

Le Politiche Nazionali ed Internazionali di Contrasto dei Cambiamenti Climatici

Il Punto di Vista del Gruppo Enel

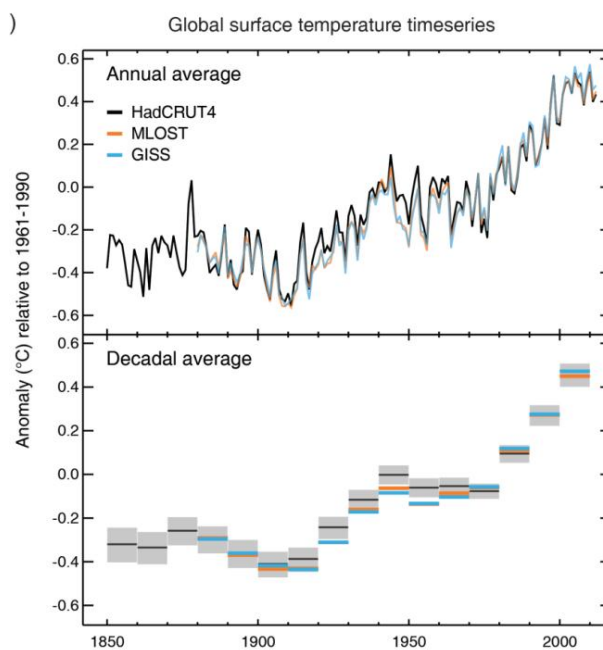
Giugno 2015

Contesto

L'attuale trend di emissioni di gas effetto serra, dovuto principalmente ad attività antropiche, porterà a un aumento delle temperature determinando conseguenze irreversibili negli ecosistemi. Secondo quanto stabilito dall'IPCC¹: "è estremamente probabile che più della metà dell'incremento osservato nelle temperature medie della superficie terrestre dal 1951 al 2010 è stato causato dall'aumento della concentrazione di gas a effetto serra di origine antropica". In base ai dati ufficiali la concentrazione delle emissioni di CO₂ è aumentata significativamente nel corso del XXI secolo raggiungendo nel maggio del 2013 ca.400 ppm. L'aumento delle temperature contribuisce ad aumentare la frequenza di eventi atmosferici estremi (es. uragani, alluvioni, periodi di siccità), determina un innalzamento degli oceani ed espone a rischio di estinzione molte specie, alterandone irreversibilmente l'habitat naturale (es. effetto dell'acidificazione dei mari sulle barriere coralline).

All'interno del processo di negoziazione guidato dalle Nazioni Unite (UNFCCC) gli Stati hanno sottoscritto degli obiettivi di riduzione delle emissioni che però non saranno sufficienti a raggiungere l'obiettivo 2°C. All'interno del processo negoziale UNFCCC, durante la Conferenza di Cancun nel 2010 i governi si sono impegnati a contenere l'aumento delle temperature entro i 2°C rispetto ai livelli pre-industriali. Tuttavia, anche assumendo il pieno raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni presentati alla Conferenza di Copenhagen nel 2009, non si riuscirà a mantenere la concentrazione delle emissioni di gas serra entro il 450 ppm, con il rischio di superare i 2°C già dal 2050.

Fig.1. temperature medie della superficie terrestre 1850-2012



Fonte: Summary for Policy Maker, AR5, IPCC, 2013

¹ IPCC's Fifth Assessment Report (AR5), Summary for policy maker, 2013

Sono necessarie azioni urgenti per contenere l'aumento delle temperature e promuovere la transizione verso una economia low-carbon. In tal senso, l'Accordo Globale di Parigi 2015 per ridurre le emissioni climalteranti nel periodo post-2020 dovrà promuovere obiettivi ambiziosi di riduzione delle emissioni fornendo al tempo stesso gli strumenti necessari per una transizione energetica costo-efficiente (es. Climate financing, capacity building). Contestualmente ad un maggiore sforzo in termini di azioni di mitigazione, sarà necessaria una maggiore enfasi sulle strategie di adattamento al cambiamento climatico volte a contenere e minimizzare i danni su scala locale.

