

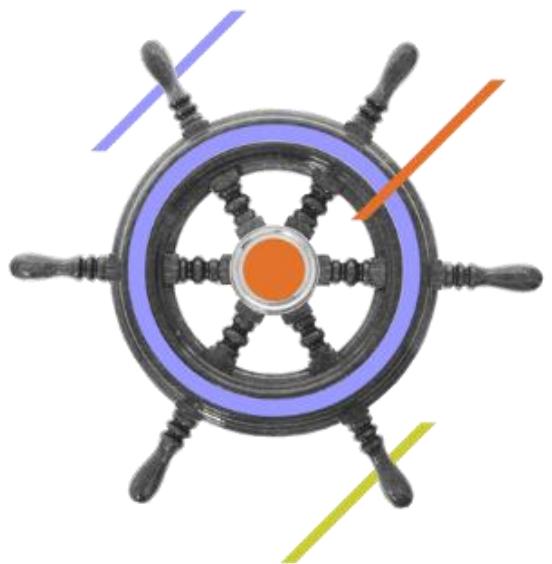


THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

VERSO UNA TRANSIZIONE SOSTENIBILE: IL PIANO SOCIALE CLIMA

POLICY BRIEFING
OTTOBRE 2025

Giulia Colafrancesco



INDICE DEI CONTENUTI

Sintesi	3
1. Introduzione	4
2. ETS2 è una politica distributiva?	6
3. Il ruolo del Fondo Sociale Clima	8
4. IL Piano Sociale Clima italiano	9
5. Principi guida per l'impiego delle risorse	11
6. Estendere l'approccio: politiche complementari e uso strategico dei proventi ETS2	12
7. Verso un Piano Sociale Clima per l'Italia	15
8. Raccomandazioni	18

SINTESI

Il Fondo Sociale Clima e ETS2 trasformano un costo – quello della CO2 – in risorse dedicate per sostenere cittadini e imprese nella transizione. Ritardarne l'attuazione sarebbe un danno diretto per il Paese.

Dal 2027 entrerà in vigore ETS2 – il sistema europeo per lo scambio di quote di emissioni – che estenderà il prezzo della CO₂ anche a trasporti, edilizia residenziale e PMI.

I fornitori di carburanti fossili dovranno acquistare quote di emissione, generando un gettito stimato in Italia tra **21 e 55 miliardi di euro entro il 2032¹**, a cui si aggiungeranno entrate fiscali indirette.

Queste risorse sono vincolate. Infatti, devono finanziare politiche per la riduzione dei consumi fossili e per il sostegno di famiglie e imprese nella transizione.

Parte dei fondi andrà al **Fondo Sociale Clima (FSC)**, con una dotazione per l'Italia pari a **9,3 miliardi di euro (2026-2032)**, di cui 7 direttamente stanziati dal fondo europeo.

Perché il Fondo Sociale Clima è importante

ETS2 non è una tassa ulteriore. Si tratta, al contrario, di uno strumento che **restituisce integralmente ai cittadini il gettito raccolto, sotto forma di investimenti in efficienza energetica, rinnovabili e sostegno fiscale o finanziario.**

Il FSC **ha l'obiettivo di rendere la transizione più equa**, permettendo anche alle famiglie vulnerabili e alle microimprese di accedere alle tecnologie pulite.

I maggiori costi stimati per le famiglie vulnerabili (0,6-1,3 miliardi €/anno, con costo di quota CO₂ di 45-100€/t) **sono ampiamente compensati dalla dotazione annua del Fondo, pari a 1,55 miliardi €/anno²**. Tale dotazione può essere incrementata dagli Stati membri attraverso i maggiori proventi di ETS2 in caso di prezzi della quota più elevati.

I rischi di un rinvio dell'introduzione di ETS2

Nel dibattito europeo diversi governi stanno mettendo in dubbio la necessità di ETS2. Tuttavia, un ritardo nell'entrata in vigore significherebbe:

- rinunciare a entrate certe e vincolate per accompagnare la transizione;
- lasciare famiglie e imprese senza strumenti adeguati affrontare la transizione;
- ridurre la capienza del Fondo Sociale clima per l'Italia da 7,02 a 5,9 miliardi € e indebolire la capacità dell'Italia di guidare un modello di transizione giusta che sia pre-distributivo e lontano dalla logica della pura compensazione

¹ Ipotizzando costi della CO₂ tra i 45 e i 100 euro/tCO₂

² Stima basata sulle informazioni pubbliche ad oggi disponibili, riguardo la dotazione del fondo dell'Italia.

1. INTRODUZIONE

Dal 2027 entrerà vigore [ETS2 \(Emission Trading Scheme 2\)](#), che applicherà un prezzo alla CO₂ nel settore dei trasporti su strada, edilizia e Piccole Medie Imprese.

I fornitori di combustibili dovranno acquistare quote ETS2, trasferendo i costi su benzina, diesel e gas. Le entrate dovranno finanziare **politiche di riduzione dei consumi fossili e sostegno a famiglie e imprese**. Una parte dei ricavi andrà al **Fondo Sociale Clima (FSC)**, con una dotazione complessiva di **65 miliardi di euro (2026-2032)**, di cui **7,02 miliardi di euro destinati all'Italia**, gestita tramite i **Piani Sociali Clima (PSC)** nazionali.

Il gettito ETS2 dovrà essere **interamente restituito ai cittadini**, attraverso misure dirette e investimenti in efficienza e rinnovabili. I PSC consentono la definizione di un modello **pre-distributivo e sostenibile**, accessibile a tutti, **superando una logica puramente compensativa**. Le misure dovranno essere **addizionali** rispetto agli strumenti sociali già esistenti.

In Italia, il gettito complessivo da ETS2 è stimato tra **21 e 55 miliardi di euro (2027-2032)**, ipotizzando un costo della quota di CO₂ compreso tra i 45€/tCO₂ e 100€/tCO₂, prezzo stabilizzabile mediante l'attuazione nazionale di un cosiddetto *price corridor*, di cui si approfondisce nello studio.

