



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

2026



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

SOMMARIO

Premessa	3
Introduzione	5
Fiscalità ambientale, sussidi e revisione delle accise sui combustibili fossili	10
Le sovvenzioni energetiche inefficienti nel Piano nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)	12
La fiscalità ambientale nella Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SEC)	16
La riforma dei sussidi ambientalmente dannosi nel PNRR	18
La riforma dell'IVA nei sussidi ambientali	20
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	28
Riformabilità dei sussidi	30
Sussidi ambientalmente favorevoli introdotti nel 2025	32
Conclusioni	33

PREMESSA

GILBERTO PICHETTO FRATIN

MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

Con la pubblicazione dell'ottava edizione del Catalogo dei sussidi ambientali, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica rinnova il proprio impegno nell'aggiornamento e nel monitoraggio delle principali misure economiche nazionali che comportano un impatto ambientale.

Tale attività ha fornito un contributo concreto a più obiettivi di pianificazione, di attuazione di vincoli normativi e di rispetto degli impegni europei e internazionali. Il Catalogo è oggi richiamato nei processi connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), alla Strategia nazionale per l'Economia Circolare, alla riforma dell'IVA, alla Strategia nazionale per la biodiversità al 2030 e alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

Alla luce di quest'ultima – che costituisce il quadro di riferimento nazionale per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite – la coerenza tra i processi attivati dal Governo rappresenta un fattore determinante per accompagnare le accelerazioni in corso nell'ambito della transizione energetica ed ecologica dell'Unione. Tale impostazione è coerente con l'impegno dell'Italia a New York, nel quadro del Foro Politico di Alto Livello delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile e del percorso della Voluntary National Review 2026, nel quale la coerenza delle politiche, l'integrazione multilivello e la territorializzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile sono indicati come condizioni essenziali per tradurre l'Agenda 2030 in azioni concrete.

Nel corso del 2025 sono proseguite le attività per attuare questi impegni, attraverso interventi normativi che confermano il ruolo del Catalogo come base tecnica per orientare, in modo graduale e selettivo, la revisione dei sussidi ambientalmente dannosi e la promozione dei sussidi favorevoli alla transizione.

In particolare, nell'ambito della delega al Governo per la riforma fiscale nazionale, è stata avviata la revisione della fiscalità energetica con il decreto legislativo 28 marzo 2025, n. 43, recante disposizioni in materia di accise. Il successivo intervento della legge di bilancio 2026 ha consentito di completare il percorso di riallineamento delle accise tra benzina e gasolio, superando una storica asimmetria del sistema fiscale energetico e rafforzando la coerenza tra fiscalità, transizione ambientale e qualità della finanza pubblica.

La riforma ambientale in atto consente all'Italia di procedere nell'attuazione della Missione 7, Riforma 2, del PNRR e di contribuire all'obiettivo di eliminazione graduale delle sovvenzioni energetiche inefficienti entro il 2030, richiamato dal PNIEC.

Per gli obiettivi dell'immediato futuro, la riforma dei sussidi ad impatto ambientale e della fiscalità ambientale sarà strategica anche rispetto alla graduale eliminazione o riforma dei sussidi dannosi alla biodiversità, in coerenza con la Strategia nazionale per la biodiversità al 2030 e con i prossimi impegni connessi al Piano nazionale di ripristino e sottoscritti nell'ambito del Quadro Globale per la Biodiversità di Kunming-Montreal dell'ONU. Analoga rilevanza assume la revisione dell'imposta sul valore aggiunto su beni e servizi non sostenibili, in

attuazione della Direttiva (UE) 2022/542, nonché il contributo degli strumenti economici e fiscali alla transizione verso modelli di produzione e consumo più circolari.

Il Pacchetto di primavera del Semestre europeo 2026 conferma l'esigenza di proseguire nella revisione delle spese fiscali e degli strumenti di sostegno, in coerenza con la sostenibilità della finanza pubblica, la competitività e la transizione energetica del Paese. In tale quadro, eventuali misure connesse ai prezzi dell'energia dovrebbero restare temporanee, mirate e compatibili con il quadro di bilancio, preservando al contempo gli incentivi al risparmio energetico e alla decarbonizzazione.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica conferma il proprio impegno e il supporto tecnico e politico a una riforma qualificante, graduale e conforme ai principi di compensazione, capace di coniugare tutela ambientale, sostenibilità sociale, competitività e qualità della finanza pubblica.

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 svolti nell'ultimo anno dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) e dal Governo sul tema, nel presente documento 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 annuale sulle spese fiscali 2025 conferma la rilevanza quantitativa e qualitativa delle spese fiscali nel sistema tributario nazionale, evidenziando la presenza di numerose misure con effetti finanziari contenuti, platee di beneficiari limitate e, in diversi casi, importi trascurabili o non stimabili. Nel richiamare l'esperienza dei Paesi OCSE, il Rapporto ribadisce inoltre che molte misure di spesa fiscale non rispondono a ragioni strettamente tributarie, ma derivano spesso da regimi di sostegno settoriali o da benefici riconosciuti a specifiche categorie di produttori e consumatori.

La Commissione per le Spese Fiscali evidenzia pertanto l'esigenza di definire una strategia di intervento volta a *“liberare i sistemi fiscali dalle forme più distorsive”*. Tali effetti distorsivi risultano particolarmente rilevanti nel caso di beni e servizi con impatti ambientali significativi, i cui costi, in assenza dei principi *“chi inquina paga”* e *“chi usa paga”*, tendono a trasferirsi dal soggetto privato alla collettività. L'adozione e il mantenimento nel tempo di misure che incentivano attività a elevato impatto ambientale — come l'uso non sostenibile di risorse scarse, quali acqua e suolo, o il consumo di combustibili fossili — possono infatti generare danni ambientali e scarsità che non vengono adeguatamente registrati dall'economia, determinando una distorsione dovuta alla mancata internalizzazione delle esternalità negative. In presenza di un sistema fiscale inefficiente, l'assenza di corretti segnali di prezzo può amplificare i costi di ripristino delle risorse necessarie alla produzione e al consumo, alimentando un circuito di scelte dannose per l'ambiente.

Il Piano Strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 definisce per l'Italia una strategia volta a rafforzare la resilienza e la competitività dei settori maggiormente esposti agli impatti dei cambiamenti climatici (cfr. Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici), contribuendo, tra l'altro, al conseguimento dell'obiettivo di ripristinare entro il 2030 almeno il

20% degli ecosistemi terrestri e marini dell'Unione europea. A tal fine, sarà necessario definire specifici obiettivi di intervento e il relativo quadro attuativo.

Tra le riforme e gli investimenti previsti dal Piano per promuovere la crescita economica e la sostenibilità della finanza pubblica rientrano le misure di riforma del sistema tributario e di miglioramento dell'efficienza fiscale. In tale ambito, uno degli indicatori di attuazione è rappresentato dalla riduzione del 15% della perdita di gettito associata alle spese fiscali rispetto al livello base del 2019 (49 miliardi di euro), comprendendo anche agevolazioni riconducibili all'area dei sussidi ambientalmente dannosi, quali aliquote IVA ridotte, esenzioni e altre misure fiscali agevolative.

In questo contesto, l'obiettivo di riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi per 3,5 miliardi di euro entro il 2030, previsto nel quadro del PNRR, assume rilevanza ai fini del perseguimento del più generale obiettivo di riduzione della perdita di gettito associata alle spese fiscali.

Il quadro europeo conferma la centralità della razionalizzazione degli strumenti di sostegno nel percorso di transizione. Le Raccomandazioni del Consiglio rivolte all'Italia nel 2025, adottate nell'ambito del Semestre europeo, richiamano la necessità di proseguire nell'attuazione di politiche coerenti con la sostenibilità della finanza pubblica, il rafforzamento della competitività e l'accelerazione della transizione energetica. Tale impostazione è confermata anche dal Pacchetto di primavera del Semestre europeo 2026, con il quale la Commissione europea ha proposto nuove raccomandazioni specifiche per l'Italia, richiamando, tra l'altro, la necessità che eventuali misure contro il caro energia siano temporanee, mirate e compatibili con il quadro di finanza pubblica, nonché l'esigenza di rendere il sistema fiscale più favorevole alla crescita sostenibile, anche attraverso la riduzione delle agevolazioni residue, incluse quelle connesse all'IVA e ai sussidi ambientalmente dannosi.

In tale prospettiva, l'eventuale ricorso a misure di sostegno connesse alla volatilità dei prezzi dell'energia dovrebbe restare temporaneo, mirato alla tutela di famiglie e imprese vulnerabili, sostenibile sotto il profilo di bilancio e tale da preservare gli incentivi al risparmio energetico.

Possibili margini di miglioramento potranno derivare anche dall'attuazione della riforma dell'IVA prevista dalla Direttiva (UE) 2022/542, che amplia i margini di flessibilità degli Stati membri nell'applicazione delle aliquote ridotte e, al tempo stesso, orienta progressivamente il trattamento preferenziale verso beni e servizi coerenti con obiettivi ambientali e climatici. L'obiettivo di sostenibilità contenuto nella norma è l'adeguamento delle agevolazioni IVA in funzione dell'impatto ambientale dei relativi beni e servizi agevolati o da sottoporre ad agevolazione, promuovendo 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, le precedenti edizioni del Catalogo, con una serie

storica di dati monitorati che va dal 2015 al 2024. Allegata alla presente Relazione è trasmessa l'ottava edizione con l'aggiornamento dei dati al 2025.