Il Gruppo Enel è impegnato a giocare un ruolo attivo nel percorso di de-carbonizzazione attraverso le sue attività industriali. Come principale player energetico in Italia e seconda utility in termini di capacità installata in Europa, il Gruppo Enel rappresenta un'azienda integrata nei mercati dell'elettricità e del gas in Europa e America Latina. Nel 2014 registra 96 GW di capacità installata, 1.9 milioni di km di rete di distribuzione di elettricità e gas servendo circa 61 milioni di clienti. Più del 47% della sua generazione elettrica nel 2014 è *carbon free*. Enel è impegnata nella lotta ai cambiamenti climatici attraverso i seguenti obiettivi:

- ✓ Ridurre le emissioni di CO₂ del 18% entro il 2020 rispetto ai livelli registrati nel 2007;
- ✓ Conseguire la *carbon neutrality* prima del 2050;
- ✓ Mobilitare investimenti ingenti nelle fonti rinnovabili (8.8 miliardi di € di investimenti per 7.1 GW di capacità installata addizionale nel 2019);
- ✓ Focalizzare la ricerca e sviluppo su nuove tecnologie *low carbon*.

Il Gruppo Enel sostiene il percorso globale di decarbonizzazione anche impegnandosi in un dialogo con gli stakeholder di riferimento sulle politiche ambientali da intraprendere. Tali attività si articolano su due linee di azione:

1. Promozione a livello internazionale di un accordo globale forte e di politiche nazionali efficaci;
2. Promozione in Italia di interventi normativi che valorizzino i risultati conseguiti ed accelerino il percorso di decarbonizzazione.

Ciascuna delle due aree di attività sono sviluppate in maggior dettaglio a seguire.

A livello internazionale: arrivare ad un accordo globale e politiche nazionali efficaci

A livello internazionale, gli investimenti di decarbonizzazione nel medio-lungo termine sono a rischio a causa delle incertezze legate ai risultati dell'accordo globale promosso all'interno della Convezione Quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite (UNFCCC). I principali elementi in discussione riguardano il livello di ambizione, le tempistiche, la natura legale dell'accordo, la copertura geografica, ma anche il ruolo del settore privato e dei carbon markets. Una maggiore chiarezza rispetto a questi elementi permetterebbe da un lato una riduzione del rischio regolatorio e dall'altra la nascita dei segnali di lungo termine necessari per gli investimenti.

Alla luce di quanto sopra Enel auspica che a Parigi si giunga ad un Accordo Globale sul Clima in grado di dare segnali forti per gli investimenti di decarbonizzazione e che includa:

- ✓ Un impegno di tutte le principali economie mirato a sviluppare un quadro di riferimento stabile che faciliti lo sviluppo, il monitoraggio ed il riesame di obiettivi di riduzione delle emissioni di lungo termine;

- ✓ Un pieno coinvolgimento del settore privato nel guidare la transizione verso un'economia low carbon mobilitando i finanziamenti necessari attraverso sia i carbon markets sia i fondi d'investimento;
- ✓ Un ruolo rilevante dei fondi di investimento Low Carbon per assicurare azioni nel mercato del carbonio in particolare nei finanziamenti rivolti alle infrastrutture;
- ✓ Un ruolo centrale dei meccanismi di mercato supportati da un quadro stabile e trasparente a livello di UNFCCC e che promuova target ambiziosi.

