



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.1.2025
COM(2025) 17 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Relazione 2024 sulle sovvenzioni all'energia nell'UE

1. INTRODUZIONE

La politica energetica è fondamentale ai fini della competitività e della sicurezza dell'Europa, della decarbonizzazione dell'economia, della lotta ai cambiamenti climatici e per realizzare l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050. Nel contesto del Green Deal europeo l'UE ha posto in essere un quadro ambizioso di politica energetica, tenuto conto del fatto che la produzione e l'uso di energia sono responsabili di circa il 75 % delle emissioni di gas a effetto serra⁽¹⁾. Nel 2023 e nel 2024 la Commissione ha consolidato il quadro strategico necessario affinché l'UE rispetti gli impegni internazionali e centri i suoi obiettivi in materia di energia e clima. Grazie all'accordo politico raggiunto per quasi tutti i fascicoli legislativi chiave del pacchetto "Pronti per il 55 %" l'Unione europea ha tracciato un percorso chiaro verso i suoi obiettivi per il 2030.

Le sovvenzioni per l'energia svolgono un ruolo essenziale nella transizione energetica: se sono ben concepite costituiscono incentivi in grado di accelerare lo sviluppo e la diffusione di soluzioni che sfruttano l'energia pulita e possono contribuire agli obiettivi economici, ambientali o sociali; se invece non lo sono possono ostacolare la transizione energetica, modificare gli incentivi all'uso dell'energia riducendo il segnale del prezzo del carbonio e gravare sulle finanze pubbliche. In ultima analisi, occorre eliminare gradualmente o riformare tutte le sovvenzioni ai combustibili fossili in modo da mantenere il livello di sostegno necessario senza compromettere gli obiettivi climatici dell'UE.

La crisi energetica iniziata nel 2021 e aggravata dall'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina nel 2022 ha avuto ripercussioni significative sulla politica energetica europea e, di riflesso, sulle sovvenzioni energetiche. L'impatto della crisi si avvertiva ancora nel 2023, come si osserva dall'evoluzione dell'ammontare totale delle sovvenzioni energetiche, dalla loro distribuzione tra i beneficiari, le fonti energetiche e le tecnologie, e dagli strumenti utilizzati per erogarle.

Questa sesta relazione annuale sul monitoraggio delle sovvenzioni energetiche e dei progressi compiuti per eliminare gradualmente quelle ai combustibili fossili⁽²⁾ conferma che dopo essere rimaste stabili fino al 2021, le sovvenzioni per l'energia, sono aumentate drasticamente nel 2022, a seguito della crisi energetica, per poi registrare un modesto calo nel 2023: da 213 miliardi di EUR nel 2021 le *sovvenzioni energetiche totali* nell'UE sono balzate a 397 miliardi di EUR nel 2022 e scese a 354 miliardi di EUR nel 2023 (una riduzione del 10 %).

Nel 2023 le sovvenzioni energetiche connesse alle *misure nazionali a contrasto della crisi*, intese a proteggere i consumatori dell'UE dai prezzi elevati, sono state stimate a 145 miliardi di EUR (in calo rispetto ai 187 miliardi di EUR del 2022). In tutta l'UE si contano almeno 270 misure nazionali introdotte per affrontare la crisi dei prezzi dell'energia, i cui principali beneficiari diretti sono state le famiglie (121 miliardi di EUR nel periodo 2021-2023), seguite dall'industria e dal settore dei trasporti (beneficiari rispettivamente di 30 e 28 miliardi di EUR nello stesso periodo); sempre nel periodo 2021-2023 il sostegno intersettoriale a tutti i consumatori di energia ha raggiunto i 125 miliardi di EUR.

⁽¹⁾ Fonte: [L'energia e il Green Deal](#).

⁽²⁾ Articolo 35, paragrafo 2, lettera n), del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia ("regolamento Governance").

Nel 2022, in risposta alla crisi, le *sovvenzioni ai combustibili fossili* sono salite a 136 miliardi di EUR, dai 60 miliardi di EUR nel 2021, per poi diminuire a 111 miliardi di EUR nel 2023⁽³⁾. Le sovvenzioni alle *energie rinnovabili* sono scese a 83 miliardi di EUR nel 2021 (per la prima volta dal 2015), a 68 miliardi di EUR nel 2022 e a 61 miliardi di EUR nel 2023: questa evoluzione si deve principalmente ai prezzi elevati sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica, che hanno ridotto le sovvenzioni versate nell'ambito degli strumenti dinamici di sostegno basati sul mercato man mano che le energie rinnovabili diventavano più competitive, dimostrando il loro ruolo nella riduzione dei prezzi dell'energia. Il sostegno alle misure di *efficienza energetica*, ad esempio la riqualificazione energetica degli edifici, è passato da 23 miliardi di EUR nel 2021 a 34 miliardi di EUR entro il 2022 a 44 miliardi di EUR nel 2023, contribuendo ai risparmi in bolletta. La stragrande maggioranza delle sovvenzioni energetiche (247 miliardi di EUR nel 2022 e 213 miliardi di EUR nel 2023) era ancora destinata a sostenere il consumo di energia.

Si stima che nel 2023 le sovvenzioni energetiche dannose per l'ambiente⁽⁴⁾ nell'UE-27 siano state complessivamente 136 miliardi di EUR, pari al 38 % delle sovvenzioni energetiche totali. La quota maggiore (93 miliardi di EUR, ossia il 68 %) è connessa ai combustibili fossili; se abolita libererebbe importanti risorse pubbliche che potrebbero essere utilizzate per rafforzare la sicurezza energetica dell'Europa, ridurre i disavanzi pubblici e accelerare la transizione verso l'energia pulita. Tuttavia, stando ai piani nazionali per l'eliminazione graduale delle sovvenzioni ai combustibili fossili, meno della metà (il 43 %, pari a 48 miliardi di EUR) dovrebbe scadere prima del 2025, un altro 9 % (10 miliardi di EUR) tra il 2026 e il 2030, mentre per il restante 48 % (53 miliardi di EUR) non è stata stabilita una scadenza o è stata fissata dopo il 2030.

Nota sul metodo

La presente relazione si basa sui dati di uno studio esterno svolto per conto della Commissione. La relazione e lo studio seguono un approccio inventoriale dal basso verso l'alto, usando informazioni tratte da documenti e relazioni di bilancio nazionali. I dati sulle sovvenzioni nazionali sono stati aggregati a livello dell'UE-27 e integrati con dati provenienti da fonti riconosciute, quali istituzioni europee o internazionali e banche dati specializzate. Per i dati del 2023 solo parzialmente disponibili o convalidati si sono utilizzati i dati del 2022 come stima. Come per le edizioni precedenti, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di trasmettere osservazioni sui dati usati per lo studio.

L'inventario delle misure di sovvenzione energetica contiene informazioni affidabili relative all'impatto fiscale dei trasferimenti di bilancio diretti per l'uso e la produzione di energia ed è necessario per promuovere la trasparenza delle politiche pubbliche e individuare le misure di sostegno da riformare. L'ammontare di alcune sovvenzioni, come quelle basate sulle stime delle mancate entrate, potrebbe non essere comparabile tra i paesi, data la specificità dei metodi nazionali per l'analisi comparativa dei sistemi fiscali, sebbene rifletta adeguatamente i costi di bilancio delle misure di sovvenzione.

La valutazione delle misure fiscali dipende dalle aliquote d'imposta di base applicabili in ciascun paese: potrebbe quindi darsi che in un paese con un'aliquota d'imposta "di base" più alta ma con esenzioni fiscali importanti il livello delle sovvenzioni energetiche sia notevolmente più alto, e altrettanto alte siano nel complesso le aliquote d'imposta

⁽³⁾ Queste cifre comprendono le agevolazioni fiscali che non possono essere oggetto di un confronto diretto tra i paesi.

⁽⁴⁾ Cfr. la sezione 2.5 per la definizione.

sull'energia, rispetto a un paese con aliquote d'imposta più basse e meno esenzioni o nessuna. Questo metodo di misurazione ampiamente accettato a livello internazionale, incentrato sui costi di bilancio delle sovvenzioni, è dunque meno adatto per confrontare tra i vari paesi gli effetti ambientali, climatici ed energetici delle sovvenzioni basate sulle imposte. Sono necessari ulteriori lavori per esaminare le aliquote effettive d'imposta sull'uso dell'energia e sulle emissioni di carbonio, che potrebbero integrare efficacemente l'approccio seguito per inventariare le misure di natura fiscale.

Non sono inoltre contemplate le sovvenzioni implicite (come la non imposizione di un prezzo del carbonio o di tasse sui combustibili), a causa di problemi metodologici derivanti dalla mancanza di una valutazione solida, affidabile e comparabile degli effetti negativi associati alle sovvenzioni per la società e l'ambiente (clima escluso).

2. TENDENZE DELLE SOVVENZIONI ENERGETICHE NELL'UE

L'importo totale delle sovvenzioni energetiche nell'UE-27 è passato da 213 miliardi di EUR nel 2021 a 397 miliardi di EUR nel 2022, per poi ridursi del 10 % nel 2023 (Figura 1), attestandosi a 354 miliardi di EUR⁽⁵⁾.

