



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 25 ottobre 2023
(OR. en)

14689/23

**Fascicolo interistituzionale:
2022/0160(COD)**

**ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510**

NOTA DI TRASMISSIONE

| | |
|----------------|---|
| Origine: | Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice |
| Data: | 24 ottobre 2023 |
| Destinatario: | Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea |
| n. doc. Comm.: | COM(2023) 651 final |
| Oggetto: | RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Relazione 2023 sulle sovvenzioni all'energia nell'UE |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2023) 651 final.

All.: COM(2023) 651 final



Bruxelles, 24.10.2023
COM(2023) 651 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Relazione 2023 sulle sovvenzioni all'energia nell'UE

Relazione della Commissione sulle sovvenzioni all'energia nell'UE

Introduzione e risultati principali

L'Unione europea ha assunto il fermo impegno di ridurre le proprie emissioni di gas serra di almeno il 55 % entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990) e di conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Le sovvenzioni e altri incentivi economici e giuridici svolgeranno un ruolo essenziale per: i) accelerare la diffusione dell'energia pulita e dell'efficienza energetica; e ii) ridurre l'uso dei combustibili fossili. Le sovvenzioni possono avere scopi economici, ambientali o di protezione sociale; se mal progettate possono distorcere la concorrenza, ostacolare la transizione energetica e ridurre il segnale del prezzo del carbonio. L'UE si è adoperata per eliminare gradualmente le sovvenzioni ai combustibili fossili anche attraverso gli impegni internazionali assunti nel contesto del G20 e dell'Organizzazione mondiale del commercio¹. Questa è la quarta relazione annuale sul monitoraggio delle sovvenzioni all'energia e dei progressi compiuti verso la graduale eliminazione delle sovvenzioni ai combustibili fossili, stilata a norma del regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima².

La crisi energetica iniziata nel 2021 e aggravata dall'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina nel 2022 ha avuto ripercussioni significative sulle sovvenzioni legate all'energia, che possono essere osservate: i) nell'importo delle sovvenzioni; ii) nella distribuzione delle sovvenzioni tra tecnologie e tra beneficiari; e iii) negli strumenti utilizzati per fornire le sovvenzioni. Alla strumentalizzazione delle forniture energetiche e ai progressivi tagli delle forniture di gas da parte della Russia l'UE ha dovuto contrapporre una forte risposta politica, tra cui misure a breve termine che assicurassero l'accessibilità economica dell'energia alle industrie e ai consumatori vulnerabili in tutta Europa.

I risultati di questo studio confermano che le sovvenzioni all'energia hanno mostrato una tendenza all'aumento fino al 2021 e un netto aumento nel 2022: in totale le sovvenzioni all'energia nell'UE sono passate da 177 miliardi di EUR nel 2015 a 216 miliardi di EUR nel 2021, per raggiungere un valore stimato di 390 miliardi di EUR nel 2022.

La tendenza al ribasso delle sovvenzioni ai combustibili fossili è proseguita fino al 2021, quando ammontavano a 56 miliardi di EUR, per poi aumentare rapidamente fino a un valore stimato di 123 miliardi di EUR nel 2022 in risposta alla crisi. Per la prima volta dal 2015, nel 2021 le sovvenzioni alle energie rinnovabili sono scese a 86 miliardi di EUR, salendo solo di poco nel 2022 a 87 miliardi di EUR. La causa è da imputarsi ai prezzi elevati del mercato all'ingrosso dell'energia elettrica, che hanno ridotto gli importi delle sovvenzioni pagati a titolo di strumenti di sostegno dinamici. Dall'altro lato, nel 2022 è cresciuto il sostegno alle misure di efficienza energetica, passando dai 22 miliardi di EUR erogati nel 2021 a 32 miliardi di EUR. Nel 2022 il sostegno a tutte le altre forme di energia, incluse l'elettricità come vettore e l'energia nucleare, è stato pari a 180 miliardi di EUR.

¹ Fin dal vertice del 2009 i leader del G20 chiedono di eliminare gradualmente e razionalizzare le sovvenzioni ai combustibili fossili e fornire al contempo un sostegno mirato agli strati più poveri della popolazione. L'UE è uno dei copatrocinatori della [dichiarazione ministeriale sulle sovvenzioni ai combustibili fossili](#) adottata il 14 dicembre 2021 nel contesto dell'Organizzazione mondiale del commercio.

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

Si stima che nel 2021-2022 le sovvenzioni all'energia collegate alle *nuove misure nazionali a tutela dei consumatori dell'UE* dai rincari siano ammontate a 195 miliardi di EUR. Almeno 230 misure nazionali temporanee sono state introdotte nell'UE per affrontare la crisi dei prezzi dell'energia, i cui principali beneficiari diretti sono state le famiglie (58 miliardi di EUR), seguite dalle imprese e dalle industrie (45 miliardi di EUR) e dal trasporto su strada (23 miliardi di EUR). Il sostegno intersettoriale è ammontato a 69 miliardi di EUR.

Il 2022 è stato il primo anno in cui gli Stati membri hanno dovuto comunicare, nelle relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, i progressi compiuti nell'eliminare gradualmente le sovvenzioni dell'energia, in particolare dei combustibili fossili. La presente relazione include una nuova sezione in cui è valutato l'impatto ambientale delle sovvenzioni ai combustibili fossili.

La presente relazione si basa sui dati di uno studio esterno³ svolto per conto della Commissione con una metodologia accettata a livello internazionale. Alcuni dati del 2022 non erano ancora completi o convalidati quando lo studio è stato ultimato (agosto 2023), pertanto le cifre relative al 2022 potrebbero essere state ricavate con tecniche di compensazione delle lacune dei dati⁴. Come per le edizioni precedenti, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di trasmettere osservazioni sui dati usati per lo studio.

³ Per le edizioni precedenti: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>.

⁴ Per i valori mancanti del 2022 sono state ricavate delle stime sulla base dei dati del 2021. In tali casi i dati del 2022 sono definiti "stimati" nella presente relazione e i dati non confermati sono indicati nei grafici con un tratteggio.

1. Tendenze delle sovvenzioni all'energia nell'UE

Nella presente relazione le sovvenzioni sono definite secondo la metodologia stabilita dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)⁵ e utilizzata nello studio della Commissione⁶ e nelle precedenti edizioni della relazione. La metodologia definisce le sovvenzioni come misure governative appartenenti a una delle quattro categorie seguenti: i) trasferimenti diretti di fondi; ii) agevolazioni (fiscali) statali (entrate non riscosse); iii) fornitura di beni e servizi o acquisto di beni da parte dello Stato; e iv) sostegno al reddito o ai prezzi.

Nella relazione sono esaminate varie caratteristiche delle sovvenzioni: i) la finalità che intendono promuovere (produzione, consumo/domanda, infrastrutture o efficienza energetica); ii) il tipo di combustibile (combustibili fossili, rinnovabili, nucleare); iii) il settore economico che riceve la sovvenzione (energetico, industriale, agricolo⁷, residenziale, dei trasporti, dei servizi ecc.); iv) se sono dannose o vantaggiose per l'ambiente.

1.1 Sovvenzioni totali all'energia nell'UE

L'importo totale stimato delle sovvenzioni all'energia nell'UE-27 (figura 1) ammonta a 390 miliardi di EUR nel 2022 (+80 % rispetto ai 216 miliardi di EUR⁸ del 2021).

La ripresa economica nel 2021 ha spinto al rialzo i prezzi dell'energia, e quindi le sovvenzioni, che nel 2021 erano già aumentate a 216 miliardi di EUR, rispetto ai 200 miliardi di EUR nel 2020. I dati stimati del 2022 mostrano che a causa dell'impatto delle misure adottate dagli Stati membri le sovvenzioni sono drasticamente aumentate a 390 miliardi di EUR. In risposta alla crisi dei prezzi dell'energia negli Stati membri sono state introdotte o estese almeno 230 sovvenzioni temporanee per alleviare gli effetti dei rincari e della volatilità dei prezzi.

