

# Mini Book – Focus Ambiente



Febbraio 2021

MINI BOOK

## I Certificati di efficienza economica Circolare (CeeC) e i Titoli di efficienza energetica Circolare (TeeC)

di Luca Mariotto\*, Alberto Mariani\*\* e Francesca Mazzarella\*\*\*

La transizione energetica e l'economia circolare, con il background di infrastrutture fisiche e digitali che sostanziano queste due concezioni di sviluppo sostenibile e inclusivo, sono i pilastri irrinunciabili del Green Deal europeo. La convergenza dei Piani di ripresa nazionali su questi obiettivi è quindi essenziale, non solo nel proporre un paradigma di sviluppo più ecocompatibile, ma anche per offrire la prospettiva di una politica europea coesa al di sopra dei singoli interessi nazionali e generazionali. Con il presupposto che l'Europa e la sua industria sia già – e possa essere ancor di più nel futuro – leader di quella rivoluzione ecologica che irreversibilmente interesserà tutte le aree del mondo.

Della transizione energetica tutti ne hanno sentito parlare, ma anche visto concretamente di cosa si tratta: dai pannelli fotovoltaici sui tetti delle case ormai “a mercato” alla diffusione delle pale eoliche nelle nostre campagne, dalla presenza degli *smart meter* in quasi tutte le case fino a tecnologie innovative che diventano realtà (come la mobilità elettrica). È un processo lungo e complesso, lungo il quale siamo *in the middle of the picture* che altro non è che il senso della transizione stessa.

L'economia circolare rimane invece un concetto più giovane, e forse più audace perché *in nuce* presuppone un cambiamento quanto mai radicale: l'abbandono di quell'economia “lineare” che costituisce la nostra macrostruttura produttiva. Un obiettivo di portata enorme, una sfida inesplorata. Tuttavia un paradigma irrinunciabile, al pari della transizione energetica.

Tabella 1 – Obiettivi riciclaggio dei rifiuti urbani e nuovi obiettivi di riciclaggio dei rifiuti d'imballaggio [“Pacchetto Economia Circolare”]

Obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani		
Entro il 2025	Entro il 2030	Entro il 2035
55%	60%	65%
Nuovi obiettivi di riciclaggio dei rifiuti d'imballaggio		
	Entro il 2025	Entro il 2030
Imballaggi nel complesso	65%	70%
Plastica	50%	55%
Legno	25%	30%
Metalli Ferrosi	70%	80%
Alluminio	50%	60%
Vetro	70%	75%
Carta a Cartone	75%	85%

L'obiettivo di questo contributo è quello di esplorare non tanto la bontà del cammino intrapreso dopo il manifesto lanciato dall'appena insediata Commissione Von der Leyen, sul quale crediamo ci siano pochi dubbi, quanto i possibili strumenti amministrativi ed economici

\* Direttore Area Ambiente, Utilitalia

\*\* Specialista regolazione settore ambiente

\*\*\* Direttore Utilitatis



che servono al sistema per interiorizzare i principi e le pratiche dell'economia circolare e nello specifico il recupero delle cosiddette Materie Prime Seconde (MPS) attraverso appositi impianti di selezione, recupero e valorizzazione. Più semplicemente, si cercherà di individuare le opzioni di policy più efficaci per consentire il raggiungimento degli obiettivi che il Paese si è dato.

Se l'economia circolare dovrà necessariamente dispiegarsi a partire dall'educazione alla prevenzione nella produzione del rifiuto e da una normativa con una forte indirizzo all'ecodesign dei prodotti e degli imballaggi, non si può negare che il passaggio che rischia di spezzare il ciclo virtuoso del rifiuto è quello del suo ritorno nella disponibilità del consumatore, attraverso una nuova vita. Il problema non è di natura tecnologica o di competenze - per le quali l'Italia non è seconda a nessuno -, ma riguarda i correttivi che devono essere posti nel mercato perché anche questo si adatti alla priorità ecologica. Ne sono un esempio i meccanismi di incentivazione che sono stati utilizzati per promuovere una maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili, favorendo lo sviluppo del settore e il raggiungimento degli obiettivi europei, oltre alla creazione di migliaia di posti di lavoro. Si tratta di leve che dovranno essere messe in campo con un obiettivo: quello di creare un adeguato spazio di mercato per il rifiuto che diventa nuova materia, relegando in una posizione subordinata la pressione competitiva di materie vergini il cui utilizzo sarebbe subottimale dal punto di vista ambientale. Indirettamente, sono leve che favoriscono l'infrastrutturazione necessaria all'economia circolare e incanalano le imprese produttrici verso un procurement virtuoso in grado di efficientare i propri costi e la propria dipendenza dalle importazioni da Paesi extra UE (e quindi dai conseguenti rischi geopolitici e di volatilità dei prezzi).

Non deve essere certamente dimenticato il ruolo di una raccolta differenziata capillare ed efficiente, ma ora si deve dare priorità - come giustamente enfatizzato dall'impostazione della nuova Direttiva 851/2018 - al recupero effettivo dei rifiuti raccolti.