Il Catalogo costituisce, in sintesi, uno strumento strategico di classificazione delle spese di bilancio e delle spese fiscali con impatto ambientale nel sistema di *Green Budgeting* nazionale, in attuazione degli indirizzi individuati dal *Green Deal* europeo, dei vincoli posti dal PNRR, incluso il principio DNSH, e del *Green Budgeting Reference Framework* (GBRF), cioè la cornice metodologica comune sviluppata dalla Commissione europea per guidare e standardizzare il modo in cui gli Stati membri integrano i criteri ambientali all'interno dei loro bilanci nazionali. Attraverso la mappatura dei flussi finanziari e la classificazione in base al loro impatto climatico e ambientale, il Catalogo persegue il duplice obiettivo di individuare le contraddizioni della spesa pubblica — identificando i Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) da sottoporre a riforme progressive — e di riorientare le risorse verso sussidi ambientalmente favorevoli (SAF). Il Catalogo si configura, quindi, come uno strumento di supporto, monitoraggio e indirizzo delle politiche pubbliche, finalizzato a fornire una rappresentazione organica e comparativa delle misure con potenziale rilevanza ambientale e a individuare ambiti di possibile intervento. La qualifica adottata ha natura prevalentemente qualitativa e non costituisce una misurazione puntuale degli effetti ambientali netti delle singole misure, che dipendono anche da dinamiche di mercato, effetti indiretti, comportamenti degli operatori e possibili sostituzioni tra tecnologie, prodotti e modalità di consumo.

In numerosi casi, le misure analizzate possono presentare effetti ambientali non univoci o caratterizzati da *trade-off* tra diversi obiettivi, ad esempio tra riduzione delle emissioni, efficienza energetica e tutela della biodiversità. In tali situazioni, il Catalogo prevede specifiche classificazioni di incertezza, riconducibili ai Sussidi Ambientalmente Incerti (SAI), o l'inserimento di elementi di cautela nelle singole schede. L'attività di predisposizione e aggiornamento del Catalogo si configurano inoltre come un processo continuo e progressivo, volto a migliorare nel tempo la qualità delle analisi e delle informazioni disponibili, anche alla luce dell'evoluzione del dibattito tecnico, delle evidenze emergenti e degli ulteriori approfondimenti istruttori necessari alla definizione concreta delle misure di riforma.

Il Catalogo prende in considerazione non solo i flussi di cassa diretti, ma anche le spese fiscali, ovvero detrazioni, crediti d'imposta, esenzioni e aliquote agevolate. Nel corso dell'ultimo anno, i dati e le valutazioni 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:

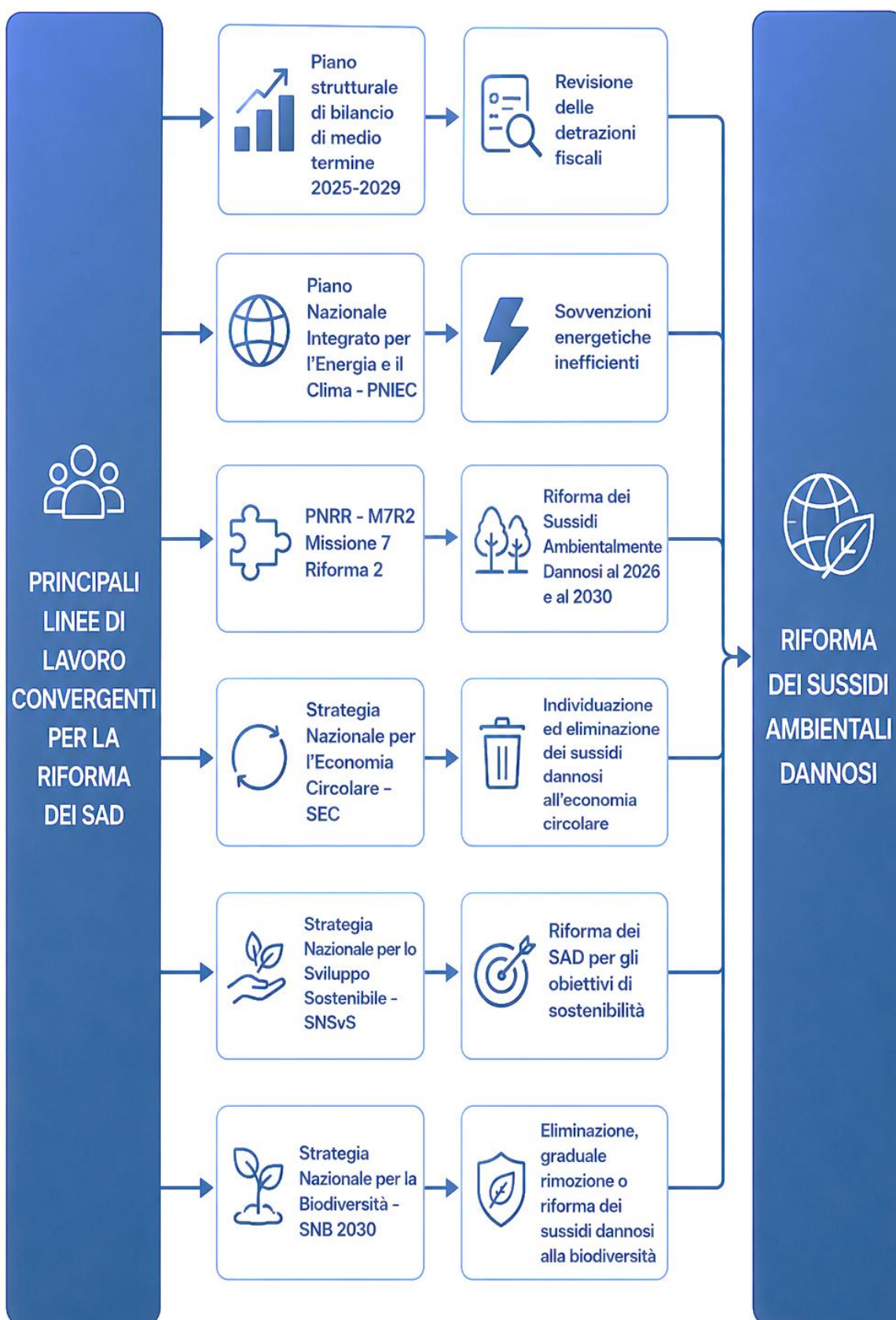
- revisione delle accise dei combustibili fossili in base alla Legge Delega sulla riforma fiscale;
- riforma dei SAD prevista dalla Missione 7 Riforma 2 del PNRR;
- definizione delle sovvenzioni energetiche inefficienti contenute nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

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, in funzione delle scadenze previste dalla normativa europea;
- la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, con particolare riferimento alla revisione degli strumenti fiscali connessi alla gestione dei rifiuti e alla promozione di modelli di produzione e consumo circolari.

I paragrafi successivi forniscono una descrizione dei lavori di aggiornamento del Catalogo e dei principali ambiti nei quali esso è stato utilizzato come riferimento tecnico.



FISCALITÀ AMBIENTALE, SUSSIDI E REVISIONE DELLE ACCISE SUI COMBUSTIBILI FOSSILI

Il tema della fiscalità ambientale e della revisione dei sussidi si colloca oggi in un quadro più ampio rispetto alla sola attuazione della delega fiscale. Il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, predisposto nell'ambito delle nuove regole europee di governance economica, integra infatti la programmazione di bilancio con il piano di riforme e investimenti, ponendo in relazione la sostenibilità della finanza pubblica con la crescita sostenibile e con le riforme strutturali. Nel documento si evidenzia che la programmazione della spesa pubblica e del bilancio viene integrata con il piano di riforme e investimenti pubblici, al fine di assicurare una maggiore coerenza dell'impianto di politica economica e una sostenibilità della finanza pubblica fondata non solo sulla disciplina di bilancio, ma anche sulla crescita sostenibile e sulle riforme strutturali (Piano strutturale di bilancio di medio termine Italia 2025-2029).

In tale prospettiva, la revisione dei sussidi ambientalmente dannosi assume rilievo non solo come strumento di politica ambientale, ma anche come leva di razionalizzazione della spesa fiscale e di miglioramento della qualità delle entrate e delle agevolazioni. Il Piano richiama, tra le riforme e gli investimenti volti a promuovere la crescita economica e la sostenibilità della finanza pubblica, le riforme in materia di tassazione e il miglioramento dell'efficienza del sistema fiscale. In particolare, tra gli indicatori di attuazione figura la riduzione del 15 per cento della perdita di gettito derivante dalle detrazioni fiscali rispetto al valore di riferimento del 2019. Questo obiettivo di riduzione include espressamente le misure relative ai sussidi ambientalmente dannosi, le aliquote IVA ridotte, le esenzioni, nonché le variazioni delle spese fiscali legate all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Lo stesso Piano collega tale percorso alla riduzione dei sussidi dannosi per l'ambiente, pari a 3,5 miliardi di euro, prevista entro il 2030 nel quadro del PNRR (Piano strutturale di bilancio di medio termine Italia 2025-2029).

