



Relazione alle Camere e al CITE

Esiti dell'aggiornamento del Catalogo e le proposte per la progressiva eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi e per la promozione dei sussidi ambientalmente favorevoli

Art. 68 c. 2 Legge 28 dicembre 2015 n. 221

2025



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

SOMMARIO

Premessa	3
Introduzione	5
La riforma delle accise ai combustibili fossili nella Legge Delega	8
Le sovvenzioni energetiche inefficienti nel Piano nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)	11
La fiscalità ambientale nella Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SEC)	15
La riforma dei sussidi ambientalmente dannosi del Piano nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)	17
La riforma dell'IVA nei sussidi ambientali	19
Il monitoraggio della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile: l'indicatore sui sussidi alle fonti fossili (UN-IAEG-SDGs 12.c.1)	21
La riforma dei sussidi ambientalmente dannosi e la Strategia per la biodiversità (SNB 2030)	23
Sintesi dei dati	25
Categoria Energia	26
Categoria Trasporti	26
Categoria Agricoltura e Pesca	27
Categoria Altri Sussidi	28
Categoria IVA	29
Riformabilità dei sussidi	30
Focus: Differente trattamento fiscale della benzina e del gasolio in Italia	32
Sussidi ambientalmente favorevoli introdotti nel 2023 e 2024	37
Conclusioni	38

PREMESSA

GILBERTO PICHETTO FRATIN

MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

Con la pubblicazione della settima edizione del Catalogo dei sussidi ambientali, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, rinnova, anche quest'anno, il proprio impegno nell'aggiornamento e nel monitoraggio delle principali misure fiscali ambientali in vigore nel nostro Paese.

Nel corso dell'ultimo anno, nuovi e importanti passi sono stati compiuti verso l'attuazione degli obiettivi di riforma fiscale ambientale con l'approvazione di diversi atti, fortemente voluti dal Governo e dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Il Ministero si è impegnato in una consultazione pubblica degli stakeholder, come richiesto dagli obiettivi del PNRR nonché nell'ambito del Piano integrato per l'Energia e il Clima, per acquisire contributi fattivi nella direzione che ci siamo dati sin dal primo momento di rendere questo strumento ambizioso, ma al tempo stesso realistico.

Con la legge di bilancio 2025, si è proceduto alla rimodulazione di due sussidi dannosi per il clima e l'ambiente: la rideterminazione delle misure di agevolazione dei veicoli elettrici aziendali, mirando a rafforzare il processo di decarbonizzazione della mobilità, e la disincentivazione dell'attività di smaltimento dei rifiuti in discarica senza recupero energetico, agendo sulla revisione dell'imposta sul valore aggiunto.

Inoltre, nell'ambito della delega al Governo per la riforma fiscale nazionale, è stata portata a termine la revisione dell'incentivazione energetica con l'approvazione del Decreto legislativo 28 marzo 2025, n. 43 sulla revisione delle disposizioni in materia di accise. Pertanto, ai fini del superamento del sussidio ambientalmente dannoso sul differente trattamento fiscale di benzina e gasolio, nell'arco di cinque anni decorrenti dal 2025 è stato disposto l'avvicinamento delle aliquote di accisa tra i due carburanti.

L'attività di revisione delle condizionalità ambientali dei sussidi ha fornito un contributo concreto e sinergico a più di un obiettivo di pianificazione, di attuazione di vincoli normativi e di impegni di politica estera sul tema.

La riforma ambientale in atto, infatti, ha consentito all'Italia di rispondere con efficacia e tempismo alle scadenze della Missione 7 Riforma 2 del Piano nazionale per la Ripresa e la Resilienza al 2026 e di progredire con l'obiettivo di eliminazione delle sovvenzioni energetiche inefficienti al 2030 del Piano nazionale per Energia e il Clima.

Per gli obiettivi dell'immediato futuro, la riforma fiscale ambientale sarà strategica e strumentale, come nel caso della graduale eliminazione dei sussidi dannosi alla biodiversità per il conseguimento degli obiettivi di ripristino previsti dalla Strategia nazionale per la biodiversità al 2030 e per i prossimi impegni di revisione dell'imposta sul valore aggiunto su beni e servizi non sostenibili, in attuazione della Direttiva (UE) 2022/542.

Anche alla luce della rinnovata Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, che definisce per l'Italia il piano d'azione per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile definiti in sede Nazioni Unite per l'Agenda 2030, è plausibile attendersi che la coerenza tra i processi attivati dal Governo siano fattori determinanti per le accelerazioni in corso nell'ambito della transizione energetica dell'Unione.

Le Raccomandazioni del recente Pacchetto di Primavera del Semestre europeo esortano l'Italia a proseguire nel tracciato intrapreso di revisione delle spese fiscali, ricordando che i sussidi svolgono un ruolo cruciale ai fini della decarbonizzazione e della creazione di un contesto imprenditoriale competitivo e resiliente, a sostegno della transizione energetica del Paese.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica conferma il suo impegno e il supporto tecnico e politico ad una riforma qualificante, graduale e conforme ai principi di compensazione.

INTRODUZIONE

La presente relazione, predisposta ai sensi dell'articolo 68 della Legge 28 dicembre 2015 n. 221, intende rendere conto alle Camere e al Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) degli esiti dell'aggiornamento del Catalogo dei sussidi ambientali e delle proposte per la progressiva eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente e per la promozione dei sussidi ambientalmente favorevoli.

Al fine di restituire il maggior numero di informazioni possibili rispetto ai lavori dell'ultimo anno svolti dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) e dal Governo sul tema, nella relazione saranno descritte le diverse attività che hanno beneficiato dei dati e delle valutazioni ambientali del Catalogo.

La premessa al tema è che la politica fiscale rappresenta uno strumento utile a favorire la transizione energetica ed ecologica, con un graduale passaggio verso un'economia neutrale dal punto di vista dell'impatto ambientale e climatico. Anche secondo la Corte di Giustizia dell'UE (sentenza C-833/21 del 23 giugno 2023) *“l'imposta deve essere istituita «per motivi di politica ambientale» qualora esista un nesso diretto tra l'impiego del gettito della tassazione in questione e la sua finalità o qualora tale imposta, senza perseguire una finalità puramente di bilancio, sia concepita, per quanto riguarda la sua struttura, in particolare la materia imponibile o l'aliquota d'imposta, in modo tale da influenzare il comportamento dei contribuenti in un senso che consenta di garantire una migliore tutela dell'ambiente”*.

Il Rapporto spese fiscali 2024 ribadisce per i paesi OCSE, ancora una volta, l'assenza di ragioni tributarie nella politica fiscale, sottolineando la presenza di un elevato numero di regimi di sostegno per alcuni beni e attività che prendono origine da *forme di ricompensa ai vari gruppi di interesse, come benefici offerti ad alcuni gruppi di produttori e consumatori per fini politici*.

La Commissione per le Spese Fiscali ritiene che sia da definire una strategia possibile di intervento per *liberare i sistemi fiscali dalle forme più distorsive*. Gli effetti distorsivi sono ancor più evidenti nel caso dei beni e dei servizi ambientali i cui costi di erogazione, in assenza dei principi di chi inquina e di chi usa paga, ricadono dal privato sui contribuenti. Infatti, l'adozione - e il mantenimento nel tempo - di misure che incentivano attività a elevato impatto ambientale (es. l'uso non sostenibile di beni scarsi come l'acqua e il suolo o l'uso di combustibili fossili) genera un danno ambientale e un livello di scarsità che non vengono registrate dall'economia, ovvero una distorsione dovuta alla non internalizzazione delle esternalità negative. In presenza di un sistema fiscale inefficiente si amplificano gli effetti dell'assenza del segnale dei prezzi e i costi del ripristino delle risorse necessarie alla produzione e al consumo, in un ciclo in crescendo di scelte dannose per l'ambiente.

Il Piano Strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 ricorda che l'Italia ha definito una strategia per la competitività dei settori maggiormente esposti ai danni climatici (cfr. Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici) e che dovrà contribuire, tra l'altro, all'obiettivo di ripristinare entro il 2030 almeno il 20 per cento delle zone terrestri e il 20 per cento di quelle marittime dell'Unione. Pertanto, *sarà necessario definire gli obiettivi specifici e il relativo quadro attuativo*. Tra le riforme e gli investimenti del Piano Strutturale per promuovere la crescita economica e la sostenibilità della finanza pubblica, si annoverano le riforme in materia di tassazione e il miglioramento dell'efficienza del sistema

fiscale, il cui indicatore di attuazione è la *riduzione del 15% della perdita di gettito legata alle detrazioni fiscali rispetto al livello base del 2019 (49 miliardi di euro), ivi incluse quelle nell'area dei sussidi dannosi per l'ambiente, aliquote IVA ridotte, esenzioni e modifiche delle spese fiscali legate all'imposta sul reddito delle persone fisiche. La riduzione dei sussidi dannosi per l'ambiente di 3,5 miliardi di euro prevista entro il 2030 nel quadro del PNRR è rilevante per la riduzione della perdita di gettito derivante dalle detrazioni fiscali.*

Il Consiglio UE, attraverso le Raccomandazioni specifiche del 2024, ha esortato l'Italia a prendere provvedimenti al fine di eliminare gradualmente le vigenti misure di sostegno di emergenza connesse all'energia, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico, quanto prima nel 2023 e nel 2024.

Ha precisato che, qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere nuove misure di sostegno o il proseguimento di quelle esistenti, l'Italia dovrebbe provvedere a che tali misure di sostegno mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano sostenibili a livello di bilancio e preservino gli incentivi al risparmio energetico. Secondo le previsioni di primavera 2024 della Commissione, il costo di bilancio netto delle misure di sostegno connesse all'energia è stimato all'1,0 % del PIL nel 2023 e prospettato allo 0,0 % nel 2024.

Infine, possibili margini di miglioramento potranno derivare dall'attuazione della riforma dell'IVA che si svolgerà nei prossimi anni in funzione delle scadenze previste dalla normativa europea. L'obiettivo di sostenibilità contenuto nella norma è l'adeguamento della misura di agevolazione dell'imposta sul valore aggiunto in funzione dell'impatto ambientale dei relativi beni e servizi agevolati o da sottoporre ad agevolazione. Il fine è promuovere la transizione graduale dei sistemi di produzione e consumo verso regimi compatibili con le dinamiche ambientali.

Il lavoro di monitoraggio annuale delle sovvenzioni dannose all'ambiente viene svolto dal MASE già dal 2015, rendendo l'Italia pioniera rispetto agli altri Stati membri nell'affrontare il tema. Nel 2015, infatti, con la legge sulla *green economy* e l'efficienza delle risorse, il Parlamento ha incaricato il MASE di predisporre un Catalogo dei Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF) e dei Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD). Ad oggi sono state pubblicate e trasmesse, secondo le disposizioni vigenti - dal Ministro ai Presidenti delle Camere e ai componenti del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, sei edizioni del Catalogo, con una serie storica di dati monitorati che va dal 2015 al 2022. Allegata alla presente Relazione è trasmessa la settima edizione con l'aggiornamento dei dati al 2024.

Nel corso dell'ultimo anno, i dati e le valutazioni contenuti nel Catalogo sono stati presi a riferimento nell'ambito di ulteriori processi in atto, che prevedono l'uso di strumenti fiscali per il conseguimento di obiettivi ambientali, sia a livello nazionale che europeo. Pertanto, ad oggi, il Catalogo costituisce un riferimento tecnico per la rassegna dei sussidi ad impatto ambientale e dei sussidi alle fonti fossili, nei seguenti processi:

- revisione delle accise dei combustibili fossili in base alla Legge Delega sulla riforma fiscale;
- riforma dei SAD prevista dalla Missione 7 Riforma 2 del PNRR;