Ad agosto 2025, l'Italia, **terzo beneficiario europeo del FSC** per entità, ha annunciato di aver presentato il Piano Sociale Clima con una dotazione totale tra i fondi europei e il cofinanziamento nazionale di **9,3 miliardi di euro per il periodo tra il 2026 e il 2032, ovvero 1,55 miliardi annui**.

I maggiori costi di ETS2 per le famiglie più vulnerabili, ipotizzando di attuare il corridoio di prezzo, sono stimati in **0,6-1,3 miliardi €/anno³** e sono **inferiori alla dotazione annua del PSC (1,55 miliardi €/anno)**. Le risorse finanziano **restituzioni dirette e investimenti strutturali**, riducendo la spesa energetica e sostenendo microimprese e cittadini.

Anche senza un corridoio di prezzo formalizzato il gettito complessivo di ETS2 (stimato **21-55 miliardi €**) è sufficiente per rafforzare il PSC e mantenere il carattere **pre-distributivo delle misure comprese**.

³ Stima basata sulle informazioni pubbliche ad oggi disponibili, riguardo la dotazione del fondo dell'Italia.

3 milioni di nuclei familiari hanno beneficiato del bonus gas nel 2023. Moltiplicando i consumi sottostanti (stimati in circa 2,9 miliardi di Smc/anno) per l'aumento atteso del prezzo del gas, pari a 0,09 €/Smc per un prezzo della CO₂ a 45 €/tCO₂, si ottiene un costo di circa 280 milioni di euro l'anno. Tale cifra cresce a circa 623 milioni di euro con un prezzo della CO₂ pari a 100 €/tCO₂. In modo analogo, con un prezzo ETS di 45 €/tCO₂, l'incremento del prezzo dei carburanti è pari a 0,114 €/l. Ipotizzando una percorrenza media di 15.000 km annui per famiglia e un'efficienza dei veicoli pari a 6 litri ogni 100 km, il costo aggiuntivo annuale in carburanti per questo gruppo familiare ammonta a circa 330 milioni di euro, che salgono a 713 milioni con un prezzo della CO₂ di 100 €/tCO₂.

Le misure del Piano Sociale Clima per l'Italia, sulla base delle informazioni disponibili ad oggi, sono state ridotte da 12 a 4, con una riallocazione delle risorse che ha cambiato profondamente le priorità del Piano, rispetto alle versioni in consultazione pubblica.

In particolare, si può notare:

- Il rafforzamento delle misure per la **riqualificazione energetica degli edifici in edilizia residenziale pubblica (ERP)** e per il **sostegno alle microimprese vulnerabili**;
- **la scomparsa di interventi rivolti a famiglie vulnerabili nell'edilizia privata, legati al successivo Piano Nazionale di Ristrutturazione previsto dalla direttiva cd 'Case Green'**;
- **un'eccessiva allocazione di fondi sul Bonus Sociale Gas Plus**, che **non garantisce addizionalità** rispetto agli strumenti esistenti.

Il presente studio mostra come fare **un utilizzo efficace e redistributivo del Fondo Sociale Clima**, evidenziando l'importanza dell'entrata in vigore di **ETS2**. Se attuato correttamente, ETS2 può avere effetti redistributivi, compensando l'impatto sui prezzi sui gruppi più vulnerabili.

In questo senso, è necessario stabilire i principi di **politiche pubbliche mirate ed efficienti, a sostegno della transizione, garantendo che le risorse disponibili siano utilizzate in modo mirato ed equo**, valorizzando il potenziale redistributivo di ETS2 e la complementarietà con il FSC, senza sostituire strumenti sociali già esistenti. L'approccio dovrà essere integrato con le politiche attuali e l'impianto fiscale, basandosi sull'esperienza di ETS1.

Questo studio raccoglie inoltre contributi della società civile e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, fornendo indicazioni e considerazioni in vista della prossima pubblicazione del Piano Sociale Clima finale dell'Italia.

2. ETS2 È UNA POLITICA DISTRIBUTIVA?

Uno dei pilastri fondamentali del pacchetto europeo per il clima è il sistema di scambio di quote di emissioni di CO₂ (ETS, Direttiva 2003/87/CE), che nel 2023 è stato ampliato con un sistema separato dedicato ai settori degli edifici, dei trasporti su strada e delle imprese escluse dal perimetro della Direttiva del 2003, ovvero, per la grande parte piccole e medie imprese non energivore (ETS2).

ETS2 prevede che i fornitori di carburanti, a partire dal 2027, rendicontino e restituiscano un numero di quote di CO₂ pari alle emissioni dell'anno solare precedente. Le quote, la cui disponibilità diminuisce di anno in anno, in ragione degli obiettivi di decarbonizzazione, vengono acquistate dagli operatori all'asta. Questo introduce un maggiore costo sui combustibili fossili che i fornitori scaricheranno sui consumatori finali, ovvero cittadini e imprese.

I proventi delle aste vengono poi redistribuiti agli Stati membri **che ne devono disporre per finanziare sotto forma di investimenti in efficienza energetica, rinnovabili e sostegno fiscale o finanziario per i cittadini.**

Il meccanismo, quindi, a dispetto di un effetto potenzialmente regressivo, è intrinsecamente distributivo. L'utilizzo mirato delle risorse verso le destinazioni indicate nella norma può, infatti, attenuare l'impatto regressivo di un aumento dei prezzi, che colpisce in misura maggiore le fasce più vulnerabili della popolazione. Ciò implica sia un sostegno diretto ai consumatori a basso reddito per compensare i maggiori oneri, sia interventi che ne rafforzino la capacità di transizione verso tecnologie pulite, in base alle differenti condizioni economiche

Per valutare l'impatto dell'introduzione di ETS2 sui consumatori più vulnerabili, nel settore edilizio e dei trasporti si può prendere come riferimento il caso dei 3 milioni di nuclei familiari che in Italia hanno beneficiato del bonus gas nel 2023. L'incremento dei costi stimato, al netto e al lordo dell'IVA, è mostrato nella [Tabella 1](#) e nel [Grafico 1](#).