Il quadro europeo rafforza tale impostazione. Le Raccomandazioni del Consiglio rivolte all'Italia nel 2025, adottate nell'ambito del Semestre europeo e nel nuovo assetto di governance economica dell'Unione, richiamano la necessità di proseguire nell'attuazione di politiche coerenti con la sostenibilità della finanza pubblica, il rafforzamento della competitività e l'accelerazione della transizione energetica. Il Pacchetto di primavera del Semestre europeo 2026 conferma tale orientamento, proponendo nuove raccomandazioni specifiche per l'Italia in materia di finanza pubblica, fiscalità, competitività e transizione energetica.

All'interno di questo quadro generale si è inserita la revisione delle accise sui prodotti energetici, avviata in attuazione della legge 9 agosto 2023, n. 111, recante delega al Governo per la riforma fiscale. L'articolo 12 della legge ha individuato, tra i criteri direttivi, la rimodulazione delle aliquote di accisa in funzione dell'impatto ambientale dei prodotti energetici e dell'energia elettrica, la promozione dell'impiego di fonti rinnovabili e il riordino delle agevolazioni in materia di accisa, con particolare riferimento alla progressiva soppressione o rimodulazione di alcune misure classificate come sussidi ambientalmente dannosi nel Catalogo. Il termine ordinario di esercizio della delega è decorso nel 2025.

In attuazione della delega è stato adottato il decreto legislativo 28 marzo 2025, n. 43, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2025 ed entrato in vigore il 5 aprile 2025. Il decreto dispone la revisione della normativa in materia di accise, intervenendo, nello specifico, sulla correlazione tra la tassazione dei carburanti e la classificazione dei sussidi ambientalmente dannosi. La revisione si colloca in un percorso più ampio di progressivo adeguamento della fiscalità energetica agli obiettivi ambientali, avviato anche attraverso interventi sul Testo unico delle accise e successivamente rafforzato dalla delega fiscale (art. 21 del d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, come modificato dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160). L'elemento centrale, ai fini del Catalogo, è l'articolo 3 del decreto legislativo n. 43/2025, dedicato alle disposizioni in materia di sussidi ambientalmente dannosi. La disposizione interviene sul sussidio EN.SI.24, relativo al differente trattamento fiscale tra benzina e gasolio, prevedendo un percorso di avvicinamento delle aliquote di accisa dei due carburanti. Nella formulazione originaria, il meccanismo era articolato su cinque anni a decorrere dal 2025, mediante una riduzione dell'accisa sulla benzina e un corrispondente aumento dell'accisa sul gasolio, in misura compresa tra 1 e 1,5 centesimi di euro per litro all'anno.

Il quadro normativo è stato successivamente aggiornato dalla legge 30 dicembre 2025, n. 199, che ha modificato l'articolo 3 del decreto legislativo n. 43/2025. A decorrere dal 1° gennaio 2026, la disposizione prevede una riduzione dell'accisa sulle benzine e un aumento dell'accisa sul gasolio impiegato come carburante nella medesima misura di 4,05 centesimi di euro per litro, con conseguente riallineamento delle aliquote a 672,90 euro per mille litri per entrambi i prodotti. Accanto al riallineamento delle aliquote, il medesimo articolo 3 stabilisce, per il biodiesel e i gasoli paraffinici ottenuti da sintesi o da idrotrattamento, inclusi gli HVO, immessi in consumo tal quali per essere impiegati come carburanti, un'aliquota ridotta pari a 617,40 euro per mille litri. Tale disposizione sarà in vigore per un periodo di cinque anni e sarà subordinata al rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

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

Il quadro europeo di riferimento resta definito dal pacchetto *Fit for 55*, attraverso il quale l'Unione europea ha stabilito l'obiettivo vincolante di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e di conseguire la neutralità climatica entro il 2050. La Commissione europea, nella Relazione sullo stato dell'Unione dell'energia 2025, ha confermato che l'attuazione dei Piani nazionali integrati per l'energia e il clima e delle più recenti proiezioni nazionali continua a rappresentare il principale strumento di verifica del percorso verso gli obiettivi europei al 2030.

La più recente Relazione sulle sovvenzioni all'energia nell'UE, *COM (2025) 17 final*, pubblicata dalla Commissione europea il 28 gennaio 2025, conferma che la riduzione, la riforma o l'eliminazione dei sussidi ai combustibili fossili costituisce una priorità del quadro europeo di politica energetica e climatica. Il documento evidenzia che i sussidi energetici possono sostenere la transizione se orientati a tecnologie pulite, sicurezza energetica e finalità sociali mirate, mentre possono risultare distorsivi se attenuano il segnale di prezzo del carbonio, sostengono il ricorso a fonti fossili o generano oneri permanenti per la finanza pubblica.

La stessa Relazione segnala che l'ammontare complessivo delle sovvenzioni energetiche nell'UE è cresciuto in modo eccezionale durante la crisi dei prezzi dell'energia, passando da 213 miliardi di euro nel 2021 a 397 miliardi di euro nel 2022, per poi ridursi a 354 miliardi di euro nel 2023. Le misure nazionali di crisi hanno rappresentato ancora una componente rilevante nel 2023, con circa 145 miliardi di euro destinati alla protezione di consumatori e imprese, in diminuzione rispetto ai 187 miliardi del 2022.

Per i combustibili fossili, la Commissione stima sovvenzioni pari a 111 miliardi di euro nel 2023, in riduzione del 18% rispetto ai livelli record del 2022. Nonostante il calo, il dato conferma la necessità di accelerare il percorso di eliminazione graduale entro il 2030, anche attraverso una maggiore trasparenza nella rendicontazione e una riallocazione del sostegno pubblico verso tecnologie pulite, efficienza energetica e riduzione strutturale della dipendenza dai combustibili fossili importati.

La declinazione nazionale degli obiettivi europei è assicurata dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima. Il PNIEC copre il periodo 2021-2030 ed è aggiornato dagli Stati membri in conformità al quadro normativo stabilito dal Regolamento (UE) 2018/1999, relativo alla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima. In tale ambito, gli Stati membri sono tenuti a rendicontare periodicamente i progressi compiuti anche rispetto alla graduale eliminazione delle sovvenzioni energetiche, in particolare di quelle riconducibili ai combustibili fossili.

Nel PNIEC italiano, il Catalogo costituisce il riferimento tecnico per l'individuazione delle sovvenzioni energetiche inefficienti e dei sussidi alle fonti fossili da sottoporre prioritariamente ad analisi di riforma. I sussidi considerati riguardano in particolare misure riconducibili al Testo unico delle accise e ai regimi di IVA agevolata, con effetti finanziari aggiornati per gli anni 2023, 2024 e 2025 nella Tabella 1.

In applicazione dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2018/1999, lo stato di attuazione del PNIEC è comunicato alla Commissione europea mediante relazioni intermedie, secondo le

modalità previste dal Regolamento di esecuzione (UE) 2022/2299 e dagli orientamenti della Commissione per l'aggiornamento dei Piani nazionali integrati per l'energia e il clima 2021-2030. Il monitoraggio riguarda, tra l'altro, gli obiettivi nazionali per eliminare gradualmente le sovvenzioni energetiche, in particolare quelle relative ai combustibili fossili, nonché le politiche e le misure adottate o programmate a tal fine.

Il collegamento con il Semestre europeo resta rilevante. Le Raccomandazioni rivolte all'Italia nel 2025 si collocano nel nuovo quadro di governance economica e richiamano la necessità di proseguire nell'attuazione di politiche coerenti con la sostenibilità della finanza pubblica, il rafforzamento della competitività e l'accelerazione della transizione energetica, anche attraverso interventi in materia di elettrificazione, diffusione delle energie rinnovabili e adeguamento delle reti. Il Pacchetto di primavera del Semestre europeo 2026 conferma l'esigenza di rendere il sistema fiscale più favorevole alla crescita sostenibile e di assicurare che eventuali misure connesse ai prezzi dell'energia siano temporanee, mirate e compatibili con il quadro di bilancio. In tale prospettiva, la razionalizzazione delle misure di sostegno energetico e la revisione dei sussidi inefficienti concorrono sia agli obiettivi climatici sia alla riduzione di interventi pubblici non mirati o non coerenti con il percorso di decarbonizzazione.

Resta fermo che eventuali misure di sostegno connesse alla volatilità dei prezzi dell'energia dovrebbero essere temporanee, mirate alla tutela di famiglie e imprese vulnerabili, sostenibili sotto il profilo di bilancio e tali da preservare gli incentivi al risparmio energetico. Questo principio, già espresso nelle raccomandazioni europee del 2024, appare coerente con l'impostazione della Relazione *COM (2025) 17 final*, che richiama l'esigenza di evitare nuovi effetti di lock-in tecnologico¹ e di orientare le risorse pubbliche verso sicurezza energetica, efficienza e tecnologie pulite.

Nel quadro del PNIEC, anche il settore dei trasporti concorre alla progressiva riduzione delle sovvenzioni energetiche inefficienti e alla riallocazione degli incentivi verso tecnologie e modelli di mobilità a minore intensità emissiva. In tale prospettiva si colloca il Regolamento (UE) 2023/851, che aggiorna gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni di CO₂ per autovetture nuove e veicoli commerciali leggeri nuovi, rafforzando il collegamento tra politiche climatiche, mobilità sostenibile e revisione dei sussidi dannosi.

