

Documento introduttivo al Progetto di legge per il riordino e la promozione delle attività nel settore dei beni usati e del riutilizzo

Questo progetto di legge è frutto di più di un anno di discussioni all'interno della Rete ONU e riflette un accordo conseguito con grande determinazione tra le diverse anime che compongono il settore. E' un testo condiviso tra diversi, per figura giuridica, volume d'affari, esigenze e obiettivi, accomunati da un'appartenenza di famiglia al mondo dei beni usati, e dalla passione che lo attraversa trasversalmente.

Nasce da una constatazione e da un'esigenza: *la constatazione* è quella che appartiene all'esperienza degli operatori dell'usato, e parla di un quadro normativo debole e farraginoso, spesso preso in prestito da altre attività, altrettanto spesso aperto all'interpretazione arbitraria e difforme sul territorio nazionale da parte delle pubbliche amministrazioni, un quadro normativo ostile al riuso e incapace di svilupparne le potenzialità e coglierne le esternalità positive sui terreni dell'ambiente, dell'occupazione, dell'inclusione sociale e della cultura; *l'esigenza* è quella di rimuovere e superare l'ostacolo determinato dall'attuale quadro normativo e costruire delle regole su misura per il settore dei beni usati e del riutilizzo, capace di determinare sviluppo e pieno conseguimento delle potenzialità che il nostro settore possiede, per sé e per la società intera.

E' per questa constatazione e per quest'esigenza che le diverse anime del settore dell'usato hanno preso partito e si sono organizzate nella Rete Nazionale Operatori dell'Usato: appare evidente quanto sia importante per noi quest'iniziativa legislativa. Non è cosa comune darsi e reclamare regole, quando va di moda cercare di sciogliersi da lacci e laccioli, inseguire la deroga, il condono, il privilegio e l'arbitrio: noi lo facciamo senza infingimenti, consapevoli che è solamente attraverso regole certe che il nostro settore può crescere, apportare alla società intera benefici ed esternalità positive, e conseguire finalmente piena dignità e legittimazione.

Prima di illustrare il progetto di legge, è importante un'altra premessa. La nostra discussione, che certamente contiene anche l'espressione di un punto di vista particolare, e i relativi interessi, è animata dallo *spirito pubblico europeo*: abbiamo badato a far sì che le nostre istanze fossero mediate e calibrate con il pubblico interesse, utilizzando come guida in questo senso le innovazioni legislative e le raccomandazioni provenienti dal livello legislativo comunitario, che sul terreno ambientale conferiscono al riuso una funzione sociale determinante, sia per quel che riguarda la prevenzione nella produzione dei rifiuti, che per quel che riguarda la svolta estrattiva nella gestione dei rifiuti, che si fonda anche e soprattutto sulla messa a valore di quelli che possono essere rigenerati in beni.

I punti chiave del progetto di legge

Riconoscimento

La pietra angolare del progetto di legge è il riconoscimento della figura dell'operatore dell'usato, nelle sue diverse declinazioni, all'interno di un settore ben determinato: si tratta qui di dare forma alla sostanza di una rete di relazioni già esistenti, di inquadrare giuridicamente ciò che già informa la percezione soggettiva degli operatori, e la percezione sociale più ampia. Tale riconoscimento dovrà avere un *codice attività specifico*, il codice

ATECO, al fine di circoscrivere in maniera chiara e definita i soggetti su cui vanno a ricadere i provvedimenti in materia fiscale, commerciale, urbanistica, ambientale che sono oggetto del provvedimento legislativo, e i beneficiari di agevolazioni e politiche di promozione, al fine di determinare il profilo attraverso il quale riescono ad acquisire efficacia le raccomandazioni comunitarie in tal senso.