Figura 1: sovvenzioni totali all'energia nell'UE-27 (2015-2022; miliardi di EUR 2022)^{9, 10}

⁵ L'analisi si basa sul quadro metodologico utilizzato nei precedenti studi della Commissione, conformemente all'[accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative](#) elaborato dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

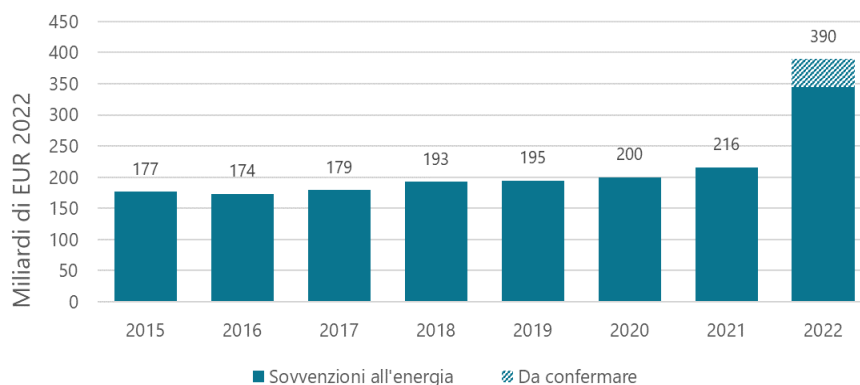
⁶ Per maggiori dettagli sulla metodologia delle sovvenzioni all'energia, cfr. l'allegato 1 dello studio della Commissione del 2023.

⁷ Sono incluse anche le sovvenzioni alla pesca.

⁸ Per effetto delle correzioni apportate ai dati dell'inventario delle sovvenzioni degli anni precedenti e in conseguenza del cambio della base monetaria ("cifre espresse in euro del 2022" nella relazione attuale), gli importi totali che figurano nei grafici della presente relazione possono differire da quelli dell'ultima relazione sulle sovvenzioni all'energia pubblicata nel 2022 o delle relazioni precedenti.

⁹ Nella presente relazione tutte le cifre sono espresse in miliardi di EUR 2022. Gli importi totali per il 2022 includono circa 44 miliardi di EUR ancora in fase di convalida.

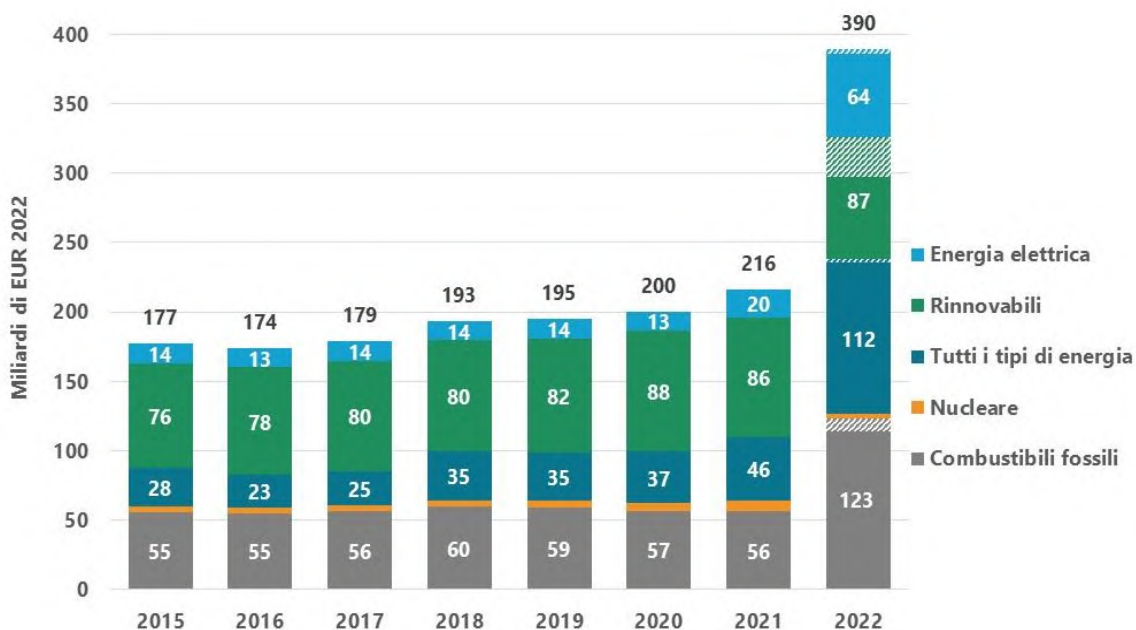
¹⁰ I dati della categoria "Da confermare" rappresentavano il 12 % dell'importo totale incluso nell'inventario delle sovvenzioni per l'anno 2022.



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: le stime del 2022 sono rappresentate con un tratteggio.

Nel 2022 le diverse tecnologie non sono state sostenute allo stesso modo: le *sovvenzioni all'energia elettrica*¹¹ sono triplicate e le *sovvenzioni ai combustibili fossili* sono raddoppiate rispetto al 2021; le *sovvenzioni generali all'energia*¹² (ad es. tramite il sostegno al reddito¹³) hanno superato di 2,4 volte quelle del 2021; il sostegno alle *energie rinnovabili* è rimasto complessivamente inalterato nel 2022 rispetto al 2020-2021, mentre quello alle *misure di efficienza energetica* è aumentato del 40 %, in particolare grazie al sostegno della ristrutturazione energetica nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Figura 2: sovvenzioni per principale fonte di energia/vettore energetico nell'UE-27 (miliardi di EUR 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: le stime del 2022 sono rappresentate con un tratteggio.

¹¹ In alcuni casi non è possibile separare le sovvenzioni al consumo di energia elettrica in base alla fonte di generazione (fossile, nucleare o rinnovabile), pertanto in questo grafico le sovvenzioni all'energia elettrica (vettore energetico) sono mostrate insieme alle sovvenzioni alle fonti di energia.

¹² Con "tutti i tipi di energia" s'intendono qui le sovvenzioni che si applicano all'energia prodotta da un mix di combustibili fossili e fonti a basse emissioni di carbonio o fonte sconosciuta.

¹³ Include vari tipi di meccanismi economici oltre al sostegno al reddito per più di un tipo di energia, quali i pagamenti della capacità, gli obblighi di miscelazione dei biocarburanti, le quote di energie rinnovabili con certificati negoziabili, gli oneri differenziati di connessione alla rete, gli obblighi di efficienza energetica, i regimi a carico interrompibile, il contratto per differenza, i premi di riacquisto, le tariffe di riacquisto, le garanzie sui prezzi al consumo (sostegno ai costi e regolamentazione dei prezzi) e le garanzie sui prezzi di produzione (regolamentazione dei prezzi).

Le sovvenzioni all'energia nel 2022 (figura 3) sono state distribuite principalmente mediante misure di *sostegno al reddito/ai prezzi* (38 %), *misure di riduzione fiscale* (35 %) e *trasferimenti diretti* (25 %). Nel 2022 i combustibili fossili hanno ricevuto la quota maggiore delle sovvenzioni totali (31 %), contro il modico 22 % erogato alle rinnovabili, in calo rispetto al 40 % del 2021.

Figura 3: distribuzione delle sovvenzioni per strumento (2022, %)

| Categoria di sovvenzione | Tutti i tipi di energia | Energia elettrica | Combustibili fossili | Nucleare | Rinnovabili | Totale |
|---------------------------------|-------------------------|-------------------|----------------------|------------|-------------|--------------|
| Trasferimenti diretti | 16 % | 1 % | 6 % | 0 % | 2 % | 25 % |
| Misure fiscali | 9 % | 7 % | 15 % | 0 % | 4 % | 35 % |
| Sostegno al reddito o ai prezzi | 2 % | 9 % | 11 % | 0 % | 16 % | 38 % |
| Bilanci ricerca&sviluppo | 1 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 2 % |
| Totale | 29 % | 16 % | 31 % | 1 % | 22 % | 100 % |