¹ Rischio che una misura pubblica, anche se nata per fronteggiare un'emergenza, finisca per consolidare nel tempo l'uso di tecnologie, infrastrutture o fonti energetiche non coerenti con la transizione ecologica.

Tabella 1 - Elenco SAD da riformare – PNIEC 2024 (effetti finanziari 2023, 2024 e 2025)

N	Codice Catalogo	Nome Catalogo SAD	Norma di riferimento	Mln € 2023	Mln € 2024	Mln € 2025
1	TR.SI.04 ²	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	1.589,0	1.589,0	1.075,5
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	49,9
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	49,9
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. 244/22007; Art. c. 8 D.L. 194/2009; Art. 2 c. 5 D.L. 225/2010; Art. 34 co. 1-3 L. 183/2011	51,0	48,4	48,4
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	25,5
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)	14,5	22,3	24,3
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	16,3
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	9,3

² Riformato con art.1 comma 48 Legge 30 dicembre 2024, n. 207. In seguito alla riforma l'effetto finanziario è stato ripartito in SAD, SAI e SAF; pertanto, la cifra presente per l'anno 2025 è composta dalle sole componenti SAD e SAI (cfr. pag. 182 del CSA 2026).

N	Codice Catalogo	Nome Catalogo SAD	Norma di riferimento	Mln € 2023	Mln € 2024	Mln € 2025
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	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	2,6
2	EN.SI.02	Accisa sull'energia elettrica impiegata nelle abitazioni	Art. 52 comma 3 lett. e) D.lgs. 26 ottobre 1995 n. 504 (Testo Unico Accise); art. 17 comma 6 Decreto-legge 23 febbraio 1995 n. 41	550,9	537,9	531,2
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	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	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	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	0,2
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	d.q.
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.	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.	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), documento programmatico cardine per definire le politiche istituzionali volte ad assicurare un'effettiva transizione verso modelli economico-produttivi circolari.

Tra le diverse finalità, la SEC intende delineare una riforma della fiscalità ambientale in chiave circolare. In quest'ottica, il Catalogo rappresenta uno strumento conoscitivo e di analisi dell'esistenza di SAD e SAF che possono risultare favorevoli o dannosi non solo per l'ambiente in termini generali, ma anche per l'economia circolare. Una fiscalità orientata alla transizione è raggiungibile sia con la graduale eliminazione dei sussidi dannosi all'ambiente, sia con l'introduzione di incentivi per le attività di riduzione, riuso, riciclo e recupero delle materie. Tale riequilibrio è fondamentale per contrastare lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e degli ecosistemi, nonché per ridurre l'inquinamento derivante sia dai processi estrattivi sia dallo smaltimento dei residui della produzione e del consumo.

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)* - L'obiettivo era fissato al T4 2026 ed è stato raggiunto con l'art. 1 comma 49 della Legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025);
 - *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)* – L'obiettivo è fissato al T4 2026.
- Individuazione dei sussidi dannosi all'ambiente che ostacolano l'implementazione della SEC (raggiunto al T2 2023) e interventi normativi per la loro eliminazione (T4 2026).

Box di approfondimento per 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”*.

Le risorse liberate confluirebbero 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 NEL PNRR

La riforma dei sussidi ambientalmente dannosi prevista dal PNRR si colloca nel quadro europeo avviato con il *Patto per il clima di Glasgow*, che ha richiamato l'esigenza di accelerare l'eliminazione progressiva delle sovvenzioni inefficienti ai combustibili fossili, e rafforzato successivamente dal piano *REPowerEU*. Quest'ultimo, presentato dalla Commissione europea nel 2022, ha orientato l'azione dell'Unione verso il risparmio energetico, la diversificazione degli approvvigionamenti, l'incremento della produzione da fonti rinnovabili e la riduzione strutturale della dipendenza dai combustibili fossili.

La revisione del PNRR italiano, resa possibile dal Regolamento (UE) 2023/435, ha portato all'inserimento del capitolo *REPowerEU* e della nuova Missione 7. La Missione è finalizzata al rafforzamento della sicurezza energetica e della transizione verde e comprende misure per il potenziamento delle reti energetiche, l'accelerazione delle fonti rinnovabili, la riduzione della domanda di energia, lo sviluppo di competenze per la transizione verde e il sostegno alle catene del valore delle energie rinnovabili e dell'idrogeno.

All'interno della Missione 7, assume rilievo la Riforma 2, relativa alla riduzione dei sussidi dannosi per l'ambiente. La misura utilizza il Catalogo annuale dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli pubblicato dal MASE come base tecnica per individuare le misure da sottoporre a revisione. Il percorso indicato dal PNRR prevede una prima riduzione dei SAD entro il 2026, pari a 2 miliardi di euro, e la definizione di un'ulteriore riduzione graduale fino al 2030, per ulteriori 3,5 miliardi di euro.

Secondo la Relazione sullo stato di attuazione del PNRR aggiornata al 31 dicembre 2025 la prima milestone della riforma, relativa alla consultazione pubblica, è stata conseguita e rendicontata nell'ambito della settima rata. Nel marzo 2024 il MASE, in collaborazione con il GSE, ha svolto la consultazione pubblica sulla riforma dei SAD nel quadro della consultazione sulla versione aggiornata del PNIEC. La consultazione ha coinvolto imprese, associazioni di categoria, associazioni ambientaliste, enti di ricerca, organizzazioni sindacali e cittadini interessati.

La consultazione ha richiesto ai partecipanti di indicare, da un lato, quali SAD del Catalogo fossero ritenuti prioritari ai fini del conseguimento degli obiettivi europei e, dall'altro, attraverso quali modalità tali sussidi potessero essere convertiti in misure ambientalmente favorevoli o comunque coerenti con la transizione ecologica. Gli esiti della consultazione costituiscono pertanto un passaggio istruttorio rilevante per la successiva definizione delle misure normative, anche secondo criteri di gradualità, compensazione e sostenibilità sociale.

Nel corso del 2024 e del 2025 sono state adottate alcune misure che concorrono al percorso di riforma richiamato dal PNRR. La legge 30 dicembre 2024, n. 207, legge di bilancio 2025, è intervenuta su due sussidi censiti nel Catalogo: il sussidio TR.SI.04, relativo al trattamento fiscale dei veicoli aziendali concessi in uso promiscuo ai dipendenti, e il sussidio IVA.17, relativo all'aliquota IVA agevolata applicabile a prestazioni connesse alla gestione dei rifiuti, con esclusione dall'aliquota ridotta del conferimento in discarica e dell'incenerimento senza recupero efficiente di energia.

Un ulteriore intervento rilevante è costituito dal decreto legislativo 28 marzo 2025, n. 43, adottato in attuazione della legge 9 agosto 2023, n. 111, di delega al Governo per la riforma

fiscale. L'articolo 3 del decreto interviene espressamente in materia di sussidi ambientalmente dannosi e riguarda il sussidio EN.SI.24, relativo al differente trattamento fiscale tra benzina e gasolio. Come richiamato nel paragrafo dedicato alla fiscalità ambientale e alle accise, il meccanismo è stato successivamente aggiornato dalla legge 30 dicembre 2025, n. 199, con il riallineamento delle aliquote di accisa di benzina e gasolio a decorrere dal 1° gennaio 2026.

L'intervento sul differenziale fiscale tra benzina e gasolio rappresenta, ai fini del PNRR e del Catalogo, uno dei passaggi più significativi del percorso di revisione dei SAD, poiché incide su una misura storicamente rilevante tra i sussidi alle fonti fossili. Al tempo stesso, le modifiche introdotte in materia di veicoli aziendali e di IVA sui rifiuti evidenziano che la riforma non riguarda un solo settore, ma si sviluppa lungo più direttrici: mobilità, fiscalità energetica, economia circolare e razionalizzazione delle agevolazioni fiscali.

La Relazione sullo stato di attuazione del PNRR segnala inoltre che, con il pagamento dell'ottava rata, l'Italia ha conseguito tutti gli obiettivi connessi alle prime otto rate del Piano. In questo contesto, la Riforma 2 della Missione 7 resta una linea di lavoro strategica per il raccordo tra PNRR, PNIEC, Catalogo dei sussidi ambientali e revisione della fiscalità ambientale.

LA RIFORMA DELL'IVA NEI SUSSIDI AMBIENTALI

La Direttiva (UE) 2022/542 del Consiglio del 5 aprile 2022 ha modificato la disciplina europea delle aliquote IVA, ampliando i margini di flessibilità riconosciuti agli Stati membri e orientando l'utilizzo delle aliquote ridotte verso obiettivi di interesse generale. Tra questi assumono rilievo anche le finalità ambientali e climatiche, in coerenza con il Green Deal europeo e con il principio di progressivo riallineamento degli strumenti fiscali agli obiettivi della transizione ecologica.

Sul piano nazionale, la legge 21 febbraio 2024, n. 15, recante la Legge di delegazione europea 2022-2023, ha incluso la Direttiva (UE) 2022/542 tra gli atti da recepire, conferendo al Governo la delega per l'adeguamento dell'ordinamento interno. La legge è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 46 del 24 febbraio 2024 ed è entrata in vigore il 10 marzo 2024.