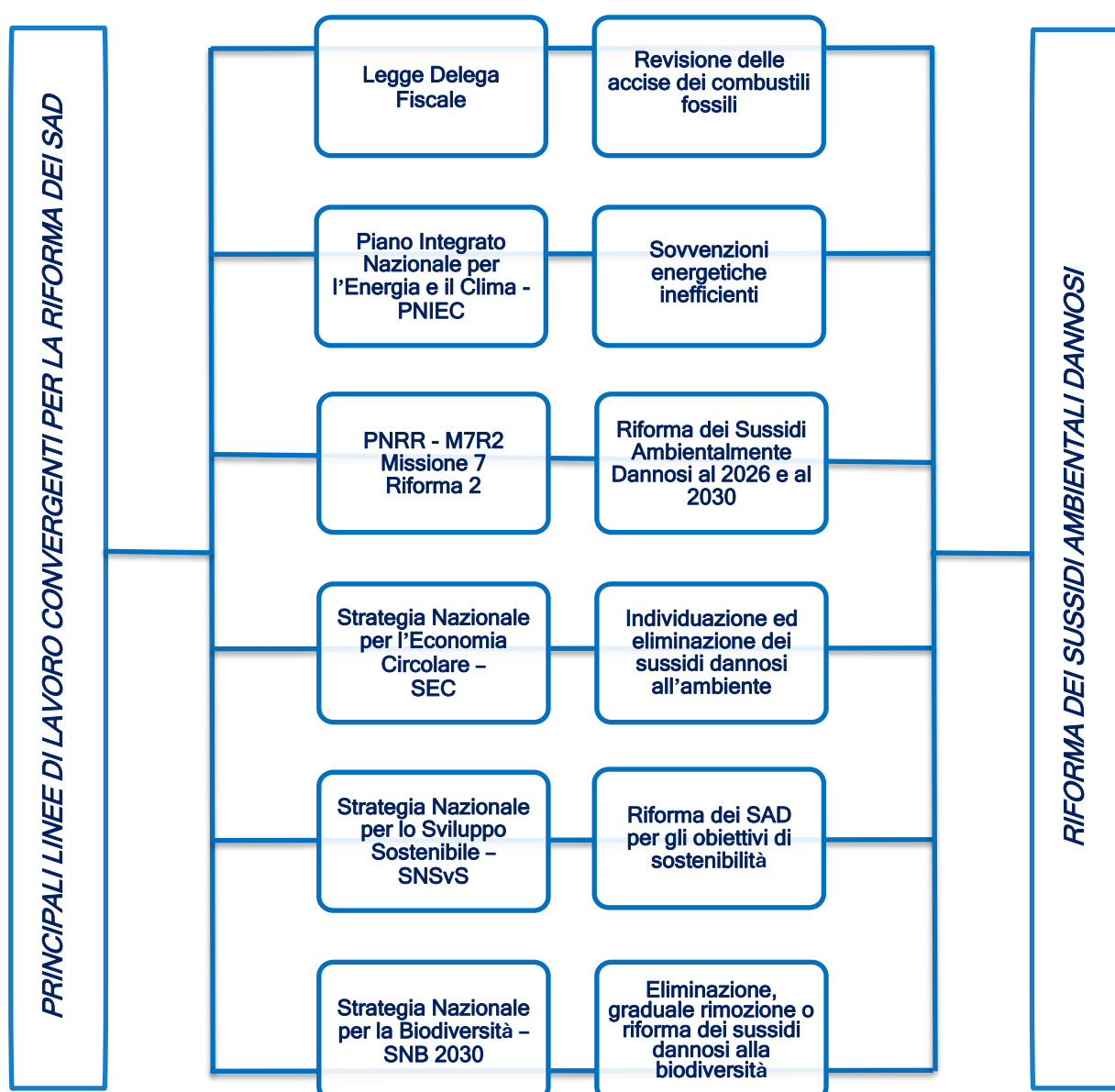
- definizione delle sovvenzioni energetiche inefficienti contenute nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) 2023.

Le linee di lavoro, esemplificate nella figura seguente, convergono sul medesimo obiettivo, cioè il completamento di una riforma dei SAD, così come richiesto dall'UE, orientata a sostenere la transizione energetica ed ecologica del Paese.

A queste si aggiungono i lavori per:

- il monitoraggio della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile attraverso l'indicatore sui sussidi alle fonti fossili (UN-IAEG-SDGs 12.c.1);
- la Strategia nazionale per la biodiversità al 2030, attraverso la graduale eliminazione dei sussidi dannosi alla biodiversità;
- la riforma dell'IVA dettata dalla Direttiva europea, al momento recepita e in fase di emanazione degli atti attuativi in funzione delle scadenze previste dalla normativa europea.

I paragrafi successivi forniscono una descrizione dei lavori di aggiornamento del Catalogo.



LA RIFORMA DELLE ACCISE AI COMBUSTIBILI FOSSILI NELLA LEGGE DELEGA

Il processo di riforma dei sussidi energetici ha rappresentato un punto cruciale della Legge Delega al Governo per la riforma fiscale nazionale, ormai verso la conclusione. Il legislatore, infatti, è intervenuto con diversi punti sulle agevolazioni in materia di accisa sui prodotti energetici, con particolare riferimento ai Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD). A questo proposito la Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NaDEF) pubblicata nel 2023 e valida per il triennio 2024-2026 ricorda che la Legge Delega prevede che siano rimodulate o eliminate anche alcune delle agevolazioni catalogate come SAD e segnala che in Italia la rassegna di tali misure è contenuta nel Catalogo dei SAD, curato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

A livello nazionale, un primo intervento di riforma sulle accise dei prodotti energetici a scopo ambientale si è registrato nel 2021, con l'abrogazione del Punto 11 e la modifica dell'articolo 21 del d.lgs. 26 ottobre 1995 n. 504 (Testo Unico Accise) ad opera dell'art. 1 comma 631 della Legge del 27 dicembre 2019 n. 160. La modifica ha previsto che, *nella produzione diretta o indiretta di energia elettrica, gli impianti obbligati alla denuncia prevista dalle disposizioni che disciplinano l'accisa sull'energia elettrica, siano sottoposti ad accisa per motivi di politica ambientale, con l'applicazione delle aliquote stabilite per tale impiego nell'allegato I. In caso di autoproduzione di energia elettrica, inoltre, le aliquote sono applicate, in relazione al combustibile impiegato, nella misura del 30 per cento.*

L'articolo 12 della Legge 9 agosto 2023, n. 111, delega fiscale il Governo, reca i principi e criteri per la rimodulazione delle aliquote di accisa sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, deve:

- a) rimodulare le aliquote di accisa sui prodotti energetici e sull'energia elettrica in modo da tener conto dell'impatto ambientale di ciascun prodotto e con l'obiettivo di contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e dell'inquinamento atmosferico, promuovendo l'utilizzo di prodotti energetici ottenuti da biomasse o da altre risorse rinnovabili;
- b) promuovere, nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea in materia di esenzioni o riduzioni di accisa, la produzione di energia elettrica, di gas metano, di gas naturale o di altri gas ottenuti da biomasse o altre risorse rinnovabili anche attraverso l'introduzione di meccanismi di rilascio di titoli per la cessione di energia elettrica, di gas metano, di gas naturale o di altri gas a consumatori finali ai fini dell'applicazione dell'aliquota agevolata o dell'esenzione dall'accisa;
- c) rimodulare la tassazione sui prodotti energetici impiegati per la produzione di energia elettrica al fine di incentivare l'utilizzo di quelli più compatibili con l'ambiente;
- d) procedere al riordino e alla revisione delle agevolazioni in materia di accisa sui prodotti energetici e sull'energia elettrica nonché alla progressiva soppressione o rimodulazione, nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea inerenti alle esenzioni obbligatorie in materia di accisa, di alcune delle agevolazioni, catalogate come sussidi ambientalmente dannosi, che risultano particolarmente impattanti per l'ambiente;

e) semplificare gli adempimenti amministrativi relativi alla detenzione, alla vendita e alla circolazione dei prodotti alcolici sottoposti al regime dell'accisa anche attraverso la progressiva informatizzazione del sistema dei relativi contrassegni di Stato;

f) rivedere la disciplina dell'applicazione dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti, sui bitumi di petrolio e sugli altri prodotti utilizzati per la lubrificazione meccanica, con particolare riguardo all'aggiornamento dell'elenco dei prodotti rientranti nella base imponibile del tributo in relazione all'evoluzione del mercato di riferimento e alla semplificazione delle procedure e degli adempimenti amministrativi inerenti all'applicazione della medesima imposta di consumo.

Interessante per la riforma fiscale ambientale anche l'articolo 10 lettera h) che prevede il riordinamento delle tasse automobilistiche, anche nell'ottica della razionalizzazione e semplificazione del prelievo, valutando l'eventuale e progressivo superamento dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica per le autovetture e gli autoveicoli destinati al trasporto promiscuo di persone e cose, aventi potenza superiore a 185 chilowatt, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica a carico del settore delle tasse automobilistiche.

In questo ambito normativo, è stato adottato il Decreto legislativo n. 43 del 28 marzo 2025 che provvede a revisionare le disposizioni in materia di accise e di altre imposte indirette che gravano sulla produzione e sui consumi. Il decreto si compone di 11 articoli che comprende, tra le varie disposizioni, l'art. 3 "Disposizioni in materia di sussidi ambientalmente dannosi", che al comma 1 cita *"Ai fini del superamento del sussidio ambientalmente dannoso EN.SI.24, di cui al Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli, nell'arco di cinque anni decorrenti dal 2025 è disposto l'avvicinamento delle aliquote di accisa sulle benzine e sul gasolio impiegato come carburante, di cui all'allegato I al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, in modo che tali prodotti, al termine del quinquennio, risultino sottoposti alla medesima aliquota di accisa. A tal fine, in ciascuno degli anni del predetto quinquennio è applicata, nella misura compresa tra 1 e 1,5 centesimi di euro per litro, una riduzione dell'accisa sulle benzine e un aumento, nella medesima misura, dell'accisa applicata al gasolio impiegato come carburante"*.

Il comma 4 del medesimo articolo prevede, inoltre, *"Allo scopo di incentivare l'impiego di carburanti maggiormente sostenibili sotto il profilo ambientale a cui è applicata, in base al criterio di tassazione per equivalenza, l'aliquota di accisa sul gasolio impiegato come carburante, al biodiesel e ai gasoli paraffinici ottenuti da sintesi o da idrotrattamento (HVO), immessi in consumo tal quali per essere impiegati come carburanti, si applica, ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003, un'aliquota di accisa ridotta pari a euro 617,40 per mille litri; la medesima aliquota trova applicazione per un periodo quinquennale decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 adottato per l'anno 2025. I biocarburanti di cui al presente comma soddisfano, ai fini*

dell'applicazione della predetta aliquota ridotta, le condizioni previste dall'articolo 44, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014”.

LE SOVVENZIONI ENERGETICHE INEFFICIENTI NEL PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA (PNIEC)

Con l'adozione del pacchetto *Fit for 55%*, l'Unione europea si è impegnata a ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e a conseguire la neutralità climatica entro il 2050.

Secondo l'ultima *Relazione sulle sovvenzioni all'energia nell'UE* della Commissione Europea COM(2025) 17 final 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 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.

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; le risorse pubbliche liberate potrebbero essere utilizzate per rafforzare la sicurezza energetica dell'Europa, ridurre i disavanzi pubblici e accelerare la transizione verso l'energia pulita.

L'importo totale delle sovvenzioni energetiche nell'UE-27 è passato da 213 miliardi di euro nel 2021 a 397 miliardi nel 2022, per poi ridursi del 10 % nel 2023.

La declinazione nazionale per gli obiettivi energetici del pacchetto *Fit for 55%* è il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), presentato nel 2019 da ciascun Paese membro. Il Piano copre il periodo 2021-2030 e prescrive la rendicontazione periodica, ogni due anni, dei progressi compiuti dagli Stati membri verso la graduale eliminazione delle sovvenzioni energetiche, in particolare per quanto concerne i combustibili fossili.

Il Piano, infatti, contiene i sussidi dannosi del settore energetico che, in via prioritaria, saranno sottoposti ad analisi per una possibile riforma (cfr. Tabella 1). I sussidi interessati sono riferiti alle fonti fossili e derivanti dal Testo Unico delle Accise e dal Testo sull'IVA agevolata. Sono stati aggiornati gli effetti finanziari al 2023 e 2024.

In applicazione dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2018/1999, ogni Stato membro comunica alla Commissione lo stato di attuazione del PNIEC attraverso relazioni intermedie secondo le modalità dettate dal Regolamento di esecuzione (UE) 2022/2299 e le indicazioni della Commissione europea (*Guidance to Member States for the update of 2021-2030 national energy and climate plans* - 2022/C495/02). Tale monitoraggio è effettuato attraverso due documenti: l'Allegato VIII sugli obiettivi nazionali per eliminare gradualmente le sovvenzioni energetiche, in particolare per quanto concerne i combustibili fossili, e l'Allegato XV sulle

politiche e le misure per eliminare gradualmente le sovvenzioni energetiche, in particolare per quanto concerne i combustibili fossili.

Il Consiglio UE, nelle Raccomandazioni del 2024, ha consigliato all'Italia di eliminare gradualmente le attuali misure di sostegno energetico, utilizzando i risparmi per ridurre il disavanzo pubblico entro il 2023 e il 2024.

È stato specificato che, nel caso in cui ulteriori incrementi dei prezzi dell'energia richiedano nuove misure di sostegno o la continuazione di quelle esistenti, l'Italia dovrebbe assicurarsi che tali misure siano mirate a proteggere le famiglie e le imprese vulnerabili, siano sostenibili dal punto di vista del bilancio e mantengano gli incentivi per il risparmio energetico. Secondo le previsioni della Commissione per la primavera 2024, il costo netto delle misure di sostegno legate all'energia è stimato all'1,0% del PIL nel 2023 e previsto allo 0,0% nel 2024.

Tabella 1 - Elenco SAD da riformare – PNIEC 2023 (effetto finanziario 2022)

N	Codice Catalogo	Nome Catalogo SAD	Norma di riferimento	Mln € 2023	Mln € 2024
1	TR.SI.04 ¹	Agevolazioni fiscali sui fringe benefit a favore del lavoratore che utilizza in maniera promiscua l'auto aziendale (company car lavoratore dipendente)	Art. 51 c. 4 lett. a) TUIR; Art. 1 c. 632 e 633 L. 27 dicembre 2019 n. 160	1.056,0	1.192,0
3	EN.SI.22a	Gasolio e GPL impiegati per riscaldamento in aree geograficamente o climaticamente svantaggiate (zone montane Sardegna isole minori)	Art. 8 c. 10 lett. c) L. n. 448/98; Art. 2 c. 12 L. n. 203/08; Art. 1 c. 242 L. n. 190/2014; DPCM 15/01/1999	54,4	50,0
4	EN.SI.03	Esenzione dall'imposta di consumo per gli oli lubrificanti impiegati nella produzione e nella lavorazione della gomma naturale e sintetica	Art. 62 c. 2 TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	78,8	78,8
6	EN.SI.18	Deduzione forfetaria dal reddito di impresa a favore degli esercenti impianti di distribuzione carburante	Art. 21 c. 1 L. 448/1998; Art. 6 c. 3 L. n. 388/2000; Art. 1 c. 129 L. 266/2005; Art. 1 c. 393 L. 296/2006; Art. 1 c. 168 L. 244/2007; Art. 1 c. 8 D.L. 194/2009; Art. 2 c. 5 D.L. 225/2010; Art. 34 co. 1-3 L. 183/2011	50,4	50,4

¹ Riformato con art.1 comma 48 Legge 30 dicembre 2024, n. 207.