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

1.2 Sovvenzioni per fonte di energia

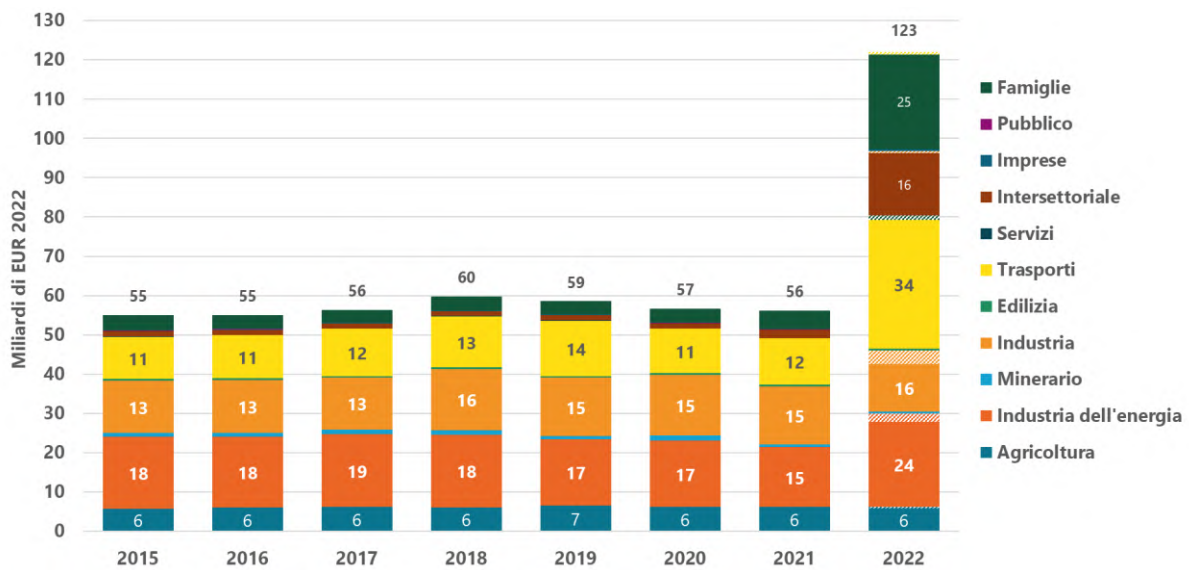
Nel 2021 le **sovvenzioni ai combustibili fossili** sono diminuite a 56 miliardi di EUR, in linea con la tendenza stabile al ribasso osservata a partire dal 2018¹⁴ (figura 4). Il calo è dovuto principalmente a una netta diminuzione (2 miliardi di EUR) delle sovvenzioni all'industria dell'energia¹⁵. La tendenza al ribasso si è interrotta nel 2022 come diretta conseguenza della risposta europea alla crisi dell'energia. Le sovvenzioni sono state uno degli strumenti principali per contrastare gli effetti dei prezzi elevati dell'energia sul costo della vita e sui costi di produzione delle industrie europee.

Si stima perciò che tra il 2021 e il 2022 le sovvenzioni ai combustibili fossili siano più che raddoppiate (da 56 miliardi a 123 miliardi di EUR), per le ragioni seguenti: i) il sostegno molto più cospicuo ricevuto dalle famiglie (+500 %); ii) l'aumento delle sovvenzioni al settore dei trasporti e all'industria dell'energia (rispettivamente +150 % e +280 %); e iii) altre misure intersettoriali (+770 % attraverso, per esempio, la riduzione delle aliquote IVA). Il sostegno diretto all'industria e all'agricoltura è rimasto stabile o è leggermente aumentato tra il 2021 e il 2022.

Figura 4: sovvenzioni ai combustibili fossili nell'UE-27 per settore economico (miliardi di EUR 2022)

¹⁴ L'aumento di 3,5 miliardi di EUR delle sovvenzioni ai combustibili fossili nel 2018 si deve in parte al cambio di classificazione, nei Paesi Bassi, della struttura tariffaria regressiva per il gas e l'energia elettrica, che prima di quell'anno non era stata dichiarata come sovvenzione e quindi non era stata inclusa nella banca dati. I Paesi Bassi sono l'unico paese per cui sono stati dichiarati importi effettivi collegati a questo meccanismo, che esistono sicuramente anche in altri paesi ma non sono dichiarati tali.

¹⁵ Con questo termine s'intendono le varie attività incluse nell'industria dell'energia: estrazione dell'energia, conversione, raffinazione, infrastrutture, trasmissione, distribuzione, stoccaggio, gestione dei rifiuti e vendita al dettaglio.

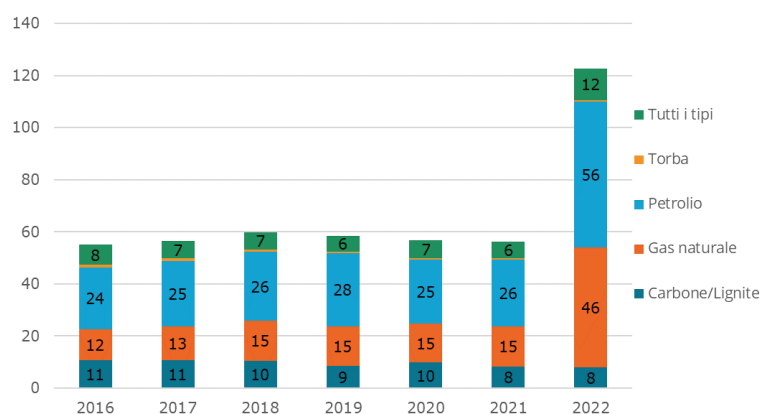


Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: le stime del 2022 sono rappresentate con un tratteggio.

La maggior parte delle sovvenzioni ai combustibili fossili assegnate nell'UE-27 dal 2015 era intesa a sostenere la *domanda di energia* dei consumatori, per esempio limitando i costi del consumo di energia tramite aliquote d'imposta ridotte per i prodotti energetici. Queste misure di sostegno alla domanda di energia rappresentano una grossa parte delle sovvenzioni ai combustibili fossili, che dal 67 % nel 2015 è cresciuta al 74 % nel 2021 e secondo le stime ha raggiunto l'83 % nel 2022. Dal 2015 le sovvenzioni dei combustibili fossili a sostegno della *produzione di energia elettrica* oscillavano tra il 20 e il 30 % di tutte le sovvenzioni ai combustibili fossili e si stima che nel 2022 siano scese al 10 %. Le sovvenzioni specificamente destinate all'*estrazione del combustibile e al sostegno delle infrastrutture* sono state rispettivamente di 13 miliardi e 6 miliardi di EUR, mentre la *ristrutturazione industriale* (come il sostegno per la chiusura di miniere di carbone/lignite o di centrali elettriche alimentate con questi combustibili) ha rappresentato una quota bassa e in diminuzione di tutte le sovvenzioni ai combustibili fossili (il 3,4 % o 1,7 miliardi di EUR) nel 2021.

Se nel 2022 la maggior parte del sostegno ai combustibili fossili è stato assegnato al petrolio e ai prodotti petroliferi raffinati (56 miliardi di EUR) (figura 5), dal 2021 al 2022 le sovvenzioni al *gas naturale* sono triplicate, raggiungendo i 46 miliardi di EUR. Il sostegno al carbone e alla lignite è rimasto inalterato a 8 miliardi di EUR, mentre tutti gli altri tipi di combustibili fossili, inclusa la torba, hanno ricevuto 13 miliardi di EUR.

Figura 5: sovvenzioni ai combustibili fossili per tipo di combustibile



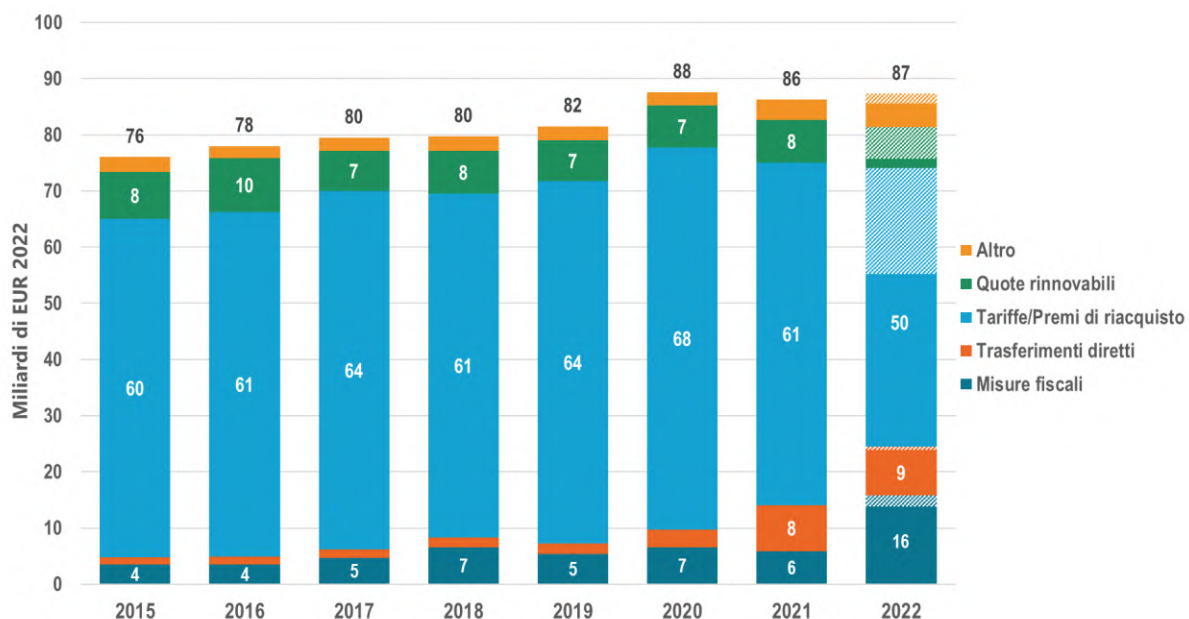
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023.