È importante notare che gli anni 2021-2023 sono stati dominati dalla crisi dei prezzi dell'energia. La ripresa economica avvenuta nel 2021 dopo la pandemia di COVID ha spinto al rialzo i prezzi dell'energia a livello mondiale ed europeo e ha determinato un primo aumento delle sovvenzioni, che sono poi raddoppiate rispetto ai 199 miliardi di EUR del 2020 a causa dell'impatto delle misure di emergenza adottate dagli Stati membri. Dai dati del 2023 emerge un calo delle sovvenzioni energetiche dovuto al fatto che alcune delle misure di contenimento dei prezzi sono giunte a termine o sono state revocate. In termini relativi, le sovvenzioni energetiche, che nel 2021 rappresentavano l'1,3 % del PIL dell'UE, sono aumentate al 2,37 % nel 2022 e al 2,1 % nel 2023 (ordinata destra nella Figura 1).

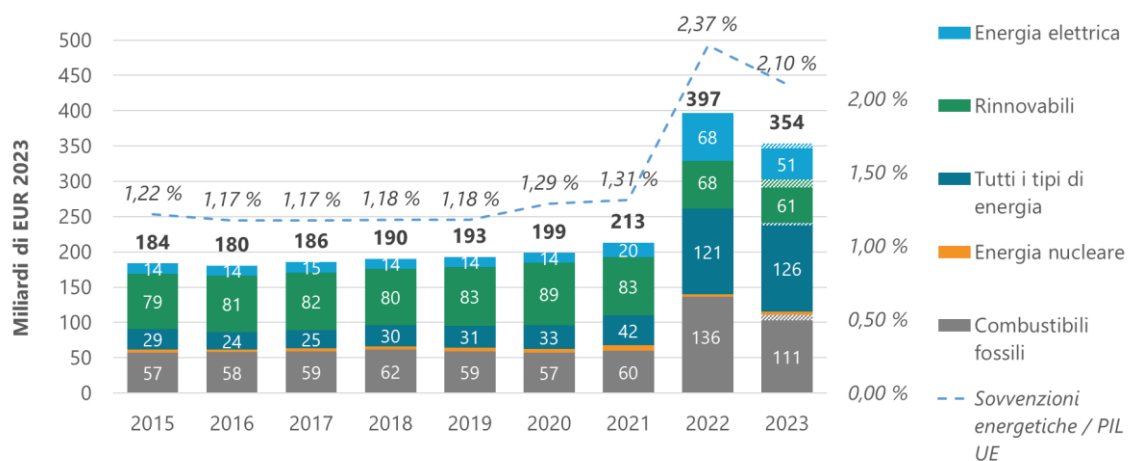


Figura 1: sovvenzioni energetiche totali nell'UE-27
(miliardi di EUR₂₀₂₃, sinistra, % del PIL dell'UE, destra)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: le stime del 2023 sono rappresentate con un tratteggio⁽⁶⁾

⁽⁵⁾ Nella presente relazione, tutte le cifre sono espresse in miliardi di EUR a prezzi del 2023. Per effetto delle correzioni apportate ai dati e del cambio della base monetaria, gli importi totali nella presente relazione possono differire da quelli della relazione sulle sovvenzioni energetiche del 2023.

⁽⁶⁾ I dati della categoria "Da confermare" ammontano all'8 % dell'importo totale incluso nell'inventario delle sovvenzioni per l'anno 2023.

Nel 2023 le sovvenzioni ai *combustibili fossili*, alle *energie rinnovabili* e all'*energia elettrica*⁽⁷⁾ hanno tutte registrato un calo rispetto al 2022, passando rispettivamente a 111 miliardi di EUR (- 25 %), 61 miliardi di EUR (- 8 %) e 51 miliardi di EUR (- 26 %). Solo le sovvenzioni a *tutti i tipi di energia*⁽⁸⁾ hanno continuato ad aumentare, raggiungendo 126 miliardi di EUR (+ 13 %), in quanto alcune delle misure di contenimento dei costi attuate dagli Stati membri hanno continuato ad applicarsi a due o più vettori energetici.

Nel 2023 ai *combustibili fossili* è andato il 34 % delle sovvenzioni energetiche totali, pressoché come *tutte le fonti di energia* (31 %) (Figura 2, in basso), mentre le *fonti rinnovabili di energia*, diventate più competitive a fronte di prezzi dell'energia più alti, ne hanno ricevuto solo il 17 % (in calo rispetto al 40 % del 2021 e al 22 % del 2022) perché meno bisognose del sostegno finanziario di strumenti dinamici basati sul mercato. L'*energia elettrica* e l'*energia nucleare* hanno assorbito rispettivamente il 15 % e l'1 % di tutte le sovvenzioni.

In termini di strumenti di sovvenzionamento dell'energia, il *sostegno al reddito*, declinato in varie misure, si è confermato lo strumento più utilizzato, ossia il 42 % del totale (Figura 2, a destra), seguito dai *trasferimenti diretti e sussidi* (29 %) e dalle *misure fiscali* (27 %). Va notato che le misure fiscali sono state lo strumento di sostegno più utilizzato per i combustibili fossili, mentre per le energie rinnovabili la forma di sovvenzione più diffusa è il sostegno al reddito.

Categoria	Tutti i tipi di energia	Energia elettrica	Combustibili fossili	Nucleare	Rinnovabili	Totale
Trasferimenti diretti	17,3 %	1,4 %	6,8 %	0,3 %	2,7 %	29 %
Misure fiscali	5,0 %	5,5 %	14,0 %	0,2 %	2,0 %	27 %
Sostegno al reddito/ai prezzi	12,1 %	7,6 %	10,3 %	0,3 %	12,2 %	42 %
Sottoprezzatura	0 %	0,03 %	0,18 %	0 %	0 %	0,2 %
Sostegno a ricerca e sviluppo	1,2 %	0,0 %	0,1 %	0,4 %	0,4 %	2,1 %
Totale	36 %	15 %	31 %	1,2 %	17 %	100 %

Figura 2: distribuzione delle sovvenzioni per strumento (2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024

2.1. Sovvenzioni per fonte di energia / vettore energetico

Nel 2022 la lieve tendenza al ribasso delle **sovvenzioni ai combustibili fossili** iniziata nel 2019 (evidenziata nella Figura 3) ha subito una battuta di arresto, conseguenza diretta della risposta europea alla crisi energetica che ha fatto delle sovvenzioni uno degli strumenti principali utilizzati per contrastare gli effetti dei prezzi elevati dell'energia sulle famiglie e sulle industrie europee.

Tra il 2021 e il 2022 le sovvenzioni ai combustibili fossili sono quindi più che raddoppiate, passando da 60 a 136 miliardi di EUR, per poi scendere del 16 % a 111 miliardi di EUR nel 2023. Nel 2022 il sostegno destinato al gas naturale e ai combustibili derivati dal petrolio greggio è aumentato drasticamente rispetto al 2021, raggiungendo rispettivamente i 49 e i 58 miliardi di EUR: i motivi sono i diversi sgravi fiscali e riduzioni applicati

⁽⁷⁾ In alcuni casi non è possibile separare le sovvenzioni per il consumo di energia elettrica in base alla fonte di generazione (fossile, nucleare o rinnovabile), pertanto in questo grafico le sovvenzioni all'energia elettrica (vettore energetico) sono presentate insieme alle sovvenzioni alle sue fonti.

⁽⁸⁾ Questa categoria è usata per classificare tutte le misure di sovvenzione che si applicano all'energia prodotta da un mix di combustibili fossili e fonti a basse emissioni di carbonio o da fonte sconosciuta.

ai carburanti per il trasporto stradale, nonché i trasferimenti diretti e le misure di sostegno al reddito che hanno favorito sia gli utilizzatori di gas naturale che di diesel/benzina.

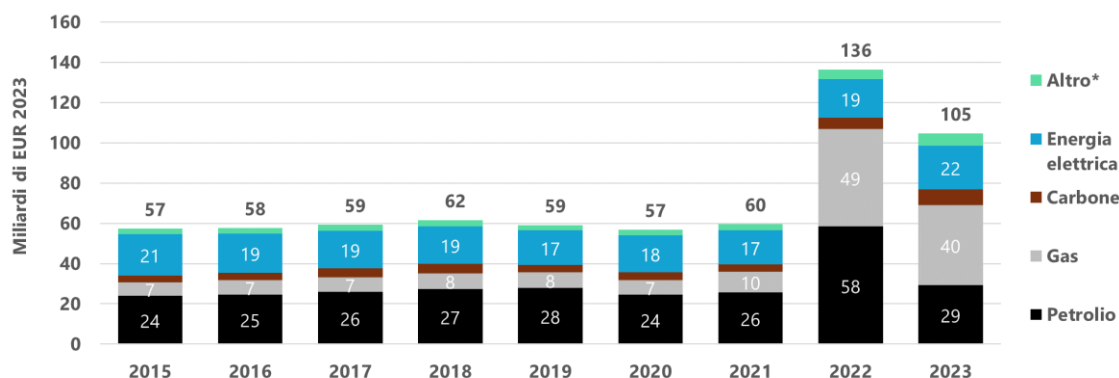


Figura 3: sovvenzioni ai combustibili fossili per vettore energetico⁽⁹⁾ (miliardi di EUR₂₀₂₃)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. *"Altro" include le sovvenzioni destinate a tutti i combustibili fossili e all'energia termica generata da fonti fossili. Le cifre nel grafico comprendono le agevolazioni fiscali che non possono essere oggetto di un confronto diretto tra i paesi.