Certamente la sfida di una maturazione dei sistemi EPR<sup>1</sup> adottati dall'Italia - ci si riferisce in particolare al sistema consortile CONAI - rappresenta l'altra opportunità per attrezzare il mercato alla sfida della circolarità. Da questo punto di vista, le proposte qui rappresentate offrono una spinta ulteriore ad una progressiva apertura del sistema CONAI e ad una maggiore partecipazione di tutte le fasi della filiera agli obiettivi di riciclo, laddove le leve economiche individuate possono avere il compito di rendere esplicito e misurabile - ed in questo senso più efficiente nella promozione degli aspetti qualitativi e di innovazione tecnologica - il sostegno all'attività di selezione e recupero.

Infine, l'introduzione di un sistema che intercetti e prevenga il rischio di un fallimento del mercato del riciclo sarebbe un'iniziativa in grado di fornire una strategia e degli obiettivi chiari all'industria nazionale e all'utilizzo delle risorse del PNRR<sup>2</sup>. In particolare queste ultime lo richiederebbero, dal momento che rischiano invece di tramutarsi in un supporto frammentato e poco organico rispetto alla portata della sfida dell'economia circolare.

Le politiche nazionali che dovranno sostenere l'economia circolare e la conversione dell'impiantistica rispetto al fabbisogno dei flussi a recupero (basti pensare al deficit di trattamento per la frazione organica<sup>3</sup>) dovranno in primo luogo estrarre e valorizzare le esternalità positive del riciclo rispetto al ricorso di materie vergini.

Il percorso della transizione energetica è stato rafforzato da strumenti di questo tipo, capaci di riconoscere il valore del kWh prodotto da una fonte rinnovabile o del Tep risparmiato

---

<sup>1</sup> *Extended Producer Responsibility*

<sup>2</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

<sup>3</sup> Cfr. Minibook Gennaio 2021 - <http://www.utilitatis.org/libreria-minibook/>



grazie ad un intervento di efficientamento. Non è esagerato dire che senza tali politiche i risultati attuali nei settori energetici sarebbero stati irraggiungibili.

Se si vuole indirizzare la produzione ed il mercato verso un paradigma circolare in grado di rafforzarsi nel tempo, bisogna intraprendere un percorso simile: va estratto e riconosciuto il beneficio che la tonnellata di materia prima seconda consente di apportare al sistema. Questo beneficio è almeno di due tipi.

1) Sostenere l'avvio al recupero. Come ricordato, l'Italia nei prossimi anni si confronterà con obblighi sull'avvio al recupero dei rifiuti che, rispetto al decennio passato, sono più sfidanti e soprattutto più organici rispetto alla strategia di sviluppo sostenibile dell'UE. E, soprattutto, indicano chiaramente l'attività di avvio al recupero (e non la mera raccolta differenziata) come il *trigger* della circolarità.

Per come è disegnato l'attuale schema EPR, l'inerzia con cui il nostro sistema si muove verso il nuovo paradigma non sembra essere sufficiente a raggiungere questi obiettivi e ciò rende di fatto indispensabile il ricorso ad un sostegno per quella decisiva fase della filiera che è l'avvio al recupero. Diversamente, lo sforzo rischia di essere inutile e la circolarità di questi materiali preclusa.

Quale sostegno? Se ogni tonnellata di materia recuperata ha un valore ambientale e in termini di raggiungimento degli obiettivi comunitari, è corretto riconoscerlo. Un "premio" sulla tonnellata recuperata agirebbe come leva per rendere competitivo il prezzo di questo flusso, remunerando in maniera adeguata tutte le fasi della filiera che ne hanno permesso il recupero. E inoltre, lavorando sulla creazione di una domanda virtuosa di materia recuperata, eviterebbe l'adozione di strumenti fiscali sul procurement che potrebbero risultare distorsivi ed inefficaci.

Sulla scorta della letteratura economica e delle esperienze già consolidate, il meccanismo più efficiente di allocazione di questi incentivi dovrebbe poggiarsi su dinamiche di mercato e guardare in ottica *technology neutral* all'output del processo di riciclo, cioè la tonnellata selezionata e messa a disposizione dell'industria.

Questo nuovo modello, che abbiamo chiamato **CeeC, Certificati di efficienza economica Circolare**, potrebbe prendere spunto dai CIC (Certificati di Immissione al Consumo) introdotti per supportare l'utilizzo del biometano nei trasporti: un sistema *cap & trade* che a fronte di un obbligo imputato ai distributori di carburanti, consente a questi ultimi di adottare le strategie più efficienti per integrare il biometano nella propria distribuzione o per assolvere all'obbligo attraverso lo scambio di appositi certificati. Questo strumento, al netto degli ostacoli amministrativi che interessano la costruzione di impianti di digestione anaerobica, si sta rivelando un driver fondamentale dell'adeguamento impiantistico per la produzione di biometano.