L'equilibrio tra determinazione e flessibilità giocherà un ruolo fondamentale nella negoziazione dell'Accordo, in tal senso il Gruppo Enel auspica che l'Europa, in rappresentanza degli Stati Membri si faccia promotrice dei seguenti principi in sede negoziale:

- ✓ Evitare un'eccessiva pressione verso un approccio prescrittivo che potrebbe minare le basi per una maggiore accountability e rappresentazione geografica all'interno dell'accordo globale;
- ✓ Assicurare un approccio bottom up attraverso il pieno coinvolgimento degli stakeholders di riferimento (pubblici e privati);
- ✓ Sviluppare meccanismi di finanziamento pubblici mirati a far leva su finanziamenti del settore privato attraverso il mercato del carbonio ed una gestione dei fondi agile e trasparente.

Il Gruppo promuove il dibattito sulla decarbonizzazione attraverso un ruolo proattivo all'interno dei fora globali che si occupano del tema. Enel ha sottoscritto nel 2009 l'impegno a raggiungere la *Carbon neutrality* entro il 2050. Ha inoltre aderito a due piattaforme di impegno globale: il Global Compact LEAD delle Nazioni Unite (che include le iniziative "*Caring for Climate Initiative*" e "*Sustainable Electricity for All*") e la Carbon Pricing Leadership Coalition della Banca Mondiale. In entrambi i casi le imprese si impegnano a dimostrare la propria leadership nell'affrontare il cambiamento climatico attraverso l'integrazione nei propri processi di driver ambientali e l'adozione di un prezzo per le emissioni di carbonio (*carbon price*) nella definizione degli investimenti di lungo termine.

Nei più di 30 paesi in cui opera, il Gruppo Enel è inoltre impegnato a promuovere azioni di politica nazionale volte a contrastare i cambiamenti climatici in maniera efficace. In tal senso essa offre le sue competenze e prospettive di operatore industriale globale nel settore della low-carbon economy. La declinazione di tali politiche deve rispondere a criteri di efficacia nel raggiungere gli obiettivi ambientali preposti e di efficienza nel farlo al minor costo possibile. Alla luce di ciò il Gruppo Enel ritiene che le politiche nazionali di mitigazione sui cambiamenti climatici debbano includere tra gli elementi portanti le seguenti azioni:

- a) **Sviluppo delle fonti rinnovabili** – Lo sviluppo della generazione di energia da fonte rinnovabile deve inevitabilmente rivestire un ruolo fondamentale nei percorsi di decarbonizzazione nazionali. Oltre ad assicurare una riduzione delle emissioni di gas serra, esso permette l'abbattimento di inquinanti locali, lo stimolo di un'economia eco-compatibile ed un sistema di generazione distribuita con il conseguente risparmio di perdite di energia da trasporto. La fase iniziale di sviluppo tecnologico delle fonti rinnovabili si sta completando ed alcune tecnologie si avvicinano alla piena maturità ed alla possibilità di competere sui mercati con le fonti convenzionali. In questa fase di transizione è fondamentale che il disegno dei mercati dell'energia evolva in modo da poter integrare in maniera efficace ed efficiente la produzione da fonte rinnovabile. Una progressiva transizione dei regimi d'incentivazione a strumenti competitivi quali le aste e la

facilitazione dell'emersione di segnali di prezzo di lungo periodo sono le due direttive verso le quali tale evoluzione deve tendere.