Settore	Parametro di riferimento	Costo ETS2 (45 €/tCO ₂)	Costo ETS2 (100 €/tCO ₂)
Riscaldamento	2,9 mld Smc gas	280 mln €	623 mln €
Trasporti	15.000 km/anno – 6 l/100km	330 mln €	713 mln €
Totale impatto diretto		610 mln €	1.336 mln €
IVA aggiuntiva riscaldamento		47 mln €	105 mln €
IVA aggiuntiva trasporti		66 mln €	143 mln €
Impatto complessivo		723 mln €	1.584 mln €

Tabella 1 – Impatto dell'introduzione di ETS2 sui costi al consumo per i consumatori più vulnerabili, nel settore edilizio e dei trasporti

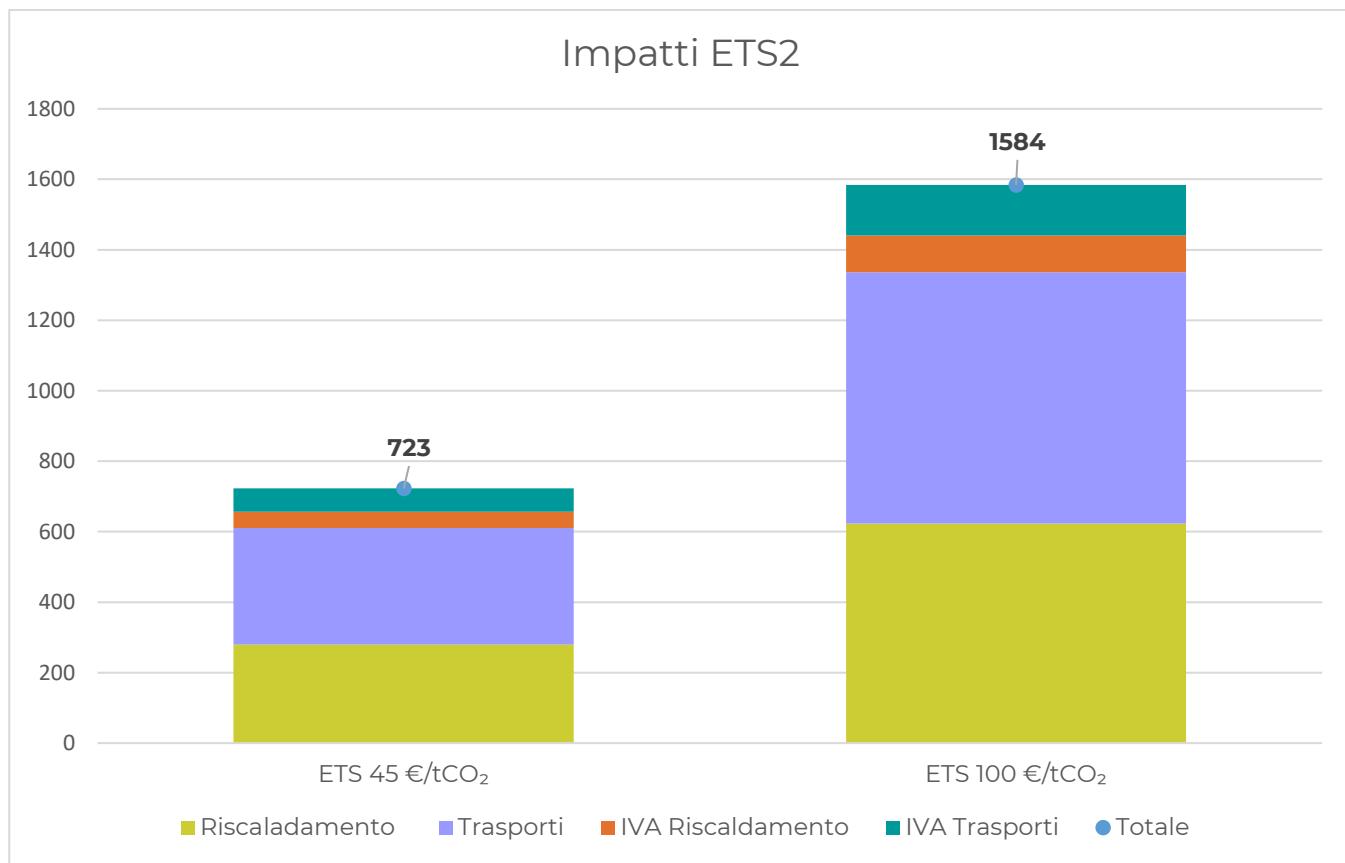


Grafico 1 – Impatto dell'introduzione di ETS2 sui consumatori più vulnerabili, nel settore edilizia e dei trasporti su strada

3. IL RUOLO DEL FONDO SOCIALE CLIMA

Il Fondo Sociale Clima (FSC, Regolamento (UE) 2023/955) rappresenta il principale strumento messo a disposizione dall'UE per attenuare l'impatto del prezzo della CO₂ su famiglie, microimprese, e utenti vulnerabili del trasporto. Per il periodo 2026-2032, il FSC prevede l'erogazione di quasi **87 miliardi di euro** in sostegni mirati a tutti gli Stati membri, di cui 65 miliardi provenienti dalle aste di quote di emissione e 21,7 miliardi di euro (pari al 25%) da cofinanziamenti obbligatori da parte degli Stati membri, che, a questo fine, possono impiegare le ulteriori risorse provenienti di ETS2.

I fondi sono stati ripartiti tra gli Stati membri secondo criteri volti a garantire equità nei risultati, tenendo conto della popolazione totale, della quota a rischio di povertà nelle aree rurali, delle famiglie in difficoltà con il pagamento delle bollette, del livello di emissioni di CO₂ legate al riscaldamento e ai trasporti domestici, e altri fattori rilevanti⁴.

In base a tale logica l'Italia è uno dei paesi che beneficia maggiormente in termini assoluti dell'FSC dopo Polonia e Francia⁵.