Il nuovo quadro europeo opera su un duplice piano. Da un lato, consente l'applicazione di aliquote ridotte o di esenzioni con diritto a detrazione per beni e servizi coerenti con finalità ambientali, quali l'accesso a fonti energetiche rinnovabili o a sistemi di riscaldamento a minore impatto. Dall'altro, introduce limiti temporali al mantenimento di trattamenti IVA preferenziali per beni che presentano un impatto ambientale negativo.

In particolare, l'articolo 105-bis, paragrafo 4, della Direttiva IVA, come modificata dalla Direttiva (UE) 2022/542, prevede la progressiva eliminazione delle aliquote ridotte e delle esenzioni con diritto a detrazione applicabili ai combustibili fossili, alla torba, alla legna da ardere e agli altri beni con impatto analogo sulle emissioni di gas a effetto serra entro il 1° gennaio 2030. Per pesticidi chimici e fertilizzanti chimici, il termine è fissato al 1° gennaio 2032, in ragione della specificità dei settori interessati e dell'esigenza di accompagnare la transizione verso pratiche produttive meno dipendenti da tali input.

La portata della disposizione non è meramente tecnica. Essa introduce, nella disciplina IVA, un criterio di coerenza ambientale che consente di distinguere tra agevolazioni compatibili con obiettivi di sostenibilità e regimi che, pur fondati su finalità sociali, settoriali o di contenimento dei costi, possono continuare a incentivare consumi o produzioni ad elevata intensità emissiva.

Per il Catalogo, ciò rafforza l'esigenza di utilizzare la classificazione dei sussidi IVA come base tecnica per individuare le misure esistenti, valutarne l'impatto ambientale e considerare eventuali ipotesi di rimodulazione graduale. La scadenza del 2030 rileva soprattutto per i regimi riconducibili all'energia e ai combustibili fossili, mentre quella del 2032 riguarda le misure connesse all'impiego di fertilizzanti e pesticidi chimici nel settore agricolo.

In questa prospettiva, la riforma dell'IVA costituisce un ulteriore riferimento normativo europeo per valutare la permanenza, la rimodulazione o l'eliminazione dei regimi agevolativi che incidono su beni e servizi con effetti ambientali significativi, in raccordo con gli altri processi di riforma dei sussidi ambientalmente dannosi.

L'eliminazione dei trattamenti preferenziali non determina tuttavia, da sola, effetti ambientali automatici. Sarà necessario accompagnare l'eventuale revisione delle agevolazioni con alternative tecnologiche disponibili, misure di gradualità e strumenti di compensazione mirati, in particolare per famiglie e settori produttivi esposti, assicurando coerenza delle politiche e sostenibilità sociale della transizione.

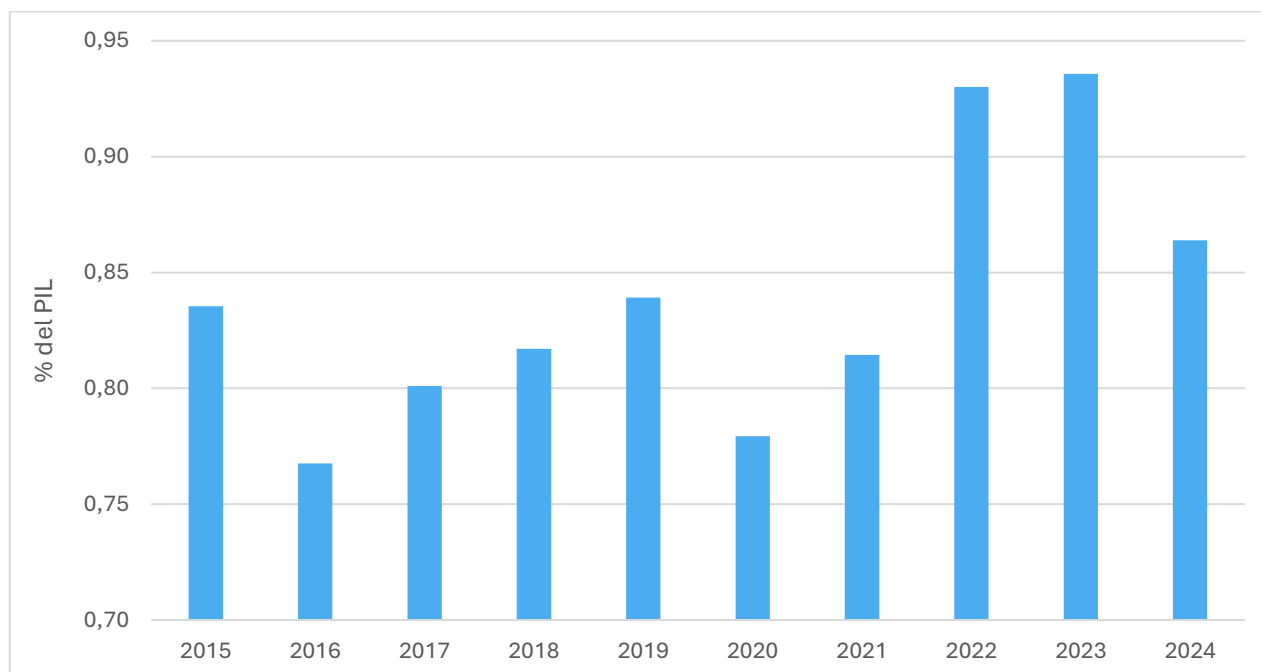
IL MONITORAGGIO DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE: L'INDICATORE SUI SUSSIDI ALLE FONTI FOSSILI (UN-IAEG-SDGS 12.C.1)

La revisione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile è stata approvata dal CITE con Delibera n. 1 del 18 settembre 2023, ai sensi dell'articolo 34, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. La Strategia costituisce il quadro nazionale di riferimento per l'attuazione dell'Agenda 2030 e integra i principi di universalità, integrazione, trasformazione e inclusione, articolando gli obiettivi nazionali nelle cinque aree dell'Agenda 2030, con un sistema di monitoraggio basato su indicatori e valori obiettivo (Delibera CITE n. 1/2023).

Nel sistema di monitoraggio della Strategia, uno specifico Obiettivo Strategico Nazionale è dedicato all'attuazione della riforma fiscale ecologica e all'espansione dell'applicazione dei green bond sovrani. Tra gli indicatori associati rientra l'indicatore UN-IAEG-SDGs 12.c.1, relativo al volume dei sussidi alle fonti fossili, per produzione e consumo, espresso in percentuale del PIL.

La metodologia internazionale dell'indicatore 12.c.1, il cui custode è il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, considera i sussidi ai combustibili fossili come trasferimenti diretti, trasferimenti indotti tramite sostegno ai prezzi e, quale componente opzionale, spese fiscali, minori entrate e sottoprezzo di beni e servizi. L'indicatore consente pertanto di misurare, in rapporto al PIL, il peso delle misure pubbliche che sostengono la produzione o il consumo di fonti fossili e che possono attenuare il segnale di prezzo necessario alla transizione energetica (UNSD, Metadata SDG 12.c.1; UNEP, SDG Indicator 12.c.1).

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



Fonte: ISTAT su dati MASE e MEF

Il grafico evidenzia che l'indicatore cresce fino al 2023, anno in cui raggiunge il valore più elevato della serie recente con l'aggiornamento delle stime dei sussidi alle fonti fossili. Nel 2024 l'indicatore torna a diminuire, segnalando un primo ridimensionamento del peso dei sussidi fossili sul PIL rispetto al picco dell'anno precedente.

La lettura di medio periodo resta tuttavia più articolata. Lo stesso Rapporto SDGs 2025 dell'ISTAT segnala che, nel confronto decennale, i sussidi alle fonti fossili in percentuale del PIL rientrano tra le misure in peggioramento per il Goal 12, pur in presenza di un miglioramento nell'ultimo anno disponibile. Ne deriva che la riduzione osservata nel breve periodo non esaurisce il problema strutturale, ma conferma l'esigenza di proseguire nel monitoraggio e nella progressiva revisione delle misure che sostengono l'impiego di fonti fossili.

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 per la biodiversità costituiscono le azioni monitorate da uno dei principali indicatori per misurare il grado di attuazione della Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030³ (SNB 2030), di cui il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi ne rappresenta il principale riferimento tecnico.

La riforma dei sussidi ambientali contribuisce, quindi, in modo sinergico, al raggiungimento degli obiettivi di conservazione e ripristino degli ecosistemi e della biodiversità, compreso l'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 2030⁴).

Il tema rientra tra i prossimi impegni di governo in vista della presentazione alla Commissione Europea del Piano di Ripristino Nazionale (PRN), prevista per settembre 2026, come stabilito dalla *Nature Restoration Law* ⁵.

