel precedente paragrafo, influenzano prassi e normativa relativa al settore del riuso delle donazioni materiali. Da un lato le tendenze e i paradossi osservati sul campo in termini di aspettative, percezioni culturali e prassi si riflettono sulla cornice normativa; dall'altro il chiarimento di nodi interpretativi e il miglioramento delle "regole del gioco" possono avere effetti positivi sul cambiamento di concezioni errate e prassi negative riscontrate nel settore.

Il tema dell'uso di strumenti propri del for profit in ambito non profit e l'interazione fra i due campi (centrale per l'auspicabile potenziamento del ramo commerciale con finalità sociali nel riuso delle donazioni materiali) è ovviamente molto ampio<sup>135</sup> (prestandosi a studi specificatamente dedicati): nei prossimi capitoli ci limiteremo a coglierne solamente i riflessi sul settore in esame, analizzando i principali aspetti normativi relativi alla gestione delle donazioni materiali in un'ottica di raccolta fondi.

Indagati quindi i concetti chiave e le dinamiche reali, evidenziate le criticità e i possibili sviluppi del settore, ci si concentrerà nei prossimi capitoli sull'analisi della cornice normativa. In relazione a questa il contesto italiano è apparso arretrato rispetto a quello anglosassone rispetto a due aspetti (in realtà due lati della stessa medaglia):

- da un lato la donazione materiale (soprattutto di indumenti) viene concepita principalmente come aiuto diretto, mentre si tende a considerare "rifiuto" ciò che non è diretto alla distribuzione agli indigenti: in realtà questa concezione crea il paradosso per cui quella che viene considerata una donazione alle organizzazioni non profit spesso non

---

<sup>135</sup> L'interazione tra profit e non profit, come notato, è un tema molto vasto che coinvolge un ampio raggio di riflessioni e approcci, dall'introduzione di principi di solidarietà e reciprocità all'economia di mercato (**Bruni L., Zamagni S.**, "Economia civile", Bologna, 2004) all'utilizzo di strumenti provenienti dal mercato in ambito non profit; rispetto a questa tematica si cita il lavoro di Muhammad Yunus e il concetto di "Social Business" a questo collegato (**Yunus M.**, "Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism", New York, 2008), con diversi "Yunus Social Business Centre" presenti nelle università italiane, come gli atenei di Firenze (<http://sbflorence.org/>), Bologna (<https://ysbc.unibo.it/en>), Venezia (<http://www.cafoscari.eu/>), Urbino (<https://www.uniurb.it/ricerca/ricerca-in-ateneo/strutture-di-ricerca/yunus>).

Con specifico riferimento al tema in esame si è visto nel capitolo 3 come anche rispetto al charity retail anglosassone la letteratura accademica si sia interrogata sul rapporto tra funzione sociale e commerciale del charity shop e del charity retail; a parte la letteratura già vista sull'argomento nel capitolo 3 si cita, sull'uso di strumenti imprenditoriali e manageriali nel charity retail, **Liu G., Ko W.W.**, "Charity retailing in the United Kingdom: a managerial capabilities perspective" in "Journal of Small Business Management", 52/3, 2014, p. 390.

incontra il bisogno degli indigenti (in un contesto di sovrastima del bisogno e sovrabbondanza di materiali raccolti si creano sprechi, si abbassano i meccanismi di verifica e ci si espone ad abusi, i beni e gli indumenti finiscono a “finti bisognosi” e ad imprese commerciali che assorbono gli ingenti esuberi) mentre quello che viene definito per Legge “rifiuto” invece è un materiale ambito per il suo valore economico. Il conferimento del rifiuto potrebbe essere visto quindi come una donazione di valore economico che potenzialmente può trasformarsi in maggiore valore sociale quando è un’ONP a gestirlo con fini d’interesse generale per la società.

- L’altro lato della medaglia di una concezione impostata sulla dicotomia che vede la donazione materiale o come utile all’aiuto diretto o come rifiuto, appare essere la debolezza commerciale delle ONP nel settore (queste mantengono un ruolo debole nel mercato del riuso di beni ed indumenti con conseguenti aspetti negativi in termini di performance e trasparenza, già ampiamente analizzati, per l’intero settore).

Nei prossimi capitoli quindi si analizzeranno questioni normative relative a questi due aspetti che appaiono maggiormente problematici nel contesto italiano in relazione all’auspicabile crescita del ramo commerciale con finalità sociali: 1) l’accezione del conferimento a monte (donazione, bene, rifiuto) e la relativa gestione del materiale raccolto, 2) la redistribuzione dello stesso tramite la vendita con attività commerciali/ di raccolta fondi per finalità sociali.

**1-** Rispetto alla **donazione a monte del ciclo di riuso**, ovvero il primo passaggio del conferimento del bene dal cittadino all’ONP ricevente, analizzando i nodi interpretativi della normativa di riferimento, si affronteranno i seguenti quesiti: il conferimento è sempre e comunque qualificabile come “donazione”? Di che tipo? Si può considerare donazione anche quando risponde principalmente all’esigenza del cittadino di disfarsi del bene o dell’indumento? Si può considerare donazione anche quando il bene o indumento, inutilizzato dall’ente ricevente, diventa rifiuto e quindi un potenziale costo di smaltimento? La valorizzazione della donazione materiale ricevuta dall’ente tramite vendita per la raccolta fondi per progetti sociali è una pratica lecita? A quali condizioni?

L’analisi giuridica verrà dunque svolta in primis esplorando l’ipotesi di qualificazione della fattispecie concreta all’interno dell’ambito dell’istituto della donazione così come enunciato nel titolo V del libro secondo del Codice civile (artt. 769

– 809 del c.c.). Quest’indagine ci darà modo di introdurre i principali temi dottrinali utili all’analisi del tema in esame.

In seguito si approfondirà il riferimento normativo più specifico in materia di riuso di indumenti usati, l’articolo 14 “Distribuzione di articoli e accessori di abbigliamento usati a fini di solidarietà sociale” della Legge 166/ 2016. Rispetto all’art. 14/ 166 si osserverà il rapporto della norma con temi della dottrina generale sulla donazione, le criticità interpretative, i possibili legami tra queste e le criticità osservate nella prassi.

Nelle prassi osservate sul campo e nella comunicazione svolta dai player del settore si intrecciano ad esempio spesso i concetti di donazione e rifiuto in relazione alle diverse modalità di raccolta (presso sedi di organizzazioni non profit o presso contenitori stradali), le differenti modalità di riutilizzo dei materiali per l’aiuto diretto, la commercializzazione come raccolta fondi per finalità sociali o per finalità di lucro, il trattamento dei rifiuti (preparazione al riutilizzo, riciclo o smaltimento). Si cercherà quindi di mettere ordine tra questi concetti mettendo in luce alcune possibili interpretazioni; verrà poi discussa l’efficacia della normativa nel leggere il settore, ordinarlo ed instradarlo verso dinamiche virtuose.

**2- Rispetto al riuso della donazione a valle del ciclo di gestione**, ovvero il passaggio della redistribuzione della donazione a soggetti terzi tramite la vendita, guardando al possibile sviluppo del settore in un’ottica “commerciale con finalità sociali”, verranno approfonditi gli ambiti normativi della raccolta fondi e dell’attività commerciale per gli enti di terzo settore.

Le principali questioni e quesiti affrontati saranno i seguenti: quali indicazioni sono fornite dalla normativa di riferimento pre e post Riforma del Terzo Settore rispetto alla raccolta fondi e alle attività commerciali delle ONP? Come tali indicazioni possono essere declinate dalle diverse tipologie di organizzazioni non profit attive nel riuso delle donazioni materiali e interessate a compiere attività commerciali vendendo i beni raccolti per finanziare progetti sociali?

Visto come il ramo “commerciale con finalità sociali” sia maggiormente sviluppato nel contesto anglosassone ci si chiede in che misura questo differente grado di sviluppo sia connesso alla differente cornice normativa di riferimento: si presenteranno così alcune policy di supporto al settore del charity retail nel Regno Unito. Esistono quindi elementi che hanno frenato lo sviluppo dell’imprenditorialità nel settore del riuso delle

donazioni materiali da parte delle ONP nel contesto italiano e che invece lo hanno favorito nel contesto anglosassone?

Durante l'analisi dei contesti italiano ed inglese le questioni principali emerse in relazione al tema dell'uso dello strumento commerciale in ambito non profit sono state il rapporto tra la funzione sociale e quella commerciale, il bilanciamento tra potenziali agevolazioni/ sgravi fiscali, incentivi, limitazioni e controlli. Entrambi i contesti prevedono la possibilità per le ONP di svolgere attività commerciali e in entrambi i contesti questo tipo di attività "miste" tra commerciale e sociale vengono considerate nella loro specificità: potenzialmente favorite da agevolazioni/ sgravi fiscali ad esempio e potenzialmente soggette a determinate limitazioni e controlli per evitare condotte abusive<sup>136</sup> e tutelare il principio della concorrenza dei mercati.

Esiste quindi un tema del bilanciamento tra elementi di supporto ed elementi di controllo e limitazione delle attività commerciali in ambito non profit; rispetto a questo tema il contesto inglese appare più idoneo allo sviluppo di attività commerciali con finalità sociali rispetto a quello italiano: mentre il sistema italiano presenta più limitazioni a monte (con alcuni nodi interpretativi che si cercheranno di sciogliere), il contesto anglosassone appare più efficiente con una maggiore facilità di entrata nel mercato (caratteristica estendibile non solo all'attività commerciale delle ONP ma all'attività economica in generale), una cornice normativa più chiara, un sistema di supporto con agevolazioni/ sgravi ed incentivi bilanciato da efficaci controlli a valle sull'operato delle ONP, sul loro impatto sociale e sui loro bilanci<sup>137</sup>.

Come osservato in precedenza i diversi campi concettuali e normativi verranno analizzati in una doppia prospettiva: chiarire le possibilità di azione delle ONP nell'ambito del contesto normativo attuale ed immaginare nuovi sviluppi per gli aspetti normativi che appaiono poco funzionali al miglioramento del settore del riuso delle donazioni materiali.

---

<sup>136</sup> Evitare ad esempio quei casi in cui imprese commerciali si fingono organizzazioni non profit al solo fine di ottenere agevolazioni/ sgravi fiscali (aumentando i profitti) ma senza perseguire fini d'interesse generale o apportare benefici sociali eventualmente dichiarati.

<sup>137</sup> Si è già accennato all'opera di controllo (su operato e rendicontazione) da parte della charity commission e all'obbligo di rendere pubblici dati e bilanci delle ONP sul sito della stessa: <https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/>. Inoltre l'informazione e la trasparenza nel charity retail sono favorite, come abbiamo visto nel capitolo 3, anche dalla concorrenza tra i molti player del settore che puntano su una comunicazione puntuale delle proprie attività e dei propri bilanci per ottenere maggiore supporto dalla cittadinanza.

## **CAPITOLO V**

### **ANALISI GIURIDICA DEL CICLO DI RIUSO DEI BENI: CONFERIMENTO, TRATTAMENTO E REDISTRIBUZIONE**

**SOMMARIO:** 1. Richiami alla fattispecie concreta: struttura del rapporto, tipologia di beni e soggetti coinvolti nel riuso delle donazioni materiali con finalità sociali. - 2. L'istituto della Donazione nel Codice Civile e la relativa dottrina. - 3. Qualificazione della fattispecie concreta all'interno dell'area della donazione contrattuale e della dottrina relativa. - 4. Analisi e interpretazione dell'articolo 14 della Legge 166/ 2016. - 5. Ratio e criticità interpretative dell'articolo 14/ 166. - 6. La commercializzazione degli indumenti usati conferiti presso le sedi delle ONP. - 7. Una valutazione generale sull'art. 14/ 166 e possibili sviluppi per la normativa sugli indumenti usati. - 8. Raccolta fondi e attività commerciali degli enti non profit nel Codice del Terzo Settore.

#### **1. Richiami alla fattispecie concreta: struttura del rapporto, tipologia di beni e soggetti coinvolti nel riuso delle donazioni materiali con finalità sociali.**

Come osservato già nel primo capitolo, accennando ad alcuni aspetti definatori, l'uso del termine "donazioni materiali" per indicare l'oggetto della ricerca non deve essere inteso come un'automatica qualificazione della fattispecie concreta all'interno del concetto di donazione contrattuale espresso dal Codice civile.

L'utilizzo del termine donazione finora ha fatto riferimento all'accezione data dall'uso comune, come "dono" o "regalo", e, proprio per non confondere il significato dato nell'uso comune e quello più strettamente giuridico, durante la trattazione è stato preferito l'utilizzo di un termine più neutro come "conferimento".

Come spesso accade infatti l'uso di un termine nel linguaggio comune non corrisponde all'accezione data dalle diverse discipline specifiche: così accade per il termine donazione<sup>138</sup> che ha un significato relativamente più ampio nel linguaggio

---

<sup>138</sup> **Conte G.**, "Gratuità, liberalità, donazione", in **Aa. Vv.**, "La Donazione", trattato diretto da **Bonilini G.**, Torino, 2001, p. 1

comune (indicando spesso qualunque atto in cui si conferisce un bene senza corrispettivo) rispetto alla definizione per certi versi stringente che ne dà il Codice civile<sup>139</sup>.

Di fatto il primo passaggio della presente analisi giuridica è proprio quello di vagliare la possibilità di qualificare la fattispecie concreta come donazione nel senso espresso dal Codice civile e dalla relativa dottrina, cosa che, come si vedrà, non è affatto scontata.

Procediamo quindi a una puntuale definizione della fattispecie concreta. Come osservato nei precedenti capitoli si prendono in esame quelle attività di riuso di beni, svolte da organizzazioni non profit, che vedono un costante ciclo di raccolta, smistamento e redistribuzione con finalità sociali. Tale tipo di attività è riassumibile con lo schema seguente (già presentato nel capitolo 1):

- **Soggetto 1:** il cittadino, proprietario del bene conferisce il bene all'ente benefico.
- **Passaggio 1:** il bene viene conferito gratuitamente dal soggetto 1 al soggetto 2.
- **Soggetto 2:** l'ente ricevente (intermediario), che andrà a compiere determinate operazioni di "preparazione al riutilizzo" del bene tra cui ad esempio lo smistamento, la selezione, l'igienizzazione, lo stoccaggio, il trasporto, l'esposizione, la redistribuzione a un soggetto terzo, lo smaltimento del materiale inutilizzabile.
- **Passaggio 2:** il bene passa dal soggetto 2 (ente intermediario) al soggetto 3 nuovo proprietario.
- **Soggetto 3:** soggetto che acquisisce il bene, nuovo proprietario.

Questo schema è utile per comprendere il fenomeno da un punto di vista pratico ma anche per la qualificazione e l'analisi giuridica.

Già da una prima osservazione si nota come il quadro sia più complesso di quello di un rapporto bilaterale in cui un soggetto "A" conferisce un bene ad un soggetto "B": nella fattispecie analizzata abbiamo visto come i soggetti coinvolti siano almeno 3 (a volte anche di più, con più soggetti coinvolti nelle fasi di preparazione al riutilizzo) tanto da rendere non immediata l'identificazione ad esempio del destinatario/ beneficiario del conferimento. A complicare ulteriormente la questione ci sono anche altri fattori, oggettivi e soggettivi, che pure vanno considerati per inquadrare la questione dal punto di vista giuridico come:

---

<sup>139</sup> Nel corso della presente tesi quindi il termine donazione viene usato alternativamente, a seconda del contesto, nell'accezione che ne dà il linguaggio comune o di quella data dal legislatore nei diversi ambiti normativi.

- fattori oggettivi: ad esempio la tipologia (e il valore) di beni trattati, l'identità dei soggetti coinvolti (persone fisiche e vari tipi di enti giuridici), le modalità con cui avvengono i passaggi di proprietà dei beni (a titolo gratuito od oneroso), le modalità con cui i beni vengono gestiti (raccolta, smistamento, redistribuzione);

- soggettivi: ad esempio le cause, i motivi, le finalità (dichiarati o meno esplicitamente e quelli effettivamente riscontrabili) che soggiacciono al comportamento dei soggetti coinvolti e all'intero ciclo di gestione dei beni.

Entrambi i fattori oggettivi e soggettivi sono stati in parte analizzati nei precedenti capitoli esponendo le dinamiche reali osservate sul campo e verranno ora utilizzati ed approfonditi ai fini dell'analisi giuridica.

I beni principalmente coinvolti nelle attività di riuso aventi le caratteristiche sopra richiamate sono stati categorizzati nel paragrafo 5 del capitolo 1 in: indumenti usati e altri beni durevoli (come ad esempio libri, giocattoli, oggettistica, mobilio e materiale elettrico di piccole dimensioni etc.); questi sono i beni prevalentemente trattati dagli enti di beneficenza per il riuso con finalità sociali e sono accomunati da una caratteristica principale: il loro modico valore.

La modicità del valore economico, come vedremo meglio più avanti, è una caratteristica rilevante per l'analisi giuridica. La costante attività di raccolta, smistamento e redistribuzione di beni di modico valore rappresenta infatti una fattispecie concreta diversa dall'occasionale donazione di un bene di ingente valore come un immobile o un autoveicolo o un bene di lusso. Come è stato chiarito precedentemente, è la prima tipologia di riuso quella d'interesse per la ricerca ma, per completezza, si accennerà anche alla categoria delle donazioni di beni non di modico valore.

Nel corso della tesi si è preso come riferimento principale il riuso degli indumenti usati e questo riferimento verrà mantenuto anche nel corso dell'approfondimento giuridico; questo perché tale tipologia di riuso è la più diffusa tra le ONP collegate alle Diocesi (focus della ricerca), e anche perché, nonostante presenti caratteristiche e normative specifiche, rappresenta un caso studio rilevante per analizzare l'intero settore del riuso di beni di modico valore per finalità sociali; si ritiene infatti che gran parte delle considerazioni fatte per gli indumenti usati siano estendibili agli altri beni durevoli raccolti dagli enti di beneficenza in quanto accomunati dal loro modico valore e da simili dinamiche (e criticità) relative a raccolta, smistamento e redistribuzione.

Rispetto ai soggetti coinvolti abbiamo visto come all'inizio del ciclo ci sia il cittadino che conferisce il bene all'ente benefico; la ricerca sul campo ha mostrato poi come l'ONP può indirizzare il bene gratuitamente ad un indigente, o può vendere il bene per ricavare fondi per progetti sociali. Dato che quasi mai l'ente riesce ad avviare al riutilizzo localmente la maggioranza dei beni raccolti, un surplus passa sovente ad imprese commerciali che generano profitti dalla rivendita di tali materiali.

Abbiamo analizzato il caso degli indumenti usati e di seguito si formula un esempio di casistica tipo molto frequente in quest'ambito.

Si consideri il caso in cui il cittadino conferisce 10 indumenti ad un'ONP.

Se l'ONP si dedica solo all'aiuto diretto è probabile che solo 1 dei 10 indumenti conferiti vada ad un indigente (i restanti 9 possono risultare non idonei perché sporchi o usurati o potrebbero essere idonei al riutilizzo ma non incontrare le necessità degli indigenti); 9 indumenti su 10 conferiti quindi potrebbero essere buttati o girati ad imprese commerciali.

Se l'ONP conduce attività di riuso più strutturate, potrà avviarne al riutilizzo percentuali maggiori; proseguendo col nostro esempio, su 10 indumenti conferiti potrebbe riutilizzarne 1 per un indigente, 4 attraverso un mercatino di raccolta fondi (e con i soldi comprare alimenti per indigenti, contribuire a un progetto nel sud del mondo o ad altro progetto sociale), altri indumenti danneggiati potrebbero essere utili per un progetto di sartoria sociale o per un progetto di moda sostenibile in collaborazione con istituti scolastici.

Si nota quindi il moltiplicarsi dei possibili soggetti coinvolti e le diverse possibili modalità di riutilizzo. Indipendentemente dall'intento iniziale del cittadino che conferisce, l'indumento può condurre ad una varietà di declinazioni della finalità sociale (si sono qui citate le principali, ma le possibilità sono più ampie soprattutto se si pensa anche agli altri beni durevoli potenzialmente coinvolti nelle attività di riuso); oltre a diverse finalità sociali l'indumento può essere indirizzato anche a finalità puramente lucrative quando arriva ad un'impresa commerciale: data la debolezza della maggioranza delle ONP coinvolte nella raccolta, gran parte di volumi viene gestito da imprese commerciali che ne garantiscono il riuso, il riciclaggio e lo smaltimento su scala mondiale.

Andando ad esaminare i fattori soggettivi l'analisi si fa ancora più complessa. Questo anche a causa di due caratteristiche specifiche riscontrate in relazione all'oggetto della ricerca: i) le modalità in cui avviene il conferimento e ii) la generale disinformazione nel settore.

Rispetto al primo elemento la ricerca sul campo ha mostrato come gran parte dei conferimenti avviene con la semplice consegna degli indumenti, spesso senza che ci sia un contatto diretto tra cittadino che conferisce ed ente che raccoglie: ad esempio in molti casi gli indumenti vengono depositati in contenitori stradali posti sul suolo pubblico o all'interno delle proprietà private degli enti che fanno la raccolta; in altri casi gli indumenti sono depositati dai cittadini in locali dell'ente adibiti alla raccolta senza che ci siano persone a raccogliere il conferimento. In tutti questi casi il livello di scambio di informazioni tra cittadino che conferisce ed enti è quasi nullo per cui permane uno scarso livello di chiarezza nelle parti coinvolte rispetto agli intenti di chi conferisce e alle modalità di riutilizzo dell'ente ricevente. Non solo quindi manca la forma scritta, che come vedremo è un presupposto tipico della donazione contrattuale e in cui tutti i dettagli del conferimento andrebbero eventualmente chiariti, ma la consegna avviene spesso in modalità che non facilitano la creazione di una reciproca chiarezza sui dettagli del conferimento da parte dei soggetti coinvolti<sup>140</sup>.

Questo elemento è quindi collegato alla seconda caratteristica osservata sul campo che è la generale disinformazione dei soggetti coinvolti nel conferimento, rispetto alle dinamiche reali del settore. In un contesto di generale disinformazione le aspettative di chi conferisce si formano in relazione a retaggi culturali come quello dei "vestiti ai poveri": è frequente che il cittadino si aspetti che la totalità o gran parte degli indumenti conferiti possano andare ai poveri mentre in realtà solo percentuali marginali possono essere riutilizzate per questo scopo; di fatto, in assenza di forma scritta, né l'aspettativa del cittadino, né le diverse opzioni di riutilizzo vengono definite nel momento del conferimento.

L'elemento che si rileva quindi è la generale mancanza di informazione nell'opinione pubblica, che genera aspettative irrealistiche rispetto al settore e una

---

<sup>140</sup> Come vedremo più avanti nel Codice civile si deroga alla forma scritta nel caso di beni di modico valore (come quelli in esame); tuttavia si ritiene che non debbano mancare i requisiti di chiarezza della causa e consapevolezza delle parti propri di un contratto reale come la "donazione di modico valore" viene considerata; si tornerà sul punto con riferimenti dottrinali nel prossimo paragrafo.

generale mancanza di chiarezza nel rapporto che si instaura tra cittadino conferitore ed ente ricevente.

Di fatto, se si guarda agli elementi soggettivi come le cause e i motivi del conferimento, si può osservare che il comportamento del cittadino che conferisce non è di così chiara natura.

Nella maggior parte dei casi infatti si osserva che il conferimento parte dall'esigenza del cittadino di "liberare l'armadio", di disfarsi cioè di tutti quegli indumenti usurati o che egli ritiene no più utili (non a caso la ricerca sul campo ha mostrato che i volumi conferiti aumentano in corrispondenza dei cambi di stagione). All'origine del conferimento c'è spesso quindi un movente utilitaristico (il cittadino reputa più utile lo spazio che l'indumento di cui intende disfarsi). Lo scopo benevolo appare spesso in un secondo momento: prima il cittadino individua gli indumenti di cui intende disfarsi, poi cerca un destinatario "sociale" a cui conferire<sup>141</sup>. Il cittadino quindi il più delle volte in primis libera il suo armadio, dopodiché conferisce nella vaga aspettativa che l'indumento possa servire ai poveri. Questo secondo elemento appare spesso accessorio al primo, un elemento extra di autogratificazione che il cittadino associa alla sua esigenza primaria che è quella di disfarsi di qualcosa di superfluo: data la necessità di disfarsi il cittadino manifesta una preferenza affinché, se possibile, il suo conferimento comporti una valenza sociale. Come detto in precedenza l'aspettativa di aiuto ai poveri si forma in relazione ai retaggi culturali del settore e d'altra parte, data la natura di bene superfluo per il conferitore dell'indumento, il cittadino non appare particolarmente prodigo o esigente nel verificare le modalità di riutilizzo. Nella maggioranza dei casi cioè non ci si informa sulle reali necessità degli indigenti locali, non si chiedono informazioni all'ente ricevente sul futuro riutilizzo, semplicemente si depositano gli indumenti scartati dal proprio armadio nel contenitore o nello spazio adibito dall'ente dando per scontata una finalità che di norma non ci si cura di verificare.

---

<sup>141</sup> In alcuni casi c'è la possibilità di ulteriori passaggi nel comportamento del cittadino: dopo aver individuato gli indumenti non più utili capita che il cittadino si rivolga prima ad amici e parenti, magari rivolgendosi direttamente a persone bisognose nella propria rete di conoscenze. Inoltre, con la crescita del mercato dell'usato, con siti (es. Ebay) o app (es. Depop, Vinted etc.), è in aumento la tendenza dei privati di cercare di vendere o scambiare ciò che non utilizzano più (sono in crescita anche fenomeni come gli "swap party" o siti di intermediazione per regalare o barattare tra privati). Si è osservato cioè che a volte il conferimento presso gli enti di beneficenza è una scelta residuale, evidenziando come possa essere carente lo spirito di benevolenza.

Il conferimento quindi può avvenire in modalità differenti. Il cittadino può ad esempio informarsi prima dall'ente sulle necessità della popolazione indigente locale e conferire solo beni ed indumenti effettivamente riutilizzabili; o il cittadino può liberare il suo armadio e depositare tutto il materiale nel contenitore o nel locale adibito dall'ente alla raccolta. La ricerca sul campo ha evidenziato come questo secondo caso, colorato dal movente utilitaristico, sia ampiamente più frequente (la quasi totalità dei conferimenti avviene in questo modo).

In alcuni casi, riscontrati durante la ricerca sul campo, l'elemento utilitaristico appare ancora più evidente. Si pensi al cittadino che chiama l'ente di beneficenza per sgomberare la casa di un parente defunto. In questo caso il cittadino dice di voler donare alcuni beni ed indumenti del defunto ma in realtà sta di fatto usufruendo di un servizio di sgombero<sup>142</sup>. Nel settore degli sgomberi infatti molto spesso chi ritira i beni deve essere pagato: c'è un costo per il servizio che può essere pagato in denaro o tramite l'acquisizione dei beni ritirati da parte di chi fa lo sgombero (di norma è chi fa il ritiro che valuta la modalità di pagamento in relazione al valore dei beni in questione).

Si nota quindi come questo caso possa essere letto nell'ottica dello scambio, con un corrispettivo tra servizio offerto e beni conferiti: va evidenziato che l'ente non profit qui opera potenzialmente "in perdita", se opera solo per l'aiuto diretto di indigenti, non vende i beni ritirati e non chiede un corrispettivo per il servizio (l'ente non è beneficiario dei beni, compie l'attività per girare beni agli indigenti, ma l'attività ha dei costi e non è sostenibile se non con la vendita dei beni per coprire le spese di gestione, andando poi a finanziare, con gli utili, progetti sociali)<sup>143</sup>.

Si evidenzia così una casistica molto variegata che potenzialmente può determinare diverse fattispecie concrete e relative diverse qualificazioni giuridiche.

---

<sup>142</sup> Questo fatto è ancor più evidente quando l'ente benefico è interpellato solo in seguito ad una prima ricognizione dei parenti: cioè prima i famigliari decidono quali beni tenere (per il loro valore economico, affettivo etc.) e solo dopo interpellano l'ente benefico nello scopo di liberare lo spazio da quanto non è ritenuto utile.

<sup>143</sup> Non a caso anche quest'attività di riuso associata al servizio di sgombero, che può necessitare di ore di lavoro, manodopera, mezzi per il trasporto e spazi per lo stoccaggio (soprattutto se si tratta di molti beni o beni di grandi dimensioni come mobili o elettrodomestici) in ambito non profit o opera "in perdita" nella precarietà e nella bassa qualità dei servizi o ha dato luogo a iniziative miste "commerciali con finalità sociali": come nel caso del riuso di indumenti la valenza sociale di tali attività è ottenibile tramite l'uso dello strumento commerciale ed è un tipo di attività evidentemente insostenibile (economicamente ed operativamente) se si basa su sole logiche di gratuità e volontariato.

## 2. L'istituto della Donazione nel Codice Civile e la relativa dottrina.

Lo scopo di questo paragrafo è quello di presentare i principali aspetti relativi all'istituto della donazione per come espresso nel Codice civile; tale rassegna sarà poi utile a vagliare la possibilità di qualificare la casistica oggetto della ricerca all'interno della fattispecie del contratto di donazione: ci si chiederà quindi se ciò che frequentemente viene chiamato donazione nel linguaggio comune quando si guarda al conferimento di indumenti e beni in favore di organizzazioni non profit possa effettivamente corrispondere al concetto di donazione espresso dal Codice civile. Si analizzeranno così le principali disposizioni del Libro II - Titolo V: Delle donazioni (artt. 769 – 809 c.c.) e le relative questioni dottrinali ritenute d'interesse per la ricerca. I temi presentati saranno altresì utili all'analisi dell'art. 14/ 166 sul conferimento di indumenti usati per fini solidaristici che verrà sviluppata nei prossimi paragrafi.

In primis vanno fatte alcune considerazioni di ordine tassonomico volte ad inquadrare il contratto di donazione rispetto a tematiche generalmente considerate affini come quelle degli atti gratuiti e gli atti liberali<sup>144</sup>. In via di prima approssimazione è possibile affermare che l'atto gratuito rappresenta il genus, la liberalità la species e la donazione è un tipo di liberalità.

Gli atti e contratti gratuiti sono tutti quei negozi che avvengono appunto a titolo gratuito e non oneroso; l'elemento caratterizzante è la mancanza di corrispettivo economico ma questo non comporta che non possa esserci un qualche altro tipo di interesse (patrimoniale o meno) da parte di chi lo compie; l'atto gratuito può aversi anche senza che ci sia necessariamente un depauperamento del patrimonio del soggetto disponente. Un esempio frequentemente citato di atto gratuito è il mutuo senza interessi: in questo caso si rinuncia agli interessi ma ovviamente rimane intatto l'obbligo

---

<sup>144</sup> La trattazione teorica dei tre concetti (donazione, liberalità e gratuità) nonché il rapporto e i confini tra contratto di donazione, atti di liberalità ed atti gratuiti richiederebbero ovviamente un ampio approfondimento che però esula dalla prospettiva applicata della ricerca e dallo scopo specifico di questo paragrafo (vagliare la possibilità di qualificare la casistica concreta oggetto della ricerca all'interno del contratto di donazione). Qui si presenta quindi una sintesi dei principali concetti espressi dalla dottrina sul rapporto tra gratuità, liberalità e donazione; le principali fonti utilizzate per questa sintesi sono: **Paradiso M.**, "Corso di Istituzioni di diritto privato", Torino, 2018; **Zatti P., Colussi V.**, "Lineamenti di diritto privato", Padova, 2017; **Carnevali U.**, "Donazione", Voce Enc. Giur. Treccani, Roma, 2005; **Palazzo A.**, "Donazione", Voce Enc. Digesto civ., Torino, 2004; **Casulli V. R.**, "Donazione", Voce Enc. Dir. Giuffrè, Milano, 1964; **Conte G.**, "Gratuità, liberalità, donazione", in **Aa. Vv.**, "La Donazione", trattato diretto da **Bonilini G.**, Torino, 2001.

sinallagmatico di restituzione della somma originaria (l'atto gratuito sta nella rinuncia degli interessi ma si mantiene l'obbligazione contrattuale alla restituzione).

Negli atti di liberalità invece il disponente depauperava il proprio patrimonio per arricchire un beneficiario. All'interno degli atti di liberalità si possono distinguere la donazione (l'unica liberalità compiutamente disciplinata dal legislatore) e le liberalità c.d. "non donative": quest'ultime sono liberalità che raggiungono gli stessi fini della donazione ma attraverso altre tipologie di atti o contratti, diversi dalla donazione contrattuale così come definita dal Codice civile (alcuni esempi di liberalità non donative possono essere le donazioni indirette, le liberalità d'uso e i negozi misti con donazione o "donazioni miste").

La definizione di donazione data dall'art. 769 del Codice civile dice che: "La donazione è il contratto col quale, per spirito di liberalità, una parte arricchisce l'altra, disponendo a favore di questa di un suo diritto o assumendo verso la stessa una obbligazione".

Il Codice civile fa quindi riferimento ad un elemento di struttura (la natura contrattuale) e a due requisiti fondamentali: i) lo "spirito di liberalità" del donante (elemento soggettivo) e ii) l'arricchimento del destinatario della donazione, il donatario (elemento oggettivo)<sup>145</sup>.

Per spirito di liberalità (detto anche "animus donandi") si intende il fatto che l'atto, gratuito e senza corrispettivo, viene compiuto spontaneamente, in assenza di qualsiasi obbligo anche solo di natura sociale o morale, col solo scopo di arricchire il beneficiario: in assenza di un siffatto "animus donandi" quindi non si potrebbe parlare di una donazione per come intesa dal Codice civile.

Vengono così escluse dal contratto di donazione quelle "liberalità d'uso" che sono solitamente collegate a consuetudini sociali (Art. 770) come ad esempio un regalo di compleanno o natalizio etc.<sup>146</sup> (alcune disposizioni specifiche in tema di doni matrimoniali si trovano all'art. 785 "Donazione in riguardo di matrimonio").

---

<sup>145</sup> Anche qui, rispetto alla definizione di donazione del codice civile e alle relative letture della dottrina si compie una sintesi di fonti introduttive sul tema come: **Paradiso M.**, "Corso di Istituzioni di diritto privato", Torino, 2018; **Zatti P., Colussi V.**, "Lineamenti di diritto privato", Padova, 2017; **Carnevali U.**, "Donazione", Voce Enc. Giur. Treccani, Roma, 2005; **Palazzo A.**, "Donazione", Voce Enc. Digesto civ., Torino, 2004; **Casulli V. R.**, "Donazione", Voce Enc. Dir. Giuffrè, Milano, 1964; **Conte G.**, "Gratuità, liberalità, donazione", in **Aa. Vv.**, "La Donazione", trattato diretto da **Bonilini G.**, Torino, 2001.

<sup>146</sup> L'art. 770 offre spunti interessanti per considerazioni sistemiche sul confine tra donazione e liberalità. Dall'art. 770 emerge che per il legislatore per configurarsi una donazione non basti la mancanza

C'è poi il requisito (oggettivo) dell'arricchimento, per cui una parte, il disponente detto il "donante", arricchisce un'altra, il beneficiario detto il "donatario", attraverso il trasferimento di un diritto come ad esempio la proprietà di un bene. Nella donazione del bene quindi il donatario si arricchisce e parallelamente, in egual misura, c'è un impoverimento del donante che vede uscire quel bene dalla sfera delle sue proprietà.

Conviene ora accennare al tema della distinzione tra causa e motivi della donazione. Si è visto come lo spirito di liberalità con cui il donante arricchisce il donatario è la causa (intesa come funzione e scopo) del contratto di donazione. È tale causa quindi che appare determinante per qualificare il negozio come donazione. Mentre, almeno in prima istanza, ininfluenti risulterebbero i motivi che hanno spinto il donante a donare: per simpatia, per benevolenza, per beneficenza o per fini meno altruistici e più egoistici come interessi politici, per vanità, gratificazione, per ottenere prestigio etc.

Questa concezione vede nella causa di liberalità, così generale o generica, suggellata dalla forma solenne requisiti sufficienti a delimitare il campo della donazione<sup>147</sup>.

Tuttavia in dottrina si è notato come da un lato il concetto di spirito di liberalità sia sfuggente<sup>148</sup> e dall'altro la forza di determinati interessi e motivazioni possa far sì che questi assurgano a cause fondanti del contratto e quindi diventare rilevanti<sup>149</sup>. Nota quindi

---

di un obbligo giuridico ma serve anche il requisito della spontaneità. Nella liberalità d'uso c'è certamente la mancanza di un obbligo giuridico ma vige un obbligo sociale e quindi manca la spontaneità dell'atto. Si nota quindi come il legislatore applichi una concezione di spirito di liberalità più stringente alla donazione (mancanza di obbligo giuridico o di altra natura) di quanto non faccia rispetto a un atto liberale come la liberalità d'uso: in questo caso basta la mancanza di obbligo giuridico per definirsi appunto come liberalità ma non essendoci la spontaneità, che si configura in mancanza di obblighi di qualsivoglia natura, il legislatore non riconduce l'atto alla donazione. Su questo tema si veda **Perfetti U.**, "Le modalità delle donazioni. Liberalità d'uso e donazioni di modico valore" in **Aa. Vv.**, "Donazioni, atti gratuiti, patti di famiglia e trusts successori", opera diretta da **Del Prato E., Costanza M., Manes P.**, Bologna, 2010, p. 59, nota 39, che cita, fra gli altri, sullo spirito di liberalità in generale, **Jemolo A. C.**, "Lo 'spirito di liberalità' (riflessioni su una nozione istituzionale)", in **Aa.Vv.**, "Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli", II, Torino, 1960, p. 973 s.; rispetto all'art. 770 di diverso avviso è Casulli, anch'egli citato da Perfetti, per cui nel caso delle liberalità d'uso, mancando la spontaneità, si deve parlare di semplici atti a titolo gratuito: di conseguenza, per chi sostiene questa tesi, il legislatore nell'art. 770 dovrebbe aver compiuto un'imprecisione riferendosi alle liberalità d'uso appunto come liberalità: v. **Casulli V. R.**, "Donazione", Voce Enc. Dir. Giuffrè, Milano, 1964, p. 968 ss.

<sup>147</sup> **Gorla G.**, "Il contratto", Milano, 1955, citato in **Conte G.**, "Gratuità, liberalità, donazione", 2001, che poi parla (p. 27 ss.) dei tentativi di superamento della configurazione acausale data dal sistema gorliano alla donazione.

<sup>148</sup> **Jemolo A. C.**, "Lo 'spirito di liberalità' (riflessioni su una nozione istituzionale)", Torino, 1960, p. 975: "nella definizione del nostro codice che vuole che il contratto di donazione sia concluso per spirito di liberalità del donante, la confusione tra causa e motivo appare più insidiosa che mai".

<sup>149</sup> **Bianca C. M.** "Diritto civile 3, il contratto", Milano, 1987, p. 435: "l'estraneità dell'interesse alla 'funzione tipica del negozio' non basta a relegarlo tra i semplici motivi. Se l'interesse s'inserisce, esplicitamente o implicitamente, nell'economia dell'affare esso diviene per ciò stesso causa del contratto ed è come tale rilevante".

Morozzo della Rocca “Si tratta insomma di capire quando la presenza di un interesse particolare, avente un suo spessore economico, sia tale da contraddire la sussistenza dello spirito di liberalità e quando invece possa a quello aggiungersi senza eliderlo”<sup>150</sup>.

I motivi poi sono espressamente richiamati dal Codice civile all’art. 787 - Errore sul motivo della donazione – “La donazione può essere impugnata per errore sul motivo, sia esso di fatto o di diritto, quando il motivo risulta dall’atto ed è il solo che ha determinato il donante alla liberalità” e all’art. 788 - Motivo illecito – “Il motivo illecito rende nulla la donazione quando risulta dall’atto ed è il solo che ha determinato il donante alla liberalità”.

Rispetto alla forma, all’art. 782 il Codice civile dice che “la donazione deve essere fatta per atto pubblico, sotto pena di nullità”: si richiede quindi la forma “solenne” scritta, la presenza di un notaio e l’assistenza di testimoni. La forma solenne del contratto di donazione sembra voler tutelare il donante (e i terzi potenzialmente interessati come i suoi stretti familiari): dato che questo spontaneamente e senza corrispettivo si spoglia di un suo avere, con la forma scritta si spinge il donante a ponderare bene la sua azione che porterà al depauperamento di una parte del suo patrimonio<sup>151</sup>.

Tale requisito formale non viene previsto però per le donazioni dette “di modico valore” di cui all’art. 783 c.c.: essendo modico il valore dell’oggetto, non ha più senso la funzione di tutela del patrimonio propria della forma solenne e anzi, si può rendere il passaggio più agile spogliandolo di formalismi. In questo caso la donazione si perfeziona tramite la semplice consegna (“traditio”) del bene<sup>152</sup>; la modicità va valutata anche in relazione alle condizioni economiche del donante: un bene costoso può essere considerato di modico valore se il disponente è molto facoltoso o viceversa un bene di valore non eccezionale può comportare un depauperamento rilevante per il patrimonio di un donante indigente (e per questo considerato di valore non modico). Ci si riferisce a questo tipo di donazione anche come donazione “reale”<sup>153</sup> (dando risalto alla natura reale del contratto

---

<sup>150</sup> **Morozzo della Rocca P.**, “Gratuità, liberalità e solidarietà. Contributo allo studio della prestazione non onerosa”, Milano, 1998, p. 72.

<sup>151</sup> **Venditti A.**, “La forma del contratto” in **Aa. Vv.**, “La Donazione”, trattato diretto da **Bonilini G.**, Torino, 2001, p.762 ss.

<sup>152</sup> **Ambanelli A.**, “La donazione di modico valore”, in **Aa. Vv.**, “La Donazione”, trattato diretto da **Bonilini G.**, Torino, 2001, p. 811 ss.

<sup>153</sup> **Gorgoni M.**, “Donazione reale”, Voce Enc. Giur. Treccani, Roma, 2005.

che si perfeziona con la consegna) o “manuale” (facendo riferimento alla consegna materiale dell’oggetto dalla mano del donante a quella del donatario<sup>154</sup>).

I tre requisiti principali per cui si tratti di donazione di modico valore sono quindi: i) la modicità dell’oggetto, ii) il fatto che si tratti di un bene mobile (la connotazione di modico valore non riguarda di norma beni immobili<sup>155</sup>), iii) che vi sia la traditio rei (consegna del bene)<sup>156</sup>.

La donazione di modico valore è particolarmente rilevante per il tema trattato dalla presente tesi. Come abbiamo osservato nello scorso capitolo la quasi totalità dei beni ed indumenti conferiti alle ONP sono beni mobili di modico valore che vengono consegnati presso le sedi degli enti o tramite cassonetti (stradali o posti nei locali degli enti): sarebbe quindi possibile qualificare l’atto di conferimento come una donazione di modico valore, torneremo a vagliare tale possibilità dopo aver concluso questa breve rassegna sulla donazione nel Codice civile e la relativa dottrina.

In generale si pone in risalto in dottrina come pur mancando la forma scritta, la consegna possa considerarsi come sostituzione dell’atto solenne, e quindi si mantiene intatta la natura contrattuale dell’atto seppur nella sua versione “reale”. Tale consegna quindi ha il valore di sancire il volere del donante e l’accettazione del donatario: questo avviene anche nel caso ci sia bisogno di un intermediario tra i due soggetti (e quindi anche se l’accordo per la consegna avviene per via telematica e/o c’è bisogno di un fattorino per il trasporto in caso i due soggetti siano distanti<sup>157</sup>).

Va poi rilevato come, con l’abrogazione degli artt. 17 e 786 del Codice civile non sia più necessaria, per persone giuridiche ed enti non riconosciuti, l’autorizzazione governativa per ricevere donazioni. Tanto una persona giuridica quanto un ente non riconosciuto possono quindi essere destinatari di donazioni<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> **Ambanelli A.**, “La donazione di modico valore”, 2001, p. 813.

<sup>155</sup> Mentre invece è possibile considerarla come una donazione di modico valore qualsiasi bene mobile, anche quelli registrati, **Ambanelli A.**, “La donazione di modico valore”, 2001 p. 830; tuttavia la donazione di un’automobile nuova difficilmente sembra configurabile come di modico valore.

<sup>156</sup> **Perfetti U.**, “Le modalità delle donazioni. Liberalità d’uso e donazioni di modico valore” in **Aa. Vv.**, “Donazioni, atti gratuiti, patti di famiglia e trusts successorii”, opera diretta da **Del Prato E., Costanza M., Manes P.**, Bologna, 2010, p. 83.

<sup>157</sup> **Ambanelli A.**, “La donazione di modico valore”, 2001, p. 822 che cita sul tema **Torrente A.**, “La donazione”, Milano, 1956, p. 149 e **Palazzo A.**, “Le donazioni”, Milano, 1991, p. 240.

<sup>158</sup> **Moretti M.**, “Il donatario”, in **Aa. Vv.**, “La Donazione”, trattato diretto da **Bonilini G.**, Torino, 2001, p. 392 ss.

Un'altra tipologia evidenziata dal Codice civile e che si ritiene rilevante per il tema in esame è la donazione c.d. "modale". Questa viene definita all'art. 793 dove si dice che "la donazione può essere gravata da un onere. Il donatario è tenuto all'adempimento dell'onere entro i limiti del valore della cosa donata".

L'onere anche detto "modo" o "modus" è "un peso che il donatario subisce per volontà del donante e può consistere tanto nella obbligazione di erogare una parte o persino tutto il suo vantaggio patrimoniale per un dato scopo, quanto nell'obbligazione a compiere un'azione in favore del donante o di terzo"<sup>159</sup>.

Il donatario potrà ad esempio ricevere una somma di denaro con l'onere di utilizzarne una parte (o eventualmente tutta) per un determinato scopo indicato dal donante (tale indicazione sull'onere dovrà quindi risultare dal contratto di donazione).

L'art. 793 pone quindi dei limiti al *modus* apposto: l'onere va rispettato entro i limiti della donazione stessa.

L'art 794 specifica che "L'onere illecito o impossibile si considera non apposto; rende tuttavia nulla la donazione se ne ha costituito il solo motivo determinante."

In dottrina si evidenzia il carattere accessorio del *modus*<sup>160</sup>: il rapporto messo in atto cioè segue lo schema tipico della donazione per cui lo scopo del donante rimane quello di arricchire il donatario. Il *modus* è una clausola che interviene ad erodere parzialmente tale arricchimento. La possibilità che tutto l'arricchimento venga assorbito dall'onere è un caso limite, eventualmente sopraggiunto: se al momento della stipula già le parti sapevano che l'intero oggetto sarebbe stato assorbito dall'onere, il negozio non potrà essere qualificato in termini di donazione. Qualora poi l'onere superasse il valore della donazione il donatario potrà liberarsi dai vincoli contrattuali (rientrerebbe nell'impossibilità di esecuzione<sup>161</sup>); così, come indicato dall'art. 794, se l'onere è illecito o impossibile si considera non apposto.

In questa breve rassegna si sono esposti alcuni aspetti relativi all'istituto della donazione nel Codice civile e alla relativa dottrina che si ritengono utili per l'oggetto

---

<sup>159</sup> **Carnevali U.**, "La donazione modale", in **Aa. Vv.**, "La Donazione", trattato diretto da **Bonilini G.**, Torino, 2001, p. 876.

<sup>160</sup> **Carnevali U.**, "Donazione", Voce Enc. Giur. Treccani, Roma, 2005; **Carnevali U.**, "La donazione modale", in **Aa. Vv.**, "La Donazione", trattato diretto da **Bonilini G.**, Torino, 2001; **Barchiesi L.**, "La donazione modale" in **Aa. Vv.**, "Donazioni, atti gratuiti, patti di famiglia e trusts successori", opera diretta da **Del Prato E.**, **Costanza M.**, **Manes P.**, Bologna, 2010.

<sup>161</sup> **Carnevali U.**, "La donazione modale", in **Aa. Vv.**, "La Donazione", trattato diretto da **Bonilini G.**, Torino, 2001, p. 811.

della ricerca. Ulteriori elementi dottrinali verranno esposti nel prossimo paragrafo vagliando la possibilità di ricondurre la fattispecie concreta alla sfera della donazione.

### **3. Qualificazione della fattispecie concreta all'interno dell'area della donazione contrattuale e della dottrina relativa.**

Si è evidenziato nel paragrafo 1 come nella casistica presa in esame non si possa parlare di un'unica fattispecie concreta ma di un ventaglio di possibili casi in relazione a fattori soggettivi ed oggettivi che guidano il comportamento dei soggetti coinvolti e i relativi rapporti che si vengono a creare. L'elemento che appare pressoché costante nelle attività di riuso analizzate è la modicità dei beni ed indumenti conferiti. La valutazione del valore degli indumenti consegnati andrebbe ovviamente fatta caso per caso. Questo però può essere fatto solo dopo un processo di smistamento del materiale conferito. I cittadini infatti solitamente conferiscono in buste chiuse materiale misto di qualità e valore differente. Un'indicazione generale sul valore degli indumenti conferiti può essere tuttavia data osservando il mercato degli indumenti usati. Come spiegato nel capitolo 2 il valore degli indumenti usati sale in relazione al processo di selezione: il materiale non smistato, detto "originale" vale circa 30 centesimi di euro al chilo, la qualità migliore può essere venduta all'ingrosso a 6 euro/Kg. I singoli pezzi sono poi venduti al dettaglio con un range di prezzi molto variabili (dai "tutto a 1 euro" dei banchi degli ambulanti a prezzi più alti delle boutique vintage): è estremamente raro comunque che un singolo pezzo di abbigliamento usato superi qualche centinaio di euro di valore (rimanendo quindi prevalentemente nell'ambito della modicità) e questo è subordinato anche alle modalità di vendita, al marketing del venditore etc. Si è visto come per il Codice civile la modicità del valore va valutata anche in relazione alle condizioni economiche del donante: nel caso di donazioni di abiti di un certo valore è verosimile che questi provengano da un soggetto benestante che quindi non vedrà intaccato il proprio patrimonio in relazione al conferimento. La casistica per cui venga donato ad un'ONP un indumento che esca dall'ambito della modicità appare estremamente raro: la ricerca sul campo ha mostrato che questo non avviene praticamente mai ed è quindi improduttivo per la presente trattazione considerare questa casistica come una situazione tipo generalizzabile; si ricorda solo che, nel caso in cui il conferimento di un bene non di modico valore si configuri effettivamente come una donazione, per il Codice civile è necessaria la forma

scritta, pena la nullità del contratto: l'art. 782 dice infatti che “la donazione deve essere fatta per atto pubblico, sotto pena di nullità” e l'unica eccezione a questa regola è appunto la donazione di modico valore per cui non serve la forma scritta e si perfeziona con la consegna (art. 783 c.c.).

Fatte queste premesse si procederà quindi presentando alcuni casi tipici riscontrati sul campo vagliando se e dove si può riscontrare una donazione, come definita dal Codice civile, e dove invece è possibile ipotizzare un altro tipo di qualificazione.

Come prima fattispecie si consideri il cittadino che vuole donare i propri indumenti agli indigenti e che, a tale scopo, si reca presso un ente benefico, si informa su quali indumenti sono al momento necessari e conferisce in base alle necessità riscontrate. Ad esempio il cittadino si rivolge ad un'ONP che aiuta i senza tetto nella stagione invernale. Sono quindi richiesti prevalentemente indumenti invernali e coperte in buono stato. Il cittadino dona 2 maglioni in ottimo stato e un sacco a pelo seminuovo che in poche ore vengono distribuiti ad un soggetto indigente, un senzatetto che è conosciuto (il suo bisogno è verificato) e assistito dall'ente.

In questo caso, invero piuttosto raro nella realtà rispetto al fenomeno generale del riuso di indumenti, si ritiene si possa parlare di donazione. Più nello specifico si ritiene che nel caso dell'esempio il cittadino compia una donazione di modico valore nei confronti del senzatetto; il ruolo dell'ente in questo caso è molto ridotto: non sembra potersi configurare come destinatario, nemmeno di un bene gravato da un *modus*<sup>162</sup> in quanto in nessuna misura l'ente è considerato come possibile beneficiario diretto degli indumenti<sup>163</sup>. L'ente può essere altresì visto come soggetto investito di un mandato a donare<sup>164</sup>: l'art 778 sul mandato a donare pur dicendo “È nullo il mandato con cui si

---

<sup>162</sup> Si pone poi la questione se sia formalmente concepibile l'idea di un *modus* apposto ad una donazione di modico valore: se la forma è non scritta come si può definire, e quindi far rispettare, l'onere apposto ad una donazione?

<sup>163</sup> Abbiamo visto come il *modus*, essendo considerato come accessorio, non può essere concepito come onere che andrà automaticamente ad assorbire tutto l'oggetto della donazione fin dalla stipula del contratto.

<sup>164</sup> Tale qualificazione sembrerebbe avvalorata dall'analisi di **Renda A.** in “Donation-based crowdfunding, raccolte fondi oblativo e donazioni ‘di scopo’”, Milano, 2021: l'autore tratta la casistica del “dare per far avere ad altri” notando come in questo caso non si possa parlare di donazione modale; si può quindi parlare di mandato a donare (p. 393 ss.) in quei casi in cui “l'atto di attribuzione del bene al soggetto incaricato di beneficiare il terzo è strumentale alla funzione gestoria del mandato ed in particolare alla conclusione di una donazione al terzo da parte del mandatario”, p. 395. L'autore cita (p. 394, nota 219) **Gatt L.**, “La liberalità, II”, Torino, 2005, la quale tratta tematiche attinenti alla nostra casistica in esame come le liberalità in favore di terzo dicendo (a p. 127 ss.) che “Mandato a donare e negozio fiduciario a favore di terzo sarebbero così fattispecie di donazione a prestazione indiretta caratterizzate da una sequenza

attribuisce ad altri la facoltà di designare la persona del donatario o di determinare l'oggetto della donazione.” poi aggiunge che “È peraltro valida la donazione a favore di persona che un terzo sceglierà tra più persone designate dal donante o appartenenti a determinate categorie”; per cui indicando al momento della consegna l'intento di aiutare un senzatetto, il cittadino conferisce all'ente il mandato materiale della consegna individuando il destinatario tra persone appartenenti alla suddetta categoria: il suo ruolo quindi è di intermediario tra donante e donatario. Va compreso se tale mandato sia compatibile con la forma non scritta dell'atto. In una casistica siffatta quella che appare emergere è un'attenzione all'arricchimento del donatario (il beneficiario dell'indumento) che però non compare nella maggior parte dei conferimenti; l'ente appare avere un ruolo secondario in quei casi in cui le operazioni di intermediazione sono minime, in cui cioè si sa già al momento del conferimento che l'indumento incontrerà in maniera quasi immediata il bisogno di un utente beneficiario.

Come abbiamo visto osservando il settore degli indumenti usati tale casistica è estremamente rara (seppur nell'opinione pubblica ed in parte vedremo anche nel legislatore dovrebbe rappresentare la norma) e gran parte dei conferimenti, siano questi presso la sede di un'ONP o presso un cassonetto, seguono logiche e dinamiche diverse. Il più delle volte cioè il cittadino conferisce in una o più buste chiuse un mix di indumenti (di diversi tipi e qualità) che non tengono conto delle esigenze del destinatario ma sono il frutto di una “pulizia del proprio armadio”; selezionati gli indumenti superflui, di cui disfarsi, il cittadino poi li conferisce all'ONP, spesso con l'aspettativa che questi possano essere utili agli indigenti.

Si osserva quindi la presenza di un sentimento altruistico legato in maniera quasi inestricabile alla necessità di disfarsi dell'indumento: questo secondo elemento avvicina l'atto all'ambito del conferimento rifiuti laddove il D.Lgs. 152/2006 “Norme in materia ambientale”, all'art. 183 definisce “rifiuto” come “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”.

Il ragionamento di chi conferisce è nella quasi totalità dei casi così sintetizzabile: “questi abiti non mi sono più utili e anziché buttarli preferisco darli ai poveri”. Il fine altruistico del conferimento appare quindi in un secondo momento nel ragionamento del

---

negoziale coinvolgente tre soggetti e distinta dalla donazione attuata indirettamente (stipulazione a favore di terzo donandi causa) e da quella a esecuzione indiretta (eseguita tramite delegazione)”.

cittadino. Abbiamo poi visto come l'intento distribuzione agli indigenti sia strutturalmente marginale nel settore e le aspettative dei cittadini si formano in un contesto di disinformazione e retaggi culturali. Indipendentemente dalle aspettative di chi conferisce quindi l'indumento potrà servire ad altri fini solidaristici (raccolta fondi per il finanziamento dei progetti sociali dell'ente ricevente) e/ o potrà creare profitto per un'impresa commerciale (nel momento in cui l'ONP non riesce a riutilizzare tutti gli indumenti li girerà a imprese di gestione rifiuti/ del mercato dell'usato).