N	Codice Catalogo	Nome Catalogo SAD	Norma di riferimento	Mln € 2023	Mln € 2024
7	EN.SI.20	Riduzione dell'accisa sul gas naturale impiegato per usi industriali termoelettrici esclusi da soggetti che registrano consumi superiori a 1.200.000 mc annui	Art. 4 D.L. 1 ottobre 2001 n. 356 convertito con modifica in L. 30 novembre 2001 n. 418 e divenuta agevolazione strutturale ai sensi dell'art. 2 c. 11 della L. 22 dicembre 2008 n. 203	25,3	25,3
8	EN.SI.17	Riduzione dei costi per le Forze armate nazionali	Tab. A punto 16-bis TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	2,7	2,6
9	EN.SI.15	Riduzione dell'accisa sul GPL utilizzato negli impianti centralizzati per usi industriali	Tab. A punto 15 TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	18,8	22,4
10	EN.SI.12	Riduzione dell'aliquota normale dell'accisa sui carburanti per i Taxi	Tab. A punto 12 TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	6,8	7,4
5	EN.SI.26	Franchigia sulle aliquote di prodotto della coltivazione di gas naturale e petrolio (royalties)	Art. 19 D.Lgs. 25 novembre 1996 n. 625; Art. 45 L. 23 luglio 2009 n. 99 e s.m.i ex art. 736 e 737; L. 27 dicembre 2019 n. 160	5,0	5,0
11	EN.SI.13	Riduzione dell'accisa sui carburanti per le autoambulanze	Tab. A punto 13 TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	2,5	2,5
2	EN.SD.03	Provvedimento 6/92 del Comitato Interministeriale dei Prezzi ("CIP6")	Provvedimento 6/92 del Comitato Interministeriale dei Prezzi ("CIP6")	terminato	
12	EN.SI.07	Esenzione dall'accisa sui carburanti per il prosciugamento e la sistemazione dei terreni allagati nelle zone colpite da alluvione	Tab. A punto 6 TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	0,5	0,5
13	EN.SI.08	Esenzione dall'accisa sui carburanti per il sollevamento delle acque allo scopo di agevolare la coltivazione dei fondi rustici sui terreni bonificati	Tab. A punto 7 TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	0,5	0,5
14	EN.SI.09	Riduzione dell'accisa sui carburanti per le prove sperimentali e collaudo di motori di aviazione e marina	Tab. A punto 8 TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	0,5	0,5
15	EN.SI.10	Riduzione dell'accisa sul gas naturale impiegato negli usi di cantiere nei motori fissi e nelle operazioni di campo per l'estrazione di idrocarburi	Tab. A punto 10 TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	0,2	0,2

N	Codice Catalogo	Nome Catalogo SAD	Norma di riferimento	Mln € 2023	Mln € 2024
16	EN.SI.16	Esenzione dall'accisa su prodotti energetici iniettati negli altiforni per la realizzazione dei processi produttivi	Tab. A punto 16 TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504)	1,0	1,0
17	IVA.08	IVA agevolata per l'energia elettrica e gas per uso di imprese estrattive agricole e manifatturiere	Tab. A parte III D.P.R. n. 633/1972 (IVA agevolata 10%)	d.q.	d.q.
18	IVA.09	IVA agevolata per oli minerali greggi oli combustibili	Tab. A parte III D.P.R. n. 633/1972 (IVA agevolata 10%)	d.q.	d.q.

LA FISCALITÀ AMBIENTALE NELLA STRATEGIA NAZIONALE PER L'ECONOMIA CIRCOLARE (SEC)

Con il decreto ministeriale 24 giugno 2022, n. 259 è stata approvata la Strategia nazionale per l'Economia Circolare (SEC). La Strategia rappresenta un documento programmatico, all'interno del quale sono individuati gli obiettivi e le misure che si intendono perseguire nella definizione delle politiche istituzionali volte ad assicurare un'effettiva transizione verso un'economia di tipo circolare.

Tra le diverse finalità, la SEC ha l'obiettivo di delineare e costruire un progetto di riforma in senso "circolare" della fiscalità ambientale e il Catalogo rappresenta un primo strumento conoscitivo e di analisi dell'esistenza di SAD e SAF, che si coniugano come favorevoli o dannosi, non solo per l'ambiente in termini generali, ma anche per l'economia circolare. Un quadro di fiscalità favorevole alla transizione verso l'economia circolare, realizzabile sia con la graduale eliminazione dei sussidi dannosi all'ambiente, sia con forme positive di incentivo alle attività di riduzione, riuso, riciclo e recupero delle materie utilizzate, è rilevante per controllare lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e un elevato inquinamento ambientale e atmosferico, dato dallo smaltimento dei rifiuti dei cicli produttivi.

Con il decreto ministeriale del 19 settembre 2022, n. 342 è stato adottato il Cronoprogramma di attuazione delle misure prioritarie della SEC.

Il Cronoprogramma individua misure e azioni da perseguire nella definizione delle politiche nazionali per assicurare un'effettiva transizione verso l'economia circolare. Tra i target relativi al tema della *Revisione del sistema di tassazione ambientale dei rifiuti al fine di rendere più conveniente il riciclaggio rispetto al conferimento in discarica e all'incenerimento sul territorio nazionale*, troviamo:

- Proposta di schema normativo per Legge di Bilancio volta a riformare i seguenti SAD:
 - IVA agevolata al 10% relativamente alle prestazioni di gestione, stoccaggio e deposito temporaneo di rifiuti urbani e speciali, ivi inclusi lo smaltimento in discarica, l'incenerimento, nonché alle prestazioni di gestione di impianti di fognatura e depurazione (IVA.17) - obiettivo al T4 2026;
 - tributo ridotto al 20% della tariffa ordinaria per i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili (AL.SI.04) – obiettivo al T4 2026.
- Individuazione dei sussidi dannosi all'ambiente che ostacolano l'implementazione della SEC (T2 2023) e interventi normativi per la loro eliminazione (T4 2026).

A marzo 2025 è stato pubblicato l'aggiornamento del Cronoprogramma e, per le proposte rivolte alla soppressione dei SAD, si evidenzia che è stato raggiunto il primo obiettivo relativo al sussidio IVA.17 con l'art. 1 comma 49 della Legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025). Resta, ad oggi, ancora da raggiungere il target sul sussidio AL.SI.04 previsto dal Cronoprogramma entro il quarto trimestre del 2026.

Box di approfondimento per AL.SI.04

AL.SI.04

L'art. 3 comma 40 della Legge 28 dicembre 1995 n. 549, cita *“Per i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia o comunque classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante l'operazione "D10 Incenerimento a terra", ai sensi dell'allegato B alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili si applicano le disposizioni dei commi da 24 a 39. Il tributo è dovuto nella misura del 20 per cento dell'ammontare determinato ai sensi del comma 29”*.

L'effetto finanziario del sussidio è stato stimato pari a circa 8 mln € per l'anno 2023, risorse che potrebbero rientrare nelle disponibilità delle Regioni per le finalità ambientali previste al comma 27 del medesimo articolo: *“Il tributo è dovuto alle regioni. Una quota parte del gettito è destinata ai comuni ove sono ubicati le discariche o gli impianti di incenerimento senza recupero energetico e ai comuni limitrofi, effettivamente interessati dal disagio provocato dalla presenza della discarica o dell'impianto, per la realizzazione di interventi volti al miglioramento ambientale del territorio interessato, alla tutela igienico-sanitaria dei residenti, allo sviluppo di sistemi di controllo e di monitoraggio ambientale e alla gestione integrata dei rifiuti urbani. La restante quota del gettito derivante dall'applicazione del tributo affluisce in un apposito fondo della regione destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio ed il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e la istituzione e manutenzione delle aree naturali protette”*.

LA RIFORMA DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI DEL PIANO NAZIONALE PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA (PNRR)

Nel novembre 2021, il *Patto per il clima di Glasgow* ha invitato ad accelerare gli sforzi tesi a eliminare progressivamente le sovvenzioni inefficienti ai combustibili fossili e allo stesso tempo nuovi scenari geopolitici hanno rimesso in discussione la politica energetica degli Stati membri. Pertanto, nel 2022, la Commissione europea ha presentato il Piano *RePowerEU* in risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato mondiale dell'energia e finalizzato all'indipendenza energetica dell'UE attraverso il risparmio dell'energia, la produzione di energia pulita e la diversificazione delle forniture energetiche. Il Piano si basa sull'attuazione delle proposte del pacchetto *Fit for 55%* e la base del finanziamento del Piano è il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

La risposta del Governo alle nuove esigenze nazionali ed europee è stata la revisione del PNRR alla luce degli obiettivi del *RePowerEU* con l'avvio di un processo di integrazione dei nuovi obiettivi di indipendenza energetica, la cui modifica è consentita dal *Regolamento (UE) 2023/435*. Le nuove risorse messe a disposizione, a livello nazionale, sono di 2,76 miliardi di euro ai quali si aggiungono le risorse delle politiche di coesione 2021-2027, già destinate a obiettivi assimilabili.

Alla fine del 2023, a conclusione del processo di revisione, è stata aggiunta una nuova Missione, la Missione 7, alle sei originarie, finalizzata: (i) al rafforzamento delle reti di trasmissione e distribuzione di energia, comprese quelle relative al gas; (ii) all'accelerazione della produzione di energia rinnovabile; la riduzione della domanda di energia, incluso attraverso l'aumento dell'efficienza energetica; (iii) alla creazione di competenze per la transizione verde nel mercato del lavoro e nella pubblica amministrazione; (iv) alla promozione delle catene del valore delle energie rinnovabili e dell'idrogeno attraverso misure che facilitino l'accesso al credito e crediti d'imposta.

Di particolare interesse per la fiscalità ambientale è la Riforma 2 della Missione 7 che prevede la Riduzione dei sussidi dannosi per l'ambiente. L'obiettivo è di *portare a una riduzione dei sussidi dannosi per l'ambiente, sulla base del Catalogo annuale dei Sussidi Dannosi per l'Ambiente pubblicato dal MASE. Il processo prevede un'ampia consultazione degli stakeholders con un primo obiettivo volto a ridurre i SAD nel 2026 (2 miliardi di euro) e a definire un percorso di ulteriore graduale riduzione fino al 2030 (altri 3,5 miliardi di euro).*

Secondo la *Relazione sullo stato di attuazione del Piano di Ripresa e resilienza*, la prima milestone M7-4 della misura, relativa alla consultazione e prevista in scadenza al 31 dicembre 2024, è stata conseguita e rendicontata nell'ambito della VII Rata. Nel mese di marzo 2024, il MASE, in collaborazione con il GSE, ha svolto la consultazione pubblica sulla riforma dei SAD, nel quadro della consultazione pubblica sulla bozza della versione 2024 del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC). La consultazione sui SAD era rivolta a tutti i soggetti interessati e coinvolti a vario titolo nella rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi e ha pertanto coinvolto imprese, associazioni di categoria, associazioni ambientaliste, enti di

ricerca pubblici e privati, un sindacato nazionale e anche alcuni cittadini. La richiesta prevedeva due domande:

- Quali SAD previsti nel catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi del MASE si ritiene prioritario riformare per conseguire gli obiettivi comunitari?
- In quale modo convertire questi sussidi ambientalmente dannosi in ambientalmente favorevoli?

Come descritto nelle precedenti sezioni, sono state introdotte una serie di modifiche normative che concorrono al raggiungimento di questi obiettivi. La legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025) e il Decreto legislativo n. 43 del 28 marzo 2025 hanno riformato tre SAD: l'articolo 1, commi 48-49 della legge di bilancio che intervengono, rispettivamente, su mobilità (SAD identificato con codice TR.SI.04) ed economia circolare (SAD individuato dal codice IVA.17). Il sussidio TR.SI.04 - *Agevolazioni fiscali sui fringe benefit a favore del lavoratore che utilizza in maniera promiscua l'auto aziendale (company car lavoratore dipendente)*; l'articolo 3 comma 1 del Decreto legislativo n. 43 del 28 marzo 2025, relativo al *Differente trattamento fiscale tra benzina e gasolio* (codice EN.SI.24), attraverso l'avvicinamento delle aliquote di accisa sulle benzine e sul gasolio impiegato come carburante nell'arco di cinque anni decorrenti dal 2025.

Nella *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, infine, si precisa che, nel corso del 2025, si valuterà l'adozione di ulteriori misure, da inserire nei veicoli normativi più opportuni, al fine di raggiungere gli obiettivi al 2026 e al 2030, anche alla luce degli esiti della consultazione pubblica.