Consorzio

Si istituisce, nel secondo punto dell'articolato, il Consorzio Nazionale del Riuso. Si tratta di un consorzio cui sono conferiti essenzialmente compiti d'indirizzo e negoziazione. La *ratio* dell'introduzione di tale istituto muove a partire dalla constatazione dell'esistenza di analoghi istituti nell'ambito del riciclo di materia prima seconda, e della necessità di stabilizzare un sistema di relazioni tra organismi pubblici, quali Ministero dell'ambiente, enti locali, aziende municipalizzate per la gestione dei rifiuti, e privati, quali appunto i Consorzi del riciclo. La finalità di questo sistema di relazioni sta nell'assicurare massima efficienza alla funzione ambientale che è attribuita al riuso, qual è riflessa nella gerarchia gestionale della normativa quadro europea del 2008, nelle prime due opzioni, riduzione, ossia prevenzione, e riuso, ossia preparazione al riutilizzo. La massima efficienza si realizza, secondo noi, in un quadro di accordi tra i diversi portatori d'interesse, accordi che abbiano l'ambizione di massimizzare i benefici per ognuna delle parti coinvolte, cosa che può essere ottenuta solo in un'ottica di sistema. E' in tale quadro che si possono realizzare obiettivi già indicati, o al vaglio, dalla Commissione Europea, quali la fissazione di percentuali di riuso per determinati flussi o categorie di rifiuto, e misurare gli apporti dell'usato nelle prime due azioni della gerarchia gestionale dei rifiuti. Non solo: un sistema correttamente impostato apporterebbe benefici alle municipalizzate gestori della raccolta, sia in ottica di prevenzione che nello sgravio di alcune funzioni, che potrebbero essere assolte dai centri per il riuso, e ai consorzi di riciclo, mobilitando all'avvio a riciclo di materia prima seconda quella quota enorme di materiale che oggi giace, perchè invenduta o non altrimenti riutilizzabile, nei magazzini degli operatori dell'usato, non essendo oggi disponibili sistemi di conferimento strutturali.

Commercio

Le modifiche alla disciplina del commercio sono misure estremamente importanti nell'ambito della nostra proposta: sono volte essenzialmente a svolgere *funzioni di riordino normativo*, a determinare le condizioni per un *corretto profilo dell'attività effettivamente svolta*, cui poi applicare una raccolta fiscale congrua e puntuale, che vada a eliminare gli attuali fattori distorsivi, a costruire *piattaforme d'emersione* per quella parte di operatori, attualmente attivi nell'informalità del sommerso; a dare strumenti efficaci, circoscritti e corretti alla *funzione di inclusione sociale* che il settore dell'usato storicamente assolve, e a costruire un *sistema di autorizzazione alla creazione di mercati specifici per il settore dell'usato*, che, senza affatto stravolgere la normativa esistente, e nel solco delle ricezioni legislative delle raccomandazioni comunitarie, conferisca un ruolo preminente in qualità di organizzatori, alle reti di operatori e agli organismi collettivi e associativi, con la regia del Consorzio.

La piattaforma d'emersione principale è rivolta a quel segmento di operatori che operano come ambulanti, e comprende la creazione di un apposito profilo di microimpresa cui corrisponde una leva fiscale sostenibile. Tale profilo, al fine di non creare una fattispecie discriminatoria nel quadro più ampio del commercio ambulante, è accessibile solo da un soggetto che non abbia facoltà di accedere a concessioni individuali di occupazione di suolo pubblico, e che quindi operi sotto forma itinerante esclusiva. Naturalmente rimane salva la possibilità, nell'attuale quadro normativo e fiscale, per un operatore dell'usato di poter accedere alla concessione individuale di suolo pubblico. La stima di Rete ONU in proposito vede, sui circa 50000 operatori attivi informalmente sul territorio nazionale, almeno 30000 soggetti in grado, per condizione, capacità organizzativa e volume di scambi, di accedere a una piattaforma d'emersione così congegnata. Si tratterebbe di una fonte di nuova raccolta per la fiscalità generale, i cui benefici per la collettività sono di palmare evidenza.