Nel 2023 il forte sostegno al gas naturale e ai prodotti petroliferi è proseguito, sebbene a un livello inferiore (rispettivamente 40 e 34 miliardi di EUR), il che riflette sia l'evoluzione dei prezzi dell'energia fossile sia la presenza, ancora importante, dei combustibili fossili nel mix energetico dell'UE-27.

Negli ultimi anni le sovvenzioni alle **fonti rinnovabili di energia** hanno registrato una tendenza al ribasso, come mostra la Figura 4: dagli 89 miliardi di EUR nel 2020, sono scese a 83 miliardi di EUR nel 2021 (- 7 % rispetto all'anno precedente), a 68 miliardi di EUR nel 2022 (- 18 % rispetto all'anno precedente) e infine a 61 miliardi di EUR nel 2023 (- 10 % rispetto all'anno precedente). Questo calo è dovuto principalmente all'aumento dei prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica che, nel momento in cui l'energia rinnovabile è diventata più competitiva, ha portato automaticamente a una diminuzione dei pagamenti nell'ambito degli strumenti di sostegno alle rinnovabili a integrazione dei prezzi di mercato. Il calo delle sovvenzioni alle energie rinnovabili si è verificato nonostante l'aumento della capacità installata e sovvenzionata di generazione di energia rinnovabile, poiché una parte di questa nuova capacità non necessitava più di sovvenzioni per competere con altre fonti energetiche.

⁽⁹⁾ Compresa le sovvenzioni all'energia elettrica esplicitamente generata dalla combustione di combustibili fossili.

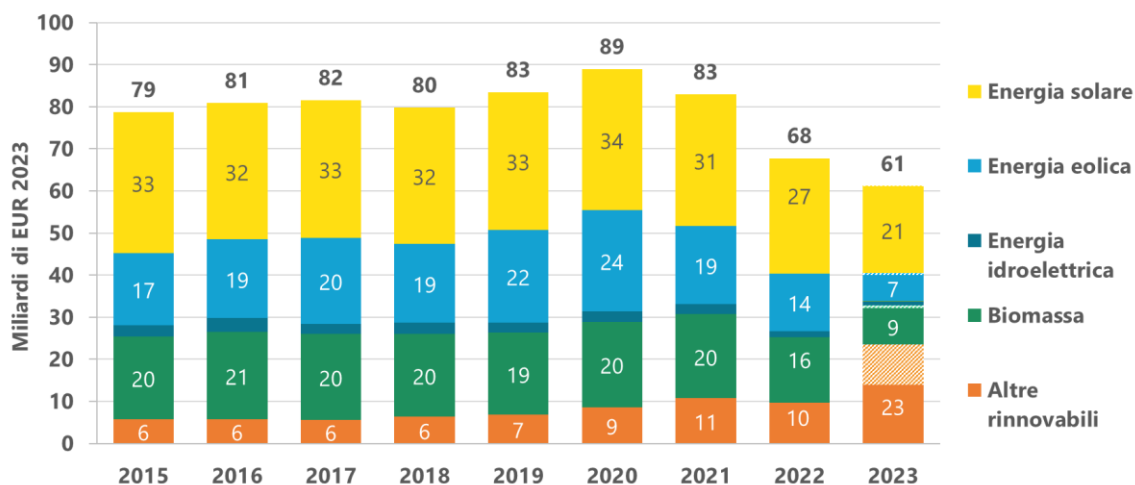


Figura 4: sovvenzioni alle rinnovabili per tecnologia (miliardi di EUR₂₀₂₃)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: le stime del 2023 sono rappresentate con un tratteggio

Come mostrato nella Figura 4, l'*energia solare* ha ricevuto di gran lunga la quota maggiore di sovvenzioni, sia storicamente che nel 2023 (21 miliardi di EUR), seguita dalla *biomassa* (9 miliardi di EUR) e dall'*energia eolica* (7 miliardi di EUR). L'*energia idroelettrica* ha ricevuto un sostegno finanziario marginale (~ 1 miliardo di EUR), mentre le sovvenzioni destinate a *molteplici tecnologie rinnovabili* (quali riduzioni fiscali sulle tecnologie verdi o aiuti pubblici per progetti di investimento) sono balzate a 23 miliardi di EUR nel 2023.

Lo strumento tipico per sovvenzionare queste fonti di energia (rinnovabili, cfr. Figura 2) continuano a essere le *tariffe e i premi di riacquisto* o i *contratti per differenza*, che insieme ammontano a 36 miliardi di EUR (pari al 60 % di tutte le sovvenzioni alle rinnovabili). Nel 2023 i *pagamenti diretti ai produttori di rinnovabili* sono quasi raddoppiati, raggiungendo i 9 miliardi di EUR: molto probabilmente questo dato si deve all'aumento del sostegno diretto alla produzione di rinnovabili e alle infrastrutture per l'energia elettrica incluso nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri, così come all'aumento del sostegno alla promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica nel riscaldamento e nel raffrescamento. Il resto delle sovvenzioni è sotto forma di misure fiscali, così come quote di rinnovabili e altri strumenti (rispettivamente 7 e 9 miliardi di EUR).

Il sostegno alle diverse tecnologie per le rinnovabili varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, rispecchiando sia i mix energetici nazionali che le priorità e le potenzialità locali (Figura 5). Osservando le singole tecnologie si constata che l'*energia solare* ha ricevuto oltre il 50 % delle sovvenzioni in nove Stati membri⁽¹⁰⁾ e l'*energia eolica* ne ha beneficiato di una parte significativa in Belgio, Croazia e Polonia. La *biomassa* è fortemente sovvenzionata nella regione nordica e in quella baltica, e tre Stati membri (Lettonia, Lussemburgo e Slovacchia) sembrano aver adottato politiche di sostegno alle rinnovabili tecnologicamente neutre che si applicano a tutte le forme di rinnovabili.

⁽¹⁰⁾ Bulgaria, Cechia, Cipro, Grecia, Italia, Malta, Ungheria, Slovenia e Spagna.

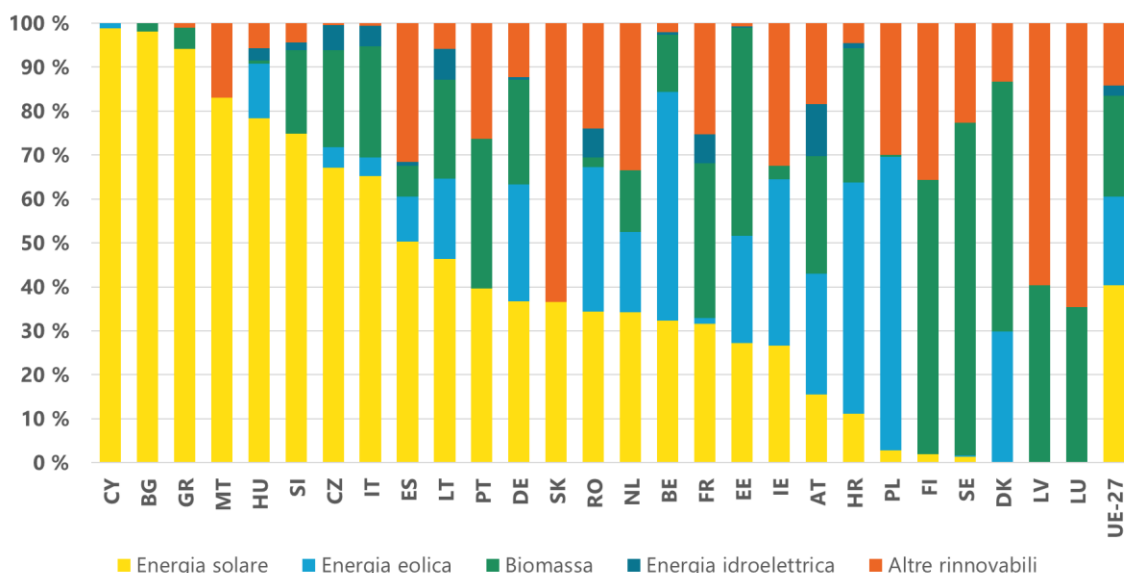


Figura 5: quota delle sovvenzioni alle rinnovabili per tecnologia negli Stati membri (%)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024

Le sovvenzioni all'**energia nucleare** sono diminuite: dai 7,9 miliardi di EUR nel 2021 sono passate a 3,7 miliardi di EUR nel 2022 e a 4,1 miliardi di EUR nel 2023. Dei 14 Stati membri che sovvenzionano il nucleare, la Francia ha rappresentato la quota maggiore (2,9 miliardi di EUR), seguita da Germania (0,8 miliardi di EUR), Spagna e Belgio (0,1 miliardi di EUR ciascuno). La ripresa registrata nel 2023 è dovuta principalmente a un aumento dei pagamenti della capacità effettuati dal governo francese per limitare l'aumento delle tariffe dell'energia elettrica, pressoché raddoppiando l'ammontare fornito nel 2022 (+ 97 %, pari a 1,1 miliardi di EUR).