Nel 2021 le **sovvenzioni alle fonti rinnovabili di energia** sono diminuite per la prima volta dopo vari anni (figura 6), attestandosi a 86 miliardi di EUR (-1,3 miliardi di EUR o -1,5 % rispetto al 2020). Il calo è principalmente dovuto all'aumento dei prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica, che ha ridotto i pagamenti degli strumenti di sostegno che integravano i prezzi di mercato. Il calo delle sovvenzioni all'energia rinnovabile si è verificato nonostante l'aumento della capacità di generazione installata e sostenuta. Nel 2022 le sovvenzioni alle rinnovabili sono salite solo leggermente a 87 miliardi di EUR, cifra per la prima volta dal 2015 al di sotto di quella delle sovvenzioni ai combustibili fossili¹⁶.

Nel 2022 lo strumento tipico per sovvenzionare le rinnovabili è rimasto il *sostegno al reddito/ai prezzi* (57 miliardi di EUR, il 65 % di tutte le sovvenzioni di questo tipo) mediante misure come i *premi di riacquisto* e le *tariffe di riacquisto* o le *quote di rinnovabili con certificati negoziabili*. I *trasferimenti diretti* (principalmente sussidi) sono aumentati sensibilmente fino a raggiungere 8 miliardi di EUR nel 2021 (5 miliardi di EUR in più rispetto al 2020) e 9 miliardi di EUR nel 2022. Questo aumento è in larga parte dovuto al sostegno alla produzione di rinnovabili e alle infrastrutture per l'energia elettrica incluso nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri, e perché è stato più corposo il sostegno per promuovere l'energia da fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica nel riscaldamento e nel raffrescamento.

Figura 6: sovvenzioni alle fonti di energia rinnovabili per strumento (2015-2022; miliardi di EUR 2022)

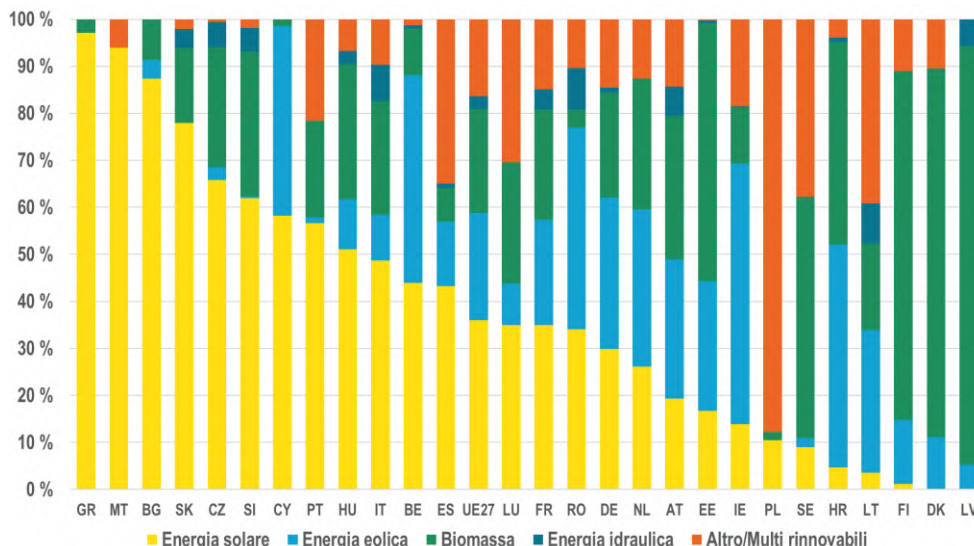
¹⁶ Per il 2022 non tutti i dati erano disponibili; per esempio, quelli relativi ai premi di riacquisto/alle tariffe di riacquisto o alle quote di rinnovabili e agli importi potrebbero essere soggetti a revisione.



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: le stime del 2022 sono rappresentate con un tratteggio.

Il sostegno alle tecnologie per le rinnovabili varia in modo significativo all'interno dell'UE (figura 7) e riflette le priorità nazionali e il potenziale delle diverse fonti. In tutti gli Stati membri nel 2022 l'energia solare (di tipo sia *solare fotovoltaico* sia *solare a concentrazione*) ha ricevuto la maggior parte delle sovvenzioni (25 miliardi di EUR), seguita dall'energia eolica e dalla biomassa (15 miliardi di EUR ciascuna). L'energia idraulica ha ricevuto il minor sostegno finanziario (1,5 miliardi di EUR nel 2022). Sono state ampiamente usate anche le sovvenzioni non mirate a una particolare tecnologia per le rinnovabili (24 miliardi di EUR).

Figura 7: quota delle sovvenzioni alle rinnovabili per tecnologia per Stato membro (2021; miliardi di EUR 2022)

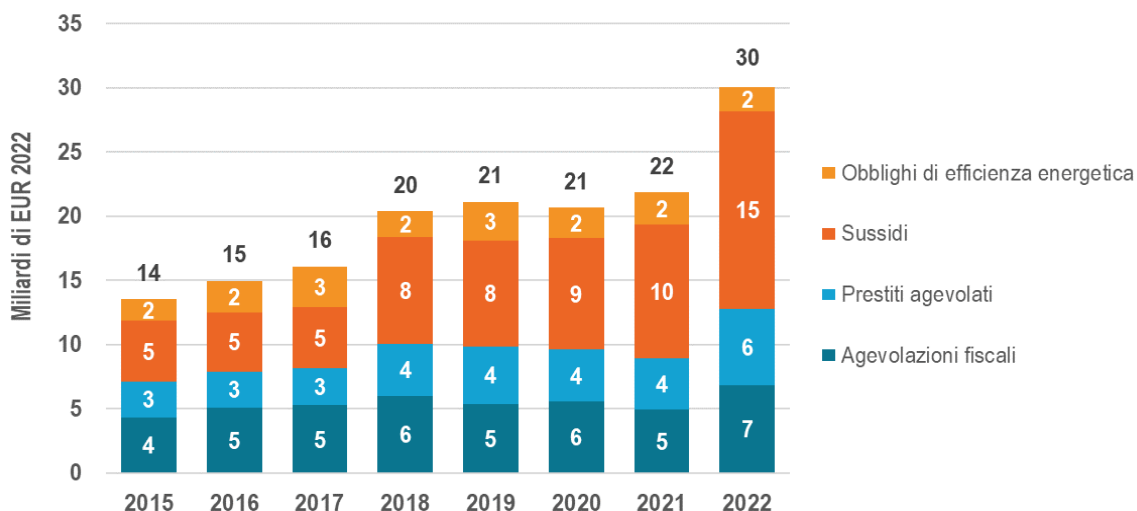


Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

Le **sovvenzioni all'efficienza energetica** (figura 8) sono aumentate dal 2015 e nel 2022 avevano raggiunto i 30 miliardi di EUR (8 miliardi di EUR in più rispetto al 2021). I sussidi sono stati uno strumento di sostegno particolarmente usato, pari al 50% di tutte le sovvenzioni all'efficienza energetica nel 2022. Nel 2021-2022 i sussidi all'efficienza

energetica sono cresciuti di pari passo con la realizzazione degli investimenti nel dispositivo per la ripresa e la resilienza, seguiti da agevolazioni fiscali, prestiti agevolati e obblighi di efficienza energetica (rispettivamente il 23 %, 20 % e 6 % dei sussidi all'efficienza energetica).

