Documento a cura di: Caritas Italiana, Clean Cities Campaign, CNCA Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienti, Forum Disuguaglianze e Diversità, Greenpeace Italia, Kyoto Club, Legambiente, MIRA Network, Nuove Ri-Generazoni, Transport&Environment Italia, WWF Italia.

VALUTAZIONI E GIUDIZIO COMPLESSIVO SUL PIANO SOCIALE PER IL CLIMA.

Il Piano Sociale per il Clima è uno strumento fondamentale della strategia europea per una transizione climaticamente e socialmente sostenibile. La transizione è una sfida che deve tenere insieme decarbonizzazione e giustizia sociale, per questo va affrontata con strumenti efficaci e utilizzando nella maniera più efficiente tutte le risorse a disposizione. In particolare, per l'Italia, fortemente dipendente dalle importazioni di combustibili fossili ed esposta sia agli effetti del cambiamento climatico che alle fluttuazioni dei prezzi di gas e petrolio, la transizione assume un valore economico e strategico fondamentale.

La disponibilità di 9.346,77 mln (7.010,08 dal Fondo Sociale Clima più 2.336,69 di cofinanziamento nazionale) per il Piano Sociale per il Clima per il periodo 2027-2032 offre una leva, parziale ma importante, per ridurre la povertà energetica e dei trasporti e, nello stesso tempo, per permettere alle famiglie e alle microimprese vulnerabili di accedere ai benefici della transizione. È positivo che il Piano concentri la maggior parte delle risorse su interventi strutturali nell'edilizia e nella mobilità, anche se discutibili nei contenuti, affiancandoli a un sostegno temporaneo al reddito. Per esempio, nel settore edilizio (C1), rispetto alla proposta del 2025, il contributo sale a 3.295,23 mln (35,26%), di cui 1.950 mln ERP, 1.250 mln microimprese, e una nuova voce di 95,23 mln per l'elettrificazione dei consumi (C1.I1). Il nuovo sistema ETS2 e il Fondo Sociale per il Clima sono elementi di un'unica strategia volta a creare uno strumento per la riduzione delle emissioni che non scarichi i costi della transizione su chi dispone di minori risorse, ma sia una leva di trasformazione.

Proprio per questo non può essere taciuto né sottovalutato il grave ritardo con cui si è arrivati alla sua approvazione formale. Il Piano doveva essere trasmesso alla Commissione europea entro il 30 giugno 2025, mentre il Consiglio dei ministri lo ha approvato soltanto il 4 agosto 2026, con oltre un anno di ritardo.

Queste considerazioni valgono ancora di più alla luce di quanto è accaduto nell'estate appena trascorsa, dichiarata la più calda di sempre. Continue ondate di calore, siccità, incendi, riduzione della portata dei fiumi e temperature eccezionali del Mediterraneo hanno colpito ecosistemi, attività economiche e la salute delle persone ed eventi estremi hanno già iniziato a colpire il Paese come effetto dell'eccezionale accumulo di energia.

L'eccezionalità del caldo che abbiamo affrontato quest'anno ha dimostrato che gli impatti della crisi climatica non sono socialmente neutrali. Secondo l'OMS in Europa negli ultimi vent'anni i decessi causati dalle sempre più intense ondate di calore sono aumentati di circa il 30%. Le conseguenze colpiscono in modo particolare anziani, malati, lavoratori e le famiglie più povere, spesso costrette a vivere in abitazioni inefficienti, prive di sistemi di raffrescamento e riscaldamento efficaci o che dipendono dall'automobile perché vivono in territori isolati e sono così esposte alla volatilità dei prezzi dei carburanti. Non c'è quindi letteralmente più tempo per rinviare: occorre concludere rapidamente il negoziato con la Commissione, definire gli strumenti attuativi e rendere disponibili le risorse. A questa urgenza si aggiunge il fatto che le misure ETS2 partiranno operativamente solo

nel 2028-2031, e nel Piano non c'è alcun riferimento a strumenti-ponte (Frontloading Facility BEI, prestiti-ponte, coordinamento col Semestre europeo) per il periodo di attesa.