2.2. Sovvenzioni per categoria di finalità economica

Nonostante l'ammontare totale delle sovvenzioni energetiche nel 2023 sia diminuito rispetto al 2022, non si è osservato un cambiamento significativo nelle categorie di finalità economica delle sovvenzioni (Figura 6).

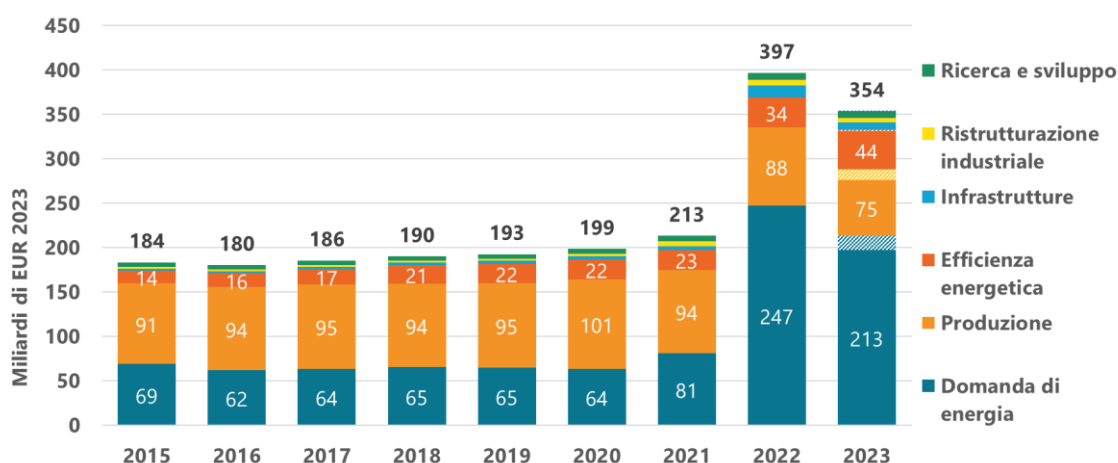


Figura 6: sovvenzioni energetiche per finalità economica (miliardi di EUR₂₀₂₃)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: le stime del 2023 sono rappresentate con un tratteggio

Il sostegno finanziario destinato alla *domanda di energia*⁽¹¹⁾ ha continuato a rappresentare la categoria principale (il 62 % del totale), attestandosi a 213 miliardi di EUR nel 2023. Il sostegno alle misure di *efficienza energetica* ha visto un ulteriore aumento, del 30 % rispetto al 2022, raggiungendo i 44 miliardi di EUR nel 2023, mentre le sovvenzioni in ogni altra categoria sono diminuite: per lo *sviluppo delle infrastrutture* del 37 % (scese a 8,8 miliardi di EUR), per la *produzione di energia* del 14 % (scese a 75 miliardi di EUR) e per la *ricerca e lo sviluppo* dell'1 % (scese a 7,4 miliardi di EUR).

Le sovvenzioni destinate a **sostenere la domanda di energia**, vale a dire limitando i costi del consumo energetico, possono riguardare un'ampia serie di settori economici, dalle industrie ad alta intensità energetica alle famiglie. Fino al 2021 il sostegno alla *domanda di energia* è stato fornito quasi esclusivamente attraverso misure fiscali (ad esempio riduzioni fiscali, esenzioni e rimborsi), che si sono confermate lo strumento più utilizzato anche nel 2023, per un ammontare di 80 miliardi di EUR. Durante la crisi, tuttavia, si è iniziato a utilizzare di più misure alternative quali la *regolamentazione dei prezzi* al consumo e i *sussidi diretti* e, entro il 2023, le sovvenzioni alla domanda di energia corrispondenti a queste due categorie hanno raggiunto rispettivamente 88 e 37 miliardi di EUR.

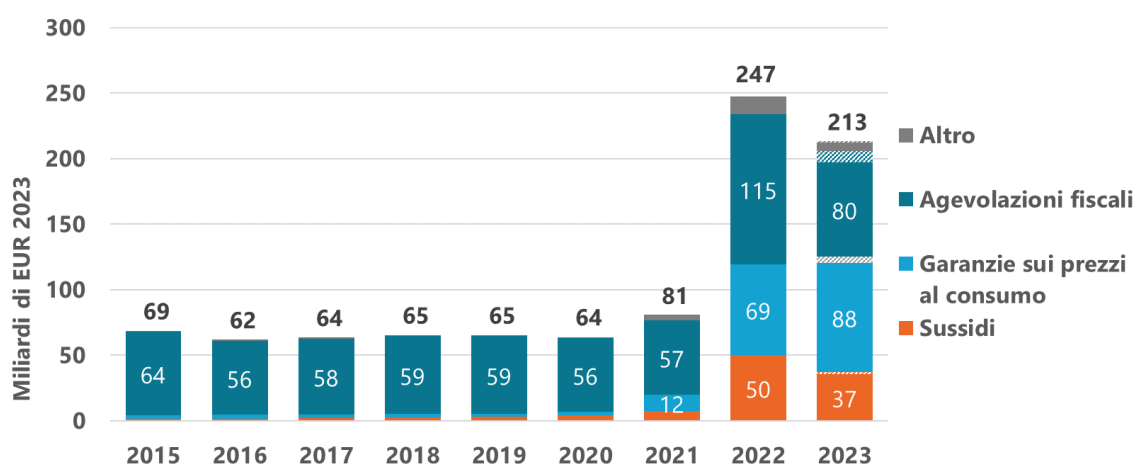


Figura 7: sovvenzioni a sostegno della *domanda di energia* per strumento (miliardi di EUR₂₀₂₃)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: le stime del 2023 sono rappresentate con un tratteggio.

La categoria "Altro" comprende i trasferimenti diretti (a eccezione dei sussidi), il sostegno al reddito o ai prezzi (a eccezione delle garanzie sui prezzi al consumo) e il sostegno alla sottoprezzatura di beni/servizi.

Le **sovvenzioni alle misure di efficienza energetica**, che sostengono sia la riduzione delle bollette energetiche sia la transizione verso l'azzeramento delle emissioni di carbonio, sono aumentate notevolmente dal 2015 ed entro il 2023 avevano raggiunto i 44 miliardi di EUR. I *sussidi* hanno rappresentato lo strumento di sostegno principale per gli investimenti nell'efficienza energetica, pari a oltre 32 miliardi di EUR, o al 70 % di tutte le sovvenzioni all'efficienza energetica nel 2023, a seguito della realizzazione degli investimenti nel dispositivo per la ripresa e la resilienza. Dopo i sussidi vengono le *misure fiscali* (7 miliardi di EUR), i *prestiti agevolati* e gli *obblighi di efficienza energetica* (entrambi pari a 3 miliardi di EUR).

⁽¹¹⁾ Ad esempio sostenendo l'uso dell'energia mediante abbassandone i costi.

2.3. Sovvenzioni connesse alla crisi energetica

Dal 2021 la Commissione europea lavora insieme agli Stati membri per affrontare la crisi energetica, anche mediante l'adozione del piano REPowerEU⁽¹²⁾, in particolare con interventi intesi a: i) assicurare fonti alternative di approvvigionamento dell'energia; ii) ridurre la domanda di energia per compensare il calo drastico delle forniture di gas russo; iii) usare di più le energie rinnovabili; e iv) aumentare l'efficienza energetica. Oltre alle misure introdotte a livello dell'Unione o consentite dai quadri normativi unionali, gli Stati membri hanno anche adottato misure nazionali per proteggere i propri cittadini e la propria economia dai danni derivanti dai prezzi dell'energia.

Attraverso le misure nazionali gli Stati membri hanno fornito sovvenzioni energetiche per un valore di 187 miliardi di EUR nel 2022 e di 145 miliardi di EUR nel 2023, pari rispettivamente al 45 % e al 40 % delle sovvenzioni energetiche totali (Figura 8). Dai dati preliminari per il 2024 emerge una diminuzione significativa (a 78 miliardi di EUR) del sostegno per fare fronte alla crisi: la maggior parte delle sovvenzioni fornite a tale scopo arriva infatti a termine prima del 2025 (cfr. anche la sezione 2.6).