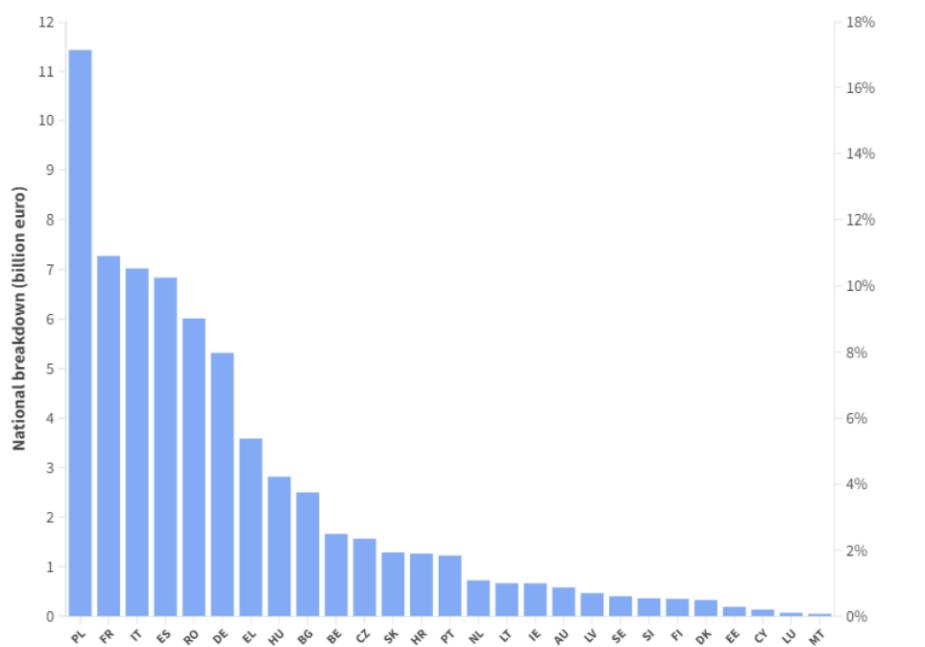


Grafico 2 – Risorse FSC. Fonte: Carbon Market Watch. [Frequently Asked Questions. Social Climate Fund](#)

All'Italia è stato assegnato un ammontare pari a 7,02 miliardi di euro per il periodo 2026-2032, a cui si deve aggiungere il cofinanziamento nazionale minimo del 25%.

⁴ <https://www.bruegel.org/policy-brief/making-best-new-eu-social-climate-fund>

⁵ Nonostante in termini assoluti l'Italia è uno dei maggiori beneficiari del Fondo, l'algoritmo usato per l'allocazione di queste risorse fra i diversi Stati membri è in favore dei Paesi CEE (Central and Eastern Europe), che sono beneficiari netti del Fondo: la Polonia, ad esempio, riceve circa il doppio delle risorse rispetto alle entrate che perderà dalla vendita delle quote ETS2 al Fondo. L'Italia, invece è un contributore netto.

Tabella 2 pagina 29, https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/Can-polluter-pays-policies-in-buildings-and-transport-be-progressive_IEEP-2022.pdf

Tabella 1 pagina 10, https://ireform.eu/s/uploads/SCF_ENG_5_08.pdf

4. IL PIANO SOCIALE CLIMA ITALIANO

Ad agosto 2025, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha annunciato che il Piano italiano avrà una capitalizzazione di 9,3 miliardi di euro, ovvero 500 milioni superiore al minimo previsto dal regolamento europeo.

La disponibilità annua media per l'Italia sarà pari a circa 1,55 miliardi di euro tra il 2026 e il 2032.

Voce	Importo (€)	Descrizione
Europa		
Totale FSC UE (2026–2032)	~87 miliardi	Fondi totali disponibili per tutti gli Stati membri
Provenienza: ETS2 (quote messe all'asta)	65 miliardi	Quota di finanziamento europeo ricavata dalla vendita di quote di emissione
Cofinanziamento obbligatorio Stati membri	21,7 miliardi	Pari al 25% del totale, può essere finanziato anche con risorse ETS2 nazionali
Italia		
Quota assegnata all'Italia (FSC)	7,02 miliardi	Quota spettante all'Italia dal fondo UE
Cofinanziamento nazionale (minimo 25%)	~1,76 miliardi	Cofinanziamento obbligatorio da parte dell'Italia
Totale FSC Italia (minimo)	~8,8 miliardi	Somma tra FSC UE e cofinanziamento italiano
Dotazione media annua Italia	1,46 miliardi/anno	Fondo annuo disponibile nel periodo 2027–2032
Valore fondo annunciato dal MASE	9,3 miliardi	Come da comunicazione MASE [link]
Dotazione media annua FSC MASE	1,55 miliardi	Fondo annuo disponibile nel periodo 2027–2032 come da comunicazione MASE

Tabella 2 – Panoramica della dotazione del Fondo Sociale Clima a livello Europa e a livello Italia

La spesa del Fondo ha un inizio ufficiale previsto per il 2026, dando agli Stati la possibilità di attivare le misure previste dai Piani nazionali prima dell'entrata in vigore di ETS2, anticipando sia le misure per contenere possibili effetti sproporzionati sui prezzi dell'energia, che quelle per facilitare la transizione verso soluzioni e tecnologie più efficienti e pulite per famiglie e imprese.

La strategia alla base della creazione del FSC è di tipo pre-distributivo, e non meramente compensativo. La maggior parte delle misure e degli investimenti deve mirare a

promuovere interventi strutturali in grado di ridurre in modo definitivo i consumi energetici e le bollette delle famiglie nel lungo periodo. Di conseguenza, gli Stati membri dovranno essere in grado, nella fase di stesura dei relativi Piani Sociali Clima (PSC), di sviluppare politiche capaci di allocare in modo efficiente le risorse disponibili a favore dei gruppi più vulnerabili.

La disponibilità annuale del FSC è fissa, a differenza del gettito complessivo di ETS2, che varia in funzione del prezzo del carbonio. Con l'aumento del valore della quota ETS2 gli Stati nazionali avrebbero comunque più gettito che potrebbero impiegare per integrare le misure dei Piani Sociali Clima con solide misure sociali nazionali complementari.

