

Tribuna 1/2021
Stato e mercato

Obiettivi ambientali tra Stato e mercato: serve una nuova strategia

di Stefano Clò*

“Despite a record drop in global emissions this year, the world is far from doing enough to put them into decisive decline”, ha dichiarato l’Agenzia Internazionale dell’Energia (IEA). Nemmeno il crollo di PIL, produzione industriale, commercio internazionale e consumi energetici nell’*annus orribilis* della pandemia sembra sufficiente a porre le emissioni globali in un percorso compatibile con gli obiettivi di contenimento delle temperature globali. Gli attuali investimenti necessari alla realizzazione della transizione energetica sono ancora inadeguati. Tra il 2014 e il 2018, le fonti fossili hanno ricevuto il 62% degli investimenti energetici globali, le rinnovabili solo il 18% (fonte IEA). L’incertezza risultante la crisi pandemica, e il conseguente crollo dei prezzi elettrici e del petrolio, ha determinato un’ulteriore contrazione degli investimenti in rinnovabili.

Per l’Italia, la proposta in discussione a Bruxelles di ridurre le emissioni di almeno il 55% al 2030 rispetto i livelli del 1990 si tradurrebbe in aumento del fotovoltaico di ulteriori 50 GW. Ma cosa significa aumentare il fotovoltaico di 50 GW in meno 10 anni? Per farsi un’idea ricordiamo che negli ultimi 15 anni, in Italia, sono stati installati 20 GW di potenza fotovoltaica, la maggior parte dei quali realizzata grazie ad ingenti sussidi scaricati in tariffa con effetti regressivi¹. L’aumento della bolletta elettrica è pesato maggiormente sulle fasce più deboli della popolazione. Terminata la stagione dei sussidi, gli investimenti in rinnovabili hanno segnato una battuta d’arresto. Negli ultimi anni sono stati installati poco

* Ricercatore in Politica economica, Dipartimento di Scienze per l’Economia e l’Impresa, Università degli Studi di Firenze.

¹ Il Conto Energia ha garantito più di 6 miliardi di euro annui per un periodo ventennale.

più di 1 GW/anno, un valore molto inferiore a quello sostenuto dal Conto Energia e ben lontano dai 5 GW annui che si dovrebbero costruire nei prossimi 10 anni.

Urge quindi interrogarsi su quali strategie adottare per ottemperare ad obiettivi energetici così ambiziosi e così lontani dall'attuale stato di fatto. Gli operatori di mercato chiedono certezza normativa, procedure autorizzative semplificate, oltre alla destinazione dei fondi del Next Generation EU alla transizione verde. Tutte proposte che coinvolgono lo Stato nella sua funzione di regolatore: un soggetto esterno al mercato che – attraverso norme, procedure e strumenti giuridico-economici – lo modella, ne definisce i perimetri e influenza il comportamento dei suoi operatori. Alcuni osservatori travisano in questo modello il rischio di una distorsione dei sottostanti meccanismi concorrenziali. Spesso, più regolazione implica meno mercato.

Come perseguire quindi gli obiettivi energetici e ambientali in un contesto di mercato? Evitando cioè che l'intervento dello Stato finisca per sostituirsi al mercato stesso? Forse, per rispondere a questo interrogativo, può essere utile porre i riflettori sullo Stato nel suo ruolo di attore di mercato, sia sul versante della domanda che dell'offerta. Governo centrale ed enti locali continuano infatti ad essere il principale azionista di diverse imprese produttrici di energia. Inoltre, lo Stato è un importante acquirente di energia. Le sottostanti strategie di investimento dei soggetti a controllo pubblico dovrebbero essere pienamente allineate agli obiettivi politici sottoscritti in tema di energia e ambiente.

Il nuovo modello di impresa a controllo pubblico L'idea che pubblico significhi inefficienza è ancorata ad un ormai superato modello di impresa pubblica: un soggetto controllato al 100% dallo Stato e operante in un contesto di monopolio. Negli ultimi 25 anni le riforme di liberalizzazione e privatizzazione hanno cambiato profondamente il volto delle imprese pubbliche. Imprese oggi a controllo pubblico ma con azionariato misto, spesso quotate in borsa, con un ristrutturato assetto organizzativo e una moderna *governance* aziendale, chiamate a competere in mercati liberalizzati e globalizzati. Enel, Eni, Hera, A2A, Acea, Enel Green Power – tra le principali imprese del mercato elettrico – corrispondono a questo profilo. Le nuove imprese a controllo pubblico hanno maggiormente orientato le proprie strategie verso modelli caratteristici del settore privato in termini di struttura aziendale e orientamento alla redditività. Studi recenti mostrano come esse – in particolare quelle provenienti da Paesi ad elevata qualità istituzionale – abbiano conseguito miglioramenti in termini di produttività, dimostrandosi capaci di coniugare obiettivi di performance economica con finalità di interesse generale

Non possiamo quindi ignorare le opportunità rappresentate dalle imprese a controllo pubblico. Soggetti che oggi giorno dovrebbero pienamente allineare le proprie strategie di investimento agli obiettivi politici in temi di energia e ambiente, senza il bisogno di ricorrere a costosi incentivi e “accontentandosi” di un ritorno sui capitali investiti inferiore a quello richiesto dai fondi di investimento privati. Tra il 2000 e il 2014, le imprese energetiche pubbliche in area OCSE hanno aumentato la quota rinnovabili sul totale



capacità elettrica dal 9% al 23%; tuttavia, i due terzi degli investimenti nel loro portfolio sono ancora destinati alle fonti fossili. Segnale che il cambiamento verso una maggiore impronta *green* delle imprese pubbliche si stia affermando, ma non così velocemente.

Green public procurement La seconda tipologia di strumento a supporto delle rinnovabili è l'attuazione del cosiddetto *green public procurement* ossia acquisti verdi da parte della pubblica amministrazione. In questo caso, i governi possono fare leva sul loro ruolo di grandi consumatori di energia, introducendo criteri volti alla riduzione degli impatti ambientali nelle politiche di acquisto di beni e servizi da parte degli enti pubblici. Questo può tradursi in un efficientamento energetico di tutti gli edifici della pubblica amministrazione e nell'impegno di acquisto esclusivo di energia rinnovabile, attraverso accordi di lungo termine (*Purchase Power Agreement - PPA*) con garanzie di origine che certifichino la provenienza rinnovabile dell'energia acquistata.

Scelte di investimento e di acquisto *green* da parte dei soggetti pubblici attivi sul versante della domanda e dell'offerta di energia rappresentano strategie di mercato, coerenti con gli stessi principi concorrenziali e capaci di superare la tradizionale dicotomia tra Stato e mercato. Queste azioni possono rappresentare una strada complementare, più incisiva e meno distorsiva rispetto alla regolazione per il perseguimento degli obiettivi ambientali. Una strada che tuttavia richiede una volontà politica fattiva dei governi centrali e locali, chiamati a tradurre generali impegni ambientali in concrete scelte di investimento e di acquisto.