Il PRN costituirà lo strumento programmatico attraverso il quale l'Italia darà attuazione al Regolamento (UE) 2024/1991, definendo misure, priorità, fabbisogni finanziari e modalità di monitoraggio per il conseguimento degli obiettivi europei di ripristino degli ecosistemi degradati. La presentazione del Piano alla Commissione Europea, prevista entro settembre 2026, è un passaggio importante per integrare le politiche di tutela della biodiversità con quelle relative al clima, all'agricoltura, alla gestione forestale, alla pianificazione territoriale e alla finanza sostenibile. In tale prospettiva, il Piano potrà contribuire a orientare risorse pubbliche e private verso interventi di conservazione, recupero e uso sostenibile del capitale naturale, in coerenza con gli obiettivi dell'Unione europea al 2030, 2040 e 2050.

Il PRN, passato in consultazione pubblica dal 23 aprile al 9 giugno, è attualmente in fase di revisione prima dell'invio alla CE.

Con questo nuovo framework normativo, l'UE impone agli Stati Membri non solo di proteggere gli ecosistemi, ma anche, e soprattutto, di ripristinare quelli degradati: almeno il 20% delle aree terrestri e marine dell'UE entro il 2030, e progressivamente tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050.

Garantire la conservazione della biodiversità e degli ecosistemi del territorio nazionale, affinché sia in grado di assicurare la fornitura dei servizi ecosistemici alla popolazione e al relativo sistema economico-produttivo, equivale a investire nella prevenzione dei disastri

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

⁴ Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>

⁵ 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)

ambientali, nonché nella salute pubblica e nella stabilità sociale ed economica del Paese nel suo complesso.

Nel contesto degli accordi internazionali, il *Global Biodiversity Framework* (GBF), ovvero il Quadro globale per la biodiversità Kunming-Montreal, adottato nel 2022 nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica, di cui l'Italia è firmataria, individua la riforma dei sussidi dannosi come un elemento centrale delle politiche pubbliche per la biodiversità: la spesa pubblica non dovrebbe incentivare attività che causino il degrado degli ecosistemi e delle risorse naturali. Il collegamento con i sussidi ambientalmente dannosi si trova soprattutto nel Target 18, che invita gli Stati a individuare i sussidi che abbiano un impatto negativo sulla biodiversità ed eliminarli, ridurli gradualmente o riformarli in modo equo, efficace e giusto.

Specularmente, il Target 19 chiede di incrementare gli incentivi positivi per la conservazione, il ripristino e l'uso sostenibile della biodiversità e degli ecosistemi, nonché di rafforzare la mobilitazione di risorse finanziarie provenienti da tutte le fonti — pubbliche e private, nazionali e internazionali — fino al raggiungimento di almeno 200 miliardi di dollari annui entro il 2030.

Nel suo complesso, il quadro internazionale, quindi, sollecita un significativo potenziamento delle risorse finanziarie destinate alla biodiversità, anche mediante il ricorso a capitali privati, strumenti di finanza mista e un più ampio coinvolgimento del settore finanziario e bancario. In tale prospettiva, gli Stati sono chiamati a adottare strategie finalizzate al reperimento di risorse, nonché a promuovere condizioni abilitanti affinché imprese, investitori e intermediari finanziari orientino una quota crescente dei propri investimenti verso la conservazione, il ripristino e l'uso sostenibile della biodiversità.

La graduale riforma e, ove opportuno, la riallocazione ad hoc dei gettiti fiscali dannosi alla biodiversità potrebbero rappresentare una importante fonte di finanziamento, nonché una leva di intervento pubblico-privato orientabile al perseguimento degli obiettivi di conservazione e uso sostenibile della biodiversità e degli ecosistemi.

Tale approccio consentirebbe, inoltre, di ottimizzare i benefici collaterali e le sinergie tra le azioni rivolte alla tutela della biodiversità e quelle connesse al contrasto della crisi climatica⁶. Le indicazioni relative al processo di riforma delineano, pertanto, uno scenario orientato al progressivo incremento degli incentivi positivi per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità e degli ecosistemi, assicurando, al contempo, il rispetto dei criteri di efficacia, equità e gradualità nell'attuazione degli interventi⁷.

⁶ The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework - TARGET 19: Mobilize \$200 Billion per Year for Biodiversity From all Sources, Including \$30 Billion Through International Finance

⁷ 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 dell'ottavo Catalogo sui dati del 2025 è di 82,5 miliardi di euro per i Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF), di 22,4 miliardi di euro per i Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) e di 22,1 miliardi di euro per i Sussidi Ambientalmente Incerti (SAI). I sussidi alle fonti fossili (*Fossil Fuel Subsidies* – FFS) sono 20,6 miliardi di euro. L'ottava edizione ha preso in esame 193 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.

Gli aggregati finanziari riportati nel Catalogo sono da intendersi come stime teoriche calcolate a normativa vigente e a comportamento invariato, e non rappresentano necessariamente risorse integralmente recuperabili in caso di modifica o eliminazione delle misure considerate.

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). 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.

Nell'ultimo anno monitorato, i SAD registrano una riduzione di circa 1,3 miliardi di euro rispetto al 2024. I sussidi che registrano una maggiore riduzione dell'effetto finanziario riguardano: *Differente trattamento fiscale fra benzina e gasolio* (EN.SI.24) – circa 600 milioni di euro; *Agevolazioni fiscali sui fringe benefit a favore del lavoratore che utilizza in maniera promiscua l'auto aziendale (company car lavoratore dipendente), auto endotermiche* (TR.SI.04a) - 545 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) – 398 milioni di euro.

Tabella 2 – Sintesi SAD, SAF e SAI (numero delle misure e stima dell'effetto finanziario) dal 2020 al 2025⁸

Qualifica sussidi	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	n.	M€	n.	M€	n.	M€	n.	M€	n.	M€	n.	M€
SAD	58	17.387,1	60	20.630,6	55	24.285,6	56	23.979,5	56	23.776,8	54	22.382,3
SAI	26	12.056,6	26	11.075,0	27	13.755,8	29	26.667,7	32	25.732,1	33	22.088,2
SAF	101	23.774,9	98	24.403,7	113	27.705,0	109	41.002,9	110	70.528,4	106	82.499,1
Totale	185	53.218,6	184	56.109,2	195	65.746,3	194	91.650,1	198	120.037,3	193	126.969,6
<i>di cui FFS</i>	47	13.003,4	49	15.025,0	45	19.126,0	45	20.693,3	45	21.599,8	44	20.632,1

Categoria Energia

Un importante aggiornamento in materia di riforma delle accise riguarda il d.lgs. n. 43 del 28 marzo 2025, art. 3, che interviene sul sussidio ambientalmente dannoso *Differente trattamento fiscale fra benzina e gasolio* (EN.SI.24), prevedendo l'avvicinamento delle aliquote di accisa sulle benzine e sul gasolio impiegato come carburante. Successivamente, con la legge di bilancio 2026 (art. 1, comma 129, L. 199/2025), è stato modificato l'art. 3 del d.lgs. n. 43/2025, disponendo l'allineamento delle accise tra benzina e gasolio e il superamento del sussidio ambientalmente dannoso a partire dal 1° gennaio 2026.

Infine, sempre in tema di accise, si segnala l'introduzione di due nuove misure tra i sussidi ambientalmente favorevoli: *Riduzione aliquota di accisa per il Biodiesel e l'HVO ambientalmente sostenibili* (EN.SI.46), introdotta con d.lgs. n. 43/2025, e *Agevolazione aliquota di accisa per il Biodiesel* (EN.SI.47), prevista dal decreto-legge 29 maggio 2023, n. 57.

Categoria Trasporti

Nella categoria Trasporti, il Regolamento (UE) 2023/851 del 19 aprile 2023 rafforza l'obiettivo di riduzione delle emissioni medie dell'intero parco dell'UE: 55% per le autovetture nuove, anziché 37,5%, e 50% per i veicoli commerciali leggeri nuovi, anziché 31%. Entro il 2035, la riduzione delle emissioni dovrà raggiungere il 100% sia per le autovetture nuove sia per i veicoli commerciali.

Nel 2025 il Regolamento (UE) 2025/1214 ha introdotto una misura temporanea di flessibilità per il periodo 2025-2027, consentendo ai costruttori di verificare la conformità agli obiettivi emissivi sulla base della media delle prestazioni conseguite nel triennio, senza modificare i livelli di ambizione degli obiettivi di riduzione delle emissioni previsti dal Regolamento (UE) 2019/631.

⁸ 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 diverse sono state adottate ipotesi conservative e prudenziali (v. singole schede). Variazioni nel numero di misure e negli importi tra le diverse edizioni del Catalogo possono essere dovute a: a) nuovi sussidi, b) cambiamento della qualifica del sussidio, c) nuova disponibilità degli importi, d) rivalutazione e consolidamento degli importi.

Per quanto riguarda i veicoli elettrici, in questa versione del Catalogo risultano terminati il *Fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO2 g/km – N1 e N2* (TR.SD.16) e il *Fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO2 g/km – M1* (TR.SD.11). Rimane invece il *Fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO2 g/km – L1e, L2e, L3e, L4e, L5e, L6e e L7e* (TR.SD.06), al quale si affianca il nuovo sussidio relativo al *Programma di rinnovo del parco veicoli privati e commerciali leggeri con veicoli elettrici* (TR.SD.18).

Sono inoltre terminati il *SAD Esenzione bonus carburante dipendenti* (TR.SI.16) e il *SAF Programma sperimentale buono mobilità* (TR.SD.09).

È introdotto nel monitoraggio il *SAF Incentivi alle imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi per il rinnovo del parco veicolare* (TR.SD.17).