In un contesto come quello descritto la funzione del conferimento, e quindi la sua qualificazione giuridica, è difficile da individuare al momento della consegna: lo spirito del cittadino non è chiaro, la possibilità di arricchire il destinatario può essere verificata (non senza difficoltà) solo a valle del ciclo di gestione degli indumenti. Il destinatario peraltro non è di facile individuazione: se il cittadino dona 10 indumenti, di cui 1 va ad un indigente, 4 servono per la raccolta fondi (con le risorse che serviranno a sviluppare progetti di utilità sociale) e 5 sono riutilizzati da imprese commerciali si nota come i destinatari siano diversi. Indipendentemente dall'intento del cittadino di aiutare i poveri (intento spesso dichiarato ma a cui non corrisponde un comportamento effettivamente interessato alle necessità del destinatario), se il materiale conferito è inidoneo al riutilizzo (diventando potenzialmente un costo per l'ente ricevente e un lucro per un'impresa commerciale a cui verrà girato) appare impossibile poter parlare a priori di una donazione.

In generale, data l'indeterminatezza di causa e ruoli nel rapporto e rispetto alla conoscibilità dell'effettiva destinazione degli indumenti al momento della consegna, non appare possibile qualificare a priori il conferimento come una donazione contrattuale così come intesa dal Codice civile. A seconda del rapporto che si verrà a creare tra "spirito" del cittadino che conferisce ed effettivo riutilizzo dell'indumento si potrà configurare una situazione giuridica differente, impossibile da determinare a priori. Purtroppo la ricerca sul campo ha evidenziato come spesso non ci sia coincidenza tra intenti (spesso irrealistici e poco definiti) del cittadino ed effettivo riutilizzo degli indumenti (disinformazione, retaggio culturali, aspettative irrealistiche, mancanza di trasparenza): questo porta la casistica in esame a distanziarsi dalla donazione contrattuale dove si presuppone una

definizione dei ruoli e della causa dell'atto, sia quando c'è la forma scritta che nel caso di donazioni reali (di modico valore) che si perfezionano tramite consegna<sup>165</sup>.

È però possibile cogliere alcuni aspetti oggettivi relativi alla casistica in esame che la rendono tipizzabile in senso più generale e che quindi possono agevolare un tentativo di qualificazione giuridica.

Ad esempio, pur nell'indeterminatezza delle dinamiche reali, un elemento che pare oggettivo è che, nella consegna degli indumenti nei confronti di un'ONP, si evidenzia la ricerca di una valenza sociale nel conferimento da parte del cittadino.

È stato osservato nel secondo capitolo come, seppur in molti casi il cittadino crede che i propri abiti vadano ai poveri, se fosse informato che il bisogno degli indigenti è marginale e che il metodo più efficace per trasformare la maggior parte dei volumi in valore sociale è tramite la rivendita per finanziare progetti sociali, egli continuerebbe a conferire con favore gli indumenti agli enti non profit per le loro attività di raccolta fondi (come del resto dimostrano l'esempio dei charity shop inglesi e studi sulla propensione alla ricerca di valore sociale in relazione al conferimento di indumenti citati nei precedenti capitoli).

Appare verosimile cioè che nel comportamento del cittadino ci sia sì la necessità di disfarsi ma, rintracciando un valore potenziale nel suo conferimento, egli sia portato a voler rivolgere tale valore verso enti che svolgono attività di utilità sociale. In questo senso l'idea dei "vestiti ai poveri" è la declinazione di valore sociale prevalente nell'opinione pubblica nel contesto attuale (retaggi culturali, disinformazione, mancanza di trasparenza) ma il cittadino, se opportunamente informato, rivolgerebbe le proprie aspettative verso declinazioni di valore sociale maggiormente realistiche.

Come osservato nel capitolo 2 una volta compreso che il bisogno degli indigenti è marginale e che in realtà gli indumenti rappresentano un valore economico, è verosimile che, chi conferisce con l'idea di donare indumenti ai poveri, voglia indirizzare tale valore

---

<sup>165</sup> Si è osservato come nelle donazioni di modico valore la consegna prenda il posto della stipula del contratto; tale valore della consegna appare valida anche nel caso il conferimento non avvenga concretamente "da mano a mano" ma con l'ausilio di un intermediario (Ambanelli A., "La donazione di modico valore", 2001, p. 822); tuttavia appare forzato estendere tale principio alla casistica in esame dove spesso non solo manca il contatto diretto tra donante e donatario ma non sono chiari lo scopo del conferimento, la destinazione degli oggetti e l'identità stessa dei donatari non è definita (con diversi passaggi potenzialmente necessari e diversi destinatari coinvolti); resta difficile in questo contesto dare alla consegna un valore contrattuale con un tale livello di indeterminatezza degli elementi costitutivi del rapporto.

economico ad un canale il più vicino possibile alla sua motivazione originaria e quindi allo sviluppo di progetti sociali. In altri termini, partendo dall'idea di donare gli indumenti ai poveri, una volta capito che quello che si sta donando è valore economico il cittadino sarà verosimilmente più propenso a donare tale valore a un'organizzazione non profit piuttosto che ad un'impresa commerciale.

La tendenza generale che si evidenzia quindi è che il cittadino nel conferimento di indumenti presso le ONP intende dare una valenza solidaristica al suo atto. Indipendentemente dal grado di consapevolezza rispetto alle modalità di riutilizzo (una definizione delle stesse è possibile solo dopo lo smistamento del materiale conferito), si può guardare al conferimento come un'opera di sovvenzione che il cittadino fa all'ONP o meglio alla sua mission sociale. Se ad esempio un'ONP ha tra i suoi scopi il contrasto alla povertà e l'inclusione sociale, ricevendo degli indumenti potrà utilizzarli per questi fini; considerando che i volumi donati contengono varie qualità e tipologie di indumenti l'ONP potrà utilizzare i sacchi a pelo per la distribuzione gratuita ai senzatetto, gli abiti danneggiati per creare delle sartorie sociali, gli indumenti vintage per mercatini di raccolta fondi utilizzando poi il denaro per comprare viveri per famiglie in difficoltà.

Un'analisi della fattispecie così declinata, con il conferimento visto in funzione di uno scopo solidaristico piuttosto che diretto ad uno specifico destinatario, nella dottrina relativa all'istituto della donazione è stata compiuta da Morozzo della Rocca<sup>166</sup>.

L'autore prende le mosse dalla definizione di una "causa di solidarietà" che si differenzia dallo spirito di liberalità e che nel conferimento di un bene o di una somma di denaro ad un ente benefico diventa appunto causa fondante e non mero motivo dell'atto. Si prende a riferimento il caso delle oblazioni (art. 41 c.c.) compiute dai sottoscrittori di un comitato dove i fondi raccolti sono vincolati allo scopo di pubblica utilità dell'ente. Per analogia anche i conferimenti fatti agli enti non profit possono essere visti in funzione degli scopi statuari dell'ente.

In questo modo si può vagliare in senso critico un orientamento diffuso in dottrina che vede la qualificazione delle sovvenzioni alle ONP come donazioni modali. Come notato in precedenza, l'ente non può essere considerato il destinatario di un conferimento gravato di un onere quando egli non è considerabile (nemmeno in parte) come il

---

<sup>166</sup> Sul tema si vedano **Morozzo della Rocca P.**, "Gratuità, liberalità e solidarietà. Contributo allo studio della prestazione non onerosa", Milano, 1998; **Morozzo della Rocca P.**, "Autonomia privata e prestazioni senza corrispettivo", Torino, 2004.

beneficiario diretto del bene o della somma di denaro. L'onere in questo caso non ha il carattere accidentale ed accessorio che ha nella donazione modale ma assorbe la totalità del conferimento. Il *modus* non viene definito da una clausola del contratto tra le parti ma la destinazione del bene si riscontra all'interno dei fini statutari dell'ente.

Tornando al nostro caso un'ONP ricevente orienta il riutilizzo degli indumenti in funzione dei propri scopi solidaristici: principalmente l'aiuto diretto e la raccolta fondi per progetti sociali.

Si è già notato come non sia immediato considerare l'ONP come soggetto donatario: nello schema della donazione modale il destinatario acquisisce la proprietà dell'oggetto donato salvo poi doverne devolvere una parte o la sua interezza a un determinato scopo o beneficiario terzo; in questo caso l'ONP non sembra mai concepita come proprietaria dell'indumento ma come mezzo per un fine solidaristico. Laddove nella donazione modale il donatario deve rinunciare a parte dell'oggetto della donazione in funzione di un onere apposto, nella fattispecie concreta analizzata l'ONP non appare mai come il possibile proprietario degli indumenti o di una parte di essi.

Nel caso in cui l'ONP è attiva nel riuso degli indumenti con il solo fine della distribuzione gratuita è verosimile che le spese superino il valore dell'oggetto donato: per la raccolta, lo smistamento e la redistribuzione degli indumenti le ONP incorrono in delle spese di gestione (attrezzature e spazi, bollette, eventuale impiego di personale retribuito etc.); anche in questo senso la fattispecie concreta non appare qualificabile come donazione modale dove il limite del *modus* è dato dal valore dell'oggetto donato: in questo caso non solo l'ONP gira l'intera donazione a un soggetto terzo ma si fa carico di spese di gestione e dell'eventuale smaltimento degli indumenti inutilizzabili (anche questo può rappresentare un costo).

Nel caso del riutilizzo per la raccolta fondi per progetti sociali l'ONP mette in atto un'attività continua di raccolta, smistamento e vendita di indumenti. Quest'attività ha dei costi di gestione al netto dei quali i profitti vengono poi investiti in un dato progetto sociale. La struttura dei rapporti giuridici diventa quindi ulteriormente articolata rendendo ancora più complessa l'applicazione dello schema della donazione contrattuale e/o della donazione modale.

In questo caso l'indumento viene conferito, l'ente lo prende in carico e, in seguito a un processo di selezione, viene venduto. I fondi così ricavati possono diventare cibo per

i poveri, fondi per la ricerca sul cancro, un centro medico o una scuola in un paese in via di sviluppo, un centro di supporto per bambini disabili etc.

Si nota quindi che l'attività denota vari passaggi e soggetti: il cittadino conferisce l'indumento, l'ente compie un lavoro di gestione che serve per trasformare l'indumento in valore economico<sup>167</sup>, una parte di tale valore viene trattenuto dall'ente per coprire i propri costi di gestione<sup>168</sup> e quanto rimane come utile diventa risorsa per progetti sociali: il fine ultimo del conferimento viene ad essere lo scopo solidaristico dell'ente.

Appare quindi impossibile apporre a priori un *modus* specifico, come la consegna a indigenti, a tutte le diverse casistiche relative al conferimento di indumenti dal momento che la valutazione sull'effettiva (se e come) riutilizzabilità degli indumenti avviene in una fase successiva di selezione, smistamento e valutazione/ incontro degli specifici (e sempre cangianti) bisogni della comunità locale.

Il fine solidaristico appare quindi come la vera finalità (e può essere considerato il destinatario) del conferimento: tale fine solidaristico va ricercato quindi nello statuto dell'ONP e, coerentemente con questo, il conferimento degli indumenti (o di altri beni di modico valore) potrebbe portare ad altri tipi di riutilizzo, diversi dall'aiuto diretto agli indigenti. In altri termini se una persona dà un indumento ad un'ONP sta supportando il fine solidaristico dell'ente: l'ONP poi potrà declinare il riutilizzo pratico dell'indumento nella maniera che riterrà più opportuna, in coerenza con la propria mission sociale e il proprio statuto, nel rispetto della cornice normativa vigente, in relazione alle proprie risorse e strategie interne e in seguito alle valutazioni fatte sulle condizioni e tipologia dell'indumento ricevuto e alle relative varie possibilità di riuso.

Riepilogando rispetto alla fattispecie concreta non solo appare non applicarsi la qualificazione di donazione modale ma neanche quella più generale di donazione espressa

---

<sup>167</sup> In questo passaggio si prevede la vendita dell'indumento e quindi un'acquirente: questo si trova ad essere colui che sovvenziona l'attività di riuso e la finalità sociale della stessa. Non si configura tuttavia come donante in quanto il suo atto prevede un corrispettivo: sovvenziona il fine solidale ma in cambio dell'indumento acquistato. Interessante notare come comunque l'acquisto si colora di una dimensione donativa (il cliente compra e sente che sta facendo del bene), soprattutto nel caso in cui si decida di pagare qualcosa in più del prezzo del prodotto. Questa consuetudine è stata riscontrata sul campo nel caso di attività commerciali svolte per la raccolta fondi per cause sociali ed in questo caso si può chiamare in causa la figura del "negotium mixtum cum donazione" (per parte della dottrina questo atto è considerato un esempio di donazione indiretta) dove si ha una compravendita mista ad una donazione rappresentata dalla somma che eccede il prezzo richiesto.

<sup>168</sup> La copertura dei costi di gestione non va confusa con un eventuale arricchimento dell'ONP. In questo caso la parte di valore economico trattenuta serve per coprire i costi delle risorse fisiche ed umane indispensabili per tenere in piedi tutta l'attività di riuso. Viene cioè retribuito il lavoro necessario affinché l'indumento "sprigioni" il suo valore economico.

dal Codice civile (a parte nella specifica casistica richiamata a inizio paragrafo). Non appaiono cioè riscontrabili a pieno i requisiti dello spirito di liberalità e dell'arricchimento del donatario/ depauperamento del donante.

Rispetto allo spirito di liberalità, abbiamo osservato come l'animus donandi di chi conferisce non sia puro ma spesso intrinsecamente correlato alla necessità di disfarsi dell'indumento (fattore che sembra avere una rilevanza tale da poter essere considerato una causa dell'atto). La forza del fattore utilitaristico appare evidente se si pensa che praticamente in nessun caso chi conferisce sceglie gli abiti da conferire in relazione a un precedente interessamento rispetto alle necessità della comunità indigente locale: l'atto di conferire parte dalla cosiddetta "pulizia dell'armadio" e il soggetto non sceglie gli abiti in relazione ai bisogni degli indigenti beneficiari ma selezionando gli abiti in funzione della propria utilità; il risultato di questa logica è che molto spesso il soggetto tiene gli indumenti migliori, di maggior valore o comunque quelli che ritiene maggiormente utili e conferisce quelli di minore qualità, passati di moda o comunque per lui meno utili.

Riprendendo i principi cardine della donazione si può dire che l'atto è sì gratuito e spontaneo ma sembra mancare quell'animus donandi (volto ad arricchire il destinatario) tipico della donazione contrattuale e sembra prevalere uno spirito utilitaristico o quantomeno neutro del soggetto che conferisce qualcosa che per lui è superfluo o addirittura sconveniente da tenere (occupa spazio che può essere utilizzato in maniera più utile).

L'elemento utilitaristico diviene ancora più evidente nella casistica, richiamata nel paragrafo 1, in cui il cittadino richiede il ritiro del materiale che intende conferire, nel caso ad esempio, dello sgombero di una casa di un defunto parente: in questo caso si potrebbe configurare la presenza di un corrispettivo nello scambio beni/ servizio.

L'elemento altruistico, che appare fievole nel momento in cui si sta conferendo qualcosa di superfluo, di cui ci si intende disfare etc., sembra trovare una causa non nello spirito di liberalità ma in uno scopo di solidarietà che si manifesta nella consegna all'ente di beneficenza.

Rispetto al tema dell'arricchimento del donatario abbiamo visto come in alcuni casi sia difficile identificare tale soggetto: in alcuni casi può essere il beneficiario del servizio di distribuzione indumenti dell'ONP, o il beneficiario di un progetto sociale finanziato tramite la vendita degli indumenti, o in altri casi l'utilità pubblica (si pensi a

come temi quali la ricerca sul cancro o progetti di salvaguardia ambientale siano a beneficio di tutti<sup>169</sup>).

Richiamando nuovamente Morozzo della Rocca, egli perviene, riflettendo su concetti affini all'oggetto della nostra trattazione, ad una qualificazione dei contributi fatti agli enti benefici che pare ben prestarsi alla fattispecie concreta in esame. Si parla cioè di "atti gratuiti con causa di solidarietà"<sup>170</sup>.

Tale qualificazione pare cioè ben adattarsi al conferimento di indumenti e beni di modico valore nei confronti delle ONP. Abbiamo visto infatti come l'atto gratuito a differenza delle liberalità e soprattutto, tra queste, della donazione, abbia caratteristiche definitorie meno stringenti e non deve sottostare a particolari vincoli di determinatezza e

---

<sup>169</sup> Tale considerazione può essere in effetti fatta per gran parte dei progetti solidaristici portati avanti dalle ONP che in senso lato vedono come beneficiario l'intera società. Non a caso (come si vedrà nel capitolo 6) il legislatore nel Codice del terzo settore parla di "attività di interesse generale": nella presente tesi sono utilizzati con senso analogo i termini "pubblica utilità", "utilità sociale", scopi/fini solidaristici/ solidali/ sociali etc.

<sup>170</sup> **Morozzo della Rocca P.**, in "Gratuità, liberalità e solidarietà. Contributo allo studio della prestazione non onerosa", Milano, 1998, p. 162 ss. qualifica l'oblazione a comitato come un atto gratuito sorretto da causa di solidarietà e come tale distinto dalla donazione che è sorretta da causa di liberalità, estrapolando una categoria generale: "Con ancor maggiore sicurezza, poi, non ostando a ciò alcun proclamato principio di tipicità, dovrebbe affermarsi la libertà dei privati di dar luogo a contratti gratuiti atipici che abbiano nella causa di solidarietà il loro fondamento e che da questa traggano una disciplina differente da quella prevista per la donazione", p. 171; si veda anche **Morozzo della Rocca P.**, "Autonomia privata e prestazioni senza corrispettivo", Torino, 2004, p. 28 nota 93, citato in **Barchiesi L.**, "La donazione modale" in **Aa. Vv.**, "Donazioni, atti gratuiti, patti di famiglia e trusts successori", opera diretta da **Del Prato E., Costanza M., Manes P.**, Bologna, 2010, p. 171 – 172, nota 198.

La teoria di Morozzo della Rocca è ripresa con tratti di originalità da **Senigaglia R.** in "Per un'ermeneutica del concetto di causa": solidarietà "orizzontale" e contratto, in "Juscivile", 6, 2016, p. 507 ss.: secondo l'autore la gratuità dettata da motivi di convivenza, religione, militanza ideale o politica etc. trova una giustificazione diversa dalla liberalità (p. 520).

Anche **Renda A.** in "Donation-based crowdfunding, raccolte fondi oblativo e donazioni 'di scopo'", Milano, 2021 riprende Morozzo della Rocca, ma criticando la contrapposizione tra liberalità e solidarietà nel caso delle oblazioni (p. 47 ss. e p. 111 ss.): per l'autore lo spirito di solidarietà nell'oblazione non nega lo spirito di liberalità per cui l'atto può rimanere nell'ambito della donazione (p. 52) e "l'oblazione a comitato non integra un negozio giuridico a titolo gratuito, perché l'oblato persegue il fine di arricchire il comitato con quel disinteresse economico che è, nella sua essenza, spirito di liberalità", p. 111.

Indipendentemente dalle diverse posizioni in dottrina relative al tema dello spirito di solidarietà nell'oblazione, il concetto di "atto gratuito con scopo di solidarietà" si sposa bene con la nostra fattispecie concreta. Nel nostro caso infatti non è solo la specificità della causa a far fuoriuscire l'atto dal campo della donazione ma anche specifiche circostanze come la presenza di elementi utilitaristici da parte del conferitore (a cui si collega il frequente scarso valore del materiale conferito e la scarsa attenzione al bisogno del destinatario), l'indeterminatezza degli elementi contrattuali (il ruolo dei diversi soggetti coinvolti, le finalità auspiccate e quelle effettivamente ottenibili, l'effettivo arricchimento/depauperamento delle parti etc.): tutti questi elementi avvicinano l'atto al campo dell'atto gratuito (più "neutro" e con caratteristiche meno stringenti dell'area della donazione contrattuale) a cui poi si può sommare lo "scopo di solidarietà" determinato dal conferimento presso l'ente benefico (pur nell'indeterminatezza cioè, come notato in precedenza, il cittadino preferisce consegnare a un'ONP piuttosto che ad altri operatori commerciali, e questa propensione evidenzia un elemento solidaristico nel conferimento).

forma<sup>171</sup>: inoltre il concetto di atto gratuito ben si adatta ad un conferimento che è colorato da interessi utilitaristici e in cui manca quell'attenzione al destinatario e quella benevolenza disinteressata tipiche di liberalità e donazione; si aggiunge poi la “causa di solidarietà” che ben caratterizza l'intento del conferimento agli enti benefici, essendo questa una causa-scopo dotata di un carattere specifico ma che al contempo è poi declinabile in relazione agli scopi solidaristici espressi dagli statuti delle singole ONP<sup>172</sup>.

Va ricordato che la qualificazione di “atto gratuito con scopo di solidarietà” sembra adattarsi bene in caso di beni di modico valore (come gli indumenti usati e gli altri beni durevoli solitamente conferiti alla ONP che svolgono attività di riuso con finalità sociali) ma, lo stesso Morozzo della Rocca, nota come sia diverso il caso di un conferimento di un immobile o di un altro bene non di modico valore<sup>173</sup>. In questo caso ci si trova in una differente fattispecie (diversa da quella su cui la presente ricerca si è focalizzata) dove si configurano le caratteristiche di una donazione. Si riscontrano cioè nel donante quelle caratteristiche di spirito di liberalità (*animus donandi*), spontanea benevolenza e attenzione all'arricchimento del destinatario (con relativo depauperamento del proprio patrimonio), tipiche dell'istituto della donazione. Nel caso di un conferimento non di modico valore ad un ente benefico si riscontrerà comunque uno scopo solidaristico (anche in questo caso il destinatario non è l'ente ma la propria mission di pubblica utilità<sup>174</sup>) ma questo si andrà ad aggiungere allo spirito di liberalità (senza sostituirlo) e alle caratteristiche tipiche di base della donazione.

---

<sup>171</sup> Si è già osservato come, anche nel caso delle donazioni di modico valore, debbano emergere caratteristiche di chiarezza e determinatezza degli elementi contrattuali, seppur nella forma “reale” del contratto che si perfeziona tramite “traditio”; tali caratteristiche di chiarezza e determinatezza degli elementi contrattuali spesso sembrano mancare nella fattispecie concreta in esame.

<sup>172</sup> Per il caso del conferimento di indumenti presso cassonetti stradali gestiti da imprese commerciali si potrà parlare di “atti gratuiti” togliendo lo “scopo di solidarietà”. Si è evidenziato in precedenza come anche quando si conferisce ad enti benefici parte degli indumenti vadano ad imprese commerciali essendo le ONP incapaci di avviare al riutilizzo/riciclaggio autonomamente i volumi raccolti: questa casistica vede quindi percentuali di materiali conferiti alle ONP come “atti gratuiti con scopo di solidarietà” divenire accidentalmente “atti gratuiti” rivolti ad imprese commerciali.

<sup>173</sup> **Morozzo della Rocca P.**, “Gratuità, liberalità e solidarietà. Contributo allo studio della prestazione non onerosa”, Milano, 1998, p. 202. A riprova di tale impostazione l'autore nota (sempre in “Gratuità, liberalità e solidarietà. Contributo allo studio della prestazione non onerosa” a p. 201) come nella Legge 166/1991 (Legge quadro sul volontariato abrogata dalle nuove disposizioni del codice del terzo settore) si faccia una separazione, nell'elenco delle risorse economiche delle organizzazioni di volontariato, tra “contributi dei privati” e “donazioni”.

<sup>174</sup> Si pensi alla donazione di un immobile ad uso di un'organizzazione che aiuta i disabili o di un furgone per il trasporto dei malati: il destinatario non è l'ente in sé ma la sua finalità sociale sancita nel suo statuto.

Dato il valore dell'oggetto le parti dovranno quindi utilizzare la forma scritta per il trasferimento: abbiamo visto come da un lato la forma solenne serve a far ponderare la decisione sull'atto da parte del donante (in quanto risulterà in un depauperamento del suo patrimonio) dall'altro servirà a definire dettagli quali l'eventuale onere o specifica destinazione d'uso dell'oggetto della donazione (configurandosi quindi in tal caso una donazione modale).

Nel caso ipotetico (di fatto mai riscontrato durante la ricerca sul campo e da considerarsi molto raro) in cui si avesse una donazione di un abito usato di valore non modico (es. più di 5000 euro di valore nel mercato dell'usato) sarebbe richiesta la forma scritta e dovrebbe essere considerata nulla una donazione fatta semplicemente lasciando l'abito nei locali adibiti alla raccolta di una parrocchia o in un cassonetto.

Le tipologie considerabili non di modico valore (es. abiti d'alta moda) appaiono poi poco funzionali allo scopo dell'aiuto diretto: si pensi alla consegna di un abito di alta moda ad un senza tetto che magari avrebbe bisogno di un sacco a pelo. La casistica della donazione di indumenti non di modico valore per fini solidaristici appare, eventualmente, maggiormente legata alla raccolta fondi. Trattandosi di una casistica ridotta le ONP coinvolte potrebbero (e in alcuni casi è stato fatto) organizzare eventi di beneficenza ad hoc per la vendita di abiti usati di lusso/ non di modico valore: dato l'obbligo della forma scritta per questa tipologia, si potrebbero definire tanto le modalità di riuso (es. asta di beneficenza) che la destinazione dei fondi raccolti grazie alla vendita dell'indumento. La forma scritta renderebbe così meno aleatoria la qualificazione dell'atto: le difficoltà nella qualificazione precedentemente affrontate dipendono infatti (oltre che dalla complessità del settore dove la destinazione è definibile solo dopo articolati processi di cernita degli ingenti volumi raccolti) anche dal fatto che, trattandosi per lo più di donazioni di modico valore, in assenza di forma scritta, è più complesso definire le finalità del negozio e il ruolo dei soggetti coinvolti.

#### **4. Analisi e interpretazione dell'articolo 14 della Legge 166/ 2016.**

Come accennato in precedenza si procede ora con l'analisi del riferimento normativo che appare più specifico in materia di riuso di indumenti con finalità sociali, l'Articolo 14 "Distribuzione di articoli e accessori di abbigliamento usati a fini di solidarietà sociale" della Legge 166/2016 "Disposizioni concernenti la donazione e la

distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi” nota anche come “Legge anti sprechi” o “Legge Gadda” dal nome della Parlamentare proponente.

La Legge infatti, seppur nel titolo sembra riferirsi ai soli prodotti alimentari e farmaceutici<sup>175</sup> all’art. 14, come abbiamo accennato, tratta il tema degli indumenti usati.

Lo scopo della Legge è quello di coniugare limitazione degli sprechi e fini solidali. C’è quindi un’attenzione a tutti quei prodotti, superflui per una determinata fascia della

---

<sup>175</sup> Si rileva qui un primo appunto critico alla Legge: si richiamano infatti nel titolo solo alimenti e farmaci mentre nel testo si parla anche di indumenti. Questo rilievo va oltre un problema di forma: di fatto nella Legge si dà più spazio ad alimenti e farmaci piuttosto che agli indumenti. Questa appare una pecca perché non si dà il giusto spazio e la giusta profondità alla tematica degli indumenti usati, un settore che presenta le sue complessità e criticità che meritano e necessitano di essere affrontate adeguatamente dal legislatore. Inoltre, come si vedrà in dettaglio in seguito, si rischia di creare confusione rispetto all’applicabilità di taluni principi della Legge che si applicano bene ad alimenti e farmaci ma non agli indumenti.

Il maggiore spazio dato ad alimenti e farmaci (nel titolo e nei contenuti) ha un ulteriore risvolto: di fatto gran parte della letteratura a commento della Legge 166 si rivolge alla tematica dello spreco alimentare tralasciando il tema degli indumenti usati che appare accessorio nel complesso della Legge.

Non si trova così letteratura da parte di studiosi a commento della Legge con specifico riferimento al tema degli indumenti e i pochi commenti a riguardo sono per lo più poco approfonditi (si tornerà sul punto al paragrafo 6). La Legge invece viene studiata, con riferimento agli sprechi alimentari, dal punto di vista delle scienze ambientali, del waste management, del diritto agrario e alimentare, e della fiscalità. Di seguito alcuni esempi: **Segrè A., Azzurro P.**, “Spreco alimentare: dal recupero alla prevenzione. Indirizzi applicativi della Legge per la limitazione degli sprechi”, 2016; **Azzurro P.**, “La prevenzione degli sprechi dopo la Legge 166/2016”, 2016. **Giannetti V., Boccacci Mariani M.** “Il fenomeno del food waste: gli sprechi alimentari da problema a risorse”, 2018; **Pepe F.** “Approvata la Legge contro lo spreco alimentare”, in “Rivista di diritto alimentare”, 2016; **Cerini D., Lamarque E.** “Cibo e farmaci non consumati diventino doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166.” in “Il Corriere Giuridico”, 2016; **Cerini D.**, “La Legge «Gadda» di contrasto agli sprechi di alimenti: La solidarietà tra food security e food safety” in “Quaderni Costituzionali”, 2017; **Lattanzi P.**, “Le leggi “antispreco” alimentare. Esperienze nazionali a confronto” in “Studi in tema di economia circolare”, 2019; **Agostini S.**, “Legge per la donazione di prodotti alimentari e farmaceutici: una grande opportunità per il terzo settore” in “Cooperative e enti non profit”, 2016.

Numerosi sono gli articoli in tema fiscale, prevalentemente su siti online come: <https://www.fiscoetasse.com/approfondimenti/12794-le-cessioni-gratuite-di-eccedenze-alimentari-agli-enti-senza-scopo-di-lucro.html>, <https://www.fiscooggi.it/rubrica/analisi-e-commenti/articolo/cessioni-solidaristiche-beni-esame-delle-nuove-regole-1>; questi riguardano principalmente le donazioni di eccedenze alimentari da parte degli “operatori del settore alimentare” (es. imprese produttrici, supermercati e ristoranti): il tema della donazione da parte di imprese, e quindi i relativi risvolti fiscali, riguarda infatti prevalentemente alimenti e farmaci; la questione sarebbe potenzialmente d’interesse anche per il settore degli indumenti (donazioni di eccedenze di produttori e negozi di abbigliamento) ma di fatto gran parte del tema del riuso/ riciclaggio/ recupero di indumenti riguarda abbigliamento dismesso da privati: l’art. 14 dedicato agli indumenti infatti riguarda questa tipologia (usati da privati) per cui le disposizioni fiscali non appaiono rilevanti (vedremo come nel contesto anglosassone l’approccio al tema è differente, con i conferimenti di indumenti usati da parte di privati deducibili fiscalmente, evidenziando la concezione dell’indumento usato come valore economico, che, appunto, se conferito al non profit, può essere dedotto); da questa constatazione viene alla luce una prima differenza tra alimenti, farmaci ed indumenti: nei primi due casi si parla di eccedenze di imprese (per cui è rilevante il tema fiscale), nel caso degli indumenti si tratta di dismissioni di materiale usato da privati (per cui, nella concezione espressa dal legislatore italiano che sembra concepire l’indumento usato nella dicotomia “vestiti per i poveri”/ rifiuto e non come possibile strumento per la raccolta fondi delle ONP, è irrilevante il tema fiscale).

società, ma che possono essere riutilizzati per fini sociali contribuendo contemporaneamente alla riduzione (prevenzione) dei rifiuti.

In questo contesto i beni presi in considerazione (alimenti, farmaci ed indumenti) vengono definiti “donazioni” e nell’art. 2 viene specificato che per donazione si intende “cessione di beni a titolo gratuito”; all’art. 18 si dice poi che “Le donazioni di cui alla presente Legge, come definite dall'Articolo 2, comma 1, lettera e), non richiedono la forma scritta per la loro validità e alle stesse non si applicano le disposizioni di cui al titolo V del libro secondo del Codice civile”<sup>176</sup>.

La Legge 166/ 2016 appare quindi particolarmente attinente in relazione al tema in esame; seppur l’art. 14 fa riferimento ai soli “articoli e accessori di abbigliamento usati” abbiamo visto come tale categoria sia centrale nelle attività di riuso di donazioni di beni da parte delle organizzazioni non profit legate alle Diocesi. Attraverso l’analisi di tale normativa sarà poi possibile ipotizzare l’estensione della stessa ad altre tipologie di beni donati con fini di solidarietà sociale. Abbiamo visto poi che la Legge 166/ 2016 fa un espresso richiamo all’istituto della donazione così come descritto dal Codice civile; la Legge sottrae le donazioni dei beni in esame alle disposizioni generali sulle donazioni del Codice civile: nel caso di un’interpretazione estensiva dell’art.14 anche ad altre tipologie di beni (tenendo presente la caratteristica del modico valore), la norma potrebbe rappresentare un riferimento rilevante per l’intero tema della donazione di beni a fini di solidarietà sociale.

Seppur la 166 si pone quindi in deroga dei principi generali in tema di donazione, questi, e le relativa dottrina in materia, visti nei precedenti paragrafi, saranno presi come

---

<sup>176</sup> Questo ci dice quindi che nell’ambito della Legge 166 il concetto di donazione viene semplificato in termini di caratteristiche e forma rispetto al complesso di norme contenute nel codice civile. Si è visto come nel codice civile si dice che la donazione debba avere determinate caratteristiche come lo scaturire da uno spirito di liberalità (essere un atto spontaneo slegato da obbligazioni contrattuali, morali o usi) volto ad arricchire il destinatario (e parallelamente impoverire il disponente); inoltre, all’art. 782 si specifica che “La donazione deve essere fatta per atto pubblico, sotto pena di nullità” si richiede cioè la forma solenne del contratto ad eccezione delle cosiddette donazioni “di modico valore” (art. 783): la semplificazione sul tema della forma scritta può essere giustificata quindi in relazione al modico valore dei beni trattati (seppur poi la Legge dispone altre modalità e documenti utili alla tracciabilità delle cessioni per fini sanitari e fiscali in tema di farmaci ed alimenti). In generale quindi per il codice civile la donazione ha caratteristiche più stringenti del semplice atto a titolo gratuito, essendo la donazione una specifica tipologia di atto a titolo gratuito e non essendo tutti gli atti a titolo gratuito qualificabili come donazioni. Si vede quindi come nella 166 il concetto viene semplificato bastando che avvenga una cessione a titolo gratuito affinché si configuri una donazione: l’intento appare quello di separare le categorie di donazione e rifiuto, sottraendo la prima categoria alla normativa sui rifiuti, per renderne più agevole conferimento e circolazione.

riferimenti concettuali per analizzare la norma; inoltre le prassi osservate sul campo saranno utili per discernere quei fattori soggettivi (cause, motivi e finalità dichiarati, impliciti ed effettivamente riscontrabili) anch'essi utili all'analisi della Legge.

Come si vedrà infatti l'art. 14 presenta numerosi aspetti problematici, elementi che sembrano non leggere al meglio le dinamiche reali osservate sul campo e che possono essere discussi anche in riferimento alla normativa sulle donazioni espressa dal Codice civile e alle relative questioni interpretative di carattere più generale.

Particolare attenzione poi verrà data alla prospettiva della rivendita degli indumenti e beni donati alle ONP che, come è stato osservato in precedenza, è la modalità di riutilizzo che permetterebbe un innalzamento del valore sociale e un miglioramento generale del settore del riuso: come si pone quindi l'art. 14 rispetto a questa prospettiva?

Cominciamo quindi con un'analisi del testo per definire cosa dice in dettaglio l'art. 14. Si riporta di seguito l'intero testo della norma:

Art. 14 - Distribuzione di articoli e accessori di abbigliamento usati a fini di solidarietà sociale

1. Si considerano cessioni a titolo gratuito di articoli e di accessori di abbigliamento usati quelle in cui i medesimi articoli ed accessori siano stati conferiti dai privati direttamente presso le sedi operative dei soggetti donatori.

2. I beni che non sono destinati a donazione in conformità a quanto previsto al comma 1 o che non sono ritenuti idonei ad un successivo utilizzo sono gestiti in conformità alla normativa sui rifiuti di cui al Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

3. Al fine di contribuire alla sostenibilità economica delle attività di recupero degli indumenti e degli accessori di abbigliamento di cui al comma 1, favorendo il raggiungimento degli obiettivi di cui alla presente Legge ed evitando al contempo impatti negativi sulla salute, al punto 8.9.3, lettera a), del sub allegato 1 dell'allegato 1 al Decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, le parole: «mediante selezione e igienizzazione per l'ottenimento delle seguenti specifiche» sono sostituite dalle seguenti: «mediante selezione e igienizzazione, ove quest'ultima si renda necessaria per l'ottenimento delle seguenti specifiche».

Partendo dal titolo si nota una certa mancanza di precisione e chiarezza. In primis si parla di “distribuzione” mentre nel titolo generale della Legge si parla di “Disposizioni

concernenti la donazione e la distribuzione”; c’è quindi un’imprecisione in quanto andrebbero citati entrambi i passaggi, la donazione che è il primo passaggio da proprietario ad ente benefico e il secondo che vede la successiva distribuzione a soggetto terzo: l’articolo in effetti si occupa di entrambi i passaggi.

Si fa poi riferimento ai “fini di solidarietà sociale” della distribuzione. Non viene però poi chiarito nel testo della norma se, nel caso degli indumenti usati, si possa far rientrare nei fini di solidarietà sociale la rivendita degli indumenti usati per finanziare i progetti sociali dell’ONP ricevente; questa possibilità non viene di fatto esplicitamente esclusa e quindi si ritiene che la vendita degli indumenti raccolti sia consentita nel rispetto delle norme, riguardanti le attività commerciali e di raccolta fondi svolte dalle organizzazioni non profit, espresse dal Codice del terzo settore (che verranno approfondite in seguito). Essendo questo un tema centrale tuttavia, il legislatore avrebbe dovuto essere più esplicito e chiaro al riguardo; il tema inoltre viene invece chiarito in senso restrittivo per le altre tipologie di beni trattati dalla Legge (alimenti e farmaci) e il rischio è di interpretare la norma assimilando le tre categorie (cosa che per lo scrivente non andrebbe fatta).

Rispetto agli alimenti infatti all’art. 3/ 166 “Cessione gratuita delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale” questo aspetto viene chiarito dove al comma 2 si dice che “I soggetti donatori di cui al comma 1 devono destinare, in forma gratuita, le eccedenze alimentari ricevute, idonee al consumo umano, prioritariamente a favore di persone indigenti”. Anche nell’art. 15/ 166 si fa riferimento alla questione parlando dei medicinali dicendo che “È vietata qualsiasi cessione a titolo oneroso dei medicinali oggetto di donazione”. Non è però chiaro se tali disposizioni, definite per le eccedenze alimentari e i medicinali, si debbano estendere anche agli indumenti.

Come detto in precedenza il tema è centrale: la ricerca sul campo ha evidenziato che gli indumenti indirizzabili agli indigenti sono quantità marginali pertanto molte ONP guardano alla raccolta fondi come modalità di riuso prevalente; durante la ricerca sul campo poi si è osservato che molti stakeholder guardano all’art.14 per ottenere informazioni e chiarezza sul tema della possibilità di rivendere gli indumenti, dando peraltro interpretazioni differenti: si ritiene quindi che il legislatore, parlando di distribuzione di indumenti, avrebbe dovuto chiarire rispetto a questo tema così centrale

per il settore. Torneremo quindi sul tema in maniera più approfondita dopo aver concluso l'analisi del testo della norma.

Proseguendo con l'analisi dell'art. 14 nei primi due commi si traccia quella divisione, tra indumenti usati conferiti presso le sedi delle ONP e altre modalità di raccolta, già introdotta nel secondo capitolo descrivendo le caratteristiche principali del settore.

La norma nel comma 1 dice infatti che “Si considerano cessioni a titolo gratuito” (quindi “donazioni” in relazione alla definizione data nell'art. 2) gli indumenti usati che “siano stati conferiti dai privati direttamente presso le sedi operative dei soggetti donatori”; il fatto che si parli di “soggetti donatori” rafforza il concetto che il conferimento si tratti di una donazione e gli stessi vengono definiti nell'art. 2 comma 1 lettera b) come “gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi ((gli enti del Terzo settore di cui al Codice del Terzo settore, di cui al Decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117))”.

In sostanza, come già osservato nel secondo capitolo, il comma 1 dice che vanno considerate “donazioni” gli indumenti conferiti direttamente nelle sedi delle organizzazioni non profit (come ad esempio gli indumenti portati in parrocchia, ai centri Caritas o presso sedi di altre ONP).

Nel comma 2 invece si dice che “I beni che non sono destinati a donazione in conformità a quanto previsto al comma 1”<sup>177</sup>, cioè gli indumenti non conferiti direttamente presso le sedi delle ONP (da considerarsi donazioni), “o che non sono ritenuti idonei ad un successivo utilizzo”, cioè gli indumenti conferiti presso le sedi delle ONP ma ritenuti non idonei al riutilizzo in seguito ad un processo di selezione (perché ad

---

<sup>177</sup> Si fa qui un appunto sulla forma del comma: l'uso del termine “destinati” porta potenzialmente confusione nel lettore perché potrebbe richiamare la destinazione e quindi il successivo passaggio della redistribuzione del bene dall'ONP al soggetto terzo ricevente. Il richiamo al comma 1 sembra comunque chiarire che si sta parlando ancora del primo passaggio: sarebbe stata quindi più chiara la forma “I beni che non sono stati conferiti (o raccolti) in conformità a quanto previsto dal comma 1...”.

esempio sporchi o usurati)<sup>178</sup>, “sono gestiti in conformità alla normativa sui rifiuti di cui al Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Nel comma 2 quindi viene detto che gli indumenti non conferiti presso le sedi delle ONP e il materiale che le stesse considerano inidoneo al riutilizzo, va gestito in conformità alla normativa sui rifiuti. Non è chiaro se tali indumenti vadano considerati a tutti gli effetti come “rifiuti” dato che la norma parla di “beni...gestiti in conformità alla normativa sui rifiuti” e quindi non di “rifiuti” in senso stretto<sup>179</sup>. Independentemente da questo dettaglio comunque per chi tratta tali tipologie di indumenti la norma da applicare è la 152/ 2006; questa prevede una categorizzazione delle tipologie di rifiuti e una serie di autorizzazioni necessarie per il trattamento degli stessi. Per gli indumenti introdotti nella filiera dei rifiuti tessili il Codice Europeo Rifiuti (CER) identificativo è 20.01.10 e 20.01.11 mentre le procedure di stoccaggio e trattamento sono identificate con R3 e R13: così come per il trasporto, per svolgere tali operazioni si devono avere specifiche autorizzazioni che vanno richieste alle autorità locali competenti. Un esempio degli indumenti a cui si riferisce il comma 2 sono quelli conferiti presso i contenitori stradali, a cui spesso ci si riferisce come “cassonetti gialli” (di norma questo è il colore di tali contenitori ma non è sempre così, dipende dalle scelte del soggetto che fa la raccolta che può variare nei vari contesti locali).

---

<sup>178</sup> Va già notato qui come il legislatore dimostri una certa superficialità in materia: in realtà molto spesso le eccedenze prodotte dalle ONP non riguardano solo indumenti inidonei al riutilizzo ma anche molti indumenti idonei che però non incontrano i bisogni degli indigenti. Non si ritiene che la norma debba necessariamente considerare tale specificazione (il tema diverrebbe ancora più complesso visto che la qualifica di idoneo/ non idoneo è spesso molto soggettiva e dipende dal giudizio della persona che compie lo smistamento degli indumenti) ma eventualmente parlare in generale di tutto il materiale che l’ente non riesce ad avviare al riutilizzo (e questo può essere quello non idoneo ma anche quello idoneo non necessario agli utenti dell’ente). Una forma più chiara e corretta del comma 2 potrebbe quindi essere: “I beni che non sono stati conferiti in conformità a quanto previsto dal comma 1 (conferiti dai privati direttamente presso le sedi operative dei soggetti donatori) o che l’ente donatario non abbia avviato ad un successivo riutilizzo sono gestiti in conformità alla normativa sui rifiuti di cui al Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.”.

L’altra questione che si apre qui è che di fatto è più facile considerare come rifiuto un indumento “non idoneo al riutilizzo” in quanto sporco o usurato, mentre appare ingiusto definire come rifiuto un indumento riutilizzabile ma che non incontra i bisogni della popolazione locale: nella prassi però un’ONP impegnata nel riuso di indumenti si trova a gestire entrambe le tipologie con il periodico bisogno di liberarsi di entrambi i tipi di eccedenze per ricevere nuove donazioni di indumenti; la ricerca sul campo ha evidenziato come nella prassi sia difficile mantenere le due categorie distinte e tale divisione comporterebbe un’ulteriore difficoltà nella formulazione della norma.

La leggerezza del legislatore comunque appare in prima istanza essere quella di considerare gli scarti delle ONP come quantità marginali di “rifiuto”, mentre invece la ricerca sul campo ha mostrato che si tratta di ingenti quantità di surplus, prodotte costantemente e di composizione “mista” (scarti inutilizzabili e materiale riutilizzabile ma che non incontra nuovi utilizzatori).

<sup>179</sup> **Amendola G.**, “Abiti usati-rifiuti: l’ennesimo pasticcio del legislatore”, in “Diritto dell’ambiente”, 2017: [http://dirittoambiente.net/file/rifiuti\\_articoli\\_1067.pdf](http://dirittoambiente.net/file/rifiuti_articoli_1067.pdf)

Vanno citate poi altre modalità di conferimento come:

- la raccolta tramite contenitori posti nelle aree di proprietà privata dell'ONP: questo caso è differente dai contenitori posti su suolo pubblico a cui si riferisce il comma 2, e può essere assimilato alla tipologia di cui al comma 1, donazione presso sede dell'ente, in cui l'indumento non viene considerato rifiuto e non sono necessarie autorizzazioni;

- le raccolte porta a porta: questo caso è assimilato alla tipologia di cui al comma 2, in cui l'indumento raccolto è considerato da trattarsi secondo la normativa sui rifiuti.

Nel terzo comma infine si compie un'ulteriore specifica tecnica di tipo ambientale e sanitario. In sostanza si va a modificare la formulazione di una frase, all'interno del Decreto del 5 febbraio 1998, in tema di igienizzazione dei rifiuti tessili sostituendo la forma "mediante selezione e igienizzazione per l'ottenimento delle seguenti specifiche" con "mediante selezione e igienizzazione, ove quest'ultima si renda necessaria per l'ottenimento delle seguenti specifiche"<sup>180</sup>. Al di là dell'aspetto tecnico il comma 3 appare mal formulato; prima di introdurre la modifica infatti si fa riferimento al fatto che la stessa serve "Al fine di contribuire alla sostenibilità economica delle attività di recupero degli indumenti e degli accessori di abbigliamento di cui al comma 1, favorendo il raggiungimento degli obiettivi di cui alla presente Legge ed evitando al contempo impatti negativi sulla salute"; non è chiaro come la modifica favorisca il recupero degli indumenti di cui al comma 1: la modifica riguarda il trattamento dei rifiuti tessili e quindi non riguarda gli indumenti del comma 1 che, come appunto enunciato dalla norma, essendo conferiti presso le sedi dei donatari, sono sottratti alla normativa sui rifiuti (la modifica quindi riguarda gli indumenti di cui al comma 2 e non quelli al comma 1).

A parte questa incongruenza logico/ formale comunque il comma 3 fa riferimento all'impostazione generale della Legge 166 e dell'art. 14. Il legislatore vuole da un lato rendere più snello il conferimento degli indumenti presso le sedi delle ONP sottraendo quest'atto alla normativa sui rifiuti, attribuendogli la qualifica di donazione; nell'Art. 18 quindi specifica che a questo tipo di donazione non si applicano le disposizioni generali del Codice civile (come ad esempio la forma scritta) sempre con lo scopo di rendere più agile il conferimento. La modifica apportata dal comma 3 riguarda poi gli indumenti di

---

<sup>180</sup> Le specifiche tecniche a cui si fa riferimento nel Decreto del 5 febbraio 1998 sono: - carica aerobica mesofila <106 /g, - streptococchi fecali <102 /g, - salmonelle assenti su 20g.

cui al comma 2 a cui viene applicata la normativa sui rifiuti: anche per questi viene snellita una procedura di trattamento, l'igienizzazione, che non è più obbligatoria ma si fa solo "ove quest'ultima si renda necessaria". Si lascia quindi all'operatore la discrezionalità riguardo all'attuazione di tale procedura. L'operatore comunque, qualora decida di non applicare l'igienizzazione, dovrà garantire che vengano rispettate le specifiche tecniche (carica aerobica mesofila <106 /g, streptococchi fecali <102 /g, salmonelle assenti su 20g). La vecchia forma dunque prevedeva che l'igienizzazione degli indumenti provenienti dal ciclo dei rifiuti dovesse essere fatta sempre e comunque prima di immettere gli indumenti al riutilizzo (come parte di quel processo detto "end of waste", cessazione della qualifica di rifiuto); nella nuova forma è l'operatore a valutare se farla ma, in caso di controlli, dovrà dimostrare che gli indumenti rispettino le sopra citate caratteristiche sanitarie (incorrendo in sanzioni qualora queste non fossero rispettate).

Resta poco chiaro come sia possibile per l'operatore capire a vista se le specifiche sanitarie siano già rispettate, evitando l'igienizzazione<sup>181</sup> (a meno che non si tratti di indumenti evidentemente nuovi, eventualmente donati da un'impresa d'abbigliamento come capi invenduti/ eccedenze di magazzino etc.).

In ogni modo il comma 3 è in linea con gli intenti generali della 166: da un lato snellisce il processo di riutilizzo, facoltizzando l'igienizzazione rende il ciclo di riuso potenzialmente più agile e più economico per l'operatore, dall'altro mantiene un certo livello di attenzione al tema sanitario<sup>182</sup> mantenendo la responsabilità dell'operatore di garantire le specifiche sanitarie (l'operatore è così portato a fare comunque l'igienizzazione per evitare il rischio che gli indumenti non rispettino i parametri sanitari in caso di un controllo).

## **5. Ratio e criticità interpretative dell'articolo 14/ 166.**

La ratio della divisione tra donazioni (comma 1) e rifiuti (comma 2) è quella di separare, per facilitare il riuso delle donazioni da un lato e salvaguardare la sicurezza igienico-sanitaria dall'altro, due tipologie di materiali e flussi che si ritiene avere

---

<sup>181</sup> **Amendola G.**, "Abiti usati-rifiuti: l'ennesimo pasticcio del legislatore", in "Diritto dell'ambiente", 2017.

<sup>182</sup> "Gli indumenti usati possono rappresentare un potenziale veicolo di malattie infettive, concorrendo alla disseminazione di ectoparassiti vettori di malattie infettive", **Pierobon A.**, "Legge sugli sprechi/ eccedenze alimentari, farmaci e indumenti", in "Azienditalia" 2017

caratteristiche differenti. L'art. 14 ipotizza che da un lato ci siano le donazioni fatte presso le sedi degli enti, indumenti di buona qualità da usare per fini solidali e dall'altro i rifiuti riposti nei cassonetti gialli, di qualità igienico-sanitarie inferiori e pertanto da trattare nel rispetto della normativa rifiuti.

Nella logica della distinzione si legano quindi fattori come il luogo del conferimento, il fine del conferimento e la qualità del materiale conferito.

Abbiamo osservato che la concezione largamente più diffusa nell'opinione pubblica di "fine solidale" del conferimento è la distribuzione gratuita degli indumenti agli indigenti. La ricerca sul campo ha mostrato come in realtà le quantità indirizzabili a tale finalità siano marginali e molte ONP riusano gli indumenti per la raccolta fondi per progetti sociali. L'art. 14 sembra non escludere questa declinazione di fine solidaristico (torneremo su questo punto nel prossimo paragrafo).

Abbiamo precedentemente ipotizzato che la logica della qualificazione come donazione per gli indumenti al comma 1 si esplica nella relazione: sede dell'ONP come luogo del conferimento -> fine solidale -> alta qualità e riutilizzabilità dell'indumento donato. La relazione potrebbe avere una sua logica interna (seppur in prima istanza appare già una forzatura legare automaticamente caratteristiche fisiche con finalità peraltro poco definite, in quanto non scritte) e ci si chiede se questa si possa considerare egualmente esprimibile in relazione ai diversi modi in cui l'ente potrebbe declinare il fine solidaristico; la logica che soggiace all'art. 14 è quindi l'idea che il cittadino conferisca indumenti in buono stato solo in quanto tiene a mente la riutilizzabilità degli stessi da parte degli indigenti? O si può ipotizzare che egli conferisca indumenti in buono stato in ogni caso in cui intenda con questi indumenti supportare le attività solidali dell'ente ricevente (e quindi anche quando l'ONP usi gli indumenti per la raccolta fondi)?

È difficile dare una risposta a tale quesito in quanto, come accennato in precedenza e come vedremo nel prossimo paragrafo, il legislatore nell'art. 14 non approfondisce e non prende una posizione esplicita riguardo alla declinazione della finalità solidale in termini di raccolta fondi.

Si possono però compiere considerazioni sull'efficacia della distinzione tra donazione e rifiuto nell'art. 14 nel Leggere la realtà del settore e cioè sulla veridicità di tale distinzione in relazione alle dinamiche reali osservate sul campo.

Il legislatore immagina (e in effetti abbiamo osservato nel secondo capitolo che questa prospettiva è del tutto immaginaria ed affatto reale) un contesto in cui nelle sedi delle ONP si trattino prevalentemente indumenti in buono stato (prevalentemente riutilizzabili perché provengono da un preciso intento di donare ai poveri o da un più ampio e indefinito fine solidale); si prevede la possibilità di uno scarto, ma questo è visto come un elemento accessorio/ accidentale rispetto alla tendenza prevalente: per il legislatore conferendo presso la sede dell'ONP si dona materiale buono per il riutilizzo e l'eventuale possibilità residuale di uno scarto viene facilmente ricondotta al settore dei rifiuti. In realtà la produzione di ingenti surplus è un dato sistematico che caratterizza ogni attività di riuso con raccolta in sede: spesso più della metà del materiale conferito non viene avviato al riutilizzo e questo nonostante i centri di distribuzione si espongano ad abusi, abbassando le soglie di accesso ai servizi, consegnando indumenti a soggetti "finti bisognosi", mettendo in piedi iniziative di raccolta fondi con mercatini informali, prodigandosi cioè allo scopo di avviare al riutilizzo la più alta percentuale possibile di indumenti raccolti.

Parallelamente il legislatore immagina che gli indumenti conferiti presso i cassonetti siano prevalentemente di bassa qualità da trattare come rifiuti (provengono dalla necessità di disfarsi degli stessi). In realtà, come abbiamo visto nel capitolo 2, questo è un ramo della raccolta dei rifiuti "sui generis" che si fonda sulle logiche del mercato degli indumenti usati, con il 60% circa degli indumenti che viene avviato al riutilizzo e con imprese di raccolta interessate prevalentemente alla raccolta della frazione di indumenti di più alta qualità (comprensibilmente visto che è la frazione di maggiore valore che permette la sostenibilità e la profittabilità economica dell'intera attività).

Si immagina quindi un contesto in cui i due canali seguono logiche diverse, tragitti paralleli che tendono a non incrociarsi: uno che punta sulla solidarietà (declinata nell'immaginario collettivo prevalentemente sulla distribuzione gratuita agli indigenti) e uno che serve alla gestione rifiuti. Come visto nei precedenti capitoli tale scenario è semplicistico ed irrealistico e nella prassi entrambi i canali presentano l'interazione di logiche sociali, ambientali ed economiche.

Le tipologie e qualità di indumenti conferite dai cittadini sono le stesse sia quando si conferisce nelle sedi degli enti che quando si deposita in un cassonetto (questo denota uno spirito del cittadino e una logica simili alla base del conferimento). In entrambi i casi

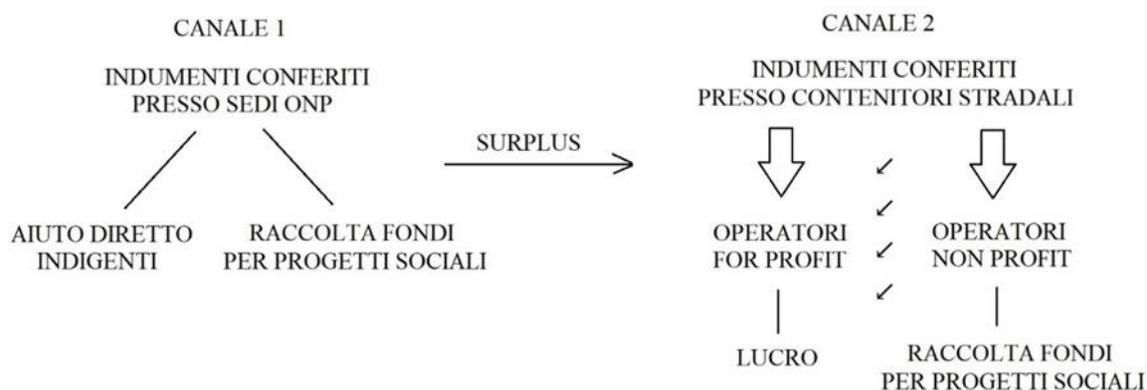
si riscontrano simili quantità di materiale riutilizzabile (60%), riciclabile (30%) e da smaltire (10%), con simili percentuali di indumenti di alta qualità (5-10%).