La disponibilità di 1,55 miliardi di euro annui consente di finanziare sia interventi compensativi che interventi pre-distributivi in maniera superiore ai costi sostenuti dai meno abbienti, anche nello scenario di costo relativo a 100€/tCO₂. Un tetto massimo del 37,5% del totale del Piano (ovvero 525 milioni di euro), come previsto dal Regolamento europeo, può essere destinato a finanziare un sostegno diretto temporaneo al reddito per i gruppi più vulnerabili.

Per mantenere le caratteristiche pre-distributive del Fondo con valori della quota prossimi ai 100€/t, questo dovrebbe essere ulteriormente accompagnato da misure complementari finanziarie accedendo alle maggiori risorse derivanti dalla vendita delle quote o attraverso l'armonizzazione con altri strumenti di welfare, quali, ad esempio, l'inclusione dei costi ETS2 nel bonus gas già in vigore.

La Direttiva ETS prevede che nell'ipotesi di ritardo nell'introduzione del meccanismo di ETS2 al 2028, la dotazione finanziaria del Fondo sarà pari a 54,6 miliardi (5,9 miliardi per l'Italia). Questo mette a rischio la possibilità di realizzazione delle misure per l'ampiezza attualmente prevista.

5. PRINCIPI GUIDA PER L'IMPIEGO DELLE RISORSE

L'impatto positivo del FSC potrà essere ancor più efficace se accompagnato da politiche complementari. Tali politiche dovrebbero essere il più possibile strutturali e finanziate sulla base della dotazione del Fondo e degli ulteriori proventi ETS2 in modo organico. Fondamentale sarà, quindi, definire i principi guida per un utilizzo equo e coerente delle risorse provenienti dal gettito ETS2 e di quelle nella disponibilità del Fondo Sociale.

1. Assegnazione delle priorità – finanziare soluzioni per i più vulnerabili

Le risorse devono essere assegnate prioritariamente **ai gruppi più vulnerabili con particolare attenzione a quelli già esposti alla povertà energetica e alla vulnerabilità nei trasporti.** Sono infatti questi i soggetti che rischiano di subire con maggiore intensità gli effetti indiretti di ETS2 sull'aumento dei prezzi finali dell'energia, senza possibilità di investire in soluzioni che li tengono al riparo da tali incrementi.

2. Logica pre-distributiva – soluzioni strutturali

Superare un approccio puramente compensativo ex post per mitigare gli impatti in termini di costo significa abbracciare una prospettiva pre-distributiva, **in cui la decarbonizzazione diventa anche leva per promuovere una maggiore equità sociale.** Ciò implica utilizzare i proventi di ETS2 per finanziare **interventi strutturali**, come l'efficientamento energetico degli edifici, la diffusione delle energie rinnovabili o la decarbonizzazione dei settori produttivi, che mirano non a compensare, ma prevenire la necessità di pagare il prezzo volatile dei fossili e il costo di ETS2 stesso. Questi interventi sono, dunque, capaci non solo di ridurre le emissioni, ma anche di contrastare le disuguaglianze e sostenere la competitività del sistema produttivo nazionale.

3. Complementarietà e addizionalità – generare doppi dividendi

Il FSC non può e non deve rappresentare l'unico strumento di protezione sociale nel percorso di transizione. **È necessario che le risorse del Fondo siano complementari e addizionali rispetto a quelle già previste dal sistema di welfare nazionale.** L'Italia dovrà rafforzare il proprio sistema di protezione sociale senza sovrapporre o sostituire le risorse della transizione con quelle destinate alle politiche sociali ordinarie. Solo così sarà possibile garantire una transizione equa e sostenibile, in grado di generare i cosiddetti **"doppi dividendi"**, ossia benefici simultanei sia sul piano ambientale e di indotto per il sistema produttivo, sia su quello sociale.

4. Scalabilità e coerenza delle politiche – supportare il ceto medio

I principi qui esposti dovrebbero essere estesi anche a famiglie e microimprese non classificate come vulnerabili. **L'obiettivo è sviluppare una strategia incrementale con politiche inclusive e complementari che coinvolgano in modo progressivo tutte le fasce sociali, sulla base degli impatti relativi.** Questo dovrà essere costruito attraverso una revisione complessiva della fiscalità energetica che oggi risulta contraddittoria rispetto agli obiettivi sociali, ambientali e di gettito nel contesto della transizione energetica.

6. ESTENDERE L'APPROCCIO: POLITICHE COMPLEMENTARI E USO STRATEGICO DEI PROVENTI ETS2

Per affrontare in modo sistematico gli impatti più ampi di ETS2, oltre quanto previsto dal PSC, è fondamentale attivare politiche complementari e misure strutturali che possano essere finanziate, almeno in parte, attraverso i proventi d'asta di ETS2 che, secondo le nostre stime⁶ variano tra i **21 e i 55 miliardi di euro** nell'ipotesi di un prezzo delle quote fra 45 e 100€/t.

Entrate previsionali da ETS2 per l'Italia nel periodo 2027 - 2032			
Valore medio delle quote 2027-2032	Stima gettito ETS2 destinato all'Italia	Valore del FSC allocato all'Italia (2026-2032)	Totale risorse da ETS2 disponibili per finanziamento di politiche di decarbonizzazione (al 2032, anno in cui termina il FSC)
45€/t	21 miliardi €	7 miliardi €	28 miliardi €
100€/t	55 miliardi €	7 miliardi €	62 miliardi €

Tabella 3 – Fonte: stime di ECCO. Da Direttiva, ETS2 termina nel 2030, ma il periodo considerato arriva al 2032 perché è l'anno in cui si conclude il Fondo Sociale Clima

Questo meccanismo, se ben governato, rappresenta per l'Italia un'opportunità strategica: orientare le politiche fiscali, energetiche e sociali verso obiettivi condivisi può infatti generare una maggiore efficienza complessiva, aumentare la sicurezza energetica del Paese e ridurre il peso economico per famiglie e imprese. Al contrario, eventuali sospensioni o revisioni che snaturino ETS2 rischierebbero di rallentare la transizione e di aumentare i costi economici e sociali nel lungo periodo.