Figura 8: sostegno agli strumenti per l'efficienza energetica (2022; miliardi di EUR 2022)



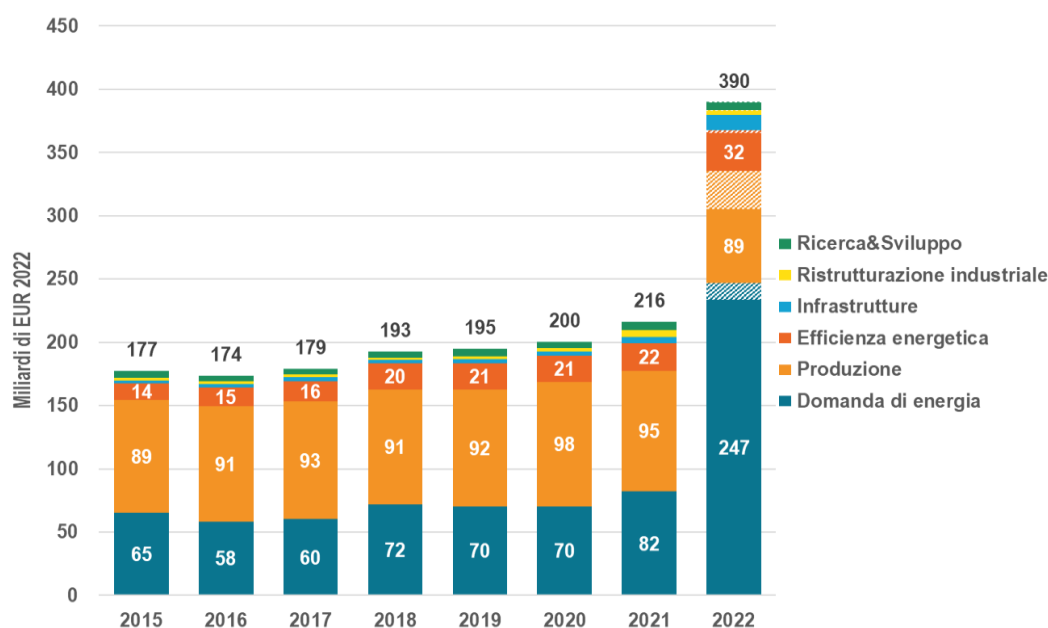
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

Le sovvenzioni all'**energia nucleare** sono aumentate dai 4,3 miliardi di EUR nel 2015 ai 7,6 miliardi di EUR nel 2021, per poi scendere a 4,2 miliardi di EUR nel 2022. Questo drastico calo si è dovuto a: i) il calo nel volume dei meccanismi di regolazione della capacità offerti dal mercato (in Francia, Germania e Italia); ii) la scarsa disponibilità del parco nucleare in Francia; e iii) i pagamenti associati alla decisione della Germania di chiudere tre centrali nucleari alla fine del 2021. Nel 2022 Francia e Germania sono state in testa per le sovvenzioni al nucleare nell'UE (rispettivamente 2,3 miliardi e 1,1 miliardo di EUR).

1.3 Sovvenzioni per scopo economico

Nonostante l'importo totale delle sovvenzioni all'energia per l'anno 2022 sia quasi raddoppiato rispetto a quello per il 2021, si è osservata una differenza significativa nelle categorie di scopo economico della sovvenzione responsabili di questo aumento (figura 9).

Figura 9: sovvenzioni all'energia per scopo economico (2015-2022; miliardi di EUR 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: le stime del 2022 sono rappresentate con un tratteggio.

Il sostegno finanziario indirizzato alla *domanda di energia*¹⁷ nel 2022 è triplicato rispetto al 2021, raggiungendo i 247 miliardi di EUR. Nello stesso periodo il sostegno alle misure di *efficienza energetica* è aumentato del 50 % (da 21,8 miliardi di EUR a 32 miliardi di EUR), le sovvenzioni allo *sviluppo delle infrastrutture* sono aumentate del 250 % (da 4,9 miliardi di EUR a 12 miliardi di EUR), mentre il sostegno alla *ristrutturazione industriale* e alla *produzione di energia* è diminuito rispettivamente del 33 % e del 7 %.

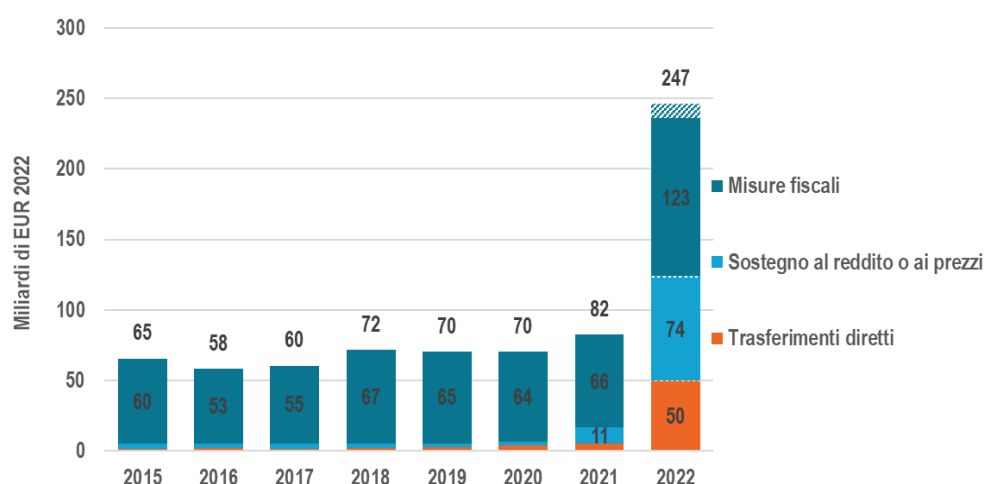
Le **sovvenzioni alla domanda di energia** includono misure di sostegno mirato o generico che hanno lo scopo di limitare i costi del consumo di energia in vari settori economici. Tali misure possono essere attuate attraverso meccanismi quali riduzioni fiscali o rimborsi e si rivolgono a una vasta gamma di settori economici, dalle industrie ad alta intensità energetica alle famiglie. Questi tipi di sovvenzione interessano tutti i tipi di energia tra cui le energie rinnovabili, i combustibili fossili, l'energia elettrica e l'energia termica, a prescindere dall'origine.

Per il 2020, il sostegno complessivo mediante sovvenzioni era cresciuto fino a 70 miliardi di EUR (figura 10), aumentando del 17 % nel 2021. Secondo le stime esso era poi triplicato tra il 2021 e il 2022 fino a raggiungere i 247 miliardi di EUR¹⁸. Si è trattato di una conseguenza diretta della crisi del costo della vita e della strumentalizzazione russa delle forniture di gas ed è principalmente collegata alle misure di sostegno strategiche messe in atto dai governi dalla fine del 2021 e ulteriormente rafforzate nel 2022.

¹⁷ Ad esempio sostenendo l'uso dell'energia mediante l'abbassamento dei costi.

¹⁸ Si stima che a luglio 2023 le sovvenzioni orientate alla domanda includessero 12,6 miliardi di EUR di pagamenti non ancora confermati per il 2022 (circa il 5 % del totale).

Figura 10: sovvenzioni a sostegno della domanda di energia per strumento (2015-2022; miliardi di EUR 2022)



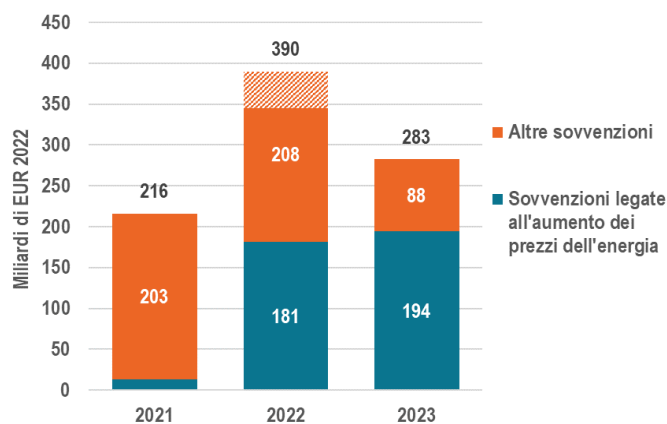
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: le stime del 2022 sono rappresentate con un tratteggio.

Prima del 2021 le misure di fiscalità diretta rappresentavano oltre il 90 % delle sovvenzioni totali alla domanda di energia. Dal 2021 i trasferimenti diretti e le garanzie sui prezzi al consumo (sostegno al reddito o ai prezzi) sono stati ristabiliti nell'ambito delle misure strategiche, modificando l'equilibrio tra questi strumenti nella promozione della domanda di energia. Nel 2022 le agevolazioni fiscali hanno costituito il 50 % (123 miliardi di EUR) del sostegno complessivo alla domanda di energia, seguite dal sostegno ai prezzi e dalle garanzie sui prezzi (30 %, 74 miliardi di EUR) e dai trasferimenti diretti (20 %, 50 miliardi di EUR).

1.4 Approfondimento sulle sovvenzioni relative alla crisi dei prezzi dell'energia

La Commissione europea ha lavorato insieme agli Stati membri per affrontare la crisi energetica, in particolare con interventi intesi a: i) assicurare alternative di approvvigionamento dell'energia; ii) ridurre la domanda di energia per compensare la carenza delle forniture di gas russo; iii) usare di più le energie rinnovabili; e iv) aumentare l'efficienza energetica. Oltre alle misure introdotte a livello dell'Unione o consentite da quadri unionali, gli Stati membri hanno anche adottato misure proprie, adattate a livello nazionale per proteggere i propri cittadini e la propria economia dai danni derivanti dai prezzi dell'energia (figura 11).