LA RIFORMA DELL'IVA NEI SUSSIDI AMBIENTALI

Nell'aprile del 2022, il Consiglio dell'UE ha adottato la Direttiva di modifica (UE) 2022/542 per riformare le regole sulle aliquote fiscali nella Direttiva IVA dell'UE (Direttiva 2006/112/CE). Gli obiettivi sono da un lato fornire agli Stati membri una maggiore flessibilità nella definizione delle aliquote IVA, dall'altro di allineare la Direttiva IVA dell'UE con altre politiche, tra le quali il *Green Deal* europeo.

Il disegno di Legge di delegazione europea 2022-2023 è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 15 giugno 2023, presentato alla Camera dei deputati il 27 luglio 2023 e sottoposto all'esame del Senato che lo ha approvato in via definitiva il 14 febbraio 2024. È stata emanata, quindi, la Legge 21 febbraio 2024, n. 15 - *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2022-2023* - che ha posto le basi per il recepimento di 20 direttive e, tra queste, della Direttiva IVA (UE) 2022/542.

Con la Direttiva IVA europea gli Stati membri possono applicare aliquote IVA ridotte o esenzioni con diritto a detrazione di IVA ai beni favorevoli all'ambiente da rendere accessibili. Tra questi rientrano i pannelli solari, le fonti di energia verde in generale e i sistemi di riscaldamento rispettosi dell'ambiente. In linea con gli impegni ambientali assunti dall'Unione in materia di decarbonizzazione la Direttiva si propone quindi, di offrire agli Stati membri la possibilità di promuovere mediante aliquote IVA ridotte l'uso di fonti energetiche rinnovabili e di sistemi di riscaldamento rispettosi dell'ambiente a basse emissioni ad alto rendimento che soddisfano i criteri della legislazione ambientale.

L'articolo 105-bis, par. 4 della Direttiva IVA prevede l'eliminazione delle aliquote ridotte o le esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA pagata nella fase precedente sui combustibili fossili, su altri beni aventi un impatto analogo sulle emissioni di gas a effetto serra – come la torba – e sulla legna da ardere, entro il 1 gennaio 2030; prevede, inoltre, l'eliminazione delle aliquote ridotte o le esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA versata nella fase precedente sui pesticidi chimici e sui fertilizzanti chimici, entro il 1 gennaio 2032.

Anche il settore dei trasporti sarà investito da una riforma fiscale che prevede l'abrogazione dei meccanismi di incentivazione per i Veicoli a Basse e a Zero Emissioni (ZLEV) a partire dal 1° gennaio 2030 (Regolamento UE 2023/851). Il meccanismo di incentivazione, per tutto il decennio in corso, continuerà a sostenere la diffusione di veicoli con emissioni da zero fino a 50 gCO₂/km, compresi i veicoli elettrici a batteria, i veicoli elettrici a celle a combustibile che utilizzano l'idrogeno e i veicoli elettrici ibridi ricaricabili efficienti. Dopodiché vigerà un sistema premiante per il costruttore su obiettivi di ecoinnovazione che si baserà sul numero di ZLEV immesse annualmente sul mercato.

La riduzione di aliquota IVA diviene strumentale per sostenere la transizione verso l'uso di fonti energetiche rinnovabili e promuovere l'autosufficienza dell'Unione dal punto di vista energetico, e consentire agli Stati membri di migliorare l'accesso dei consumatori finali alle fonti di energia verde.

L'effetto dell'eliminazione obbligatoria del trattamento IVA preferenziale di beni ad impatto ambientale negativo si rifletterà sui prezzi dei prodotti e potenzialmente sui consumi orientati ad alternative più ecologiche (ad esempio, il teleriscaldamento e i fertilizzanti naturali). Tuttavia, ciò presuppone che tali alternative siano disponibili, accessibili e convenienti (e idealmente anche più economiche di eventuali sostituti dannosi per l'ambiente). Gli Stati membri non potranno limitarsi ad abolire i regimi IVA preferenziali per scoraggiare l'uso e il consumo dei beni dannosi per l'ambiente in questione, ma dovranno integrare queste misure con investimenti strategici, tra cui la sostituzione degli impianti di riscaldamento obsoleti (in parallelo al miglioramento dell'isolamento termico), l'espansione del trasporto pubblico e delle reti ciclabili, l'acquisto e l'utilizzo di veicoli a funzionamento sostenibile e la conversione all'agricoltura biologica.

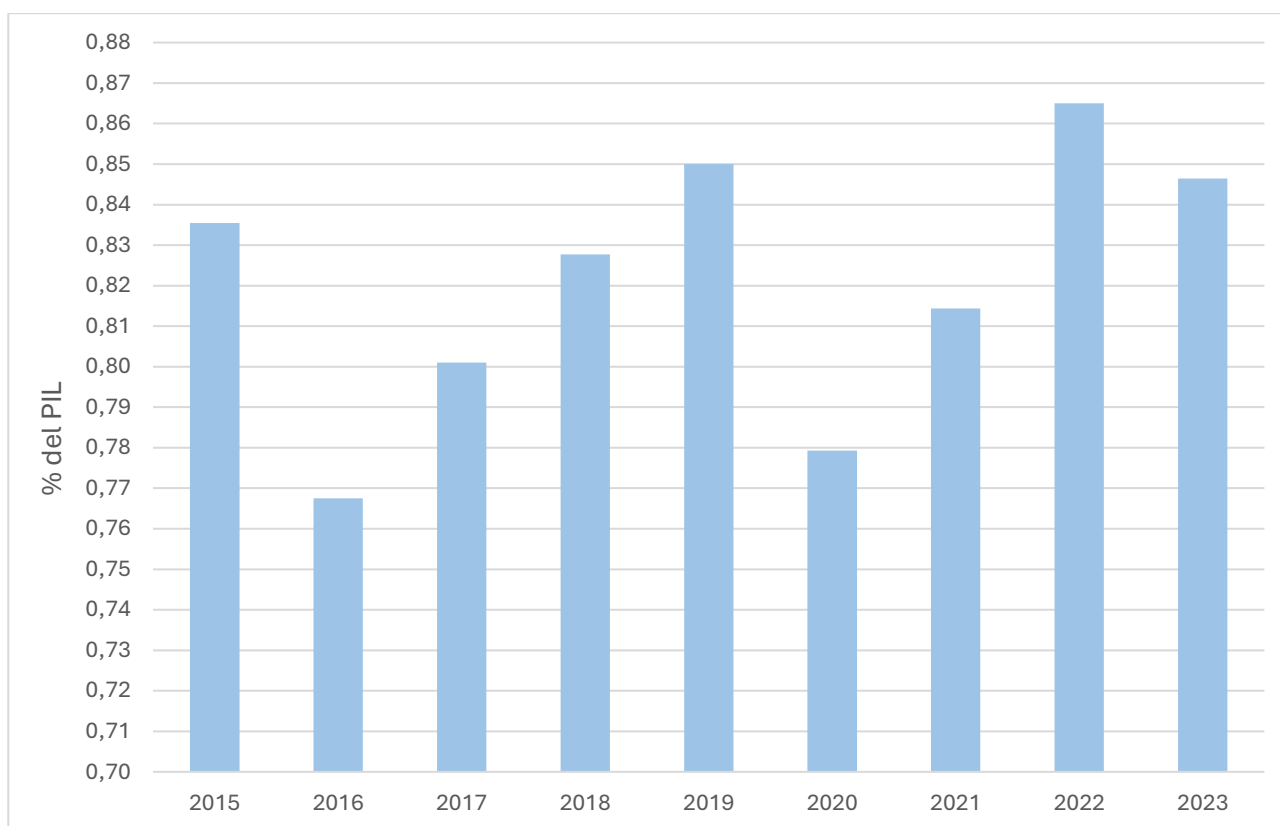
IL MONITORAGGIO DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE: L'INDICATORE SUI SUSSIDI ALLE FONTI FOSSILI (UN-IAEG-SDGS 12.C.1)

Il 18 settembre 2023, con Delibera 1/2023, il CITE ha approvato la revisione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, lo strumento di cui si è dotata l'Italia per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dei suoi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

La Strategia rinnovata nel 2023 rappresenta l'esito di un esteso e intenso percorso di revisione svolto in collaborazione con le amministrazioni centrali, territoriali e con gli attori della società civile. Essa si propone di definire gli obiettivi di sviluppo sostenibile italiani, identificando 15 Scelte Strategiche Nazionali (SSN), a loro volta articolate in 55 Obiettivi Strategici Nazionali (OSN). Alle SSN e agli OSN vengono associati, ove disponibili e previsti da norme e pianificazioni vigenti, valori obiettivo e relativi indicatori, monitorati attraverso un articolato sistema di monitoraggio integrato.

Uno specifico Obiettivo Strategico è dedicato proprio ad “Attuare la riforma fiscale ecologica ed espandere l'applicazione dei green bond sovrani” e viene monitorato, tra gli altri, dall'indicatore 12.c.1 “Volume di sussidi alle fonti fossili (produzione e consumo) in percentuale sul PIL”.

Figura 1 – Volume di sussidi alle fonti fossili FFS (produzione e consumo) in percentuale sul Pil



Fonte: ISTAT su dati MASE e MEF

L'indicatore mostra una dinamica di breve periodo in diminuzione rispetto al 2022.

Anche in tale contesto, dunque, il Catalogo si pone quale strumento tecnico e conoscitivo finalizzato a valutare lo stato dell'arte dei sussidi ambientali e il loro contributo, in positivo o in negativo, ai processi di sviluppo sostenibile. La riforma dei SAD si colloca dunque nell'ambito di un più ampio quadro volto al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità definiti a livello nazionale e internazionale.

LA RIFORMA DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI E LA STRATEGIA PER LA BIODIVERSITÀ (SNB 2030)

L'eliminazione, la graduale rimozione o la riforma dei sussidi dannosi alla biodiversità sono le azioni monitorate da uno dei principali indicatori per la misura del grado di attuazione della Strategia nazionale per la biodiversità al 2030² e il Catalogo dei sussidi ambientale ne rappresenta il principale riferimento tecnico.

Ciò significa che la riforma dei sussidi ambientali contribuisce, in modo sinergico, anche alla realizzazione degli obiettivi di conservazione e ripristino degli ecosistemi, tra questi all'obiettivo europeo e nazionale di *“proteggere legalmente almeno il 30% della superficie terrestre e il 30% della superficie marina attraverso un sistema integrato di aree protette”* (Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030³).

Il tema è all'attenzione della politica e tra i prossimi impegni di Governo con la presentazione alla Commissione europea del Piano di ripristino nazionale che dovrà avvenire entro il mese di settembre 2026, come richiesto ai Paesi membri dall'attuazione della cosiddetta *Nature Restoration Law*⁴. Assicurare una porzione di territorio nazionale conservato e in grado di garantire servizi ecosistemici alla popolazione e al suo sistema economico/produttivo, significa investire in prevenzione dei disastri ambientali e in stabilità sociale ed economica del Paese.

Il Quadro internazionale suggerisce, tra l'altro, di aumentare in modo significativo la mobilitazione di capitali e i finanziamenti privati, promuovere la finanza mista ingaggiando nel processo il settore finanziario e bancario, attuare strategie per reperire nuove e ulteriori risorse e incoraggiare il settore privato a investire nella biodiversità. La graduale riforma ed eventualmente la riallocazione *ad hoc* dei gettiti fiscali dannosi alla biodiversità, rappresenterebbero una potenziale fonte, una leva pubblica-privata, orientabile allo scopo, in grado di ottimizzare i benefici collaterali e le sinergie delle azioni mirate alla biodiversità e alle crisi climatiche⁵. Le indicazioni per il processo di riforma configurano uno scenario finalizzato all'incremento degli incentivi positivi per la conservazione e per l'uso sostenibile della biodiversità, mantenendo al contempo caratteristiche di efficacia, equità e gradualità delle azioni⁶.

² Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030 approvata dal Mase il 3 agosto 2023 con Decreto Ministeriale n. 252

³ Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>

⁴ Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869 (Text with EEA relevance)

⁵ The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework - TARGET 19: Mobilize \$200 Billion per Year for Biodiversity From all Sources, Including \$30 Billion Through International Finance

⁶ The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework - TARGET 18: Reduce Harmful Incentives by at Least \$500 Billion per Year, and Scale Up Positive Incentives for Biodiversity

SINTESI DEI DATI

La stima del settimo Catalogo su dati del 2023 e del 2024 è rispettivamente di 40,5 miliardi di euro e 71,8 miliardi di euro per i Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF), di 25,02 (2023) e 25 (2024) miliardi di euro per i Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) e di 26,2 (2023) e 26,29 (2024) miliardi di euro per i Sussidi Ambientalmente Incerti (SAI). I sussidi alle fonti fossili (*Fossil Fuel Subsidies* – FFS) sono 20,1 miliardi di euro nel 2023 e 19,2 miliardi di euro nel 2024. La sesta edizione ha preso in esame 183 incentivi con impatto ambientale che hanno registrato un effetto finanziario (cfr. Tabella 2); l'analisi, come per le edizioni precedenti, non è da ritenersi esaustiva del complesso scenario di fiscalità ambientale nazionale, ma si basa sulla miglior conoscenza disponibile che deriva dagli approfondimenti delle norme vigenti, dalle collaborazioni attivate e dalle osservazioni raccolte.