LUCI E OMBRE TRA AIUTI DIRETTI E LA NECESSITA' DI INTERVENTI STRUTTURALI

Nel merito il Piano presenta alcuni elementi positivi ma contiene criticità di fondo che non possono essere ignorate.

La riqualificazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica concentra le risorse su edifici in classe F e G e raggiunge circa 220 mila famiglie con un contributo a fondo perduto massimo del 65% delle spese ammissibili, estendibile al 100% con risorse pubbliche aggiuntive o indebitamento SACE. Una misura che va nella direzione giusta ma che presenta delle criticità quando si entra nel merito della soglia minima di prestazione energetica, e nel rischio che gli interventi possano essere frammentati e non strutturali portando ad un beneficio reale per le famiglie solamente parziale.

Il "Conto mobilità" supera alcuni limiti del precedente bonus trasporti perché consente di integrare servizi diversi e gradua il beneficio sulla base della vulnerabilità, tuttavia se letto nella complessità delle misure del settore Trasporti non si può ignorare che, rispetto alla bozza del 2025, mentre per il Conto mobilità la cifra prevista resta invariata; i servizi sulla mobilità hanno visto una riduzione di 218 milioni di euro. Inoltre, diversamente dagli interventi su mezzi e infrastrutture, che agiscono direttamente nell'incentivare lo shift modale, il Conto Mobilità seppur positivo rischia di dare prevalentemente supporto a chi già si sposta con il trasporto pubblico.

Il Bonus Sociale Energia Plus amplia la platea fino a 25 mila euro di ISEE, tiene conto delle zone climatiche e prevede una progressiva riduzione del sostegno come previsto dal regolamento, tuttavia l'aver mantenuto una voce di spesa di sostegno diretto al reddito ha sottratto risorse ad interventi strutturali su cui invece occorreva indirizzare tutte le risorse. Il giudizio sul Bonus va bilanciato tenendo quindi presenti due criticità. Da un lato l'importo previsto rischia di essere superiore rispetto ai costi reali legati all'ETS2 e alla platea individuata. Dall'altro, le limitate risorse del Fondo Sociale per il Clima non possono essere disperse in interventi temporanei e parziali, che non risolvono in maniera strutturale il problema della povertà energetica come farebbero invece investimenti mirati su efficienza e rinnovabili, e che dovrebbero essere invece più propriamente previsti attraverso misure addizionali redistributive a carico della fiscalità generale.

Infine, positiva la realizzazione della mappa delle vulnerabilità, gli sportelli territoriali contro la povertà energetica, gli interventi per l'accessibilità del trasporto pubblico e il sostegno all'elettrificazione dei consumi che però andrebbe accompagnata da ulteriori misure che garantiscano la sua effettività nel perseguire la decarbonizzazione.

ANCORA MOLTE CRITICITA' NELLE MISURE PER LA DECARBONIZZAZIONE DEGLI EDIFICI E DEI CONSUMI.

A fronte di alcuni aspetti positivi, permangono però molte criticità. Per esempio nella definizione delle vulnerabilità e nei criteri utilizzati per individuare i beneficiari l'ISEE rimane un criterio centrale, mentre non sempre è sufficiente a rappresentare la condizione reale delle famiglie e delle