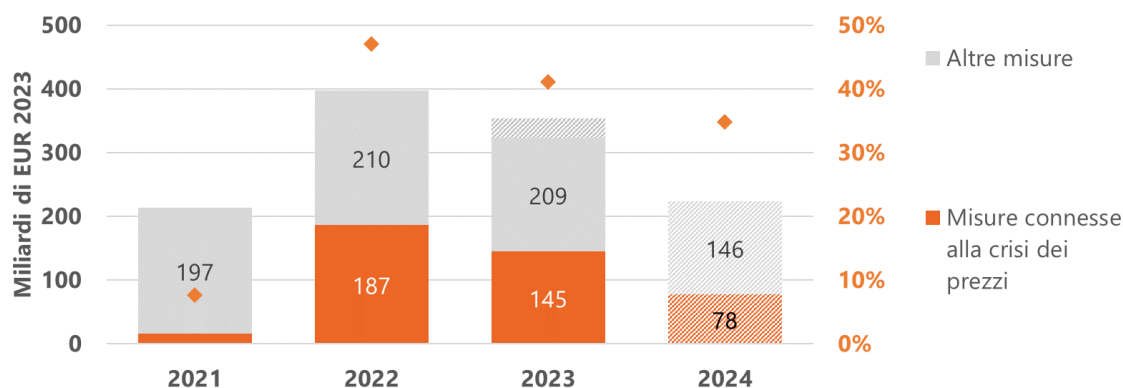


Figura 8: sovvenzioni strutturali e a contrasto della crisi energetica (a sinistra); quota delle sovvenzioni a contrasto della crisi sul totale delle sovvenzioni energetiche (a destra, %)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. Le cifre per il 2024 si basano su dati preliminari.

La Figura 9 mostra che la maggior parte delle sovvenzioni settoriali **mirate** a fare fronte alla crisi erano destinate alle *famiglie* (65 miliardi di EUR nel 2022 e 52 miliardi di EUR nel 2023), seguite dall'*industria* e dai *trasporti* (rispettivamente 29 miliardi di EUR nel periodo 2022-2023), mentre altri settori, come l'*industria dell'energia* o le *imprese*, hanno ricevuto quote notevolmente inferiori (rispettivamente 18 e 16 miliardi di EUR in totale). Sono stati infine forniti 64 miliardi di EUR attraverso sovvenzioni **non mirate** o intersettoriali.

(12) [REPowerEU: energia sicura, sostenibile e a prezzi accessibili per l'Europa.](#)

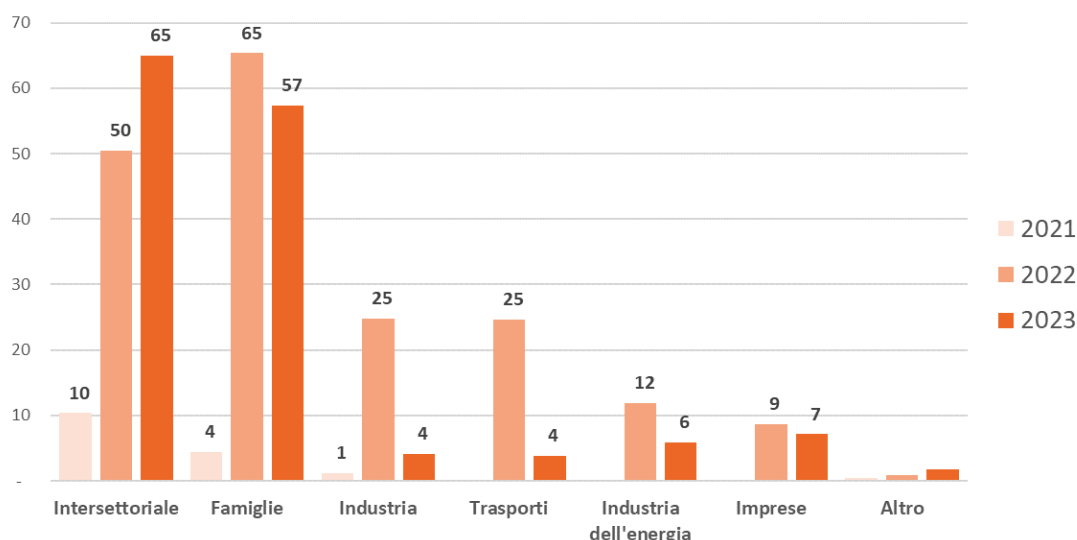


Figura 9: distribuzione delle sovvenzioni a contrasto della crisi energetica (miliardi di EUR₂₀₂₃)
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024

La crisi energetica del 2021-2022 è stata caratterizzata principalmente da forti aumenti improvvisi dei prezzi dell'*energia elettrica*, del *gas naturale* e, in misura minore, del *petrolio greggio* e dei prodotti raffinati. Il sostegno all'*energia elettrica* ha registrato l'incremento maggiore, raggiungendo i 59 miliardi di EUR nel 2022, ed è rimasto essenzialmente invariato nel 2023, nonostante un calo significativo dei prezzi dell'energia elettrica all'ingrosso e al dettaglio (Figura 10, a sinistra). Il livello delle sovvenzioni eccezionali al gas naturale (Figura 10, al centro) è stato molto inferiore (29 miliardi di EUR nel 2022), rimanendo anch'esso invariato nel 2023 nonostante i prezzi all'ingrosso del gas più bassi.

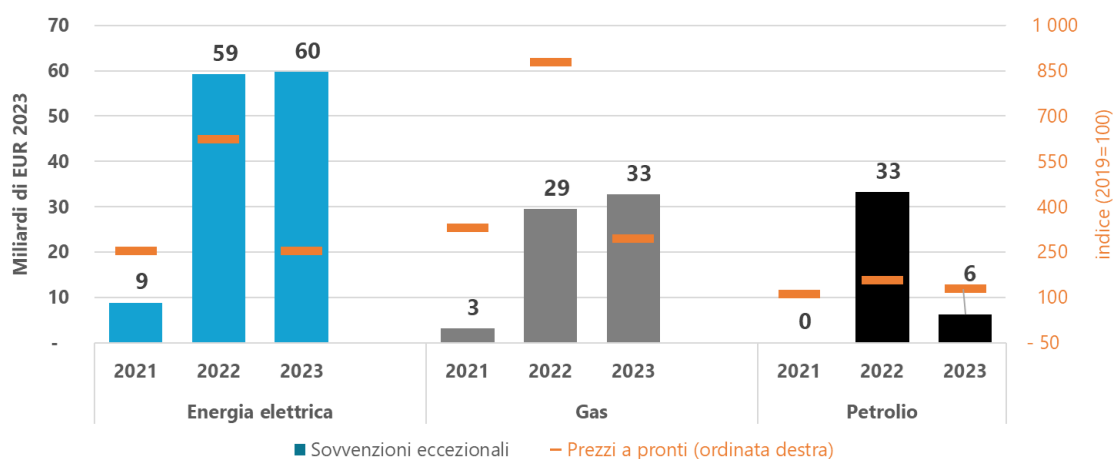


Figura 10: sovvenzioni a contrasto della crisi per vettore energetico (a sinistra) rispetto alle variazioni dei prezzi (a destra, %)

NB: l'asse a sinistra corrisponde all'importo delle sovvenzioni energetiche connesse alla crisi (in miliardi di EUR 2023), quello a destra all'andamento dei prezzi a pronti (indicizzati al 2019). I prezzi dell'energia elettrica e del gas corrispondono ai prezzi medi annui a pronti per la Germania (l'andamento è stato simile in altri paesi dell'UE). Per il petrolio sono stati considerati i prezzi medi annui del Brent.

Il petrolio greggio presenta un caso diverso (Figura 10, a destra), perché i prezzi di riferimento del Brent non sono aumentati tanto quanto i prezzi del gas e dell'energia elettrica. Il sostegno eccezionale al petrolio ha raggiunto i 33 miliardi di EUR nel 2022, ma, a differenza di quello destinato all'energia elettrica e al gas, è diminuito drasticamente

nel 2023 (a 6 miliardi di EUR) con la riduzione dei prezzi del petrolio sui mercati mondiali e la cessazione delle misure di sostegno eccezionali per i prodotti petroliferi (ad esempio la riduzione dell'IVA per il carburante per il trasporto stradale).

2.4. Sovvenzioni per settore economico

Storicamente l'*industria dell'energia*⁽¹³⁾ è stata il settore economico più sovvenzionato, beneficiando tra il 2015 e il 2020 di oltre la metà di tutte le sovvenzioni energetiche (Figura 11), seguita dall'*industria*, dalle *famiglie* e dai *trasporti*.

L'importo delle sovvenzioni energetiche destinate alle *famiglie* è balzato da 34 miliardi di EUR nel 2021 a 109 miliardi di EUR nel 2022 (+ 240 %). Il sostegno al settore dei *trasporti* è salito a 40 miliardi di EUR, e quello destinato all'*industria* ha raggiunto i 50 miliardi di EUR. Per contro, le sovvenzioni all'*industria dell'energia* sono aumentate del 5 %, arrivando a 112 miliardi di EUR, e la quota delle sovvenzioni energetiche totali destinata a questo settore, che prima rappresentava circa il 50 %, è scesa a 27 % nel 2022.