- b) **Sviluppo delle infrastrutture energetiche** – Le reti intelligenti, attraverso soluzioni digitali, sono fondamentali per assicurare la massima efficienza anche energetica delle attività di trasporto dell'elettricità: uno dei primi benefici delle reti intelligenti (smart grids) è l'incremento dell'efficienza delle attività regolate svolte dai distributori. Ciò si traduce in una riduzione dei costi per i consumatori, nella diminuzione delle perdite di energia da trasporto e nell'incremento della qualità del servizio. Attraverso le smart grids il distributore di energia elettrica può inoltre giocare un ruolo chiave nell'abilitare l'integrazione delle fonti rinnovabili nel sistema elettrico. Le smart grids sono infine necessarie per facilitare lo sviluppo di nuove applicazioni elettriche efficienti (es. la mobilità elettrica), permettere agli utenti finali di avere un ruolo attivo nel mercato elettrico grazie a strumenti di "demand-response" e complessivamente garantire un uso più efficiente delle risorse. La tecnologia e la disponibilità di dati sulle reti elettriche digitalizzate abilitano infatti un ampio spettro di iniziative relative all'efficienza energetica in quanto incrementano la consapevolezza dei consumatori circa i loro consumi energetici.
- c) **Efficienza energetica** – L'efficienza energetica è un elemento strategico per la riduzione della dipendenza energetica nazionale e per la protezione contro gli aumenti del prezzo dell'energia. L'efficienza energetica è stata descritta come la maggiore risorsa di energia e rappresenta il mezzo più efficace in termini di costi per assicurare la sicurezza energetica e contemporaneamente diminuire le emissioni di inquinanti, compresi i gas ad effetto serra. L'elettricità, in qualità di vettore energetico più efficiente, è destinata a ricoprire un ruolo fondamentale nella realizzazione del potenziale di efficienza energetica nel medio e nel lungo periodo. In particolare i settori ad alto potenziale sono il residenziale ed il trasporto, caratterizzati da tecnologie mature ma con una penetrazione sul mercato spesso ostacolata da barriere non economiche. In tali settori le tecnologie elettriche rappresentano un catalizzatore importante per la diffusione dell'efficienza energetica e dovrebbero essere promosse attraverso la rimozione delle distorsioni di mercato ed un maggiore supporto all'innovazione. Simulazioni e studi eseguiti dalla Commissione Europea evidenziano come l'aumento di utilizzo del vettore elettrico, attraverso tecnologie quali le pompe di calore e il trasporto elettrico (automobili ma anche ferrovia), possono incrementare l'efficienza complessiva dei sistemi energetici. Nel far ciò si riducono sia i costi dell'energia per i consumatori sia i costi ambientali per la società nel suo complesso.
- d) **Adozione del carbon pricing** – Il carbon pricing consiste nell'assicurare che venga associata all'unità di riduzione di gas serra un valore economico attraverso meccanismi di fiscalità ambientale (i.e. carbon tax), meccanismi di cap&trade (e.g. ETS europeo) o una loro combinazione (e.s. ETS con cap&floor, carbon tax indicizzate). Il Gruppo Enel ritiene che i meccanismi di cap&trade siano lo strumento di carbon pricing più opportuno specialmente nei paesi e settori maggiormente industrializzati: l'esplicitazione del target ne garantisce l'efficacia nel conseguire l'obiettivo ambientale, mentre il segnale di prezzo determinato dal mercato garantisce l'efficienza economica e la minimizzazione dei costi. La fiscalità ambientale ben si adatta invece a paesi caratterizzati da minori risorse istituzionali o a settori caratterizzati da fonti di emissioni diffuse.

In Italia: valorizzare quanto fatto guardando al futuro

L'Italia ha intrapreso da tempo un percorso di decarbonizzazione impegnandosi a promuovere politiche volte a contrastare i cambiamenti climatici. Importanti risultati sono stati ottenuti sia in termini di sviluppo delle fonti rinnovabili sia di aumento dell'efficienza energetica.

E' però di importanza fondamentale capitalizzare quanto conseguito, da una parte imparando dall'esperienza maturata mentre dall'altra guardando senza pregiudizi al fermento di politica ambientale che popola altri paesi in Europa e fuori. Per poter permettere al paese di poter continuare a perseguire in maniera determinata, ma anche efficace ed efficiente, i propri obiettivi di politica ambientale di contrasto ai cambiamenti climatici il Gruppo Enel suggerisce le azioni illustrate a seguire negli ambiti fonti Rinnovabili, efficienza energetica e politiche di riduzione delle emissioni climalteranti.