imprese. Nell'edilizia, la scelta di intervenire prevalentemente sull'ERP lascia prive di uno strumento le famiglie vulnerabili che abitano in immobili privati e la cosiddetta "fascia grigia": nuclei che si trovano sopra le ordinarie soglie del welfare, ma non possiedono le risorse necessarie per riqualificare la propria abitazione. La soglia minima del 30% di riduzione dell'indice di prestazione energetica non rinnovabile non è sufficientemente ambiziosa, tanto più che il Piano esclude esplicitamente, per ragioni legate agli elevati costi, la riqualificazione integrale dell'involucro edilizio, privilegiando interventi sugli impianti, l'installazione di impianti fotovoltaici e di pompe di calore. Si dovrebbe dare la precedenza a interventi integrati, evitando operazioni parziali che lascino gli edifici dipendenti dal gas e rendano necessari nuovi lavori negli anni successivi. Insufficiente anche la percentuale del 65% stabilita come misura del contributo per gli alloggi pubblici, che potrebbero arrivare al 100% se interviene una ESCO per richiedere eventuali mutui o prestiti bancari. Da una parte il 65% è una percentuale troppo bassa se si ha a che fare con soggetti pubblici che già normalmente non hanno risorse per la manutenzione ordinaria. Inoltre la differenza del 35% ottenibile con eventuali prestiti può rappresentare una criticità perché risulta poco chiaro come gli Enti dovrebbero ripagarlo, con il rischio che il costo venga scaricato sugli utenti finali vanificando l'eventuale beneficio generato dalla misura, a maggior ragione in assenza di una valutazione dell'effettivo risparmio economico che avrebbe la famiglia. Riteniamo inoltre negativa l'ammissibilità degli impianti a biomassa per le microimprese nei territori già gravemente colpiti dall'inquinamento atmosferico, come la Pianura Padana.

Ulteriore criticità è quella rappresentata dall'azione legata alla promozione dell'elettrificazione che va sottolineato essere idealmente coerente con le finalità di riduzione dei consumi e uscita dalla dipendenza del gas per le famiglie vulnerabili. Ma è critica la modalità con la quale si è deciso di sostenere questa azione. Il sostegno all'aumento della potenza del contatore è sicuramente elemento importante, ma in questa azione non si considera la conseguenza economica diretta dell'aumento della potenza, legata all'aumento dei costi fissi in bolletta che secondo alcune fonti potrebbe arrivare fino a 80 euro l'anno. Una cifra che, praticamente in due anni, raggiunge il valore del contributo previsto dal Piano Sociale per il Clima, ma che poi rimane sulle spalle delle famiglie per tutti gli anni a venire, e che, di conseguenza avrebbe l'effetto di mitigare i risparmi ottenuti con l'installazione di pannelli e pompe di calore. A tal proposito sarebbe essenziale affiancare, a questo strumento, una politica di intervento che permettesse l'azzeramento dell'aumento dei costi fissi aggiuntivi determinati dall'aumento della potenza del contatore, o quanto meno dei costi legati all'installazione delle pompe di calore.

Risorse che si sarebbero potute prendere da quelle messe a disposizione dall'ampliamento del Bonus Gas Plus. Misura non strutturale, vecchia e di poca efficacia e che non spinge le famiglie al risparmio. Sebbene questa sia una misura temporanea - non poteva essere altrimenti visto che è legata alle risorse del Piano Sociale per il Clima - e legata alla mitigazione iniziale dell'aumento dei costi energetici iniziali dovuti all'entrata in vigore dell'ETS2, lo strumento dei bonus non può rappresentare un aiuto concreto duraturo. Risorse che si perdono nel giro di pochi anni. Se proprio di doveva andare nella scelta del sostegno diretto in bolletta, vista la spinta dell'elettrificazione, avrebbe avuto più senso destinare le risorse previste al sostegno dell'elettrificazione in bolletta che, vale la pena ricordare, elettrificando sempre di più i propri consumi subiscono anche la disparità delle "tasse e degli oneri" contenute nella bolletta elettrica rispetto a quella del gas.

INTERVENTI SUI TRASPORTI INCONGRUENTI E FRAMMENTATI

Nel settore dei trasporti la frammentazione in numerose sottomisure rischia di disperdere risorse e produrre risultati marginali. Mille veicoli per il TPL, 1.500 mezzi per la mobilità condivisa o 150 chilometri di infrastrutture ciclabili rappresentano interventi utili, ma evidentemente del tutto insufficienti rispetto ai fabbisogni nazionali. È necessario concentrare gli investimenti nei territori con maggiore povertà dei trasporti e inserirli in programmi integrati capaci di produrre un effettivo spostamento dall'automobile privata verso il trasporto pubblico, condiviso e attivo. Andrebbe inoltre eliminata ogni ambiguità sul finanziamento di veicoli "a basse emissioni": le risorse climatiche devono sostenere tecnologie a emissioni zero, escludendo il ricorso a fonti fossili e idrogeno non ricavato da fonti rinnovabili.