Nel 2023 le sovvenzioni energetiche a favore delle *famiglie* sono rimaste stabili, a 106 miliardi di EUR, mentre quelle a favore dei *trasporti*, dell'*industria* e dell'*industria dell'energia* sono tutte diminuite, rispettivamente a 20, 32 e 92 miliardi di EUR. Gli importi destinati al *terziario*⁽¹⁴⁾ e all'*agricoltura* sono stati inferiori (rispettivamente 14 e 11 miliardi di EUR), pari complessivamente a circa il 7 % delle sovvenzioni energetiche totali nel 2023.

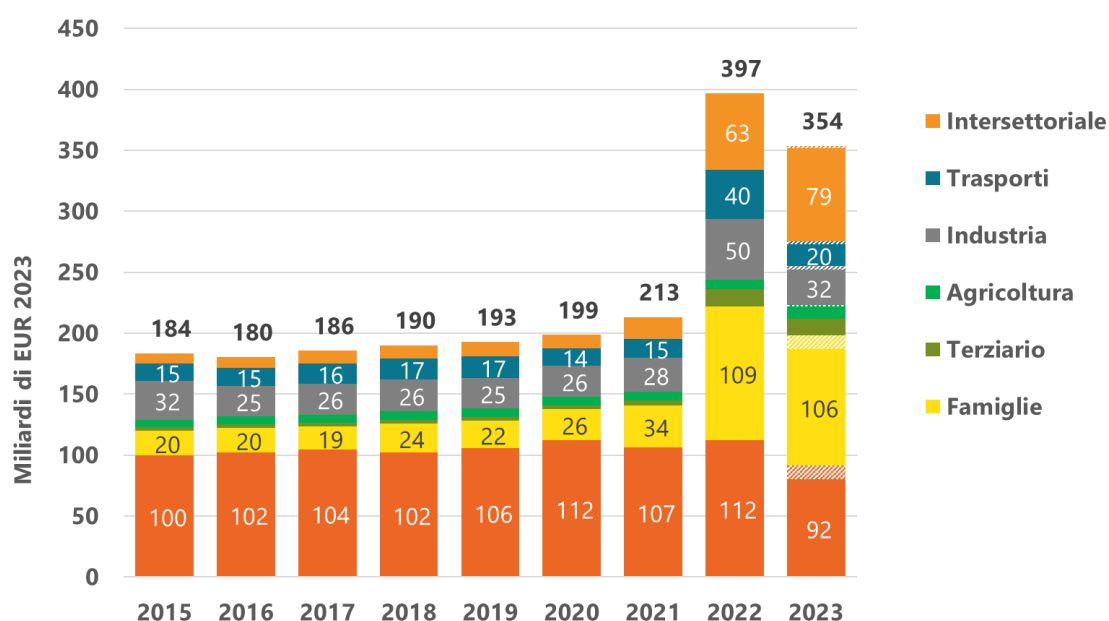


Figura 11: sovvenzioni energetiche per settore economico (miliardi di EUR₂₀₂₃)

Fonte: Enerdata, 2024. NB: le stime del 2023 sono rappresentate con un tratteggio

Se si considera l'evoluzione delle **sovvenzioni ai combustibili fossili ripartite per settore economico** (Figura 12), l'aumento del 2022 è dovuto principalmente al forte aumento delle sovvenzioni al settore dell'*industria dell'energia* (+ 23 miliardi di EUR) e alle *famiglie* (+ 16 miliardi di EUR) per contrastare gli effetti della crisi dei prezzi dell'energia. Nel 2022

⁽¹³⁾ Con questo termine si intendono le attività di estrazione, conversione, raffinazione, infrastrutture, trasmissione, distribuzione, stoccaggio, gestione dei rifiuti e vendita al dettaglio. In sintesi, l'industria dell'energia.

⁽¹⁴⁾ Il terziario comprende i servizi pubblici e il settore commerciale.

il sostegno ai combustibili fossili direttamente attribuibile all'*industria* ha registrato un calo, ma è possibile che sia stato trasferito nella categoria "Tutti i tipi di energia", dato che molte misure destinate all'industria combinavano il sostegno all'energia elettrica e al gas.

Occorre notare che nel 2023 il livello di sostegno a due settori, i *trasporti* e l'*industria dell'energia*, è tornato rapidamente ai livelli storici anteriori alla crisi, mettendo in luce la natura temporanea delle relative misure. Per contro, nel 2023 il sostegno alle *famiglie* e *intersettoriale* si è confermato molto importante, rispetto ai valori storici, rispecchiando il ritardo con cui il calo dei prezzi dell'energia all'ingrosso si è ripercosso sulle bollette al dettaglio e, di conseguenza, la necessità di un prolungamento del sostegno.

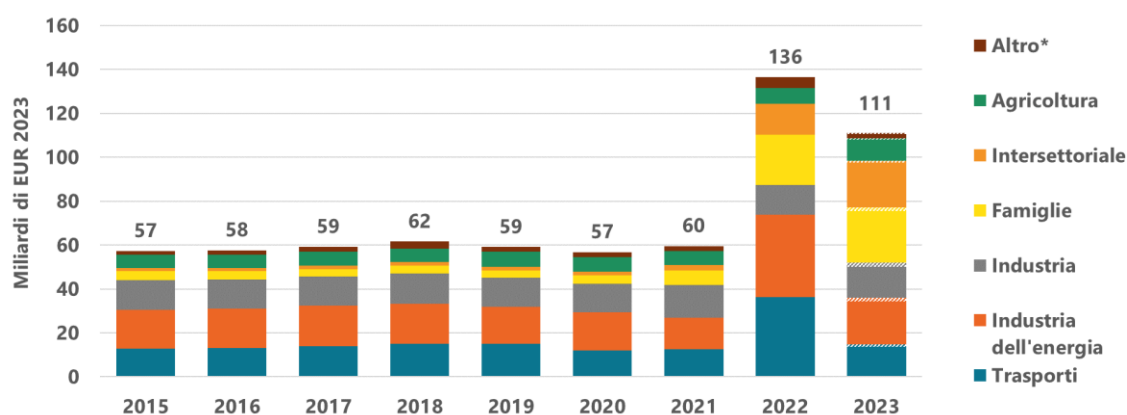


Figura 12: sovvenzioni ai combustibili fossili per settore economico (2015-2023; miliardi di EUR 2023)

Fonte: Enerdata, 2024. **Altro" comprende l'edilizia, i servizi, le imprese, il settore pubblico e quello minerario.

NB: le stime del 2023 sono rappresentate con un tratteggio

Dall'analisi delle **sovvenzioni energetiche a favore delle famiglie** emerge che, nel periodo 2021-2023, il 60 % del sostegno connesso all'energia destinato alle famiglie era inteso a contrastare l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia e può essere direttamente collegato alla crisi energetica. Inoltre, come mostrato nella Figura 13, il grosso del sostegno (65 miliardi di EUR, o il 61 %, nel 2023) non era mirato ad alcuna fonte energetica specifica (nel grafico corrisponde a "tutti i tipi di energia"). Nel 2023 sono stati assegnati 25 miliardi di EUR (22 %) ai combustibili fossili (principalmente gas naturale), mentre l'energia elettrica e le rinnovabili hanno ricevuto rispettivamente solo 13 miliardi di EUR (12 %) e 2,4 miliardi di EUR (2 %). A questo proposito, pur proteggendo efficacemente le famiglie da aumenti improvvisi, queste sovvenzioni hanno ridotto i segnali di prezzo provenienti dai mercati dell'energia.

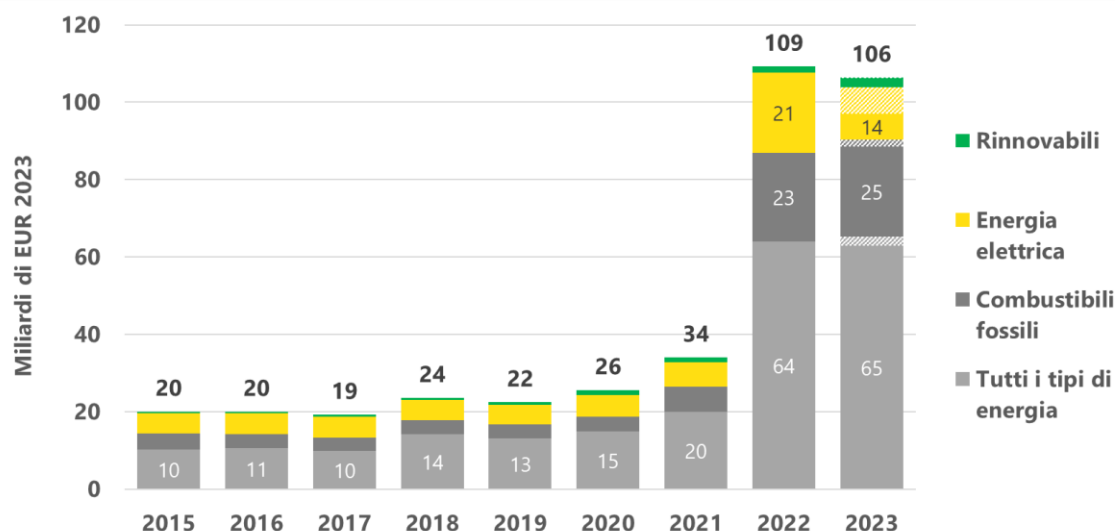


Figura 13: composizione delle sovvenzioni energetiche fornite alle famiglie (miliardi di EUR₂₀₂₃)
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024

Il motivo alla base di questa distribuzione delle sovvenzioni alle famiglie è legato al fatto che la stragrande maggioranza delle sovvenzioni energetiche a esse destinate ha sostenuto il consumo di energia: l'80 % nel 2022 (87 miliardi di EUR) e il 71 % nel 2023 (75 miliardi di EUR). Allo stesso tempo, le misure di efficienza energetica per le famiglie (che favorirebbero l'elettrificazione, la produzione e lo stoccaggio locali delle rinnovabili) hanno ricevuto solo 21 miliardi di EUR nel 2022 e 29 miliardi di EUR nel 2023.