Anche lo spirito di chi conferisce appare quindi assimilabile: sia che si tratti di portare gli abiti in parrocchia o metterli in un cassonetto giallo l'atto del cittadino parte da un'esigenza di "liberare l'armadio" (non a caso i conferimenti in entrambi i canali hanno picchi nel cambio stagione) a cui in entrambi casi si lega un desiderio di aiutare gli indigenti legato alla già analizzata disinformazione riguardo le dinamiche reali del settore e al retaggio culturale dei "vestiti ai poveri": il cittadino sovrastima il bisogno della popolazione indigente ed è incapace di valutare la qualità e l'effettiva riutilizzabilità ed utilità dei propri capi per un potenziale soggetto bisognoso in un contesto di scarsa informazione e scarsa comunicazione con gli operatori del settore.

Attività di rivendita per la raccolta fondi per progetti sociali si riscontrano poi sia da parte delle ONP che raccolgono nelle proprie sedi che nell'ambito delle raccolte tramite contenitori stradali: nel primo caso si tratta spesso di attività poco sviluppate anche a causa della scarsa chiarezza/ adeguatezza della normativa, nel secondo caso abbiamo visto come spesso le ONP traggano risorse per progetti sociali dalla raccolta ma abbiano una posizione generalmente debole nel mercato non occupandosi dei successivi step più remunerativi.

Si nota quindi come la raccolta fondi e la logica commerciale con finalità sociali coinvolga anche le ONP che raccolgono nelle loro sedi. Nel canale della raccolta rifiuti poi la logica commerciale è quella prevalente (il settore parte dalla gestione ambientale e dà forma al mercato degli indumenti usati), ma permane una dimensione sociale (seppur debole rispetto alla prevalenza degli operatori for profit) espressa dall'attività delle ONP nel settore (soprattutto nel primo step della raccolta).

Vale la pena quindi riprendere la figura 2 del secondo capitolo in cui si mostrava inoltre come ci fosse un passaggio di flussi fra i due canali.



Si è osservato nel secondo capitolo come spesso solo una parte degli indumenti donati presso le sedi delle ONP vadano effettivamente a soggetti bisognosi. Percentuali importanti (spesso più del 50%) sono assorbite dalle stesse imprese commerciali che compiono la raccolta stradale (con relativa perdita di trasparenza e valore sociale). Spesso anche le ONP che raccolgono presso le proprie sedi e che svolgono sia l'attività di aiuto diretto che la vendita per la raccolta fondi per progetti sociali, producono ingenti eccedenze.

Queste eccedenze possono anche portare contrasti tra le ONP e le imprese di gestione rifiuti. Anche qui lo scenario immaginato dall'Art. 14 non corrisponde alla realtà: ci si immagina che le ONP che raccolgono presso le proprie sedi possano avviare gran parte di quanto raccolto alla popolazione indigente (o ad altre forme di riuso solidale) e che le eccedenze siano residuali e minoritarie, facilmente indirizzabili al settore della raccolta stradale che mantiene una funzione di assorbimento dei rifiuti. In realtà le eccedenze sono ingenti e da par loro le imprese della raccolta stradale, che in teoria sono chiamate ad assorbire i rifiuti, operano con logiche prettamente commerciali e spesso non hanno interesse ad assorbire frazioni di bassa qualità provenienti dalle eccedenze delle ONP (lamentano l'insostenibilità economica di tale dinamica e di tali flussi di scarto).

L'impresa di gestione rifiuti può vedere l'ONP come un potenziale concorrente e rifiutarsi di ritirare le sue eccedenze anche come forma di ostacolo alle sue attività: l'impresa paga (con costi crescenti e qualità raccolte in peggioramento come visto nel capitolo 2) per posizionare i cassonetti e, se parte del materiale di alta qualità viene riutilizzato dalle ONP che operano localmente raccogliendo presso le proprie sedi, la stessa impresa non avrà nessun interesse a raccogliere lo scarto dell'ONP (di bassa qualità e quindi non profittevole). Dal punto di vista dell'impresa quindi l'ONP è un concorrente

che sottrae volumi di alta qualità e restituisce volumi di bassa qualità: l'impresa quindi sarà portata a ostacolare o comunque a non favorire l'ONP rendendosi disponibile al ritiro delle eccedenze prodotte; come osservato nel secondo capitolo nella prassi i player trovano solitamente un equilibrio nel momento in cui l'ONP si impegna a fornire quantità e qualità accettabili all'impresa (un'eccedenza in cui ci sono sia scarti ma anche materiale di buona qualità che l'ONP non è riuscita ad avviare al riutilizzo ed eventualmente anche materiale "originale" non smistato dall'ente); l'impresa poi di norma non paga il materiale e può quindi generare un profitto dal ritiro<sup>183</sup>.

Le dinamiche sopra esposte spiegano perché in molti casi i contenitori stradali appongono scritte come "raccolta indumenti in buono stato" (incoraggiando conferimenti di indumenti di buona qualità) o l'espresso divieto ad operatori non profit di conferire nei cassonetti le loro eccedenze<sup>184</sup>: va compreso se tali indicazioni da parte delle imprese di raccolta siano lecite ma in ogni modo manifestano la logica commerciale dell'attività e la non completa assimilabilità della stessa a una normale raccolta rifiuti<sup>185</sup>.

Riepilogando quindi l'architettura immaginata dall'art. 14 dimostra la sua fallacia nel leggere le attuali dinamiche reali del settore. L'art. 14 infatti compie una distinzione tra donazione e rifiuto che appare arbitraria in quanto, in realtà, le dinamiche nei due canali si assomigliano. Nelle "donazioni" presso le sedi delle ONP ci sono alte percentuali di "rifiuti" e nei "rifiuti" conferiti nei cassonetti c'è in realtà un valore economico che può essere visto come una "donazione" al soggetto ricevente<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> Si ricorda però che spesso così si crea un problema di trasparenza: i flussi che passano da ONP a imprese senza passare per i cassonetti sono poco monitorati e di fatto parti consistenti del materiale che i cittadini conferiscono nelle mani delle ONP passano a imprese terze non visibili per chi effettua il conferimento.

<sup>184</sup> Si nota quindi la differenza con altre tipologie di rifiuti. Anche per altri tipi di raccolta differenziata viene chiesta una certa perizia ai cittadini ma non si fa riferimento alla qualità dei materiali (che nel settore degli indumenti significa valore economico): si pensi a come risulterebbe impossibile una raccolta di rifiuto organico, carta o plastica solo di "buona qualità".

<sup>185</sup> Gli operatori rigettano la possibilità di poter assorbire grandi quantità di indumenti in cattivo stato lamentando l'insostenibilità economica della raccolta di tali frazioni: imporre la raccolta di tali frazioni e trattare i soggetti raccoglitori come operatori della raccolta rifiuti "classici" significherebbe quindi sovvenzionarli come avviene per le altre tipologie di rifiuti (finanziate tramite una specifica tassa); abbiamo visto che questo non avviene per gli indumenti che vengono raccolti gratuitamente a spese degli operatori che a volte pagano l'ente locale con gare d'asta per poter effettuare la raccolta: in questo contesto si comprende perché ci sia una tendenza a non voler raccogliere le frazioni meno profittevoli e la liceità di tale prassi va verificata caso per caso in relazione agli accordi presi tra operatore ed ente locale.

<sup>186</sup> Come abbiamo notato nel secondo capitolo non è un caso che uno dei maggiori player (2000 cassonetti) della raccolta tramite contenitori stradali in ambito non profit (legato alla Caritas milanese) si chiami "Dona Valore" (<https://www.donavalore.it/>). L'attività è solo una delle tante realtà non profit che operano nel settore della raccolta tramite cassonetti gialli: la presenza del non profit in questo ambito è considerevole ma come espresso in precedenza sarebbe auspicabile una loro crescita nei vari step successivi

In generale appare forzata una distinzione tra donazione e rifiuto fatta a monte e cioè al momento del conferimento, solo in base al luogo dove questo avviene (e quindi in base ad uno spirito del cittadino che conferisce che si suppone differente nei due casi ma che in realtà è simile o comunque soggettivo e poco verificabile); l'intenzione del cittadino che conferisce sembra essere un elemento troppo aleatorio per essere usato come criterio per la distinzione: è un elemento non scritto, quindi supposto e soggetto ad interpretazione, e che inoltre si forma in un contesto di disinformazione e retaggi culturali.

La distinzione tra donazione e rifiuto nell'art. 14 si basa sulle intenzioni supposte del conferitore; ma se lo scopo della distinzione tra donazione e rifiuto è la sicurezza igienico sanitaria si dovrebbero valutare caratteristiche fisiche oggettive del materiale donato e non desumerle da supposizioni sulle intenzioni del cittadino conferitore.

Visto che nella prassi si riscontra una forte disinformazione nel settore non si ritiene che il cittadino segua le logiche ipotizzate dall'art 14 le quali presuppongono la capacità e l'intenzione di valutare le caratteristiche fisiche di ciò che si intende conferire e una relativa scelta in relazione alle varie opzioni di conferimento, valutate in base alle relative finalità (anche queste spesso poco chiare); non si possono quindi fare assunzioni sulle qualità fisiche dei conferimenti partendo da supposizioni sul comportamento di chi conferisce e pertanto appare poco solida la distinzione fatta dall'art 14.

In altri termini la qualificazione di donazione espressa dall'art 14 appare poco solida perché si basa principalmente sulla supposizione che il cittadino la consideri tale (si potrebbe fare una simile supposizione anche per il conferimento presso i cassonetti gialli). Si dà per scontato cioè che ci sia una chiarezza nelle intenzioni e nelle relative scelte di conferimento da parte del cittadino che nella realtà non c'è; si è visto infatti che essendo intrinsecamente confuso lo spirito di chi conferisce, tra necessità di disfarsi e ricerca di valenza sociale, anche il comportamento al momento del conferimento risulterà egualmente intrinsecamente confuso: la grande maggioranza dei cittadini infatti

---

alla raccolta per far sì che parti maggiori del valore economico sviluppato dall'indumento nel ciclo di gestione vada a finanziare progetti sociali (aumentando la trasparenza, andando incontro alla ricerca di valore sociale del cittadino conferitore).

Il nome dona valore è significativo ed evoca come l'immissione dell'indumento nel cassonetto comporti il conferimento di un valore (economico, che può diventare sociale tramite l'azione del soggetto che fa la raccolta); tale valore può essere visto come donazione (per lo meno nell'accezione del termine propria del linguaggio comune) quando il cittadino sceglie di conferirlo all'ente benefico: nonostante ci si trovi nel contesto della raccolta rifiuti quindi, si evidenzia come anche in questo ambito il valore sociale, associabile al concetto di donazione, è cercato dalla cittadinanza e fornito dall'attività di riuso con finalità sociali delle ONP che operano nel settore.

conferisce simili qualità di materiali, con simili finalità, indipendentemente che si rivolga a una parrocchia, a un centro Caritas, a un'altra ONP, a un cassonetto posto nella proprietà di un'ONP o a un cassonetto posto su suolo pubblico o ancora a una raccolta porta a porta (di solito conferisce i propri scarti pensando sempre che tutti i vestiti vadano ai poveri).

L'art.14 quindi sembra apporre arbitrariamente una logica al comportamento del cittadino anche se questo non dispone degli elementi (capacità di valutare il capo, informazioni sulle finalità del riuso, prevalenza dello spirito altruistico etc.) per agire secondo tale logica ed infatti si è visto che nella prassi non lo fa.

Il legislatore nell'art. 14/ 166 compie l'errore di classificare i due tipi di conferimento, e quindi supporre diverse qualità fisiche dei materiali conferiti, in base alle intenzioni supposte che guidano il comportamento del cittadino: in realtà questo è un elemento troppo aleatorio, soprattutto nel contesto attuale (disinformazione, retaggi culturali, scarsa trasparenza), ed è più opportuno quindi basare la classificazione su elementi oggettivi. Tali elementi, ampiamente riscontrati durante la ricerca sul campo ed evidenziati nel corso della presente trattazione sono: i) gran parte dei conferimenti origina dalla necessità di disfarsi di indumenti superflui, ii) tali indumenti hanno un (seppur modico, se presi singolarmente) valore economico, iii) c'è una propensione della cittadinanza a ricercare un valore sociale nel conferimento; questi elementi sono presenti in tutte le modalità di conferimento e il dato è confermato dalla pressoché identica composizione dei materiali conferiti nei vari canali.

Basandoci dunque su questi dati oggettivi e richiamando i principi dottrinali precedentemente esposti, appare logico riconfermare le considerazioni fatte nel paragrafo 3: il conferimento di indumenti dovrebbe essere considerato un "atto gratuito"<sup>187</sup>, sia se

---

<sup>187</sup> Infatti all'interno della 166 la donazione viene definita "cessione a titolo gratuito" assimilando di fatto l'atto gratuito alla donazione. Tale decisione del legislatore sdoganerebbe l'assimilazione di gratuità e donazione (e potenzialmente anche di liberalità) tre concetti che nel Codice civile e in dottrina si sono tenuti distinti. Nel caso specifico il termine "atto gratuito" appare più idoneo per indicare le prassi prevalenti nei conferimenti in entrambi i canali avendo una natura più "neutra" capace di includere la causa della necessità di disfarsi dell'indumento da cui origina il conferimento, lasciando quindi il termine donazione a quei rari casi dove in effetti si riscontra un interesse oggettivo nei confronti del destinatario (donando solo ciò che si è verificato essere utile, arricchendo un destinatario ben definito e parallelamente potenzialmente depauperando parte del proprio patrimonio, quando si tratta di una donazione di valore non modico). È poi comprensibile che nel linguaggio comune un "atto gratuito con scopo solidaristico" diventi una "donazione" (e questo accade anche nella raccolta tramite cassonetti con richiami come "Dona valore" e simili appelli delle ONP impegnate nella raccolta). Si lascerà poi alla dottrina e alla giurisprudenza il dibattito terminologico e sull'applicabilità delle diverse normative. In questa sede quello che ci preme valutare, oltre alle questioni terminologiche e concettuali in sé, è la sensatezza e l'utilità della distinzione

viene effettuato presso la sede di un ente, sia se avviene tramite cassonetto, in quanto le cause oggettive dei due negozi sono assimilabili (comportando di fatto simili qualità tecniche dei materiali raccolti) e conducono a qualificare i due negozi entro tale categoria di atti (in relazione alla dottrina analizzata). Una differenziazione semmai può essere effettuata con l'aggiunta dello "scopo solidaristico" che è presente ogni qualvolta si conferisca ad un ente benefico, indipendentemente da come questo compia tecnicamente la raccolta; mettendo al centro la finalità (che dovrà essere riscontrabile, chiaramente comunicata e verificabile) della raccolta si potrà distinguere cioè tra: "atto gratuito con scopo solidaristico" quando si conferisce ad un'ONP (indipendentemente da come questa compia la raccolta) e "atto gratuito" semplice quando si conferisce (gratuitamente) ad un'impresa commerciale (indipendentemente da come questa compia la raccolta).

In altri termini visto che i due canali sono simili e le qualità raccolte sono simili dal punto di vista tecnico, non ha senso fare una distinzione sui materiali raccolti in base al modo di raccolta (mentre invece ha senso fare una distinzione sulle diverse finalità, solidaristiche o lucrative, del soggetto che raccoglie gli indumenti).

La simile composizione fisica dei materiali raccolti porterebbe a concludere che entrambi i canali (presso sedi delle ONP e presso cassonetti) dovrebbero sottostare alla stessa normativa ambientale e cioè: o in entrambi i canali il soggetto che fa la raccolta dovrà adempiere alla normativa sui rifiuti o in entrambi i casi i materiali non si dovrebbero considerare rifiuti sganciandosi dalla relativa normativa.

Di fatto la ricerca sul campo ha mostrato come attività di raccolta indumenti presso le sedi delle ONP finiscano spesso per comportare maggiori rischi igienico-sanitari ed ambientali di attività di raccolta svolte tramite contenitori stradali: nel contesto descritto nel capitolo 2 (disinformazione, sovrastima del bisogno, raccolte generalizzate, scarsità di risorse per spazi e strutture, attività gestite da anziani volontari) si sono osservati servizi carenti dal punto di vista igienico-sanitario ed ambientale con enormi quantità raccolte sproporzionate rispetto ai bisogni, frequenti accumuli di materiale che si deteriora (con cui volontari ed utenti vengono a contatto), spazi fatiscenti e non a norma etc.

Appare quindi ingiustificata la differenza di trattamento dei due canali. Una possibile soluzione potrebbe essere valutare il tipo di attività in relazione alle sue

---

donazione/ rifiuto proposta dall'art. 14/ 166 in funzione delle prassi del settore e delle sue prospettive di miglioramento.

dimensioni in termini di volumi trattati e cioè richiedere determinate autorizzazioni e procedure in linea con la normativa rifiuti a soggetti che gestiscono ingenti volumi e tenere fuori dalla normativa rifiuti attività di riuso di piccola scala; o ancora richiedere determinati requisiti alle imprese che si occupano di riciclaggio e smaltimento di materiale non riutilizzabile. Queste soluzioni appare più sensate perché si legherebbero valutazioni tecniche a variabili tecniche: i rischi sanitari aumentano quando un'attività di raccolta gestisce grandi volumi (e sono minori in un'attività più ridotta) o quando si trattano volumi già definiti “non idonei al riutilizzo”.

Nel caso inglese, preso più volte a modello, la distinzione tra donazione e rifiuto è meno netta che nel contesto italiano. Esiste in effetti anche in UK un dibattito riguardo la classificazione bene / rifiuto in relazione alle modalità di raccolta e alle supposte intenzioni di chi conferisce<sup>188</sup>; seppur chi compie la raccolta tramite cassonetti deve dotarsi di determinate autorizzazioni per il trattamento dei rifiuti nel contesto anglosassone non si menziona in alcun modo il tema dell'igienizzazione<sup>189</sup> (il processo di selezione basta per determinare la cessazione dello status di “rifiuto”).

In UK inoltre è chiaro per l'opinione pubblica che in entrambi i casi (raccolta presso charity shop o presso cassonetti) gli indumenti saranno venduti, al dettaglio o all'ingrosso, e, se gestiti da un'ONP serviranno a finanziare progetti sociali: il problema in Italia è dunque dato dal fatto che la netta distinzione donazione / rifiuto si innesta in un contesto di disinformazione e, visto che l'art. 14 non chiarisce sul tema della commercializzazione, si dà adito ad interpretazioni controverse che legano supposizioni sulle intenzioni del cittadino che conferisce a considerazioni tecniche sugli indumenti, alle finalità della raccolta e alla possibilità di rivendere il materiale; per alcuni interpreti cioè, il materiale donato nelle sedi delle ONP è destinato solo all'aiuto diretto agli indigenti: questa interpretazione (che verrà approfondita nel prossimo paragrafo) ovviamente concorre a marginalizzare la presenza delle ONP nel mercato (con relativi effetti negativi sul settore visti nei precedenti capitoli e su cui si tornerà nel prossimo paragrafo).

---

<sup>188</sup> Sul tema si veda **Morley N., Slater S., Russell S., Tipper M., Ward G.D.**, “Recycling of Low Grade Clothing Waste”; Salvation Army Trading Company, Nonwovens Innovation and Research, Oakdene Hollins, 2006, p. 25 ss.

<sup>189</sup> La Legge 166/2016 al comma 3 dell'art. 14 facoltizzando l'igienizzazione sembra muoversi nella direzione dell'impostazione anglosassone.

Nel caso del Regno Unito quindi, salve delle minime distinzioni a livello tecnico, i due flussi sono sostanzialmente assimilabili dal punto di vista civilistico e fiscale: in entrambi i canali le ONP possono vendere i materiali raccolti e in entrambi i casi le ONP godono di agevolazioni in relazione alla loro finalità sociale (sul punto si tornerà nel capitolo 6 paragrafo 7); ci sono poi ovviamente determinati standard generali da rispettare rispetto al tema dell' "health and safety" di ogni attività e normative sullo smaltimento dei materiali di scarto. Si ritiene che, anche in questo aspetto, il caso inglese possa essere preso come modello: puntando sullo sviluppo del ramo "commerciale con finalità sociali" si svilupperebbero risorse economiche capaci di innalzare gli standard qualitativi delle attività di riuso (anche in termini igienici, sanitari ed ambientali) più di quanto è possibile fare con poco oculati interventi normativi (fatti salvi i necessari requisiti e controlli standard sul rispetto della normativa igienico-sanitaria, in tema di health and safety e gestione ambientale degli scarti da smaltire).

Ci si chiede se l'intento dell'art. 14, immaginando un comportamento del cittadino diverso da quello reale, possa essere quello di cambiare il comportamento del cittadino e cioè di orientarlo verso lo scenario immaginato; ci si chiede soprattutto se tale scenario immaginato sia quello effettivamente auspicabile e cioè quello che garantisce il miglioramento del settore in termini di performance sociali, ambientali, economiche e di trasparenza.

Un riordino del settore è certamente necessario ma non appare perseguibile attraverso una classificazione arbitraria che punti a un cambiamento dei comportamenti "dall'alto"; appare invece più sensato leggere i comportamenti manifestati dalla cittadinanza ed incanalarli verso modelli adeguati ad esprimere le istanze dei diversi stakeholder e le potenzialità dei diversi player del settore. Abbiamo già tracciato le caratteristiche generali di tale modello ispirato al contesto anglosassone.

Si ritiene che un modello impostato su logiche "commerciale con finalità sociali" possa infatti innalzare la qualità e la trasparenza del settore e che si possano eventualmente trovare altri strumenti normativi, ad hoc, che non ingessino il settore su classificazioni irrealistiche, per far fronte alle preoccupazioni di tipo igienico-sanitario ed ambientale.

Viste le principali perplessità relative all'art. 14, prima di fare una valutazione conclusiva e generale della norma, torniamo sul nodo, centrale, della possibilità della

commercializzazione degli indumenti anche per le ONP che effettuano la raccolta presso le proprie sedi.

## **6. La commercializzazione degli indumenti usati conferiti presso le sedi delle ONP.**

Come osservato in precedenza il settore degli indumenti usati soffre di un retaggio culturale che abbiamo definito “paradigma dei vestiti ai poveri” in cui la commercializzazione è per lo più stigmatizzata; in relazione a ciò si generano problematiche come la discrepanza tra percezione e dinamiche reali, la mancanza di trasparenza e le basse performance sociali, ambientali ed economiche del settore. La prospettiva della presente tesi è che si trarrebbero importanti benefici dallo sviluppo delle iniziative commerciali da parte delle ONP coinvolte nel settore. Come dimostrato dal caso dei charity shop inglesi inoltre i benefici sociali, ambientali, economici ed in termini di trasparenza sono ancora maggiori quando la commercializzazione avviene con meno passaggi possibili, nello stesso posto e per mano dello stesso soggetto che ha compiuto la raccolta di indumenti: in quest’ottica la commercializzazione degli indumenti raccolti presso le sedi delle ONP sarebbe una dinamica da favorire per il miglioramento generale del settore.

Il tema della commercializzazione degli indumenti usati quindi da un lato soffre della stigmatizzazione da parte dell’opinione pubblica (parte di una più generale concezione arretrata rispetto alla convivenza tra commerciale e sociale, potenziata dall’idea dei “vestiti ai poveri”) e dall’altro rappresenta un’opportunità per le ONP di aumentare il valore sociale nel settore e contribuire a un generale miglioramento dello stesso: l’azione delle ONP in quest’ambito rimane frenata da vari fattori tra cui la cristallizzazione di retaggi culturali e prassi negative nel mercato che vedono il non profit come facciata e soggetto debole del settore, nonché da una normativa poco chiara e adeguata.

Proprio per questi motivi si ritiene che un intervento del legislatore sul tema degli indumenti usati debba affrontare in maniera esplicita la questione della commercializzazione. È importante cioè eliminare qualsiasi potenziale fonte di ambiguità, utilizzando anche il testo normativo, per fare chiarezza sulle reali dinamiche del settore.

Abbiamo osservato però che questo non avviene nell'art 14/ 166. Mentre per le donazioni di alimenti e farmaci si esclude esplicitamente la vendita (artt. 3 e 15) non c'è un riferimento esplicito per gli indumenti.

L'art. 14 di fatto non vieta la commercializzazione, conseguentemente si può dedurre che questa sia consentita. A parte il titolo "Distribuzione di articoli e accessori di abbigliamento usati a fini di solidarietà sociale" non c'è poi nessuna indicazione specifica rispetto alla gratuità/ onerosità della distribuzione. L'unica indicazione, contenuta nel titolo e non ulteriormente approfondita, è quella di distribuire con fini di solidarietà sociale. Non essendo esplicitamente vietata la vendita si ritiene quindi che gli enti che raccolgono gli indumenti possano declinare tali fini di solidarietà sociale in coerenza con i propri statuti e la normativa vigente; tra i soggetti donatori la Legge include ad esempio "gli enti del Terzo settore di cui al Codice del Terzo settore, di cui al Decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117" (art. 2 lettera b)): si ritiene quindi che questi soggetti possano svolgere attività commerciali come la rivendita degli indumenti raccolti presso le proprie sedi nei modi espressi dal Codice del terzo settore.

Di fatto sul campo si sono osservate diverse ONP che compiono la raccolta di indumenti presso le proprie sedi e che vendono il materiale raccolto per sovvenzionare le proprie finalità sociali: il fatto che il fenomeno sia relativamente diffuso e visibile porta a pensare che sia lecito.

Dal momento però che il tema non è chiarito esplicitamente, con un forte retaggio culturale che vede le ONP come distributori gratuiti di indumenti per gli indigenti, l'interprete potrebbe essere portato ad escludere la possibilità della rivendita: per un interprete che non conosce il settore, l'idea che un'ONP commercializzi gli indumenti potrebbe semplicemente non sussistere considerando ovvio il ruolo prioritario della distribuzione gratuita e semmai considerando la commercializzazione come una devianza relativa all'ambito dell'illegalità (con il commercio visto appunto come lucro indebito e non come esigenza strutturale di un settore che gestisce volumi enormemente maggiori dei bisogni degli indigenti e come possibilità di raccolta fondi per progetti sociali).

Il retaggio culturale dei "vestiti ai poveri" potrebbe quindi far interpretare la distinzione che la norma fa tra donazione/ rifiuto connettendo automaticamente (senza che la norma lo determini) la prima categoria con l'idea di distribuzione gratuita agli indigenti e la seconda alla gestione ambientale e al mercato. Tale interpretazione potrebbe

poi essere sospinta dai riferimenti espliciti che si fanno per alimenti e farmaci: come detto in precedenza infatti, per i primi all'art. 3 si dice "I soggetti donatori di cui al comma 1 devono destinare, in forma gratuita, le eccedenze alimentari ricevute, idonee al consumo umano, prioritariamente a favore di persone indigenti" mentre per i medicinali all'art. 15 si dice che "È vietata qualsiasi cessione a titolo oneroso dei medicinali oggetto di donazione".

Estendendo la logica dell'art. 3 all'art. 14 le ONP che raccolgono indumenti presso le proprie sedi non potrebbero poi rivenderli, mentre gli operatori commerciali che li ricevono come rifiuti tramite cassonetti potrebbero invece farlo. Per un'interprete poco conscio delle dinamiche reali del settore tale scenario risulterebbe privo di problematiche. In realtà, in uno scenario dove i bisogni degli indigenti sono marginali rispetto ai volumi raccolti e gran parte del settore si sviluppa con logiche commerciali questa interpretazione comporterebbe situazioni paradossali (che di fatto si riscontrano sul campo) per cui da un lato le ONP possono riutilizzare solo parti marginali di quanto raccolto per gli indigenti, potenzialmente sostenendo costi di smaltimento o comunque girando poi gran parte del materiale raccolto ad imprese commerciali che ne traggono un lucro; la donazione alle ONP quindi diventa in parte minoritaria aiuto agli indigenti e in parte maggioritaria lucro per imprese commerciali. Parallelamente ciò che viene conferito presso i cassonetti, e che viene considerato rifiuto, è in realtà un conferimento di valore economico nei confronti del soggetto ricevente che prevalentemente è un'impresa commerciale (anche nel caso in cui il raccoglitore è un'ONP, questa finirà per assorbire una proporzione minoritaria del valore dell'indumento occupandosi prevalentemente dello step meno remunerativo della raccolta, con imprese commerciali che si occuperanno di smistamento e rivendita del materiale lavorato, che rappresentano gli step più remunerativi).

Rispetto all'estendibilità della logica dell'art. 3 (alimenti) all'art. 14 (indumenti), come già osservato nel capitolo 2, va rilevato come i due settori (e i due bisogni), alimentare e di indumenti usati, sono estremamente differenti, tanto da dubitare fortemente della loro compatibilità ad essere trattati sotto i medesimi principi normativi.

Nel caso alimentare i volumi delle eccedenze incontrano un effettivo bisogno da parte degli indigenti. Le eccedenze alimentari degli operatori del settore (l'offerta) e il bisogno alimentare da parte degli indigenti (la domanda) si incontrano in maniera più armonica di quanto possa succedere per gli indumenti: domanda e offerta si incontrano

sul piano quantitativo (il bisogno alimentare è maggiore, più forte e più urgente) e sul piano qualitativo (l'offerta come la domanda di cibo sono più facilmente standardizzabili<sup>190</sup>). Nel comma 3 dell'Art 3/ 166 si fa poi riferimento agli scarti (le eccedenze alimentari non idonee al consumo umano) che “possono essere cedute per il sostegno vitale di animali e per la destinazione ad autocompostaggio o a compostaggio di comunità con metodo aerobico”.

Tali caratteristiche non sono assimilabili al settore degli indumenti usati dove i bisogni degli indigenti sono marginali rispetto alle quantità raccolte<sup>191</sup> (volumi e varietà enormi che originano dalla necessità della popolazione di disfarsi di indumenti in esubero). Gran parte del settore quindi deve svilupparsi per ragioni strutturali su logiche commerciali (cosa che non accade per le eccedenze alimentari).

È quindi possibile affermare che nel caso delle eccedenze alimentari il fine della solidarietà sociale è effettivamente perseguibile attraverso la distribuzione diretta degli alimenti agli indigenti mentre nel caso degli indumenti usati solo una parte marginale è effettivamente utilizzabile per questo scopo. Pertanto prende rilevanza, in un'ottica di perseguimento di fini di solidarietà sociale, il riutilizzo degli indumenti attraverso la rivendita e il successivo investimento dei profitti in progetti sociali.

---

<sup>190</sup> Come osservato nel capitolo 2 i bisogni di indumenti sono limitati e specifici per ogni utente, mentre la maggior parte dei conferimenti sono materiali misti (per tipologia, qualità, misure etc.) che partono dalla pulizia dell'armadio dei cittadini: non è affatto scontato quindi che domanda ed offerta si incontrino facilmente. Le eccedenze alimentari di un produttore, di supermercato o di un ristorante invece sono un'offerta più modulabile su un bisogno alimentare maggiormente standardizzabile.

Volendo esprimere tali concetti con un esempio: se una persona ha fame il suo bisogno può essere soddisfatto da una vasta gamma di prodotti alimentari donati da imprese alimentari mentre sarebbe improduttivo fornire ad un indigente che ha bisogno di una scarpa da uomo, invernale, n.42 in buone condizioni, una scarpa da donna col tacco n. 37 (o qualsiasi tipo di indumento non corrispondente alle sue limitate e specifiche necessità contingenti).

<sup>191</sup> Non esistono studi quantitativi che mettano in rapporto bisogni degli indigenti e quantità raccolte dando quindi indicazioni dettagliate su quanto del materiale raccolto in totale dal settore sia effettivamente necessario per la distribuzione gratuita agli indigenti. Le tendenze osservate sul campo hanno mostrato come il tema del bisogno degli indigenti di indumenti gratuiti sia marginale nei fatti (mentre è forte nella percezione dell'opinione pubblica). La totalità degli operatori e degli esperti del settore intervistati e gli studi analizzati confermano le tendenze osservate sul campo. Tornano qui le considerazioni fatte nel capitolo 2 per cui il rapporto quantità raccolte/ bisogni varia a seconda del contesto territoriale e del modo in cui si definisce il bisogno e il relativo intervento assistenziale.

Tuttavia, considerando il contesto italiano medio (o quello di un altro paese industrializzato), e considerando la distribuzione gratuita di indumenti come un intervento da attuarsi solo in condizioni di effettiva e verificata necessità (dove la distribuzione gratuita è l'unica opzione per soddisfare il bisogno di base e si limita cioè l'intervento gratuito a dove è effettivamente necessario) si potrebbe ipotizzare, in maniera del tutto indicativa, che un 1% delle quantità raccolte nel settore basti a soddisfare il bisogno di vestiario gratuito da parte degli indigenti così definito (larga parte della popolazione a basso reddito potrà approvvigionarsi attraverso canali a basso costo).

Indipendentemente dal fatto che l'art. 14 non è abbastanza esplicito su un nodo così cruciale per il settore, appare quindi sbagliato escludere o limitare la possibilità di utilizzare gli indumenti usati raccolti dalle ONP presso le proprie sedi anche per la raccolta fondi.

Data la centralità del tema e la rilevanza per molte delle ONP coinvolte nel settore il tema andrebbe chiarito esplicitamente per facilitare l'azione degli operatori; nel contesto attuale la ricerca sul campo ha mostrato come non ci sia chiarezza sulle disposizioni della norma che vengono interpretate in maniera differente dai diversi stakeholder. Ad esempio nel sito del CONAU<sup>192</sup> (Consorzio Nazionale Abiti Usati, che rappresenta parte degli operatori della raccolta stradale tramite cassonetti) a proposito dell'art. 14/ 166 si dice:

“In base alla Legge, nel caso del “DONO” il soggetto che lo riceve presso la propria sede, e non tramite cassonetti su strada, deve adoperarsi per renderlo disponibile ai soggetti bisognosi e certo non farne commercio. La parte che risulterà non donabile deve essere gestita come “RIFIUTO””.

Questa interpretazione non appare condivisibile: come notato in precedenza la Legge di fatto non vieta la rivendita degli indumenti conferiti presso le sedi degli enti benefici e molte sono le ONP che compiono questa attività senza che ci siano pronunce contrarie a riguardo da parte della giurisprudenza.

Tuttavia, il fatto che una voce importante nel settore come il CONAU, dia questa interpretazione, testimonia come, in mancanza di un riferimento esplicito al tema da parte della Legge, si rischino interpretazioni differenti con la persistenza di dinamiche confuse nel settore. Nello specifico l'interpretazione del CONAU ricalca e riproduce in parte l'erroneo paradigma dei “vestiti ai poveri” o meglio se ne distacca per emancipare gli operatori dei rifiuti dal paradigma ma lo “scarica” sulle ONP che raccolgono presso la propria sede.

La posizione sostenuta da CONAU a parere del sottoscritto denota due tendenze:

---

<sup>192</sup> Sito del CONAU (Consorzio Nazionale Abiti Usati, organizzazione che rappresenta parte degli operatori della raccolta stradale tramite cassonetti): <http://www.unicircular.org/index.php/unicircular/settori/conau> - Seppur il CONAU rappresenta molti operatori del settore della raccolta stradale, c'è una fetta di operatori che non ha aderito a tale ente che non è un vero e proprio consorzio di categoria; si legge infatti nel sito: “CONAU sino ad oggi ha agito esclusivamente come Associazione di settore, non avendo mai attivato iniziative di natura consortile”.

1) da una parte si vuole fare un riordino nel settore separando l'aspetto solidale da quello dei rifiuti (e commerciale). Gli operatori della raccolta stradale vogliono scrollarsi di dosso l'idea, ancora molto diffusa nell'opinione pubblica, che conferendo nei cassonetti gli indumenti vadano o debbano andare ai poveri; in questo modo ci si vuole distanziare dalla stigmatizzazione dell'attività commerciale da parte dell'opinione pubblica che, pensando che i vestiti messi nei cassonetti vadano o debbano andare ai poveri, rimproverano alle imprese commerciali che fanno la raccolta di non adempiere a tale dovere. Per superare tale concezione il CONAU rivendica il ruolo degli operatori della raccolta di "gestori rifiuti". Il messaggio che si vuole dare all'opinione pubblica è che chi fa la raccolta tramite i cassonetti è un gestore dei rifiuti e pertanto è logico che operi seguendo logiche commerciali, mentre la funzione di distribuzione gratuita va concettualmente e fisicamente allontanata da questo ambito e ricondotta alle ONP che raccolgono indumenti nelle proprie sedi.

Si vuole quindi tracciare una linea di demarcazione netta tra attività solidale di distribuzione gratuita delle ONP che raccolgono nelle proprie sedi e attività di gestione rifiuti. Per allontanare l'idea dei "vestiti ai poveri" dal settore dei cassonetti gialli si "rinchiude" tale idea all'ambito delle ONP che raccolgono nelle proprie sedi (relegando l'aiuto diretto a questa categoria e relegando questa categoria alla sola funzione dell'aiuto diretto), semplificando in definitiva la classificazione per esigenze di efficacia comunicativa.

Questa è una tendenza che si riscontra in generale nel settore: per evitare la comunicazione di concetti che potrebbero scontentare l'opinione pubblica o comunque complessi e considerati difficili da trasmettere, come può essere l'idea che la distribuzione gratuita è in realtà una dinamica quantitativamente marginale e che logiche sociali, ambientali ed economiche si riscontrano in entrambi i canali (raccolta presso le sedi delle ONP e cassonetti), si preferiscono narrazioni semplificate e irreali.

Nell'interpretazione di CONAU e in parte nella Legge, dal momento che non fa chiarezza sul tema della commercializzazione delle ONP che raccolgono presso le proprie sedi, si parte da un intento meritevole di riordino e di far capire all'opinione pubblica che il settore non si limita alla distribuzione gratuita agli indigenti ma che ha anche una dimensione ambientale di raccolta rifiuti; tuttavia si lascia incompiuto il lavoro di avvicinamento dell'opinione pubblica alle dinamiche reali. Per arrivare ad una narrazione

del settore reale non si tratta di introdurre il tema dei rifiuti al lato di quello della distribuzione gratuita, creando due categorie arbitrarie e irrealistiche; né se tratta di affermare che il commercio è una dinamica propria del settore rifiuti e non dell'ambito delle donazioni e della solidarietà. Per fare passi in avanti nel ricongiungere percezione dell'opinione pubblica e dinamiche reali si deve far capire che il commercio è un dato strutturale, che può essere coniugato con la solidarietà, non solo nel settore rifiuti ma anche e soprattutto per le ONP che raccolgono nelle proprie sedi (portando alla prevenzione dei rifiuti e massimizzando i benefici ambientali e sociali).

Una volta legittimata la presenza del commercio nel settore il legislatore potrà dedicarsi al vero tema da tutelare: far sì che questo commercio sia trasparente e che ne siano verificabili le finalità.

2) Si può poi rintracciare anche la possibile faziosità dell'interpretazione del CONAU. Questa infatti non solo punta a legittimare l'attività commerciale degli operatori dei cassonetti ma vuole affermare che tali operatori sono gli unici a poterla compiere: nell'opinione del CONAU solo chi tratta i rifiuti può occuparsi di commercio mentre chi si occupa di donazioni no.

Ma abbiamo visto che non potendo attuare attività commerciali per finanziare i propri progetti sociali le ONP che raccolgono presso le proprie sedi diventano praticamente irrilevanti nel settore; ricondurre l'attività di questa categoria di operatori al solo aiuto diretto significa rendere la loro presenza fundamentalmente marginale nel settore (relegandoli a gestire quell'1% di indumenti usati effettivamente utile per la popolazione indigente). Questo comporterebbe, come abbiamo osservato in precedenza, la situazione paradossale per cui le ONP che ricevono gli indumenti come donazione in realtà gestirebbero quantità marginali, lavorando in perdita (sostenendo costi di gestione e smaltimento), girando gran parte del materiale ad imprese commerciali, mentre gli operatori della gestione rifiuti sarebbero gli unici intitolati a trarre un profitto dagli indumenti<sup>193</sup> (con le ONP impegnate sul ramo della raccolta rifiuti che mantengono poco del valore economico sviluppato dal settore).

---

<sup>193</sup> Questa situazione paradossale rappresenta quello che in parte succede in realtà; spesso però le ONP avviano al riutilizzo percentuali maggiori anche abbassando le soglie di accesso ai servizi e con mercatini informali, ma potrebbero riutilizzare di più se la loro identità uscisse dal limbo dell'indeterminatezza in cui sono tenute da retaggi culturali e mancanza di chiarezza della normativa. In sostanza si dovrebbe chiarire se la prospettiva auspicata per le ONP che raccolgono presso le proprie sedi

Si limiterebbe così la capacità di riutilizzo delle ONP prima che gli indumenti entrino nel ciclo dei rifiuti: questo vorrebbe dire inibire quel tipo di riuso a Km 0 che abbiamo visto comporta i maggiori benefici in termini di trasparenza e di impatto sociale ed ambientale. Infine così si andrebbe contro le finalità generali della Legge 166 di prevenzione della formazione di rifiuti: non consentire il riuso anche tramite la commercializzazione per le ONP che raccolgono presso le proprie sedi vuol dire permettergli di avviare al riutilizzo quantità marginali e indirizzare il 99% dei volumi al settore rifiuti.

È logico che il CONAU prenda questa posizione come associazione di categoria degli operatori della raccolta stradale; questi infatti, come abbiamo osservato in precedenza, possono trovarsi in posizione di concorrenza e contrasto con le ONP che raccolgono presso le loro sedi. Gli operatori CONAU non vedono di buon occhio l'idea che anche le ONP che raccolgono nelle loro sedi compiano la raccolta fondi e allarghino le proprie attività; in questo modo infatti le ONP che raccolgono nelle loro sedi sottrarrebbero materiale di alta qualità restituendo scarti di bassa qualità al settore della raccolta stradale (rendendo poco profittevole o addirittura insostenibile economicamente la raccolta) il tutto senza dover sottostare alla normativa dei rifiuti: anche per evitare disparità e relativi contrasti quindi, appare sensato superare, anche in termini di trattamento normativo, la divisione arbitraria tra i due canali, che non risponde alle dinamiche reali e che non sembra poter condurre il settore verso scenari di sviluppo (come evidenziato in precedenza sarebbe sensato che in entrambi i canali si possa fare commercio e che in entrambi i canali si scelga la stessa linea rispetto alla normativa rifiuti).

Il tema della commercializzazione degli indumenti raccolti come donazione da parte delle ONP nelle proprie sedi rimane poco considerato e trattato dal legislatore, così come mancano studi e commenti in materia. L'argomento rimane quindi poco esplorato seppur centrale per il settore: molte sono le ONP coinvolte che sperimentano la marginalità del riuso per l'aiuto diretto agli indigenti (con relativo passaggio di volumi ad imprese commerciali) e che sarebbero interessate a muovere la propria attività di riuso verso la raccolta fondi (ma restano ancorate al paradigma dei "vestiti ai poveri", sospese

---

sia l'orientamento al solo aiuto diretto o l'apertura decisa verso la raccolta fondi: in questa sede si evidenziano i potenziali risultati dei due scenari alternativi.

in un limbo identitario che la norma non contribuisce a smuovere); inoltre il settore soffre dei problemi di trasparenza in cui si annidano fenomeni di illegalità descritti nel secondo capitolo che potrebbero essere mitigati dalla presa in mano delle attività commerciali da parte delle ONP che ricevono gli indumenti (sia raccogliendo nelle proprie sedi che attraverso contenitori stradali) .

Il tema è poco esplorato anche perché permane, tanto nel legislatore quanto in chi si approccia all'argomento in chiave analitica, una scarsa conoscenza delle dinamiche reali e il retaggio culturale che vede la finalità principale delle donazioni di indumenti alle ONP nella distribuzione gratuita agli indigenti: si osserva nel settore una distanza tra operatori, che conoscono il settore, ed analisti e legislatore chiamati a studiare e a legiferare sull'argomento (tale fenomeno è stato espresso nel capitolo 4 parlando del circolo vizioso che lega mancanza di risorse economiche nel non profit, mancanza di rappresentanza, mancanza di lettura e recepimento delle istanze reali del settore e carenze normative).

Come accennato in precedenza quindi pochi e poco approfonditi sono i commenti sull'art.14 e il tema degli indumenti usati ed in questi ci sono scarse attenzioni e profondità d'analisi sul tema della commercializzazione; ad esempio Amendola<sup>194</sup> non individua il tema della commercializzazione come nodo di riflessione (centrale per gli operatori del settore) e si limita a recepire quanto detto dal legislatore, facendo per lo più appunti ad aspetti formali della Legge: Amendola cioè si limita a spiegare ed avvallare la posizione del legislatore (senza avere probabilmente la conoscenza delle dinamiche reali per vagliare la veridicità di tale posizione) per cui l'indumento donato in sede è evidente espressione della volontà di riutilizzo da parte di terzi e l'indumento conferito nel cassonetto è evidente espressione della volontà di disfarsi. Abbiamo più volte osservato però che non sia affatto possibile dare per scontata tale volontà del cittadino, che si forma in un contesto di mancanza di trasparenza, disinformazione, sovrastima del bisogno, retaggi culturali, e che in realtà, nella maggior parte dei casi, conferisce con simile "spirito", simili qualità, indipendentemente dalla modalità di conferimento (a livello teorico non sembra possibile qualificare un atto su

---

<sup>194</sup> **Amendola G.** "Abiti usati-rifiuti: l'ennesimo pasticcio del legislatore", in "Diritto dell'ambiente", 2017; fin dal titolo si capisce che l'autore è critico nei confronti della Legge ma in realtà i suoi rilievi (spesso fuori fuoco e non molto articolati) sono su questioni formali e non entrano in profondità nel vagliare la validità della ratio della norma.

basi così aleatorie). Anche volendo dare credito alla volontà, supposta, del cittadino inoltre, la destinazione dell'indumento non è definibile a priori perché dipende da una verifica delle caratteristiche tecniche e dall'incontro con le necessità di un nuovo utilizzatore, variabili che il cittadino non è in grado di valutare a monte (tanto l'autore quanto il legislatore dimostrano di non conoscere e quindi non considerare tali dinamiche reali).

Un altro esempio di carenza analitica è quello del commento alla Legge di Pierobon<sup>195</sup>. Qui si dedica un piccolo paragrafo al tema degli indumenti e viene affrontato il tema della commercializzazione ma con il punto di vista tipico del retaggio culturale dei “vestiti ai poveri” con un'impostazione molto simile a quella dei mass media analizzata nel capitolo 2: anche qui si ritrova la retorica del tipo “i vestiti per i poveri vengono indebitamente commercializzati”; questo fin dal titolo del paragrafo “Gli indumenti usati: i commerci che si possono evitare” e proseguendo “Gli indumenti usati sono un *business* (l'inchiesta Mafia Capitale *docet*) dove col paravento o con la maschera del no profit e/o cooperativistico... se ne vedono di tutti i colori.”, concludendo con “Ecco perché occorre riappropriarsi dell'intero circuito, senza vanificare (dietro all'etichetta caritatevole o pubblica) la generosità e lo spirito di chi conferisce questi materiali perché altri possano usarli”.

Evidente l'accezione negativa del termine “business” associato a “Mafia Capitale”. Tale narrativa (l'idea della mafia che fa business illegali con gli indumenti sottratti ai poveri) funziona molto bene a livello giornalistico (ed infatti è tipica di questo ambito) ma distoglie l'analisi dalle vere problematiche del settore. Ovviamente è da condannare il soggetto che si finge non profit e commercia nell'illegalità, non rispettando le norme del settore, eventualmente guidato da organizzazioni criminali o colluso con dinamiche o soggetti mafiosi.

Ma, si torna a ribadire, condannare l'illegalità non vuol dire ricalcare la narrativa per cui il commercio distoglie indumenti dal loro fine “naturale” di vestire i poveri (come Pierbon e gran parte della stampa spesso vuole indicare). Come osservato in precedenza

---

<sup>195</sup> “**Pierobon A.** “Legge sugli sprechi/ eccedenze alimentari, farmaci e indumenti”, in “Azienditalia”, 2017:  
[http://www.pierobon.eu/wp-content/uploads/2017/05/Legge-su-sprechi\\_eccedenze-alimentari\\_farmaci\\_indumenti-\\_azienda\\_1\\_2017\\_pierobon\\_ipsoa.pdf](http://www.pierobon.eu/wp-content/uploads/2017/05/Legge-su-sprechi_eccedenze-alimentari_farmaci_indumenti-_azienda_1_2017_pierobon_ipsoa.pdf)

questa narrativa (pur nella buona fede degli autori, che semmai peccano di ignoranza rispetto a un ambito per troppo tempo ostaggio di radicati retaggi culturali) finisce per mantenere un velo sulle (ben più complesse) dinamiche reali del settore e frenare lo sviluppo di prassi positive come l'espansione di un approccio orientato alla raccolta fondi per progetti sociali. Si ribadisce quindi che la commercializzazione è un dato strutturale del settore e la sua legittimazione nell'opinione pubblica può avere effetti positivi rispetto alla sua messa in trasparenza. Questo deve essere il focus di studiosi e legislatore: legittimare la commercializzazione, metterla in trasparenza, farla uscire da zone grigie dove si forma e sviluppa l'illegalità, supportare l'azione delle organizzazioni non profit facendo sì che la commercializzazione nei vari step venga svolta dagli stessi soggetti a cui il cittadino conferisce gli indumenti (aumentando così la tracciabilità dei passaggi) e rendendo verificabile la finalità solidale dell'attività commerciale.

Si constata quindi come anche rispetto all'art. 14 e ai relativi commenti e interpretazioni della Legge permanga un alone di mancanza di chiarezza rispetto al tema della commercializzazione degli indumenti. In alcuni casi, al retaggio culturale obsoleto dei "vestiti ai poveri" si associa la stigmatizzazione dell'attività commerciale nel settore: in realtà il problema del settore non è la commercializzazione degli indumenti in sé ma la scarsa trasparenza legata al fatto che le ONP attive nel riuso sono relegate al ruolo di raccoglitori (capaci di riutilizzare marginali quantità legate alla distribuzione agli indigenti e ad attività di raccolta fondi informali quando si tratta di raccolte presso le proprie sedi) mentre gran parte degli step del ciclo di gestione più remunerativi vengono compiuti da soggetti commerciali poco visibili. La commercializzazione non andrebbe quindi stigmatizzata ma messa in trasparenza, e messa in mano alle stesse ONP responsabili della raccolta (la quale attività commerciale non andrebbe quindi limitata ma eventualmente supportata in tutte le sue forme). Questa concezione andrebbe finalmente recepita e sancita in maniera chiara anche dal legislatore ai fini di uno sviluppo armonico del settore.

Il legislatore avrebbe potuto ad esempio specificare che la commercializzazione degli indumenti da parte delle ONP riceventi è consentita (a differenza che per alimenti e farmaci) sia quando la raccolta è presso la sede che quando viene effettuata tramite cassonetti. Sarebbe quindi stata l'occasione per chiarire anche come tale commercializzazione deve avvenire ponendo degli stringenti ed efficaci requisiti di

trasparenza; ad esempio in questa sede normativa si poteva specificare che le ONP, così come a tutti i soggetti che fanno la raccolta (presso cassonetto, presso sede o con altre modalità, for profit o non profit) si dovrebbero dotare di strumenti di comunicazione atti, già in fase di raccolta, a spiegare al conferitore le finalità dell'attività di riuso: aiuto diretto, commerciale con finalità sociali, commerciale con finalità di lucro (nel caso ci sia una commercializzazione indicare quindi i bilanci, in caso ci sia un'intersezione profit/non profit indicare quali fasi sono gestite da ONP e quali da imprese commerciali definendo quanto del valore economico sviluppato dagli indumenti va effettivamente in progetti sociali<sup>196</sup>).

Così un'ONP che raccoglie indumenti presso la propria sede dovrebbe specificare se l'attività è finalizzata all'aiuto diretto o alla raccolta fondi o ad entrambe le finalità. Nel caso sia fatta solo per l'aiuto diretto si potrebbero specificare le specifiche tipologie di indumenti effettivamente utili alla popolazione target del servizio. Nel caso si compia la rivendita del materiale questo andrebbe chiarito in fase di raccolta, specificando anche come viene gestito il surplus non venduto direttamente al dettaglio, rendendo pubblici i bilanci, comunicando i dettagli dei progetti finanziati<sup>197</sup>.

Tutto lo sforzo normativo dovrebbe cioè rivolgersi non ad imbrigliare il settore e la commercializzazione per paura di eventuali abusi, ma puntare in maniera decisa sulla trasparenza della commercializzazione; nell'art. 14 tutto questo non avviene e la commercializzazione rimane un tema equivoco ed equivocato, ambiguo e sospeso tra interpretazioni e prassi divergenti.

---

<sup>196</sup> Tutte informazioni utili al cittadino per scegliere consapevolmente a chi conferire. Abbiamo visto infatti come molto spesso sui cassonetti ci siano loghi di ONP ma in realtà la raccolta è gestita da imprese commerciali. Tali partnership sono spesso legali (seppur si riscontrano anche qui finte partnership, illegali) ma vanno resi conoscibili i dettagli.

<sup>197</sup> Come vedremo più avanti il codice del terzo settore pone dei requisiti di trasparenza per le attività commerciali e di raccolta fondi svolte dagli enti non profit. Tuttavia qui si evidenzia una specifica necessità di trasparenza nel settore degli indumenti usati: non si tratta solo di rendicontare a valle le attività commerciali e di raccolta fondi (seguendo le disposizioni del CTS) ma di specificare a monte che la raccolta di indumenti avviene per finalità di raccolta fondi. Il tema della trasparenza nella commercializzazione degli indumenti usati quindi deve rivolgersi ai 2 stadi: i) trasparenza in fase di raccolta indumenti sulle modalità e finalità del riuso, ii) trasparenza a valle rendicontando i dettagli della raccolta fondi; posto che il secondo step è coperto normativamente dal CTS, l'art. 14/ 166 che tratta il tema della raccolta e redistribuzione avrebbe dovuto occuparsi del primo step, in cui si deve già informare il cittadino conferitore sulle specifiche modalità e finalità delle attività di riuso. La trasparenza quindi deve essere normativamente tutelata lungo tutto il ciclo di gestione dell'indumento mentre la carenza dell'art.14 rende scoperto da disposizioni sulla trasparenza il tratto iniziale del conferimento semplicemente lasciando la commercializzazione nell'ambito del "non detto".

L'idea della commerciabilità degli indumenti raccolti dalle ONP presso le proprie sedi appare andare peraltro incontro alle finalità generali della Legge 166, espresse nell'Art.1; la Legge infatti ha la finalità di ridurre gli sprechi, contribuendo a diminuire i rifiuti, favorendo il recupero di donazioni alimentari e di altri prodotti per fini di solidarietà sociale: la norma dunque punta a coniugare finalità ambientali (ridurre, prevenendoli, la creazione di rifiuti) e sociali. Poste queste finalità e data la marginalità del bisogno di indumenti da parte degli indigenti rispetto ai volumi raccolti, sarebbe un controsenso limitare la commercializzazione degli indumenti usati (con fini di raccolta fondi per progetti sociali) da parte delle ONP che raccolgono indumenti presso le proprie sedi: data la finalità di prevenire la creazione di rifiuti le ONP che svolgono la raccolta indumenti presso le proprie sedi dovrebbero poter accedere anche al canale di redistribuzione commerciale (unico canale che permette la redistribuzione di volumi rilevanti) per massimizzare i volumi riutilizzabili localmente e l'impatto sociale. Al contrario, favorendo la donazione di indumenti presso le sedi delle ONP ma limitando la loro attività alla distribuzione gratuita agli indigenti (che coinvolge quantità marginali), si avrà lo scenario precedentemente prospettato: le ONP raccoglieranno grandi quantità ma solo quantità marginali andranno ai bisognosi (strutturale marginalità del bisogno rispetto alle quantità raccolte), mentre la maggior parte degli indumenti entreranno nel ciclo dei rifiuti (generando profitti per le imprese prevalentemente commerciali del settore, con relativi problemi di trasparenza e minore impatto sociale). Se si vogliono favorire i conferimenti di volumi presso le sedi delle ONP (prevenzione di formazione dei rifiuti) bisognerà anche mantenere ampio lo spettro delle modalità di redistribuzione e dei fini solidaristici attuabili.

Vanno quindi sempre tenuti in considerazione contemporaneamente i due passaggi, la donazione all'ONP e la redistribuzione a soggetto terzo: appare un controsenso favorire la donazione di indumenti alle ONP se poi viene limitata la loro capacità di redistribuzione<sup>198</sup>; in presenza di tali limitazioni il passaggio della redistribuzione della maggior parte dei volumi viene così inevitabilmente delegato ad imprese commerciali del comparto rifiuti e del mercato dell'usato con relative perdite di trasparenza e di impatto ambientale e sociale: gli indumenti entrano nella filiera dei rifiuti

---

<sup>198</sup> Se si vogliono limitare le capacità di redistribuzione delle ONP che raccolgono indumenti nelle proprie sedi al solo aiuto di soggetti indigenti si dovranno limitare le quantità raccolte a monte ma questa appare una dinamica contraria alla finalità di prevenzione di creazione rifiuti espressa nell'art. 1/166.

tessili portando a una moltiplicazione dei passaggi, al relativo svantaggio ambientale, e alla perdita di trasparenza e di profitti indirizzabili a progetti sociali.