Figura 11: rapporto tra le sovvenzioni all'energia e la crisi dei prezzi dell'energia (2021-2023; miliardi di EUR 2022)

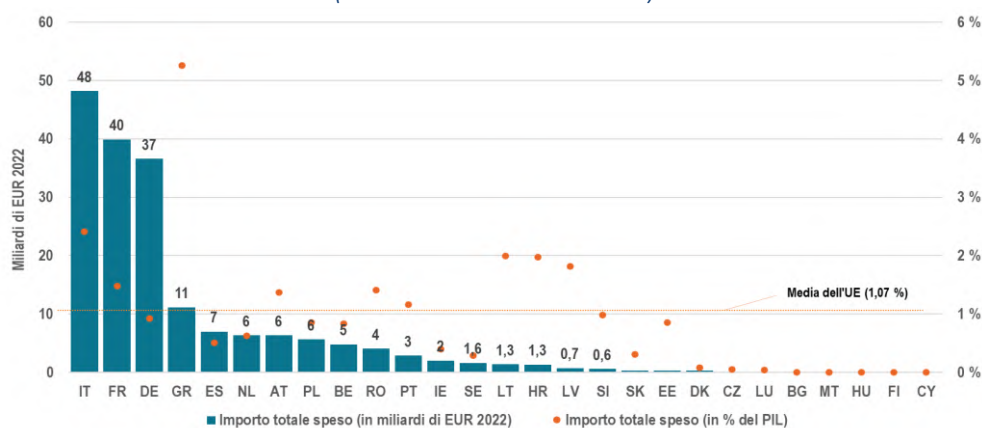


Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

Attraverso queste nuove misure nazionali si stima che nel 2022 gli Stati membri abbiano fornito 181 miliardi di EUR in sovvenzioni mirate a questo scopo, che rappresentano quasi il 50 % delle sovvenzioni all'energia totali nell'UE-27 di quell'anno. Le cifre iniziali per il 2023 mostrano che questo sostegno prosegue ma solo nel medio termine: secondo i programmi quasi l'80 % dei pagamenti nell'ambito di queste misure terminerà prima del 2025, mentre il 20 % dopo il 2025 oppure non ha una data di scadenza.

Le sovvenzioni per le misure di contrasto alla crisi dell'energia nel 2022 hanno rappresentato l'1,12 % del PIL dell'UE. Quasi il 70 % del totale di questa spesa è da attribuirsi a Italia, Francia e Germania (figura 12). Per quanto riguarda il PIL, nel 2022 la Grecia ha speso più di ogni altro Stato membro dell'UE per rispondere ai prezzi dell'energia (5,3 % del PIL).

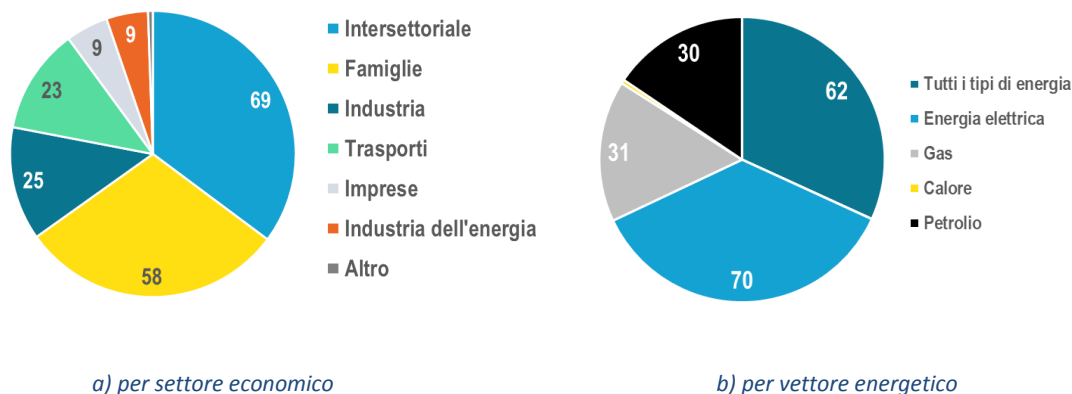
Figura 12: sovvenzioni mirate a rispondere all'aumento dei prezzi dell'energia, per paese, nel 2022 (miliardi di EUR 2022 e % del PIL)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

La figura 13.a mostra che nel periodo 2021-2022 la maggior parte delle sovvenzioni mirate sono state indirizzate alle famiglie (58 miliardi di EUR, il 30 % del sostegno totale per la crisi), seguite dalle imprese e dalle industrie (34 miliardi di EUR, il 18 %) e dal settore dei trasporti (23 miliardi di EUR, il 12 %). Un importo significativo (69 miliardi di EUR, il 33 % del sostegno totale per la crisi) non era mirato e ha interessato più settori.

Figura 13: distribuzione delle sovvenzioni in risposta all'aumento dei prezzi dell'energia nel periodo 2021-2022 (miliardi di EUR 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

Riguardo ai vettori energetici (figura 13.b), l'energia elettrica ha costituito il maggior beneficiario, ricevendo più di un terzo (70 miliardi di EUR) del sostegno finanziario nel periodo 2021-2022. Le sovvenzioni a gas e petrolio ammontavano a 60 miliardi di EUR, mentre 62 miliardi di EUR sono stati assegnati all'energia prodotta da una combinazione di combustibili fossili e fonti di energia a bassa emissione di carbonio oppure da fonte sconosciuta (indicata come "tutti i tipi di energia").

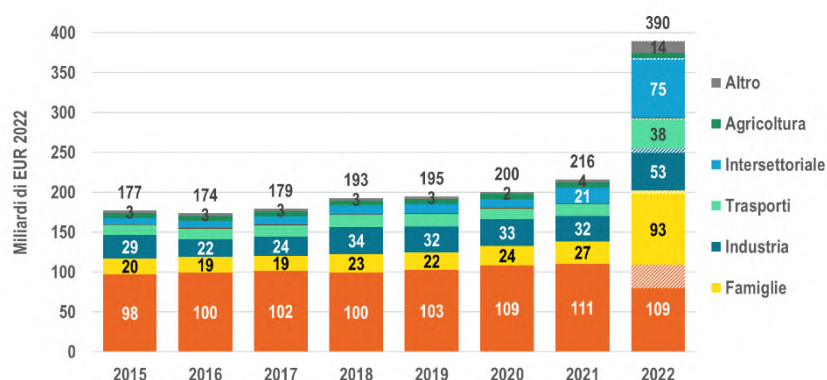
I governi europei hanno adottato misure speciali per rispondere alla crisi fornendo un sostegno sostanziale direttamente alle imprese energetiche. Per esempio, in Germania Uniper ha ricevuto sostegno tramite iniezione di capitale (34 miliardi di EUR) mentre in Francia EDF è stata nuovamente nazionalizzata (9,4 miliardi di EUR). Lo scopo di queste misure era garantire la sicurezza dell'approvvigionamento nonché ridurre i costi per i clienti o il mercato all'ingrosso, pertanto esse non sono state incluse nella banca dati delle sovvenzioni.

1.5 Sovvenzioni per settore economico beneficiario

L'*industria dell'energia* è stata il settore economico maggiormente sovvenzionato nel 2021, avendo ricevuto oltre la metà (111 miliardi di EUR, il 51 %) di tutte le sovvenzioni all'energia di quell'anno, di cui 61 miliardi di EUR nella forma di tariffe di riacquisto/premi di riacquisto¹⁹ (non differenziati nella figura 14). I beneficiari al secondo e terzo posto per sovvenzioni ricevute sono stati gli altri *settori industriali* (32 miliardi di EUR, il 15 %) e le *famiglie* (27 miliardi di EUR, il 13 %) ²⁰.

I dati per il 2022 mostrano una sensibile variazione nella composizione delle sovvenzioni. Il sostegno alle *famiglie* è cresciuto (aumentando del 240 % dal 2021 fino a raggiungere 94 miliardi di EUR nel 2022 o il 24 % di tutte le sovvenzioni all'energia di quell'anno). Le sovvenzioni *intersettoriali* hanno rappresentato la seconda maggiore categoria (75 miliardi di EUR, il 20 %), mentre l'*industria* ha ricevuto solo un aumento moderato del sostegno tra il 2021 e il 2022 (53 miliardi di EUR, il 13 %). Per contro, l'*industria dell'energia* ha ricevuto leggermente meno sovvenzioni per il 2022 (109 miliardi di EUR) rispetto al 2021, per una quota totale calata dal 50 % al 28 % tra il 2021 e il 2022.