La funzione d'inclusione sociale, e la capacità d'intercettare ammortizzando il disagio e le situazioni di sofferenza che il corpo sociale patisce sono aspetti fondamentali e irrinunciabili per il settore dell'usato. Troppo spesso, però, sono funzioni esercitate informalmente e proprio per questo destituite di efficacia strutturale: i benefici che apportano sono riferibili al singolo e non alla collettività, alla contingenza e non alla durata. Degli attuali 50000 operatori del sommerso, 20000 di questi non sono in grado di emergere, neanche con la piattaforma d'emersione da noi proposta, causa condizioni di partenza, mancanza d'organizzazione adeguata, e volume d'affari esiguo: è per non lasciare nessuno indietro che vogliamo attribuire all'esercizio della solidarietà strumenti adeguati, capaci sia di garantire efficacia, sia di non offrire il fianco agli spiriti animali del sotterfugio e della furbizia elusiva. Tali strumenti sono relativi innanzitutto alla capacità d'individuazione del profilo del bisogno, tema sul quale proponiamo la combinazione dei requisiti per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate con la nozione europea di lavoratore svantaggiato, assieme alla compatibilità degli scambi con un volume che rientri nella no tax area; poi, alla creazione di appositi mercati, aree di libero scambio volte a circoscrivere la legittimazione a operare, e al ruolo da attribuire ad associazioni, organizzazioni di volontariato e solidarietà, al fine di organizzare tali aree, dentro programmi d'inclusione e autopromozione sociale che possano legittimare i soggetti ad operare. La ratio è quella di tenere assieme la funzione solidale immediata con la possibilità di guidare i soggetti verso il raggiungimento delle condizioni per una completa emersione.

Ambiente

Gli aspetti ambientali del riordino normativo sono quelli che più riflettono la grande attenzione che la Rete ONU mostra verso il livello comunitario della produzione normativa, e della consultazione dei portatori d'interesse che precede e informa tale momento. Il famoso slogan delle "4 erre" (Riduzione, Riutilizzo, Riciclo, Recupero), nato come motto ambientalista negli anni '70, dal 1991 è stato assunto dalla Comunità Europea come ordine di priorità nella Gestione dei Rifiuti, e dal 1997 in poi è diventato ordine di priorità anche per la legge italiana. Una gerarchia che si fonda su considerazioni di carattere ambientale e sanitario.

Nella realtà dei fatti questa gerarchia viene applicata esattamente al contrario; la prima destinazione dei rifiuti continua a essere la discarica (di cui le direttive europee chiedono la

graduale abolizione), poi seguono, per ordine, il Recupero e il Riciclo. Riutilizzo e Riduzione vengono menzionati nei Piani, ma quasi sempre senza nessuna applicazione che influisca realmente sui volumi e vada, nei casi migliori, al di là di iniziative di pura testimonianza. L'ultima direttiva europea sui rifiuti, la 2008/98, recepita dall'Italia con il Decreto Legislativo n°205 del 3 dicembre 2010, introduce finalmente una chiara definizione di Riutilizzo, e colloca questa opzione a cavallo tra Prevenzione e ritorno in circolazione di beni già classificati come "rifiuti". La nuova direttiva obbliga gli Stati membri a introdurre il Riutilizzo nei Piani di gestione dei rifiuti a partire da obiettivi chiari e appoggiandosi alle "reti locali già esistenti". Scioglie infine il nodo che finora ha impedito di riusare i beni già entrati nel circuito della raccolta, permettendone il ritorno in circolazione dopo la "Preparazione al Riutilizzo", ovvero controllo, igienizzazione ed eventuale riparazione, e senza nessun altro trattamento di carattere obbligatorio. Centri di raccolta che differenzino anche i materiali riutilizzabili e centri di riuso autorizzati a fare preparazione al riutilizzo sono i luoghi che vogliamo costruire per dare efficacia a una funzione ambientale strategica, dove sia possibile misurare gli effetti di un'azione che sicuramente è in grado di muovere punti importanti sulla differenziata, (dal 5 al 10%), oltre che creare ex novo posti di lavoro. A seconda del ruolo di sistema che la preparazione al riutilizzo riuscirà a conquistarsi, e i relativi volumi, sarà possibile stimare quanti posti di lavoro possono essere creati: basti qui riflettere sul dato per cui, a parità di volumi trattati, a un posto di lavoro nell'industria del riciclo ne corrispondono cinque nelle attività di riutilizzo.