### **7. Una valutazione generale sull'art. 14/ 166 e possibili sviluppi per la normativa sugli indumenti usati.**

Data la natura applicata della ricerca, visti i numerosi problemi del settore e suggeriti possibili sviluppi per il suo miglioramento, una valutazione sulla norma può essere fatta in relazione a come questa legge le dinamiche reali e alla capacità di indirizzare il settore verso un miglioramento.

Rispetto alla capacità di leggere le dinamiche del settore si sono espresse numerose perplessità. Appare arbitraria infatti la distinzione donazione/ rifiuto compiuta prevalentemente in base a una volontà supposta di chi conferisce. In realtà si è osservato sul campo che il cittadino conferisce per lo più senza seguire la logica ipotizzata dalla Legge che pertanto finisce per non cogliere le dinamiche reali: la distinzione, compiuta per ragioni igienico-sanitarie, non si riscontra nella realtà con flussi che presentano simili caratteristiche in entrambi i canali.

L'altro intento della distinzione sembra essere tracciare una divisione tra l'aspetto solidale del settore e l'aspetto della gestione rifiuti. L'intento è in teoria meritevole in quanto abbiamo osservato nei precedenti capitoli come uno dei maggiori problemi del settore (forse il principale da cui poi si originano gli altri) è la diffusione della concezione per cui gran parte del settore degli indumenti usati giri o debba girare intorno al tema della distribuzione gratuita agli indigenti.

Tuttavia appare una divisione semplicistica, arbitraria ed artificiosa, fondata su criteri che, abbiamo osservato, sono piuttosto deboli. Pertanto nell'intento di superare l'idea dei "vestiti ai poveri", proponendo una distinzione irrealistica e non chiarendo sull'aspetto della commercializzazione, si finisce in effetti per perpetrare o comunque lasciare intatta tale concezione. Nella realtà non esistono due canali nettamente distinti, uno solidale (da molti erroneamente inteso nella declinazione unidimensionale dell'aiuto diretto tramite la distribuzione gratuita agli indigenti) ed uno dei rifiuti, ma in ogni attività di riuso sono riscontrabili dimensioni sociali, ambientali ed economiche.

Così nelle raccolte fatte presso le sedi delle ONP si producono ingenti eccedenze (per la Legge rifiuti) e la dimensione solidale può essere espressa attraverso la vendita

per finanziare progetti sociali. Abbiamo visto poi il caso del Regno Unito in cui la vendita a basso costo compiuta da gran parte dei charity shop è considerata contemporaneamente un mezzo per la raccolta fondi ma anche un aiuto diretto a fasce a basso reddito (diverse declinazioni dei fini solidaristici possono mescolarsi e potenziarsi a vicenda); l'aiuto diretto quindi può essere effettuato con la vendita a basso costo e non necessariamente con la distribuzione gratuita (che giustamente viene limitata a quei pochi casi in cui è strettamente necessaria): questa impostazione garantisce al settore maggiori risorse che si traducono in una più alta qualità del servizio, più comunicazione e in tutti quei benefici sociali, ambientali, economici e di trasparenza osservati per il charity retail anglosassone.

Si è osservato poi come il settore dei rifiuti è in realtà un settore economico (gran parte degli indumenti viene riutilizzato attraverso il mercato dell'usato tramite logiche prettamente commerciali) in cui è presente una dimensione sociale (che andrebbe ulteriormente sviluppata facendo gestire alle ONP non solo la raccolta, come spesso avviene, ma anche i successivi step più remunerativi, garantendo maggiore trasparenza e valore sociale) data dall'attività di operatori non profit all'interno di esso (anche qui la valenza solidale è data dall'investimento dei profitti della vendita in progetti sociali).

A monte di queste dinamiche, che vedono le varie dimensioni strettamente interconnesse, c'è un atto di conferimento che è anch'esso intrinsecamente sociale, ambientale ed economico: il cittadino conferendo gli indumenti si disfa di qualcosa che per lui è superfluo, qualcosa che ha comunque ancora un valore economico e al contempo ricerca una valenza sociale nel suo atto di conferimento.

C'è quindi la questione della commercializzazione degli indumenti. Il legislatore compie una leggerezza non essendo esplicito su tale fattore così cruciale. Posto che guardando al settore nel suo complesso solo percentuali marginali sono necessarie per gli indigenti, la finalità solidale del riuso che ha rilevanza quantitativa sostanziale è la raccolta fondi per progetti sociali. La valenza sociale richiesta dai cittadini va quindi perseguita espandendo le attività di raccolta fondi delle ONP sia che queste raccolgano nelle proprie sedi (riuso a Km 0, che intercetta l'indumento prima che diventi rifiuto, più efficiente, sostenibile e trasparente, con impatti sociali ed ambientali maggiori) sia che queste siano attive nella raccolta stradale (espandendo in questo caso la loro autonomia nella gestione dei diversi step): fare chiarezza su questo punto è quindi il punto di partenza

(necessario ma non sufficiente) per un riordino del settore e il legislatore sbaglia nel non approfondirlo.

Ci sono poi alcune questioni di forma. La norma appare scritta male in diversi punti evidenziati nei precedenti paragrafi. In generale si ritiene un errore accomunare alimenti, farmaci ed indumenti in una stessa norma, peraltro citando solo i primi due nel titolo della Legge; se per alcuni aspetti le categorie sono assimilabili, per altri, evidenziati nella presente trattazione, non lo sono: non appare opportuno quindi trattarli sotto gli stessi principi normativi, dedicando agli indumenti uno scarno articolo che presenta diverse carenze; il settore e il tema del riuso degli indumenti presentano numerose criticità e complessità proprie per cui si ritiene che debba essere trattato separatamente, con una norma propria o comunque con un più alto grado di approfondimento e chiarezza.

Anche l'articolo 14 poi cerca di tenere insieme, non riuscendoci, elementi diversi come gli intenti dei cittadini (fattore soggettivo e aleatorio) e le caratteristiche fisiche degli indumenti (fattore oggettivo); viene poi introdotta nel comma 3 una disposizione tecnica che riguarda i rifiuti tessili, che quindi esula dal focus della Legge e che perciò poteva essere trattato nell'opportuna sede della normativa rifiuti.

Abbiamo evidenziato quindi che l'art. 14 non legge bene la realtà del settore. Pur non leggendo bene le dinamiche reali è possibile che la Legge voglia esprimere un ordine ideale a cui il settore dovrebbe tendere. Date però tutte le perplessità riscontrate, non è chiaro qual è lo scenario auspicato dal legislatore per il settore.

Se l'idea del legislatore è che le ONP che raccolgono presso le proprie sedi si debbano occupare solo della distribuzione gratuita agli indigenti questo vuol dire che si dovrebbe lavorare anche per limitare le quantità raccolte mirandole sui bisogni degli indigenti. Quando questo non avviene e si compiono raccolte aperte, "generalizzate", con solo percentuali marginali indirizzabili agli indigenti, si creano le dinamiche negative osservate nel precedente capitolo (sprechi, abusi, contrasti tra operatori, quantità assorbite dal settore rifiuti/ mercato in mancanza di trasparenza etc.), nonché di fatto si trattano, e mettono a contatto con volontari ed utenti, indumenti di qualità assimilabile a quella dei cassonetti gialli: senza un'efficace ristrutturazione dei servizi in relazione al bisogno degli utenti e una profonda rieducazione dei donatori, i materiali conferiti sono gli stessi nelle sedi delle ONP come nei cassonetti e risulta quindi disattesa la distinzione qualitativa dei conferimenti supposta dall'art. 14.

Se ci si aspetta che le ONP che raccolgono presso le proprie sedi debbano occuparsi solo di distribuzione gratuita agli indigenti vanno parallelamente compiute riforme a questo tipo di servizi: raccolte mirate sul bisogno, strette procedure di verifica, rieducazione dei donatori. Tutte queste azioni necessiterebbero di tempo, prima di avere un impatto significativo sul comportamento dei cittadini, e di un grande sforzo di riforma dei servizi e comunicativo per rieducare la cittadinanza, sforzo che gli stakeholder (i centri di distribuzione gratuita di indumenti) al momento non sembrano in grado di affrontare.

Posto che un riordino di tali servizi è in molti casi necessario questo non vuol dire che le ONP impegnate nella raccolta degli indumenti presso le proprie sedi dovrebbero dedicarsi esclusivamente alla distribuzione gratuita e non alla raccolta fondi.

Se si puntasse solo ad un riordino di questo tipo, si avrebbe sì più ordine ma a discapito di perdite di impatto sociale, ambientale e in termini di trasparenza: le ONP verrebbero fondamentalmente relegate a gestire l'1% dei volumi con la quasi totalità degli indumenti gestiti dal settore rifiuti. Anche nel settore rifiuti c'è una componente sociale, ma questa è minoritaria e soprattutto appare controproducente limitare la commercializzazione delle ONP che raccolgono nelle proprie sedi visti i benefici che questo tipo di riuso è in grado di apportare (come osservato in precedenza questi benefici sono numerosi e comparativamente maggiori rispetto alla raccolta via cassonetto); limitando le capacità di riuso delle ONP che raccolgono nelle loro sedi si andrebbe peraltro contro alle finalità generali della 166 di prevenire la formazione di rifiuti.

In realtà il tipo di scenario che sembra più auspicabile è quello in cui le ONP che si occupano di distribuzione gratuita mettano effettivamente in atto tutte quelle riforme che permettano di ottenere servizi mirati sul bisogno ma al contempo non si limiti e anzi venga possibilmente supportata anche l'attività di riuso tramite la raccolta fondi (sia per le ONP che raccolgono nelle proprie sedi che per quelle che raccolgono tramite cassonetti). La prospettiva ideale appare quella in cui le ONP che raccolgono presso le proprie sedi siano in grado di attuare varie tipologie di riutilizzo prima di far arrivare l'indumento al ciclo dei rifiuti.

In uno scenario di questo tipo alcune ONP potrebbero specializzarsi nella distribuzione gratuita per quelle fasce di popolazione dove tale intervento appare effettivamente utile (es. senza tetto) ed altre sulla raccolta fondi.

Il cittadino così potrà orientare il suo conferimento donando a chi compie la distribuzione agli indigenti solo materiale effettivamente riutilizzabile (informandosi prima sulle necessità degli utenti del centro) ma continuando a conferire anche materiale meno mirato nelle sedi delle ONP che potranno comunque riutilizzare gli indumenti per fini solidaristici, rivendendoli e finanziando progetti sociali.

Tale scenario con un “conferitore consapevole” appare al momento distante mentre più realizzabile appare la prospettiva in cui una stessa ONP potrà attuare le due funzioni (aiuto diretto e raccolta fondi) in maniera ben definita e comunicata, dedicando alla distribuzione gratuita le piccole quantità e tipologie necessarie e rivolgendo gran parte dei volumi alla rivendita per finanziare progetti sociali. Le risorse ricavate dalla commercializzazione potrebbero essere utili per riformare anche i servizi di distribuzione gratuita (di fatto per un’ONP che lavora solo sulla distribuzione gratuita, fondamentalmente in perdita, con soli costi e senza entrate, riformare i servizi con procedure di verifica, mantenere una comunicazione efficiente e rieducare i donatori sembrano compiti troppo ardui).

Posto quindi che lo scenario ideale è quello in cui le ONP che raccolgono in sede diventino capaci di massimizzare i volumi avviati al riutilizzo (l’art. 14 non è sufficientemente chiaro sulla commercializzazione degli indumenti che renderebbe attuabile tale massimizzazione e quindi non spinge attivamente verso questa direzione ma peraltro non la vieta, mentre tale visione è in linea con le finalità generali della 166) si presenta un altro ordine di perplessità: se le ONP che raccolgo presso le proprie sedi sono chiamate a massimizzare il riuso degli indumenti, a trattare quindi grandi volumi, non ha senso, come evidenziato in precedenza nel paragrafo 5, mantenere la distinzione donazione/ rifiuto rispetto alla normativa rifiuti (di fatto le caratteristiche degli indumenti conferiti nei due canali, quando nelle sedi delle ONP si compiono raccolte “generaliste”, come avviene nella realtà, diventano assimilabili, indipendentemente dalla modalità di raccolta). A prescindere dalle finalità sociali, la qualità fisica dei materiali donati nelle sedi delle ONP è la stessa dei materiali conferiti presso i cassonetti e pertanto non appare giusto e sensato il differente trattamento normativo delle due attività: se il materiale è qualitativamente assimilabile, perché chi raccoglie presso i cassonetti è soggetto alla stringente normativa sui rifiuti e chi raccoglie presso le proprie sedi non lo è?

In sintesi, rispetto alla logica interna della norma, non è chiaro qual è lo scenario auspicato dalla Legge, se:

1) le ONP che raccolgono presso sede devono occuparsi solo di indigenti (interpretazione CONAU): in questo caso non ha senso continuare raccolte “generaliste” (con creazione di sistematici surplus e tutte le criticità che comportano) e, attraverso un processo di riforma dei servizi, si arriverebbe a relegare l’azione delle ONP che raccolgono in sede a gestire volumi marginali, andando in questo modo in contrapposizione con le finalità generali della 166.

2) le ONP che raccolgono presso le proprie sedi devono puntare a massimizzare le quantità riutilizzabili (interpretazione in linea con le finalità della 166 e che comporta maggiori benefici sociali, ambientali e di trasparenza): in questo caso le ONP continuerebbero a gestire grandi volumi puntando ad aumentarli per massimizzare riutilizzo, impatto ambientale e sociale. Ma allora in questo caso perde di senso la differenziazione donazione/ rifiuto rispetto alla composizione tecnica dei materiali conferiti nei due canali (come in effetti già avviene nella realtà).

A parere dello scrivente si dovrebbe puntare sulla seconda opzione sia in termini interpretativi che in termini di scenario auspicato. Questa lettura, che punta a massimizzare i volumi riutilizzabili da chi compie la raccolta nella propria sede, e quindi apre alla commercializzazione, al contempo mette in evidenza l’illogicità in senso tecnico di composizione dei materiali della distinzione donazione/ rifiuto in base alla modalità di raccolta. Si è vista poi la debolezza della distinzione donazione/ rifiuto anche a livello teorico, e la sua scarsa utilità allo sviluppo del settore.

La distinzione andrebbe quindi superata: per far fronte alle preoccupazioni igienico-sanitarie ed ambientali non appare sensato imbrigliare il settore con distinzioni irrealistiche, inibendone di fatto lo sviluppo (abbassando la qualità dei servizi con ricadute negative sugli stessi aspetti igienici - sanitari ed ambientali che si intendeva tutelare).

Semmai si dovrebbero trovare altri strumenti normativi per la tutela della salvaguardia igienico-sanitaria (garantire standard di sicurezza per il trattamento dei materiali) ed ambientale (evitare forme di trattamento e smaltimento illegali, vedi “terra dei fuochi”). Soprattutto a questo secondo aspetto sono legate questioni tecniche riguardanti la gestione delle frazioni di bassa qualità; una forte spinta al miglioramento della gestione ambientale potrebbe essere data dall’introduzione di logiche di

responsabilità estesa dei produttori e da sviluppi tecnologici in ambito di riciclaggio e smaltimento. Uno dei problemi strutturali del settore infatti è che tutti i player sono fondamentalmente interessati a gestire la stessa frazione di indumenti usati di buona e media qualità mentre si fa fatica a gestire le frazioni di bassa qualità (improduttive, in crescita per il fenomeno del “fast fashion” e con progressiva saturazione dei canali di smaltimento); in questo modo si formano contrasti tra i player, una sorta di “scarica barile” delle frazioni di bassa qualità (che nessuno vuole) che in alcuni casi degenera nell’illegalità dello smaltimento in violazione delle norme ambientali. Tali fenomeni sarebbero limitati nel momento in cui si agisse in una logica di responsabilità estesa del produttore (abbiamo visto che il problema nasce a monte della produzione) e se si trovassero sbocchi produttivi per il riciclaggio delle frazioni di bassa qualità. Se i costi di smaltimento venissero cioè condivisi dai produttori a monte (la produzione fast fashion di bassa qualità va disincentivata o compensata dai produttori facendoli partecipare ai costi di smaltimento) e fosse profittevole anche la frazione riciclabile, fatti salvi un aumento dei controlli e le necessarie norme sanzionatorie per chi smaltisce illegalmente, il rischio degli illeciti ambientali calerebbe di molto.

Ancora si fa riferimento al caso inglese in cui non esiste la distinzione tra donazioni, conferite nelle sedi delle ONP, e rifiuti, conferiti nei cassonetti: il tema del rischio igienico sanitario sembra del tutto assente nel contesto anglosassone; in un settore generalmente in salute, come quello del charity retail, la presenza sul territorio e la possibilità di avere risorse economiche da investire in comunicazione fa sì che ci sia un’effettiva coscienza della cittadinanza rispetto alle modalità di riuso. I cittadini quindi sono generalmente più educati rispetto alle modalità di conferimento, le ONP sono attrezzate alla gestione in sicurezza del processo di selezione (spazi, strutture a norma, volontari formati, norme interne di “health and safety”, sicurezza sul lavoro etc.) di modo che il vestiario poi messo in vendita risulti igienicamente adeguato al consumo (su questo influisce anche il generale processo di professionalizzazione del settore, con manager retribuiti che garantiscono alti livelli di qualità del servizio e dinamiche di concorrenza tra le varie ONP per cui diventa fondamentale un’offerta alta di qualità del prodotto).

Dal punto di vista della salvaguardia ambientale, il settore inglese mostra meno difficoltà nella gestione delle frazioni di bassa qualità: il settore è in generale più ampio che in Italia (abbiamo osservato che i volumi raccolti in senso assoluto e pro-capite sono

molto più grandi) e le ONP gestiscono in maggiore autonomia i flussi (meno passaggi, più trasparenza, più efficienza e sostenibilità economica ed ambientale): non si generano quindi quei contrasti sulla gestione delle frazioni di bassa qualità dato che le ONP gestiscono prevalentemente in autonomia i propri surplus e non chiedono alle imprese commerciali di assorbire i propri scarti (gestire materiali a cui si sottrae la qualità migliore è insostenibile economicamente). In un settore più ampio e trasparente quindi i player non profit e quelli for profit trovano più agevolmente un loro posizionamento sui diversi step della gestione del ciclo di riuso e riciclaggio con minori difficoltà nel mantenere la sostenibilità economica delle attività (anche per chi gestisce le frazioni qualitativamente più basse): la normativa si limita a far rispettare regole di base rispetto agli standard igienico-sanitari ed ambientali di gestione e smaltimento dei materiali comuni ad ogni attività d'impresa; l'attività generale non è considerata di "gestione rifiuti" e questo appare sensato visto che gran parte del materiale è riutilizzabile: si ricorda che le statistiche generali del settore evidenziano che solo il 10% del totale è solitamente da smaltire; tutto il settore quindi è visto come un'attività di riuso e lo smaltimento di quel 10% che si considera effettivamente rifiuto è una parte accessoria dell'attività (presente in ogni processo industriale e su cui si concentra l'efficacia del controllo statale).

Il caso inglese mostra che sprigionando le potenzialità di un mercato finalmente messo in trasparenza si possono risolvere gran parte delle criticità messe in luce nel settore e nella relativa cornice normativa: lo sforzo normativo quindi, piuttosto che imbrigliare il settore in categorie artificiali (che presuppongono erroneamente un dato comportamento di chi conferisce<sup>199</sup>) dovrebbe puntare a liberare le potenzialità di un

---

<sup>199</sup> Non appare produttivo distinguere artificiosamente donazione e rifiuto in base all'intenzione supposta del conferitore o auspicare una sua difficoltosa rieducazione in base alla distinzione posta dall'art. 14 (questa potrebbe comportare la riduzione delle attività di riuso precedenti all'entrata nel flusso dei rifiuti e quindi una perdita in termini di performance potenziali); si ritiene che la norma dovrebbe riconoscere la natura intrinsecamente ibrida del conferimento (il cittadino contemporaneamente si disfa e ricerca valore sociale) andando incontro a tale comportamento spontaneo e indirizzandolo in canali di gestione che sviluppino contemporaneamente il potenziale sociale, ambientale ed economico del riuso. In un contesto siffatto con le ONP forti sul mercato, il livello di trasparenza aumenterebbe, così come i volumi e le relative risorse disponibili e i player sarebbero portati a posizionarsi nel ciclo di gestione andando incontro alle istanze espresse dalla società. Si chiarirebbe così la natura del conferimento dell'indumento che in sintesi può essere visto come un atto gratuito con cui il cittadino conferisce un bene per lui superfluo ma portatore di un valore economico (modico) in potenza. In questo modo il cittadino pur disfacendosi dell'indumento compirà la sua scelta consapevole valutando a chi trasferire il valore economico dei suoi indumenti: a un ente commerciale o a un ente non profit, scegliendo quindi l'operatore che ritiene più meritevole, verosimilmente propendendo verso una causa sociale (compiendo un atto gratuito con scopo di solidarietà), selezionando quella per lui più importante/ più vicina alla sua sensibilità o rivolgendosi al soggetto che

mercato “sociale” etico e green guidato dall’azione delle organizzazioni non profit. In questo contesto l’educazione della cittadinanza, la sicurezza ambientale e la trasparenza si otterrebbero in maniera naturale come frutto della concorrenza tra i vari player che hanno un interesse (e le risorse necessarie) affinché si mantengano alti standard qualitativi, il rispetto dell’ambiente e la comunicazione con il pubblico.

Una produzione normativa adeguata dovrebbe quindi aumentare i livelli di chiarezza, fare luce sul tema della commercializzazione degli indumenti donati focalizzandosi sulla necessità di stimolare l’attività commerciale delle ONP e di aumentare i livelli di trasparenza (obblighi di comunicazione in fase di raccolta su modalità e finalità del riuso, verificabilità delle finalità sociali, della gestione dei fondi e dell’impatto dei progetti finanziati), superare l’inefficace distinzione tra donazione e rifiuto salvaguardando la sicurezza igienico sanitaria ed ambientale (in un settore “in salute” e concorrenziale tali fattori si autoregolano e basta mantenere un controllo sugli standard igienico-sanitari e ambientali di gestione e smaltimento), puntare quindi a una migliore sintesi degli aspetti sociali, ambientali ed economici del riuso di indumenti.

Il settore degli indumenti usati necessita quindi di un intervento normativo capace di recepire al meglio le istanze dei diversi stakeholder, creare il giusto, chiaro contesto affinché l’azione dei diversi player sia valorizzata con lo scopo di massimizzare le performance sociali, ambientali, economiche e di trasparenza del settore.

Si ritiene che l’art. 14 fallisca rispetto a questo compito rimanendo poco chiaro su un tema centrale come quello della commercializzazione degli indumenti donati e apponendo una distinzione arbitraria tra donazione e rifiuto, poco solida dal punto di vista logico, formale e teorico, poco corrispondente alle dinamiche reali e poco utile al miglioramento del settore in termini di performance e trasparenza.

---

garantisce maggiore trasparenza o ancora scegliendo in base alla comodità del conferimento (es. la sede/ il negozio/ il cassonetto più vicino).

## **CAPITOLO VI**

### **CORNICE NORMATIVA RELATIVA A RACCOLTA FONDI ED ATTIVITÀ COMMERCIALI NEL NON PROFIT**

**SOMMARIO:** 1. Scopi del presente capitolo e cenni introduttivi sulla normativa del Terzo Settore. - 2. Attività commerciali ed enti non profit nella normativa vigente pre-Riforma del Terzo Settore. - 3. Prime valutazioni sulla normativa relativa alle attività commerciali nel non profit. - 4. Elementi culturali e normativi che hanno influenzato la fisionomia dell'attività di rivendita di beni ed indumenti donati per finalità sociali. - 5. Spunti per il miglioramento della normativa e argomenti a favore della concessione di agevolazioni alla rivendita del materiale donato. - 6. Sviluppi apportati in tema di attività commerciali e raccolta fondi dalla Riforma del Terzo Settore. - 7. Esempi di policy di supporto al settore del riuso delle donazioni materiali presenti nel Regno Unito.

#### **1. Scopi del presente capitolo e cenni introduttivi sulla normativa del Terzo Settore.**

Come osservato nel capitolo 4 l'analisi giuridica "applicata" qui proposta guarda alla cornice normativa in relazione a prassi e contesto culturale.

Individuando nell'impostazione "commerciale con finalità sociali" un modello di gestione capace di innalzare i livelli di performance e trasparenza del riuso delle donazioni materiali ci siamo quindi chiesti se la cornice normativa italiana fosse adeguata ad indirizzare il settore verso questo sviluppo.

Si è evidenziato come tale questione può essere vagliata su due livelli (concettuali e normativi), uno più specifico, concentrato sulla concezione della donazione materiale fin dal suo conferimento (anche da un punto di vista tecnico/ ambientale), e uno più generale, riguardante il tema della commercializzazione della donazione materiale a valle del ciclo di gestione (nella sua redistribuzione):

- rispetto al primo livello abbiamo visto il caso emblematico degli indumenti usati; si è osservato come il retaggio culturale dei "vestiti ai poveri" aleggi intorno all'art. 14/166 (riferimento normativo più specifico in materia) non portando il legislatore a focalizzarsi sul tema della commercializzazione, dando adito ad interpretazioni (espressione anche dei rapporti di forza ed interessi nelle prassi di settore) volte ad

escludere tale attività per le ONP che raccolgono nelle proprie sedi in relazione ad una divisione (netta per la normativa ma irrealistica nella pratica e poco solida dal punto di vista logico/ teorico) tra “dono”, da destinare ai poveri, e “rifiuto”, che può essere gestito con logiche commerciali.

- rispetto al secondo livello vedremo in questo capitolo quale concezione e disposizioni emergono rispetto alla commercializzazione delle donazioni materiali dalla normativa generale su raccolta fondi ed attività commerciale in ambito non profit. Come visto nel capitolo 4 anche rispetto a questo ambito normativo c'è un'interazione con concezioni (e resistenze) culturali rispetto all'applicazione di strumenti del for profit al settore non profit. Si è osservato ad esempio, in ambito non profit, il contrapporsi di spinte all'apertura e resistenze allo sviluppo di attività commerciali (come strumento di raccolta fondi per finanziare fini solidaristici) e i correlati processi di professionalizzazione, marketing e orientamento al profitto (da devolvere in attività di utilità sociale); si è notato come sia paradossale l'idea di un settore non profit progressivamente chiamato a svolgere compiti sempre più complessi in assenza di risorse, agendo in un regime di gratuità e volontariato: è quindi comprensibile che con la crescita del settore si sia guardato a nuovi strumenti organizzativi e nuovi metodi di reperimento di risorse.

Con la crisi dello stato sociale e del welfare pubblico, dagli anni 80', gli enti non profit (come una sorta di erogatori di welfare privato) hanno visto crescere la loro presenza: sono cresciuti i numeri delle ONP, gli ambiti in cui queste sono impegnate, la complessità degli interventi. È apparsa sempre più evidente quindi l'importanza di un “terzo settore” che acquista spazio tra stato e mercato: con la crescita del settore, cresce la necessità dello stesso di reperire risorse per il suo sviluppo, aprendosi ad attività e strumenti di tipo imprenditoriale.

La produzione normativa ha riacquisito questi cambiamenti (culturali, sociali ed economici): da un lato aprendosi all'idea del non profit come soggetto capace anche di compiere attività imprenditoriali, dall'altro rimanendo soggetta a resistenze che si esplicano in vincoli e limitazioni a tali attività.

Per sopperire alle carenze del Codice del '42 (e tentare di andare incontro ai principi di solidarietà e sussidiarietà espressi dalla Costituzione) si sono così succedute (tra anni '80 e 2000) una serie di numerosi interventi normativi che hanno coinvolto

aspetti civilistici e fiscali riguardanti gli enti non profit: la frenetica attività legislativa<sup>200</sup> ha determinato un proliferare di figure giuridiche e un groviglio di leggi speciali con relative problematiche di armonizzazione tra disciplina codicistica ed extra-codicistica e tra normativa civilistica e tributaria<sup>201</sup>.

Si evidenzia così una doppia esigenza di riordino e di produzione di una normativa maggiormente in linea con le istanze contemporanee del settore. Tali esigenze hanno portato a vari tentativi di riforma che si sono concretizzati nel 2014 con l'annuncio da parte del Consiglio dei ministri dell'avvio del progetto di Riforma del Terzo Settore. In seguito alla formulazione di linee guida<sup>202</sup> e ad un lungo iter legislativo durato 2 anni<sup>203</sup>, si è giunti alla promulgazione della Legge del 6 giugno 2016, n. 106, recante "Delega al Governo per la Riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale"; in attuazione della Legge delega 6 giugno 2016, n.106, sono così stati emanati tre decreti legislativi:

- Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, Codice del Terzo Settore (da ora in avanti abbreviato in "CTS"), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 2 agosto 2017 ed entrato in vigore il 3 agosto 2017;

- Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, Disciplina dell'impresa sociale, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 167 del 19 luglio 2017 ed entrato in vigore il 20 luglio 2017;

---

<sup>200</sup> Si citano solo alcuni interventi normativi relativi alla formazione di nuove figure giuridiche tra quelle maggiormente d'interesse per la ricerca: organizzazioni di volontariato (Legge 11/08/1991, n.266); cooperative sociali (Legge 8/11/1991, n.381); organizzazioni non governative (art. 28, Legge 26/2/1987, n.49); enti di promozione sociale (art.3, comma 6, Legge 25/8/1991, n.287); associazioni di promozione sociale (Legge 7/12/2000, n.383); imprese sociali (D. Lgs. 24/3/2006, n.155, e decreti ministeriali del 24 gennaio 2008); enti ecclesiastici cattolici (Legge 20/5/1985, n.222).

Si citano inoltre gli interventi normativi atti alla costituzione di regimi fiscali come gli enti non commerciali (artt. 143 - 150 del D.P.R. n.917/1986 Testo unico delle imposte dirette – TUIR) e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale - ONLUS (Legge 4/12/1997, n.460).

<sup>201</sup> **Rivetti G.**, "Enti senza scopo di lucro", Milano, 2016, pp. 54-55 ss; **De Giorgi M. V.** "Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali", in "Rivista di diritto civile", 1, 1999.

<sup>202</sup> Linee guida per la Siforma del Terzo Settore:  
[http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE\\_20140513.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE_20140513.pdf)

<sup>203</sup> Il 10 luglio 2014 il Consiglio dei Ministri ha varato il disegno di Legge delega per la Riforma del Terzo Settore, presentato alla Camera il 22 agosto e approvato il 9 aprile 2015. Passato al Senato il 13 aprile, dopo una pausa durata quasi un anno l'approvazione in seconda lettura è avvenuta il 30 marzo 2016. Successivamente, in data 25 maggio 2016, la Camera ha approvato il testo definitivo, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 18 giugno 2016, n.141.

- Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 111, Disciplina del 5x1000, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 2017 ed entrato in vigore il 19 luglio 2017.

Va sottolineato che la Riforma, ad oggi, risulti lunga dall'essere ultimata: sebbene sia entrata ufficialmente in vigore il 3 agosto 2017, non tutte le disposizioni sono direttamente applicabili, in quanto alcune di esse necessitano dell'adozione di ulteriori atti di origine diversa (decreti attuativi ministeriali, leggi regionali, autorizzazione dell'Unione Europea, circolari interpretative dell'Agenzia delle entrate, etc.); ad esempio gran parte delle disposizioni fiscali si potranno applicare dal periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione Europea, e comunque non prima di quello successivo alla piena operatività del Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS<sup>204</sup>). Ne consegue che, anche a causa della pandemia che ha colpito il Paese, bisognerà attendere ancora del tempo per avere un quadro normativo definito, affinché tutte le norme siano effettivamente applicabili e si possa quindi valutare l'efficacia della Riforma rispetto allo sviluppo del settore: nonostante ciò è già possibile cogliere la struttura e la ratio legis della riforma in atto.

Nella Riforma<sup>205</sup> (e nel percorso fatto per arrivarci, dalle linee guida alla Legge delega) si esprime il bisogno di un cambiamento culturale oltre che giuridico<sup>206</sup> e che riguarda anche temi specificatamente richiamati dalla presente tesi come la necessità di valorizzare (e quindi supportare ed agevolare<sup>207</sup>) l'imprenditorialità nel terzo settore<sup>208</sup>.

---

<sup>204</sup> Il Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS) è il registro a cui verranno iscritti tutti gli enti che otterranno la qualifica di Enti di terzo settore: un unico archivio, utile quindi a semplificare la situazione attuale con numerosi registri, albi e anagrafi relativi agli enti non profit finora esistenti; il registro dunque permetterà di uniformare il settore e di soddisfare l'esigenza di trasparenza mediante la pubblicazione di tutta una serie di dati, generici e contabili relativi agli enti iscritti. La Riforma sarà quindi operativa solo dopo che il RUNT sarà istituito, visto che le disposizioni del Codice del Terzo settore si applicheranno agli enti iscritti.

<sup>205</sup> Per "Riforma del Terzo Settore" o anche "Riforma" in senso generale e nel contesto di questo capitolo si intende quel complesso di norme che parte dalle Linee guida del 2014, passa per la Legge Delega del 2016, arriva ai Decreti Legislativi del 2017 e prosegue (e proseguirà) con i relativi ulteriori decreti correttivi ed attuativi, linee guida, regolamenti e interpretazioni delle autorità competenti.

<sup>206</sup> Sul tema si veda **Bozzi L.**, "Terzo settore: osservazioni a 'prima lettura' su una riforma culturale prima che giuridica", in "Contratto e Impresa", 2017.

<sup>207</sup> Ad esempio nella Relazione al disegno di legge presentato il 22 agosto 2014, Camera dei Deputati n. 2617, recante Delega al Governo per la Riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Renzi, dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Poletti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Padoan, si diceva che l'obiettivo era "la costruzione di un rinnovato sistema che favorisca la partecipazione attiva e responsabile delle persone, singolarmente o in forma associata, per valorizzare il potenziale di crescita e occupazione insito nell'economia sociale e nelle attività svolte dal cosiddetto terzo settore, anche attraverso il riordino e l'armonizzazione di incentivi e strumenti di sostegno".

<sup>208</sup> **Mazzullo A.**, "Verso una funzione 'imprenditoriale' del Terzo Settore", in "Cooperative e enti non profit", 7, 2014, p. 22.

Questa breve premessa è servita per contestualizzare concettualmente e all'interno del tessuto normativo sul non profit l'oggetto della nostra analisi: l'attività di rivendita delle donazioni materiali da parte delle ONP si iscrive cioè in quell'esigenza di reperire risorse per i propri fini sociali, anche con strumenti imprenditoriali, manifestata dagli stakeholder e recepita dal legislatore nei vari atti di produzione normativa e di riforma. Come accennato in precedenza infatti uno degli obiettivi della Riforma del Terzo Settore, oltre a quello di semplificare ed uniformare la normativa da un punto di vista formale, era quello di conciliare i fini solidaristici delle ONP con lo svolgimento di attività imprenditoriali nell'attuazione della propria mission sociale e per il reperimento di fondi strumentali allo sviluppo della stessa: il fatto che per lungo tempo si sia avvertita l'esigenza di intervenire con una riforma su questi punti può essere visto come un segno che la cornice normativa finora vigente non era ritenuta soddisfacente in relazione a tali aspetti.

Torniamo quindi alla nostra fattispecie concreta e cioè alla rivendita delle donazioni materiali (aventi ad oggetto beni di modico valore) da parte delle ONP per finanziare i propri progetti sociali. Come evidenziato nel capitolo 4 l'analisi giuridica è svolta in una doppia prospettiva:

- da un lato chiarire la normativa di riferimento affinché i player del settore del riuso delle donazioni materiali (soprattutto agli enti vicini alle Diocesi maggiormente coinvolti dalla presente ricerca) possano elaborare strategie nel perimetro del rispetto delle norme;

- dall'altro fare una valutazione della normativa, vagliare la sua capacità di leggere le istanze degli stakeholder e instradare il settore del riuso delle donazioni materiali verso migliori performance e maggiore trasparenza; in relazione alle eventuali criticità si potranno poi suggerire sviluppi della cornice normativa capaci di instaurare circoli virtuosi per il miglioramento generale del settore (tendendo a sviluppare il ramo commerciale con finalità sociali sul modello anglosassone).

Vista la debolezza delle ONP nel mercato dell'usato ci si chiede se tale tendenza sia stata determinata anche da caratteristiche nella normativa. Vale la pena notare che se guardiamo ai potenziali effetti della normativa sul contesto attuale dovremmo guardare alle disposizioni legislative pre-Riforma, mentre se vogliamo ipotizzare nuovi possibili

sviluppi di lungo periodo per il settore dovremmo guardare alle disposizioni introdotte dalla riforma, dal relativo Codice del terzo settore e dalla disciplina sull'impresa sociale.

Considerando la crescita del ramo "commerciale con finalità sociali" come lo scenario auspicabile per il settore, possiamo analizzare come la rivendita di materiale donato per scopi di raccolta fondi si configura all'interno della normativa vigente.

Nella doppia prospettiva prima richiamata (dal punto di vista dei player del settore e come analista chiamato a valutare l'efficacia della normativa rispetto ad uno scenario auspicato precedentemente identificato), in relazione alla normativa su attività commerciali ed enti non profit e relativo trattamento fiscale, ci si chiede quindi:

- se la normativa è chiara e di facile fruizione per gli operatori del settore;
- se la rivendita di materiale donato per scopi di raccolta fondi è un'attività consentita (secondo quali modalità, entro quali vincoli) e supportata con agevolazioni fiscali da parte del legislatore (eventualmente in maniera differente a seconda dell'identità giuridica di chi le compie); nello specifico si vuole analizzare il rapporto tra eventuali agevolazioni e vincoli o limitazioni all'attività commerciale degli enti non profit: se le agevolazioni fiscali sono ottenibili solo nel caso in cui le attività di rivendita di materiale donato risultino di piccola entità, tale misura potrebbe essere vista non come un supporto a tali attività commerciali, ma anzi, come un incentivo a limitarle.

Colte le eventuali criticità del sistema attuale potremo valutare se la Riforma del Terzo Settore interviene in maniera soddisfacente nell'ottica di dirimerle.

Si potrà dunque fare una valutazione della normativa in relazione ai parametri sopra indicati (livello di chiarezza e supporto al settore) anche in senso comparativo con il contesto anglosassone: si è già accennato nel capitolo 3 al fatto che il charity retail gode di agevolazioni fiscali a cui non sono contrapposti oneri di natura limitativa delle attività commerciali (approfondiremo quindi questo punto con alcuni esempi di agevolazioni riservate ai charity shop).

Per valutare la norma in relazione ai fattori, i) chiarezza e facilità di fruizione e ii) rapporto agevolazioni/ vincoli, analizzeremo quindi come si configura la vendita di materiale donato, in relazione ai diversi enti non profit attivi nel settore del riuso con finalità sociali, nel contesto normativo pre e post Riforma.

Durante la ricerca sul campo è stato osservato come le attività di riuso delle donazioni materiali sono svolte principalmente da: enti ecclesiastici (ad esempio le

Diocesi, solitamente tramite determinati Uffici diocesani come la Caritas, o le parrocchie tramite le proprie Caritas parrocchiali), Organizzazioni di Volontariato e Cooperative sociali di tipo B<sup>209</sup>.

Va quindi valutato come si può configurare, dal punto di vista civilistico e fiscale, un'attività di rivendita di beni conferiti da privati al fine della raccolta fondi per progetti sociali, per queste diverse tipologie di enti: come questa attività può essere qualificata, se può essere fatta e sotto quali vincoli, in che modo viene considerata dal punto di vista fiscale. Questa trattazione ci darà modo di cogliere i concetti chiave per la valutazione della cornice normativa nella prospettiva (operativa, analitica e valutativa) precedentemente proposta.

## **2. Attività commerciali ed enti non profit nella normativa vigente pre-Riforma del Terzo Settore.**

Per quanto riguarda gli enti ecclesiastici<sup>210</sup> (Legge 222/ 1985) questi possono compiere:

- attività istituzionali (religiosa, di culto, pastorale),
- attività “diverse” come quella caritatevole, assistenziale etc.

---

<sup>209</sup> Già nel primo capitolo si era osservato come esistesse una varietà di tipologie di enti non profit e for profit coinvolti nel settore del riuso di beni ed indumenti. Rispetto all'ambito non profit (focus della tesi) durante la ricerca sul campo si sono osservati vari tipi di operatori del settore come le Diocesi (per lo più operanti tramite “Uffici” come la Caritas Diocesana o l'Ufficio Missionario), le parrocchie, altri soggetti associativi come organizzazioni di volontariato, cooperative sociali di tipo B, cooperative di altro tipo, ONG, fondazioni, associazioni non riconosciute etc. (tra questi alcuni possono assumere la qualifica fiscale di ONLUS); in alcuni casi soggetti con una propria personalità giuridica possono mantenere legami di varia natura con il contesto ecclesiastico: possono essere “rami” ONLUS delle Diocesi/ degli Uffici Diocesani (Caritas, Missionario o altri), delle parrocchie (espressione di specifici ambiti e movimenti religiosi al loro interno) o essere enti separati ma condividere spazi, progetti, ideali, risorse fisiche ed umane col contesto Diocesano (ad esempio enti fondati e presieduti da parroci, che vedono figure ecclesiali negli organi di gestione, finanziati dalle Diocesi e che mantengono legami con le stesse espressi negli statuti o che semplicemente sono “ospitati” in locali diocesani e parrocchiali in virtù di una comunanza di ideali e finalità solidaristiche). Si è poi fatto uno specifico richiamo al mondo Caritas, espressione della funzione caritativa in ambito ecclesiastico nei suoi diversi livelli territoriali, e a sua volta promotore di enti giuridicamente indipendenti con cui le Caritas mantengono varie tipologie di legami. Rispetto a questo contesto con una casistica variegata e complessa si è scelto di focalizzarsi su tre tipologie di soggetti: enti ecclesiastici, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali di tipo B; si ritiene infatti che analizzando questi tre tipi di enti (che rappresentano la casistica prevalente in ambito di riuso di beni) si possano fornire gli elementi adeguati a tracciare un quadro generale (utile alla valutazione) della normativa oggetto dell'analisi da un punto di vista civilistico e fiscale.

<sup>210</sup> Sul tema si veda **Piccolo P.**, “Gli obblighi contabili degli enti ecclesiastici tra attività non profit e for profit”, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale” ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 21, 2013; **Associazione Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili Cattolici** – Otranto, “GUIDA NORMATIVA e FISCALE per gli Enti Ecclesiastici”, 2018.

- attività “diverse” commerciali ovviamente col vincolo di non divisione degli utili e di reinvestire i profitti per la realizzazione delle finalità istituzionali (e di quelle “diverse” di natura caritatevole, assistenziale, solidaristica). Nello svolgimento di tali attività commerciali deve quindi mancare il lucro soggettivo e cioè la distribuzione degli utili (ricavi meno spese), mentre può esserci un lucro oggettivo e cioè un profitto non distribuito e interamente reinvestito nelle attività istituzionali e caritative.

La vendita (e quindi la cessione dietro un corrispettivo<sup>211</sup>) dei beni donati si configura come attività commerciale (l’art. 2195 c.c. cita infatti l’“attività intermediaria nella circolazione dei beni” come un’attività d’impresa).

Se l’attività commerciale non è prevalente rispetto a quella istituzionale l’ente è considerato fiscalmente un “ente non commerciale” e gode di un regime fiscale agevolato stabilito dagli artt. 143 - 150 del D.P.R. n.917/1986 Testo unico delle imposte dirette (TUIR).

Per gli enti non commerciali si configurano diversi tipi di tassazione in relazione ai diversi tipi di entrate:

- le entrate derivanti da attività istituzionali e non commerciali (ad esempio erogazioni liberali, oblazioni, donazioni etc.) non sono rilevanti ai fini fiscali (vanno comunque contabilizzate).

- le entrate derivanti da attività di natura commerciale ma svolte in maniera occasionale (ad esempio la vendita di beni donati svolta in concomitanza di determinate ricorrenze) non sono rilevanti ai fini fiscali (vanno comunque contabilizzate); queste entrate sono di natura commerciale ma vengono “decommercializzate” in relazione alla loro occasionalità.

- le entrate derivanti da attività di natura commerciale svolte in maniera continuativa (non occasionale), come ad esempio la vendita di beni donati svolta tot volte a settimana in maniera continuativa e non in concomitanza di determinate ricorrenze; queste entrate, che vanno contabilizzate in maniera separata rispetto alle altre fonti, sono rilevanti ai fini fiscali.

Rimane da chiarire la questione della “prevalenza” della “non commercialità” e cioè se l’ente ecclesiastico rimane un “ente non commerciale” anche quando, in

---

<sup>211</sup> L’art. 1470 del codice civile definisce la vendita come “il contratto che ha per oggetto il trasferimento della proprietà di una cosa o il trasferimento di un altro diritto verso il corrispettivo di un prezzo”.

concomitanza con le attività istituzionali e caritatevoli, le entrate di natura commerciale superano le entrate di altra natura; ci si chiede quindi se basti la mancanza di lucro soggettivo e la presenza di attività di culto affinché l'ente ecclesiale rimanga nella categoria fiscale "non commerciale" anche in presenza di entrate derivanti da attività commerciali che superano quelle di altra natura (liberalità, oblazioni, donazioni etc.).

L'art. 149 TUIR in tema di perdita della qualifica di ente non commerciale infatti dispone che un ente perde la "non commercialità" se le sue entrate commerciali superano quelle di altra natura, ma dice anche, al comma 4, che tali principi "non si applicano agli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili".

In *Piccolo*<sup>212</sup> si dice "È opinione comune che, per l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, vige la presunzione di 'non commercialità' per il fatto che questi non ha per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali"<sup>213</sup>.

Si cita poi *Ornaghi* (già citato in *Casuscelli*<sup>214</sup>), il quale evidenzia la circostanza che "gli enti ecclesiastici, a prescindere dall'esercizio di attività commerciali, anche qualora queste risultassero prevalenti, non possono smarrire la qualificazione di enti non commerciali".

Sulla questione si cita infine la circolare ministeriale n. 124/E del 12 maggio 1998<sup>215</sup>: con questa circolare si è precisato che "se l'attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari non è commerciale, l'ente deve annoverarsi tra quelli non commerciali, sia ai fini dell'imposta sui redditi che ai fini dell'imposta sul valore aggiunto [...]. Diversamente, l'ente, ancorché dichiarati finalità non lucrative, è considerato ente

---

<sup>212</sup> **Piccolo P.**, "Gli obblighi contabili degli enti ecclesiastici tra attività non profit e for profit", in "Stato, Chiese e pluralismo confessionale" ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 21, 2013, p. 2.

<sup>213</sup> A supporto di questa concezione vengono citati dall'autrice: **Redaelli C.**, "Enti non profit: la «rivoluzione» incomincia dal fisco", in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 3, 1998, pp. 704-705; **Mantineo A.**, "A proposito del decreto sulle ONLUS: echi e riflessi nell'ambito degli enti ecclesiastici", in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 2, 1998, p. 402; **Mantineo A.**, "Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specialità e convergenze", Torino, 2001, pp. 30-31; **Guarino A.**, "Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione", Napoli, 2001, pp.141-142; **Rivetti G.**, "La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici", Milano, 2008, 2ª ed., p. 131.

<sup>214</sup> **Ornaghi L.**, "Enti non profit e fiscalità: un altro modo di 'socialità'", in "Riforma tributaria, enti non profit ed enti ecclesiastici", supplemento a "exLege", 1, 2004, p. 26 s.; **Casuscelli G.**, "Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano", in "Diritto ecclesiastico", I, 2005, p. 37, nota n. 83.

<sup>215</sup> **Piccolo P.**, "Gli obblighi contabili degli enti ecclesiastici tra attività non profit e for profit", 2013, p. 6, Ministero delle Finanze - Dipartimento Entrate, circolare n. 124/E del 12 maggio 1998, in Gazzetta Ufficiale, 27 maggio 1998, n. 127, Supplemento Ordinario, e consultabile on line in [www.notarlex.it](http://www.notarlex.it).

commerciale quando l'attività essenziale per la realizzazione degli scopi tipici è di natura commerciale”.

Si nota quindi una differenza tra enti ecclesiastici ed altri enti di tipo associativo rispetto alla definizione di “prevalenza” per determinare la natura commerciale/non commerciale dell'ente. Mentre per gli enti di tipo associativi in generale l'art. 149 del TUIR dispone che si perde la qualifica di ente non commerciale qualora si eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta e, per determinare la prevalenza, si tiene conto anche di un parametro quantitativo come il superamento dei ricavi di natura commerciale rispetto ai ricavi di altra natura, questo non avviene per gli enti ecclesiastici (espressamente esclusi da tali disposizioni al comma 4).

Per escludere gli enti ecclesiastici dalla categoria “non commerciale” il parametro quantitativo sopra descritto non appare determinante; come indicato dalla circolare 124/E, per perdere la natura “non commerciale”, nel caso degli enti ecclesiastici, si guarda a un parametro di natura maggiormente qualitativa: è necessario cioè che la natura commerciale “compeneri” e diventi una dinamica essenziale anche nello svolgimento degli scopi tipici, e cioè le attività istituzionali di culto e religione.

Per quanto riguarda le Organizzazioni di Volontariato (normate dalla Legge 266/91, Legge quadro sul volontariato) rispetto al rapporto con le attività commerciali e il relativo trattamento fiscale si ritrovano alcune caratteristiche e principi espressi precedentemente in relazione agli enti ecclesiastici (ed alcune differenze); le normative fiscali di riferimento sono infatti gli artt. 143-150 del TUIR (che riguardano tutti gli “enti non commerciali”) e il Decreto legislativo n. 460/97 (relativo alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale - ONLUS). Un altro importante riferimento normativo è il D.M. del 25 maggio 1995 “Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato.”

Da queste norme si evince che anche nel caso delle OdV si possono distinguere diversi tipi di entrate (elencate all'art. 5 della 266/91) e diversi relativi trattamenti fiscali delle medesime; si può distinguere in:

- Entrate istituzionali (legate alle attività e finalità istituzionali) come quote associative, donazioni e lasciti testamentari, contributi liberali erogati da persone fisiche o enti privati (somme erogate per sostenere le finalità istituzionali dell'associazione, per essere considerate erogazioni liberali non deve essere prevista alcuna controprestazione):

queste entrate non sono soggette ad IVA e non concorrono alla formazione del reddito dell'Associazione.

- Entrate “decommercializzate” e cioè entrate che, pur avendo natura di per sé commerciale, in quanto provengono da una vendita di un bene o da altra prestazione con un corrispettivo, sono considerate (in virtù della loro marginalità od occasionalità) equiparabili, dal punto di vista fiscale, alle entrate istituzionali “pure”: i corrispettivi percepiti non sono soggetti ad IVA e non entrano a far parte del reddito imponibile ai fini IRES.

In questa categoria di entrate rientrano ad esempio (per le sole OdV iscritte al registro regionale del volontariato): i) attività di vendita occasionali o iniziative occasionali di solidarietà svolte nel corso di celebrazioni o ricorrenze o in concomitanza a campagne di sensibilizzazione pubblica verso i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato o ii) attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, a condizione che la vendita sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario.

Il D.M. del 25 maggio 1995 specifica poi che, per essere “decommercializzate”, tali attività devono essere svolte:

a) in funzione della realizzazione del fine istituzionale dell'organizzazione di volontariato iscritta nei registri di cui all'art. 6 della Legge n. 266 del 1991;

b) senza l'impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato, quali l'uso di pubblicità dei prodotti, di insegne elettriche, di locali attrezzati secondo gli usi dei corrispondenti esercizi commerciali, di marchi di distinzione dell'impresa.

Le norme sulle OdV fanno quindi riferimento alla nostra fattispecie concreta: l'attività di vendita di beni donati può essere “decommercializzata”, e quindi godere dello stesso regime fiscale agevolato delle entrate istituzionali, nel caso sia svolta (oltre che, ovviamente, in funzione del fine istituzionale) in maniera occasionale o in maniera “non professionale”.

Rispetto all'occasionalità si riprende un concetto visto già per gli enti ecclesiastici. Si aggiungono quindi dettagli qualitativi per l'individuazione della marginalità dell'attività: in sostanza il regime agevolato si concede a quelle attività commerciali svolte in maniera “non commerciale” (non professionale, senza pubblicità, marketing

etc.) e quindi non in grado di rappresentare una concorrenza per gli altri operatori del mercato.

I concetti espressi da questa disposizione sono estremamente attinenti con la nostra analisi e si tornerà sugli stessi in seguito con considerazioni di merito; per ora si evidenzia il principio che il legislatore sembra esprimere con questa norma: se l'OdV svolge l'attività commerciale in maniera professionale non può godere di agevolazioni fiscali, diversamente si andrebbe ad interferire con il principio di concorrenza. In altri termini se a due attività commerciali svolte in maniera assimilabile (con lo stesso impiego di "professionalità") si riservano due regimi fiscali (uno agevolato e uno no) si starebbe di fatto favorendo l'attività agevolata andando contro il principio di concorrenza.

Il legislatore quindi (ai fini di individuare il profilo meritevole di agevolazioni) pone l'attenzione sulle modalità con cui viene svolta l'attività commerciale e non sulle finalità della stessa (sovvenzionare l'attività istituzionale e quindi fini solidaristici).

Non basta cioè la mancanza di un lucro soggettivo (la non divisione degli utili) per "meritare" le agevolazioni: per essere decommercializzate, le entrate commerciali devono provenire da attività svolte in maniera "non professionale" o, in altri termini, "amatoriale".

Qualora infatti l'"attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione" fosse svolta in maniera professionale si perderebbe la "non commercialità" dell'attività e le relative entrate diventerebbero rilevanti dal punto di vista fiscale.

Secondo la Legge 266/ 91 attività commerciali "non marginali" non sarebbero possibili per le OdV (non sono elencate nella lista delle risorse economiche previste per questa tipologia di ente espresse nell'art. 5 comma 1); l'art. 30, 5° comma, del D.L. 185/2008, inoltre specifica che sono ONLUS di diritto solo le OdV che "non svolgono attività commerciali diverse da quelle marginali": in pratica svolgendo attività commerciali diverse da quelle marginali si perderebbero tutti i benefici fiscali derivanti dalla qualifica di ONLUS<sup>216</sup>. Questa specificazione lascia ipotizzare la possibilità di due

---

<sup>216</sup> Non è chiaro se lo svolgersi di attività commerciali "non marginali" comporti, oltre alla perdita dei benefici fiscali, anche altri tipi di provvedimenti (es. scioglimento dell'OdV, sanzioni etc.) e se in generale è concepibile la possibilità di un'OdV priva della qualifica di ONLUS che compie anche attività commerciali in maniera professionale (con entrate prodotte da tali attività che diventano rilevanti ai fini fiscali). Nella prassi appare sconveniente compiere attività d'impresa all'interno della veste giuridica dell'OdV tanto che in alcuni casi appare più sensato scorporare l'attività commerciale in un altro ente e

tipologie di OdV: una che compie solo attività commerciali marginali e quindi mantiene lo status di ONLUS e una che compie attività commerciali non marginali e quindi perde lo status di ONLUS (ed eventualmente mantiene lo status di ente non commerciale, pagando le tasse sulle attività commerciali, fintanto che le entrate commerciali non superano quelle di altra natura<sup>217</sup>).

Altre questioni sono legate alla flessibilità stessa dei concetti di occasionalità e non professionalità e al rapporto fra gli stessi:

- cosa si intende per occasionalità? Qual è il limite? Tot volte l'anno? In occasione di ricorrenze, ma quanti giorni prima e quanti dopo la ricorrenza? C'è un limite di giorni, di ore, di frequenza, di consequenzialità degli eventi? Ad esempio è occasionale l'attività di vendita (es. un mercatino natalizio) svolta tutti i giorni, 6 ore al giorno, dal 15 dicembre al 10 gennaio in occasione delle festività natalizie? C'è un tetto limite alle entrate?<sup>218</sup>

- rispetto al criterio che abbiamo sintetizzato nel concetto di “non professionalità”, espresso dal D.M. del 25/5/95 con la disposizione “senza l'impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato, quali l'uso di pubblicità dei prodotti, di insegne elettriche, di locali attrezzati secondo gli usi dei corrispondenti esercizi commerciali, di marchi di distinzione dell'impresa” si intende: senza personale professionale nel campo della vendita e/o retribuito? Cosa si intende senza pubblicità? Si può fare un volantino? Si possono utilizzare i social per parlare dell'iniziativa? Che senso

---

mantenere per l'OdV la qualifica fiscale di ONLUS. Il tema è certamente d'interesse ma distoglie dal focus della nostra analisi e cioè: è concepibile nel contesto italiano la contemporanea presenza di agevolazioni fiscali e attività commerciale svolta professionalmente, in maniera abituale ed eventualmente prevalente, in virtù della mancanza di un lucro soggettivo e cioè con utili totalmente reinvestiti in fini solidaristici? Nel caso delle OdV la risposta è no (le attività commerciali non marginali si possono considerare non compatibili con l'OdV o, qualora fossero svolte, sarebbero tassate come reddito d'impresa).