La legge di bilancio 2025 (legge 30 dicembre 2024, n. 207) prevede, all'articolo 1, comma 48, la modifica delle modalità di determinazione della base imponibile ai fini IRPEF del reddito derivante dall'uso promiscuo del veicolo aziendale concesso al dipendente, al fine di promuovere il rinnovo della flotta verso veicoli a basse o zero emissioni e di provvedere alla riforma del sussidio TR.SI.04. In parallelo all'evoluzione del quadro di riferimento, la misura è stata articolata in tre sottocodici distinti in base alla qualificazione ambientale. Il sussidio principale è stato così suddiviso in:

- TR.SI.04a, classificato come SAD e relativo alle auto endotermiche tradizionali, con un effetto finanziario pari a 1.043,7 milioni di euro;
- TR.SI.04b, qualificato come SAI e riferito alle auto ibride PHEV, per un valore di 31,8 milioni di euro;
- TR.SI.04c, classificato come SAF per i veicoli totalmente elettrici (BEV), per un valore di 7,9 milioni di euro.

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. L'ottava edizione riporta i dati relativi alla nuova PAC 2023-2027.

Nel monitoraggio del Catalogo sono state introdotte due nuove misure nazionali: il *SAI Credito d'imposta formazione giovani agricoltori* (AP.SI.07) e il *SAF Fondo primo insediamento giovani in agricoltura* (AP.SD.79).

Sono, invece, terminati due SAF: *Fondo per la valorizzazione dei prodotti agroalimentari tradizionali e certificati* (AP.SD.54) e *Contributo ai produttori di vino DOP e IGP nonché dei produttori di vino biologico* (AP.SD.55).

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.

L'ottava edizione del Catalogo ha registrato l'incremento dei SAF, rispetto al 2024, destinati al recupero dell'edilizia e all'efficienza energetica, in particolare con i sussidi: *Detrazione del 50% o 65% o 110% per vari interventi di riqualificazione energetica* (AL.SI.16) con un incremento di 660 milioni di euro nel 2025; *Detrazione per interventi relativi all'adozione di misure antisismiche* (AL.SI.18) di circa 740 milioni; ed il cosiddetto *Bonus condomini* (AL.SI.47), da 8,2 miliardi di euro del 2024 a 15,3 miliardi di euro nel 2025. 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 2,9 miliardi di euro per 2025.

Una componente importante della Categoria Altri sussidi è dedicata all'incentivazione delle imprese e dell'acquisto di beni strumentali. La maggior parte di questi sussidi ha una classificazione incerta dovuta alla mancanza di condizionalità ambientale delle misure.

Con l'ottava edizione sono state inserite quattro nuove misure: *Maggiorazione dell'ammortamento per investimenti produttivi per transizione digitale ed energetica* (AL.SI.50); *Riduzione delle garanzie fideiussorie per gli operatori economici che partecipano a procedure pubbliche essendo in possesso di EMAS, Ecolabel o ISO 14001* (AL.SI.51); *Credito d'imposta per gli investimenti nella ZES unica* (AL.SI.52); *Incentivi per la valorizzazione della filiera delle fibre tessili naturali e provenienti da processi da riciclo* (AL.SD.20).

Nello stesso periodo sono terminati due SAF per l'economia circolare: *Agevolazioni fiscali sui prodotti da riciclo e riuso* (AL.SI.32) e *Misure per l'incentivazione di prodotti sfusi o alla spina* (AL.SD.07).

Infine, con la legge di bilancio 2025 sono stati integrati nel Catalogo il SAI *Fondo a sostegno delle imprese dell'indotto della società ILVA in amministrazione straordinaria* (AL.SD.19) e il SAF *Contributo per l'acquisto di grandi elettrodomestici* (AL.SD.21).

Categoria IVA

Nella categoria IVA sono inclusi i regimi di IVA agevolata al 4%, al 5% e al 10%, 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 l'ottava edizione, confrontando i dati del 2024 e del 2025, si osserva un calo sotto i 20 miliardi di euro e il numero totale di misure si riduce da 22 a 20.

Il dato rilevante è la contrazione dei sussidi ambientalmente dannosi, in coerenza con il percorso di razionalizzazione delle *tax expenditures* e degli strumenti fiscali richiamato a livello europeo e nazionale. Tra il 2024 e il 2025 il bilancio dei SAD si riduce di 513 milioni di euro, pari a un calo del 5,1%. I SAI registrano un aumento di 304,8 milioni di euro (+3,2%). I sussidi favorevoli all'ambiente mostrano una tendenza positiva, con un effetto finanziario che sale da 33,7 a 39,6 milioni di euro (+17,5%), pari a 5,9 milioni di euro in più.

Da ultimo, è importante sottolineare che la legge di bilancio 2025 (L. 207/2024) 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 dei rifiuti urbani e speciali (articolo 1, comma 49, della legge 30 dicembre 2024, n. 207). Si è quindi proceduto a eliminare come SAD il sussidio IVA.17.

Tabella 3 – Numero ed effetto finanziario dei sussidi rispetto alla categoria e alla classificazione, anni 2020-2025⁹

Categorie	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	n	M€	n	M€	n	M€	n	M€	n	M€	n	M€
Agricoltura e Pesca	52	7.287,3	54	7.292,9	58	9.174,7	56	6.998,5	60	6.625,9	59	8.581,9
SAD	1	3,0	1	2,0			1	0,5	1	2,5	1	0,5
Diretto	1	3,0	1	2,0			1	0,5	1	2,5	1	0,5
SAI	11	664,1	11	653,8	11	626,8	11	728,5	12	735,0	12	764,2
Diretto	9	212,5	9	215,4	9	201,1	9	210,2	9	211,2	8	220,3
Indiretto	2	451,7	2	438,4	2	425,7	2	518,2	3	523,8	4	543,9
SAF	40	6.620,2	42	6.637,2	47	8.547,9	44	6.269,5	47	5.888,4	46	7.817,2
Diretto	38	6.615,5	40	6.634,4	45	8.542,9	42	6.265,8	45	5.882,1	44	7.810,9
Indiretto	2	4,8	2	2,8	2	5,0	2	3,7	2	6,3	2	6,3
Energia	50	22.566,9	52	24.223,6	50	24.750,3	50	23.717,7	47	25.043,9	48	24.915,8
SAD	33	8.844,9	35	10.888,3	30	12.252,1	29	12.569,9	28	11.957,3	28	11.606,6
Diretto	1	308,7	1	82,0	1	0,0						
Indiretto	32	8.559,7	34	10.806,3	29	12.252,1	29	12.569,9	28	11.957,3	28	11.606,6
SAI	7	592,9	7	678,0	7	2.035,3	7	1.640,7	7	3.566,0	7	3.834,3
Diretto	3	0,0	3	90,0	3	1.446,8	3	1.625,6	3	1.624,8	3	1.889,1
Indiretto	4	592,9	4	588,0	4	588,5	4	15,1	4	1.941,2	4	1.945,2
SAF	10	13.129,1	10	12.657,3	13	10.462,9	14	9.507,1	12	9.520,5	13	9.474,8
Diretto	6	13.043,5	6	12.572,9	6	10.180,4	7	9.082,2	7	9.382,1	7	9.286,7
Indiretto	4	85,6	4	84,4	7	282,4	7	424,9	5	138,4	6	188,1
Trasporti	20	2.287,6	18	2.256,3	22	2.166,8	21	3.154,5	23	3.301,1	20	2.432,3
SAD	4	1.258,9	4	1.261,7	5	1.271,0	5	1.634,8	6	1.635,2	5	1.086,5
Indiretto	4	1.258,9	4	1.261,7	5	1.271,0	5	1.634,8	6	1.635,2	5	1.086,5
SAI	1	11,2	1	11,2	1	11,2	2	624,6	2	624,2	3	556,0
Diretto							1	600,0	1	600,0	1	500,0
Indiretto	1	11,2	1	11,2	1	11,2	1	24,6	1	24,2	2	56,0
SAF	15	1.017,4	13	983,4	16	884,6	14	895,1	15	1.041,7	12	789,8
Diretto	10	920,8	8	889,6	10	837,0	8	818,5	9	960,8	5	701,5

⁹ Cfr. nota 1.