L'approccio qui proposto, centrato sull'integrazione tra misure redistributive e riforme settoriali, andrebbe dunque esteso a tutto il gettito di ETS2, sostenendo così i mercati per tecnologie verdi e rafforzando la competitività del sistema produttivo italiano, contribuendo a ridurre i costi sociali e aumentando la sicurezza per il Paese, quest'ultima inevitabilmente legata ad una condizione di indipendenza dalle fonti fossili⁷. Questo utilizzo integrato delle risorse FSC e degli altri proventi di ETS2, in particolare attraverso interventi strutturali, può inoltre produrre un impatto progressivo significativo anche per le classi medie ([Grafico 3](#))⁸.

⁶ Le stime di ECCO sono state fatte sulla base di alcuni lavori, fra cui:

<https://www.agora-energiewende.de/publikationen/klimaneutrales-deutschland-studie>

<https://www.bruegel.org/policy-brief/how-finance-european-unions-building-decarbonisation-plan>

[https://about.bnef.com/blog/europe-s-new-emissions-trading-system-expected-to-have-worlds-highest-carbon-price-in-2030-at-e149-bloombergnef-forecast-reveals/#:~:text=BloombergNEF's%20\(BNEF's\)%20EU%20ETS%20II,leading%20to%20significant%20emissions%20abatement](https://about.bnef.com/blog/europe-s-new-emissions-trading-system-expected-to-have-worlds-highest-carbon-price-in-2030-at-e149-bloombergnef-forecast-reveals/#:~:text=BloombergNEF's%20(BNEF's)%20EU%20ETS%20II,leading%20to%20significant%20emissions%20abatement)

⁷ Carbon Market Watch, U-turn on EU's Emissions Trading System for road transport and buildings carries huge environmental, social and economic price tag <https://carbonmarketwatch.org/2025/01/24/u-turn-on-eus-emissions-trading-system-for-road-transport-and-buildings-carries-huge-environmental-social-and-economic-price-tag/#:~:text=As%20the%20cap%20tightens%20and,while%20delivering%20significant%20energy%20>.

⁸ IEEP, Can Polluter Pays policies in the buildings and transport sectors be progressive? https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/Can-polluter-pays-policies-in-buildings-and-transport-be-progressive_IEEP-2022.pdf

L'adozione di politiche strutturali (ovvero che investano direttamente nelle soluzioni per la decarbonizzazione) potrà essere accompagnata da strumenti per mitigare gli impatti sui prezzi nel caso di un aumento eccessivo del prezzo della quota (valori prossimi o superiori ai 100€/tCO₂). Tali strumenti potranno essere l'adozione di un possibile *corridoio di prezzo* adottato a livello nazionale, oltre alle già citate politiche complementari che possono abbassare il prezzo del carbonio, riducendo direttamente la domanda di quote a livello europeo. Tale approccio è particolarmente rilevante se si considera il rischio di strumentalizzazione del consenso politico associato all'adozione di **politiche fiscali sull'energia**, anche intese in senso redistributivo. Ad esempio, si lega spesso a ETS2 il rischio di movimenti di protesta come quello dei *gilets jaunes* che ha avuto origine proprio tra le fasce medie della popolazione, in particolare tra i residenti delle aree rurali.

Il Fondo Sociale Clima, che permette all'Italia di redistribuire ai più vulnerabili più risorse rispetto all'impatto stimato dall'introduzione di ETS2 ([Tabella 1](#)), la **complementarità di altre politiche, e l'adozione di strumenti di restituzione diretta del gettito ETS2 per prezzi elevati delle quote rappresentano elementi che depotenziano l'uso strumentale dell'avversione alla transizione legato agli impatti sulle classi meno abbienti e medie.**

Il [Grafico 3](#) è tratto da uno studio condotto [dall'Istituto Europeo per le Politiche Ambientali](#) e mostra come l'uso combinato di risorse dal FSC e dai restanti proventi ETS2 ha un impatto maggiore in termini di benessere, attraverso riforme strutturali, sia per i gruppi più vulnerabili che, a decrescere, per le classi medie (decile da 1 a 5, barra grigia).

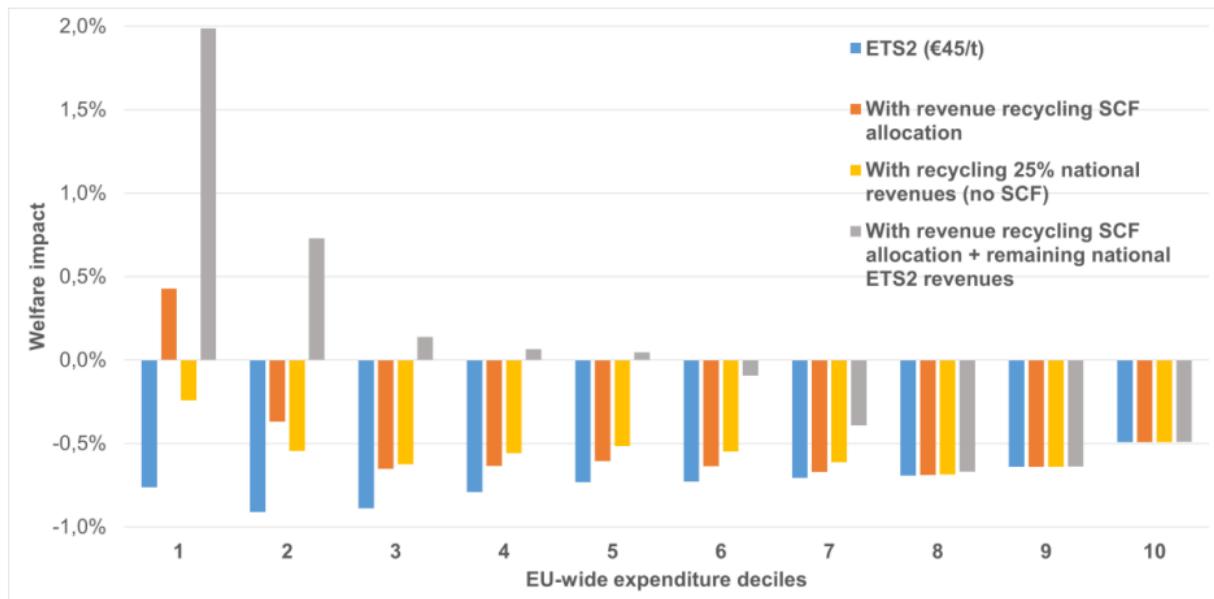


Grafico 3 – Fonte: IEEP, *Can Polluter Pays policies in the buildings and transport sectors be progressive?* https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/Can-polluter-pays-policies-in-buildings-and-transport-be-progressive_IEEP-2022.pdf