Secondo il disposto della Legge sulla *green economy* (Art. 68 della L. n. 221/2015) “*i sussidi sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati, le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente*”. A livello di classificazione, il Catalogo suddivide i sussidi in due principali categorie: sussidi diretti (leggi di spesa) e sussidi indiretti (spese fiscali); sono stati inclusi i sussidi “impliciti” come parte dei sussidi indiretti, ossia sussidi che possono emergere dalla tassazione ordinaria e favorire o incoraggiare comportamenti e scelte di consumo, investimento e produzione favorevoli o dannosi per l'ambiente.

Sono considerate, nel monitoraggio del Catalogo, le misure che determinano: (i) un trasferimento dello Stato verso un soggetto privato (Organizzazione Mondiale del Commercio – WTO); (ii) un vantaggio in termini di reddito o di costo (OCSE); (iii) uno scarto tra prezzo osservato e costo marginale sociale della produzione che internalizzi i danni arrecati alla società (Fondo Monetario Internazionale - FMI). L'aggiornamento dei dati include, come per le precedenti edizioni, gli incentivi a carattere emergenziale comunicati dal Ministero di Economia e Finanza e non inclusi nelle stime totali poiché si tratta di provvedimenti straordinari, verosimilmente transitori e comunque in rapida evoluzione. La valutazione ambientale, infine, è stata svolta per competenza dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed è supportata dalla letteratura scientifica nazionale e internazionale e dai dati e relative valutazioni delle Amministrazioni e degli Istituti di ricerca nazionali e internazionali.

Negli ultimi due anni monitorati nel Catalogo, i SAD registrano una riduzione di circa 760 milioni di euro rispetto al 2022. I sussidi che registrano una maggiore riduzione dell'effetto finanziario riguardano il Rilascio delle quote assegnate a titolo gratuito (EN.SI.43) – 760 milioni di euro; IVA agevolata per smaltimento in discarica (IVA.17) – 740 milioni di euro; IVA agevolata per la cessione, da imprese costruttrici e non, di case di abitazione, non di lusso, prima casa per acquirente (IVA.01) -135 milioni di euro.

Tabella 2 – Sintesi SAD, SAF e SAI (numero delle misure e stima dell'effetto finanziario) dal 2019 al 2024⁷

Qualifica sussidi	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€
SAD	63	20.986,1	62	17.977,6	64	21.280,5	58	25.769,2	59	25.020,8	59	25.002,7
SAI	24	9.923,0	25	11.645,4	25	10.573,8	25	11.817,8	28	26.250,0	30	26.285,1
SAF	93	21.494,2	99	23.485,2	94	23.400,3	107	25.434,0	105	40.560,6	102	71.832,9
Totale	180	52.403,2	186	53.108,2	183	55.254,5	190	63.021,0	192	91.831,4	191	123.120,8
<i>di cui FFS</i>	48	15.138,8	47	13.013,9	47	15.004,7	42	18.582,7	42	20.116,3	42	19.224,4

La settima edizione aggiorna i sussidi distribuiti nelle cinque categorie che sono: Agricoltura e Pesca, Energia, Trasporti, IVA agevolata e Altri Sussidi (cfr. Tabella 3). I codici univoci utilizzati dal MASE per la classificazione dei sussidi ambientali sono riportati tra parentesi, per maggiori dettagli si consulti la settima edizione del Catalogo.

Categoria Energia

Tra gli anni 2023 e 2024 terminano 2 SAD e 3 SAF. I due sussidi ambientalmente dannosi sono: il *Provvedimento 6/92 del Comitato Interministeriale dei Prezzi ("CIP6") (EN.SD.03)* e il sussidio *EN.SI.30 (Esenzione sul prelievo di energia elettrica per i clienti finali che prestano servizi di interrompibilità istantanea o di emergenza)*. L'articolo 21 del decreto-legge 13 giugno 2023 n. 69 ne prevede l'abrogazione per obbligo per l'Italia derivante dalla Comunicazione della Commissione europea 2023/C 56/02 in relazione all'adeguamento, entro il 31 dicembre 2023, dei regimi di aiuti a favore dell'ambiente e dell'energia. I tre sussidi favorevoli terminati sono *EN.SI.38 Credito d'imposta per l'installazione di sistemi di accumulo*, *EN.SI.41 Credito d'imposta per l'efficienza energetica nelle regioni del Sud* e *EN.SI.45 Servizio di riduzione dei consumi di energia elettrica*.

Un importante aggiornamento in materia di accise riguarda il d.lgs. n. 43 del 28 marzo 2025 che prevede a revisionare il sussidio ambientalmente dannoso *EN.SI.24 Differente trattamento fiscale fra benzina e gasolio*, nell'arco di cinque anni decorrenti dal 2025 attraverso l'avvicinamento delle aliquote di accisa sulle benzine e sul gasolio impiegato come carburante.

Categoria Trasporti

Nella categoria Trasporti il nuovo Regolamento UE 2023/851 del 19 aprile 2023 restringe l'obiettivo di riduzione per le emissioni medie per l'intero parco dell'UE per le autovetture nuove del 55% anziché del 37,5% (ex obiettivo nel 2021) e dei veicoli commerciali leggeri nuovi

⁷ Gli importi sono stati elaborati tenendo conto delle migliori informazioni a disposizione e selezionate nell'ordine seguente di priorità: 1) i pagamenti; 2) gli stanziamenti; 3) le stime. In caso di stime sono state adottate ipotesi conservative e prudentziali (v. singole schede). Le serie storiche sono ricostruite in conseguenza di variazioni nel numero di misure e negli importi tra le varie edizioni del Catalogo dovute a: a) nuovi sussidi, b) cessazione di sussidi, c) cambiamento della qualifica del sussidio, d) nuova disponibilità degli importi, e) revisione degli importi.

del 50% anziché del 31% (ex obiettivo nel 2021). Entro il 2035, la riduzione delle emissioni dovrà essere del 100%, sia per le autovetture nuove che per i veicoli commerciali.

Attualmente il Catalogo monitora i sussidi sul tema rifinanziati con il DPCM 6 aprile 2022: TR.SD.06 *Fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO2 g/km - L1e, L2e, L3e, L4e, L5e, L6e e L7e*, TR.SD.11 *Fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO2 g/km - M1* e TR.SD.16 *Fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO2 g/km - N1 e N2*.

Con le leggi di bilancio 2023 e 2024 sono stati inseriti nel monitoraggio del Catalogo tre nuovi sussidi: un SAD *Esenzione dell'addizionale comunale dei diritti d'imbarco nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia* (TR.SI.17), un SAF *Fondo per ciclovie intermodali* (TR.SD.13) e un SAI *Acquisto beni alimentari, carburanti e abbonamento TPL* (TR.SD.15).

Sono terminati quattro sussidi favorevoli che sono: TR.SD.05 *Fondo rottamazione carri merci*, TR.SD.07 *Contributo per l'acquisto, anche in locazione finanziaria, di veicoli M1 e N1 nuovi di fabbrica omologati per emissioni fino a 70g CO2/km*, TR.SD.12 *Bonus trasporti* e TR.SD.14 *Incentivi biocarburanti avanzati diversi dal biometano (introdotto con legge di bilancio 2023 e durato solo un anno)*.

La Legge di bilancio 2025 (Legge 30 dicembre 2024 n. 207) prevede, all'art. 1, comma 48, la modifica delle modalità di determinazione della base imponibile ai fini IRPEF del reddito ritraibile dal veicolo aziendale concesso in uso promiscuo al dipendente, al fine di promuovere ulteriormente il rinnovamento della flotta verso veicoli a basse o zero emissioni e provvedendo alla riforma del sussidio TR.SI.04.

Categoria Agricoltura e Pesca

I sussidi monitorati nella categoria Agricoltura e Pesca derivano principalmente da misure comunitarie della Politica Agricola Comune (PAC) e in minor parte dagli interventi nazionali di agevolazione fiscale che interessano il settore. La settima edizione riporta i dati relativi alla nuova PAC 2023-2027.

Dalle Leggi di bilancio 2023 e 2024 sono stati aggiunti: un nuovo SAF (AP.SD.62), finalizzato all'Innovazione nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura e alla diffusione delle migliori tecnologie disponibili 4.0, per il risparmio dell'acqua e la riduzione dell'impiego di sostanze chimiche, nonché per l'utilizzo di sottoprodotti; un SAI (AP.SD.61), che istituisce un Fondo per la sovranità alimentare finalizzato al sostegno delle imprese agricole nazionali e delle filiere in crisi, al fine di garantire la produttività e la sicurezza delle scorte e degli approvvigionamenti alimentari, ma non vincolato a condizionalità ambientali; e un SAD (AP.SD.63), che stanziava un contributo a per la raccolta di legname nell'alveo dei fiumi, dei torrenti, sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare.

Infine, nel 2024 e con decreto-legge, è stato introdotto un SAI indiretto Credito d'imposta per investimenti nella ZES Unica per il Mezzogiorno per il settore della produzione primaria di prodotti agricoli e della pesca e dell'acquacoltura, relativo all'acquisto, anche mediante contratti di locazione finanziaria, di nuovi macchinari, impianti e attrezzature (AP.SI.06).

Il settore sarà interessato dalla riforma sui fertilizzanti chimici sancita dal Consiglio dell'UE con l'adozione della Direttiva di modifica 2022/542 per riformare le regole sulle aliquote fiscali nella Direttiva IVA dell'UE (Direttiva 2006/112/CE). Secondo l'articolo 105-bis, par. 4, di tale Direttiva di modifica, gli Stati membri dovranno eliminare le aliquote ridotte o le esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA versata nella fase precedente sui pesticidi chimici e sui fertilizzanti chimici entro il 1° gennaio 2032.

Categoria Altri Sussidi

Nella Categoria Altri Sussidi sono quantificate le voci di sussidio a rilevanza ambientale imputabili a diverse dimensioni incluse: il settore dell'edilizia, i beni strumentali destinati a strutture produttive; il settore dei rifiuti; il settore idrico; il settore della finanza verde.

Per il settore dell'edilizia la settima edizione del Catalogo ha registrato l'incremento dei SAF destinati al recupero dell'edilizia e all'efficienza energetica, in particolare con i sussidi: AL.SI.16 Detrazione del 50% o 65% o 110% per vari interventi di riqualificazione energetica con un incremento di 13 miliardi di euro nel 2023 (da 5 a 18 miliardi) e di 16 miliardi nel 2024 (da 18 a 34 miliardi di euro), AL.SI.18 Detrazione per interventi relativi all'adozione di misure antisismiche di 3 miliardi nel 2023 e 5 miliardi nel 2024; e AL.SI.47 il cosiddetto Bonus condomini da 901 milioni di euro del 2023 a 8,3 miliardi di euro nel 2024 (incremento di 7.4 miliardi di euro). La somma dei tre SAF è pari a 51 miliardi di euro per il 2024. Oltre all'incentivazione sottoforma di detrazione, si aggiunge all'edilizia anche l'agevolazione IVA per le ristrutturazioni, classificata come sussidio incerto IVA.07, con un incremento del mancato gettito di circa 5 miliardi di euro a partire dal 2023.

Per gli investimenti in beni strumentali con la settima edizione sono stati inseriti due nuove misure che sono: AL.SI.48 *Crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali "transizione 5.0"* e AL.SI.49 *Credito d'imposta per gli investimenti nelle zone logistiche semplificate*. A questi si aggiungono: il *Credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno* AL.SI.02, il *Credito d'imposta per investimenti in beni strumentali* AL.SI.13 e il *Credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali* AL.SI.42. Ad eccezione del credito per la Transizione 5.0 che è classificato come SAF, la somma degli incentivi ai beni strumentali è pari a un effetto finanziario di 11 miliardi di SAI nel 2024.

In merito alla definizione dell'oggetto di incentivo, la norma definisce "Beni funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese secondo il modello «Industria 4.0»" tutti quelli compresi nell'Allegato A alla Legge 11 dicembre 2016 n. 232. Nella formulazione degli incentivi fiscali, però, non sempre sono fornite indicazioni di merito rispetto ai criteri o alle caratteristiche di sostenibilità dei beni materiali che le imprese andranno ad acquistare con i finanziamenti pubblici; potrebbe trattarsi, senza una chiara distinzione, di beni a maggiore efficienza energetica o realizzati con la migliore tecnologia disponibile, o meno.