Si rileva inoltre un'incongruenza di fondo tra le misure previste dal PSC e le politiche pubbliche relative al settore dei trasporti. Il Fondo Nazionale Trasporti ha perso quattro miliardi in cinque anni in termini reali, a causa di un'inflazione particolarmente elevata e dell'assenza di stanziamenti atti a controbilanciarla adeguatamente. Un quadro generale che rende particolarmente incoerente la recente scelta del Governo di destinare 2,3 miliardi di euro all'abolizione del bollo auto e moto: risorse che, se indirizzate alla mobilità sostenibile, avrebbero una capacità di intervento ben superiore a quella prevista dal Piano. L'acquisto una tantum di un numero di autobus pari a circa il 3% della flotta complessiva del comparto TPL non avrà un impatto significativo sull'accessibilità del servizio per i cittadini più vulnerabili e dipendenti dall'auto privata, mentre la misura "C2.M.T.1 – Il mio conto di mobilità" si configura primariamente come uno strumento di welfare per ridurre parzialmente il costo della vita, e non appare di per sé in grado di indurre uno shift modale dall'auto privata – i cui costi di manutenzione e alimentazione sono sempre crescenti – al trasporto pubblico., dal momento che per la maggior parte degli italiani, anche residenti in aree urbane, il TPL non offre comunque un'alternativa praticabile per i propri spostamenti quotidiani, anche a fronte di uno sconto sui costi. Così progettata, e nel contesto di un'offerta di trasporto pubblico nelle città metropolitane italiane pari in media alla metà di quella presente nelle grandi città europee (un ottavo, se si prendono in considerazione solo le città di Sud e Isole), la misura non beneficerà in modo significativo gli utenti più esposti all'aumento del costo del carburante, in quanto la platea dei beneficiari sarà verosimilmente composta quasi esclusivamente da utenti del trasporto pubblico. Più utile, in tal senso, sarebbe un ulteriore potenziamento della misure C2.I.T.1.1 per il demand-responsive transit e C2.I.T.1.5 per i parcheggi di interscambio. Accompagnate da un robusto aumento della dotazione del Fondo Nazionale Trasporti e dal finanziamento del Fondo per lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto rapido di massa, tali misure andrebbero ad irrobustire e a colmare le mancanze attuali dei sistemi di TPL – che faticano a raggiungere gli abitati meno densi anche all'interno delle aree urbane – e dei flussi intermodali.

Il contesto italiano rende inoltre necessaria un'ulteriore riflessione sulla mobilità privata, che il Piano esclude dal sostegno diretto. Con il tasso di motorizzazione più alto d'Europa e un parco veicolare tra i più vecchi e ancora quasi interamente alimentato a combustibili fossili, per molti cittadini - specie in alcune aree del Paese - l'auto resta un vincolo strutturale più che una scelta. Il Piano individua 6,5 milioni di utenti vulnerabili dei trasporti, tra cui 600.000 lavoratori con orari atipici e una quota rilevante di anziani nelle aree interne, e ammette che gli investimenti strutturali non colmeranno questa dipendenza nel breve periodo. Sul lato della domanda, il Piano stima che il Conto Mobilità raggiungerà infatti 1,65 milioni di beneficiari l'anno, poco più di un quarto della

platea individuata. L’entrata in vigore dell'ETS2 potrebbe così gravare in modo regressivo proprio su chi è costretto a usare l'auto per mancanza di alternative.

Accanto alle fondamentali misure per il trasporto collettivo e la mobilità condivisa, le risorse dell'ETS2, della Frontloading Facility della BEI e quelle previste nell’ambito della National Escape Clause potrebbero supportare anche la mobilità privata a zero emissioni per questa platea: un ecobonus sociale su veicoli nuovi e usati (peraltro inizialmente previsto nella versione del Piano Sociale Clima italiano presentata nel maggio 2025), insieme a misure di incentivo stabili per l'acquisto di elettriche usate, mercato di riferimento per la maggior parte delle famiglie italiane.