Per riassumere, l'impatto sul prezzo finale dell'energia derivante dall'introduzione di ETS2 può quindi essere mitigato in maniera efficace con politiche complementari forti. Nel nostro paper [“ETS2 e costi dell'energia: qual è la convenienza per i consumatori”](#), inoltre, mostriamo come l'adozione di due misure aggiuntive può contribuire in maniera significativa a questa mitigazione:

- In primo luogo, l'entrata in vigore di ETS 2 deve corrispondere anche ad una occasione per la **revisione del sistema di tassazione dell'energia, poiché questo strumento si sovrappone alle strutture fiscali esistenti, che devono essere meglio allineate agli obiettivi di decarbonizzazione.**
- In secondo luogo, si ritiene opportuno **introdurre un corridoio di prezzo a livello nazionale ovvero un tetto minimo e massimo di prezzo all'interno del meccanismo ETS2**, (*price floor and ceiling*), in modo da assicurare, da un lato prevedibilità degli introiti e di conseguenza negli investimenti in tecnologie verdi (riducendo i rischi legati alla volatilità dei prezzi), e dall'altro, una soglia oltre la quale il costo delle emissioni non possa essere trasferito ai consumatori finali. Superata tale soglia, si potrebbe attivare un meccanismo di compensazione diretta a favore dei soggetti più vulnerabili.

7. VERSO UN PIANO SOCIALE CLIMA PER L'ITALIA

Il 5 agosto 2025 il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha comunicato la conclusione del processo di revisione della proposta di Piano Sociale Clima. Questo avviene dopo un percorso in più fasi di consultazione pubblica, conclusosi il 15 giugno 2025. L'ultima fase era volta a raccogliere contributi da attori istituzionali e della società civile e ha favorito un confronto costruttivo con i tecnici del Ministero, che hanno mostrato apertura all'integrazione di proposte esterne. Tuttavia, **tale disponibilità tecnica va accompagnata da una volontà politica più forte, necessaria per istituzionalizzare processi partecipativi multilivello e strutture permanenti, come tavoli di lavoro, in grado di garantire confronto, apprendimento e continuità.** Questo appare ancora più rilevante alla luce del fatto che la comunicazione del 5 agosto restituisce proposte profondamente cambiate rispetto a quelle su cui si sono mobilitati diversi attori della società civile italiana.

Rispetto alla bozza di misure e investimenti del PSC messe a disposizione dal Ministro nei mesi scorsi, si era riscontrato come diversi elementi proposti da ECCO, insieme ai contributi di altri soggetti, fossero stati recepiti e come ci fossero sia punti di forza che di criticità. Il Piano trasmesso alla Commissione ha visto un taglio delle proposte rispetto a quelle della consultazione pubblica da 12 a 4 e, dunque, un inevitabile cambiamento nella distribuzione dei fondi e delle priorità fra i diversi settori, misure e investimenti.

Proposte trasmesse alla Commissione (agosto 2025)	
-	3,2 miliardi di euro per la riqualificazione energetica degli edifici di proprietà pubblica (ERP) in classe F e G e di quelli di proprietà delle microimprese
-	1,375 miliardi di euro per l'ampliamento del Bonus Sociale Gas Plus;
-	3,105 miliardi per il finanziamento di servizi di mobilità pubblica e hub di prossimità nelle aree svantaggiate;
-	1,74 miliardi per "Il Mio Conto Mobilità", per il trasporto pubblico rivolto alle persone in condizione di povertà dei trasporti.
Proposte sottoposte a consultazione pubblica (giugno 2025)	
Edilizia	<ul style="list-style-type: none">- A.1 TED sociale per il clima: 120 milioni- M.2 ERP: 2,5 miliardi- M.3 Famiglie vulnerabili in edilizia privata: 1,8 miliardi- M.4 Microimprese vulnerabili: 700 milioni- M.5 Reddito energetico: 450 milioni- S.6 Esco Card 630 milioni
Trasporti	<ul style="list-style-type: none">- A1 Piattaforma della mobilità ecosolidale: 7,675 milioni- A2 La mappa delle vulnerabilità: 4,656 milioni- M.3 Il mio conto mobilità: 1,44 miliardi- I.4 Ecobonus sociale veicoli nuovi: 1,411 miliardi- I.5 Ecobonus sociale autoveicoli usati: 529 milioni- I.6 Hub intermodali: 185 milioni

Tabella 4 – Sintesi delle proposte divulgate dal MASE al momento della pubblicazione del presente lavoro.

Ad oggi, non avendo a disposizione il testo integrale e i dettagli delle proposte più recenti, risulta prematura una valutazione definitiva del Piano sulla base delle informazioni presenti nella comunicazione del MASE di agosto. Tuttavia, sono possibili alcune considerazioni preliminari, soprattutto per ciò che riguarda il settore edilizio.

Sembra, infatti, che siano state accorpate le misure per la riqualificazione energetica degli ERP in classe F e G e per il supporto alle microimprese vulnerabili, aumentando anche il totale della dotazione. **Ci auspiciamo che la proposta del Ministero preveda ancora la copertura al 100% degli investimenti per gli ERP e per le microimprese vulnerabili in classe F e G e che la maggiore disponibilità di risorse implichì che sia stato alzato il requisito minimo del 30% di risparmio energetico**, considerato insufficiente per un'effettiva riqualificazione profonda. L'efficacia del provvedimento sarà inoltre determinata dal livello di coordinamento con altri strumenti esistenti, quali i meccanismi di incentivazione dell'efficienza energetica da detrazione fiscale (ridotti, riformati dalla scorsa finanziaria e non sostituiti con altrettanti strumenti), e dal suo inquadramento in un piano organico con obiettivi chiari e misurabili.