<sup>217</sup> Rimarrebbe anche qui da definire il rapporto tra attività commerciali marginali e non marginali eventualmente svolgibili da una stessa OdV: nel rapporto tra le diverse entrate le attività commerciali marginali (occasionalità, non professionali) dovrebbero quindi andare nelle entrate non commerciali mentre quelle svolte in maniera abituale e professionale nella contabilità commerciale (creando anche qui possibili confusioni, con diverse modalità di rendicontare, diverse tipologie di ricevute al pubblico, diverse possibilità nella pubblicità e visibilità delle attività etc.). Le “marginali” quindi sarebbero decommercializzate ai fini fiscali e andrebbero ad aumentare il volume delle entrate non commerciali nella quantificazione del rapporto tra i vari tipi di entrate utile alla qualificazione (commerciale o non commerciale) dell'ente.

<sup>218</sup> Dal momento che il fisco non ha chiarito il numero massimo di eventi che si possono ritenere occasionali nell'arco di un periodo d'imposta, nella prassi si prende come riferimento quello riguardante le Associazioni sportive dilettantistiche per cui i limiti imposti dall'art. 25, comma 2, Legge 133/1999 sono di un massimo 2 eventi all'anno con un importo dei proventi non superiore al limite annuo complessivo di € 51.645,69. Inoltre, per le raccolte pubbliche di fondi, ai sensi dell'art. 8 del D. Lgs. 460/1997 (che richiama l'art. 20 della Legge 600/1973), è obbligatorio redigere, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un apposito e separato rendiconto dal quale devono risultare, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente, le entrate e le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione.

ha fare un'iniziativa di raccolta fondi senza pubblicizzarla? Essendo evidente che non sussiste l'idea di implementazione di iniziative di fundraising senza diffusione al pubblico, qual è il livello massimo (quantitativamente e qualitativamente) di pubblicità che si può fare senza rischiare di uscire dalla "marginalità" dell'attività commerciale? Si dice che non si possono usare insegne elettriche ma si possono usare insegne di altro tipo, ad esempio non elettriche o temporanee? Rispetto all'attrezzatura dei locali, quanto devono essere "disattrezzati" i locali per rientrare nella marginalità?<sup>219</sup> Rispetto al non utilizzo di marchi di distinzione d'impresa, il punto appare poco chiaro e comunque poco rilevante: si ritiene che una OdV voglia di norma usare il proprio logo per ogni sua iniziativa (come "firma" per contraddistinguersi e comunicare la finalità dell'attività e la propria mission), ebbene tale utilizzo sarebbe negato dalla norma in caso dell'attività in esame? La norma si rivolge probabilmente all'idea di un marchio ad hoc per le iniziative di vendita ma tale pratica andrebbe eventualmente scoraggiata soprattutto per motivi di trasparenza (appare più trasparente usare il logo dell'OdV in ogni sua iniziativa anche di raccolta fondi e questo utilizzo può essere funzionale alla sua crescita e al successo delle sue iniziative); non è chiaro poi quanto l'utilizzo di un marchio ad hoc, diverso da quello dell'OdV, possa influire sulla maggiore o minore concorrenzialità dell'iniziativa di raccolta fondi (perdendo il legame d'immagine con l'OdV promotrice si potrebbero avere maggiori o minori entrate, vantaggi o svantaggi, a seconda dei casi specifici, in relazione a diverse variabili come ad esempio la reputazione e la percezione dell'organizzazione nel contesto di riferimento).

Rispetto al rapporto tra i concetti di occasionalità e non professionalità ci si chiede se:

- la vendita deve essere al contempo occasionale e non professionale?

---

<sup>219</sup> Abbiamo già osservato come raccolte di beni ed indumenti diventino ingestibili, con accumuli, disordine, difficoltà operative (e potenzialmente pericolosi da un punto di vista ambientale ed igienico-sanitario) in mancanza di spazi e attrezzature idonee. Appare quindi estremamente insensato disporre per Legge un limite all'attrezzatura dei locali di un OdV che svolge un'attività di riuso di beni e indumenti per la raccolta fondi. Il senso della norma in generale è che l'OdV "può fare un negozio, ma non deve apparire come un negozio vero", non deve cioè essere "attraente" commercialmente al livello di un negozio commerciale "puro" tanto da rappresentare per questo una fonte di concorrenza; il concetto, per quanto mantenga una sua logica nel senso di voler limitare la concorrenzialità di un'attività già agevolata fiscalmente e quindi non privilegiare un soggetto rispetto ad un altro, finisce per essere del tutto insensato dal punto di vista pratico ed operativo. L'idea che traspare è che le agevolazioni per il legislatore vanno bilanciate con dei vincoli all'azione, delle zavorre di ordine "estetico" (ma anche funzionale se si pensa alla mancanza di attrezzature idonee) volte a limitare l'attrattiva commerciale dell'OdV: solo in questo modo le agevolazioni non rischiano di configurarsi come sovvenzioni che porterebbero ad una concorrenza sleale.

- è possibile concepire una vendita occasionale ma svolta in maniera professionale (con pubblicità, locali attrezzati e quindi concorrenziale con gli operatori commerciali for profit)?

- è possibile svolgere una vendita non professionale in maniera continuativa?

Essendo la vendita occasionale uno dei tipi di attività commerciali previste dalla 226/ 91 ed essendo il requisito di “non professionalità” una modalità (disposta dal D.M. del 25/5/95) da applicare a tutti tipi di attività commerciali previste si ritiene che le vendite occasionali debbano comunque essere svolte in modalità non professionale; al contempo altri tipi di attività commerciali, come la vendita di beni di modico valore donati o la vendita di beni prodotti dai volontari, possano essere svolti in maniera continuativa rispettando la modalità “non professionale” e ovviamente reinvestendo gli utili per le finalità istituzionali (requisiti posti dal D.M. 25/5/95 per l’individuazione delle attività commerciali marginali soggette a decommercializzazione rispetto alla normativa fiscale).

Appare evidente che nella flessibilità di questi vincoli, così poco definiti e definibili dal punto di vista oggettivo, si sono sviluppate interpretazioni e prassi differenti<sup>220</sup>, volte a delimitare in senso restrittivo (minore libertà di azione per le OdV) o a forzare in senso estensivo (maggiore libertà di frequenza e professionalizzazione) tali labili disposizioni.

L’altra casistica che si vuole analizzare ai fini di comprendere l’approccio del legislatore rispetto alle attività commerciali delle ONP (nel contesto pre-Riforma) è quella delle cooperative sociali di tipo B (particolarmente diffuse nel campo del riuso delle donazioni materiali di beni ed indumenti).

Per fare ciò (e per introdurre anche una comparazione con gli altri enti non profit) si citano 2 Risoluzioni del Ministero dello Sviluppo Economico in materia ONLUS ed attività commerciali: la n. 6580 del 15 gennaio 2013<sup>221</sup> e la n.15452 del 30 gennaio 2014.

La prima risoluzione ha per oggetto la possibilità per una cooperativa sociale ONLUS di partecipare ad attività di commercio su aree pubbliche (occupando uno spazio

---

<sup>220</sup> Durante la ricerca sul campo sono emerse posizioni differenti tra le varie OdV (consigliate da diversi consulenti di varia natura come commercialisti o Centri per il Volontariato o ancora indirizzate da Uffici del commercio o funzionari dell’Agenzia dell’entrate nei diversi contesti locali territoriali) rispetto a cosa si potesse o non potesse fare.

<sup>221</sup> Citata in **Setti M.**, “Attività commerciali svolte da coop sociali ONLUS: le ‘condizioni’ del Ministero”, in “Enti non profit”, 4, 2013, p. 23; Risoluzione MISE n. 6580: <https://davinoangeloinforma.files.wordpress.com/2013/02/commareepubbliche6580.pdf>

per il mercato comunale). Il MISE dà parere positivo richiamando la normativa sulle cooperative sociali (Libro V - Titolo VI del Codice Civile, Legge 8/11/1991, n.381) e delle ONLUS (D. Lgs. 460/1997).

Per la risoluzione del MISE l'attività commerciale di una cooperativa sociale ONLUS può svolgersi qualora sia finalizzata a un lucro oggettivo, ossia ai fini del mero equilibrio di bilancio. Tutti gli utili devono quindi essere reinvestiti nelle finalità istituzionali: nel caso delle cooperative sociali di tipo B si può compiere attività commerciale finalizzata all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati<sup>222</sup>.

La Risoluzione del MISE n.15452 del 30 gennaio 2014 ha per oggetto il "subentro da parte di un'associazione ONLUS ad attività di pubblico esercizio albergo-ristorante".

Si chiede al MISE quindi se un'associazione ONLUS possa gestire un albergo-ristorante. La risoluzione è in realtà composta da due pareri: uno del MISE ed uno dell'Agenzia delle Entrate a cui il Ministero ha chiesto una consulenza giuridica.

Per il MISE "tutte le associazioni sia riconosciute che non riconosciute anche se aventi la qualifica di ONLUS possono svolgere attività commerciale finalizzata alla vendita o attività che si concretizza nella prestazione di servizi; va evidenziato altresì che in tal caso però le entrate di tipo commerciale non dovrebbero essere prevalenti sul complesso delle entrate di una determinata annualità pena la perdita della qualifica di ente non commerciale".

Per l'Agenzia delle Entrate gli unici enti con la qualifica fiscale di ONLUS che potrebbero svolgere la gestione di un albergo-ristorante sarebbero le cooperative sociali di tipo B in quanto l'attività commerciale, per questo tipo di enti in relazione alla loro specifica natura, fatta come mezzo per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, è qualificabile come un'attività istituzionale.

In un articolo della rivista "Vita" (il periodico italiano più autorevole in tema di terzo settore) si nota come il MISE abbia preso una "cantonata" nella sua interpretazione e nella strutturazione del testo della risoluzione: si nota infatti come in tema di ONLUS (e quindi in tema fiscale) sia l'Agenzia delle Entrate l'ente competente; l'articolo di

---

<sup>222</sup> La Legge 8/11/1991, n.381 dispone che nelle cooperative sociali di tipo B il 30% dei lavoratori deve essere rappresentato da soggetti svantaggiati come: invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della Legge 26 luglio 1975, n. 354.

“Vita” rileva che in effetti è il parere dell’Agenzia quello corretto e che il MISE avrebbe dovuto specificarlo anziché pubblicare due pareri discordanti, senza definire qual è quello corretto, rendendo la risoluzione poco comprensibile<sup>223</sup>.

Riprendendo quindi la consulenza giuridica dell’Agenzia delle Entrate contenuta nella Risoluzione del MISE<sup>224</sup>, si dà una lettura generale della compatibilità tra qualifica fiscale di ONLUS e l’attività commerciale.

La qualifica fiscale di ONLUS (che comporta agevolazioni) può essere acquisita da varie tipologie di enti (associazioni, comitati, fondazioni, cooperative etc.) che svolgono vari fini solidaristici (per i dettagli si rimanda alla 460/1997 art. 10).

Le ONLUS possono compiere due tipi di attività: i) quelle istituzionali e ii) quelle accessorie e connesse: si specifica che, nel caso di attività commerciali, “l’attività connessa non deve potersi configurare come un’attività commerciale esercitabile anche separatamente dall’attività istituzionale.”<sup>225</sup>

In sostanza l’attività commerciale della ONLUS deve essere intrinsecamente legata alla sua attività istituzionale (non può essere connessa solo nel senso che i profitti vanno al fine istituzionale ma deve essere un’attività essa stessa integrata nel fine istituzionale). All’art 10 comma 5 della 460/97 si specifica inoltre che “L’esercizio delle attività connesse è consentito a condizione che, in ciascun esercizio e nell’ambito di ciascuno dei settori elencati alla lettera a) del comma 1, le stesse non siano prevalenti rispetto a quelle istituzionali e che i relativi proventi non superino il 66 per cento delle spese complessive dell’organizzazione.”

---

<sup>223</sup> Si Legge in conclusione nell’articolo di Vita scritto da Concarì G., Cuonzo A., Mazzini C., “Le ONLUS possono fare business? La cantonata del MISE”: “Sperando di aver appieno chiarito l’equivoco, ci limitiamo a constatare che forse il Ministero dello Sviluppo Economico avrebbe invece dovuto, a nostro avviso, riportare una conclusione, o almeno una più chiara nota di evidenza, nella quale si desse atto che l’interpretazione corretta della Legge (e quindi la sua applicazione) era quella dell’Agenzia delle Entrate. Non l’ha fatto e così ha reso il testo incomprensibile” <http://www.vita.it/it/article/2014/03/07/le-onlus-possono-fare-business-la-cantonata-del-mise/126297/> . In effetti, a parere del sottoscritto, se il MISE si fosse reso conto che la propria interpretazione fosse stata sbagliata avrebbe potuto direttamente tralasciarla e non, come suggerisce “Vita”, mettere entrambi i pareri segnalando che quello corretto era quello dell’Agenzia. Forse il MISE, nell’incertezza, ha voluto lasciare entrambi gli orientamenti; il risultato comunque è quello indicato da “Vita”: un testo non chiaro, con due pareri diversi che non dialogano fra loro.

<sup>224</sup> Risoluzione MISE n. 15452 del 30 gennaio 2014: <https://www.mise.gov.it/images/stories/impresa/consumatori/15452commareepub.pdf>

<sup>225</sup> La consulenza giuridica dell’Agenzia delle Entrate cita qui una propria precedente Risoluzione: la n. 75 del 21/5/2001 - **Agenzia delle Entrate** - Direzione Centrale Normativa e Contenzioso IRPEG - ONLUS. Attività istituzionali. Attività direttamente connesse. Art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460. <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getPrassiDetail.do?id={F19FCE5A-98C5-4F08-88F2-7B04B5502A5D}>

Dal quadro normativo delineato quindi si evince che per una ONLUS si può fare attività commerciale solo se questa è riconducibile all'attività istituzionale e in ogni caso non può essere prevalente (si richiama l'art. 149 del TUIR per cui se le entrate derivanti da tali attività superano quelle di altra natura si perde lo status di "ente non commerciale") ponendo anche una specifica proporzione "limite" tra entrate commerciali e le spese complessive dell'ente. Se l'attività commerciale è svolta in maniera non conforme a tali disposizioni si perde la qualifica di ONLUS.

L'Agenzia delle Entrate nota altresì che tra gli enti considerati dalla 460/97 come "ONLUS di diritto" e cioè le OdV, le ONG e le cooperative sociali, si debba guardare alle rispettive leggi di riferimento per valutare in quale caso è possibile svolgere un'attività commerciale intrinsecamente connessa all'attività istituzionale.

Nel caso del quesito oggetto della risoluzione (possibilità per una ONLUS di gestire un albergo-ristorante) l'Agenzia nota come tale attività non sia consentita per un'OdV in quanto non può essere ricompresa nelle attività commerciali marginali ricomprese nel D.M. del 25/5/95 (precedentemente analizzato) e non può essere svolta nemmeno da un'ONG in quanto non rientra nella loro attività istituzionale (cooperazione allo sviluppo) né può essere ricondotta tra le loro attività commerciali accessorie (il riferimento normativo per le ONG è la Legge 49 del 1987).

Facendo riferimento alle cooperative sociali di tipo B invece l'Agenzia dice che per queste è consentito svolgere attività commerciale, e quindi anche la gestione di un albergo-ristorante, quando questa serva il fine istituzionale tipico di questo tipo di enti e cioè l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati: l'attività commerciale quindi, nel caso della cooperativa B, può essere intrinsecamente connessa all'attività istituzionale.

Il parere dell'Agenzia delle Entrate si può ricondurre anche alla nostra fattispecie concreta: la tipologia di ente che più si presta ad un'attività commerciale di tipo continuativo e professionale di vendita di beni ed indumenti donati è la cooperativa sociale di tipo B. In altri termini l'attività di vendita di beni ed indumenti svolta in maniera non occasionale e professionale può essere svolta, senza necessariamente perdere la qualifica fiscale di ONLUS, solo da cooperative sociali di tipo B.

Resta poco chiaro se tali attività commerciali, seppur connesse con le attività istituzionali, rischiano di far perdere la qualifica di ONLUS o di ente non commerciale alla cooperativa sociale di tipo B qualora superassero determinati limiti e sarebbe da

approfondire l'interazione tra la qualifica (e la perdita della stessa) di ente non commerciale e ONLUS.

Appare appurato infatti che, servendo per il fine istituzionale dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, l'attività commerciale si possa svolgere senza limiti di frequenza e professionalità e rimanendo nel regime fiscale "ONLUS" e/o di ente non commerciale; tuttavia sia nell'art. 149 del TUIR che nel D.Lgs. 460/97 si richiamano criteri di "prevalenza" dell'attività e delle entrate istituzionali: non è chiaro se l'attività commerciale per l'inserimento di soggetti svantaggiati si possa considerare come attività istituzionale o attività connessa. Nel caso non si consideri come attività istituzionale le entrate commerciali dovrebbero essere minori di quelle di altra natura per rimanere nell'ambito degli enti non commerciali ai sensi dell'art.149 del TUIR; ai sensi del D.Lgs. 460/97 poi si ricorda che le attività connesse non devono essere prevalenti rispetto a quelle istituzionali (anche se non si specifica un criterio di prevalenza, quantitativa o qualitativa in quest'ambito) e che i relativi proventi non devono superare il 66 per cento delle spese complessive dell'organizzazione.

Si riprende infine la prima Risoluzione del MISE citata (la n. 6580 del 15 gennaio 2013) che dice: "le agevolazioni fiscali sono riservate esclusivamente alle cooperative a mutualità prevalente, le quali non possono trasformarsi in altre forme societarie. Le cooperative sociali sono sempre considerate a mutualità prevalente a prescindere dal raggiungimento o meno dei parametri di prevalenza espressi dal bilancio".

In ogni modo, pur rimanendo alcuni dubbi sulla compatibilità della qualifica di ONLUS (e/o di ente non commerciale) rispetto al caso di una cooperativa sociale di tipo B che abbia entrate prevalentemente commerciali e superi i limiti imposti dalla 460/97, dal quadro fino qui delineato, si possono trarre alcune considerazioni in merito alla cornice normativa in tema di attività commerciali e non profit in nel contesto italiano.

### **3. Prime valutazioni sulla normativa relativa alle attività commerciali nel non profit.**

Guardando alla normativa sull'attività commerciale nel non profit e alla specifica attività di rivendita del materiale donato ci eravamo posti l'obiettivo di valutare la chiarezza e la "fruibilità" della cornice normativa. Inoltre ci eravamo prefissi di analizzare se, soprattutto rispetto al tema della rivendita di beni ed indumenti donati, emergesse un

atteggiamento di supporto del legislatore: se fossero presenti cioè specifiche agevolazioni o incentivi di altra natura, eventualmente bilanciati (o meno) da vincoli e limitazioni.

Rispetto alla chiarezza ed alla agevole “fruibilità” della normativa appare evidente che il contesto italiano sia del tutto carente. Si consideri che in questa trattazione si è focalizzata l’analisi solo su alcune casistiche e variabili: lo scenario è ancora più complesso se si esaminano tutte le altre figure giuridiche del non profit e come il tema delle attività commerciali e delle agevolazioni fiscali si declini in maniera diversa rispetto ai diversi tipi di enti, alle diverse attività, ai diversi tipi di imposta (IRES, IVA, IMU etc.) con intersezioni di leggi di natura civilistica e fiscale che si sono sovrapposte negli anni dando luogo a diverse interpretazioni delle diverse autorità competenti<sup>226</sup>.

Si è fatto prima l’esempio della risoluzione del MISE che contiene due pareri differenti; a proposito di questo caso il già citato articolo del periodico “Vita”, trovandosi a dover interpretare la risoluzione del MISE, notava sarcasticamente come “a questo siamo arrivati, ad interpretare l’interpretazione della pubblica amministrazione!”.

Appare pertinente poi citare una metafora di Zamagni per cui “il Terzo settore italiano è un Prometeo incatenato con uno straordinario potenziale di sviluppo inespresso perché ingabbiato da lacci e restrizioni di natura giuridica e amministrativa”<sup>227</sup>.

Rispetto ad agevolazioni ed incentivi alla commercializzazione di beni ed indumenti donati non ci sono particolari disposizioni di supporto da parte del legislatore: l’attività viene menzionata come possibile modalità di raccolta fondi per OdV a patto che venga svolta in modalità marginale.

Guardando a come il legislatore tratta l’attività commerciale degli enti non profit emergono alcuni principi generali che si riportano di seguito:

- le agevolazioni sono solitamente bilanciate da vincoli in funzione di mantenimento dell’equilibrio concorrenziale dei mercati. Nel caso delle ONLUS ad esempio la già citata Risoluzione n. 75 del 21/5/2001 dell’Agenzia delle Entrate, in riferimento alle limitazioni poste alle attività connesse dice “In quanto attività agevolate

---

<sup>226</sup> L’analisi qui proposta non comprende tutti gli aspetti menzionati: una disamina di questo tipo sarebbe propria di una specifica ricerca in ambito di diritto tributario; in questa sede si sono tracciati i principali profili rilevanti per la ricerca con lo scopo di trarre alcuni principi chiave espressi dal legislatore in tema di attività commerciali e non profit: una volta evidenziati tali principi si potranno fare valutazioni di merito rispetto all’efficacia della cornice normativa nell’instradare il settore delle donazioni materiali verso dinamiche virtuose.

<sup>227</sup> **Zamagni S.**, nella presentazione de “Il Terzo settore dalla A alla Z”, **Aa. Vv.**, a cura dell’Agenzia per il Terzo settore, Milano, 2011.

sotto l'aspetto fiscale, che potrebbero prestarsi facilmente, in linea di principio, a operazioni elusive e di turbativa del mercato, le attività connesse sono assoggettate a due condizioni stringenti” le quali sono: i) non prevalenza sulle attività istituzionali e ii) le entrate commerciali non devono superare il 66% delle spese complessive dell’ente.

Il legislatore tende a bilanciare agevolazioni e vincoli e come linea generale si potrebbe dire che maggiori sono le agevolazioni maggiori sono i vincoli all’attività commerciale: da un lato quindi si dà l’opportunità di compiere attività commerciali, che possono essere defiscalizzate e soggette a una contabilizzazione e rendicontazione più “soft”, quando non superano certi limiti, con vincoli di frequenza (occasionalità) e di modalità (non devono essere professionali/ concorrenziali) o di rapporto quantitativo o qualitativo con le altre attività dell’ente ( le entrate commerciali non devono superare le entrate di altra natura).

I limiti/ vincoli vengono posti per evitare di turbare la concorrenza o condurre ad operazioni elusive; tendenzialmente quindi si pone l’ONP di fronte ad una scelta: o conduce attività commerciali marginali o si sottopone allo stesso regime fiscale delle imprese commerciali. Ci sono pochi spazi per mantenere agevolazioni e al contempo svolgere attività commerciali in maniera non marginale o addirittura prevalente (in relazione al fatto che comunque i profitti vengono reinvestiti in progetti sociali). L’unico modello che sembra essere capace di mantenere libertà di azione commerciale e agevolazioni è la cooperativa sociale di tipo B attraverso l’”istituzionalizzazione” dell’attività commerciale (la vendita finalizzata all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate può essere vista come un’attività istituzionale o intrinsecamente connessa a questa).

Come tendenza generale quindi, nell’ambito della qualifica fiscale di ONLUS, ci sono limitazioni per tutte quelle tipologie di enti<sup>228</sup> che svolgono attività commerciale

---

<sup>228</sup> Abbiamo visto in dettaglio il caso delle OdV, per cui ci sono specifiche disposizioni sui criteri per definire la marginalità dell’attività commerciale, ma simili considerazioni possono essere fatte per le altre tipologie di enti che possono acquisire la qualifica di ONLUS come i rami ONLUS degli enti ecclesiastici, le associazioni non riconosciute, le ONG e le fondazioni: in linea generale il legislatore pone vincoli di “accessorietà”, “non prevalenza”, “marginalità” alle attività commerciali svolte in maniera strumentale alla finalità sociale ma non intrinsecamente collegata a questa (come succede nelle coop di tipo B); si evidenzia quindi una differenza tra cooperative e altre ONLUS: nel primo caso si può svolgere attività commerciale senza vincoli mantenendo la qualifica di ONLUS e le relative agevolazioni fiscali (essendo l’attività commerciale intrinsecamente legata alla finalità sociale), per le altre ONLUS, dove l’attività commerciale è svolta come attività a sé stante, l’attività commerciale deve essere svolta entro certi limiti altrimenti si rischiano di perdere le agevolazioni fiscali. Rimane non sempre agevole l’interpretazione delle interazioni tra le diverse normative specifiche dei diversi enti che possono prendere la qualifica di ONLUS

come attività strumentale alla finalità sociale ma non intrinsecamente collegata a questa (come succede nelle coop di tipo B).

- Un altro elemento e spunto di riflessione sull'atteggiamento del legislatore in tema di attività commerciale e non profit è come lo strumento (commerciale) concorra, in relazione alla sua entità (assoluta o relativa), a determinare l'identità dell'ente.

L'ente non profit cioè, può compiere attività commerciali, ma, se le entrate derivanti da queste superano le entrate di altra natura, l'ente diventa "commerciale" ai fini fiscali. Il principio ha senso in relazione alla tutela della concorrenza, ma al contempo appare approssimativo legare l'identità dell'ente al parametro della natura delle sue entrate; si consideri il seguente esempio: un'OdV raccoglie fondi in Italia per costruire pozzi d'acqua potabile in Africa e in un anno raccoglie 1000 euro tramite erogazioni liberali e 500 euro tramite attività commerciali marginali costruendo 3 pozzi (ogni pozzo costa 500 euro); l'anno successivo raccoglie 1000 euro tramite erogazioni liberali mentre crescono le entrate derivanti da attività commerciali che arrivano a 2500 euro (con un utile di 2000 euro visto che si sono spesi 500 euro per fare pubblicità ed attrezzare con insegna ed espositori un mercatino): in questo caso l'OdV con 3000 euro costruisce 6 pozzi ma rischia di perdere la sua qualifica di ente non commerciale, di ONLUS e di dover cambiare la sua stessa identità di OdV in base alla natura delle sue entrate.

Ci si limita qui ad esprimere perplessità sul fatto che la natura delle entrate possa determinare l'identità dell'ente più delle modalità e finalità con cui tali entrate sono gestite. Nel nostro esempio la crescita dell'attività commerciale risulta in più pozzi (maggiore impatto sociale in relazione alla mission istituzionale) e quindi perché l'ente dovrebbe andare incontro ad un cambiamento di qualifica fiscale e al rischio di dover rimodulare il suo intero assetto organizzativo?

Ha senso far prevalere la natura dello strumento usato per raggiungere la finalità sociale nella definizione dell'identità (fiscale e civilistica) di un ente rispetto ad una valutazione sull'impatto sociale effettivamente raggiunto?

---

(con diverse disposizioni in relazione alle diverse possibili declinazioni di attività commerciale), la normativa ONLUS generale e la normativa contenuta nel TUIR: oltre al caso delle cooperative di tipo B quindi anche le altre forme di ONLUS presentano specificità sul tema dell'attività commerciale in relazione alle proprie normative specifiche; tuttavia si evidenzia la forma della cooperativa sociale di tipo B come tipologia di ente maggiormente predisposto alla compresenza di attività imprenditoriale e agevolazioni fiscali (soprattutto nell'ambito del settore in esame).

Probabilmente in relazione a tali perplessità il legislatore decise di introdurre la figura giuridica dell'impresa sociale con il D.Lgs. n.155/2006: la creazione di questo tipo di soggetto è una novità in quanto per la prima volta si concepisce un ente senza scopo di lucro e di utilità sociale (i diversi campi d'azione dell'impresa sociale sono indicati nel D.Lgs. n.155/2006) ma che al contempo può svolgere attività commerciale in via prevalente (o anche in via esclusiva) e non necessariamente legata al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (come avviene per le coop di tipo B). Tuttavia a tale innovazione dal punto di vista civilistico non è corrisposta un'innovazione dal punto di vista fiscale<sup>229</sup>: non vengono previste cioè particolari disposizioni di vantaggio dal punto di vista fiscale per l'impresa sociale; questo è uno dei fattori del "fallimento" dell'impresa sociale: il legislatore si apre all'idea di un ente non profit che compie attività commerciale in vari campi anche in maniera esclusiva, ma non prevede per questo particolari agevolazioni così il risultato è che pochissimi soggetti hanno richiesto ed ottenuto la qualifica di "impresa sociale" rimanendo questa figura numericamente irrilevante nella prassi (tale soggetto dunque non viene approfondito nella presente trattazione, in quanto, oltre ad essere poco rilevante numericamente in senso generale, non si sono riscontrati casi di imprese sociali attive nel riuso delle donazioni materiali).

D'altra parte un non profit contemporaneamente privo di limitazioni commerciali e fiscalmente agevolato potrebbe potenzialmente implementare attività commerciali in cui le entrate sono usate per lo più per retribuire i costi di gestione e del personale, senza produrre impatti sociali significativi; c'è cioè il rischio di agevolare attività commerciali solo in relazione alla dichiarazione per cui, qualora ci fossero, i profitti sarebbero investiti in un determinato progetto sociale; ma cosa succede se tali profitti non ci sono o sono minimi o conducono a progetti dallo scarso impatto sociale? Si starebbe agevolando un'attività commerciale solo in base alla sua "intenzione" di reinvestire gli utili in progetti sociali.

Non si sta parlando qui del caso delle cooperative sociali di tipo B, per cui l'impatto sociale si genera, internamente, proprio nell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati: quest'impostazione spesso porta a gestire l'ente in un'ottica di pareggio di bilancio (tutto il profitto viene investito per ampliare l'attività con il fine di inserire nuovi lavoratori svantaggiati); il caso astratto che si stava ipotizzando è quello di ONP con un

---

<sup>229</sup> **Rivetti G.**, "Enti senza scopo di lucro", Milano, 2016, p. 187 ss.

lato commerciale non intrinsecamente connesso al fine istituzionale, senza funzione sociale di per sé come l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, che ha lo scopo di produrre risorse per le finalità sociali dell'ente ma che, tra costi di gestione e personale retribuito, finisce per non produrre profitti da investire in progetti sociali (o produce profitti minimi eventualmente investiti in progetti dallo scarso impatto sociale). In questo caso l'attività commerciale godrebbe di agevolazioni fiscali ma senza apportare quel beneficio sociale per cui l'agevolazione in principio è stata concessa.

In definitiva, seppur non soddisfa l'idea che l'identità dell'ente sia collegata alla natura degli strumenti che utilizza per reperire risorse, non si può nemmeno dare per scontato che la mancanza di lucro soggettivo comporti automaticamente un impatto sociale tale da giustificare a priori l'agevolazione fiscale. Si ritiene quindi che la prospettiva dovrebbe essere quella di legare meccanismi di agevolazione fiscale al raggiungimento (e quindi alla verificabilità e misurabilità) di impatti apportati in termini di utilità sociale; in astratto non è detto che una organizzazione non profit generi automaticamente maggior impatto sociale di un'impresa commerciale: di fatto la finalità sociale di questo tipo di enti lo lascia presupporre, ed è quindi logico concentrare in quest'ambito la possibilità di concedere agevolazioni, ma tale impatto va verificato.

Inoltre, in accezione ancora più ampia, si comprende la legittima preoccupazione di preservare il principio di concorrenza. L'estremizzazione dell'idea di un non profit contemporaneamente agevolato e completamente libero in ogni settore economico potrebbe portare a cambiamenti negli equilibri strutturali tra Stato, Mercato e Terzo settore: in senso generale si assisterebbe alla crescita degli attori non profit, alla perdita di fette di mercato da parte delle imprese for profit, ad una diminuzione del gettito fiscale e ad un passaggio di servizi pubblici verso il privato sociale (un terzo settore agevolato e "ricco" dovrebbe prendersi sulle spalle l'effetto della sua crescita relativa rispetto a Stato e Mercato).

Come osservato in precedenza il tema è ovviamente molto ampio (esulando dall'oggetto specifico della presente analisi) e riguarda il rapporto tra for profit e non profit (in termini di commistione di identità, strumenti utilizzabili e funzioni) ed in definitiva il rapporto tra Stato, Mercato e Terzo settore.

Focalizzandosi sull'oggetto della ricerca, e quindi sul riuso delle donazioni materiali, ci si chiede se sia la concorrenza a dover sempre e comunque guidare la

riflessione sul rapporto tra agevolazioni e vincoli all'attività commerciali delle ONP o se non sia giusto inserire anche altri elementi nella riflessione; valutare quindi il rapporto agevolazioni/ vincoli/ concorrenza tenendo in conto anche altre dimensioni e variabili, formulando le disposizioni di Legge anche in relazione a queste. Le agevolazioni sono sempre e comunque distorsive rispetto alla dinamica concorrenziale e negative in questo senso per ogni mercato e settore economico? O al contrario è possibile ipotizzare che agevolando una determinata categoria di player si possano trarre vantaggi complessivamente maggiori degli svantaggi rispetto ad un determinato settore<sup>230</sup>? O ancora, è possibile ipotizzare che determinate agevolazioni possano compensare svantaggi strutturali per determinate categorie di player? E quindi in definitiva è sempre la concorrenza che va preservata in maniera prioritaria? Non si dovrebbero tener in conto anche l'uguaglianza sostanziale e il fine di sviluppo complessivo di un determinato settore?

È possibile concepire un'eccezione nel caso della vendita delle donazioni materiali per cui il legislatore potrebbe mantenere, rispetto a questo settore, determinate agevolazioni fiscali per le ONP coinvolte senza limitare la loro azione sul mercato (fermo restando la mancanza di lucro soggettivo e quindi la totale devoluzione degli utili per finalità sociali) e se sì, in base a quali logiche di bilanciamento (come la verificabilità e valutazione dell'impatto sociale) e principi?

Prima di tentare una risposta a tali quesiti, suggerendo una diversa impostazione della normativa in tema di rivendita di materiale donato come strumento per la raccolta fondi per progetti sociali, tracciamo un quadro di come elementi culturali ed elementi normativi abbiano modellato la fisionomia del settore.

#### **4. Elementi culturali e normativi che hanno influenzato la fisionomia dell'attività di rivendita di beni ed indumenti donati per finalità sociali.**

Si è osservato che la circostanza di mancanza di vincoli al commercio e mantenimento di agevolazioni fiscali è possibile per le cooperative sociali di tipo B in virtù dell'istituzionalizzazione dell'attività commerciale in relazione ai fini di

---

<sup>230</sup> Si fa riferimento qui al concetto di "efficienza Paretoiana" per cui una determinata agevolazione potrebbe comportare vantaggi e svantaggi in un determinato settore, ma dovrebbe comunque essere implementata nel caso in cui i vantaggi superino gli svantaggi.

inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, mentre non è possibile per gli altri enti non profit (che sono chiamati sostanzialmente a scegliere tra svolgere l'attività commerciale in modalità marginale o perdere le agevolazioni fiscali e potenzialmente dover cambiare la propria identità giuridica). Queste caratteristiche della normativa hanno sicuramente contribuito alla fisionomia del settore del riuso delle donazioni materiali e la sostanziale debolezza delle ONP sul mercato.

Nei precedenti capitoli abbiamo osservato come la debolezza del non profit sul mercato dell'usato è determinata anche da elementi culturali che si relazionano alla cornice normativa e alla cristallizzazione di determinate dinamiche nelle prassi del settore: nel caso degli enti ecclesiastici l'elemento culturale sembra prevalere (come fonte di resistenze ad un riuso orientato alla raccolta fondi) su quello normativo che invece ha influenzato in maniera determinante le modalità di svolgimento delle attività commerciali per OdV e cooperative sociali di tipo B. Analizziamo dunque di seguito i principali elementi che hanno bloccato lo sviluppo in chiave "commerciale con finalità sociale" del riuso delle donazioni materiali per questi tre tipi di enti non profit.

Durante la ricerca sul campo si è osservato che per quanto concerne le attività di riuso di beni ed indumenti gli enti ecclesiastici sono per lo più ancorati al retaggio culturale dei "vestiti ai poveri": gran parte delle attività a livello parrocchiale si svolgono per l'aiuto diretto agli indigenti (dando luogo alle criticità osservate nel capitolo 2) o con mercatini "a offerta" e/o occasionali. Seppur gli enti ecclesiastici sarebbero quelli meno limitati nell'attività commerciale dalla Legge<sup>231</sup> (abbiamo visto che per questi enti non valgono le disposizioni dell'art. 149 del TUIR e l'attività commerciale potrebbe essere svolta senza particolari limitazioni, mantenendo una contabilità separata, se non interferisce con le attività religiose e ovviamente reinvestendo i profitti per finalità sociali e pastorali) qui entrano in gioco blocchi di natura culturale ed organizzativa:

- dal punto di vista culturale l'ambito ecclesiale è quello dove il paradigma dei "vestiti ai poveri" è più forte: è qui che è nato e da qui si è propagato nella società tanto che ora è la società stessa a riflettere questa concezione sugli enti ecclesiastici frenando (stigmatizzando) ogni iniziativa che tenti di muoversi in maniera diversa. L'ente ecclesiastico, la parrocchia, la Caritas hanno finito per essere, nella concezione comune

---

<sup>231</sup> Diverso discorso per i "rami ONLUS" degli enti ecclesiastici per cui vale la normativa sulle ONLUS.

dei “distributori di beni ed indumenti gratuiti” ed è difficile superare tale concezione (internamente ed esternamente a tali enti).

Proprio in relazione alla possibilità di essere stigmatizzati dalla società o comunque data la natura religiosa degli enti non si dispone spesso in quest’ambito dell’attitudine o degli strumenti necessari ad impostare la raccolta indumenti in un’ottica mista “commerciale con finalità sociali”.

La raccolta degli abiti in ambito ecclesiale in definitiva nasce in relazione all’aiuto diretto, iniziata da parroci e gestita da volontari anziani in nome del principio e precetto di “vestire gli ignudi” (terza opera di misericordia corporale nel Vangelo secondo Matteo): in assenza di un reale bisogno degli indigenti, in relazione alle crescenti quantità raccolte, gli enti ecclesiastici non si sono tendenzialmente mostrati capaci, o interessati (non hanno il background e gli strumenti culturali ed organizzativi adatti) a rimodulare l’attività in un’ottica di raccolta fondi.

- A livello organizzativo quindi si nota come negli enti ecclesiastici ci sia una storica resistenza, anche questa di matrice culturale ma più generica ed indipendente dal riuso degli indumenti, ad implementare iniziative di fundraising strutturate.

Franceschini tratta in maniera molto efficace il tema del fundraising in ambito ecclesiastico<sup>232</sup>. In primis l’autore descrive le caratteristiche del fundraising contemporaneo (per fundraising in senso generale si intende la raccolta di mezzi finanziari destinata a sostenere organismi ed iniziative senza scopo di lucro<sup>233</sup>). L’autore

---

<sup>232</sup> **Franceschini F.**, “Enti religiosi e fundraising: un binomio possibile (anzi, necessario)”, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale” ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 35, 2012.

<sup>233</sup> Fino alla Riforma del Terzo Settore non esisteva un riferimento normativo specifico sulla raccolta fondi per cui l’autore nota come in realtà ci siano varie concezioni e definizioni di fundraising in relazioni ai vari strumenti (attività commerciali, vendita di beni e servizi, fondi pubblici, erogazioni liberali ottenibili attraverso vari mezzi, donazioni, lasciti testamentari etc.) riconducibili o meno a tale pratica. L’autore rimanda quindi ad una serie di fonti come: la “Carta della Donazione”, primo codice di autoregolamentazione per la raccolta ed utilizzo fondi delle aziende non profit promossa da Forum Permanente del Terzo Settore, Sodalitas e Summit della Solidarietà, pubblicata per la prima volta nel 1999 ove trovasi precisato che il concetto di raccolta fondi è da intendere estensivamente “come qualunque attività di acquisizione delle risorse economiche necessarie all’esistenza e operatività della Organizzazione”. Link alla “Carta della Donazione” edizione del 2011: <https://www.istitutoitalianodonazione.it/it/attivita/carta-della-donazione>. Franceschini cita poi: **Bruni L., Zamagni S.**, “Economia civile”, Bologna, 2004; **Farolfi B., Melandri V.**, “Introduzione”, in **Aa. Vv.**, “Il fundraising in Italia. Storia e prospettive”, a cura di **Farolfi B., Melandri V.**, Bologna, 2008; **Melandri V., Masacci A.**, “Fundraising per le organizzazioni non profit: etica e pratica della raccolta fondi per il terzo settore”, Milano, 2004; **Melandri V., Vittadini G.**, “Il fundraiser: professionista o missionario? Storia e futuro di una figura chiave del non profit”, Milano, 2005; **Ambrogetti F., Coen Cagli M., Milano R.**, “Manuale di fundraising: la raccolta di fondi per le organizzazioni non profit”, Roma, 2005; **Costa E.**, “Il fundraising nelle organizzazioni non profit in Italia. Dalla filantropia alla reciprocità”, in “Non profit. Diritto, management, servizi di pubblica utilità”, 2005, p. 279 ss.; **Bruno F.**, “Il fundraising per le

nota come il fundraising è un'attività di natura strategica, relazionale e tecnica: è volta al reperimento di risorse in funzione ed in coerenza con la mission dell'organizzazione ai fini della sostenibilità e crescita della stessa, è svolta in relazione con i vari soggetti ed ambiti da cui si intendono trarre tali risorse e necessita di conoscenza di tecniche e pratiche specifiche. È quindi un'attività che non può essere estemporanea ma necessita di conoscenza degli specifici ambiti e mercati di riferimento e di una programmazione strategica: “le risorse economiche reperite attraverso l'azione di fundraising non servono, difatti, a provvedere al fabbisogno di breve termine, ma sono destinate a garantire la sostenibilità e la sopravvivenza di un'organizzazione nel tempo (ossia, la sua economicità), a promuoverne la conoscenza verso una pluralità di possibili interlocutori, sia pubblici che privati, a diffondere la sua mission e le sue attività all'esterno”<sup>234</sup>.

Il fundraising è poi un'attività trasversale a cui sono connesse le altre dimensioni dell'organizzazione: “dalla pianificazione degli obiettivi e delle iniziative (che devono risultare funzionali al reperimento delle risorse finanziarie compatibili con la mission dell'organizzazione), all'attività di comunicazione verso l'esterno, al marketing, alla progettazione e all'erogazione dei servizi o dei beni che l'organizzazione produce, all'impiego delle risorse finanziarie e umane, fino al management generale della stessa (amministrazione, contabilità, controllo di gestione)”<sup>235</sup>.

Di cruciale importanza in quest'ottica è la dimensione relazionale e di comunicazione con i donatori e con il pubblico in generale: “da tale punto di vista, il fundraising, lungi dal costituire unicamente un insieme coordinato di azioni e procedure di natura tecnica finalizzate al reperimento di risorse economiche e finanziarie, è primariamente ed essenzialmente da intendere come capacità di creare relazioni positive, basate sulla fiducia, che possano avere stabilità nel tempo – essere, cioè, destinate a permanere ed a rinnovarsi nel lungo periodo – e consentire all'organizzazione di sopravvivere e di realizzare le proprie finalità”<sup>236</sup>.

---

organizzazioni non profit tra economia civile ed etica”, in “Finanza locale”, 2008, p. 66 ss.; **Spazzoli F., Matteini M., Mauriello M., Maggioli R.**, “Manuale di fundraising e comunicazione sociale per piccole e medie imprese non profit”, Santarcangelo di Romagna, 2009; **Melandri V.**, “Manuale di fundraising. Fare raccolta di fondi nelle organizzazioni non profit e negli enti pubblici”, Santarcangelo di Romagna, 2012.

<sup>234</sup> **Franceschini F.**, “Enti religiosi e fundraising: un binomio possibile (anzi, necessario)”, 2012; **Mereu V.**, “Raccolta fondi – Fundraising”, in **Aa. Vv.**, “Il Terzo settore dalla A alla Z” a cura dell'**Agenzia per il Terzo settore**, Milano, 2011.

<sup>235</sup> **Farolfi B., Melandri V.**, “Introduzione”, in “Il fundraising in Italia. Storia e prospettive”, 2008.

<sup>236</sup> **Franceschini F.**, “Enti religiosi e fundraising: un binomio possibile (anzi, necessario)”, 2012.

In altri termini il “fundraising è un processo continuo di individuazione e di coltivazione del donatore”<sup>237</sup>, che si basa sulla riconosciuta propensione degli individui a sviluppare affinità per la mission di un’organizzazione e sulla volontà di portarla avanti per mezzo di donazioni (o altre modalità di finanziamento); l’efficacia dello stesso, perciò, è strettamente connessa alla capacità dell’organizzazione di individuare e curare i potenziali finanziatori, dando vita con essi a relazioni significative e durature nel tempo.

In tale ottica, del tutto essenziale per il buon esito dell’attività di raccolta fondi risulta la comunicazione verso l’ambiente e i mercati in cui l’organizzazione opera. Fare fundraising, in altri termini, significa anzitutto fare (e saper fare) comunicazione. Senza il sostegno di un lavoro di comunicazione serio, organizzato ed efficace, le politiche e le azioni di fundraising sono destinate ad incontrare notevoli difficoltà nell’essere attuate, e difficilmente potranno essere portate a termine con successo<sup>238</sup>.

La comunicazione serve a diffondere all’esterno la mission e le attività della organizzazione, i progetti che la stessa promuove, i risultati conseguiti in passato nello specifico settore d’attività o in altri. In tal modo, la comunicazione non solo contribuisce all’incremento della notorietà e della visibilità dell’organizzazione presso i differenti pubblici di riferimento, ma genera, altresì, reputazione (e, con essa, fiducia e propensione a donare)<sup>239</sup>. La stessa, inoltre, serve a garantire a tutti i soggetti interessati strumenti di trasparenza, rendicontabilità e accessibilità della raccolta fondi, i quali, a loro volta,

---

<sup>237</sup> **Melandri V.**, “Il futuro del fundraising in Italia”, in “Il fundraising in Italia. Storia e prospettive”, 2008.

<sup>238</sup> Si parla, in proposito, di comunicazione “fundraising oriented”. Sulla centralità della comunicazione per lo sviluppo del fundraising si veda: **Bonicelli M., Pasini E.**, “La comunicazione fundraising oriented: una visione strategica e un approccio metodologico per il fundraising”, in **Aa. Vv.**, “Il fundraising per la cultura”, a cura di **Sacco P.L.**, Roma, 2006, p. 247 ss.; **Matteini M.**, “Il ruolo della comunicazione”, in **Aa. Vv.**, “Manuale di fundraising e comunicazione sociale per piccole e medie imprese non profit” a cura di **Spazzoli F., Matteini M., Mauriello M., Maggioli R.**, Santarcangelo di Romagna, 2009, p. 29 ss.

<sup>239</sup> “Di particolare importanza, nell’ottica segnalata, può risultare la predisposizione di strumenti informativi sull’organizzazione (es.: una lettera o un pieghevole che illustri la storia, la mission, gli obiettivi, le attività dell’organizzazione, i punti di distintività rispetto ad altri organismi simili, ecc.) e/o sui singoli progetti o sulle singole attività dell’ente da finanziare (ciò che l’ente si impegna a fare per risolvere il problema di cui ci si occupa; i beneficiari, ecc.). Utile, in tal senso, può risultare anche la predisposizione di una newsletter periodica, la quale permetta di tenere sempre aggiornati i potenziali donatori sulle attività dell’ente, sugli eventi organizzati o da organizzare, sui risultati conseguiti. La newsletter è uno strumento fondamentale di fidelizzazione del potenziale sostenitore, che tenendolo in contatto costante con l’organizzazione, costituisce un stimolo importante per spingere lo stesso a donare di nuovo (periodicamente, in occasioni di eventi particolari, ecc.)” **Franceschini F.**, “Enti religiosi e fundraising: un binomio possibile (anzi, necessario)”, 2012, p. 6, nota 8.

costituiscono e sono percepiti come fondamentali fattori di affidabilità e credibilità dell'organizzazione<sup>240</sup>.

Continua Franceschini “sotto molteplici punti di vista, la comunicazione rappresenta, perciò, l'elemento basilare per la costruzione di una rete di potenziali finanziatori che possano condividere gli obiettivi e la mission della organizzazione e sostenerne, nel tempo, le attività. Da tale punto di vista, una comunicazione fundraising oriented presuppone una specifica attenzione e cura di quegli aspetti dell'organizzazione che maggiormente sono in grado di orientare la scelta dei potenziali sostenitori: la buona reputazione dell'organizzazione stessa<sup>241</sup>, la capacità di offrire la garanzia della continuità operativa, il rispetto dei richiamati principi di trasparenza, rendicontabilità e accessibilità.

La rendicontazione, in particolare, costituisce un aspetto centrale dell'attività di raccolta fondi. Il donatore ha, infatti, l'aspettativa di vedere realizzate le finalità della sua donazione. È pertanto essenziale informare i donatori, nonché gli organi di controllo e il pubblico in genere, sul buon uso dei fondi raccolti, tramite un'adeguata attività di rendicontazione, idonea a comunicare modalità e beneficiari delle donazioni, e,

---

<sup>240</sup> Sulla funzione di principi cardine dell'attività di raccolta fondi attribuita ai menzionati requisiti della trasparenza, della rendicontabilità e dell'accessibilità, si rinvia alle “Linee Guida per la raccolta fondi”, elaborate dalla **Agenzia per le ONLUS** nel 2010, consultabili al link: <https://csvpadova.org/wp-content/uploads/2010/01/linee-guida-raccolta-fondi-maggio-2010.pdf>; l'Agenzia per le ONLUS cambia nome nel 2011 e diviene l'**Agenzia per il terzo settore** e formula nuove “Linee Guida per la raccolta fondi” ed. 2011 consultabili al link: [http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee\\_Guida\\_Raccolta\\_Fondi.pdf](http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee_Guida_Raccolta_Fondi.pdf)

“Da tale documento emerge, in particolare, la centralità del requisito della trasparenza, intesa come attitudine e pratica di rendere noti i processi decisionali e le azioni conseguenti alle persone e alle istituzioni interessate. Al fine di garantire la massima trasparenza possibile, gli enti che avviano una raccolta fondi sono invitati a predisporre una scheda informativa di accompagnamento, il c.d. “Documento della trasparenza”, da cui risultino le informazioni utili a comprendere le caratteristiche della raccolta (indicazione del responsabile della raccolta, della finalità della stessa, della destinazione dei fondi raccolti e di quanto della donazione erogata sia effettivamente indirizzata alla realizzazione delle cause per cui la raccolta viene effettuata, delle modalità per effettuare la donazione), così che il donatore, potenziale o effettivo, sia maggiormente consapevole del proprio atto di donazione e fiducioso nel buon esito dello stesso. Per ciò che concerne la rendicontabilità, le “Linee guida” sottolineano, invece, l'importanza della predisposizione del “Rendiconto gestionale”, documento in cui presentare la descrizione delle attività di raccolta svolte e la rilevazione analitica dei valori economici, con l'indicazione dei proventi e degli oneri delle raccolte effettuate.”, **Franceschini F.**, “Enti religiosi e fundraising: un binomio possibile (anzi, necessario)”, 2012, p. 6, nota 9.

<sup>241</sup> “La reputazione dell'organizzazione è data dall'insieme delle credenze e delle opinioni relative all'organizzazione stessa e basate essenzialmente sulla esperienza passata, ossia sui comportamenti da essa tenuti nel corso del tempo. La reputazione genera la fiducia nel donatore; costituisce, cioè, per lo stesso, una sorta di garanzia che ciò che è stato promesso sarà effettivamente mantenuto. Da tale punto di vista, la buona reputazione è fondamentale per il successo dell'attività di fundraising; essa si costruisce nel tempo, e necessita, perciò, di essere continuamente coltivata e mantenuta.”, **Franceschini F.**, “Enti religiosi e fundraising: un binomio possibile (anzi, necessario)”, 2012, p. 7, nota 10.

naturalmente, a fornire la garanzia circa l'utilizzo trasparente, onesto ed etico dei fondi ricevuti.”

Visti questi elementi relativi al fundraising in generale, si nota come tutti siano essenziali in un'attività di raccolta fondi svolta attraverso il riuso degli indumenti: tale attività va organizzata a livello tecnico e operativo, pianificata nel lungo periodo, bisogna conoscere il mercato di riferimento e soprattutto necessita di una puntuale opera di rendicontazione e comunicazione verso l'esterno; i temi della relazione, della comunicazione e della rendicontazione sono particolarmente cruciali in quest'ambito in quanto fondamentali per superare i retaggi culturali e i problemi di trasparenza ben radicati nel settore.

Franceschini nota come gli enti ecclesiastici siano tendenzialmente carenti nell'organizzare raccolte di fondi strutturate: pur essendo storicamente impegnati in attività di raccolta fondi, e seppur con notevoli differenze tra i vari tipi di soggetti riconducibili a tale tipologia di enti (da grandi organismi nazionali ed internazionali a piccole parrocchie di provincia), in molti casi gli enti ecclesiastici si limitano a raccolte fondi occasionali/ straordinarie o a strumenti classici come la raccolta di offerte, l'otto per mille, il cinque per mille etc. Eppure attività più strutturate sarebbero del tutto coerenti con la natura di questi enti: non solo utili per portare avanti progetti sociali e pastorali, ma anche per mantenere un senso di comunità in relazione alla mission e ai principi religiosi dell'ente; molti donatori infatti donano all'ente ecclesiastico spinti da motivazioni religiose e mantenere la comunicazione con la società, in relazione alla raccolta fondi ed ai progetti sostenuti, per l'ente ecclesiastico significa quindi anche diffondere i propri principi religiosi e creare un senso di comunità in coerenza con le funzioni della Chiesa<sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup> Per approfondimenti sulla appartenenza e sulla motivazione religiosa come causa, in senso giuridico, del compimento di atti di liberalità Franceschini rimanda alle considerazioni di **Fuccillo A.**, “Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi”, Torino, 2008, spec. p. 88 ss.: “proprio attraverso il ‘dare per essere presenti con la propria attività’, per partecipare, per contribuire alla costruzione di una realtà sociale specchio dei propri valori religiosi, che si specifica il nucleo di senso più autentico di quel trasferimento economico”. Relativamente alle diverse motivazioni (egoistiche, trascendenti o altruistiche) rinvenibili alla base delle scelte di elargire risorse finanziarie a favore di iniziative religiose, ed in particolare circa i differenti stati soggettivi di colui che dà liberamente e di colui che, invece, elargisce altrettanto spontaneamente ma in quanto percepisce la prestazione come dovuta in virtù del proprio vincolo di appartenenza ad una data comunità religiosa, si veda **Berlingò S.**, “Enti e beni religiosi in Italia”, Bologna, 1992, pp. 29-32.

In definitiva un'attività di fundraising strutturata, ed in special modo la raccolta fondi tramite il riuso di beni ed indumenti, necessita di una struttura organizzativa di tipo "aziendale". Nota al riguardo Franceschini "L'applicazione dei principi dell'economia aziendale alla gestione degli enti religiosi non è, tuttavia, scevra da difficoltà. Molteplici sono, anzi, gli ostacoli che s'incontrano in proposito: la limitata conoscenza dei temi economici e, nella specie, gestionali da parte del personale religioso" (abbiamo visto come tale elemento è particolarmente evidente nel caso di attività di riuso indumenti gestite da anziani volontari); inoltre lo scenario è complicato da altri fattori come "la crescente complessità delle norme legislative e tributarie cui anche gli enti religiosi sono tenuti; un diffuso timore che l'applicazione dei principi dell'economia aziendale risulti non compatibile con la specificità soggettiva degli enti in questione; la scarsa diffusione, nella gran parte degli enti religiosi, del concetto di "gestione unitaria" dell'istituto, in cui, cioè, gli aspetti economici e patrimoniali costituiscono un tutt'uno con quelli pastorali e carismatici, e la tendenza, di contro, a tenere nettamente separate la conduzione delle attività di religione e di culto, tipiche dell'ente e per le quali l'ente esiste come tale, e la gestione degli aspetti di carattere economico-patrimoniale, per lo più riconducibili all'esercizio delle attività cd. diverse e tra cui rientrano anche la gran parte delle politiche di raccolta fondi; l'utilizzo dell'esperienza passata come principale criterio di conduzione delle attività; il modesto rilievo nella gran parte dei casi accordato all'attività di pianificazione e di programmazione della gestione, con conseguente tendenziale incapacità di previsione degli eventi e frequente necessità di far fronte a urgenze gestionali"<sup>243</sup>.

Si osserva quindi come la cittadinanza sia storicamente portata a mettere in mano degli enti ecclesiastici grandi volumi di indumenti: la valorizzazione di tali indumenti però (con bisogni marginali degli indigenti) andrebbe svolta attraverso azioni di raccolta fondi strutturate, le quali necessitano di strumenti operativi di cui gli enti ecclesiastici sono culturalmente e organizzativamente sprovvisti.