Con le leggi di bilancio 2023 e 2024 sono stati integrati nel Catalogo il SAI AL.SD.18 che incrementa il fondo di garanzia prima casa; e il SAD AL.SD.17 per l'ammodernamento e manutenzione degli impianti di risalita e di innevamento artificiale. Sono stati rifinanziati i SAF

AL.SI.10 per le detrazioni fiscali per la ristrutturazione edilizia – elettrodomestici di classe non inferiore alla classe A – e AL.SI.31 e AL.SI.33, due misure del Ministero dell'Ambiente per la prevenzione e riduzione dei rifiuti. È stato rinnovato anche il SAI AL.SD.03 per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte delle piccole e medie imprese

Infine, risultano terminate le misure ambientalmente favorevoli: *Incentivi per le aziende produttrici di manufatti in plastica biodegradabile e compostabile (AL.SI.37); Fondo per il risparmio di risorse idriche (AL.SD.08) e Contributi alle imprese che operano nei settori del settore turistico e alberghiero (AL.SD.15).*

Categoria IVA

Nella categoria IVA sono inclusi i regimi di IVA agevolata al 4%, al 5% e al 10%, sono tutti a regime e in gran parte introdotti nel 1972 con il D.P.R. n. 633. Al pari delle precedenti edizioni del Catalogo, l'elenco delle agevolazioni IVA esaminate costituisce un sottoinsieme selezionato delle agevolazioni vigenti, volto a individuare quelle meritevoli di valutazione sotto il profilo ambientale. Con la settima edizione, si è registrato un incremento pari a circa 5,2 miliardi di euro rispetto al 2022 (sesta edizione del Catalogo), dovuto al SAI *IVA agevolata per servizi di riparazione e ristrutturazione di abitazioni private (IVA.20).*

Per ultimo è importante sottolineare come la Legge di bilancio 2025 (L.207/20"24) ha introdotto la disposizione che esclude dall'applicazione dell'aliquota IVA del 10% il conferimento in discarica e l'incenerimento senza recupero efficiente di energia dai rifiuti urbani e speciali (articolo 1, comma 49, della legge 30 dicembre 2024, n. 207). Si è quindi proceduto ad eliminare come SAD il sussidio, IVA.17,

Tabella 3 – Numero ed effetto finanziario dei sussidi rispetto alla categoria e alla classificazione, anni 2019-2024⁸

	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
Categorie	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€
Agricoltura e Pesca	51	7.407,6	52	7.287,3	52	7.290,0	53	7.107,7	52	5.735,6	54	6.297,9
SAD	1	3,0	1	3,0	1	2,0			1	0,5	1	2,5
Diretto	1	3,0	1	3,0	1	2,0			1	0,5	1	2,5
SAF	39	6.739,2	40	6.620,2	40	6.634,3	43	6.480,9	41	5.006,5	42	5.533,8
Diretto	37	6.733,7	38	6.615,5	38	6.631,5	41	6.476,0	39	5.002,8	40	5.529,9
Indiretto	2	5,5	2	4,8	2	2,8	2	5,0	2	3,7	2	4,0
SAI	11	665,3	11	664,1	11	653,8	10	626,8	10	728,7	11	761,6
Diretto	9	212,0	9	212,5	9	215,4	8	201,1	8	210,4	8	211,4
Indiretto	2	453,4	2	451,7	2	438,4	2	425,7	2	518,2	3	550,2
Energia	51	23.815,0	50	22.498,4	52	24.156,6	49	24.111,1	50	24.059,5	47	23.417,3
SAD	37	11.698,1	36	9.435,4	38	11.538,2	32	13.735,8	31	14.151,6	30	13.537,1
Diretto	3	407,2	3	308,7	3	172,0	3	1.446,8	2	1.565,0	2	1.565,0

⁸ Cfr. nota 1.

	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
Categorie	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€
Indiretto	34	11.290,9	33	9.126,7	35	11.366,2	29	12.289,0	29	12.586,6	28	11.972,1
SAF	10	12.022,3	10	13.050,1	10	12.610,4	13	10.366,9	14	9.480,8	12	9.468,4
Diretto	6	11.867,3	6	12.964,5	6	12.526,0	6	10.084,4	7	9.055,9	7	9.330,0
Indiretto	4	155,1	4	85,6	4	84,4	7	282,4	7	424,9	5	138,4
SAI	4	94,6	4	12,9	4	8,0	4	8,5	5	415,1	5	407,9
Diretto	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0
Indiretto	3	94,6	3	12,9	3	8,0	3	8,5	4	415,1	4	407,9
Trasporti	19	1.514,6	20	2.287,6	18	2.256,3	22	2.142,8	22	2.574,5	23	2.679,4
SAD	4	1.271,9	4	1.258,9	4	1.261,7	5	1.271,0	5	1.101,8	6	1.238,2
Indiretto	4	1.271,9	4	1.258,9	4	1.261,7	5	1.271,0	5	1.101,8	6	1.238,2
SAF	15	242,7	16	1.028,6	14	994,6	17	871,8	16	872,7	16	841,2
Diretto	9	132,8	10	920,8	8	889,6	10	813,0	9	792,0	9	760,0
Indiretto	6	109,9	6	107,8	6	105,0	7	58,8	7	80,7	7	81,2
SAI									1	600,0	1	600,0
Diretto									1	600,0	1	600,0
Altri sussidi	38	7.212,5	42	8.413,5	39	7.130,9	44	11.649,2	46	37.073,4	45	67.511,0
SAD	6	46,2	6	46,7	6	48,7	6	62,9	7	92,7	7	112,7
Diretto	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	2	30,0	2	50,0
Indiretto	5	46,2	5	46,7	5	48,7	5	62,9	5	62,7	5	62,7
SAF	24	2.449,5	27	2.751,7	24	3.102,3	28	7.666,6	28	25.153,4	26	55.940,7
Diretto			2	0,0	2	20,0	5	174,1	4	154,8	3	152,1
Indiretto	24	2.449,5	25	2.751,7	22	3.082,3	23	7.492,5	24	24.998,6	23	55.788,6
SAI	8	4.716,8	9	5.615,1	9	3.979,9	10	3.919,7	11	11.827,3	12	11.457,6
Diretto	2	153,1	2	362,3	2	1.063,9	2	240,0	3	270,0	3	160,0
Indiretto	6	4.563,7	7	5.252,8	7	2.916,0	8	3.679,7	8	11.557,3	9	11.297,6
IVA agevolata	21	12.453,6	22	12.621,5	22	14.420,7	22	18.010,2	22	22.400,2	22	23.219,1
SAD	15	7.966,9	15	7.233,6	15	8.429,9	15	10.699,6	15	9.674,1	15	10.112,2
Indiretto	15	7.966,9	15	7.233,6	15	8.429,9	15	10.699,6	15	9.674,1	15	10.112,2
SAF	5	40,4	6	34,6	6	58,7	6	47,8	6	47,2	6	48,8
Indiretto	5	40,4	6	34,6	6	58,7	6	47,8	6	47,2	6	48,8
SAI	1	4.446,3	1	5.353,3	1	5.932,1	1	7.262,8	1	12.678,9	1	13.058,0
Indiretto	1	4.446,3	1	5.353,3	1	5.932,1	1	7.262,8	1	12.678,9	1	13.058,0
Totale	180	52.403,2	186	53.108,2	183	55.254,5	190	63.021,0	192	91.831,4	191	123.120,8

Riformabilità dei sussidi

Una delle informazioni raccolte all'interno delle schede del Catalogo è il livello di riformabilità che si potrebbe definire come il contesto politico e giuridico di competenza e di riferimento per l'avvio di un eventuale processo di negoziato e di riforma degli incentivi dannosi e incerti.

La definizione del livello di riformabilità dipende in gran parte dall'attribuzione delle competenze tra UE e Stati membri. Determinati settori sono di competenze esclusiva dell'UE e i Paesi membri si limitano a adottare le leggi europee ed è il caso del mercato unico, della

politica monetaria e del commercio. In certi settori, invece, sia l'UE che gli Stati membri possono legiferare e si tratta di competenze concorrenti quali occupazione e affari sociali, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e pesca, ambiente, trasporti, energia, etc. Tuttavia, per le competenze concorrenti, i Paesi membri tengono conto dell'azione politica e giuridica dell'UE.

Infine, diversi sussidi presentano una situazione “ibrida” (i.e. le categorie “Internazionale/Nazionale”, “Europea/Nazionale” e “Nazionale/Regionale”), ovvero possono essere riformati solo in parte a livello nazionale e in altra parte procedendo attraverso i negoziati. Il livello internazionale, in particolare, vincola i Paesi attraverso la ratifica dei trattati e limita in questo modo l'autonomia del processo di riforma.

La maggior parte dei Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) sono comunque rifornibili a livello nazionale con 19,9 miliardi di euro di SAD di cui 10,1 riguardano il Testo Unico dell'IVA e 8,4 i sussidi energetici inefficienti e alle fonti fossili.

Tabella 4 – Tavola degli Incerti e dei SAD per categoria e livello di riformabilità (2024; mln €)

Livello di riformabilità	Agricoltura e Pesca		Energia		Trasporti		Altri sussidi		IVA agevolata		Totale	
	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€	n	mln€
SAD	1	2,5	30	13.537,1	6	1.238,2	7	112,7	15	10.112,2	59	25.002,7
<i>Europeo</i>				2.944,6								2.944,6
<i>Europeo/Nazionale</i>				90,0								90,0
<i>Internazionale/Nazionale</i>				2.044,5				0,0				2.044,5
<i>Nazionale</i>		2,5	25	8.458,0		1.228,8		112,7	5	10.112,2	2	19.914,3
<i>Nazionale/Regionale</i>						9,4						9,4
SAI	11	761,6	5	407,9	1	600,0	12	11.457,6	1	13.058,0	30	26.285,1
<i>Europeo</i>	7	185,4									7	185,4
<i>Nazionale</i>	1	40,0					1	100,0			2	140,0
<i>Europeo/Nazionale</i>	3	536,2	5	407,9	1	600,0	11	11.357,6	1	13.058,0	21	25.959,7
Totale	12	764,1	35	13.945,0	7	1.838,2	19	11.570,3	16	23.170,3	89	51.287,9

FOCUS: DIFFERENTE TRATTAMENTO FISCALE DELLA BENZINA E DEL GASOLIO IN ITALIA

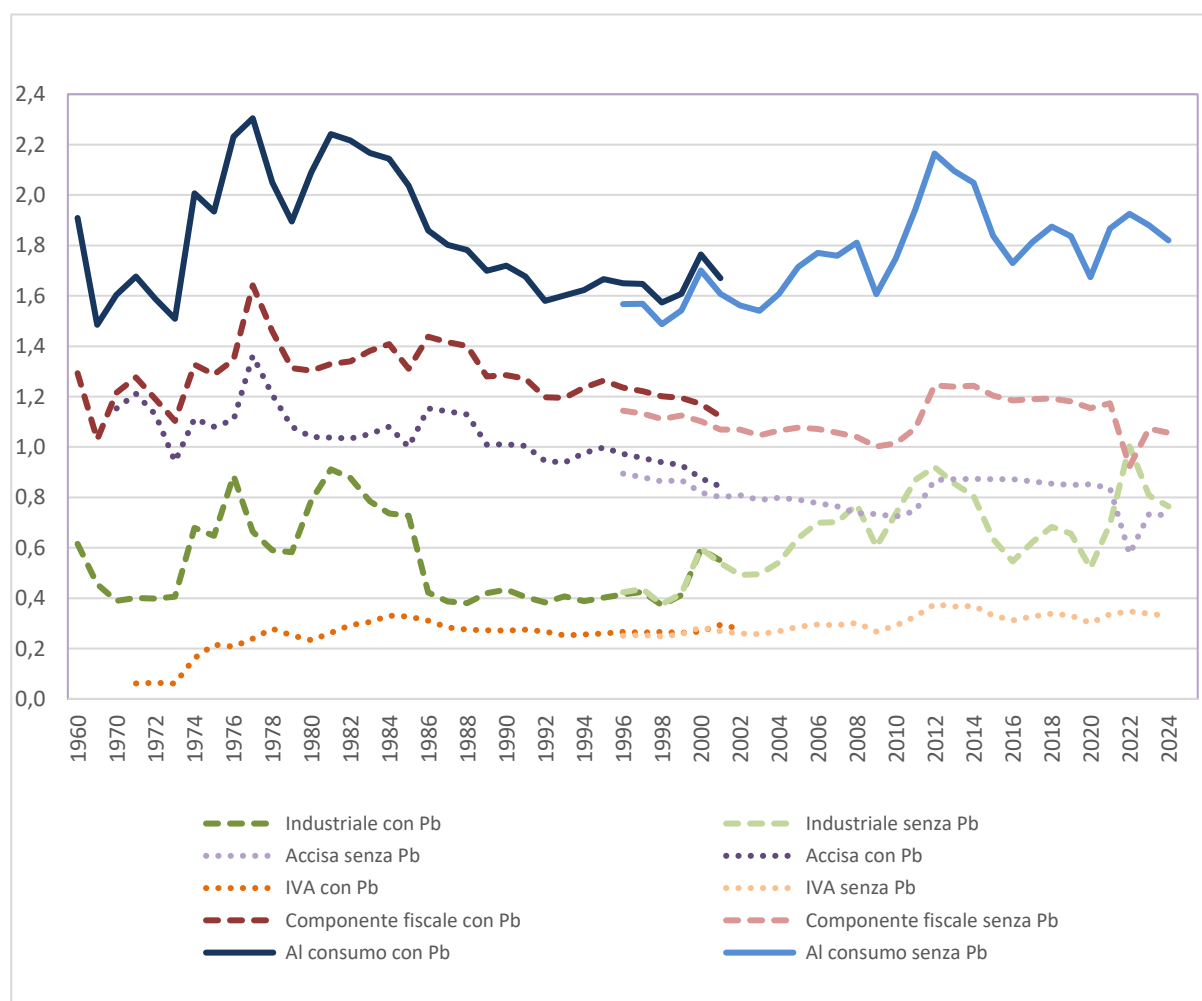
In passato le accise sono state introdotte primariamente con l'obiettivo di incrementare le entrate dello Stato, facendo leva su costi di raccolta relativamente ridotti e facilità di adeguamento delle aliquote. Oggi, in alcuni casi, sono utilizzate per influire sul comportamento di spesa dei singoli individui tramite un disincentivo economico, in particolare in capo a prodotti che possono danneggiare la salute dell'uomo e l'ambiente circostante. L'esempio più evidente è rappresentato dall'imposta indiretta sugli alcolici e sul tabacco, oggi utilizzata per favorire una riduzione dei consumi e ridurre gli impatti sulla salute umana.