Si riscontra poi come non sia più previsto il supporto a famiglie vulnerabili in edilizia privata. Rimane da comprendere se questa scelta è dovuta ad una copertura di questa categoria con le misure che rientrano nel Piano Nazionale di Ristrutturazione richiesto dalla Direttiva EPBD⁹ (o se è già previsto un piano di spesa delle ulteriori risorse derivanti dal gettito ETS2) e quindi se sia anche previsto un alto livello di sinergia e coordinamento fra questo e il PSC.

Per ciò che riguarda il supporto alle microimprese vulnerabili, si ricorda che le microimprese italiane (circa 4 milioni) saranno tra i soggetti più colpiti da ETS2, soprattutto per l'aumento dei costi energetici. Le stime parlano di una crescita fino al 20% della bolletta¹⁰. Rispetto alla proposta messa a disposizione durante il processo di consultazione pubblica, si era raccomandato di **usare l'incidenza dei costi energetici sul margine operativo lordo (MOL) che riflette meglio la loro vulnerabilità invece di un criterio basato solo sul fatturato. Il MOL fornisce infatti una misura più precisa della platea a cui le misure del FSC dovrebbero essere effettivamente rivolte e si attendono i dettagli di questa misura per capire quale approccio è stato adottato nel Piano**. Inoltre, anche per le microimprese vulnerabili si auspica che la nuova proposta preveda **una maggiore efficienza nei consumi al di là del 30% di efficientamento energetico ipotizzato dalla proposta**.

Infine, ci sembra difficile giustificare l'allocazione di 1,375 miliardi sull'ampliamento del Bonus Sociale Gas Plus: il Bonus non incentiva il passaggio a misure strutturali più sostenibili e si ricorda che con prezzi della CO₂ stimati a 45 €/tCO₂ e a 100 €/tCO₂ il costo del gas per i quasi 3 milioni di nuclei familiari che in Italia hanno beneficiato del bonus gas nel 2023 è rispettivamente di 280 milioni € e 623 milioni €. Nell'attesa di ricevere più dettagli su questa specifica proposta, sembra comunque che al bonus sia data una dotazione eccessiva e che le risorse del Piano siano usate per sostituire quelle già presenti per il bonus in vigore (non rispettando fra l'altro il principio di addizionalità dettato dal Regolamento FSC). Il Bonus Sociale potrebbe però essere **rafforzato** dalle risorse del Fondo **per chi rimarrà escluso dagli interventi di efficienza nel breve termine**. In particolare, si potrebbe ipotizzare l'estensione

⁹ Direttiva UE 2024/1275, detta EPBD (Energy Performance Building Directive)

¹⁰ Elaborazione ECCO sull'incremento delle spese energetiche in base a diverse proiezioni del prezzo di ETS2. I calcoli si basano sui valori ARERA del primo trimestre 2025, relativi alle componenti di costo del gas naturale (materia prima, trasporto, oneri e imposte), integrati con il potenziale costo aggiuntivo di ETS2. Con un prezzo pari al soft ceiling, l'incremento della spesa è stimato intorno al 7% per le microimprese; in scenari con prezzi più elevati (fino a 149 €/tCO₂), l'aumento può raggiungere circa il 20%.

della soglia ISEE per il bonus gas da 9.530 a 15.000 euro, attivabile automaticamente se i prezzi ETS2 superano determinate soglie.

8. RACCOMANDAZIONI

ETS2 e il Fondo Sociale Clima offrono all'Italia una **duplice opportunità**: accelerare la transizione ecologica e rafforzare la coesione sociale.

Per cogliere tale opportunità sarà necessario trasformare le risorse disponibili in strumenti di cambiamento strutturale, in grado di garantire non solo la riduzione delle emissioni, ma anche la possibilità di farlo in modo proattivo, rendendo tutti i cittadini parte attiva del processo di transizione.

A questo fine è necessaria un'azione combinata di questi strumenti, secondo alcuni principi guida:

- **Priorità ai più vulnerabili** – Le risorse vanno destinate in via prioritaria a famiglie e gruppi esposti a povertà energetica e vulnerabilità nei trasporti, i più colpiti dagli effetti di ETS2.
- **Logica pre-distributiva** – Superare gli interventi compensativi e puntare su soluzioni strutturali (efficienza energetica, rinnovabili, decarbonizzazione produttiva) che prevengano costi futuri e rafforzino equità e competitività.
- **Complementarietà e addizionalità** – Il Fondo Sociale Clima deve integrare, non sostituire, il welfare esistente, così da generare “doppi dividendi”: benefici ambientali, sociali ed economici.
- **Scalabilità e coerenza** – Le misure devono progressivamente includere anche ceto medio e microimprese, accompagnate da una riforma della fiscalità energetica più coerente con gli obiettivi sociali e climatici.

Infine, si auspica che il processo collaborativo, orizzontale e verticale, messo in moto dalla stesura del Piano Sociale Clima italiano, possa continuare anche nell'implementazione, attuazione e monitoraggio dei prossimi anni, nello sforzo di renderlo efficace e coerente rispetto agli obiettivi climatici e sociali italiani ed europei.



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo policy briefing è stato curato da:

Giulia Colafrancesco, Analista Senior Governance e Giusta Transizione, ECCO
giulia.colafrancesco@eccoclimate.org

Con il contributo di:

Francesca Andreolli, Ricercatrice Senior Energia ed Efficienza, ECCO
francesca.andreolli@eccoclimate.org

Massimiliano Bienati, Responsabile Politica Trasporti, ECCO
massimiliano.bienati@eccoclimate.org

Chiara Di Mambro, Direttrice Strategia Italia ed Europa, ECCO
chiara.dimambro@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente policy briefing sono riferibili esclusivamente ad ECCO autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Responsabile Comunicazione, ECCO
andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione:
20 ottobre 2025