Non a caso negli anni la gestione di donazioni di beni ed indumenti usati in ambito non profit si è "spostata" verso altri tipi di enti: in alcuni casi sono proprio gli enti

---

<sup>243</sup> Su questi temi Franceschini cita l'attenta e documentata analisi di Grumo M., condotta su un campione significativo di Diocesi, parrocchie e istituti religiosi a carattere internazionale. **Grumo M.**, "Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici. Diocesi, parrocchie e istituti religiosi", Milano, 2010.

ecclesiastici che hanno creato o supportato la creazione di organizzazioni più o meno connessi all'ambito diocesano; in altri casi enti non profit fuori dall'ambito ecclesiale si sono approcciati all'attività di riuso di beni ed indumenti per la raccolta fondi o sono nati proprio in relazione a quest'attività. Le attività di rivendita sono così gestite per lo più in seno a OdV e cooperative sociali di tipo B che vedono tale attività da un lato agevolata fiscalmente ma anche soggetta a vincoli e disposizioni normative.

Nel caso delle Organizzazioni di volontariato queste nascono per svolgere attività di utilità sociale come ad esempio il supporto a favore di categorie svantaggiate come indigenti, senzatetto, donne vittime di violenza, disabili etc. con iniziative quali mense, dormitori, case famiglia, centri diurni per disabili, supporto a progetti nei paesi in via di sviluppo etc. L'attività di vendita di beni ed indumenti usati quindi subentra eventualmente in un secondo momento nelle iniziative dell'ente come una possibile via di raccolta fondi strumentale allo sviluppo delle finalità istituzionali: abbiamo visto come tale attività deve mantenersi "marginale" per Legge (D.M. del 25 maggio 1995). È chiaro quindi che l'attività di vendita dell'OdV non può essere di grande entità e in generale competitiva sul mercato perché di fatto la sua natura per Legge è quella di non essere concorrenziale con le altre attività commerciali "pure".

Abbiamo visto poi come le disposizioni in materia (non professionalità e occasionalità) siano particolarmente labili e difficilmente definibili in maniera oggettiva e puntuale: questo contesto ha portato le OdV a sviluppare iniziative commerciali ambigue in quanto si svolgono su quei labili confini indicati dalla Legge. Come osservato in precedenza si pone la OdV nella condizione di poter avere un "negozio" che però "non deve somigliare troppo ad un negozio" e in tale territorio incerto le OdV hanno strutturato attività variegate; questo anche in relazione a diversi pareri delle autorità locali, e dei Centri Servizi per il Volontariato riguardo a cosa si potesse fare o meno: Agenzie delle entrate e uffici del commercio comunali e CSV hanno cioè interpretato in maniera diversa disposizioni per loro natura vaghe e quindi, appunto, interpretabili.

Sui concetti di "marginalità", "non professionalità", "occasionalità", "accessorietà", attività commerciali svolte "in modalità non commerciale", o "senza un corrispettivo specifico" presenti nei vari riferimenti normativi, si sono sviluppate diverse prassi osservate durante la ricerca sul campo.

Una prassi/ interpretazione piuttosto diffusa è quella per cui le ONP (cooperative sociali di tipo B escluse) possono svolgere attività commerciali in locali che non siano particolarmente attrezzati ed attrattivi, senza fare “troppa” pubblicità e non imponendo e mostrando un prezzo fisso in relazione alla merce esposta (si riconosce in tale approccio l’influenza del D.M. del 25 maggio 1995 e delle disposizioni del comma 2 art. 148 del TUIR per cui sono considerate attività commerciali quelle svolte “verso pagamento di corrispettivi specifici” e di conseguenza si potrebbero considerare non commerciali quelle prive di un prezzo fisso).

Molte ONP quindi nell’organizzare tali iniziative sono portate ad una sorta di equilibrismo su un filo sottile: da un lato, comprensibilmente, si vuole rendere più efficace possibile l’iniziativa di raccolta fondi, attrezzando i locali, facendo pubblicità etc. ma dall’altro non si può spingere la strutturazione dell’attività oltre certi (non ben definiti) limiti dato il rischio di perdere le agevolazioni.

Si sono osservate sul campo casistiche di organizzazioni che gestivano questo tipo di attività in un costante bilico, forzando il più possibile i limiti imposti dalla Legge e al contempo inibendo spinte alla strutturazione e diffusione delle proprie iniziative per paura di perdere agevolazioni, incorrere in sanzioni o dover cambiare la struttura organizzativa.

Nel labile confine tra “marginale” e “non marginale” alcune organizzazioni preferiscono vivere nel bilico indotto dalla Legge, e semmai forzare i vincoli svolgendo attività commerciali “al limite” della marginalità, piuttosto che dover affrontare cambiamenti strutturali e aumenti significativi dei costi; si pensi quindi ad una piccola organizzazione di volontariato che ha poche risorse materiali ed umane e che mette in atto un’attività di riuso indumenti per la raccolta fondi; da un lato questa vorrà espandere al massimo la sua attività (più indumenti raccoglierà e riuscirà a vendere, maggiori saranno i fondi da destinare alla causa sociale) dall’altro, in un dato momento del suo sviluppo, si troverà a dover scegliere tra:

- mantenere la sua attività marginale e quindi limitare la raccolta, la frequenza delle aperture, la pubblicità, l’attrezzatura, la professionalità, decidere in sostanza di non investire per la crescita ulteriore: in questo modo potrà mantenere un regime fiscale agevolato, non dovrà affrontare l’aumento di complessità nella rendicontazione, amministrativa, contabile e della burocrazia in generale relativa all’uscita dell’attività dal campo della marginalità (e per certi versi dell’informalità);

- entrare nel campo della “non marginalità” dell’attività commerciale: le entrate diventerebbero così rilevanti fiscalmente, le imposte eroderebbero parte dei fondi che prima venivano investiti in progetti sociali, si avrebbe un aumento di complessità amministrativa, contabile, burocratica etc. Questo aumento di costi, oneri e complessità spesso inibisce piccole organizzazioni sprovviste di mezzi e risorse. Abbiamo visto poi che con l’aumentare delle attività commerciali si possono superare determinati limiti per cui l’attività può rimanere fiscalmente ONLUS solo come cooperativa sociale di tipo B: se però l’OdV pone in essere la vendita per costruire pozzi in Africa (o altra finalità non intrinsecamente legata all’attività commerciale) non appare sensato dover rimodulare la propria mission verso l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati solamente in relazione all’aumento delle proprie entrate commerciali.

Si evidenzia quindi il contrasto tra una situazione in cui l’attività commerciale è marginale e quindi si svolge con agevolazioni e con una rendicontazione semplificata, e una situazione in cui, superando determinati limiti, l’ente viene trattato come un’impresa (o dovrebbe cambiare la sua natura diventando una coop di tipo B), ancora prima di avere raggiunto un grado di strutturazione adeguato a coprire i nuovi costi gestionali e l’aumento di complessità amministrativa e contabile. Il contrasto si avverte anche in relazione al fatto che, finché sono marginali, le attività si possono svolgere con un grado di discrezionalità metodologica da parte delle ONP che appare eccessiva, mentre uscendo dalla marginalità si viene investiti da alti livelli di complessità burocratica rispetto a tutte le variabili gestionali: le disposizioni sulle “marginalità” da un lato vincolano le attività a rimanere “non concorrenziali”, e quindi ridotte, ma dall’altro sono vaghe, con ampi spazi di interpretazione e discrezionalità, dal punto di vista delle modalità di svolgimento e sul tema della trasparenza<sup>244</sup>.

---

<sup>244</sup> Si è già evidenziato come prima della Riforma del Terzo Settore non esistessero riferimenti normativi specifici in tema di raccolta fondi (anche rispetto alle disposizioni del Codice del terzo settore si è in attesa delle linee guida). Alcuni riferimenti citati sono stati documenti di autoregolamentazione del settore come le “Linee guida per raccolta fondi” della **Agenzia per le ONLUS del 2010**: <https://csvpadova.org/wp-content/uploads/2010/01/linee-guida-raccolta-fondi-maggio-2010.pdf> - la stessa Agenzia, diventata nel 2011 **Agenzia per il Terzo settore**, pubblica nel 2011 la seconda edizione delle “Linee guida per la raccolta fondi”: [http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee\\_Guida\\_Raccolta\\_Fondi.pdf](http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee_Guida_Raccolta_Fondi.pdf) e la “Carta della donazione” formulata dall’Istituto Italiano della Donazione (**IID**): <https://www.istitutoitalianodonazione.it/it/attivita/carta-della-donazione>. In tema di attività commerciali marginali si è riscontrato sul campo come le diverse ONP seguano modalità diverse in relazione a disposizioni normative vaghe sui temi dalla trasparenza al pubblico e sui requisiti relativi alla “marginalità” e alla “non commercialità” delle attività. Rispetto al tema della trasparenza spesso le ONP, anche a causa

Si nota qui come l'agevolazione fiscale, e in generale i minori requisiti richiesti per attività commerciali marginali, e contemporaneamente un'esponentiale crescita di oneri e complessità legati all'uscita dal campo della marginalità, funzionino come freno allo sviluppo dell'attività e come incentivo a rimanere marginali: se le attività rimangono cioè ridotte e poco visibili (senza fare pubblicità, senza fare concorrenza etc.) agli enti sono garantite agevolazioni, una rendicontazione semplificata e una discrezionalità operativa che spesso, in presenza di una normativa vaga, porta le ONP a sviluppare iniziative ambigue con scarsa attenzione alla trasparenza; al contempo se si superano certi limiti si mette in discussione l'identità stessa dell'ente che deve ben ponderare i pro e i contro di un'espansione dell'attività commerciale, la quale crescendo potrebbe portare l'ente a snaturarsi e/o, paradossalmente, diventare insostenibile economicamente (o produrre comunque meno profitti da avviare alla finalità sociale) proprio a causa della sua crescita.

Nella risoluzione n. 75 del 21/5/2001 dell'Agenzia delle entrate si diceva che le limitazioni al commercio per le ONLUS servivano per non interferire con la concorrenza del mercato ed evitare condotte elusive (evitare cioè che imprese commerciali anelassero alla qualifica di ONLUS solo in relazione alle agevolazioni fiscali). Mantenendo le attività marginali non si hanno condotte elusive<sup>245</sup> (le entrate non sono rilevanti ai fini fiscali e quindi non ci sono imposte da eludere) ma di fatto si creano delle condotte ambigue e problemi di trasparenza; come osservato in precedenza il fatto che siano

---

di mancanza di risorse e competenze, sono apparse carenti dal punto di vista della comunicazione sulla gestione dei fondi, sui progetti finanziati e l'impatto sociale ottenuto. Dal punto di vista delle modalità operative si sono sviluppate delle prassi ambigue in relazione ai vaghi concetti di "marginalità", "non commercialità", "mancanza di un corrispettivo specifico" etc. ad esempio cedendo i beni con meccanismi "a offerta", "con offerta minima suggerita", con beni ottenibili in seguito ad una donazione, con colori a cui corrisponde una donazione da lasciare in corrispondenza di ogni bene, con o senza prezzo, rilasciando o meno diverse tipologie di ricevute, facendo o meno pubblicità, presentando o meno le iniziative come veri e propri negozi o come mercatini solidali, servizi di riuso solidale, mettendo o meno insegne (magari non elettriche o temporanee) etc. Tale discrezionalità ha creato ulteriore confusione in un settore (il riuso degli indumenti) che già soffre di problematiche strutturali di disinformazione e trasparenza. Un maggiore rigore rispetto alle modalità operative e quindi una maggiore attenzione da parte delle autorità responsabili del controllo sulle attività commerciali marginali delle ONP si avrebbe verosimilmente nel momento in cui tali attività andrebbero ad "infastidire" gli operatori commerciali diventando concorrenziali; al contrario, fin tanto che l'attività è marginale, e pertanto per sua natura non concorrenziale, nella prassi viene mantenuta la discrezionalità delle ONP (e quindi la confusione nel settore).

<sup>245</sup> A meno che non si consideri il caso di ONP che evitano di contabilizzare ricavi che comporterebbero la prevalenza delle entrate di natura commerciale e quindi l'entrata nel campo della rilevanza fiscale (con l'eventuale perdita della natura non commerciale): ovviamente in questo caso ci sarebbe elusione, ma nell'argomentazione qui proposta si pone in risalto come non sia eludibile un'entrata decommercializzata ed effettivamente meritevole di tale status.

attività piccole, “marginali” porta, da un lato, le autorità (in corrispondenza a normative vaghe) a lasciare una certa libertà rispetto alle modalità operative, dall’altro, vista la natura “amatoriale” e lo scarso apporto di risorse e professionalità, le ONP a fare poca comunicazione sulla gestione dei fondi raccolti.

In questo modo di fatto si rendono le attività commerciali delle OdV poco concorrenziali, e volendo evitare il fenomeno elusivo si creano altri tipi di esternalità negative come condotte ambigue, diversificate (“negozi non negozi”, con o senza prezzi fissi, con o senza vari tipi di ricevute etc.), poco trasparenti e poco salutari per il settore che, soprattutto relativamente al campo degli indumenti usati, soffre già di strutturali problemi di disinformazione e mancanza di trasparenza.

Ritornando al settore degli indumenti usati quindi si sommano diversi fattori di mancanza di trasparenza: abbiamo visto negli scorsi capitoli come gran parte degli indumenti finisce per essere gestito dal settore rifiuti secondo una logica commerciale senza che l’opinione pubblica abbia coscienza di tali dinamiche; inoltre anche nel contesto del riuso di indumenti raccolti nelle sedi delle ONP si strutturano attività di raccolta fondi ambigue e poco trasparenti in quanto la marginalità imposta per Legge genera iniziative carenti dal punto di vista della comunicazione (e talvolta anche dal punto di vista della rendicontazione).

Vale la pena notare come può risultare paradossale un’impostazione normativa che lega le agevolazioni a vincoli a monte pensando di “limitare i danni” mantenendo le attività commerciali “marginali” (e quindi limitandone gli standard qualitativi e le aspirazioni di crescita) e che poi si disinteressa dei controlli a valle rispetto alla pubblicità sulla gestione dei fondi e al raggiungimento di impatto sociale. Tale approccio porta il legislatore a spingersi nel tentativo di definire in dettaglio (senza peraltro riuscirci) il concetto di marginalità arrivando a proibire l’uso di un’insegna elettrica o di locali attrezzati. A tale sforzo (figlio di un’impostazione culturale cautelativa e che comunque non considera l’attività commerciale come qualcosa di proprio dell’ente non profit) poi non corrisponde un’attenzione sui temi della trasparenza e dell’impatto sociale raggiunto. Appare molto più sensata un’impostazione che non pone limiti a monte, ma che leghi le agevolazioni alla verificabilità dell’impatto sociale: con maggiori controlli a valle (su criteri oggettivi) e maggiori risorse economiche a disposizione, l’ente sarà portato a fare

della trasparenza un proprio strumento di marketing e comunicazione sociale (come abbiamo osservato avvenire nel Regno Unito dove vige quest'impostazione).

La strada per l'espansione commerciale delle ONLUS appare dunque in salita (e quindi si preferisce la marginalità e l'informalità) fatto salvo il caso delle cooperative sociali di tipo B, che infatti, risultano la tipologia di enti non profit maggiormente attivi commercialmente e nel riuso di donazioni materiali di beni ed indumenti: si può affermare dunque che la fisionomia del settore degli indumenti usati osservata sul campo è effettivamente frutto di un mix di elementi culturali e normativi che hanno frenato l'iniziativa delle ONP nel settore relegando molti enti allo svolgimento di attività commerciali marginali; nel caso delle cooperative di tipo B queste, pur non avendo limiti all'attività commerciale, si sono posizionate per loro natura sugli step meno remunerativi della raccolta indumenti.

Nel caso degli indumenti usati infatti le coop. sociali di tipo B sono principalmente presenti nella raccolta stradale (tramite cassonetti gialli), una fase in cui è più semplice l'inserimento di personale svantaggiato, ma meno remunerativa rispetto ai più complessi step di cernita e vendita al dettaglio; in questi step, peraltro, le imprese commerciali hanno radicato negli anni la loro presenza (anche in maniera aggressiva): queste hanno trovato conveniente cedere la raccolta alle coop. sociali (mantenendo la facciata sociale e quindi attraendo maggiori volumi) ma hanno prevalentemente mantenuto posizioni di forza negli step più remunerativi e meno visibili; l'attività espansiva delle cooperative si limita così per lo più a conquistare fette di mercato "orizzontalmente" cercando di aumentare i volumi raccolti per aumentare l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati in un'ottica di pareggio di bilancio<sup>246</sup> mentre raramente le coop. hanno tentato di scalare "verticalmente" il ciclo di gestione degli indumenti occupandosi degli step più complessi e remunerativi.

---

<sup>246</sup> **Setti M.** "Attività commerciali svolte da coop sociali ONLUS: le 'condizioni' del Ministero", in "Enti non profit", 4, 2013, p. 23: Setti, interpretando la già citata Risoluzione MISE n. 6580, nota come il funzionamento della coop sociale ONLUS debba tendere al pareggio di bilancio reinvestendo al suo interno gli eventuali profitti; la natura mutualistica della cooperativa sociale si esplica generando al proprio interno, nel proprio lavoro, la finalità sociale. In altri termini la coop sociale di tipo B esprime valore sociale al suo interno con l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati nello svolgimento dell'attività commerciale (questa attività è contemporaneamente mezzo e fine per il raggiungimento di valore sociale); questo assetto (e il conseguente non orientamento alla massimizzazione del profitto) differenzia le coop sociali di tipo B da altri tipi di ONP che, attraverso l'attività commerciale svolta con un mix di volontari e personale retribuito, puntano a creare un profitto che viene indirizzato a varie forme di progetti sociali, separate dallo svolgimento dell'attività commerciale in sé (in questo caso cioè l'attività commerciale è solo un mezzo per un fine sociale altro).

Concludendo, in sintesi, si comprende meglio la debolezza del non profit nel settore dell'usato (e quindi come mai in Italia non si è assistito ad una crescita di un fenomeno simile a quello del charity retail nel Regno Unito) guardando alla natura culturale e giuridica degli enti non profit coinvolti e il contesto normativo in cui si trovano ad agire. I beni e gli indumenti infatti sono gestiti da: i) enti ecclesiastici in cui è estremamente radicato il retaggio culturale dei “vestiti ai poveri” e che per loro natura sono poco portati ad iniziative di raccolta fondi che hanno carattere “imprenditoriale”; ii) ONLUS (principalmente OdV) che similmente agli enti ecclesiastici sono spesso poco strutturate per mettere in atto attività di riuso e vendita di successo e che comunque sono confinate per Legge allo svolgimento di attività commerciali marginali (l'espansione di queste attività si gioca spesso sui confini labili delle disposizioni normative dando luogo a pratiche poco trasparenti che non giovano ad un settore che ha problemi di trasparenza e disinformazione generali e strutturali); iii) cooperative sociali di tipo B che hanno di fatto gradualmente acquistato una certa rilevanza commerciale ma che per loro natura (anche qui culturale e giuridica) sono poco orientate al profitto e spesso carenti dal punto di vista organizzativo, indirizzate per lo più a tipi di attività che permettano l'inserimento di soggetti svantaggiati (rimanendo fuori dagli ambiti più remunerativi e complessi del mercato dell'usato).

Riepilogando, con particolare riferimento agli indumenti usati si possono delineare le seguenti tendenze (utili alla comprensione della debolezza del non profit nel settore), sintetizzando elementi culturali, giuridici e prassi:

- sul ramo degli enti che raccolgono presso le proprie sedi abbiamo varie tipologie di soggetti divisibili in: i) coop di tipo B (meno frequenti in questo ramo rispetto alla raccolta stradale ma comunque presenti) e ii) altri tipi di enti (enti ecclesiastici ed ONLUS di varia natura tra cui prevalentemente OdV).

Per quanto riguarda le coop di tipo B queste operano commercialmente ma con tendenze di scarsa efficienza e mancanza di orientamento al profitto (questa caratteristica è influenzata dalla natura dell'ente per cui lo scopo “naturale” è il pareggio di bilancio con un'attività commerciale svolta in maniera intrinsecamente legata alla finalità istituzionale di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati).

Per quanto riguarda gli altri tipi di enti questi o sono ancorati al paradigma dei “vestiti ai poveri” con servizi di distribuzione gratuita (spesso inefficienti) o compiono

attività commerciali “marginali”; sono tenuti cioè per Legge a mantenere le proprie attività di vendita qualitativamente e quantitativamente ridotte ai fini di mantenere la propria natura non commerciale, di ONLUS e i relativi benefici fiscali: l’entità di queste attività è quindi ridotta, tendenzialmente dall’apparenza ambigua (“negozi non negozi”) perché si svolge su labili confini indicati dalle diverse norme di riferimento (con le ONP che operano sul limite della marginalità), diversificata a seconda delle diverse interpretazioni dei vari soggetti e dei vari tipi di enti coinvolti (generando confusione nell’utenza), scarsamente trasparente (pochi controlli e poche risorse portano le ONP a compiere poca rendicontazione e comunicazione). A differenza delle coop di tipo B, in questa tipologie di enti, la raccolta fondi è svolta per un fine non intrinsecamente collegato all’attività commerciale stessa: proprio in virtù di questa differenza e quindi la separazione tra attività commerciale e finalità sociale (seppur la prima è strumentale alla seconda) la vendita viene vincolata a dei limiti, in relazione all’ottenimento delle agevolazioni fiscali.

- sul ramo degli enti non profit che raccolgono indumenti tramite contenitori stradali (cassonetti gialli) troviamo prevalentemente cooperative sociali di tipo B. Questo perché da un lato l’attività di raccolta si presta nella prassi all’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (non richiede un alto livello di specializzazione, o comunque un livello inferiore rispetto alle fasi di cernita e vendita al dettaglio) e parallelamente perché, configurandosi come un’attività prettamente commerciale, che necessita di personale retribuito, mezzi (cassonetti, camion), strutture (capannoni per lo stoccaggio di enormi volumi), autorizzazioni alla gestione rifiuti, tale attività non è compatibile con enti non profit di altra natura, chiamati a svolgere le attività commerciali in maniera “marginale” (non organizzata, senza attrezzature etc.). Come detto in precedenza, anche in questo ramo, l’azione delle coop si caratterizza con una debolezza relativa rispetto agli operatori commerciali “puri” che spesso hanno lasciato la raccolta in mano alle coop occupandosi degli step più complessi e remunerativi.

Un altro esempio di presenza “non profit” in questo ramo è dato dalla prassi delle partnership con imprese commerciali: gli enti non profit diversi dalle cooperative di tipo B sono “presenti” nella raccolta stradale cedendo l’utilizzo del logo ad imprese commerciali in cambio di fondi da investire per le proprie finalità sociali. Abbiamo già analizzato la problematicità in termini di trasparenza di tali partnership; in questa sede si

evidenzia come questa sia un'altra forma rispetto alla quale il non profit è presente nel riuso degli indumenti e come anche in questa forma (come nelle altre) si presentino problemi di trasparenza; si ritiene che tali problematiche sarebbero molto diminuite da un non profit più forte sul mercato capace di gestire in autonomia i flussi. Tali partnership nascono infatti perché l'impresa commerciale ha "bisogno" del logo della non profit per andare incontro ad un'istanza da parte della società di richiesta di valore sociale in relazione alla raccolta abiti: il processo di soddisfacimento di tale istanza sarebbe più lineare e trasparente se anziché fornire il logo, l'ONP gestisse in autonomia raccolta e vendita degli indumenti devolvendo i profitti per finalità sociali (paradossalmente però per parte dell'opinione pubblica l'idea delle ONP che vendono gli indumenti è difficile da accettare e la tendenza generale del settore è di non andare ad intaccare la credenza dei "vestiti ai poveri").

Infine vale la pena menzionare come uno degli attori non profit più grandi del settore "Humana" abbia deciso di sdoppiare la propria personalità giuridica utilizzando un ente HUMANA People to People Italia Società Cooperativa a responsabilità limitata<sup>247</sup> per lo svolgimento dell'attività di raccolta e vendita di indumenti, ed un altro ente HUMANA People to People Italia ONLUS<sup>248</sup> per lo svolgimento delle finalità sociali (principalmente progetti di cooperazione internazionale nei paesi in via di sviluppo). Questo assetto organizzativo appare necessario, in relazione alla normativa vigente, per un ente non profit che voglia svolgere attività commerciali non marginali, che non siano svolte per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e al contempo mantenere le proprie agevolazioni relative alle entrate di natura non commerciale. In altri termini per un ente che vuole svolgere attività commerciale non marginale, con finalità sociali non intrinsecamente legate all'attività commerciale stessa, ma per un fine separato per cui l'attività di vendita è strumentale, può essere opportuno "sdoppiare" la propria personalità giuridica utilizzando un braccio operativo commerciale (la cooperativa SCARL ha meno agevolazioni delle coop sociali B e le entrate commerciali sono rilevanti ai fini fiscali) i

---

<sup>247</sup> Siti relativi all'attività di raccolta e vendita (all'ingrosso e al dettaglio) indumenti dell'organizzazione Humana: <http://raccoltavestiti.humanaitalia.org/chi-siamo/>  
<https://www.humanaitalia.org/humana-people-to-people-societa-cooperativa-a-r-l/>  
<https://www.humanavintage.it/>.

<sup>248</sup> Siti relativi all'attività solidaristica dell'organizzazione Humana: <https://www.humanaitalia.org/humana/chi-siamo/>  
<https://www.humanaitalia.org/humana-people-to-people-onlus/>.

quali profitti sono devoluti al ramo ONLUS che serve le finalità sociali (e che mantiene i benefici fiscali per le entrate di natura non commerciale come liberalità, donazioni, quote associative, 5 per mille etc.).

### **5. Spunti per il miglioramento della normativa e argomenti a favore della concessione di agevolazioni alla rivendita del materiale donato.**

Come osservato in precedenza, analizzare la cornice normativa relativa alla rivendita dei beni donati per la raccolta fondi per fini sociali significa guardare ad un doppio livello (con connessi elementi culturali, giuridici e di prassi):

- un livello più generale che riguarda le attività commerciali in ambito non profit,
- uno più specifico relativo alla vendita di materiale donato esaminando se ci sono specifiche disposizioni sul tema.

In entrambi i casi una valutazione può essere fatta riguardo alla chiarezza e fruibilità della normativa e riguardo la presenza o meno di policy di supporto a tali ambiti (come ad esempio agevolazioni fiscali) in virtù delle finalità sociali degli enti non profit coinvolti.

Abbiamo quindi esaminato la cornice normativa pre-Riforma (quella in gran parte tuttora vigente) che di fatto ha influenzato la fisionomia delle attività commerciali in ambito non profit e naturalmente anche la più specifica attività di rivendita di materiale donato.

In termini di chiarezza e fruibilità della normativa abbiamo visto come questa sia piuttosto complessa con numerose figure giuridiche, relative leggi speciali, diversi regimi fiscali, intersezioni tra norme che danno adito a diverse interpretazioni delle diverse autorità competenti. Tale complessità si è tradotta in prassi confuse con numerose criticità. Questa è una condizione generalmente riconosciuta in tutti gli ambiti della normativa non profit tanto che l'intero settore è stato oggetto di una profonda riforma (ancora in atto) di cui abbiamo visto i principali passi nel paragrafo 1.

Rispetto al tema delle agevolazioni fiscali in campo di attività commerciali svolte da enti non profit abbiamo quindi osservato uno scenario diversificato ma da cui emergono alcuni principi generali: tendenzialmente le agevolazioni sono concesse per attività commerciali marginali o non prevalenti o quando, come nel caso delle coop sociali di tipo B, l'attività commerciale è essa stessa promotrice della finalità sociale.

Questo ha generato attività commerciali di ridotte dimensioni, svolte con modalità ambigue (in relazione a norme ambigue) e, nel caso delle coop di tipo B, concentrate in quegli ambiti utili per l'inserimento di persone svantaggiate.

In relazione a queste tendenze, guardando alla normativa generale, si sono accennati degli spunti per migliorare l'ambito delle attività commerciali per gli enti non profit come ad esempio la possibilità di legare le agevolazioni non più alla marginalità delle entrate ma al raggiungimento di un impatto sociale (verificabile). Si ritiene che in questo modo le ONP non saranno più portate a voler mantenere le loro attività piccole e non professionali (con relativi problemi di efficienza e trasparenza) ai fini del mantenimento delle agevolazioni, ma saranno incentivate a far crescere le proprie attività commerciali e, con maggiori risorse economiche, saranno capaci di raggiungere maggiore impatto sociale e mantenere alti standard di trasparenza.

Si ipotizza in definitiva un sistema con meno vincoli a monte e più controlli sulla gestione delle attività, sull'utilizzo dei fondi raccolti, la trasparenza e l'impatto dei progetti sociali implementati.

Ovviamente anche in questa concezione va trovato un giusto equilibrio con il rispetto della concorrenza: il livello e il tipo di agevolazioni va concepito in un'ottica di espansione dell'impatto sociale, le agevolazioni dovrebbero essere bilanciate con oneri riguardanti la trasparenza e non dovrebbero essere tali da impattare in maniera negativa sui mercati di riferimento (si possono quindi valutare ambiti in cui determinate agevolazioni hanno senso e altri in cui non sono opportune).

Viste quindi alcune considerazioni generali ci siamo chiesti se il campo della rivendita di donazioni di beni materiali può essere considerato un settore in cui le ONP possano beneficiare di specifiche agevolazioni e, se sì, in base a quali principi. Vedremo poi se la Riforma del Terzo Settore, pur nella sua condizione in fieri, sembra andare verso gli spunti (generali e specifici) indicati nella presente trattazione.

Abbiamo osservato come rispetto al riuso delle donazioni di beni ed indumenti (con particolare riferimento a questi ultimi), le criticità della normativa sulle attività commerciali nel non profit (varietà di forme e interpretazioni che generano prassi ambigue con scarsa efficienza e trasparenza) si sommano alle criticità del settore come retaggi culturali, disinformazione, mancanza di trasparenza, cristallizzazione di rapporti

di forza nel mercato che poggiano su tali criticità sviluppando fenomeni di illegalità nelle zone grigie del ciclo di gestione degli indumenti.

La formalizzazione e la crescita delle attività commerciali delle ONP, soprattutto nel settore degli indumenti usati, porterebbe il settore ad andare incontro alle istanze della società rivolte alla richiesta di valore sociale il quale, con marginali volumi destinabili agli indigenti, è ottenibile solo attraverso la commercializzazione e il reinvestimento dei fondi in progetti sociali.

Le agevolazioni per tali attività, favorendo lo sviluppo del ramo “commerciale con finalità sociali, avrebbero quindi uno scopo funzionale di riordino e messa in trasparenza del settore in relazione alle istanze della società, attraverso il supporto agli enti non profit: da un lato si favorirebbe un allineamento tra richiesta di creazione di valore sociale dall’altro, in relazione a tale allineamento, si innalzerebbero le performance sociali, ambientali ed economiche e la trasparenza nel settore.

Una prova empirica di tale risultato in termini di performance e trasparenza è rappresentato dal caso del charity retail anglosassone osservato nel capitolo 3: come vedremo in dettaglio più avanti nel Regno Unito le ONP godono di agevolazioni fiscali nella vendita di beni ed indumenti donati e questo concorre a creare un settore del riuso con migliori performance e trasparenza senza che ci siano particolari problemi sul lato della concorrenza (in un settore generalmente “in salute” i volumi aumentano ed anche gli operatori commerciali dell’usato trovano il loro spazio nel mercato senza particolari attriti o recriminazioni).

Guardando ai principi propriamente giuridici che si potrebbero richiamare a sostegno di agevolazioni e policy di supporto alla commercializzazione dei beni donati alle ONP si può fare riferimento a temi come il bisogno di riordino concettuale della normativa in relazione alle dinamiche reali del settore e la necessità di coerenza interna della disciplina giuridica di riferimento.

Rispetto al primo aspetto, abbiamo più volte visto come la donazione materiale nel contesto contemporaneo ha senso se declinata in un’ottica di raccolta fondi per progetti sociali; ha senso quindi che la normativa sancisca in qualche modo questo punto evidenziando come la commercializzazione è lecita ed è la via preferenziale per la creazione di valore sociale nel settore: questa posizione del legislatore aiuterebbe la società a superare il retaggio culturale dei “vestiti ai poveri” aiutando a dare una forma

identitaria al settore più coerente con le dinamiche reali. Riconoscere questi concetti è la base per impostare strumenti di policy che individuano nello sviluppo del ramo “commerciale con finalità sociali” un indirizzo di sviluppo auspicabile per il settore del riuso delle donazioni materiali.

Una volta concepito il valore della donazione materiale come valore prettamente economico e strumentale alla realizzazione di progetti sociali, appare coerente trattare tale atto similmente ad una donazione o una erogazione liberale, in maniera analoga cioè a quelle entrate istituzionali (di natura non commerciale) che sono agevolate dal punto di vista fiscale.

In altri termini, posto che quando il cittadino conferisce un indumento ad una ONP sta in realtà conferendo un valore economico a sostegno della finalità sociale dell'ente, si potrà concepire la commercializzazione dell'indumento come il mero mezzo per estrapolare tale valore economico dall'indumento: il valore ottenuto va quindi trattato similmente ad un'entrata non commerciale.

Tale ragionamento potrebbe apparire in contraddizione con quanto sostenuto nel capitolo 5. In quella sede infatti si sono espresse perplessità rispetto alla qualificazione del conferimento come “donazione” e riguardo la divisione “dono” / “rifiuto” espressa nell'art. 14/166. In realtà non vi è contraddizione: nel capitolo 5 si evidenziava che la qualificazione come “donazione” o come “liberalità” è problematica in un contesto in cui prevalgono retaggi culturali e disinformazione, in cui cioè il cittadino da un lato si disfa di qualcosa che non gli è più utile e dall'altro conferisce pensando di dare ai poveri mentre in realtà l'indumento diventa spesso profitto per un'impresa commerciale. In tale contesto si è detto che l'atto, indipendentemente dalle modalità di raccolta dell'ente, si poteva qualificare come un atto gratuito con scopo di solidarietà (dove lo scopo di solidarietà si manifesta indirizzando l'indumento ad un ente solidaristico e si concretizza quando questo riesce effettivamente a declinare l'indumento in funzione della propria finalità sociale). Rispetto al tema delle agevolazioni in tema di commercializzazione di donazioni materiali appare ininfluente determinare se l'atto si qualifichi come atto gratuito con scopo di solidarietà, come erogazione liberale o come donazione: in tutti e tre i casi, mantenendo la natura dell'atto di conferimento dell'indumento “attaccata” al valore economico da esso estrapolato ci troveremmo ad avere delle entrate di natura non commerciale e pertanto non rilevanti ai fini fiscali.

È possibile argomentare comunque che in un contesto di maggiore chiarezza l'atto possa effettivamente configurarsi più facilmente come una liberalità o una donazione nel momento in cui il cittadino, conscio del valore del proprio indumento, conscio che questo diventerà valore sociale tramite la commercializzazione, decide di indirizzarlo ad una determinata organizzazione e quindi ad una determinata causa piuttosto che ad un'altra. In altri termini, maggiore è la chiarezza rispetto alla causa, e quindi alle modalità e finalità di riuso dell'indumento, ai ruoli dei soggetti coinvolti, più ci si avvicina alla possibilità di configurare l'atto come un contratto reale.

Rispetto alla divisione “dono” / “rifiuto” di nuovo si ribadisce che se tale categorizzazione è data da preoccupazioni di ordine ambientale ed igienico-sanitario, ciò non toglie che il legislatore possa considerare dal punto di vista civilistico e fiscale l'atto di conferimento all'ONP (tanto in sede quanto tramite cassonetto) come un atto gratuito con scopo di solidarietà e al contempo concepire specifiche disposizioni (come autorizzazioni di carattere tecnico) per chi tratta volumi derivanti dalla raccolta stradale.

Come osservato nel capitolo 5 i due livelli, quello civilistico e fiscale (legato alla finalità del conferimento) e quello ambientale ed igienico-sanitario (legato alle caratteristiche tecniche dell'indumento) andrebbero scissi e non trovano sintesi efficace nell'art. 14/166.

Guardando al lato civilistico e fiscale si può quindi considerare un atto gratuito con scopo di solidarietà sia il conferimento presso sede di un'ONP che quello tramite cassonetto rivolto ad un ente non profit. Guardando al lato ambientale ed igienico-sanitario si potranno eventualmente concepire specifici requisiti tecnici per le ONP che raccolgono tramite cassonetti (pur rimanendo i volumi raccolti atti gratuiti con scopo di solidarietà dal punto di vista civilistico e fiscale).

Focalizzandoci sul lato civilistico e fiscale poi, la normativa dovrebbe avere una sua coerenza interna rispetto a come viene concepito l'atto a partire dal conferimento fino alla redistribuzione. Rispetto all'attuale formulazione dell'art.14/166, considerando il conferimento di indumenti presso sede di un'ONP una donazione per fini solidaristici, posto che non vi è un divieto alla commercializzazione<sup>249</sup>, nel momento in cui l'ONP

---

<sup>249</sup> Abbiamo osservato nel precedente capitolo come ci siano interpretazioni volte a limitare la possibilità di commercializzare gli indumenti da parte delle ONP che raccolgono presso le proprie sedi; si è visto però come tali interpretazioni siano poco solide e in parte determinate da retaggi culturali e interessi particolari. Inoltre vietando la rivendita per le ONP che raccolgono presso le proprie sedi la Legge 166 del 2016 non sarebbe coerente con il D.M. del 25 maggio 1995 che cita l'attività di “vendita di beni acquisiti

vende tale donazione per ricavare fondi per il propri fini solidaristici, le entrate così generate andrebbero ancora trattate come donazioni (al pari dell'indumento che le ha generate); questa logica dovrebbe poi mantenersi indipendentemente dai volumi di tali entrate: la commercializzazione infatti è un mero strumento per liberare la donazione in denaro contenuta nell'indumento ed è l'unico modo con cui l'ente può sostenere l'attività di riuso e renderla effettivamente creatrice di un valore sociale sostanziale.

Date le perplessità rispetto alla divisione "dono" / "rifiuto" che non dovrebbe riguardare il lato civilistico e fiscale ma semmai solo quello tecnico / ambientale si possono considerare atti gratuiti con scopo di solidarietà gli indumenti conferiti nei confronti delle ONP in entrambi i canali (sedi e cassonetti) riservando a questi lo stesso trattamento fiscale in relazione alle entrate derivanti dalla vendita (che andrebbero trattate in ogni caso come entrate non commerciali).

Questa impostazione porterebbe verosimilmente ad una crescita delle ONP nel settore: decommercializzando le entrate derivanti dalla vendita di materiale donato le agevolazioni non si limiterebbero più alle sole attività marginali e all'attività delle coop di tipo B. Gran parte delle ONP che svolgono al momento attività marginali ed informali raccogliendo presso le proprie sedi potrebbero sviluppare le proprie attività di riuso senza perdere le agevolazioni fiscali; queste, come osservato in precedenza, andrebbero bilanciate da stringenti obblighi di rendicontazione e trasparenza e controllo sull'impatto sociale apportato.

Le agevolazioni avrebbero quindi un doppio effetto:

- da un lato rappresenterebbero un supporto alla definizione identitaria di un fenomeno che non riesce ad affrancarsi da retaggi culturali obsoleti; il legislatore, attraverso l'agevolazione e quindi equiparando la donazione materiale ad una donazione in denaro, sancirebbe l'idea per cui il valore delle donazioni materiali sta nella trasformazione in valore economico e pertanto tale valore va defiscalizzato al pari di altre entrate di natura non commerciale.

- dall'altro le agevolazioni rappresenterebbero la scelta di un indirizzo preciso per il riordino di un settore che presenta molti aspetti problematici e potenzialità inesprese. Agevolare le ONP significherebbe quindi comprendere i benefici di un potenziamento

---

da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione" come una delle attività commerciali marginali svolgibili da un'organizzazione di volontariato.

del lato “commerciale con finalità sociali” ed indirizzare il settore verso tale orizzonte che allineerebbe istanze sociali e dimensione sociale, aumentando performance sociali ambientali, economiche e di trasparenza.

Le agevolazioni inoltre interverrebbero a supporto di una strutturale e storica debolezza del non profit nel mercato (in generale e nel settore dell’usato) che al momento determina una condizione di svantaggio soggettivo. Si sono infatti evidenziati elementi quali: retaggi culturali che vedono non profit e commercio come mondi distanti e inconciliabili, la generale carenza di risorse (mancanza di fondi da investire e di cultura organizzativa) da rivolgere ad iniziative di fundraising strutturate, retaggi culturali che ancorano e bloccano le ONP e l’intero settore degli indumenti usati al paradigma dei “vestiti ai poveri”, la mancanza di rappresentanza che appare come una delle cause di una cornice normativa inadeguata, le posizioni di forza guadagnate dalle imprese commerciali che si sono cristallizzate nel tempo relegando il non profit allo step della raccolta etc.

Tutti questi elementi rappresentano degli ostacoli potenzialmente insormontabili per le ONP ed è quindi concepibile un’azione di supporto del legislatore per garantire il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale rimuovendo (compensando) gli ostacoli che nel tempo si sono formati. Questi ostacoli, non permettendo la crescita delle ONP nel mercato, non permettono lo sviluppo di valore sociale dal riuso degli indumenti usati e quindi non permettono di andare incontro ad una precisa istanza espressa della società.

Si consideri poi il tema della comunicazione e della trasparenza; le ONP sono tenute a mantenere attività di comunicazione e trasparenza maggiori di un’impresa commerciale. Come visto in precedenza accennando ai principi legati al fundraising contemporaneo infatti è ampiamente condiviso che, in funzione della natura delle loro entrate (donazioni, liberalità, agevolazioni etc.), gli enti non profit debbano mantenere un alto livello di comunicazione e trasparenza; la fiducia dei cittadini, dei donatori, del legislatore va compensata da azioni volte a dimostrare che tale fiducia è meritata: bilancio sociale ed economico trasparenti (dettagliati e conoscibili), una costante opera di comunicazione con la società tramite materiale cartaceo e web etc. Da un lato tale attività è un giusto bilanciamento rispetto alle agevolazioni, dall’altro rappresentano un costo (fare un bilancio sociale, mantenere un sito aggiornato, fare comunicazione sui social, produrre regolari newsletter etc. sono tutte attività che necessitano personale

professionale e risorse economiche). È possibile argomentare quindi che se da un lato le agevolazioni devono essere vincolate alla trasparenza allo stesso tempo i costi della trasparenza (costi che normalmente le imprese commerciali non hanno) devono essere compensati da agevolazioni.

In base a queste considerazioni appare superabile anche il vincolo rappresentato dalla tutela della concorrenza. Nel caso delle donazioni materiali appare lecito agevolare le ONP perché di fatto si è mostrato come il conferimento di indumenti può essere visto come un conferimento di denaro: non si sta quindi sovvenzionando in maniera discriminatoria un player del mercato rispetto ad un altro ma si sta dando atto al volere del cittadino di trasformare l'indumento in valore sociale e pertanto si sta evitando di tassare un profitto che così potrà interamente essere dedicato a progetti solidaristici.

Inoltre le agevolazioni potranno avere effetti positivi di riordino, aumento di performance e trasparenza per un intero settore e possono essere viste come uno strumento per perseguire il principio costituzionale dell'uguaglianza sostanziale (dato che al momento le organizzazioni non profit si trovano in una situazione di svantaggio strutturale) e come una compensazione di costi di trasparenza (che le imprese commerciali non hanno).

## **6. Sviluppi apportati in tema di attività commerciali e raccolta fondi dalla Riforma del Terzo Settore.**

Rispetto alle considerazioni fatte finora i riferimenti normativi in tema di attività commerciali e non profit osservati sono quelli pre-Riforma del Terzo Settore; per analizzare come la normativa ha influenzato il settore della rivendita di donazioni materiali (e quindi le problematiche osservate nei primi capitoli) abbiamo cioè considerato l'impostazione vigente: il contesto reale attuale è cioè determinato dall'impostazione normativa passata e contemporanea e, ovviamente, non dalla normativa futura (e quindi dalla Riforma ancora in costruzione).

Abbiamo quindi notato come la debolezza delle ONP nel mercato dell'usato è determinata da una serie di criticità generali della normativa (poca chiarezza e fruibilità, agevolazioni vincolate alla marginalità delle attività commerciali o a specifiche forme di

ONP come le coop sociali di tipo B, generando poca trasparenza e scarse performance<sup>250</sup>) e dalla mancanza di specifiche agevolazioni in tema di commercializzazione di materiale donato (il tema di fatto è poco trattato del legislatore e poco messo a fuoco dagli stakeholder che soffrono di problemi di rappresentanza): tali specifiche agevolazioni, come abbiamo visto, sarebbero giustificabili da un punto di vista funzionale (aumenterebbero ordine, performance e trasparenza nel settore) e in base a principi giuridici di coerenza della normativa di riferimento e uguaglianza sostanziale.

Vogliamo quindi ora osservare se la Riforma del Terzo Settore ha messo mano a tali criticità generali e specifiche con un'impostazione che punti a supportare l'attività imprenditoriale nel terzo settore aumentando la chiarezza e legando eventuali agevolazioni all'impatto sociale e alla verificabilità dello stesso (trasparenza) e soprattutto se sono previste disposizioni specifiche (di supporto) per la rivendita di materiali (beni, indumenti) donati alle ONP.

Rispetto al tema della chiarezza e del riordino della normativa del Terzo Settore la Riforma rappresenta sicuramente un tentativo di miglioramento. Tuttavia per aver un quadro completo della normativa ci vorranno ancora anni (decreti attuativi, linee guida, approvazione dell'Unione Europea, interpretazioni delle autorità competenti della giurisprudenza e della dottrina). Come notato nel primo paragrafo guardando al tema della fiscalità, particolarmente importante per la presente trattazione, gran parte delle disposizioni fiscali contenute nel Titolo X del CTS si potranno applicare dal periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione Europea, e comunque non prima di quello successivo alla piena operatività del Registro unico. È possibile comunque già cogliere alcuni aspetti della Riforma.

Da un lato si evidenzia la tendenza a voler uniformare (e riordinare) il settore sotto una categoria giuridica unitaria di "Ente di Terzo Settore". Tuttavia permane una certa disomogeneità legata al fatto che non tutti gli enti non profit rientreranno automaticamente nella disciplina della Riforma (l'iscrizione al RUNT e la qualifica di ETS è una possibilità ma non è obbligatoria per tutte le ONP che potranno continuare ad

---

<sup>250</sup> Limitando la compresenza di attività commerciali non marginali e agevolazioni al solo campo delle cooperative sociali di tipo B si è di fatto limitata la diffusione della rivendita di beni ed indumenti donati in altri ambiti del non profit. Inoltre si è legata quest'attività alle caratteristiche tipiche delle coop di tipo B (indirizzate al pareggio di bilancio e a un'attività commerciale poco competitiva) che (insieme ad altri elementi strutturali del mercato) ha portato il non profit a posizionarsi prevalentemente nella fase della raccolta.

esistere e ad essere disciplinate dalla normativa pre-Riforma); inoltre, come si vedrà, permangono questioni di coordinamento della normativa civilistica e fiscale della Riforma anche in relazione ai diversi modelli associativi qualificabili come ETS. Nota Rivetti al riguardo “In realtà, con il Codice i modelli associativi che prima erano previsti da specifiche normative sono inseriti in un unico testo, ma le specialità soggettive sopravvivono così come le diverse disposizioni di riferimento (e la confusione).”<sup>251</sup> L’autore nota inoltre come l’idea stessa di un Codice sia adeguata ad una concezione di società statica mentre i fenomeni sociali contemporanei sono caratterizzati da rapidi mutamenti: “Il diritto, sempre più spesso, appare costretto a rincorrere i mutamenti sociali (molto più veloci). Peraltro, sul piano della tecnica legislativa, i limiti funzionali del Codice si sono già manifestati. Dopo la Legge delega (2016) sono stati infatti emanati i decreti attuativi (2017), ma l’anno successivo il legislatore è stato costretto a intervenire con nuovi decreti modificativi dei decreti attuativi – D.Lgs. 20 luglio 2018, n. 95 e D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105 – contenenti disposizioni integrative e correttive della disciplina dell’impresa sociale e del Codice del Terzo settore (e non credo sia finita).”

In definitiva il quadro attuale è piuttosto incerto tra un processo di formazione e transizione lunga della Riforma e uno scenario futuro che, seppur tende verso un riordino, sembra mantenere elementi di disomogeneità.

Venendo quindi alla qualificazione della rivendita di materiale donato, si traccia un quadro generale rispetto ai temi dell’attività commerciale e della raccolta fondi all’interno del Codice del Terzo settore (D.Lgs. 117/2017) e della Disciplina dell’impresa sociale (D.Lgs. 112/2017).

Innanzitutto appare opportuno fornire la definizione di Ente di Terzo settore data nell’art. 4 del D.Lgs. 117/2017:

“Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più

---

<sup>251</sup> **Rivetti G.** “La qualificazione tributaria delle attività degli “Enti di Terzo Settore” tra incertezze interpretative e ripensamenti legislativi”, in “Rivista di Diritto Tributario” (<https://www.rivistadirittotributario.it/>), 2, 2019, p.445.

attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”

Gli ETS possono svolgere tre tipi di attività:

- Attività di interesse generale (definite nell’art.5, con una lista di 26 ambiti di attività ritenute attinenti alle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale degli ETS): queste attività devono essere prevalenti rispetto alle altre attività dell’ente e possono essere svolte in modalità commerciale o non commerciale; per tutti gli ETS, diversi dalle imprese sociali, il comma 2 dell’art. 79 chiarisce a quali condizioni le attività di interesse generale di cui all’art. 5 si considerano di natura non commerciale e cioè quando: i) le attività sono svolte a titolo gratuito e ii) quando le attività sono svolte dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi<sup>252</sup> (il successivo D.L. n. 119/2018 all’art. 24-ter del prevede l’inserimento nell’art. 79 del CTS del comma 2-bis: “Le attività di cui al comma 2 si considerano non commerciali qualora i ricavi non superino di oltre il 5% i costi relativi per ciascun periodo d’imposta e per non oltre due periodi di imposta consecutivi”.

- Attività c.d. “diverse” (art. 6 del CTS): queste devono essere indicate nello statuto e devono essere secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale. Il Decreto Ministeriale di prossima approvazione<sup>253</sup> stabilisce che le attività diverse possono essere ritenute secondarie se ricorre almeno una delle due condizioni di seguito elencate, entrambe relative ai ricavi dell’attività determinati in ciascun esercizio: i) le entrate derivanti dalle attività diverse non devono superare il 30% delle entrate complessive dell’ETS; ii) i costi delle attività diverse non devono superare il 66% dei costi complessivi dell’ETS. Superando uno di questi due limiti si rischia la perdita della qualifica di ETS. Il CTS non dà ulteriori specificazioni riguardo a queste attività che

---

<sup>252</sup> Considerando che per rimanere “non commerciali”, come vedremo più avanti, gli ETS devono percepire prevalentemente entrate di natura non commerciale, tale disposizione sembra indirizzare gli ETS verso basse performance economiche; se la maggior parte delle attività deve essere cioè svolta in maniera gratuita o quasi (coprendo solo i costi) la qualifica di “ente non commerciale” può essere riconosciuta esclusivamente agli enti in perdita o destinati a gestioni fallimentari; **Rivetti G., Moroni F.**, “Enti di Terzo settore. La difficile coesistenza tra attività commerciali e non commerciali”, in “Il Tributario” (<https://iltributario.it/>), 2018.

<sup>253</sup> Su un recente (15/3/2021) articolo del “Il Sole 24 Ore” il D.M. si dice in “dirittura d’arrivo”: “Terzo settore, in dirittura d’arrivo anche il decreto sulle attività diverse degli Ets” - <https://www.ilsole24ore.com/art/terzo-settore-dirittura-d-arrivo-anche-decreto-attivita-diverse-ets-ADo3ZIQB>

possono essere considerate attività commerciali o non commerciali, separate dalle attività di interesse generale, svolte strumentalmente al finanziamento di quest'ultime.

- Attività di raccolta fondi (art. 7 CTS): una della novità della Riforma è proprio quella di formulare una disciplina apposita per la raccolta fondi degli ETS che fino ad oggi, come notato in precedenza, non veniva definita da un riferimento normativo specifico. L'art. 7 definisce la raccolta fondi come “il complesso delle attività ed iniziative poste in essere da un ente del Terzo settore al fine di finanziare le proprie attività di interesse generale, anche attraverso la richiesta a terzi di lasciti, donazioni e contributi di natura non corrispettiva”; al secondo comma poi viene specificato che “Gli enti del Terzo settore, possono realizzare attività di raccolta fondi anche in forma organizzata e continuativa, anche mediante sollecitazione al pubblico o attraverso la cessione o erogazione di beni o servizi di modico valore, impiegando risorse proprie e di terzi, inclusi volontari e dipendenti, nel rispetto dei principi di verità, trasparenza e correttezza nei rapporti con i sostenitori e il pubblico, in conformità a linee guida adottate con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti la Cabina di regia di cui all'articolo 97 e il Consiglio nazionale del Terzo settore.”

L'art. 7 quindi fa rientrare nella raccolta fondi sia attività occasionali che attività svolte in maniera organizzata e continuativa, sia contributi di natura non corrispettiva che di natura corrispettiva (e quindi commerciale) come la cessione di beni di modico valore. La raccolta fondi inoltre non è soggetta agli stessi limiti qualitativi e quantitativi di secondarietà e strumentalità previsti per le attività diverse ma al solo vincolo di destinazione, ovvero alla necessità che i fondi raccolti siano diretti a supportare le attività di interesse generale degli ETS. Il tenore del citato articolo 7 appare dotato di portata innovativa dal momento che tende a superare la concezione della raccolta fondi come attività residuale, a favore di una visione più strutturata e organizzata secondo un modello professionale<sup>254</sup>.

L'art. 79 del CTS in materia fiscale però (riprendendo l'art 143 del TUIR) al comma 4 dice che non sono rilevanti ai fini fiscali solamente le entrate derivanti da raccolte fondi occasionali<sup>255</sup>. Resta quindi da definire la rilevanza fiscale delle raccolte

---

<sup>254</sup> **Sepio G.**, “La fiscalità della raccolta fondi nel quadro della riforma del Terzo settore”, in “Rivista di Diritto Tributario”, (<https://www.rivistadirittotributario.it/>), 2, 2019, p.452.

<sup>255</sup> Rispetto alla rendicontazione tutti gli ETS che effettueranno raccolte pubbliche di fondi devono inserire all'interno del bilancio un rendiconto specifico, che dovrà essere redatto entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio e che sarà soggetto all'obbligo di conservazione, ai fini fiscali, per almeno dieci anni

fondi non occasionali (continuativa). L'interpretazione di Sepio<sup>256</sup>, che appare condivisibile, è che la raccolta fondi continuativa non commerciale non sia rilevante fiscalmente, mentre concorre a formare reddito imponibile la raccolta fondi continuativa e svolta con modalità commerciale.

Riepiloghiamo di seguito rispetto alle tipologie di raccolte fondi: 1) occasionale non commerciale, 2) occasionale commerciale, 3) continuativa non commerciale, 4) continuativa commerciale.

I primi tre tipi non sono rilevanti fiscalmente: la raccolta fondi commerciale "occasionale" è decommercializzata in virtù della sua occasionalità.

Una raccolta fondi commerciale e continuativa (Sepio cita i charity shop come esempio di tale tipologia) sarebbe invece rilevante fiscalmente. Inoltre questa tipologia di entrata, essendo commerciale, concorre, come vedremo più avanti, alla qualificazione della natura "commerciale" / "non commerciale" dell'ETS. Un'altra considerazione che va fatta su questo tipo di attività commerciale e continuativa è che potrebbe essere qualificata sia come "raccolta fondi" in linea con la definizione data dall'art. 7 che come un'attività "diversa" (art. 6): c'è quindi una sovrapposizione<sup>257</sup> tra i due campi concettuali che andrebbe chiarita dalle linee guida in tema di raccolta fondi (ancora non emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali).

Per completezza, e in relazione con il focus della ricerca, si nota che nel caso di Organizzazioni di volontariato (art. 84 comma 1 lettera "a") e Associazioni di promozione sociale (art. 85 comma 6) "Non si considerano commerciali le attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, a condizione che la vendita sia

---

(art. 79, comma 5, CTS, il quale rimanda all'art. 22 D.P.R. 600/1973). In questo rendiconto specifico devono risultare in modo chiaro e trasparente, eventualmente anche a mezzo di una relazione illustrativa, le entrate e le spese relative a ciascuna iniziativa di raccolta fondi effettuata (così dispone l'art. 87, comma 6, CTS).

<sup>256</sup> **Sepio G.**, "La fiscalità della raccolta fondi nel quadro della riforma del Terzo settore", in "Rivista di Diritto Tributario", (<https://www.rivistadirittotributario.it/>), 2, 2019, p.452.