Nell'ambito della promozione delle fonti Rinnovabili le azioni da perseguire includono:

- a) **Garantire un quadro regolatorio stabile.** Al fine di favorire gli investimenti, è necessario definire un quadro normativo e regolatorio stabile nel lungo periodo. Le modalità con cui sono stati erogati gli incentivi negli ultimi anni (tramite i DM 2012 e DM di prossima emanazione di durata annuale o biennale) sono state funzionali alla distribuzione delle risorse economiche in vista del raggiungimento del tetto massimo di spesa di 5,8 Mld€/anno. Tuttavia, ciò non ha favorito la programmazione degli investimenti da parte degli operatori. In tal senso, è opportuno stabilire una roadmap di più ampio respiro, indicando l'obiettivo al 2030, in linea con la strategia comunitaria, e gli strumenti che si vogliono adottare per il suo raggiungimento;
- b) **Promuovere meccanismi di mercato per le fonti mature** (aste competitive) in grado di fornire segnali di lungo periodo agli investitori e favorire l'integrazione nel mercato delle tecnologie che utilizzano fonti rinnovabili di energia. Tale approccio, inoltre, è coerente con le Linee Guida Comunitarie in materia di energia e ambiente aggiornate nel 2014, oltre che in un'ottica di efficienza allocativa delle risorse economiche del Paese;
- c) **Salvaguardare gli asset esistenti** che contribuiscono per oltre il 50% alla produzione totale da fonti rinnovabili in Italia. In tal senso è necessario garantire l'opportuna valorizzazione delle esternalità positive di tutta la produzione rinnovabile e favorire il prolungamento della vita utile degli impianti esistenti;
- d) **Promuovere lo sviluppo di tecnologie innovative** e non ancora mature, anche attraverso progetti pilota o meccanismi di supporto dedicati. In tal modo, sarà possibile esplorare soluzioni ancora non competitive senza creare extra rendite per quelle tecnologie ormai pronte a competere sul mercato;
- e) **Evitare incentivi impliciti con scarsa correlazione costi-benefici** per il sistema e costi difficilmente monitorabili. Al contingentamento delle risorse economiche messo in atto negli ultimi anni dovrebbe corrispondere un'allocazione che permetta la contabilizzazione dell'onere per il sistema e del beneficio ad esso associato;
- f) **Favorire l'integrazione della produzione rinnovabile nel mercato e nella rete.** Le tecnologie rinnovabili ormai mature devono, al pari delle tecnologie che utilizzano fonti fossili, essere messe nelle condizioni di contribuire gradualmente ma in maniera crescente alla sicurezza e alla

flessibilità del sistema elettrico. Tale esigenza si inserisce in un'ottica più ampia di riforma del mercato elettrico e di riduzione ed efficientamento dei costi di sistema.

Nell'ambito della promozione dell'efficienza energetica le azioni da perseguire includono:

- a) ***Riconoscere il contributo fondamentale del vettore elettrico*** al raggiungimento degli obiettivi fissati a livello europeo. Con riferimento specifico a soluzioni tecnologiche efficienti quali la pompa di calore elettrica e la mobilità elettrica. Tali tecnologie permettono non solo di aumentare l'efficienza energetica ma anche di ridurre drasticamente le emissioni di CO₂ ed eliminare totalmente le emissioni locali.
- b) ***Assicurare una struttura tariffaria che promuova lo sviluppo del vettore elettrico.*** Lo sviluppo del vettore elettrico è stato fortemente ostacolato dalla progressività della tariffa elettrica e cioè dalla presenza di una struttura tariffaria con prezzi che aumentano al crescere dei consumi. È pertanto opportuno che l'Autorità per l'energia porti a compimento il processo già avviato nel corso del 2015 per l'eliminazione della tariffa progressiva, in coerenza con quanto previsto dal d.lgs 102 del 2014.
- c) ***Promuovere una regolazione che favorisca lo sviluppo di reti intelligenti (e.g. smart grids).*** Al fine di conseguire i target europei di efficienza energetica, è fondamentale definire strumenti di incentivazione tali da ottimizzare il rapporto tra benefici e costi per il sistema, favorendo le tecnologie più innovative che comportano maggiori vantaggi non solo dal punto di vista dell'efficienza energetica ma anche da quello più generale ambientale. Un maggiore sviluppo delle smart grids permetterebbe:
 - ✓ Una maggiore efficienza per il sistema elettrico ed in tal senso le reti intelligenti dovrebbero essere incentivate dalla regolazione tariffaria. Le reti attive consentono, attraverso dispositivi e processi innovativi, di integrare in maniera ottimale una generazione sempre più capillare e distribuita con i diversi profili di domanda dei singoli clienti. Ciò contribuisce ad aumentare non solo l'efficienza energetica ma anche la qualità del servizio e la consapevolezza dei consumi con conseguenti benefici in termini economici ed ambientali;
 - ✓ Il rilancio delle iniziative infrastrutturali con importanti vantaggi per l'intera economia contribuendo al rilancio degli investimenti infrastrutturali nel Paese; gli investimenti nelle reti elettriche del futuro potrebbero, infatti, avere un effetto positivo su tutto l'indotto che in Italia si caratterizza per spiccata innovatività ed elevata competenza.
- d) ***Semplificare e sburocratizzare gli adempimenti amministrativi*** - l'installazione di tecnologie energeticamente efficienti richiede spesso una serie di adempimenti amministrativi sia in termini di autorizzazioni sia di accesso agli incentivi. Su entrambi i fronti il Governo è intervenuto nell'ultimo anno ma ulteriori azioni sono necessarie. Per quanto riguarda le autorizzazioni è auspicabile:
 - ✓ Emanare le Linee guida come previsto dal DLgs 102/2014 al fine di creare portali online per gestire le procedure autorizzative, fornire informazioni sui vincoli, snellire le procedure e ridurre gli oneri;

- ✓ Ampliare i casi di esonero da paesaggistica o di inclusione in paesaggistica semplificata, come previsto dal DL 83/2014 e dal DL 133/2014.

Per quanto riguarda invece l'accesso agli incentivi è opportuno invece:

- ✓ Semplificare i meccanismi incentivanti (e.g. eliminazione dell'obbligo di bonifico, erogazione dell'incentivo all'installatore in modo da esonerare il cittadino da ogni incombenza e garantirgli il beneficio anticipato nel prezzo);
- ✓ Favorire l'accesso a misure di sostegno (e.g. fondi di garanzia) per gli installatori che rateizzano il pagamento per il cliente.

Nell'ambito delle politiche per la riduzione delle emissioni climalteranti le azioni dovrebbero includere:

- Contribuire al rafforzamento del sistema Europeo di Emission Trading come driver di innovazione*** promuovendo un segnale di prezzo di lungo periodo per promuovere gli investimenti in tecnologie low carbon. All'interno del processo di revisione dell'ETS sarà necessario promuovere un fondo Innovazione dedicato per lo sviluppo di tecnologie innovative nei settori ad alta intensità energetica e nelle infrastrutture (es. NER 400);
- Contrastare la diffusione di politiche nazionali che si sovrappongono all'ETS minandone l'efficacia nel ridurre le emissioni di CO₂***. Tali politiche interferiscono negativamente con le dinamiche di funzionamento dell'ETS e creano distorsioni al mercato riducendo l'efficienza del meccanismo. A tal proposito il price floor introdotto unilateralmente dal Regno Unito si è dimostrato controproducente: aumentando il costo di compliance per gli operatori inglesi, non ha prodotto alcun beneficio aggiuntivo in termini ambientali. La riduzione della domanda di permessi interna ha sì portato a minori emissioni nel Regno unito il cui effetto è però stato annullato dalla maggior disponibilità di permessi sul mercato europeo che ha portato ad un aumento delle emissioni fuori dal Regno Unito. In tal senso è necessario riconoscere l'ineludibilità della dimensione sovranazionale del problema dei cambiamenti climatici ed affrontarlo quindi con un approccio internazionale e coordinato.