2.5. Sovvenzioni per categoria d'impatto ambientale

La presente relazione intende presentare la prima valutazione globale delle *sovvenzioni energetiche* nell'UE dal punto di vista del loro impatto ambientale. In questo contesto è stata adottata la definizione seguente:

le sovvenzioni energetiche sono dannose per l'ambiente se la conseguente riduzione dei prezzi o dei costi mantiene o aumenta la disponibilità o l'uso di fonti energetiche che hanno effetti negativi significativi sull'ambiente.

L'espressione "*effetti negativi significativi sull'ambiente*" è ispirata al regolamento Tassonomia dell'UE, e si riferisce in particolare ai due obiettivi climatici, vale a dire 1) la mitigazione e 2) l'adattamento. La valutazione degli altri quattro criteri ambientali di cui al regolamento Tassonomia richiederà ulteriori lavori nelle prossime edizioni della presente relazione.

Come è possibile osservare nella Figura 14, nel 2023 la maggior parte delle sovvenzioni energetiche (218 miliardi di EUR, il 62 % del totale) è stata classificata come *non dannosa per l'ambiente*, mentre l'importo delle sovvenzioni *dannose per l'ambiente* è stato stimato a 136 miliardi di EUR (il 38 % del totale). Le sovvenzioni energetiche considerate *dannose per l'ambiente* sono state per lo più quelle connesse ai combustibili fossili (74 %), seguite

dalla categoria "tutti i tipi di energia" (21 %)⁽¹⁵⁾, dall'energia termica (3 %) e dall'energia elettrica (2 %)⁽¹⁶⁾.

Le sovvenzioni classificate come "sovvenzioni ai combustibili fossili" e "non dannose per l'ambiente" sono in genere connesse a misure quali la copertura dei costi di chiusura delle centrali a carbone, il risanamento di vecchi siti minerari o misure sociali.

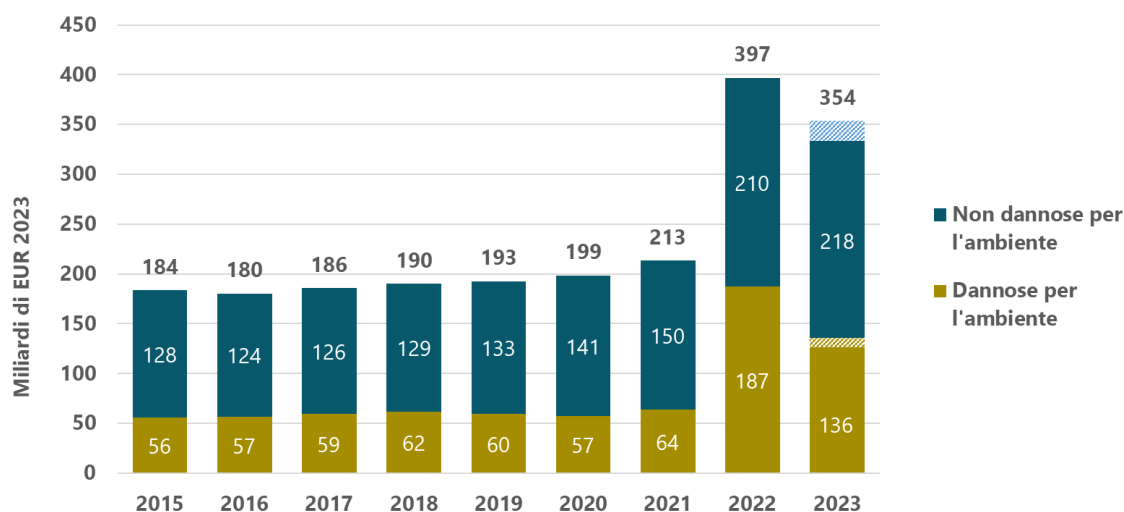


Figura 14: sovvenzioni energetiche per impatto ambientale (miliardi di EUR₂₀₂₃)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: le stime del 2023 sono rappresentate con un tratteggio

2.6. Piani nazionali sulle sovvenzioni ai combustibili fossili

Nel 2023 il 43 % delle sovvenzioni ai combustibili fossili (48 miliardi di EUR) aveva una data di scadenza programmata prima del 2025, mentre un altro 9 % (10 miliardi di EUR) ne aveva una a medio termine, ad esempio tra il 2026 e il 2030 (Figura 15). Per il rimanente 48 % (53 miliardi di EUR) la data di scadenza non è ancora stata fissata oppure è fissata dopo il 2030⁽¹⁷⁾.

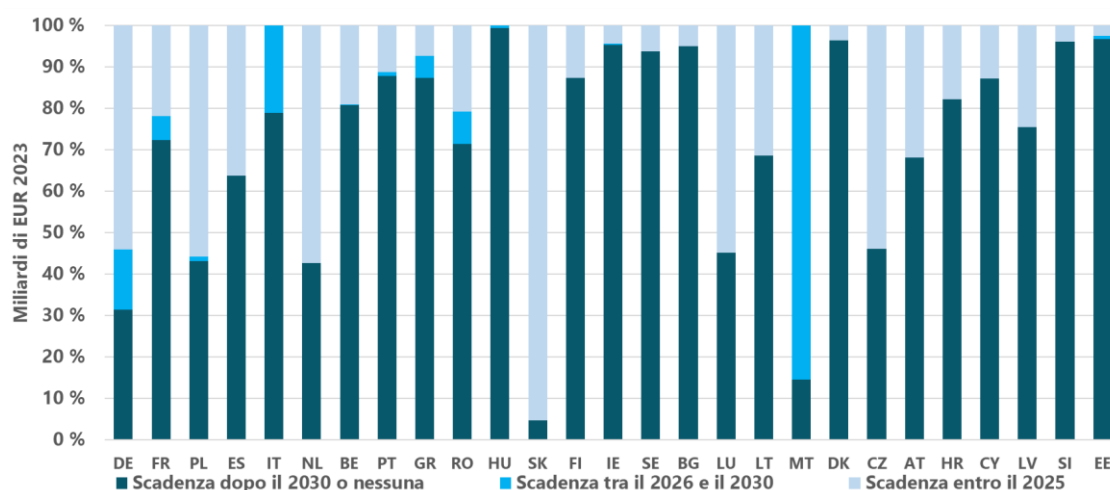


Figura 15: sovvenzioni ai combustibili fossili per data di scadenza, quota delle sovvenzioni totali ai combustibili fossili (% , 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024

⁽¹⁵⁾ Quando le sovvenzioni energetiche non erano mirate a un vettore energetico specifico (ossia "tutti i tipi di energia"), per determinarne la quota dannosa per l'ambiente è stato utilizzato il peso dei combustibili fossili nel mix energetico di ciascuno Stato membro, espresso in %, sulla base dei dati Eurostat per il 2022.

⁽¹⁶⁾ La stragrande maggioranza delle sovvenzioni all'energia elettrica è considerata non dannosa. L'eccezione riguarda il caso in cui la sovvenzione sia chiaramente collegata all'energia elettrica prodotta da fonti di combustibili fossili.

⁽¹⁷⁾ L'analisi si basa sugli allegati VIII e XV aggiornati dei progetti di relazioni intermedie nazionali sull'energia e il clima del 2023, nonché sugli aggiornamenti o gli annunci disponibili al pubblico.

Molti Stati membri non prevedono una data di scadenza delle sovvenzioni energetiche, in particolare per quelle previste dal codice tributario, dalla normativa finanziaria o dal bilancio nazionali. Alcune misure prevedono un periodo minimo di vigenza della sovvenzione, ma la decisione sul prorogarla o meno oltre quel periodo è in genere rimandata a un momento successivo. Le misure che hanno date di scadenza sono spesso quelle a contrasto della crisi a breve termine, e non misure "strutturali" più a lungo termine.

Quasi tutti gli Stati membri dell'UE hanno intenzione di abbandonare i combustibili fossili. Per molti di essi, tuttavia, ciò potrebbe costituire un problema, in particolare se il sostegno ai combustibili fossili è relativamente alto rispetto al PIL nazionale (Figura 16).