Figura 14: sovvenzioni all'energia per settore economico nell'UE-27 (2015-2022; miliardi di EUR 2022)



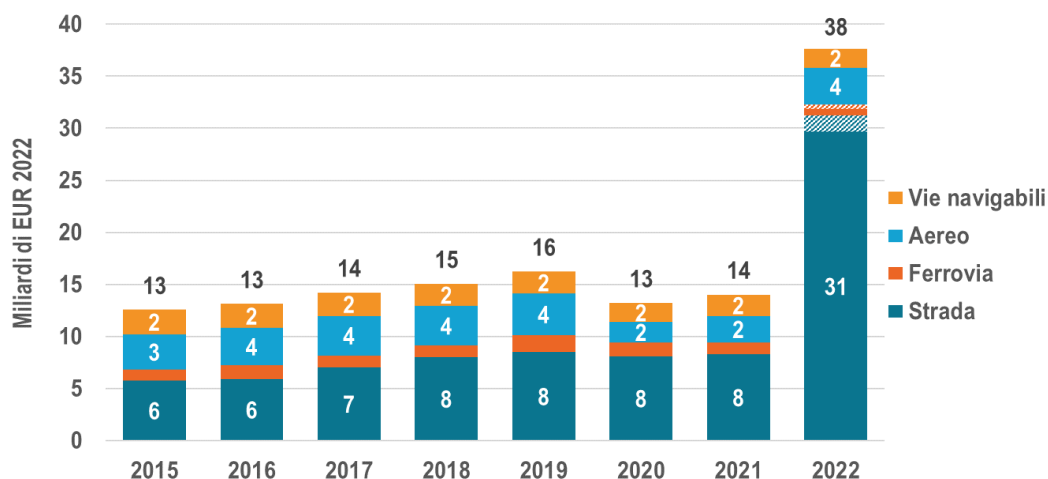
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: le stime del 2022 sono rappresentate con un tratteggio.

¹⁹ Gli obblighi in materia di tariffe di riacquisto, premi di riacquisto e rinnovabili sono inclusi nell'industria dell'energia anche se di tali pagamenti potrebbero beneficiare soggetti che non rientrano in questo settore.

²⁰ L'*industria* non comprende il settore minerario e il settore dell'edilizia. I settori delle imprese, dell'edilizia, pubblico e dei servizi sono stati raggruppati nella categoria "Altri" in quanto i singoli importi per il 2020 sono inferiori a 1 miliardo di EUR.

Si stima che nel 2022 le sovvenzioni totali al settore dei trasporti (figura 14) siano aumentate fino a 38 miliardi di EUR (+155 % o +24 miliardi di EUR rispetto al 2021). Il trasporto su strada resta di gran lunga il beneficiario principale: riceve l'83 % delle sovvenzioni ai trasporti (31 miliardi di EUR). È seguito dal trasporto aereo (3,6 miliardi di EUR), per via d'acqua (1,8 miliardi di EUR) e ferroviario (1 miliardo di EUR).

Figura 15: sovvenzioni all'energia per modo di trasporto (2015-2021; miliardi di EUR 2021)

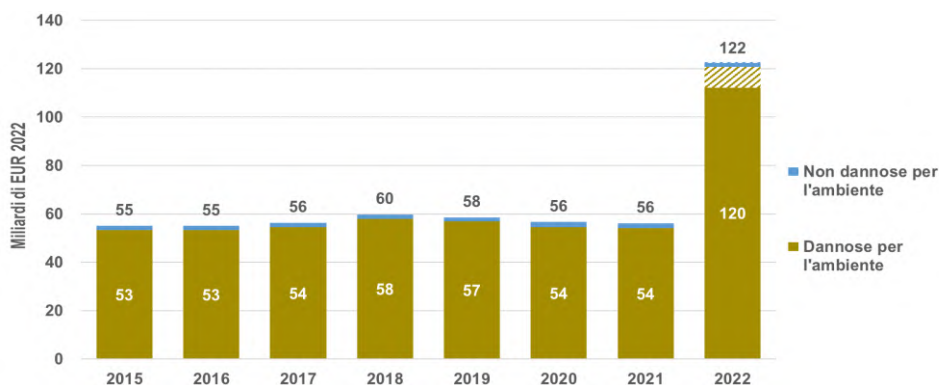


Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: le stime del 2022 sono rappresentate con un tratteggio.

1.6 Sovvenzioni per impatto ambientale

In quanto parte del quadro globale in materia di biodiversità²¹, l'Unione europea si è impegnata a "individuare entro il 2025 ed eliminare, abolire gradualmente o riformare gli incentivi, incluse le sovvenzioni, che danneggiano la biodiversità". La Commissione sta elaborando una metodologia per individuare queste sovvenzioni e la presente relazione costituisce il primo tentativo di valutare l'impatto ambientale delle sovvenzioni all'energia e più in particolare ai combustibili fossili. Nella presente relazione la valutazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente legate all'energia si concentra sulle sovvenzioni ai combustibili fossili, definite dannose se il prezzo o la riduzione dei costi a esse dovuti incentiva il mantenimento o l'aumento della disponibilità e/o dell'uso dei combustibili fossili, a prescindere dal fatto che le relative emissioni siano soggette ad abbattimento o meno.

Figura 16: sovvenzioni ai combustibili fossili nell'UE-27 per impatto ambientale (2015-2022; miliardi di EUR 2022)



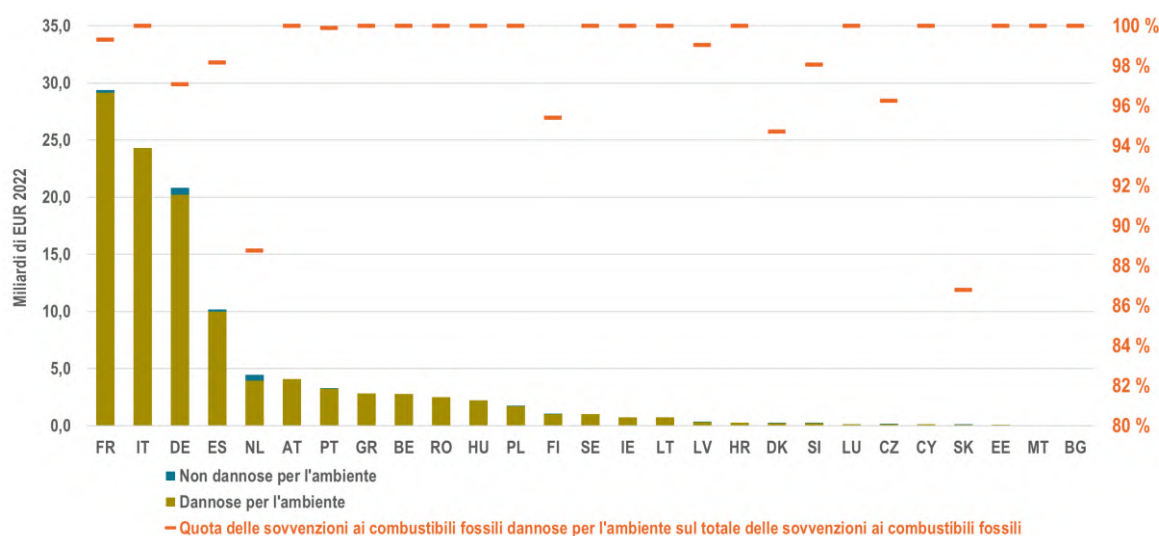
²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: le stime del 2022 sono rappresentate con un tratteggio.

La figura 16 mostra che *la stragrande maggioranza* delle sovvenzioni ai combustibili fossili (il 98 % nel 2022 o 120 miliardi di EUR) è considerata dannosa per l'ambiente. Le sovvenzioni ai combustibili fossili considerate non dannose per l'ambiente ammontano a circa 3 miliardi di EUR e sono per lo più destinate a compensare imprese e lavoratori per la riduzione della produzione o la chiusura di miniere di carbone o centrali elettriche a carbone oppure a finanziare il ripristino delle aree in cui sono avvenute le chiusure.

I dati preliminari mostrano (figura 17) che la maggior parte delle sovvenzioni ai combustibili fossili considerate non dannose per l'ambiente nel 2022 sono state erogate dalla Germania (0,6 miliardi di EUR), seguita da Paesi Bassi (0,5 miliardi di EUR), Francia e Spagna (0,2 miliardi di EUR ciascuna). In 18 Stati membri, il 100 % delle sovvenzioni ai combustibili fossili è stato valutato come dannoso per l'ambiente.