<sup>257</sup> Tale sovrapposizione comporta potenziali conseguenze civilistiche e fiscali in quanto se determinate entrate rientrano nell'ambito delle attività diverse possono far superare il requisito di secondarietà previsto per tali attività facendo perdere la qualifica di ETS all'ente. La sovrapposizione è rilevata da **Colombo G. M.** "La raccolta fondi degli enti del Terzo settore" in "Corriere Tributario", 11, 2018, p. 869 "L'art. 7 rappresenta una sorta di tertium genus rispetto alle attività di interesse generale e alle attività diverse. Ora, ci domandiamo: quali rapporti ci sono tra queste ultime e le attività di raccolta fondi? Notiamo che potrebbe esservi, quantomeno, una sovrapposizione con le attività disciplinate all'art. 6, con pesanti conseguenze sia sotto il profilo civilistico che fiscale" e da **Mazzullo A.**, "L'attività imprenditoriale degli enti del Terzo settore", in "Terzo settore, non profit e cooperative", 0, 2017, p. 75 "le linee guida previste dall'art. 7, pertanto dovranno anche spiegare se per le raccolte fondi valgano limiti di secondarietà e strumentalità di cui all'art. 6; oppure se tra le attività commerciali diverse, le raccolte fondi siano svolgibili a prescindere da essi, con possibili e imponenti volumi di affari".

curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario e sia svolta senza l'impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato”.

Queste attività, che si possono far rientrare nell'alveo della raccolta fondi, sono “decommercializzate<sup>258</sup>” in linea con la normativa pre-Riforma analizzata nei precedenti paragrafi. Le disposizioni degli artt. 84 e 85 del CTS su OdV e APS riprendono cioè i concetti del D.M. del 25/5/95 sulla decommercializzazione delle attività commerciali marginali. In questo caso le disposizioni sono meno dettagliate, e quindi ancora più vaghe, ma il concetto resta lo stesso: l'attività commerciale non è rilevante fiscalmente se si mantiene ridotta e quindi non concorrenziale.

Gli elementi sopra espressi sono utili alla qualificazione dell'ETS come “ente non commerciale” (ETSNC) o come “ente commerciale” (ETSC). Considerando che tutte e tre le attività sopra descritte (attività di interesse generale, attività diverse e raccolta fondi) possono essere svolte in modalità non commerciale o commerciale e quindi produrre entrate di natura non commerciale o commerciale il comma 5 dell'art. 79 determina che qualora la sommatoria delle entrate commerciali derivanti dai diversi ambiti di attività superi le entrate non commerciali l'ente si qualifica come “commerciale”. Il comma 5 di fatto cita tra le entrate di natura commerciale solo quelle derivanti da attività commerciali svolte nell'ambito attività di interesse generale e attività diverse facendo ipotizzare che, nel caso della sovrapposizione precedentemente notata rispetto ad attività di raccolta fondi commerciali e continuative, questa categoria vada ricondotta alle attività diverse dell'art. 6.

Si nota quindi come nel CTS si mantenga un'impostazione simile a quella pre-Riforma: se le entrate commerciali superano le entrate non commerciali l'ente si qualifica come commerciale perdendo le agevolazioni relative agli enti non commerciali e assoggettandosi al regime fiscale d'impresa commerciale. Se sotto il profilo civilistico cioè c'è un'apertura all'idea che un ente possa essere contemporaneamente ETS e “commerciale” dal punto di vista fiscale l'impostazione rimane quella pre-Riforma: questo nonostante la Legge delega 106/2016 puntava ad ancorare la qualifica “non

---

<sup>258</sup> Il concetto di attività decommercializzata è stato già utilizzato negli scorsi paragrafi con analogo significato; nel contesto della dottrina relativa alla Riforma ne dà una definizione **Mazzullo A.**, in “Il nuovo codice del Terzo Settore”, Torino, 2017, p. 230: “la decommercializzazione è una fictio iuris, in virtù della quale un'attività, oggettivamente considerata come commerciale, non viene considerata tale, con la conseguente irrilevanza dei proventi sul piano della formazione del reddito imponibile”.

commerciale” alle finalità di utilità sociale dell’ente e non alla natura delle attività e delle relative entrate<sup>259</sup>.

La possibilità di svolgere prevalentemente attività di natura commerciale e contemporaneamente godere di agevolazioni fiscali si riscontra solamente nel caso dell’Impresa sociale (IS). La qualifica di Impresa Sociale può essere acquisita da enti privati e società che esercitano in via stabile e principale un’attività d’impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ed è regolamentata dal Decreto legislativo 112/2017. Avevamo accennato a come l’impresa sociale definita dal D.Lgs. n. 155/2006 non avesse avuto particolare successo probabilmente a causa del fatto che, “a fronte del divieto (assoluto) di distribuzione degli utili che subisce questo modello di impresa, il legislatore non aveva adottato alcuna forma di “correttivo” e/o “incentivo”. Nel vigore della precedente disciplina, infatti, divenire un’impresa sociale non determinava alcun effetto fiscale: ciascun ente continuava ad applicare i modelli impositivi operanti con riferimento alla propria “veste” (associazioni, fondazioni, società, ONLUS, ecc.) e non beneficiava di alcun regime agevolativo”<sup>260</sup>.

Nella nuova disciplina quindi il legislatore introduce importanti agevolazioni per le Imprese sociali sancendo (art. 18) la detassazione degli utili destinati alle attività di interesse generale (la nuova disciplina prevede la possibilità di distribuire parte degli utili che verranno però in questo caso tassati). Si ricorda quindi che l’impresa sociale deve svolgere in via stabile e principale un’attività di impresa di interesse generale nei settori di cui all’articolo 2 del D.Lgs. n. 112/17 e che si considera principale l’attività produttiva di almeno il 70 per cento dei ricavi complessivi. Ciò comporta che l’impresa sociale possa finanziarsi anche mediante lo svolgimento di attività diverse da quelle di interesse generale, purché i relativi ricavi non eccedano la soglia del 30 per cento dei ricavi complessivi. A questo riguardo, si ritiene che anche questi proventi vadano esclusi dalla tassazione ai fini delle imposte dirette, nella misura in cui l’impresa proceda a reinvestirli nelle modalità sopra specificate<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> **Colombo G. M.**, “ETS: enti commerciali o enti non commerciali?” in “Cooperative e enti non profit”, 1, 2020, p. 23.

<sup>260</sup> **CNDCEC** (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili), “Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicative” - circolare, 2019, p. 103.

<sup>261</sup> **Camera dei deputati**, “Relazione illustrativa, relazione tecnica, Analisi di impatto della regolazione (AIR) e analisi tecnico-normativa (ATN) del D.Lgs. n. 112/17”, 2017: [http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0418\\_F001.pdf&leg=XVII](http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0418_F001.pdf&leg=XVII), pp. 8 – 10, nel documento si evidenzia inoltre che “L’efficacia delle disposizioni fiscali di cui

Si nota come l'impostazione che vede la possibilità di compresenza di attività commerciale prevalente con agevolazioni fiscali nel caso dell'impresa sociale sia simile a quanto previsto dalla cornice normativa pre-Riforma rispetto alle cooperative sociali: anche in questo caso l'attività commerciale prevalente è agevolata in relazione al fatto di esplicitarsi internamente ad un fine di interesse generale. Nel caso delle imprese sociali si nota come i campi di azione siano molteplici (22 ambiti che possono essere "attività d'impresa di interesse generale" ai sensi dell'art. 2 D.Lgs. n. 112/17).

La similitudine tra i concetti di cooperativa sociale ed impresa commerciale è sancita anche dall'art.1 comma 4 del D.Lgs. n. 112/17 per cui "Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla Legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali". A livello empirico si nota come gran parte delle imprese sociali siano di fatto cooperative sociali: al 7 febbraio 2019, su un totale di 23.071 imprese sociali che risultavano iscritte nelle sezioni speciali delle imprese sociali presso i registri delle imprese, 21.742 erano cooperative; queste cooperative, salvo sporadici casi, corrispondevano a cooperative sociali<sup>262</sup>.

Vale la pena notare come nel nuovo assetto normativo le cooperative sociali siano regolate da diverse fonti; Cusa a tal riguardo cita 5 fonti normative relative alle cooperative sociali "elencate secondo un ordine di forza decrescente (dovendosi superare un giudizio di compatibilità per applicare una disposizione in sottordine a un'altra in tale gerarchia): (i) la l. n. 381/1991, certamente preminente sul D.Lgs. n. 112/2017, come confermato dall'art. 40, comma 2, D.Lgs. n. 117/2017; (ii) la disciplina comune delle cooperative a mutualità prevalente (perlopiù contenuta nel Codice civile), dovendo le cooperative sociali rientrare in questa categoria ai sensi dell'art. 111-septies, unico comma, primo periodo, disp. att. c.c.; (iii) la disciplina comune delle cooperative; (iv) la parte del D.Lgs. n. 112/2017 non contenente i presupposti della fattispecie di impresa sociale, vuoi la disciplina direttamente attuativa di tali presupposti; nella parte del D.Lgs. n. 112/2017 applicabile alle cooperative sociali non v'è l'art. 1, comma 5, poiché la gerarchia delle fonti ivi contenuta è alternativa a quella prevista dall'art. 1, comma 4; (v)

---

sopra, che non costituiscono aiuti di stato poiché motivati da evidenti profili di simmetria fiscale tra divieto di distribuire utili e non imponibilità degli stessi, è stata prudenzialmente subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>262</sup> **Cusa E.**, "Le cooperative sociali come doverose imprese sociali" in "Le nuove leggi civili commentate", 4, 2019, p. 948.

il D.Lgs. n. 117/2017, in forza del combinato disposto degli artt. 3, comma 1 («le disposizioni del presente Codice si applicano, ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di enti del Terzo settore che hanno una disciplina particolare») e 40, comma 2, D.Lgs. n. 117/2017 («le cooperative sociali e i loro consorzi sono disciplinati dalla Legge 8 novembre 1991, n. 381»)<sup>263</sup>. A tal proposito nota Granelli “clamorosamente evidente appare la difficoltà di ricostruire il sistema di regole applicabile alle cooperative sociali”<sup>264</sup>.

Vista questa rapida rassegna riguardante la Riforma del Terzo Settore, il Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017) e la disciplina dell’Impresa sociale (D.Lgs. n. 112/2017) possiamo notare come l’attività di rivendita di materiale donato possa qualificarsi, nella cornice normativa delineata e di futura applicazione, in diversi modi:

- come un’attività di raccolta fondi occasionale, quando appunto è svolta occasionalmente, poche volte all’anno e in concomitanza con determinate ricorrenze (in questo caso può essere “decommercializzata” e non è rilevante ai fini fiscali);

- come un’attività di raccolta fondi continuativa ma svolta in maniera non concorrenziale da OdV o APS (anche in questo caso può essere “decommercializzata” e non è rilevante ai fini fiscali);

- come un’attività di raccolta fondi continuativa e organizzata: in questo caso si è osservato che verosimilmente l’attività ricadrebbe nelle c.d. attività diverse, dovrebbe essere secondaria e strumentale e sarebbe comunque rilevante ai fini fiscali (con un regime agevolato riservato agli ETS non commerciali); in questo caso, come attività diversa, le entrate non dovrebbero superare il 30% delle entrate totali altrimenti si rischierebbe la perdita della qualifica di ETS;

- come attività di interesse generale svolta da un’impresa sociale: come nel contesto pre-Riforma l’attività di vendita di indumenti usati potrebbe essere condotta per l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (uno degli ambiti indicati di interesse generale e perseguibili da un’impresa sociale all’art. 1 comma 1 lettera “p” ampliato al comma 4).

---

<sup>263</sup> **Cusa E.**, “Le cooperative sociali come imprese sociali di diritto”, Consiglio Nazionale del Notariato Studio n.205, 2018, p.5.

<sup>264</sup> **Granelli C.**, “Impresa e terzo settore: un rapporto controverso” in “Juscivile”, 5, 2018, p. 735.

Sempre nell'ambito delle attività di interesse generale perseguibili da un'impresa sociale, l'attività di rivendita di materiali donati si potrebbe configurare all'interno delle categorie "e" e "m":

- e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi.

L'attività potrebbe configurarsi cioè come un'attività di riuso volta alla prevenzione dei rifiuti; in quest'ottica andrebbe richiamato l'art. 14/166 per cui, considerando la distinzione tra dono e rifiuto (criticabile ma rilevante nel presente contesto) e rientrerebbe nell'ambito della lettera "e" solo l'attività di raccolta presso sede degli enti in quanto la raccolta tramite cassonetto rientrerebbe nella raccolta rifiuti (attività esplicitamente esclusa nell'ambito della categoria "e"); la raccolta di rifiuti tessili come abbiamo visto è qualificabile come di interesse generale per l'impresa sociale qualora siano impiegati nell'attività almeno un 30% di soggetti svantaggiati.

Rispetto alla possibilità di qualificare l'attività di rivendita di materiale donato all'interno della categoria "e" sorgono però alcune perplessità: se il riuso di beni e la relativa prevenzione di rifiuti dà accesso alla qualifica di impresa sociale, potenzialmente ogni attività di riuso, compresi i normali negozi commerciali dell'usato, potrebbero qualificarsi come tale.

- m) servizi strumentali alle imprese sociali o ad altri enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da imprese sociali o da altri enti del Terzo settore.

L'attività potrebbe configurarsi cioè come un'impresa sociale che raccoglie e vende beni ed indumenti usati col fine di reinvestire tutti gli utili in altri ETS.

Lo scenario descritto evidenzia una serie di similitudini con quello pre-Riforma: l'attività di rivendita di materiali donati è agevolata se occasionale o non concorrenziale o se inserita nell'ambito di un'attività di interesse generale svolta da un'impresa sociale.

Per completezza si consideri che anche rispetto allo svolgimento dell'attività di rivendita di materiali donati da parte degli enti ecclesiastici lo scenario rimane simile a quello pre-Riforma. A tal proposito, occorre osservare che per gli enti ecclesiastici il fine di religione e di culto è essenziale, così come la soggezione alle norme dell'ordinamento

canonico è strutturalmente irrinunciabile: ne consegue che l'ente ecclesiastico in quanto tale non può assumere la qualifica di ente del Terzo Settore o di impresa sociale (che devono svolgere prevalentemente attività di interesse generale indicate nelle normative di riferimento), bensì esso può svolgere alcune delle proprie attività come "ramo" ETS o IS<sup>265</sup>. Gli enti ecclesiastici, che già sono ampiamente attivi negli ambiti di interesse generale indicati dalla Riforma<sup>266</sup>, possono cioè costituire un ramo in cui convogliare tutte (o alcune) delle attività di interesse generale svolte. Così facendo solo il ramo costituito sarà soggetto alle disposizioni del CTS o D.Lgs. sull'impresa sociale (DIS).

Al fine di preservare le caratteristiche proprie dell'ente ecclesiastico, salvaguardando, nel contempo, la necessaria parità di trattamento tra ETS, la Riforma del Terzo Settore ripropone, con alcune rilevanti modifiche, il modello adottato dalla disciplina sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (art. 10, nono comma, d. lgs. 4 dicembre 1997, n. 460) e dal previgente regime dell'impresa sociale (art. 1, terzo comma, d. lgs. 24 marzo 2006, n. 155). Nel caso di svolgimento di attività di interesse generale previste dal CTS e dal DIS, in particolare, gli enti ecclesiastici, in quanto "enti religiosi civilmente riconosciuti", possono beneficiare del regime promozionale previsto dal CTS per ETS e imprese sociali, nel ricorrere di tre condizioni: (1) l'adozione di un regolamento che, "nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme" del CTS e del DIS; (2) la costituzione di un "patrimonio destinato" per lo svolgimento dell'attività di interesse generale; e (3) la tenuta di scritture contabili separate (art. 4, terzo comma, CTS; art. 1, terzo comma, DIS)<sup>267</sup>.

---

<sup>265</sup> **Colombo G. M.**, "Obblighi contabili del 'ramo' ETS degli enti religiosi" in "Cooperative e enti non profit", 1, 2018, p.7.

<sup>266</sup> "In conformità alla terminologia del CTS e del DIS, si possono ricordare, più in particolare, attività che hanno per oggetto: "interventi e prestazioni sanitarie" (art. 5, primo comma, lett. b, CTS; art. 2, primo comma, lett. b, DIS); "interventi e servizi sociali", compresa l'„accoglienza umanitaria" e l'„integrazione sociale dei migranti" (art. 5, primo comma, lett. a e r, CTS; art. 2, primo comma, lett. a e r, DIS); "educazione, istruzione e formazione professionale", nonché "formazione extra-scolastica finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica" (art. 5, primo comma, lett. d e l, CTS; art. 2, primo comma, lett. d e l, DIS); "organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale" (art. 5, primo comma, lett. i, CTS; art. 2, primo comma, lett. i, DIS); "organizzazione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso" (art. 5, primo comma, lett. k, CTS; art. 2, primo comma, lett. k, DIS)" **Perrone A., Marano V.**, "La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità?", in "Stato, Chiese e pluralismo confessionale" ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 35, 2018, p. 2.

<sup>267</sup> **Perrone A., Marano V.**, "La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità?", 2018, p. 3.

Rispetto alla rivendita di materiale donato gli enti ecclesiastici potranno svolgere tale attività quindi in due modi:

- come ente ecclesiastico, seguendo la normativa relativa a tali enti, analizzata precedentemente, e che non rientra nella Riforma del Terzo Settore (abbiamo visto però che tale opzione è perlopiù poco efficace perché risente di resistenze culturali e organizzative rispetto all'implementazione di iniziative di fundraising strutturate e "imprenditoriali" all'interno dell'ente ecclesiastico);

- come "ramo" ETS o IS seguendo quindi le disposizioni enunciate nel presente paragrafo.

Come suggerito nel precedente paragrafo la vera "svolta" (l'azione di supporto più incisiva) per la raccolta fondi svolta attraverso la rivendita di materiale donato sarebbe la decommercializzazione di tale attività indipendentemente dalla frequenza, dalla concorrenzialità/professionalità e dal livello di entrate prodotte per tutti gli ETS in funzione di un'equiparazione tra i proventi di questa attività e le altre entrate non commerciali come le erogazioni liberali.

In questo modo si avrebbe un'espansione dell'utilizzo di tale metodo di raccolta fondi con una crescita degli ETS nel settore del riuso di indumenti ed altri beni durevoli con tutti i benefici in termini di performance e trasparenza già ampiamente analizzati.

Nell'ambito ancora in fieri della Riforma sembra esserci spazio, almeno formalmente, per un provvedimento di questo tipo dal momento che si è ancora in attesa delle linee guida sulle attività di raccolta fondi che dovranno essere emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>268</sup>. Inoltre al comma 5-bis dell'art. 79 del CTS si dice

---

<sup>268</sup> In un articolo del 22 febbraio 2021 su "Vita" (link all'articolo: <http://www.vita.it/it/article/2021/02/22/raccolte-fondi-le-regole-che-ancora-mancano/158425/>) la presidentessa di Fondazione ANT (Associazione Nazionale Tumori) Raffaella Pannuti, in attesa delle linee guida sulla raccolta fondi mette in luce alcune criticità e suggerisce alcuni auspicabili chiarimenti e sviluppi: in primis si ritiene opportuno "chiarire il concetto di "occasionalità" delle raccolte pubbliche di fondi, legandolo a parametri oggettivi e non lasciandolo indeterminato. Si potrebbe ad esempio fare riferimento a un numero massimo di raccolte all'anno, oppure legare il concetto di "occasionalità" alla durata della raccolta stessa (ad esempio 30/40 giorni continuativi). Un criterio, quest'ultimo, che lascerebbe maggiore libertà relativamente al numero degli eventi da porre in essere nel corso di un anno solare. Sarebbe inoltre opportuno chiarire se possano coesistere, nell'arco di un anno, raccolte fondi di natura "occasionale", con raccolte fondi svolte in maniera "continuativa". Quindi le prime decommercializzate e le seconde soggette a imposizione IRES e IVA." Nell'articolo poi si fa un esplicito appello alla decommercializzazione dell'attività di vendita di beni donati così come suggerito nella presente tesi. Si dice infatti che "sarebbe opportuno stabilire che i fondi ottenuti da raccolte pubbliche a carattere continuativo e quindi non occasionale, non venissero rilevati ai fini IRES e IVA se realizzati attraverso la cessione di beni acquisiti a titolo gratuito" e "va stabilito che in ogni caso la cessione di beni acquisiti a titolo gratuito (donazione, successione ecc.) non costituisce operazione commerciale, e quindi è irrilevante ai fini IRES e IVA." Si

che “Si considerano entrate derivanti da attività non commerciali i contributi, le sovvenzioni, le liberalità, le quote associative dell'ente e ogni altra entrata assimilabile alle precedenti” lasciando aperta la strada ad altre attività (non commerciali o decommercializzate) assimilabili alle liberalità e alle altre entrate di natura non commerciale.

Un possibile risvolto per certi versi paradossale di quest'impostazione è che le entrate derivanti dalla vendita di beni ed indumenti donati concorrerebbero ad aumentare le entrate non commerciali utili per la qualificazione della natura dell'ente; si avrebbe quindi un'entrata commerciale decommercializzata e non sottoposta ad alcun vincolo e limitazione che andrebbe, in relazione alla sua crescita, a rafforzare l'identità non commerciale dell'ente. Tuttavia un sistema di qualificazione dell'ente in base alla natura delle entrate si espone già a dinamiche problematiche: si pensi ad esempio a due ETS commerciali con identiche strutture di entrate, per cui uno dei due enti diventa istantaneamente non commerciale in seguito ad una cospicua donazione che fa prevalere le entrate non commerciali su quelle commerciali<sup>269</sup>.

In ogni modo la presenza del potenziale sopracitato paradosso non implica di per sé l'impossibilità di equiparare la rivendita di materiale donato ad entrate di natura non commerciale<sup>270</sup>, impostazione che si potrebbe fondare sui principi “funzionali” e giuridici esposti nel precedente paragrafo. Inoltre appare poco equo riservare la possibilità di svolgere l'attività di rivendita di materiale donato in maniera agevolata e non limitata solo per le imprese sociali nell'ambito dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e non per altri ETS che pure userebbero gli utili per altre importanti finalità sociali<sup>271</sup>.

---

nota quindi come il tema sia stato (finalmente) messo in evidenza da uno degli stakeholder del settore; l'ANT infatti usa storicamente questo metodo di raccolta fondi tramite iniziative recentemente denominate “charity point” (si legge qui un riferimento ai charity shop inglesi) che per lo più hanno mantenuto caratteristiche di attività commerciali “marginali”; comprensibilmente quindi l'ente è interessato a capire le possibilità di mantenimento ed espansione di tale attività.

<sup>269</sup> Esempio (rielaborato) tratto da **Girelli G.**, “Il regime fiscale del Terzo settore”, in **Aa. Vv.**, “Il Codice del terzo settore”, a cura di **Gorgoni M.**, Pisa, 2018, p. 404.

<sup>270</sup> Il paradosso si potrebbe superare non conteggiando le entrate derivanti da quest'attività in nessuno dei due campi utili al calcolo della prevalenza commerciale/non commerciale. Simili valutazioni si potrebbero fare per tutte le attività decommercializzate che concorrono a rafforzare l'identità non commerciale dell'ente: quest'aspetto sembra mettere in luce un elemento di problematicità sistemica dell'attuale impostazione per la qualifica della prevalenza ai fini fiscali.

<sup>271</sup> Perché non si considera lesiva della concorrenza l'agevolazione data alle imprese sociali mentre sarebbe un'ingiusta sovvenzione l'agevolazione data ad un altro ETS che intende compiere attività di rivendita di materiale donato (senza limitazioni riguardo a frequenza, professionalità e volumi delle entrate) e che pure dimostra di raggiungere, attraverso questa, il finanziamento di progetti dall'importante impatto sociale?

Ritorna quindi il tema generale di poter valutare la decommercializzazione di determinate attività anche solo in relazione alla mancanza di lucro soggettivo e alla verificabilità dell'impatto sociale (impostazione che per altro emergeva dalla Legge delega 106/2016).

Rispetto alle tematiche della trasparenza e della verificabilità dell'impatto sociale con la Riforma si sono fatti dei passi in avanti attraverso l'istituzione del RUNT, in cui verranno registrati gli ETS e una serie di dati, generici e contabili relativi agli enti iscritti, e la previsione di un bilancio sociale per gli ETS con entrate superiori al milione di euro, per i centri di servizio per il volontariato e per le imprese sociali: si potrebbe quindi ipotizzare la possibilità di decommercializzare determinate attività anche per gli altri ETS in relazione alla compilazione del bilancio sociale e quindi alla verificabilità degli impatti positivi raggiunti.

## **7. Esempi di policy di supporto al settore del riuso delle donazioni materiali presenti nel Regno Unito.**

Nel presente capitolo si è analizzato il tema della rivendita del materiale donato alle ONP nell'ambito della normativa su raccolta fondi ed attività commerciali precedentemente e successivamente alla Riforma del Terzo Settore. Si è evidenziato come la discussione riguardante una potenziale agevolazione di tale attività passa per questioni più generali, come la possibilità di qualificare l'ente non in base alla natura delle sue entrate ma rispetto all'impatto sociale effettivamente raggiunto, e altre più specifiche, come la possibilità di agevolare questa particolare attività commerciale equiparandola ad un'entrata di natura non commerciale. Tale equiparazione sarebbe giustificata in primis dalla provenienza dei beni: il cittadino conferisce gratuitamente i beni con uno "scopo di solidarietà" pertanto anche la valorizzazione economica di tali beni potrebbe essere visto come un atto gratuito con scopo di solidarietà (o comunque come un'entrata di natura non commerciale) ed essere trattato fiscalmente di conseguenza. Inoltre si ritiene che agevolando l'attività di riuso si otterrebbe un riordino del settore con aumento di performance e trasparenza e si compenserebbe, in un'ottica di uguaglianza sostanziale, una strutturale situazione di svantaggio e debolezza delle ONP sul mercato.

Queste argomentazioni relative al tema specifico vanno ovviamente contestualizzate nel complesso del tessuto normativo (generale, non profit, fiscale etc.) e quindi anche in relazione alle accennate questioni di rapporto profit / non profit, stato /

mercato / terzo settore, tutte questioni che, come si ha già avuto modo di sottolineare sono più ampie degli scopi della presente ricerca.

Gli spunti relativi al possibile supporto all'attività di rivendita di materiale donato offerti dal presente contributo rappresentano comunque un inizio di riflessione sulla tematica e provengono principalmente dall'osservazione del contesto anglosassone. Nel Regno Unito infatti i proventi derivanti dalla vendita del materiale donato alle charity gode di importanti agevolazioni fiscali.

Il fenomeno delle agevolazioni a questo tipo di attività svolta dal charity retail andrebbe ovviamente contestualizzato rispetto alla legislazione anglosassone, al sistema generale di common law, alla normativa non profit e alla normativa fiscale, ma anche al differente sistema di welfare e quindi al diverso rapporto profit / non profit, stato / mercato / terzo settore e i relativi aspetti culturali che hanno portato il non profit inglese ad avere un approccio maggiormente imprenditoriale. Il settore del charity retail gode inoltre ormai di più di mezzo secolo di storia: le agevolazioni sono quindi anche frutto di una provata importanza del settore a livello nazionale in termini di rappresentanza (lobby) e di benefici sociali apportati. Se da un lato quindi il settore è forte grazie anche alle agevolazioni, dall'altro le agevolazioni sono giunte, nell'arco del suo sviluppo, grazie alla crescente forza del settore che ha saputo strutturare organi di rappresentanza efficaci (charity retail association) e ha saputo raccogliere (in virtù di importanti performance sociali, ambientali ed economiche) il favore della società e del legislatore: si richiama in sostanza il circolo virtuoso tra salute del settore, rappresentanza e normativa di supporto evidenziato nel capitolo 3.

Riservando a futuri ulteriori approfondimenti il complesso di elementi giuridici e culturali che hanno portato alla fisionomia attuale del charity retail (e le relative agevolazioni fiscali) ci limitiamo qui ad una serie di considerazioni generali ed all'esposizione delle principali policy a sostegno del settore osservate nel contesto anglosassone.

In primis va notato come il contesto anglosassone, rispetto a quello italiano, in generale sia caratterizzato da una burocrazia e una fiscalità più "leggera" (in termini generali, rispetto alla normativa sul non profit e rispetto alla normativa fiscale per i vari soggetti giuridici): questa affermazione è ovviamente molto generale e generica (con il rischio di risultare superficiale) e d'altra parte i temi della semplificazione burocratica

(dentro e fuori al non profit) e della pressione fiscale (dentro e fuori al non profit) sono così evidenti (nella loro criticità e problematicità) per il contesto italiano da non richiedere ulteriori argomentazioni; le agevolazioni concesse al charity retail e la maggiore fruibilità della normativa nel contesto anglosassone quindi vanno lette in un contesto di burocrazia e fiscalità generalmente meno complesse e opprimenti (sia per i cittadini che per gli enti non profit e commerciali).

Fatte queste considerazioni generali si può notare come il settore non profit inglese sia determinato da una maggiore uniformità e controllo: predominante è la figura giuridica della “charity” e il ruolo di controllo della “Charity Commission”. Guardando alla Riforma del Terzo Settore in atto si nota come il legislatore italiano si stia muovendo in una simile direzione tentando di uniformare il settore, creando la categoria generale di Ente di Terzo Settore (ETS) e un registro unico (RUNT) che permetta una sistematizzazione e un controllo degli ETS: la differenza è che in Italia nel 2021 si sta ancora lavorando alla definizione della Riforma e alla strutturazione del RUNT mentre nel Regno Unito la formazione della Charity Commission (e quindi la concezione unitaria del settore) risale al 1853. La Charity Commission quindi, come dipartimento governativo, funziona da guida e controllo sull’intero settore, con un sito<sup>272</sup> in cui i dati e i bilanci delle charity sono consultabili per tutti. Le agevolazioni al settore sono quindi bilanciate da un maggior controllo a valle ma anche sulle modalità di gestione della ONP; centrale in quest’impostazione è l’istituto del “Trust” e la figura del “Trustee” per le charity anglosassone: le charity sono soggette cioè al controllo di un organo che costantemente monitora che l’azione delle stesse sia in linea con la legislazione vigente e con lo scopo sociale dell’ente (c’è quindi un costante controllo affinché le operazioni commerciali siano svolte con lo scopo di finanziare la finalità sociale dell’ente e con risultati, in termini di impatto sociale ottenuto, soddisfacenti).

Similmente alle istanze di semplificazione, uniformità e controllo anche le aperture al concetto di imprenditorialità del terzo settore e all’idea che la natura dell’ente è definita più dalle finalità che dagli strumenti utilizzati stanno difficilmente trovando spazio solo ora nel contesto italiano (mentre nel contesto anglosassone tali istanze sono già parte del tessuto culturale, normativo e di prassi del settore non profit)

---

<sup>272</sup> Sito della Charity Commission: <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>

Tali istanze sono espresse nel contesto della Riforma principalmente nelle linee guida e nella Legge delega ed in parte disattese dalla successiva produzione normativa, mentre nel Regno Unito i primi charity shop sono attivi da fine '800, l'espansione del fenomeno risale a partire dal secondo dopoguerra e la maggiore strutturazione e crescita del settore parte dagli anni '90 (nasce in quegli anni anche la Charity retail association, associazione di categoria delle attività commerciali svolte dagli enti non profit, che è attiva ormai quindi da circa trenta anni<sup>273</sup>).

Per una charity che vuole iniziare un'attività commerciale nel Regno Unito quindi il contesto burocratico non rappresenta un ostacolo: nel sito della charity commission è possibile trovare una specifica guida "Trustees, trading and tax: how charities may lawfully trade"<sup>274</sup> che in una trentina di pagine, nella forma di domande e risposte, indirizza le ONP riguardo al tema di "come un ente non profit può svolgere attività commerciali secondo la Legge"; la charity retail association rappresenta poi un punto di riferimento per il settore: pagando una membership le ONP hanno accesso ad una serie di servizi di consulenza e training su questioni legali, organizzative e commerciali (circa il 75% delle ONP attive nel settore del charity retail sono iscritte alla CRA) ed inoltre la CRA svolge attività di ricerca, rappresentanza e lobbying per l'intero settore.

Al punto 3.3 della guida governativa "Trustees, trading and tax: how charities may lawfully trade" si specifica quindi rispetto alla commercializzazione del materiale donato: alla domanda se tale attività è considerata "commerciale" la risposta è "no"; per la commercializzazione del materiale donato il legislatore inglese compie un'operazione simile all'idea di "decommercializzazione" precedentemente esposta: si specifica quindi che si tratta di un'attività di "business" ma non considerata come "trading" ai fini fiscali. Tale attività quindi non è rilevante ai fini della "corporation tax" (l'equivalente dell'IRES) e sulla stessa non si paga l'IVA (l'attività è "zero-rated for VAT purposes").

Tali agevolazioni sono rivolte alla vendita di materiale donato con lo scopo di essere rivenduto per ricavare fondi per il fine sociale dell'ONP; le agevolazioni non si estendono quindi alla vendita di beni "nuovi": in uno stesso charity shop quindi si possono vendere beni ed indumenti usati (con agevolazioni fiscali) e beni nuovi (es. gadget e

---

<sup>273</sup> Cenni storici sulla Charity Retail Association: <https://www.charityretail.org.uk/history/>

<sup>274</sup> **Charity Commission**, "Trustees, trading and tax: how charities may lawfully trade", 2016: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/869136/CC35\\_PDF\\_v2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869136/CC35_PDF_v2.pdf) - <https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/>.

merchandising dell'organizzazione) su cui non saranno applicate agevolazioni fiscali (concorreranno a formare reddito imponibile). Similmente a quanto visto per il contesto italiano ci sono poi agevolazioni per altri tipi di attività commerciali come ad esempio quelle svolte in relazione alla finalità (sociale) prevalente dell'ente.

Va notato che nel caso inglese la decommercializzazione della rivendita di materiale donato si applica senza vincoli o limitazioni: l'attività non deve essere cioè occasionale o non concorrenziale o essere legata intrinsecamente al fine solidaristico (es. attività commerciale per inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati) come avviene in Italia. Questo, come abbiamo visto nel capitolo 3, ha portato all'espansione del modello: il charity retail è cioè praticato da charity di tutti i tipi e dimensioni comportando il finanziamento di moltissime tipologie di finalità sociali; si ritiene che i benefici sociali, ambientali ed economici siano legati proprio a questa diffusione al contempo capillare e diversificata del fenomeno: abbiamo visto cioè che i charity shop sono molti, gestiti con diversi approcci commerciali da parte delle molte ONP coinvolte raggiungendo così grande diffusione e sostegno sociale a tutti i livelli (coinvolgendo varie tipologie di donatori, volontari e clienti).

Per i charity shop c'è poi un'ulteriore agevolazione rispetto alle tasse locali sulle attività commerciali: i charity shop cioè pagano solo il 20% del "business rate"; c'è quindi un "business rate relief", un'agevolazione minima dell'80% su questa tassa, che può diventare, a discrezione dell'autorità locale anche una completa esenzione.

La ratio di tali agevolazioni andrebbe ovviamente approfondita analizzando le fonti normative e la relativa dottrina<sup>275</sup>; la charity retail association nota comunque al riguardo "Charity shops benefit from tax concessions under UK tax law because all the profits go to fund the work of the charity, which provides public benefit. Charity shops receive exemption from corporation tax on profits, a zero VAT rating on donated goods sales and 80% mandatory non-domestic rate relief on property taxes. This is funded by central Government."<sup>276</sup>. La CRA nota in sostanza come le agevolazioni siano in virtù del fatto che i charity shop devolvono i profitti in finalità sociali producendo importanti benefici per la società (tali benefici vanno oltre i progetti supportati ma si estendono ad altri benefici sociali, ambientali ed economici analizzati nel capitolo 3).

---

<sup>275</sup> Si rimanda quindi a futuri approfondimenti di fonti normative come il Charity Act del 2011 (in tema non profit) e il Corporation Tax Act 2010 (in tema fiscale).

<sup>276</sup> <https://www.charityretail.org.uk/charity-shops-faq/>

Tale motivazione fa riferimento all'argomentazione di tipo "funzionale" (agevolazioni in funzione dei benefici derivanti dal settore) offerta nei paragrafi precedenti: i benefici apportati dal charity retail sarebbero particolarmente necessari nel contesto italiano dove la crescita del settore comporterebbe anche un aumento di ordine e trasparenza oltre che di performance (per questo le agevolazioni nel contesto italiano sarebbero particolarmente preziose per il miglioramento del settore).

L'altra argomentazione precedentemente proposta a favore di agevolazioni fiscali all'attività di rivendita di materiale donato è quella dell'equiparazione dei proventi derivanti da tale attività ad altre entrate di natura non commerciali (come erogazioni liberali di denaro). Si ritiene che anche questo tipo di argomentazione sia riscontrabile nel contesto anglosassone: questa tesi può essere avvalorata dall'analisi dell'incentivo fiscale denominato "Gift aid".

Di seguito si riporta una definizione di "Gift aid" data da Quattrocchi<sup>277</sup>: "L'istituto in esame prevede che, a fronte di una donazione, l'ente beneficiario – sul presupposto che il contributo è frutto di un reddito tassato in capo al donatore ed è dunque un reddito «netto» – ha diritto di richiedere al fisco inglese la quota parte di imposta assolta dal contribuente su detto reddito calcolata in applicazione dell'aliquota base. Allo stesso tempo, al contribuente-donatore, cui non è riservata alcuna deduzione della donazione, spetta il rimborso della differenza tra l'imposta effettivamente applicata sul reddito destinato al contributo – imposta calcolata dunque in ragione dell'aliquota progressiva eventualmente più elevata rispetto a quella base – e la quota parte d'imposta, calcolata ad aliquota base, oggetto di rimborso alla charity."

Per far comprendere meglio il funzionamento del "Gift aid" si consideri il seguente esempio: se un contribuente inglese dona 1 pound ad una charity si considera tale somma come una cifra "netta" a cui è stata sottratta un'imposta dal fisco. Sul pound donato dunque il fisco "restituisce" l'imposta pagata dal contribuente: alla charity va un importo corrispondente ad un'aliquota standard pari al 25% mentre al contribuente torna l'eventuale differenza tra aliquota effettivamente pagata e quella standard. Considerando la donazione di 1 pound dunque alla charity arriveranno altri 25 cent (su una donazione di 1 pound quindi la charity riceverà 1 pound e 25 cent risultanti dalla donazione + 25

---

<sup>277</sup> **Quattrocchi A.**, "La fiscalità del no profit nella dimensione europea", in "Diritto e pratica tributaria", 6, 2013, p. 1247.

cent di “gift aid”, su una donazione di 100 pound alla charity ne arriveranno 125 etc.). Se il contribuente paga imposte con un’aliquota del 35% per una donazione di 1 pound il fisco restituirà 35 cent di cui 25 andranno alla charity e 10 torneranno al contribuente.

Da tale istituto emerge che l’ordinamento inglese valorizza, sul piano tributario, il rapporto tra donatore ed ente destinatario del contributo, in un’ottica di incentivo al finanziamento privato del non profit<sup>278</sup>.

Tornando al caso delle donazioni materiali il sistema inglese permette di applicare anche a queste l’istituto del gift aid; supponendo quindi che un contribuente inglese doni beni ed indumenti che, una volta rivenduti, fruttano alla charity 100 pound la charity potrà ottenere una donazione extra di 25 pound derivante dall’applicazione dell’istituto del gift aid. In pratica donando i propri beni ed indumenti in un charity shop il donatore può lasciare i propri dati e consentire all’ONP di richiedere il gift aid sul valore economico della donazione. Nei charity shop ogni bene viene etichettato e il Codice a barre identifica i beni su cui è richiedibile il gift aid e l’identità del donatore. In questo modo le charity possono ottenere un 25% di entrate extra sul valore dei beni venduti (come visto in precedenza al donatore tornerà la differenza tra aliquota effettivamente pagata ed aliquota standard girata alla charity).

L’applicazione del gift aid tanto alle donazioni in denaro quanto a quelle materiali evidenzia la sostanziale equiparazione delle due forme di donazione; in UK dunque la donazione di un bene viene quindi vista, tanto a livello culturale quanto a livello normativo, come una donazione di valore economico; le agevolazioni alla vendita di materiale donato possono quindi essere viste in quest’ottica come il recepimento di una chiara istanza del donatore che, conferendo il bene al charity shop, vuole che il suo intero valore economico vada a finanziare il lavoro dell’ONP ricevente.

Guardando al di fuori del Regno Unito si cita un altro esempio di questa equiparazione tra donazione materiale di beni e donazione in denaro effettuate nei confronti di enti non profit: negli Stati Uniti le donazioni materiali sono deducibili fiscalmente per i contribuenti, con apposite tabelle, utili per il calcolo della deducibilità, in cui sono indicati i valori approssimativi dei beni ed indumenti donati<sup>279</sup>.

---

<sup>278</sup> **Disca S.**, “Profili tributari della Riforma del Terzo Settore in Italia nel quadro dei principi del diritto europeo”, Tesi di dottorato, Università di Bologna, 2020, p. 188; **Quattrocchi A.**, “La fiscalità del no profit nella dimensione europea”, in “Diritto e pratica tributaria”, 6, 2013, p. 1248.

<sup>279</sup> Pagina dedicata ai valori deducibili in relazione alle donazioni materiali fatte al ramo statunitense della ONP Salvation Army: <https://satruck.org/Home/DonationValueGuide>. Ovviamente

Questi esempi evidenziano come l'equiparazione a livello fiscale tra donazione materiale (il valore economico ad essa connesso) e donazione in denaro sia un'impostazione diffusa e che, trovati i giusti meccanismi di armonizzazione con la specificità della cornice normativa nostrana, potrebbe essere applicata anche nel contesto italiano.

---

anche in questo caso andrebbe fatta un'analisi e una contestualizzazione della misura in relazione al contesto normativo statunitense, si è ritenuto comunque opportuno appuntare il dato perché si ritiene d'interesse per l'argomentazione proposta e per futuro approfondimento.

## CONCLUSIONI

La tesi ha voluto rappresentare un primo tentativo di concettualizzare, in un'ottica multidisciplinare propria del tema in esame, il fenomeno del riuso delle donazioni materiali alle Diocesi e agli enti non profit; si è visto come il tema si presta ad essere analizzato da vari punti di vista in relazione alle diverse discipline: è stato quindi compiuto un approfondimento su alcune tematiche giuridiche sempre in stretto dialogo con le dinamiche reali, le criticità osservate sul campo e gli sviluppi auspicati.

Alcuni aspetti sono stati solamente accennati e si prestano per futuri specifici approfondimenti; tra questi citiamo, senza pretesa di esaustività, alcuni esempi di possibili sviluppi di ricerca anche relativamente ai diversi campi disciplinari connessi: in tema di servizi sociali la riflessione sulla strutturazione di servizi e interventi di distribuzione gratuita di beni e indumenti, stime puntuali sulle reali necessità degli indigenti, la raccolta di dati sulle raccolte di beni durevoli e sulle raccolte di indumenti dentro e fuori dal circuito dei cassonetti gialli per la raccolta tessile, il rapporto tra “rifiuto” e “donazione”, la normativa ambientale sulla responsabilità estesa del produttore, spinte culturali e normative sulle tematiche ambientali (Direttive UE sull'economia circolare e Leggi nazionali), evoluzione della normativa sul riuso, i centri del riuso, le regole di assegnazione degli appalti per la raccolta in relazione a fattori sociali, economici ed ambientali, gli impatti del fenomeno della fast fashion, le possibilità della moda sostenibile, gli sviluppi tecnologici in tema di riciclaggio e smaltimento, l'impatto dell'import / export internazionale di indumenti usati, la sociologia dei consumi dell'usato, il cambiamento della concezione dell'usato da bene per i poveri a prodotto trendy ed eco-friendly, l'impatto dei cambiamenti culturali e normativi riguardanti le tematiche ambientali sulla gestione rifiuti e sul mercato dell'usato, prospettive di crescita/decrescita del mercato dell'usato (di indumenti e altri beni durevoli, al dettaglio e all'ingrosso), i confini e le caratteristiche definitorie distintive tra profit e non profit, il rapporto fra i due ambiti, i rapporti tra stato, mercato e terzo settore, tra welfare pubblico e privato, il trattamento fiscale delle attività commerciali in ambito non profit tra agevolazioni, vincoli, limitazioni, verifica dell'impatto sociale e mantenimento del principio di concorrenza, ulteriori approfondimenti teorici sul conferimento con scopo di solidarietà soprattutto in relazione al riuso finalizzato alla raccolta fondi, la possibilità di

equiparare il conferimento di beni ed indumenti a sovvenzioni derivanti da attività non commerciali equiparando quindi il trattamento fiscale delle entrate derivanti dalla vendita dei materiali conferiti gratuitamente alle ONP ad entrate non commerciali (decommercializzazione dell'attività in assenza di lucro soggettivo, per il finanziamento di finalità sociali, senza vincoli di "marginalità" e senza limitazioni sull'entità della stessa ma con controlli su trasparenza e impatto sociale raggiunto), l'eventuale armonizzazione di tale impostazione con la cornice normativa, vagliare la possibilità di incentivi fiscali alle donazioni materiali dei privati similmente a quanto avviene nel contesto anglosassone, un'analisi comparativa con la cornice normativa anglosassone, l'evoluzione storica delle policy di supporto al charity retail nel Regno Unito, una mappatura delle esperienze di riuso solidale e di iniziative assimilabili al concetto di charity retail (approccio commerciale con finalità sociali) in Italia (anche in un'ottica di rete e rappresentanza del settore), il ruolo degli enti ecclesiastici rispetto al tema dell'imprenditorialità nel terzo settore e nel futuro del settore del riuso delle donazioni materiali.

Fatta questa premessa sui possibili sviluppi della ricerca connessi al tema delle donazioni materiali con finalità sociali, ripercorriamo di seguito alcuni dei concetti chiave e le principali conclusioni a cui siamo giunti nello svolgimento dell'analisi.

Nel corso della tesi si è osservato come uno dei principali problemi del settore, quello da cui si generano anche gli altri, sia la discrepanza tra la percezione generale del settore delle donazioni materiali (specialmente di indumenti) e le dinamiche reali.

Facendo particolare riferimento al settore degli indumenti usati abbiamo visto come in quest'ambito prevalga, in vari livelli della società, un'idea che abbiamo riassunto col paradigma dei "vestiti ai poveri" mentre in realtà gran parte del settore funziona seguendo logiche commerciali (mercato dell'usato) e ambientali (gestione rifiuti).

Da questa discrepanza originano gran parte delle criticità del settore; le ONP strutturano servizi poco mirati sui bisogni reali: si raccolgono così quantità superiori ai bisogni, si abbassano le soglie di accesso ai servizi, si creano accumuli di materiale che viene sprecato, ci si espone ad abusi da parte di "finti bisognosi", frazioni consistenti del materiale raccolto finisce a imprese commerciali (con relativi problemi di trasparenza legati al fatto che il cittadino conferisce ad un determinato soggetto non profit mentre l'indumento finisce per generare profitto privato).

Sul ramo della raccolta stradale è spesso presente una facciata sociale rappresentata dai loghi delle ONP posti sui cassonetti gialli in relazione a partnership con imprese commerciali, o dall'effettiva gestione della raccolta da parte di cooperative sociali. In entrambi i casi è frequente che il cittadino conferisca gli indumenti pensando che questi vadano ai poveri mentre in realtà dietro la raccolta dei cassonetti si sviluppa un articolato settore industriale che permette, attraverso reti di import/ export internazionale, di riutilizzare e riciclare gran parte del materiale conferito. Dalla scarsa conoscenza e conoscibilità del settore si origina una zona d'ombra in cui negli anni sono fiorite dinamiche negative e talvolta illegali.

In sostanza gran parte dei soggetti a cui il cittadino conferisce sono ONP ma, essendo i volumi conferiti enormi (superiori alle capacità di gestione delle ONP ed di gran lunga superiori ai bisogni degli indigenti), gran parte dei materiali vengo gestiti da imprese commerciali; anche nel caso in cui le ONP operano con logiche commerciali (per la raccolta fondi per progetti sociali) la loro posizione sul mercato rimane di sostanziale debolezza: le ONP che raccolgono presso le proprie sedi hanno sviluppato iniziative per lo più marginali mentre le ONP attive nella raccolta stradale si occupano prevalentemente dei primi step del ciclo di gestione, meno remunerativi della rivendita del materiale lavorato all'ingrosso e al dettaglio (in sostanza trattengono una parte minoritaria del valore degli indumenti raccolti).

La necessità di gestire gli indumenti secondo logiche commerciali è di fatto un dato strutturale del settore (il bisogno degli indigenti è marginale, i volumi sono enormi e sono necessarie risorse umane e fisiche per gestire i materiali). L'unico modo che le ONP hanno di creare un sostanziale valore sociale dalla raccolta indumenti è quindi quello di gestire in autonomia tutti gli step in maniera da trattenere il valore economico degli indumenti e reinvestire lo stesso in progetti sociali. In questo modo si andrebbe incontro alla richiesta da parte della società di creare valore sociale in relazione agli indumenti usati: essendo il bisogno degli indigenti marginale rispetto ai volumi sviluppati dal settore l'unico modo per soddisfare questa istanza della società è la rivendita del materiale per finanziare progetti sociali.

Si sono sintetizzati questi concetti delineando la prospettiva di uno sviluppo "commerciale con finalità sociali" del settore del riuso delle donazioni materiali (sia in relazione agli indumenti che in relazione agli altri beni durevoli).

Si è osservato quindi il caso del charity retail anglosassone dove il settore del riuso delle donazioni materiali è effettivamente gestito in ampia parte tramite logiche “commerciali con finalità sociali”: le ONP sono attive con proprie reti di raccolta e gestione dei materiali che vengono rivenduti all’ingrosso e al dettaglio tramite 11200 negozi detti “charity shop”.

Il contesto anglosassone (impostato su ONP che operano con logiche “commerciali con finalità sociali”) dimostra di funzionare molto meglio di quello italiano ancorato al paradigma dei “vestiti ai poveri”: nel Regno Unito il settore sviluppa maggiori performance sociali, ambientali ed economiche ed è molto più trasparente.

Tutte le tendenze delineate nel presente elaborato e qui sintetizzate sono state raccolte attraverso un ampio lavoro di ricerca sul campo (osservazione partecipata e lavoro sul campo, questionari, interviste) che è partito dall’analisi del contesto locale e Diocesano per estendersi a livello regionale, nazionale e internazionale (con un periodo di tre mesi di ricerca nel Regno Unito).

Con la presente tesi dunque si vuole suggerire uno sviluppo del contesto italiano in una prospettiva “commerciale con finalità sociali” simile a quello osservato nel Regno Unito. Si è evidenziato quindi come un tale processo di cambiamento coinvolga tre livelli interconnessi: il contesto socio-culturale, la cornice normativa e le prassi del settore del riuso delle donazioni materiali. Dopo l’analisi delle prassi e degli elementi culturali la tesi si è quindi concentrata sull’approfondimento della cornice normativa.

Lo studio della normativa ha riguardato in primis l’istituto della donazione: seppur nel linguaggio comune il conferimento di indumenti e beni nei confronti delle ONP sia generalmente considerato una donazione, si sono espresse delle perplessità riguardo l’effettiva possibile qualificazione dell’atto in relazione al concetto di donazione espresso dal Codice civile. Nella casistica concreta osservata sul campo sembrano mancare gli elementi tipici della donazione contrattuale (lo spirito di liberalità è in realtà mescolato con il bisogno di disfarsi dell’indumento e l’elemento altruistico è meglio espresso dalla propensione a supportare il fine solidaristico dell’ente ricevente) per cui il fenomeno potrebbe essere meglio qualificato come un “atto gratuito con scopo di solidarietà”.

L’analisi si è poi concentrata su una specifica norma riguardante gli indumenti usati (l’art. 14 della Legge 166 detta “anti sprechi”); la norma compie una distinzione tra “donazione” (indumenti conferiti presso le sedi delle ONP) e “rifiuto” (indumenti

conferiti presso contenitori stradali): tale netta divisione non corrisponde alle dinamiche reali del settore (negli indumenti conferiti presso le sedi delle ONP ci sono ingenti scarti e i materiali conferiti presso i cassonetti sono per lo più avviati al riutilizzo nel mercato dell'usato generando valore economico che potenzialmente può diventare valore sociale se gestito dalle ONP). La divisione pare in qualche misura frutto del retaggio culturale dei "vestiti ai poveri" per cui il conferimento presso le sedi delle ONP viene tendenzialmente associato alla distribuzione gratuita agli indigenti e la commercializzazione appare concepibile solo in un ambito di gestione rifiuti. La realtà però non è questa: le dinamiche nei due canali sono molto simili così come le caratteristiche dei materiali raccolti. Nell'ottica di massimizzare impatto ambientale e sociale inoltre, andrebbe promossa l'attività commerciale sia delle ONP che raccolgono presso le proprie sedi che di quelle che raccolgono tramite cassonetti stradali, e questo porterebbe ad un ulteriore avvicinamento nelle caratteristiche dei due canali di raccolta; per salvaguardare gli aspetti ambientali ed igienico-sanitari (una delle preoccupazioni del legislatore che emerge dalla norma) andrebbero quindi trovati altri strumenti normativi (che non imbriglino il settore in classificazioni arbitrarie e per certi versi limitanti).

Dal punto di vista ambientale poi parte dei problemi del settore derivano dalla difficoltà nel gestire le frazioni di bassa qualità (in crescita a causa del fenomeno della fast fashion e dell'aumento dei volumi raccolti); tali problemi potrebbero acuirsi in relazione alle direttive europee sull'economia circolare che puntano ad espandere la raccolta differenziata tessile: ulteriore aumento dei volumi, aumento della frazione di bassa qualità, saturazione dei mercati e dei canali di smaltimento, abbassamento dei prezzi di mercato, innalzamento dei costi di smaltimento, tutti questi elementi potrebbero portare all'insostenibilità economica della raccolta. Gli operatori quindi auspicano un abbassamento dei costi di raccolta (con l'abbassamento del valore degli indumenti le amministrazioni locali dovrebbero riformulare i criteri dei bandi di aggiudicazione per la raccolta che al momento funzionano col meccanismo dell'asta "al massimo rialzo"); si auspicano inoltre interventi normativi che seguano logiche di responsabilità estesa dei produttori (i costi di smaltimento andrebbero cioè condivisi con chi è responsabile di una sovrapproduzione di materiale difficilmente riutilizzabile) e sviluppi tecnologici in ambito di riciclaggio e smaltimento. Tali sviluppi tecnologici e l'introduzione di logiche di responsabilità estesa dei produttori nella normativa ambientale, sarebbero quindi più

efficaci in relazione alla salvaguardia ambientale rispetto alla divisione “dono” / “rifiuto” apportato dalla norma: questa distinzione rischia anzi di avere risvolti ambientali ed igienico-sanitari negativi se interpretata in senso restrittivo rispetto alla possibilità di commercializzare gli indumenti da parte delle ONP che raccolgono presso le proprie sedi (minori volumi sottratti alla filiera dei rifiuti, minori risorse per le ONP e servizi con scarsi standard qualitativi rispetto ad elementi ambientali ed igienico-sanitari).

Si evidenzia di nuovo come le reali criticità del settore sono relative a questioni ambientali, di sostenibilità economica e praticamente mai legate al tema del bisogno di indumenti per gli indigenti (non esiste un tema di generale carenza di vestiario per i poveri); rispetto alla dimensione sociale semmai la riflessione aperta è come ri-declinare il valore sociale del settore in assenza di bisogno degli indigenti in relazione agli enormi volumi raccolti.

Il tema della commercializzazione degli indumenti da parte delle ONP è centrale per la riconversione (da aiuto diretto alla raccolta fondi) delle concezioni legate al valore sociale sviluppabile dal settore. L’art. 14/ 166 che tratta il riuso degli indumenti per finalità sociali non approfondisce però il tema: questo elemento rappresenta una pecca della norma che tuttavia non pone espliciti limiti a tale pratica.

La definizione e la qualificazione dell’attività di rivendita di indumenti raccolti dalle ONP per finalità sociali vanno quindi ricercate all’interno della normativa sul non profit. Si sono così analizzati i principali riferimenti normativi e la relativa dottrina in relazione ai temi della raccolta fondi e delle attività commerciali in ambito non profit pre e post Riforma del Terzo Settore.

Si è osservato quindi che in generale le attività commerciali in ambito non profit vedono un legame tra agevolazioni e vincoli: le ONP godono cioè di agevolazioni fiscali solo laddove le attività commerciali sono “marginali”, “non concorrenziali”, “occasionalì” o svolte nell’ambito di determinate finalità sociali (es. inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati). Queste caratteristiche hanno determinato, in un contesto in cui i criteri di marginalità/occasionalità sono scarsamente definibili e definiti, uno sviluppo limitato delle attività di rivendita di beni donati (a cui sono dedicati scarni riferimenti specifici): legare le agevolazioni alla marginalità delle attività commerciali ha portato le ONP a sviluppare attività di rivendita di beni donati per lo più informali, “amatoriali” e di ridotte dimensioni.