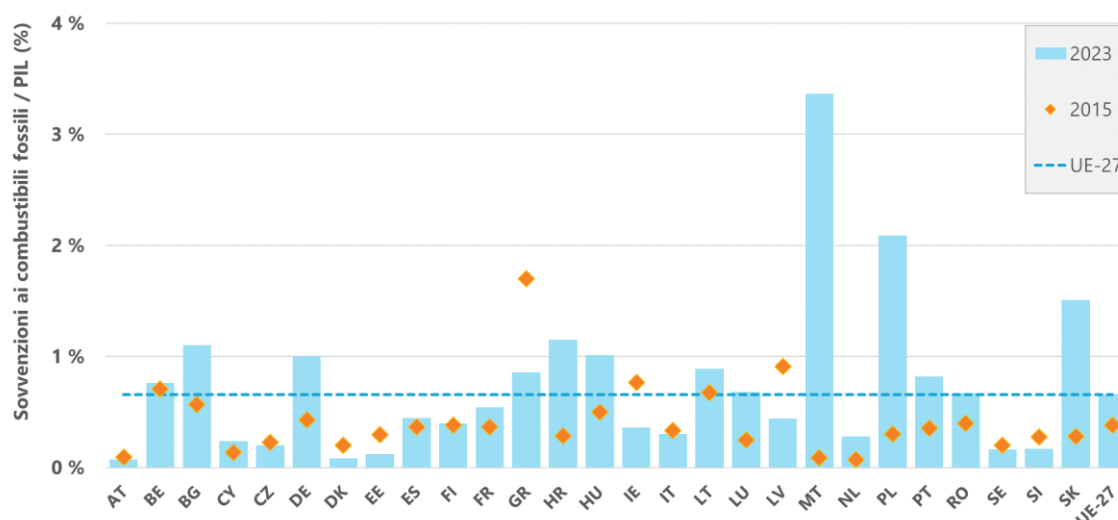


Figura 16: sovvenzioni ai combustibili fossili rispetto al PIL (%), 2015 e 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024

Per coerenza con l'obiettivo climatico collettivo dell'UE, è necessario abolire progressivamente le sovvenzioni ai combustibili fossili: solo la Danimarca ha però tradotto tale intenzione in una legislazione concreta. Le informazioni attualmente disponibili sulla scadenza delle sovvenzioni dimostrano che l'UE non è sulla buona strada per eliminarle gradualmente, in linea con le sue ambizioni in materia di clima. Ipotizzando che in assenza di una scadenza la sovvenzione resti in vigore, vi è il rischio crescente di incoerenza con l'obiettivo climatico dell'UE e, con l'avvicinarsi del 2050, questo rischio continuerà ad aumentare. È fondamentale che gli Stati membri si adoperino di più per mettere fine al sostegno dei combustibili fossili e si mostrino più trasparenti riguardo a questo impegno.

3. CONCLUSIONI

Al fine di attenuare le ripercussioni sociali ed economiche della recente crisi energetica, nell'Unione europea è stato necessario prendere iniziative politiche coraggiose. Queste misure eccezionali volte ad affrontare la crisi energetica hanno avuto un forte impatto sulle tendenze delle sovvenzioni per l'energia, invertendo temporaneamente la recente tendenza al ribasso delle sovvenzioni ai combustibili fossili, mentre la riduzione dei costi e l'aumento dei prezzi dell'energia hanno fatto notevolmente diminuire le sovvenzioni per le rinnovabili man mano che queste diventavano più competitive. La recente impennata dei prezzi dell'energia ha inciso anche sui tipi di misure utilizzate per fornire le sovvenzioni, sulle tecnologie promosse e sui settori che ne beneficiano; si è così constatato un aumento significativo, dal 2022, del sostegno alle famiglie e delle sovvenzioni intersettoriali.

È importante osservare che, malgrado abbia indebolito i segnali di prezzo e fornito incentivi sbagliati all'uso dell'energia, l'aumento delle sovvenzioni energetiche non ha fatto aumentare il consumo di energia in termini assoluti. Nel periodo compreso tra agosto 2022 e maggio 2024, l'UE è riuscita a ridurre la domanda di gas del 18 %, risparmiando così circa 138 miliardi di metri cubi di gas⁽¹⁸⁾. Questo risparmio è il risultato combinato degli sforzi compiuti dagli Stati membri, dalle imprese e dai cittadini, coordinati da interventi a livello dell'UE⁽¹⁹⁾, che hanno contribuito a evitare carenze di forniture e a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento. Tuttavia, come emerge dalla relazione, le sovvenzioni all'energia fossile importata continuano a gravare pesantemente sulle economie europee e distorcono gli incentivi all'uso dell'energia, spesso in modo dannoso per l'ambiente.

La riduzione, la riforma o l'eliminazione del sostegno ai combustibili fossili è considerata una priorità per la nuova Commissione. La lettera di incarico del commissario Jørgensen⁽²⁰⁾ indica esplicitamente la necessità di creare un quadro normativo, nell'ambito dei lavori volti a ridurre le dipendenze dell'Europa, per ridurre ulteriormente ed eliminare gradualmente il ricorso alle sovvenzioni ai combustibili fossili. È necessario che il quadro sia parte integrante di uno sforzo comune della Commissione europea e degli Stati membri per ridurre la dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili importati e da costosi interventi pubblici volti a proteggere gli utenti dell'energia dalla volatilità dei prezzi, così da favorire la transizione verso un'economia europea pulita e competitiva.

L'impennata delle sovvenzioni energetiche del 2022 ha rispecchiato la priorità a breve termine di proteggere i consumatori dell'UE dalle bollette shock dell'energia. Ora è importante che le misure temporanee a sostegno dei combustibili fossili e della domanda di energia non siano prorogate, perché potrebbero avere ripercussioni negative a lungo termine, riducendo gli incentivi di mercato agli investimenti nell'efficienza energetica e nell'energia rinnovabile e favorendo il persistere della dipendenza dai combustibili fossili delle famiglie e dei settori ad alta intensità energetica. Sarà inoltre fondamentale continuare ad aumentare il sostegno, a livello dell'UE, degli investimenti nell'efficienza energetica per raggiungere l'obiettivo di efficienza energetica per il 2030, sostegno che, in ultima analisi, aumenterà la sicurezza energetica dell'Unione e ne ridurrà la dipendenza dai combustibili fossili importati.

L'UE ha imboccato la strada della transizione energetica con determinazione per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. La legislazione europea sancisce un accordo inteso alla graduale eliminazione delle sovvenzioni ai combustibili fossili. Spendere fondi pubblici in incentivi che non favoriscono la transizione rallenterà questo processo e lo renderà più costoso. Il risparmio energetico e una minore dipendenza dai combustibili fossili nei settori residenziale, dell'energia, dei trasporti e dell'industria dovrebbe aiutare l'UE in diversi modi: i) riducendo le importazioni di combustibili fossili; ii) accelerando la transizione verso l'energia pulita; e iii) aumentando la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'UE. La transizione energetica dovrebbe pertanto comportare una diminuzione delle sovvenzioni ai combustibili fossili e un significativo reindirizzamento di questo sostegno verso le energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

⁽¹⁸⁾ Confrontando il consumo di gas nel periodo agosto 2022 - maggio 2024 con la media quinquennale. Fonte: "Eurostat (nrg_cb_gasm)".

⁽¹⁹⁾ Come le [misure coordinate di riduzione della domanda di gas](#).

⁽²⁰⁾ Rif.: [lettera di incarico a Dan Jørgensen, commissario per l'Energia e l'edilizia abitativa](#).

Sebbene la situazione sui mercati dell'energia a livello mondiale ed europeo sia notevolmente migliorata dal 2022, i prezzi dell'energia (ad esempio del gas naturale) rimangono significativamente più alti rispetto al passato e hanno un impatto negativo sia sulla competitività industriale europea che sulla spesa per l'energia sostenuta dalle famiglie. Ciò dovrebbe essere dunque un motivo in più per sostituire le tecnologie basate sui combustibili fossili con soluzioni più sostenibili e ridurre sensibilmente il consumo dei combustibili fossili (e le relative sovvenzioni) nel medio termine. Le misure temporanee a sostegno delle famiglie e dell'industria possono essere giustificate dalla necessità di assicurare l'accessibilità economica dell'energia. Tuttavia la transizione energetica potrà essere compiuta solo se opereremo un rapido potenziamento delle tecnologie a basse emissioni di carbonio e rinnovabili e dell'efficienza energetica: è pertanto fondamentale riorientare il sostegno sempre più verso soluzioni alternative alle sovvenzioni ai combustibili fossili dannose per l'ambiente.

Come già indicato nella valutazione della Commissione delle proposte di piani nazionali per l'energia e il clima⁽²¹⁾, occorre uno sforzo collettivo da parte di tutti gli Stati membri per spiegare come prevedono di porre gradualmente fine a queste sovvenzioni e stabilire un calendario chiaro e credibile per eliminarle in tempi brevi, adottando nel contempo le misure accessorie necessarie per proteggere le famiglie vulnerabili e salvaguardare la competitività.

⁽²¹⁾ COM(2023) 796 final.