IL PIANO NON BASTA SERVE UNA STRATEGIA NAZIONALE DI AZIONE SUL CLIMA

Nel complesso, il Piano può offrire un contributo positivo, ma da solo non è sicuramente sufficiente per rispondere alla sfida complessiva. Inoltre, le riduzioni stimate (circa 0,4 milioni di tonnellate di CO_2 nell’edilizia e 0,5 milioni nei trasporti, per un totale di un -0,3% rispetto alle emissioni annuali) mostrano un impatto climatico irrisorio rispetto all’entità delle risorse mobilitate. Il rischio è che le politiche introdotte abbiano un impatto puramente compensativo. Per questo occorre far sì che l’attuazione del PSC sia rapida, trasparente, partecipata e verificabile, con indicatori capaci di misurare la spesa effettuata, il suo carattere addizionale, il numero dei beneficiari, la riduzione effettiva dei consumi fossili, delle emissioni e della povertà energetica e dei trasporti.

Va però sottolineato un elemento che potrebbe apparire scontato, ma non lo è assolutamente, specie nel contesto italiano. Le risorse del Piano sono sì una base utile che va resa più coerente, integrata e ambiziosa, ma non può certo essere considerata un punto di arrivo. Il PSC deve essere accompagnato da ulteriori politiche nazionali, rispettando rigorosamente il principio di addizionalità: le risorse europee non possono sostituire spese ordinarie o fondi già programmati. Per fare un esempio: non si può pensare di coprire le politiche ordinarie del Piano Casa con le risorse del Fondo Sociale per il Clima. Il rischio di non addizionalità in questo caso è concreto, considerando che il Piano Sociale Clima destina al Piano Casa di cui al DL n. 66 del 2026 il 50% delle risorse previste per gli interventi di edilizia residenziale pubblica rivolti alle famiglie vulnerabili. Pur essendo queste risorse soggette ai requisiti più stringenti del Fondo, l’intreccio tra due distinti strumenti richiede particolare attenzione. L’abbandono di alcune politiche fortemente espansive quali il bonus per le riqualificazioni energetiche al 110% ha lasciato scoperto un settore su cui in questo momento sarebbe invece cruciale intervenire: i cui difetti dei provvedimenti sono ampiamente noti, ma potevano essere corretti invece di abbandonare tutto in un momento in cui il risparmio energetico è cruciale. In questa direzione, serve che l'Italia impieghi risorse aggiuntive per la transizione energetica e le riqualificazioni, andando a tassare chi sta accumulando profitti record: le industrie del petrolio e del gas. Tassare questi proventi garantirebbe un introito tale da consentire a questo paese di superare la piaga della povertà energetica e accelererebbe la transizione.

L’Italia è drammaticamente indietro nelle politiche di mitigazione e adattamento. Da anni denunciamo che il nostro Paese non utilizza i proventi ETS1 per accelerare la decarbonizzazione, se non in minima parte, e sconta gravissimi ritardi nell’attuazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici. Questa arretratezza non ci ha permesso di mettere in campo misure di

adattamento, oltre alle indispensabili misure di mitigazione (abbattimento delle emissioni), a fronte di un riscaldamento globale che invece si sta sempre più aggravando. La direzione presa sembra diametralmente opposta: il governo invita a trivellare il nostro mare invece di puntare alla transizione e investe in false soluzioni come il nucleare. Ormai è sotto gli occhi di tutti che accelerare la transizione non è soltanto una necessità ambientale, ma una condizione essenziale per proteggere la salute, la natura, l'economia e la sicurezza sociale del Paese. Serve un salto di qualità da parte della politica e non possiamo sprecare l'occasione offerta dal Fondo Sociale per il Clima e dalle risorse ETS2 come parte di una strategia nazionale per affrontare insieme crisi climatica e vulnerabilità sociali.