Lo scenario prospettato dalla Riforma del Terzo Settore non pare apportare cambiamenti significativi: nonostante le linee guida e la Legge delega lasciassero presagire elementi di supporto all'attività imprenditoriale delle ONP, come una maggiore enfasi sulle finalità dell'ente nella determinazione della sua identità fiscale, in realtà la natura delle entrate continua a determinare la natura fiscale dell'ente.

La Riforma comunque sembra rappresentare un passo in avanti verso un aumento di uniformità, trasparenza e verificabilità dell'impatto sociale: su questi presupposti si potrebbero fondare future aperture ad agevolazioni fiscali rispetto all'attività imprenditoriale di tutti gli ETS. Inoltre rispetto all'attività di rivendita di materiale donato restano aperte alcune prospettive, che andranno analizzate alla luce della sedimentazione delle Riforme (emanazione di decreti attuativi, linee guida, orientamenti giurisprudenziali e dottrinali): alcune aperture potrebbero venire dalla decommercializzazione dell'attività potenzialmente apportabile dalle linee guida in tema di raccolta fondi (ancora da emanare) e andrebbero testate le diverse possibilità di inserimento dell'attività all'interno della nuova disciplina dell'impresa sociale.

La decommercializzazione dell'attività di rivendita dei beni donati, e le relative agevolazioni, sarebbero giustificabili secondo diversi principi: da un punto di vista funzionale comporterebbero un miglioramento del settore, dal punto di vista giuridico le entrate derivanti dalla vendita di materiale donato possono essere viste come entrate di natura non commerciale in quanto originano da un'istanza del cittadino a produrre valore sociale dal conferimento. Dato che l'unico modo per sviluppare valore sociale dal bene è trasformarlo in valore economico si ritiene che l'attività di rivendita vada vista come un mero strumento per estrapolare il valore economico dal bene e trasformarlo in un'erogazione liberale a supporto delle finalità sociali dell'ONP: una volta tradotto il bene in un'erogazione liberale, dal punto di vista fiscale, si dovrebbe trattare tale entrata come un'entrata non commerciale. Le policy di supporto al settore quindi potrebbero essere viste, in un'ottica di uguaglianza sostanziale, come un bilanciamento dei maggiori oneri (e costi) delle ONP in termini di comunicazione e trasparenza, e come una compensazione alla strutturale debolezza delle ONP nel mercato dell'usato determinata dalla mancanza di risorse da investire nello sviluppo di attività imprenditoriali, retaggi culturali e cristallizzazione di posizioni di forza delle imprese commerciali nel settore. Le

agevolazioni dovrebbero altresì essere bilanciate da meccanismi che garantiscano trasparenza e controllo sull'operato e sull'impatto sociale dell'ente.

Si sono accennati infine alcuni elementi di supporto al settore osservati nel Regno Unito: agevolazioni fiscali che “decommercializzano” l'attività di rivendita di materiale donato per tutte le charity senza limitazioni (bilanciate da strumenti di controllo e verificabilità dell'impatto sociale), incentivi fiscali alla donazione materiale per il donatore (gift aid) che comportano l'aumento delle entrate per le charity e contribuiscono a delineare un'equiparazione (concettuale e fiscale) tra donazione materiale e donazione in denaro. In relazione a tali elementi di supporto del settore nel Regno Unito si sono osservate importanti performance sociali, ambientali, economiche e in termini di trasparenza (performance e trasparenza ampiamente maggiori al contesto italiano) senza effetti negativi rispetto al tema della concorrenza (anzi con un aumento generale dei volumi raccolti e del consumo dell'usato, dato da un riordino e dall'espansione di un settore finalmente trasparente e “in salute”, anche gli operatori commerciali hanno prospettive di crescita).

Guardando al contesto anglosassone va notato come non si tratti solo di consentire le attività di rivendita di materiali donati delle ONP ma di supportare attivamente tale attività. In Italia abbiamo visto infatti come tale attività è concessa ma nel contesto di una normativa poco chiara e comunque soggetta a vincoli e limitazioni, posti con atteggiamento cautelativo, ma che di fatto (nella loro vaghezza) incentivano la marginalità, l'informalità e l'inefficienza. Il contesto anglosassone invece supporta il fenomeno del charity retail vincolando le agevolazioni all'impatto sociale: si crea così un circolo virtuoso che porta le ONP a competere anche in termini di trasparenza ed impatto sociale con ovvie ripercussioni positive sulle performance generali del settore.

In relazioni ai risultati analitici espressi dalla ricerca e qui sintetizzati si possono quindi tracciare alcune linee guida per lo sviluppo del settore del riuso delle donazioni materiali in un'ottica “commerciale con finalità sociali”.

### **Linee guida per il legislatore riguardanti cornice normativa e policy.**

Dal punto di vista normativo si ritiene che il legislatore debba contribuire ad allineare la percezione della società con le dinamiche reali del settore. Si è già osservato come retaggi culturali e disinformazione creino un circolo vizioso che coinvolge cornice

normativa e prassi. Per invertire su questo circolo vizioso (e trasformarlo in un circolo virtuoso) vanno introdotti elementi di cambiamento nei tre livelli.

Un legislatore “illuminato” quindi dovrebbe in primis comprendere le criticità del settore e capire che lo sviluppo di un indirizzo “commerciale con finalità sociali” può produrre importanti miglioramenti; una volta definito uno scenario auspicato dunque si dovrebbero produrre normative atte a raggiungerlo. Si tratterebbe per il legislatore di “gettare il cuore oltre l’ostacolo” e perseguire uno sviluppo futuro sul modello che si è ampiamente affermato con risultati positivi nel contesto anglosassone: in questo modo il legislatore smetterebbe di rincorrere il mutamento sociale ma sarebbe esso stesso il fautore di norme atte a guidarlo verso uno scenario auspicato e auspicabile; il legislatore potrebbe cioè aiutare a ricomporre l’identità di un settore in crisi d’identità: il settore infatti vive nel paradosso per cui è ormai evidente che i volumi necessari per gli indigenti sono marginali rispetto a quelli raccolti, e, d’altro canto, la popolazione vuole continuare a conferire gli indumenti alle ONP; non vi è altra maniera per ricomporre tali dinamiche divergenti se non quello di ri-declinare il ruolo delle ONP in un’ottica di raccolta fondi per progetti sociali.

Posto quindi lo scenario “commerciale con finalità sociali” come quello da perseguire il legislatore dovrebbe agire nell’ottica di armonizzare la normativa di riferimento in tutti quegli ambiti che riguardano il ciclo di riuso degli indumenti, dal conferimento alla redistribuzione.

Come evidenziato nel capitolo 5 dunque l’art. 14/166, sul conferimento di indumenti per finalità sociali, dovrebbe chiarire in maniera esplicita che la commercializzazione è consentita anche per le ONP che raccolgono presso le proprie sedi (abbiamo osservato come tale forma di riuso “a Km 0” sia quello più trasparente e che consente un maggiore impatto sociale, ambientale, economico).

Si dovrebbero altresì inserire norme che specifichino che chiunque compie operazioni di raccolta (in sede o tramite cassonetto, for profit o non profit) debba specificare in maniera dettagliata le modalità di gestione e le finalità della raccolta (incluso un resoconto dettagliato di come vengono gestiti i fondi ricavati dagli indumenti).

Per le ONP che raccolgono in sede si dovrà specificare quindi la finalità (aiuto diretto, raccolta fondi per data finalità sociale o altri eventuali scopi solidaristici) e la

destinazione dei fondi raccolti, fin dalla fase di conferimento: attraverso opportuna comunicazione (cartacea, cartelloni, online) dovrà essere chiaro per chi conferisce come l'ONP gestirà gli indumenti, come verranno gestiti i materiali non riutilizzabili localmente, come verranno impiegati i fondi raccolti e dettagli sui progetti sociali finanziati.

Per gli operatori della raccolta stradale (for profit o non profit) si dovrebbero alzare gli standard di trasparenza: i contenitori stradali dovrebbero comunicare in maniera chiara il soggetto che compie la raccolta (comunicazione visiva chiara, dettagliata e riferimenti online del soggetto che fa la raccolta); per chi conferisce cioè dovrà essere chiaro come verranno gestiti gli indumenti ed i fondi raccolti: anche in caso di partnership tra operatori for profit e non profit (pratica che andrebbe comunque scoraggiata) dovrebbe cioè risultare chiaro quale percentuale del valore economico prodotto vada all'impresa commerciale e quanto invece sia rivolto a finalità sociali.

Una volta sancita la possibilità per le ONP di compiere la commercializzazione degli indumenti, andrebbero riconosciute alle stesse delle agevolazioni fiscali. Come abbiamo visto tale tema si situa all'interno della riflessione in tema di attività commerciali e mondo non profit che normativamente si colloca all'interno della legislazione sul terzo settore attualmente in evoluzione.

Focalizzando l'attenzione sulla rivendita dei beni ed indumenti donati si è proposta un'agevolazione fiscale per tale attività: si ritiene cioè che l'attività vada "decommercializzata" e considerata quindi non rilevante dal punto di vista fiscale rispetto ad IRES ed IVA. Tale agevolazione non dovrebbe essere soggetta a vincoli "a monte", non si dovrebbe cioè limitare (com'è stato finora) alle attività "marginali", "occasionalì" o solo a determinati tipi di ONP; al contrario dovrebbe essere "universale" in relazione alla rivendita di beni ed indumenti raccolti da ONP al fine di finanziare finalità sociali (sia per le ONP che raccolgono presso le proprie sedi che per quelle che raccolgono tramite cassonetti). Abbiamo osservato poi, seguendo l'esempio anglosassone, che le agevolazioni sarebbero giustificabili dal punto di vista funzionale (comporterebbero il miglioramento del settore), di coerenza normativa (appare plausibile cioè un'equiparazione delle donazioni materiali con quelle in denaro) e di uguaglianza sostanziale (compensazione di situazioni di svantaggio delle ONP nel mercato dell'usato); le stesse agevolazioni andrebbero vincolate quindi a meccanismi di verifica

dell'impatto sociale ottenuto: tutti i profitti andrebbero ovviamente investiti per la finalità di utilità sociale e la detassazione dell'attività andrebbe mantenuta solo se legata ad un effettivo impatto sociale dell'ONP che andrebbe certificato da un bilancio sociale.

I risultati auspicati da tali provvedimenti sono: contribuire a ridefinire il ruolo delle ONP nel settore, sviluppare l'attività di commercializzazione degli indumenti da parte delle ONP che raccolgono presso le proprie sedi, far crescere le attività di riuso delle ONP che raccolgono tramite cassonetti accrescendo la loro autonomia sui vari step del ciclo di gestione, generare quindi miglioramenti di performance sociali, ambientali, economiche e in termini di trasparenza per l'intero settore del riuso.

### **Linee guida per gli stakeholder con particolare riferimento al contesto ecclesistico.**

Come abbiamo visto in precedenza per innescare il circolo virtuoso generato dallo sviluppo del settore in un'ottica "commerciale con finalità sociali" bisogna agire sui tre livelli individuati: contesto culturale, normativa e prassi.

Mentre ci si aspetta quindi un intervento normativo di supporto (chiarificazioni, agevolazioni, incentivi) rispetto al riuso delle donazioni materiali, le ONP attive nel settore, sono chiamate a formulare strategie di sviluppo per le proprie prassi operative; inoltre appare opportuno che le ONP coinvolte nel settore sviluppino organi di rappresentanza che possano velocizzare il recepimento delle proprie istanze da parte del legislatore. Il cambio "culturale" generale rispetto al settore sarà così apportato da un progressivo processo di cambiamenti nella normativa (apportati dal legislatore in dialogo con gli stakeholder) e nelle prassi operative degli stakeholder: l'idea che il senso delle donazioni materiali risieda principalmente nella raccolta fondi per progetti sociali diventerà un dato socio-culturale cioè nel momento che tale pratica sia sancita dalla normativa, implementata dagli operatori, efficacemente comunicata e quindi progressivamente passata all'opinione pubblica.

Il fatto che gran parte della cittadinanza voglia conferire i propri beni ed indumenti per finalità sociali rappresenta un'opportunità di raccolta fondi per le ONP: un'opportunità particolarmente preziosa se si considera il generale calo dei finanziamenti pubblici e delle donazioni private in denaro; sarebbe quindi il modo per le ONP di finanziare le proprie finalità sociali attraverso il riuso (benefici ambientali) di beni ed

indumenti in esubero per una fetta della società. L'idea è quindi molto suggestiva, trasformare lo scarto di beni e indumenti in risorse sociali: tale modello si è affermato, dimostrando il suo funzionamento, nel contesto anglosassone e va affermandosi in gran parte dei paesi industrializzati.

Il settore ha quindi delle importanti potenzialità (che sarebbero accresciute dalla chiarificazione della normativa e da policy di supporto): a questo punto sta alle ONP essere capaci di coglierle.

Da un lato ci sono quindi le ONP già presenti nel settore con attività di riuso finalizzate all'aiuto diretto: parte di queste svolgono un servizio effettivamente necessario, soprattutto nei contesti urbani con forte presenza di senza tetto, altre conducono servizi per lo più inefficienti (risorse sprecate, abusi di "finti bisognosi", materiale girato a imprese commerciali con conseguente mancanza di trasparenza etc.).

Altre ONP hanno iniziato a muovere passi verso la raccolta fondi ma sviluppando iniziative "timide" o informali: dai servizi di distribuzione "a offerta", ai mercatini occasionali ed informali, a iniziative ibride di "negozi non negozi" che sono spinti ad una strutturazione ambigua anche in corrispondenza ad una normativa che li vuole "non concorrenziali" e "non professionali"; infine ci sono le attività commerciali svolte dalle cooperative sociali di tipo B che spesso finiscono per essere poco efficienti o comunque concentrate sullo step della raccolta (meno remunerativo dei successivi step di smistamento e vendita di materiale lavorato).

Ci sono poi ONP che non sono mai entrate nel settore e che potenzialmente sarebbero interessate a farlo.

Per le diverse categorie individuate si suggeriscono quindi diverse modalità di intervento:

1) Per tutte quelle ONP che svolgono servizi di distribuzione gratuita inefficienti o servizi di distribuzione "a offerta" si tratta di capire che strada prendere tra 4 potenziali opzioni:

- ristrutturare il servizio di distribuzione gratuita incentrandolo sul bisogno della popolazione target puntualmente individuata: legare il servizio di distribuzione gratuita a stringenti procedure di lettura e verifica del bisogno verosimilmente quindi diminuire le quantità raccolte mirando la raccolta sui bisogni verificati dell'utenza target (per maggiori

dettagli sulla strutturazione dei servizi di distribuzione gratuita si rimanda al paragrafo 3.4 del capitolo 2)

- convertire l'attività di riuso in un'ottica di raccolta fondi. In questo caso si dovrà valutare se compiere attività di raccolta fondi occasionale (in occasione di ricorrenze) o continuative (con dei negozi dell'usato). Nel caso delle raccolte fondi occasionali si è visto che la normativa è meno stringente (l'attività non è rilevante ai fini fiscali ma va comunque rendicontata); nel caso di un'attività di raccolta fondi continuativa bisognerà valutare le modalità in relazione alla specifica forma giuridica dell'ente: in quest'ambito valgono le considerazioni fatte nel capitolo 6 con l'auspicio che evoluzioni della normativa comportino una maggiore uniformità del settore ed una generale decommercializzazione dell'attività di rivendita di beni donati.

- svolgere l'attività di riuso in una doppia modalità: i) distribuzione gratuita per utenti con un bisogno verificato, ii) vendita per la raccolta fondi per progetti sociali.

- abbandonare l'attività di riuso indumenti: in un contesto con scarso bisogno da parte della popolazione indigente e nell'ambito di ONP che non sono interessate o non si ritengono in grado di strutturare un'attività di riuso orientata alla raccolta fondi si potrebbe quindi valutare di sospendere il servizio.

2) Per tutte le ONP già attive nella raccolta fondi (dalle iniziative "a offerta", alle diverse tipologie di attività "marginali", fino alle attività commerciali delle cooperative sociali di tipo B) si tratta di elaborare strategie ad hoc per la maggiore strutturazione delle operazioni:

- per le iniziative "a offerta" vale quanto evidenziato nel capitolo 2 (paragrafo 3.3.1): questo tipo di iniziative risulta problematico per la commistione tra finalità di aiuto diretto e raccolta fondi, si creano quindi confusione e contrasti con l'utenza e si contribuisce a mantenere un clima di disinformazione che si somma ad altri aspetti problematici del settore; gli enti che conducono tali attività quindi devono fare una scelta chiara: ridimensionare i servizi in un'ottica di aiuto diretto o definire in maniera netta l'attività come raccolta fondi eventualmente riformulando il proprio assetto organizzativo. Va notato come il contesto anglosassone abbia mostrato che la vendita a basso costo possa essere vista come anche una forma di aiuto diretto. Forme di ibridazione tra le finalità possono quindi funzionare se svolte nell'ambito di una formulazione chiara e trasparente: un'attività promossa come servizio ma che poi richiede un'offerta risulta

meno funzionante (genera più contrasti e ambiguità) di un'attività che si presenta come una vendita per la raccolta fondi per progetti sociali ben documentati ma che, a fronte dei bassi prezzi proposti, risulta anche accessibile per clienti a basso reddito: l'aiuto diretto in questo caso avviene come esternalità positiva accessoria alla finalità principale di raccolta fondi ben evidenziata nell'impostazione del negozio; si ritiene inoltre che tale impostazione (aiuto diretto tramite la vendita a basso costo) sia di fatto più dignitosa dal punto di vista etico: si evita così una "ghettizzazione" del povero e la creazione di dinamiche di abuso e dipendenza che spesso (con servizi di distribuzione senza procedure di verifica) si diffondono anche tra chi, pur in situazione di basso reddito, potrebbe permettersi di pagare, anche se solo un piccolo prezzo, per accedere ai beni (appare quindi più giusto limitare l'aiuto gratuito a casi di stretta necessità, in cui l'utente cioè non può effettivamente permettersi di pagare e in cui quindi la distribuzione gratuita è l'unico modo per accedere a beni necessari).

- le ONP attive con attività commerciali "marginali" potrebbero valutare un'espansione delle attività; su questo punto valgono le considerazioni fatte nel capitolo 6: il rischio nella professionalizzazione dell'attività è quello della perdita delle agevolazioni fiscali; tuttavia le ONP possono valutare, ognuna in relazione con la propria specifica condizione e strategia, di cambiare la propria forma giuridica anche in relazione alle evoluzioni portate dalla Riforma del Terzo Settore; da un lato si auspica quindi la decommercializzazione della rivendita del materiale donato per tutti gli ETS e senza vincoli quantitativi/ qualitativi, dall'altro va esplorata la possibilità per i diversi ETS di svolgere l'attività qualificandosi come impresa sociale (con varie possibili declinazioni della relazione tra attività commerciale e attività di interesse generale e quindi mantenendo le agevolazioni fiscali anche nel caso di attività commerciali svolte in maniera professionale e continuativa).

- per le cooperative sociali di tipo B che operano nella raccolta la sfida espansiva è rappresentata dalla crescita "verticale" lungo il ciclo di gestione, andando ad occuparsi anche degli step di smistamento, vendita all'ingrosso del materiale lavorato e vendita al dettaglio.

Come considerazione generale applicabile alle diverse categorie di ONP coinvolte e alle diverse sfumature metodologiche nella strutturazione dei servizi va sottolineato che appaiono negative per lo sviluppo del settore qualsiasi forma di attività "ibrida" o

potenzialmente ambigua. Abbiamo visto che parte della responsabilità della presenza di tali pratiche viene dal contesto normativo e dalla scarsità di risorse delle ONP che non permette la strutturazione di attività di riuso con alti standard qualitativi e di comunicazione. In ogni modo lo sforzo di tutte le ONP coinvolte nel settore deve essere rivolto verso la chiarezza, la trasparenza e l'educazione dell'opinione pubblica rispetto alle dinamiche reali del settore. Abbiamo visto come, oltre ai vincoli normativi, le ONP siano portate ad una comunicazione "timida" delle proprie attività commerciali in quanto timorose della stigmatizzazione da parte dell'opinione pubblica: rispetto a questa dinamica le ONP piuttosto che presentare le proprie iniziative in maniera timida (ricadendo talvolta nell'ambiguità) dovrebbero puntare ad educare la popolazione rispetto al fatto che l'idea dei "vestiti ai poveri" non coglie le dinamiche reali del settore mentre l'attività orientata alla raccolta fondi può comportare importanti impatti sociali, ambientali ed economici e di trasparenza (soprattutto se supportata e diffusa a livello normativo e dalla società).

In un'ottica di sviluppo del ramo "commerciale con finalità sociali" si auspica quindi la strutturazione di una specifica associazione di categoria volta a sviluppare tale approccio al settore sul modello della Charity retail association anglosassone. Un'associazione di questo tipo potrebbe svolgere attività come:

- diffusione di best practice e quindi consulenza e formazione per tutte quelle ONP che vogliono iniziare un'attività di rivendita di donazioni materiali per finanziare la propria finalità sociale o convertire le loro attività dall'aiuto diretto alla raccolta fondi, o strutturare le loro attività di raccolta fondi passando da iniziative "occasional", "marginali" o "informali" ad attività commerciali più strutturate, o ancora per le cooperative di tipo B interessate a sviluppare la propria attività oltre lo step della raccolta;

- comunicazione, rappresentanza e lobbying per il settore promuovendo sui media, in tutti i canali rilevanti, presso le istituzioni e il legislatore l'immagine e le istanze relative all'attività di rivendita di materiale donato da parte delle ONP. Come abbiamo più volte osservato, la commercializzazione degli indumenti donati viene spesso stigmatizzata da parte dell'opinione pubblica, è quindi necessaria una specifica attività di comunicazione volta a far comprendere che la commercializzazione è un dato strutturale del settore e come lo sviluppo dell'azione delle ONP in quest'ambito comporti importanti benefici sociali, ambientali, economici e di trasparenza. Le istanze del settore

(chiarificazione e armonizzazione della normativa di riferimento, policy di supporto, agevolazioni, incentivi) vanno poi costantemente perorate nei confronti delle istituzioni e del legislatore.

Come notato in precedenza, nel capitolo 2, sarebbe opportuno che le attività di chiarificazione sulle dinamiche reali del settore degli indumenti usati siano svolte non solo da singole ONP e da organizzazioni di categoria ma anche dal lato istituzionale “pubblico” affinché si garantisca imparzialità e massima diffusione: con campagne specifiche anche a mezzo stampa, radio, televisione, appositi siti internet e canali social, con informazioni diffuse dalle strutture pubbliche legate ai temi ambientali e sociali, nei vari livelli territoriali.

Dal punto di vista degli enti ecclesiastici valgono tutte le considerazioni fatte finora ed alcune osservazioni specifiche che si riportano di seguito. Va notato che il ruolo di tali enti è centrale nel settore. Gli enti ecclesiastici, le parrocchie, le Caritas, le ONP collegate, rappresentano spesso i soggetti più visibili del settore, quelli che mantengono contatti diretti con la popolazione. In relazione agli enti ecclesiastici è quindi nata e si è diffusa l’idea dei “vestiti ai poveri”: si è riscontrato sul campo come questo fattore comporti un blocco per la riconversione delle attività di riuso in un’ottica di raccolta fondi per gli enti ecclesiastici (o per le ONP a questi collegati). Eppure, data la diffusione capillare di tali enti, il loro ruolo sarebbe cruciale per l’educazione della popolazione rispetto alle reali dinamiche del settore.

Data la loro presenza storica nel settore gli enti ecclesiastici e l’associazionismo cattolico ad essi correlato si trovano in una posizione caratterizzata da importanti opportunità e responsabilità.

L’opportunità è rappresentata dal fatto che, essendo già operativi nel riuso di indumenti e beni (essendo di fatto il riferimento per larga parte della popolazione in quest’ambito), gli enti ecclesiastici potrebbero potenzialmente attrarre enormi volumi<sup>280</sup> che, se gestiti in maniera virtuosa, porterebbero importanti impatti sociali, ambientali ed economici.

La responsabilità è data dal fatto che tale ruolo storico di riferimento in relazione al tema degli indumenti usati al momento necessita di un’opera di riposizionamento, di profonda riconversione culturale, di prassi e comunicativa. In sostanza gli enti

---

<sup>280</sup> Maggiori rispetto alle già ingenti quantità raccolte, gestite però spesso in maniera inefficiente.

ecclesiastici sono diventati centrali nel settore in un contesto storico e socio culturale in cui l'idea dei "vestiti ai poveri" aveva un senso. Ora che il settore andrebbe riletto in un'ottica "commerciale con finalità sociali" tali enti si trovano spesso impreparati a gestire tale riconversione. Quella che da un lato è un'opportunità quindi può essere vista come una responsabilità, talvolta come un onere troppo pesante. Nel variegato mondo degli enti ecclesiastici e dall'associazionismo cattolico alcune realtà potrebbero cioè cogliere con entusiasmo la sfida di riconvertire l'attività di aiuto diretto in un'impresa sociale. In altri casi il conferimento di enormi volumi in corrispondenza di limitati bisogni da parte della popolazione indigente può essere visto come un problema: volendo solo servire la finalità dell'aiuto diretto alcune realtà possono vivere come un onere non richiesto quello di essere prese a riferimento dall'intera popolazione in relazione alla raccolta indumenti; l'essere presi a riferimento, anche ideale, per un intero settore può essere particolarmente sconveniente soprattutto quando condotte illecite di altri operatori vengono erroneamente associate agli enti ecclesiastici in relazione al retaggio culturale per cui spesso si crede che "tutti gli indumenti usati sono gestiti dalla Caritas" quando in realtà non è così.

Rispetto a queste tendenze le istituzioni ecclesiastiche, nei vari livelli territoriali, possono rispondere con due approcci:

- intervenire, guidando la transizione dei vari soggetti ecclesiastici coinvolti nel settore del riuso delle donazioni materiali (eventualmente in relazione ad una strategia unitaria), puntando a contribuire ad una rieducazione dell'opinione pubblica sul settore e sul ruolo degli operatori ecclesiastici all'interno dello stesso;

- non intervenire e vivere sostanzialmente in maniera passiva i cambiamenti in atto (e le percezioni distorte dell'opinione pubblica) lasciando liberi i vari soggetti ecclesiastici di scegliere le proprie strategie (o di non formularne affatto).

Entrambi gli approcci comportano costi, opportunità e rischi. Lasciando liberi i vari soggetti coinvolti nel settore è verosimile che i servizi inefficienti, così come le attività di raccolta fondi ambigue e poco strutturate si trascinino fino a quando i volontari vorranno portarli avanti; rispetto ai 4 scenari precedentemente delineati (il ridimensionamento dei servizi, la riconversione verso la raccolta fondi, la strutturazione mista, la cessazione delle attività di riuso) in assenza di un approccio strategico molte attività di riuso diocesane potrebbero ridimensionarsi e gradualmente cessare in

corrispondenza dei marginali bisogni della popolazione indigente. Si è osservato come il COVID abbia accelerato tali processi portando alla chiusura di molti servizi di distribuzione indumenti che già presentavano numerose criticità.

Tali tendenze non vanno necessariamente lette con un'accezione negativa: se il bisogno di indumenti degli indigenti è marginale è verosimile che determinati servizi decidano di chiudere e che si convogliano energie e risorse laddove sono invece più necessarie. Se il ruolo dell'ente ecclesiastico è quello dell'aiuto diretto, essendo il bisogno marginale, anche il ruolo dell'ente ecclesiastico tenderà alla marginalità (lasciando l'opportunità della strutturazione del riuso orientato alla raccolta fondi in mano di altri soggetti).

Il rischio è che da un lato si mantengano attivi “per inerzia” servizi inefficienti o poco trasparenti che sottraggono energie impiegabili per progetti dal più alto impatto sociale, che danneggiano l'immagine dell'ente ecclesiastico e che in definitiva comportano la stagnazione e il perpetrarsi di criticità nell'intero settore degli indumenti usati; dall'altro il rischio è che vengano sprecate potenzialità insite nel tessuto dell'associazionismo cattolico: in determinati contesti infatti le Diocesi hanno avuto un approccio più “interventista” sviluppando processi di ristrutturazione o riconversione delle attività di riuso in un'ottica di raccolta fondi con importanti risultati positivi.

Le istituzioni ecclesiastiche devono scegliere quindi se vivere passivamente i mutamenti del settore, con tutte le criticità analizzate nel presente lavoro, subendo in parte l'influenza delle erronee concezioni dell'opinione pubblica, o implementare una riforma (che coinvolga principi, prassi e comunicazione) delle proprie attività di riuso, associando a questa un'opera di formazione interna e rieducazione rivolta all'esterno.

L'ottica del presente lavoro è che sarebbe auspicabile un approccio “interventista” da parte delle istituzioni ecclesiastiche, volto allo sviluppo strategico del settore: questo a beneficio sia degli enti afferenti all'ambito dell'associazionismo cattolico che dell'intero settore del riuso (e del non profit). Si creerebbe cioè un circolo virtuoso tra miglioramento delle attività di riuso in ambito cattolico e generale miglioramento del settore (con effetti positivi per l'intero ambito non profit). Si auspica quindi che le istituzioni ecclesiastiche prendano in carico la responsabilità rappresentata dalla loro presenza storica nel settore e dal loro ruolo sociale educativo, pedagogico e di sviluppo umano e della società.

Data l'ampiezza del tema (si è evidenziato come la riflessione sul settore coinvolga elementi culturali, normativi e di prassi, toccando tematiche di natura sociale, ambientale, economica e giuridica) si ritiene che un approccio strategico al settore dovrebbe partire da un coordinamento a livello nazionale. Nell'ottica di riordinare e uniformare le prassi superando l'idea dell'ente ecclesiastico come "distributore automatico di indumenti" sarebbe cioè importante diffondere nuovi modelli a livello nazionale in modo da contribuire alla necessaria rieducazione dell'opinione pubblica rispetto al settore. Come è stato detto in precedenza un miglioramento delle prassi legate agli enti ecclesiastici inoltre, data la loro diffusione a livello nazionale, comporterebbe effetti positivi per l'intero settore; si pensi al potenziale effetto positivo sul settore se ogni parrocchia, e gli altri enti legati all'associazionismo cattolico, sul territorio nazionale, svolgessero delle attività di comunicazione nel proprio contesto locale per informare i cittadini sulle dinamiche reali del riuso degli indumenti: si supererebbe così quella discrepanza tra concezioni errate dell'opinione pubblica e dinamiche reali da cui originano gran parte delle criticità del settore.

Si ritiene che l'attore ideale come guida di tale coordinamento possa essere Caritas Italiana. Nel capitolo 2 si era osservato come nell'ambito delle audizioni della "Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati" sul settore della raccolta indumenti, i responsabili di Caritas Italiana abbiano fatto più volte presente l'impossibilità di coordinare i diversi soggetti legati a Caritas sul territorio nazionale a causa dell'autonomia diocesana, parrocchiale e dei vari enti collegati a Caritas ma giuridicamente indipendenti: tale fenomeno, l'idea stessa dell'impossibilità di un coordinamento, rappresenta di per sé una criticità da superare.

Caritas Italiana dovrebbe quindi far partire un monitoraggio interno ad ognuna Diocesi rispetto al riuso degli indumenti usati. Si potrebbero altresì implementare attività di formazione e diffusione di buone pratiche tra le diverse Diocesi: i responsabili dei contesti in cui la riconversione verso la raccolta fondi è già avvenuta con successo e i contesti dove la distribuzione gratuita è stata organizzata in maniera efficace potrebbero quindi diffondere ed istruire gli altri contesti dove si necessita una ristrutturazione delle attività di riuso.

Da Caritas Italiana potrebbero poi essere diffuse direttive alle singole Diocesi in cui si indirizza ogni ente ecclesiastico locale a definire disposizioni per tutte le realtà collegate all'associazionismo cattolico. Partendo quindi da direttive nazionali le disposizioni dovrebbero passare al livello regionale, diocesano, parrocchiale e a tutte le realtà collegate al contesto ecclesiale; in sostanza in ogni Diocesi si dovrebbe affrontare un percorso di riorganizzazione interna, basato su direttive nazionali che definiscano procedure standard per le diverse declinazioni delle attività di riuso, puntando quindi a definire in maniera netta in ogni Diocesi i soggetti responsabili e le modalità di riuso: scegliendo tra i modelli alternativi di aiuto diretto e raccolta fondi ed evitando ambigue commistioni.

Ad ogni Diocesi ad esempio dovrebbe essere fornito un manuale su come gestire le attività di riuso rispetto alle due finalità di aiuto diretto e raccolta fondi (all'interno di questa finalità vanno poi distinte le attività che partono dalla raccolta presso le sedi degli enti e quelle che passano attraverso la raccolta stradale e quindi la gestione rifiuti).

Una guida sulla gestione in chiave di aiuto diretto dovrebbe ad esempio contenere principi chiave del servizio, procedure di verifica del bisogno, modalità d'intervento, comunicazione e strutturazione di raccolte mirate sul bisogno dell'utenza target etc.

Una guida sul tema del riuso orientato alla raccolta fondi dovrebbe fornire elementi chiave sui riferimenti normativi, sulle modalità di raccolta (in sede o tramite cassonetti), selezione, esposizione, smaltimento del materiale in esubero, elementi di marketing e comunicazione trasparente etc. (con approfondimenti sul tema della filiera degli indumenti usati, la gestione dei rifiuti tessili, il funzionamento e le criticità del settore etc.).

In relazione a tale attività Caritas Italiana dovrebbe quindi fondare un ufficio specifico: qualcosa di simile, in termini compiti e funzioni, all'idea di organizzazione di categoria ipotizzata per il settore nel suo insieme, ma interna a Caritas Italiana e focalizzata al coordinamento di tutte le attività di riuso di beni ed indumenti con finalità sociali in ambito Caritas ed ecclesiale.

In termini operativi si potrebbe ipotizzare lo sviluppo di una figura giuridica indipendente, potenzialmente un ramo impresa sociale dell'ente ecclesiastico<sup>281</sup> Caritas

---

<sup>281</sup> Sul tema dell'ente ecclesiastico come impresa sociale si vedano **Fuccillo A.**, "Gli enti religiosi nel 'terzo settore' tra la nuova impresa sociale e le società di benefit", in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 2, 2018, p. 341; **Fuccillo A.** "Gli enti religiosi impresa sociale nella riforma del 'terzo

Italiana, che funga da braccio operativo nel coordinamento e sviluppo delle attività di riuso e raccolta fondi tramite la rivendita di materiale donato nelle diverse Diocesi italiane; in alternativa tale ruolo di guida potrebbe essere preso da una delle cooperative legate al mondo ecclesiastico e già operative nel settore o da più cooperative attive nel settore organizzate in forma di consorzio: si potrebbe quindi ipotizzare un consorzio di cooperative attive nel riuso di donazioni materiali con finalità sociali interne all'ambito ecclesiale, con il ruolo di coordinamento, formazione, diffusione di buone pratiche, consulenza per gli altri operatori ecclesiastici, rappresentanza e comunicazione all'interno ed all'esterno del settore del riuso, con formulazione di azioni comuni sul mercato e nella gestione dei flussi di materiali. Altri sviluppi operativi ipotizzabili riguardano quindi il coordinamento nella gestione dei flussi: si è osservato come molte ONP abbiano problemi nel gestire i volumi in esubero, sarebbe quindi vantaggioso per enti appartenenti all'ambito ecclesiastico accorpate e gestire congiuntamente tali volumi; maggiori volumi potrebbero attirare più compratori e quindi far guadagnare forza all'interno del mercato.

Ipotizzando uno sviluppo simile a quello dei charity shop anglosassoni, con uno o più negozi per Diocesi (a seconda della grandezza del contesto territoriale diocesano) per la raccolta fondi per progetti sociali, si potrebbero cogestire gli esuberanti a livello regionale o nazionale strutturando magazzini per lo smistamento e il riciclaggio di grandi volumi, rendendo indipendenti gli operatori non profit ecclesiastici dagli operatori commerciali, massimizzando così l'impatto sociale del riuso (come avviene per le grandi ONP anglosassoni che gestiscono in autonomia ogni passaggio).

Com'è evidente questi sono solo spunti per lo sviluppo del settore e dell'attività degli enti ecclesiastici all'interno dello stesso. Ogni Diocesi, altro ente ecclesiastico e ONP che avrà modo di consultare il presente lavoro sarà chiamato a declinare le informazioni e le idee qui contenute in relazione alle proprie caratteristiche, strategie e contesti territoriali. La variegata e sfuggente fisionomia dell'associazionismo cattolico di fatto poco si presta a tentativi di coordinamento (l'obiettivo di coordinazione è quindi difficile ma non impossibile se si pensa ai passi in avanti fatti in questo senso in altri ambiti come quello dell'aiuto alimentare con esperienze come gli "empori della solidarietà"). In gran parte dei casi la ricerca sul campo ha evidenziato come i singoli enti

---

settore'" in **Aa. Vv.** "Enti religiosi e riforma del terzo settore" a cura di **Gianfreda A., Abu Salem M.**, Tricase, 2019, p. 101.

nei vari livelli territoriali siano portati ad agire in maniera indipendente. Tuttavia, come notato in precedenza, si ritiene importante raggiungere un certo grado di uniformità nell'azione dei vari enti ecclesiastici e delle ONP in generale che si avvicinano al settore del riuso con finalità sociali in modo da superare retaggi culturali obsoleti e diffondere nuovi modelli. Si auspica quindi che la diffusione del presente lavoro possa guidare la riflessione dei decision maker diocesani (direttori Caritas e degli altri uffici Diocesani interessati, Vescovi, parroci, responsabili di servizi e ONP collegate) e del mondo non profit nel formulare piani di riforma adatti ai diversi contesti organizzativi e territoriali.

## ***Bibliografia***

Aa.Vv., “Donazioni, atti gratuiti, patti di famiglia e trusts successorii”, opera diretta da Del Prato E., Costanza M., Manes P., Bologna, 2010.

Aa. Vv., “Il Terzo settore dalla A alla Z: parole e volti del non profit”, a cura dell’Agenzia per il Terzo Settore, Milano, 2011.

Aa. Vv., “La Donazione”, trattato diretto da Bonilini G., Torino, 2001.

Agenzia delle Entrate, “Risoluzione n. 75 del 21/5/2001 - Agenzia delle Entrate - Direzione Centrale Normativa e Contenzioso IRPEG - ONLUS. Attività istituzionali. Attività direttamente connesse. Art. 10 del Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460”, 2001:  
<https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getPrassiDetail.do?id={F19FCE5A-98C5-4F08-88F2-7B04B5502A5D}>

Agenzia per le ONLUS, “Linee Guida per la raccolta fondi” 2010:  
<https://csvpadova.org/wp-content/uploads/2010/01/linee-guida-raccolta-fondi-maggio-2010.pdf>

Agenzia per il terzo settore, “Linee Guida per la raccolta fondi”, 2011:  
[http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee\\_Guida\\_Raccolta\\_Fondi.pdf](http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee_Guida_Raccolta_Fondi.pdf)

Ambanelli A., “La donazione di modico valore”, in Aa. Vv., “La Donazione”, trattato diretto da Bonilini G., Torino, 2001, p. 811.

Ambrogetti F., Coen Cagli M., Milano R., “Manuale di fundraising: la raccolta di fondi per le organizzazioni non profit”, Roma, 2005.

Amendola G., “Abiti usati-rifiuti: l’ennesimo pasticcio del legislatore”, in “Diritto dell’ambiente” (<http://dirittoambiente.net/>), 2017.

Associazione Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili Cattolici – Otranto, “GUIDA NORMATIVA e FISCALE per gli Enti Ecclesiastici”, 2018.

Barchiesi L., “La donazione modale” in Aa. Vv., “Donazioni, atti gratuiti, patti di famiglia e trusts successorii”, opera diretta da Del Prato E., Costanza M., Manes P., Bologna, 2010 p. 121.

Berlingò S., “Enti e beni religiosi in Italia”, Bologna, 1992.

Bianca C. M., “Diritti civile 3, il contratto”, Milano, 1987.

Bonicelli M., Pasini E., “La comunicazione fundraising oriented: una visione strategica e un approccio metodologico per il fundraising”, in Aa. Vv., “Il fundraising per la cultura”, a cura di Sacco P.L., Roma, 2006, p. 247.

Bozzi L., “Terzo settore: osservazioni a ‘prima lettura’ su una riforma culturale prima che giuridica”, in “Contratto e Impresa”, Padova, 2017, p. 1253.

Brooks A., Simon D., “Unravelling the Relationships between Used-Clothing Imports and the Decline of African Clothing Industries”, in “Development and change”, The Hague, 43/6, 2012, p. 1265.

Brooks A., “Stretching global production networks: The international second-hand clothing trade” in “Geoforum”, 44, 2013, p. 10.

Brooks A., “Clothing Poverty: The Hidden World of Fast Fashion and Second-Hand Clothes”, London, 2015.

Bruni L., Zamagni S., “Economia civile”, Bologna, 2004.

Bruno F., “Il fundraising per le organizzazioni non profit tra economia civile ed etica”, in “Finanza locale”, 2008, p. 66.

Camera dei deputati, “Relazione illustrativa, relazione tecnica, Analisi di impatto della regolazione (AIR) e analisi tecnico-normativa (ATN) del D.Lgs. n. 112/17”, 2017: [http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.aspx?file=0418\\_F001.pdf&leg=XVII](http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.aspx?file=0418_F001.pdf&leg=XVII)

Carnevali U., “Donazione”, Voce Enc. Giur. Treccani, Roma, 2005.

Carnevali U., “La donazione modale”, in Aa. Vv., “La Donazione”, trattato diretto da Bonilini G., Torino, 2001, p. 876.

Casulli V. R., “Donazione”, Voce Enc. Dir. Giuffrè, Milano, 1964, p. 966.

Casuscelli G., “Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano”, in “Diritto ecclesiastico”, I, 2005, p. 13.

Charity Commission, “Trustees, trading and tax: how charities may lawfully trade”, 2016:  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/869136/CC35\\_PDF\\_v2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869136/CC35_PDF_v2.pdf)  
- <https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/>

Civil Society, “Charity shops survey” Edizioni dal 2012 al 2019.  
<https://www.civilsociety.co.uk/product/charity-shop-survey-2019.html>

CNDCEC (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili), “Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicative” - circolare, 2019: [https://commercialisti.it/documents/20182/1236821/CNDCEC\\_-\\_Circolare\\_-\\_090419\\_-\\_final+%281%29.pdf/4b31463d-7454-449d-8853-32cf2b51311f](https://commercialisti.it/documents/20182/1236821/CNDCEC_-_Circolare_-_090419_-_final+%281%29.pdf/4b31463d-7454-449d-8853-32cf2b51311f)

Colombo G. M. “La raccolta fondi degli enti del Terzo settore” in “Corriere Tributario”, 11, 2018, p. 868.

Colombo G. M., “Obblighi contabili del ‘ramo’ ETS degli enti religiosi” in “Cooperative e enti non profit”, 1, 2018, p.7.

Colombo G. M., “ETS: enti commerciali o enti non commerciali?” in “Cooperative e enti non profit”, 1, 2020, p. 23.

Commissioni d'inchiesta bicamerali “Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati”, 2019:

<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/39/audiz2/audizione/2019/04/03/leg.18.stencomm.data20190403.U1.com39.audiz2.audizione.0020.pdf>

<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/39/audiz2/audizione/2019/04/02/leg.18.stencomm.data20190402.U1.com39.audiz2.audizione.0019.pdf>

CONAU (Consorzio Nazionale Abiti e Accessori Usati), “La raccolta degli abiti usati in Italia. Il sistema “ufficiale” e i circuiti paralleli”, 2015:  
[http://www.alternativasostenibile.it/sites/default/files/CONAU\\_dati\\_raccolta\\_rev\\_UNIRE\\_DEF%281%29.pdf](http://www.alternativasostenibile.it/sites/default/files/CONAU_dati_raccolta_rev_UNIRE_DEF%281%29.pdf)

Conte G., “Gratuità, liberalità, donazione”, in Aa. Vv., “La Donazione”, trattato diretto da Bonilini G., Torino, 2001, p. 1.

Costa E., “Il fundraising nelle organizzazioni non profit in Italia. Dalla filantropia alla reciprocità”, in “Non profit. Diritto, management, servizi di pubblica utilità”, 2005, p. 279.

Cusa E., “Le cooperative sociali come imprese sociali di diritto”, Consiglio Nazionale del Notariato Studio n.205, 1, 2018.

Cusa E., “Le cooperative sociali come doverose imprese sociali” in “Le nuove leggi civili commentate”, 4, 2019, p. 948.

DEMOS, “Shopping for good: social benefits of charity shops”, 2016: <https://www.demos.co.uk/wp-content/uploads/2017/09/Shopping-for-Good-the-social-benefits-of-charity-retail-.pdf>

De Giorgi M. V. “Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali”, in “Rivista di diritto civile”, 1, 1999, p. 287.

Disca S., “Profili tributari della Riforma del Terzo Settore in Italia nel quadro dei principi del diritto europeo”, Tesi di dottorato, Università di Bologna, 2020.

DOXA, “Osservatorio 2017 Second Hand Economy”, 2017: <https://www.bva-doxa.com/second-hand-economy-in-italia-un-mercato-da-21-miliardi-di-euro-pari-all12-del-pil/>

ECAP (European Clothing Action Plan), “Used Textile Collection in European Cities”, 2018: [http://www.ecap.eu.com/wp-content/uploads/2018/07/ECAP-Textile-collection-in-European-cities\\_full-report\\_with-summary.pdf](http://www.ecap.eu.com/wp-content/uploads/2018/07/ECAP-Textile-collection-in-European-cities_full-report_with-summary.pdf)

Farolfi B., Melandri V., “Introduzione”, in Aa. Vv., “Il fundraising in Italia. Storia e prospettive”, a cura di Farolfi B., Melandri V., Bologna, 2008.

Fitton T., “The ‘Quiet Economy’: an ethnographic study of the contemporary UK charity shop”, Tesi di Dottorato, University of York, 2013.

Franceschini F., “Enti religiosi e fundraising: un binomio possibile (anzi, necessario)”, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale” ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 35, 2012.

Fuccillo A., “Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi”, Torino, 2008.

Fuccillo A., “Gli enti religiosi nel ‘terzo settore’ tra la nuova impresa sociale e le società di benefit”, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, 2, 2018, p. 341.

Fuccillo A. “Gli enti religiosi impresa sociale nella riforma del ‘terzo settore’” in Aa. Vv. “Enti religiosi e riforma del terzo settore” a cura di Gianfreda A., Abu Salem M., Tricase, 2019, p. 101.

Gatt L., “La liberalità, II”, Torino, 2005.

Girelli G., “Il regime fiscale del Terzo settore”, in Aa. Vv., “Il Codice del terzo settore”, a cura di Gorgoni M., Pisa, 2018, p. 393.

Goodall R., “Organising cultures: voluntarism and professionalism in UK charity shops”, in “Voluntary action”, 3/1, 2000, p. 43.

Gorgoni M., “Donazione reale”, Voce Enc. Giur. Treccani, Roma, 2005.

Gorla G., “Il contratto”, Milano, 1955.

Governo, “Linee guida per la riforma del terzo settore”, 2014:  
[http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE\\_20140513.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE_20140513.pdf)

Granelli C., “Impresa e terzo settore: un rapporto controverso” in “Juscivile”, 5, 2018, p. 715.

Grumo M., “Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici. Diocesi, parrocchie e istituti religiosi”, Milano, 2010.

Guarino A., “Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione”, Napoli, 2001.

Horne S., “The charity shop: purpose and change”, in “International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing”, 5/2, 2000, p.113.

IID (Istituto Italiano Donazione), “Rapporto: NOI DONIAMO – ed. 2020”:  
<http://osservatoriodono.it/wp-content/uploads/2020/10/Noi-doniamo-2020.pdf>  
Osservatorio sul dono: <http://osservatoriodono.it/> - Rapporto Annuale:  
<http://osservatoriodono.it/rapporto-annuale/>

IID (Istituto Italiano Donazione), “Carta della Donazione” edizione del 2011:  
<https://www.istitutoitalianodonazione.it/it/attivita/carta-della-donazione>.

ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale), “L’Italia del riciclo 2018”, 2018: [https://www.fondazionevilupposostenibile.org/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2018/12/REPORT\\_2018\\_web\\_0412-compressed.pdf](https://www.fondazionevilupposostenibile.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2018/12/REPORT_2018_web_0412-compressed.pdf)

Jemolo A. C., “Lo spirito di liberalità”, in AA.VV., Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli, II, Torino, 1960.

Liu G., Ko W.W., “Charity retailing in the United Kingdom: a managerial capabilities perspective” in “Journal of Small Business Management”, 52/3, 2014, p. 390.

Mantineo A., “A proposito del Decreto sulle ONLUS: echi e riflessi nell’ambito degli enti ecclesiastici”, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, 2, 1998, p.399.

- Mantineo A., “Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specialità e convergenze”, Torino, 2001.
- Matteini M., “Il ruolo della comunicazione”, in Aa. Vv., “Manuale di fundraising e comunicazione sociale per piccole e medie imprese non profit” a cura di Spazzoli F., Matteini M., Mauriello M., Maggioli R., Santarcangelo di Romagna, 2009.
- Marzella F., “Il consumo dell’usato in veneto. Culture e pratiche di nuove modalità di scambio degli oggetti”, Tesi di Dottorato, Università di Verona, 2008.
- Mazzullo A., “Verso una funzione ‘imprenditoriale’ del Terzo Settore”, in “Cooperative e enti non profit”, 7, 2014, p. 15.
- Mazzullo, “L’attività imprenditoriale degli enti del Terzo settore”, in “Terzo settore, non profit e cooperative”, 0, 2017, p. 73.
- Mazzullo A., “Il nuovo Codice del Terzo Settore”, Torino, 2017.
- Melandri V., Masacci A., “Fundraising per le organizzazioni non profit: etica e pratica della raccolta fondi per il terzo settore”, Milano, 2004.
- Melandri V., Vittadini G., “Il fundraiser: professionista o missionario? Storia e futuro di una figura chiave del non profit”, Milano, 2005.

Melandri V., "Il problema della rappresentanza del Non Profit in Italia: una classificazione economico-aziendale", in collaborazione con AICCON (Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit) - Centro Studi promosso dall'Università di Bologna - Working paper n. 22, 2005.

Melandri V., "Il futuro del fundraising in Italia", in Aa. Vv., "Il fundraising in Italia. Storia e prospettive", Bologna, 2008.

Melandri V., "Manuale di fundraising. Fare raccolta di fondi nelle organizzazioni non profit e negli enti pubblici", Santarcangelo di Romagna, 2012.

Mereu V., "Raccolta fondi – Fundraising", in Aa. Vv., "Il Terzo settore dalla A alla Z" a cura dell'Agenzia per il Terzo settore, Milano, 2011.

MISE (Ministero dello sviluppo economico), "Risoluzione n. 6580 del 15 gennaio 2013 - Quesito relativo a subingresso in attività di commercio su aree pubbliche da parte di società cooperativa sociale ONLUS", 2013:  
<https://davinoangeloinforma.files.wordpress.com/2013/02/commareepubbliche6580.pdf>

MISE (Ministero dello sviluppo economico), "Risoluzione n.15452 del 30 gennaio 2014 - Quesito relativo a subentro da parte di un'associazione ONLUS ad attività di pubblico esercizio albergo - ristorante", 2014:  
<https://www.mise.gov.it/images/stories/impresa/consumatori/15452commareepub.pdf>

Morley N., Slater S., Russell S., Tipper M., Ward G.D., “Recycling of Low Grade Clothing Waste”; Salvation Army Trading Company, Nonwovens Innovation and Research, Oakdene Hollins, 2006:  
<https://www.oakdenehollins.com/reports/2006/11/1/recycling-of-low-grade-clothing-waste>

Moretti M., “Il donatario”, in Aa. Vv., “La Donazione”, trattato diretto da Bonilini G., Torino, 2001.

Morozzo della Rocca P., “Gratuità, liberalità e solidarietà. Contributo allo studio della prestazione non onerosa”, Milano, 1998.

Morozzo della Rocca P., “Autonomia privata e prestazioni senza corrispettivo”, Torino, 2004.

North D. C., “Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell’economia”, Bologna, 1997.

Occhio del riciclone, “Rapporto nazionale sul riutilizzo” edizioni 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2018 - <http://www.occhiodelriciclone.com/>

Occhio del riciclone, “Indumenti usati: una panoramica globale per agire eticamente”, 2013.

Occhio del riciclone, “Indumenti usati: come rispettare il mandato del cittadino?”, 2015.

Ornaghi L., “Enti non profit e fiscalità: un altro modo di ‘socialità’”, in “Riforma tributaria, enti non profit ed enti ecclesiastici”, supplemento a “exLege”, 1, 2004, p. 26.

Osterley R., Williams I., “The social, environmental and economic benefits of reuse by charity shops”, in “Detritus”, 7, 2019, p. 29.

Palazzo A., “Le donazioni”, Milano, 1991.

Palazzo A., “Donazione”, Voce Enc. Digesto civ., Torino, 2004.

Pallotta D., “Uncharitable – How Restraints on Nonprofits Undermine Their Potential”, Hanover, 2008.

Paradiso M. “Corso di Istituzioni di diritto privato”, Torino, 2018.

Parliament, UK, “Fixing fashion: clothing consumption and sustainability, Textile waste and collection”, 2019:  
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvaud/1952/report-files/195207.htm>

Parsons E., “Charity retail: past, present and future”, in “International Journal of Retail & Distribution Management”, 30/12, 2002, p. 586.

Parsons E., “People or Profits? The Challenges of Managing in Charity Retail”, Research paper, University of Stirling, 2002.

Perfetti U., “Le modalità delle donazioni. Liberalità d’uso e donazioni di modico valore” in Aa. Vv., “Donazioni, atti gratuiti, patti di famiglia e trusts successorii”, opera diretta da Del Prato E., Costanza M., Manes P., Bologna, 2010, p. 51.

Perrone A., Marano V., “La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un’opportunità?”, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale” ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 35, 2018.

Piccolo P., “Gli obblighi contabili degli enti ecclesiastici tra attività non profit e for profit”, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale” ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 21, 2013.

Pierobon A., “Legge sugli sprechi/ eccedenze alimentari, farmaci e indumenti”, in “Azienditalia” 2017, p. 14.

Quattrocchi A., “La fiscalità del no profit nella dimensione europea”, in “Diritto e pratica tributaria”, 6, 2013, p. 1245.

Redaelli C., “Enti non profit: la ‘rivoluzione’ incomincia dal fisco”, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, 3, 1998, p.689.

Renda A., “Donation-based crowdfunding, raccolte fondi oblativo e donazioni ‘di scopo’”, Milano, 2021.

Rivetti G., “La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici”, Milano, 2008.

Rivetti G., “Enti senza scopo di lucro”, Milano, 2016.

Rivetti G., Moroni F., “Enti di Terzo settore. La difficile coesistenza tra attività commerciali e non commerciali”, in “Il Tributario” (<https://iltributario.it/>), 2018.

Rivetti G. “La qualificazione tributaria delle attività degli “Enti di Terzo Settore” tra incertezze interpretative e ripensamenti legislativi”, in “Rivista di Diritto Tributario” (<https://www.rivistadirittotributario.it/>), 2, 2019, p. 445.

Rivoli P., “I viaggi di una t-shirt nell'economia globale”, Santarcangelo di Romagna, 2006.

Senigaglia R., “Per un’ermeneutica del concetto di causa”: solidarietà “orizzontale” e contratto”, in “Juscivile”, 6, 2016, p. 507 ss.

Sepio G., “La fiscalità della raccolta fondi nel quadro della riforma del Terzo settore”, in “Rivista di Diritto Tributario”, (<https://www.rivistadirittotributario.it/>), 2, 2019, p.452.

Setti M., “Attività commerciali svolte da coop sociali ONLUS: le ‘condizioni’ del Ministero”, in “Enti non profit”, 4, 2013, p. 23.

Spazzoli F., Matteini M., Mauriello M., Maggioli R., “Manuale di fundraising e comunicazione sociale per piccole e medie imprese non profit”, Santarcangelo di Romagna, 2009.

Torrente A., “La donazione”, Milano, 1956.

TRAID (Textile Recycling for Aid and International Development), “Taking Stock. Perception vs the reality of who benefits from clothes donated to textile recycling banks”, 2019: [https://traid.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/TRAID\\_Taking\\_Stock\\_spreads-1.pdf](https://traid.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/TRAID_Taking_Stock_spreads-1.pdf)

Venditti A., “La forma del contratto” in Aa. Vv., “La Donazione”, trattato diretto da Bonilini G., Torino, 2001, p. 754.

WRAP (Waste and Resources Action Programme), “Valuing Our Clothes: the cost of UK fashion”, 2017: [https://wrap.org.uk/sites/default/files/2020-10/WRAP-valuing-our-clothes-the-cost-of-uk-fashion\\_WRAP.pdf](https://wrap.org.uk/sites/default/files/2020-10/WRAP-valuing-our-clothes-the-cost-of-uk-fashion_WRAP.pdf)

Yunus M., “Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism”, New York, 2008.

Zatti P., Colussi V., “Lineamenti di diritto privato”, Padova, 2017.