Categorie	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	n	M€	n	M€	n	M€	n	M€	n	M€	n	M€
Indiretto	5	96,6	5	93,8	6	47,6	6	76,6	6	80,9	7	88,3
Altri sussidi	41	8.455,4	38	7.915,7	43	11.644,4	45	36.058,1	47	65.459,3	46	71.634,9
SAD	5	46,7	5	48,7	5	62,9	6	92,7	6	112,7	6	132,7
Diretto	1	0,0	1	0,0	1	0,0	2	30,0	2	50,0	2	70,0
Indiretto	4	46,7	4	48,7	4	62,9	4	62,7	4	62,7	4	62,7
SAI	6	5.435,1	6	3.799,9	7	3.819,7	8	11.681,4	10	11.302,5	10	7.124,5
Diretto	1	362,3	1	1.063,9	1	240,0	2	270,0	2	160,0	2	160,0
Indiretto	5	5.072,8	5	2.736,0	6	3.579,7	6	11.411,4	8	11.142,5	8	6.964,5
SAF	30	2.973,6	27	4.067,1	31	7.761,8	31	24.284,0	31	54.044,1	30	64.377,7
Diretto	2	0,0	2	20,0	5	174,1	4	154,8	4	167,1	4	217,5
Indiretto	28	2.973,6	25	4.047,1	26	7.587,7	27	24.129,2	27	53.877,0	26	64.160,2
IVA agevolata	22	12.621,5	22	14.420,7	22	18.010,2	22	21.721,2	21	19.607,1	20	19.404,8
SAD	15	7.233,6	15	8.429,9	15	10.699,6	15	9.681,6	15	10.069,1	14	9.556,1
Indiretto	15	7.233,6	15	8.429,9	15	10.699,6	15	9.681,6	15	10.069,1	14	9.556,1
SAI	1	5.353,3	1	5.932,1	1	7.262,8	1	11.992,5	1	9.504,4	1	9.809,2
Indiretto	1	5.353,3	1	5.932,1	1	7.262,8	1	11.992,5	1	9.504,4	1	9.809,2
SAF	6	34,6	6	58,7	6	47,8	6	47,2	5	33,7	5	39,6
Indiretto	6	34,6	6	58,7	6	47,8	6	47,2	5	33,7	5	39,6
Totale	185	53.218,6	184	56.109,2	195	65.746,3	194	91.650,1	198	120.037,3	193	126.969,6

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 SAD risulta comunque riformabile a livello nazionale, per un valore pari a circa 17,1 miliardi di euro nel 2025; tali misure rientrano principalmente nella categoria Energia, per 6,3 miliardi di euro, e nella categoria IVA, per 9,5 miliardi di euro. La riformabilità delle aliquote IVA agevolate classificate come SAD potrebbe essere attuata anche tramite un

processo di riallocazione delle risorse: il maggior gettito derivante dalla revisione dell'IVA sui beni dannosi potrebbe essere destinato alla riduzione o all'azzeramento dell'IVA su beni favorevoli equivalenti. Con la nuova Direttiva IVA europea (2022/542), gli Stati membri possono inoltre collegare l'applicazione delle aliquote ridotte non più alla sola categoria merceologica, ma alla sostenibilità effettiva del bene, anche tenendo conto dei criteri della Tassonomia UE (Reg. UE 2020/852).

Tabella 4 – Tavola degli Incerti e dei SAD per categoria e livello di riformabilità (2025; 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	0,5	28	11.606,6	5	1.086,5	6	132,7	14	9.556,1	54	22.382,3
Europeo			1	3.029,2							1	3.029,2
Internazionale/Nazionale			3	2.254,9			1	0,0			4	2.254,9
Nazionale	1	0,5	24	6.322,5	4	1.086,5	5	132,7	14	9.556,1	48	17.098,2
Nazionale/Regionale					1	0,0					1	0,0
SAI	12	764,2	7	3.834,3	3	556,0	10	7.124,5	1	9.809,2	33	22.088,2
Europeo	7	185,3									7	185,3
Europeo/Nazionale	1	18,1					1	110,0			2	128,1
Europeo/Nazionale			1	165,5							1	165,5
Nazionale	4	560,8	6	3.668,8	3	556,0	9	7.014,5	1	9.809,2	23	21.609,3
Totale	13	764,7	35	15.440,9	8	1.642,5	16	7.257,2	15	19.365,3	87	44.470,5

SUSSIDI AMBIENTALMENTE FAVOREVOLI INTRODOTTI NEL 2025

A seguito dell'analisi della legge di bilancio 2025 (legge 30 dicembre 2024, n. 207) e di ulteriori disposizioni nazionali, sono stati individuati 8 sussidi ambientalmente favorevoli introdotti nell'ottava edizione del Catalogo.

Per la categoria Agricoltura e pesca è stato introdotto il sussidio *Fondo primo insediamento giovani in agricoltura* (AP.SD.79), con l'obiettivo di sostenere gli investimenti che migliorano l'efficienza nell'uso delle risorse e riducono gli impatti delle pratiche agricole.

Nella categoria Energia sono stati individuati 2 sussidi: *Riduzione aliquota di accisa per il Biodiesel e l'HVO ambientalmente sostenibili* (EN.SI.46) e *Agevolazione aliquota di accisa per il Biodiesel* (EN.SI.47) con l'obiettivo di promuovere la decarbonizzazione fornendo un'alternativa rinnovabile ai combustibili fossili.

Nella Categoria Trasporti sono stati individuati 2 sussidi: *Incentivi alle imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi per il rinnovo del parco veicolare* (TR.SD.17) e *la parte del sussidio relativo alla riforma del Fringe benefit delle auto aziendali alimentate esclusivamente ad energia elettrica* (TR.SI.04c).

Infine, nella categoria Altri sussidi, sono stati individuati 3 provvedimenti: *Riduzione delle garanzie fideiussorie per gli operatori economici che partecipano a procedure pubbliche essendo in possesso di EMAS, Ecolabel o ISO 14001* (AL.SI.51); *Incentivi per la valorizzazione della filiera delle fibre tessili naturali e provenienti da processi da riciclo* (AL.SD.20) e *Contributo per l'acquisto di grandi elettrodomestici* (AL.SD.21).

CONCLUSIONI

L'analisi dei dati dell'ottava edizione per il 2025 riconferma il ruolo del Catalogo quale strumento tecnico di lettura delle spese fiscali e dei sussidi diretti con impatto ambientale. Tale evidenza è coerente con quanto riportato dal Rapporto annuale sulle spese fiscali 2025, dal quale il Catalogo trae la maggior parte delle misure, che evidenzia la presenza di numerose spese fiscali con effetti finanziari contenuti, platee di beneficiari limitate e, in diversi casi, importi trascurabili o non stimabili. Il tema assume rilievo non solo sotto il profilo ambientale, ma anche ai fini della razionalizzazione complessiva del sistema tributario e della riduzione delle forme più distorsive di agevolazione.

In questo quadro si incardina la riforma dei SAD, da intendersi come un percorso pluriennale di razionalizzazione dei sussidi ad impatto ambientale e di progressivo riallineamento degli strumenti fiscali agli obiettivi climatici, ambientali e di sostenibilità della finanza pubblica. 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 è cresciuto l'interesse per il Catalogo in seguito all'evoluzione delle politiche fiscali, energetiche e ambientali. In particolare, la revisione europea dell'IVA, la riduzione dei sussidi alle fonti fossili, la rimodulazione dei sussidi alla mobilità, l'integrazione del capitolo *REPowerEU* nel PNRR, la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare e i prossimi adempimenti connessi alla biodiversità e al ripristino degli ecosistemi confermano la necessità di disporre di una base conoscitiva stabile e aggiornata per orientare le decisioni pubbliche.

Il nuovo quadro politico nazionale ed europeo ha rafforzato la consapevolezza del ruolo dei finanziamenti pubblici nel sostenere la transizione energetica ed ecologica e nel garantire coerenza tra crescita sostenibile, competitività e sostenibilità della finanza pubblica. Il Catalogo è stato preso a riferimento dal PNRR e dal PNIEC, nei processi collegati al monitoraggio delle sovvenzioni energetiche inefficienti e alla progressiva eliminazione dei sussidi ai combustibili fossili.

Il Catalogo rappresenta inoltre uno degli elementi informativi utili per il monitoraggio degli obiettivi di sviluppo sostenibile nazionali, come definiti dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, in particolare in riferimento all'obiettivo "*Attuare la riforma fiscale ecologica ed espandere l'applicazione dei green bond sovrani*", nonché dalla Strategia nazionale per la biodiversità al 2030. In tale prospettiva, la graduale eliminazione o riforma dei sussidi dannosi alla biodiversità potrà assumere rilievo anche in vista dell'attuazione del quadro europeo sul ripristino della natura e della predisposizione del Piano nazionale di ripristino.

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 1° marzo 2021, n. 22. Il coordinamento tra i diversi processi descritti nella presente relazione resta pertanto essenziale per assicurare coerenza tra programmazione europea, strumenti nazionali di finanza pubblica e obiettivi ambientali.

Nell'ultimo anno il Governo ha lavorato alla rimodulazione di misure rilevanti del Catalogo nel contesto della legge di bilancio 2025, della legge delega sulla riforma fiscale, della revisione delle accise, della consultazione pubblica collegata al PNIEC e delle attività previste dal PNRR. Tali interventi hanno inciso su ambiti diversi — mobilità, fiscalità energetica, IVA e gestione dei rifiuti — confermando che la riforma dei SAD richiede un approccio graduale, selettivo e coerente con le condizioni economiche e sociali dei settori interessati.

Proprio in vista e con l'obiettivo di effettuare una riforma unitaria, sarà decisivo adottare un approccio basato sulla coerenza delle politiche che faciliti il dialogo tra i diversi attori del sistema di governance e il coordinamento tra le linee di lavoro descritte nei capitoli precedenti. Tale approccio dovrà consentire di programmare la rimodulazione dei sussidi, valutare le alternative sostenibili disponibili, individuare eventuali misure compensative e orientare, ove possibile, il reindirizzamento delle risorse verso strumenti coerenti con la transizione energetica, l'economia circolare, la tutela della biodiversità e la sostenibilità della finanza pubblica.