Parallelamente, nel caso di un sistema analogo per le frazioni della raccolta differenziata, i produttori di beni - a fronte di un obbligo in termini di utilizzo di MPS - sarebbero spinti a contrattualizzare i flussi derivanti dalla selezione dei rifiuti o, alternativamente, ad acquistare un ammontare di Certificati corrispondente al proprio obbligo. A differenza di un vincolo diretto sul procurement, i produttori potrebbero quindi "gestire" il proprio obbligo e ottimizzare il processo produttivo in raccordo con gli obiettivi di circolarità.

Il valore del Certificato attestante il rispetto dell'obbligo del produttore e, in forma aggregata, di quello nazionale, verrebbe quindi riconosciuto all'atto dell'acquisto della MPS oppure separatamente con la compravendita del solo Certificato (attraverso una controparte centrale o, in prospettiva, tramite un mercato organizzato). Un valore commisurato al costo che il sistema può sopportare per raggiungere gli obiettivi di circolarità rimpiazzando la materia vergine con quella recuperata anche nei settori *hard to recycle*, e che verrebbe riconosciuto al

produttore del bene al momento dell'annullamento del Certificato (in modo che sia il sistema a coprire tale costo, e non il singolo consumatore).

Tale sistema, oltre ad indirizzare la gestione dei flussi di rifiuti verso una traiettoria monitorabile ed in linea con i target dei prossimi decenni, offrirebbe una spinta all'efficientamento dei costi di tutta la filiera ed in questo senso traggerebbe un mercato del riciclo maturo ed in grado di esprimere innovazione e competitività.

Introdurre quanto prima un meccanismo del genere è quindi essenziale, soprattutto in questa fase iniziale, per accompagnare gli sforzi degli operatori che possono investire in questa area e per dare un segnale a tutta l'economia di una politica necessaria e irreversibile. E per l'Italia significherebbe puntare alla leadership industriale in un settore per cui ha già dimostrato la propria vocazione.

Figura 1 - Come evitare che la circolarità si spezzi



2) Sostenere l'efficientamento della produzione. Altro aspetto pregevole del recupero è quello connesso al risparmio energetico che stimola, contribuendo al raggiungimento dei target comunitari anche sotto questa prospettiva. Il risparmio in questione può riguardare il processo industriale in sé o tutto il valore legato alla commercializzazione della materia, incluso quindi - e rappresenta un aspetto non secondario per le esternalità ambientali che produce - il trasporto collegato alle importazioni di risorse vergini.

L'Italia si è dotata da oltre un decennio di un meccanismo specifico per promuovere l'efficienza energetica: i Certificati Bianchi, cioè Titoli scambiabili e ottenibili a fronte di interventi di efficientamento con un *outcome* misurabile, in cui il soggetto obbligato - il "pivot" del meccanismo - sono i distributori di energia elettrica e gas. Un meccanismo il cui design è stato giudicato talmente meritevole da essere inserito come *best practice* nell'ambito dell'ultima Direttiva sull'efficienza energetica (2012/27/EU) ed esteso a tutti gli Stati membri. Inoltre, lo sguardo verso l'industria e le infrastrutture che caratterizza questo strumento appare particolarmente utile per rafforzare l'assetto impiantistico del settore del recupero.

Sarebbe quindi opportuno contabilizzare, all'interno del meccanismo dei Certificati Bianchi, il beneficio del risparmio energetico derivante dalla produzione circolare in luogo di quella lineare. Oltre al rafforzamento del meccanismo con nuovi interventi, ciò intercetterebbe i vantaggi ambientali del recupero nella loro trasversalità. Inoltre potrebbe lasciare sostanzialmente invariato il meccanismo attuale, ampliando l'offerta sul mercato attraverso un canale analogo a quello riservato per i Certificati Bianchi riservati alla Cogenerazione ad alto Rendimento (CB-CAR). In altre parole l'obiettivo è quello di certificare il risparmio energetico derivato dalla disponibilità sul mercato di materia seconda vita finalizzata a un determinato processo produttivo e che sia alternativo al consumo di materia vergine, valutando il processo nel suo complesso in una logica LCA con il riconoscimento di certificati equivalenti, originando nuovi titoli che abbiamo chiamato **TeeC - Titoli di efficienza**

**energetica Circolare.** Si tratta di un'integrazione che richiede un approccio rigoroso e concreto. Rigoroso nell'estrazione del "TEP risparmiato" e concreto per permettere l'accesso agli operatori del settore e stimolarne la capacità di innovazione. Per questo motivo Utilitalia, all'interno di un protocollo di ricerca con Enea, che rappresenta il partner scientifico, ha avviato un progetto di ricerca mirato a valutare gli elementi tecnici su cui quantificare i coefficienti numerici per determinare l'importo dei TeeC. Tale progetto pilota, che inizialmente riguarderà necessariamente alcune filiere-tipo, per valutare la fattibilità del percorso rappresenterà un punto di riferimento obbligato per la messa a terra in maniera concreta dei principi alla base dello stesso.

Figura 2 - Il modello dei Titoli di efficienza energetica Circolare (TeeC)



La Fondazione Utilitatis  
 promuove la cultura e le *best practice* della gestione dei Servizi  
 Pubblici Locali tramite l'attività di studio e ricerca, e la divulgazione di  
 contenuti giuridici, economici e tecnici