Allo stesso modo, sarebbe auspicabile che la finalità ambientale assumesse un ruolo crescente nella definizione delle accise sul carburante. A tal proposito, l'OCSE ha più volte sottolineato la preferibilità della tassazione ambientale ad altre forme di tassazione sotto diversi aspetti: efficacia ambientale, efficienza economica, capacità di creazione di ulteriore gettito e trasparenza.

Per l'analisi dell'andamento del prezzo della benzina e del gasolio, e delle loro componenti fiscali, sono stati utilizzati i dati del MASE. I valori sono stati attualizzati al 2024 con i coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT.

Considerato che dal 2002 la benzina super con piombo non è più commercializzata e che quella senza piombo viene commercializzata dal 1996, si è tenuto conto degli andamenti della prima fino al 2001 e della seconda dal 1996.

Figura 2 – Andamento del prezzo della benzina con componente fiscale (euro costanti 2024 per litro)



Fonte: MASE (coefficiente di attualizzazione ISTAT)

La Figura 2 e la Figura 5 illustrano l'andamento del prezzo al consumo, del prezzo industriale e delle due componenti fiscali (accise⁹ ed IVA¹⁰), sia della benzina (con e senza piombo), sia del gasolio. Le principali indicazioni, in termini reali (valori attualizzati al 2024), per la benzina (cfr. Figura 3) si possono riassumere in:

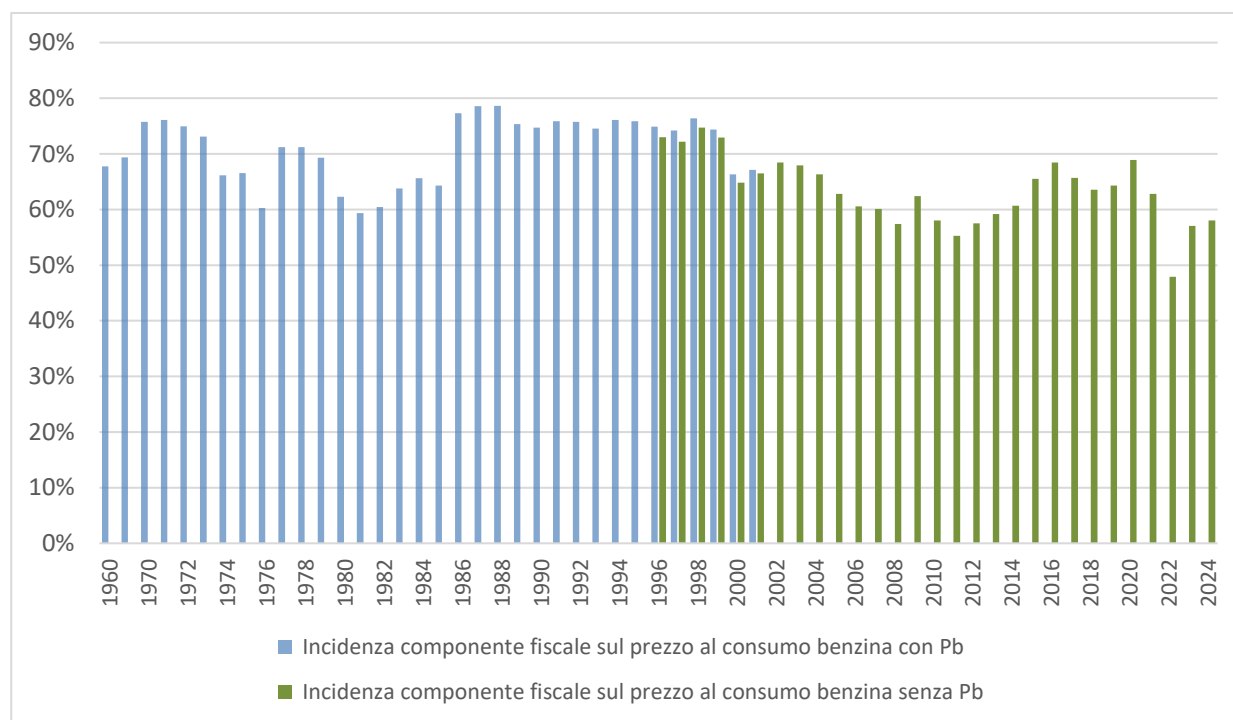
- il prezzo al consumo ha subito continue oscillazioni sempre restando all'interno del prezzo minimo di 1,48 €/litro registrato nel 1965 e del valore massimo di 2,30 €/litro registrato nel 1977;

- dal 2012 (anno di picco del nuovo secolo), il prezzo della benzina ha avuto una riduzione di circa il 15%, tornando ai livelli del 2017 (pari a quelli di fine anni '80);

- l'incidenza della componente fiscale, dopo il picco della fine degli anni '80 (78,6%), ha avuto una tendenza decrescente toccando il minimo nel 2022 (47,9%) – con una crescita della quota IVA e una decrescita della quota accise. Dopo essere diminuita di circa 15 punti percentuali tra 2021 e 2022 (a causa delle misure emergenziali), nel 2024 l'incidenza della componente fiscale è del 58%, restando sotto la media degli ultimi 30 anni (65,6%);

- in termini assoluti, la componente fiscale dell'accisa per la benzina ha avuto, nel lungo periodo, un andamento decrescente in termini reali, raggiungendo il minimo, sempre a causa delle misure emergenziali, di 0,57 €/litro nel 2022 (il massimo era stato registrato nel 1977 con 1,36 €/litro). Terminate le già menzionate misure, nel 2024 l'accisa torna al valore di 0,72 €/litro.

Figura 3 – Incidenza della componente fiscale sul prezzo della benzina

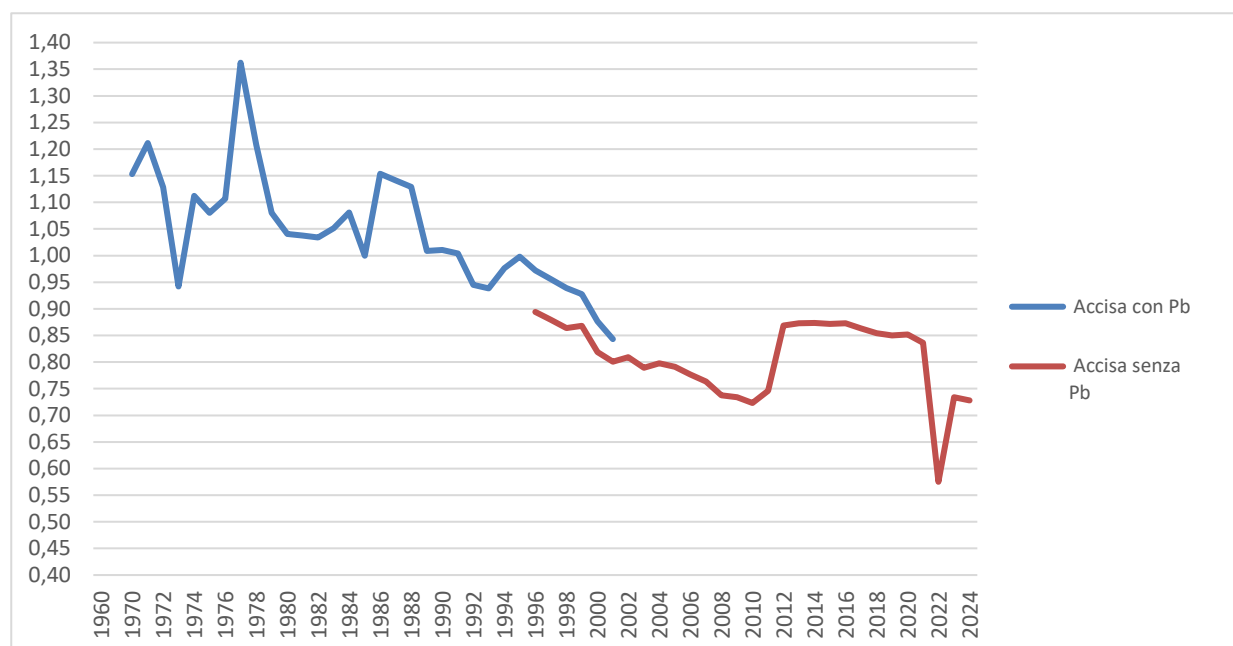


Fonte: MASE

⁹ Tributo indiretto che colpisce singole produzioni e singoli consumi. Tipicamente l'accisa si distingue da altri tributi (ad esempio l'IVA) perché è applicata a specifiche categorie di prodotti; è applicata sulla quantità, invece che sul prezzo; rappresenta un'alta percentuale del prezzo finale, rispetto al costo di produzione, e condiziona fortemente il prezzo al consumatore finale.

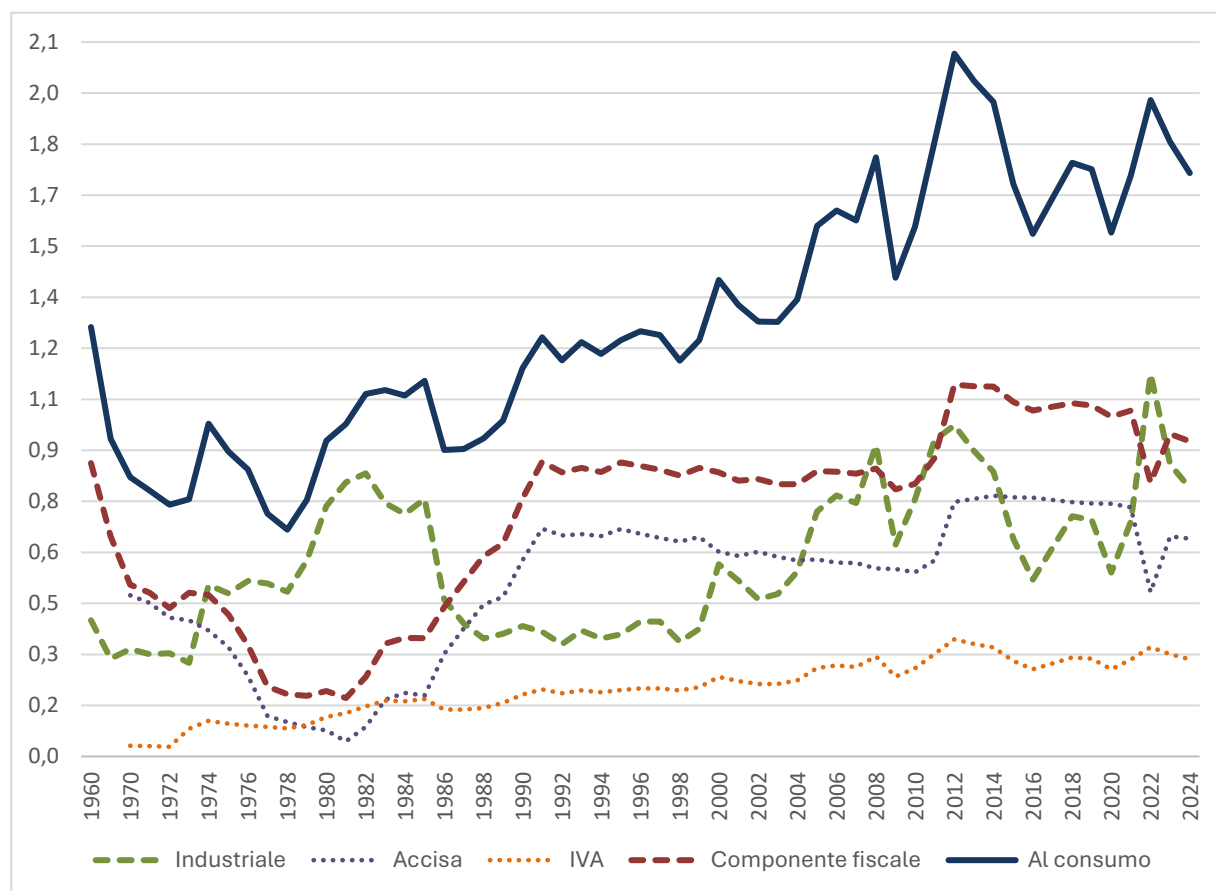
¹⁰ L'Imposta sul Valore Aggiunto è un'imposta generale sui consumi, il cui calcolo si basa sul solo incremento di valore che un bene o un servizio acquisisce a ogni passaggio tecnico-economico (valore aggiunto), a partire dalla produzione fino ad arrivare al consumo finale del bene o del servizio stesso. Nel valore aggiunto sono comprese eventuali accise, ossia tasse sulla produzione o fornitura che il venditore finale o dettagliante rigira al consumatore finale.