Fisco

La funzione ambientale che viene assolta dall'attività degli operatori dell'usato è anche la leva principale attraverso la quale muoviamo proposte di ordine fiscale e sull'insediabilità urbanistica delle attività del nostro settore. Chiediamo che vengano rimosse alcune distorsioni, e che il principio "chi inquina paga" conosca anche un risvolto premiale e positivo: non è più possibile che chi previene e riutilizza abbia gli stessi oneri di chi non fornisce alcuna esternalità positiva sul terreno ambientale. In generale, le nostre richieste sono orientate a rimuovere gli ostacoli per il pieno sviluppo del settore, facendo attenzione a che il peso delle agevolazioni, e la rimozione degli ostacoli, non determini saldi negativi per la raccolta fiscale: ciò che va a diminuire relativamente può aumentare in valori assoluti, grazie alla crescita che proprio un quadro di agevolazioni mirate può contribuire a porre in essere. Senza contare che le misure proposte per la parte sommersa del mondo dell'usato possono contribuire all'emersione di numeri molto importanti, come abbiamo già ampiamente avuto modo di sottolineare.

Vanno messe in evidenza le reali capacità di apporto di un operatore dell'usato (operante in sedi fisse – contoterzista) nei confronti dell'intero territorio comunale e quindi dell'intera collettività, mediante una seria attività di prevenzione, basata sulla dinamica di agevolazione alla reintroduzione dell'oggetto al suo utilizzo congenito. La presenza, sul territorio, di un soggetto in grado di assicurare, in maniera fissa e continuativa, il proprio apporto ambientale (è stato calcolato che mediamente un singolo negozio dell'usato, di medie dimensioni, contribuisca a distogliere dalla discarica e dalle relative lavorazioni inquinanti, l'equivalente di circa 100 tonnellate di materiale ogni anno), si ritiene debba essere incoraggiata e supportata (agevolata) anche mediante l'applicazione di misure fiscali

adeguate ed eque, tali cioè da non penalizzarne la permanenza. Alcune amministrazioni locali, maggiormente virtuose, hanno manifestato la propria sensibilità al tema; tra queste spiccano, in ordine alfabetico, i Comuni di Arezzo, Avigliana (TO), Bologna, Cagliari Seregno (MI), Cantù (CO), Castano Primo (MI), Ivrea (TO), Moncalieri (TO), Napoli,, Nichelino (TO), Nova Milanese (MI), Padova, Palermo, Rivoli (TO), Rosà (VI), Rovereto (TN), Salerno, San Giovanni in Persiceto (BO), Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Schio, Sondrio, Vicenza. I Comuni elencati hanno recepito le istanze presentate dai singoli operatori con il supporto associativo, riclassificandone, o prendendone seriamente in esame, i ruoli (da esercizio commerciale a esposizione, magazzino senza vendita diretta o laboratorio artigianale/deposito) ai fini della tassa sulla raccolta e lavorazione dei rifiuti; risulta infatti evidente che in mancanza di un completo riordino del settore, la vigente regolamentazione non consente una più radicale ridefinizione dei ruoli con l'introduzione di una categoria specifica ed equilibrata (obiettivo atteso e raggiungibile solo mediante la formulazione di nuovi provvedimenti legislativi mirati), ma ne consente una interpretazione autonoma da parte degli organi istituzionali locali.

Conclusioni

Si può crescere senza inquinare: il disaccoppiamento tra queste due azioni che hanno sinora segnato assieme l'impronta dell'uomo sul pianeta è esemplificato in maniera perfetta dal mondo dell'usato, e dalle attività che ruotano attorno a esso. Disaccoppiare crescita e inquinamento è anche il programma strategico dell'Unione Europea. Il mondo dell'usato, rappresentato dalla Rete Onu, vuole dare piena efficacia a questo principio, nel solco del quale si pone la nostra iniziativa legislativa di riordino e promozione.

Si può creare lavoro a costo zero: riordinare, autorizzare, legittimare, fare sistema sono cose che non richiedono somme ingenti per essere realizzate, eppure possono dare grandi risultati sul terreno dell'emersione del sommerso, sull'inclusione sociale, sulla creazione di nuovo lavoro. Lasciarle intentate in tempi come questi è cosa che assomiglia a un peccato capitale.

Si può coniugare l'interesse privato con il perseguimento del bene comune: è a partire da questa certezza che il mondo dell'usato si organizza e muove le proprie proposte.