Figura 17: sovvenzioni ai combustibili fossili per Stato membro e impatto ambientale (miliardi di EUR 2022)



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

1.7 Piani nazionali in materia di sovvenzioni

La presente sezione si concentra sui piani nazionali per eliminare gradualmente le sovvenzioni ai combustibili fossili negli Stati membri pubblicati ad agosto 2023²². Il programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030, noto anche come 8° programma di azione per l'ambiente, richiede alla Commissione e/o agli Stati membri di eliminare in modo graduale le sovvenzioni dannose per l'ambiente, e in particolare quelle ai combustibili fossili, mediante "la fissazione di un termine per l'eliminazione graduale dei sussidi per i combustibili fossili, in linea con l'ambizione di limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C"²³.

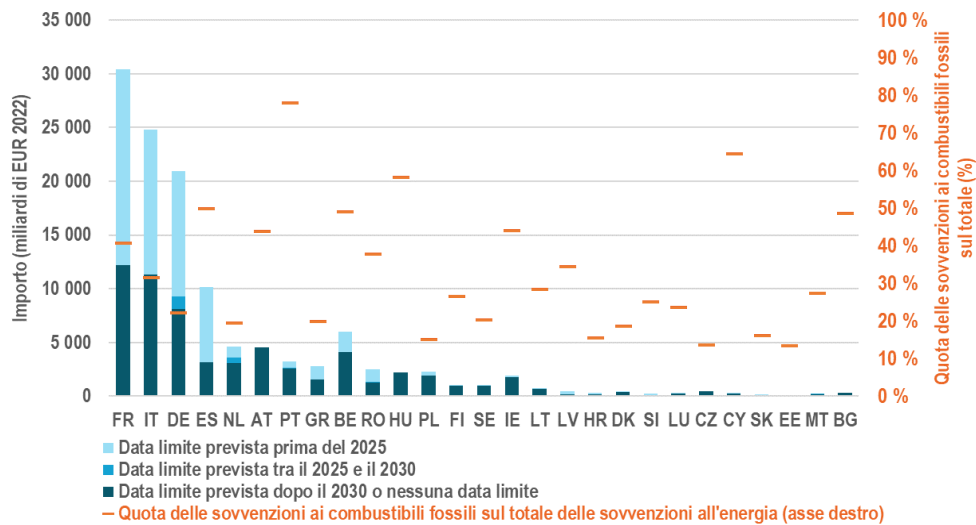
In base ai dati del 2022 (Figura 18) il 47 % (58 miliardi di EUR) delle sovvenzioni totali ai combustibili fossili (123 miliardi di EUR) prevedeva una data di fine precedente al 2025. Soltanto l'1 % (1,7 miliardi di EUR) delle sovvenzioni ai combustibili fossili cesseranno nel

²² L'analisi si basa sugli allegati VIII e XV aggiornati dei progetti di relazioni intermedie nazionali sull'energia e il clima.

²³ Articolo 3, lettere h) e i), della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030.

medio termine (2025-2030). Per il rimanente 52 % (64 miliardi di EUR) la data di cessazione non è ancora stata fissata oppure è posteriore al 2030.

Figura 18: sovvenzioni ai combustibili fossili per data di cessazione e come quota delle sovvenzioni totali all'energia (%) nel 2021



Fonte: Enerdata, Trinomics, 2023

Quasi tutti gli Stati membri dell'UE intendono abbandonare i combustibili fossili. Nella maggior parte degli Stati membri tuttavia questa intenzione deve ancora essere tradotta in piani concreti. È nel settore dell'energia elettrica che gli Stati membri dispongono dei piani più concreti per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, in particolare dal carbone. Otto Stati membri hanno inoltre fissato date per l'eliminazione graduale del riscaldamento basato sui combustibili fossili negli edifici. Per quanto riguarda gli altri settori economici (industriale, dei trasporti e agricolo), le date di fine dell'uso dei combustibili fossili sono quasi del tutto assenti.

Infine, nonostante l'importo delle sovvenzioni ai combustibili fossili sia più che raddoppiato nel 2022 rispetto al 2021 a causa delle misure di sostegno adottate in risposta alla crisi dell'energia, la stragrande maggioranza di queste misure è temporanea e ha una data di scadenza nel breve termine. È improbabile che la crisi dell'energia porti gli Stati membri a invertire la tendenza per quanto riguarda gli sforzi finora compiuti per ridurre le sovvenzioni ai combustibili fossili.

È però importante continuare a monitorare queste sovvenzioni temporanee per limitare gli effetti negativi che potrebbero ridurre gli incentivi agli investimenti nell'efficienza energetica e nell'energia rinnovabile.

A questo proposito è fondamentale una maggiore trasparenza da parte degli Stati membri sulle date di scadenza delle sovvenzioni ai combustibili fossili. Poiché non si conoscono le date della fine di queste sovvenzioni, è difficile valutare se l'UE sia sulla buona strada per eliminarle gradualmente in linea con l'ambizione di limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C.

2. Conclusioni

A causa dei prezzi dell'energia di recente eccezionalmente alti è stato necessario prendere iniziative politiche coraggiose nell'Unione europea per attenuare le ripercussioni sociali della crisi energetica. Le misure straordinarie temporanee che sono state adottate per affrontare questa crisi hanno avuto un forte impatto sulle tendenze delle sovvenzioni all'energia. Gli effetti dell'impennata dei prezzi dell'energia si sono visti anche sui tipi di misure utilizzate per fornire le sovvenzioni e sulle tecnologie che sono state promosse, determinando a partire dal 2022 un sensibile aumento delle sovvenzioni dei combustibili fossili per compensare i rincari delle bollette energetiche pagate dai consumatori.

Quest'aumento delle sovvenzioni all'energia non si è tradotto in un aumento del consumo di energia, che nel complesso è diminuito nel 2022 rispetto ai livelli pre-COVID-19. Tutti i soggetti economici hanno ridotto la propria domanda di gas del 17 %²⁴, famiglie e industria ai primi posti (rispettivamente del 50 % e del 43 %), in risposta sia ai prezzi alti sia alle misure strategiche che hanno incoraggiato la riduzione della domanda. L'UE ha continuato a sostenere gli investimenti nell'efficienza energetica e ha preso ulteriori provvedimenti significativi su questo fronte con la rifusione della direttiva sull'efficienza energetica.

La fine della prolungata tendenza al ribasso delle sovvenzioni all'energia è stata giustificata dalla priorità di proteggere i consumatori dell'UE dagli aumenti shock delle bollette energetiche. Se però fossero prolungate nel medio termine, queste misure temporanee potrebbero avere un impatto negativo a lungo termine riducendo gli incentivi agli investimenti nell'efficienza energetica e nell'energia rinnovabile, incluse le soluzioni di riscaldamento pulito come le pompe di calore.

L'UE si è avviata con determinazione nella transizione energetica per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Il risparmio energetico e la minore dipendenza dai combustibili fossili nei settori residenziale, dell'energia, dei trasporti e industriale dovrebbe aiutare l'UE in diversi modi: i) riducendo le importazioni di combustibili fossili; ii) accelerando la transizione verso l'energia pulita; e iii) aumentando la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'UE. La transizione energetica dovrebbe pertanto comportare una riduzione delle sovvenzioni ai combustibili fossili e un significativo reindirizzamento di questo sostegno verso le energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

Nonostante la situazione nei mercati mondiali ed europei dell'energia si sia stabilizzata rispetto ai momenti peggiori della crisi del 2022, per alcuni anni i prezzi di alcuni combustibili (come il gas naturale) potrebbero rimanere volatili e relativamente alti rispetto ai livelli pre-crisi. Questo fattore, insieme alla sostituzione delle tecnologie dei combustibili fossili con soluzioni più sostenibili, dovrebbe abbassare sensibilmente il consumo dei combustibili fossili (e delle relative sovvenzioni) nel medio termine. Le misure temporanee a sostegno delle famiglie e dell'industria possono essere giustificate dalla necessità di assicurare accessibilità economica. Nel lungo termine però, grazie all'efficienza e alle tecnologie delle energie rinnovabili, la transizione energetica permetterà di reindirizzare il sostegno togliendolo gradualmente alle sovvenzioni dei combustibili fossili dannose per l'ambiente.

²⁴ Confrontando il consumo di gas nel periodo agosto 2022-giugno 2023 con la media quinquennale.