Figura 4 – Andamento dell'accisa sulla benzina (euro costanti 2024 per litro)



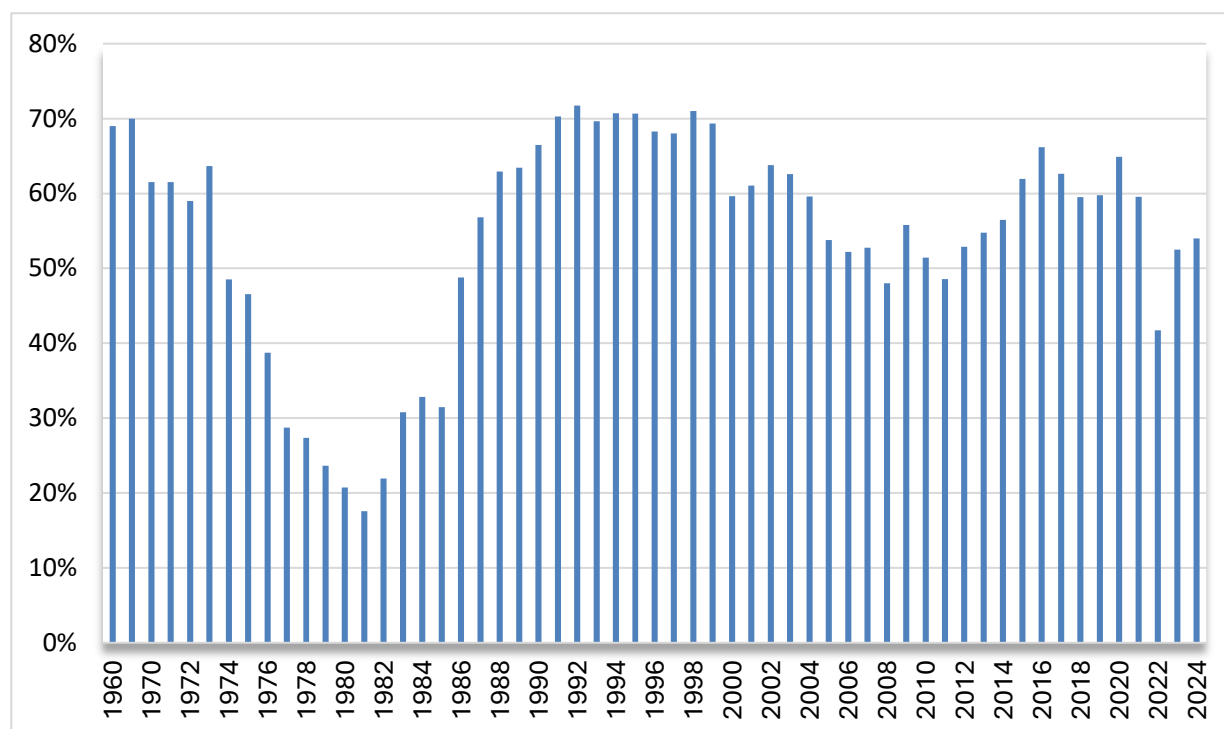
Fonte: MASE (coefficiente di attualizzazione ISTAT)

Figura 5 – Andamento del prezzo del gasolio con componente fiscale (euro costanti 2024 per litro)



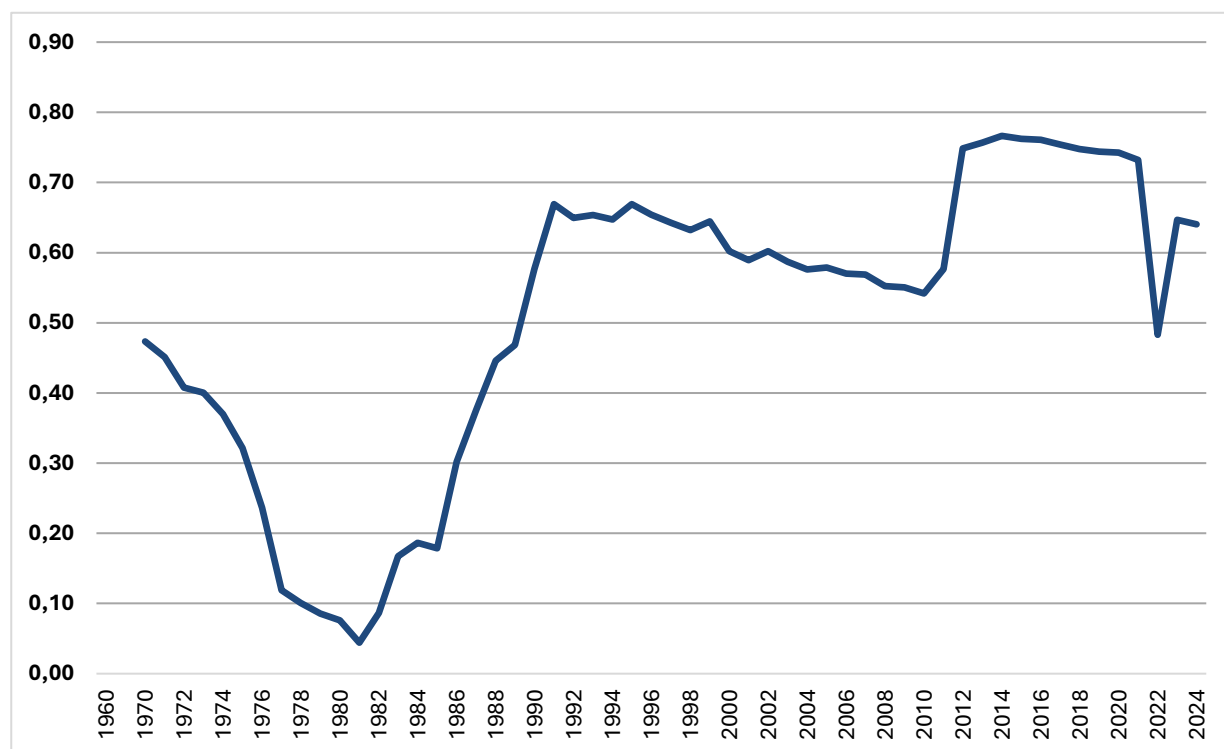
Fonte: MASE (coefficiente di attualizzazione ISTAT)

Figura 6 – Incidenza della componente fiscale sul prezzo del gasolio



Fonte: MASE

Figura 7 – Andamento dell'accisa sul gasolio (euro costanti 2024 per litro)



Fonte: MASE (coefficiente di attualizzazione ISTAT)

Per quanto riguarda il gasolio, sempre in termini reali (cfr. Figura 6 e Figura 7):

- il prezzo al consumo ha avuto un andamento, nel lungo periodo, di crescita, seppur – analogamente a quanto visto per il prezzo al consumo della benzina – si registrino delle ciclicità legate all'andamento delle quotazioni internazionali del greggio. Il valore di minimo si è registrato nel 1978 con 0,66 €/litro e il massimo nel 2012 con 2,06 €/litro;

- dal 2012 al 2024 il prezzo ha avuto una riduzione del 17%, tornando, circa, al livello del 2019;

- l'incidenza della componente fiscale, dopo il punto di minimo del 1981 (17,6%), è cresciuta rapidamente fino al 1992 (71,7%), rimanendo sostanzialmente stabile fino al 1999. Nel 2000 è crollata di circa 10 punti percentuali. Successivamente e con comportamento altalenante, si è ridotta fino al 2008 (48,0%) per, poi, tornare nuovamente a crescere fino al 2016 (66,2%). Dal 2016 all'ultimo anno osservato, 2024, si è ridotta di circa 12 punti percentuale (54%);

- in termini assoluti, la componente fiscale di accisa del gasolio ha dettato l'andamento, nel lungo periodo, dell'intera componente fiscale (accisa + IVA), attestandosi su un valore medio di 71,4 centesimi di Euro/litro dal 2012 (in leggera riduzione dal 2014, con un picco minimo dovuto alle misure emergenziali nel 2022, pari a 48 centesimi di Euro/litro). Nell'anno in esame, 2024, torna ai valori del 1997, 64 centesimi di Euro/litro.

SUSSIDI AMBIENTALMENTE FAVOREVOLI INTRODOTTI NEL 2023 E 2024

Con l'analisi delle Leggi di bilancio 2023 (Legge 29 dicembre 2022, n. 197) e 2024 (Legge 30 dicembre 2023, n. 213) e ulteriori normative nazionali sono stati selezionati 6 sussidi favorevoli per l'ambiente e introdotti nella settima edizione del Catalogo. Di questi un SAF finalizzato all'Innovazione nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura e alla diffusione delle migliori tecnologie disponibili 4.0, per il risparmio dell'acqua e la riduzione dell'impiego di sostanze chimiche, nonché per l'utilizzo di sottoprodotti (AP.SD.62).

Nella categoria Energia, sono stati individuati 2 sussidi favorevoli per l'ambiente: il *Servizio di riduzione dei consumi di energia elettrica*, istituito per conseguire gli obiettivi di riduzione dei consumi nelle ore di picco per l'anno 2023, in conformità al Regolamento (UE) 2022/1854 (EN.SI.45); il *Finanziamento dei contratti di sviluppo* (EN.SD.14), un intervento volto a sostenere investimenti di rilevanza strategica nel settore energetico, con particolare riferimento alla transizione energetica e all'adozione di tecnologie innovative per la decarbonizzazione.

Nella Categoria Trasporti, è stato individuato un sussidio favorevole per l'ambiente: *Fondo per ciclovie intermodali*, con l'obiettivo di promuovere l'uso di servizi di trasporto pubblico locale e ferroviario, in attuazione del Piano generale della mobilità ciclistica (TR.SD.13).

Infine, un altro provvedimento preso in considerazione nella Categoria Altri sussidi è: *Crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali "transizione 5.0"*, con l'obiettivo di agevolare la trasformazione digitale ed energetica dei processi produttivi (AI.SI.48).

CONCLUSIONI

L'analisi dei dati della settima edizione per il 2023 e 2024 ha riconfermato l'andamento in linea con quanto riportato dal Rapporto MEF sulle spese fiscali del 2024, dal quale il Catalogo trae la maggior parte delle misure, per cui l'Italia si caratterizza per avere molte spese fiscali con un valore medio molto basso, un numero di beneficiari molto contenuto e molte voci con importi trascurabili o non stimabili. Secondo il MEF, la *“politica economica”* delle spese fiscali, più che agli obiettivi tributari, di efficienza o distributivi, è orientata al processo di scambio con i gruppi di pressione.

In questo quadro si incardina, principalmente, la riforma dei SAD, da intendersi come un percorso pluriennale per la razionalizzazione dei sussidi ad impatto ambientale e con l'impegno a intraprendere, sulla base del quadro giuridico esistente, una mappatura della programmazione temporale che ne stabilisca gli attori, le modalità e le scadenze. Il Catalogo rappresenta un valido supporto tecnico a riguardo; riconosciuto come un importante prodotto da OCSE, Commissione europea e mondo della ricerca, ha collocato l'Italia a livello internazionale tra i Paesi che guidano la riflessione sul tema dei sussidi e dell'impatto che il sistema fiscale ha sull'ambiente. La linea dell'Italia sulla riforma fiscale ambientale si basa su tre principi:

1. **“principio di gradualità”**, prevedere un corretto lasso di tempo durante il quale ridurre il sussidio statale, fino alla definitiva eliminazione, per dar tempo ai settori produttivi di trovare ed implementare alternative con un impatto sull'ambiente minore o trascurabile;
2. **“principio di compensazione”**, prevedere misure transitorie compensative per i settori sottoposti alla riduzione dei sussidi statali, soprattutto nei casi in cui l'eliminazione dell'esenzione si tradurrebbe in una perdita di competitività con conseguenze sullo sviluppo economico e sull'occupazione;
3. **“principio di semplificazione”**, prevedere la riforma di tutte le misure con un effetto finanziario di dimensione ridotta e/o con un impatto economico dubbio.

Negli ultimi anni, anche a livello nazionale è cresciuto l'interesse per il Catalogo in seguito all'evolversi delle politiche fiscali, con la riforma europea dell'IVA, la revisione dei sussidi alle fonti fossili e alle mobilità sostenibili e, in particolare, con i nuovi obiettivi di indipendenza energetica del *RePowerEU* integrati nel PNRR. A questi si aggiungerà nel breve-medio periodo, la riforma dei sussidi dannosi alla biodiversità ai fini del ripristino di suoli soggetti a degrado ambientale.

Il nuovo quadro politico nazionale ed europeo ha fatto in modo che crescesse la consapevolezza del ruolo dei finanziamenti nel sostenere la transizione energetica ed ecologica per lo sviluppo sostenibile. Pertanto, il Catalogo è stato preso a riferimento dal PNRR, ma anche dal PNIEC.

Il Catalogo, inoltre, rappresenta uno degli elementi informativi utili per il monitoraggio degli obiettivi di sviluppo sostenibile nazionali, come definiti dalla relativa Strategia Nazionale, in

particolare in riferimento all'obiettivo di *“Attuare la riforma fiscale ecologica ed espandere l'applicazione dei green bond sovrani”*, e dalla *“Strategia nazionale per la biodiversità al 2030”*.

L'attuale sistema di *governance* dei processi collegati alla riforma dei SAD vede assegnata al CITE la competenza per la definizione di una riforma unitaria volta alla revisione dei sussidi ambientali, secondo l'articolo 4 del decreto-legge del 1° marzo 2021 n. 22.

Sinergicamente, nell'ultimo anno, il Governo ha lavorato alla rimodulazione di tre sussidi dannosi del Catalogo nel contesto dei lavori della legge di bilancio, della legge delega sulla riforma fiscale e della consultazione pubblica del PNIEC.

Proprio in vista e con l'obiettivo di effettuare una riforma unitaria, sarà decisivo adottare un approccio basato sulla coerenza delle politiche che possa facilitare il dialogo tra i diversi attori del sistema di *governance* attuale e il coordinamento tra le diverse linee di lavoro descritte nei capitoli precedenti. Tali politiche sono accomunate dal medesimo obiettivo di rimodulazione dei sussidi e formulazione delle relative proposte di alternative sostenibili e di reindirizzamento del gettito.