

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2023

Data: 7 novembre 2023

*Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea**

*di Francesco Costamagna – professore associato di diritto dell'Unione europea nell'Università
di Torino***

TITLE: (Fight against climate change and social justice in the European Union's legal order)

ABSTRACT: Il perseguimento della neutralità climatica, obiettivo che l'Unione si è impegnata a raggiungere entro il 2050, ha profonde implicazioni sul piano sociale. L'articolo dimostra come le misure fin qui adottate, pur riconoscendo la necessità che la transizione climatica sia socialmente equa, non paiono in grado di offrire risposte adeguate in tal senso. L'analisi si concentra sul Fondo per una transizione giusta e il Fondo sociale europeo, strumenti che incarnano una logica solidaristica, offrendo supporto ad alcuni dei soggetti più esposti ai cambiamenti imposti dalla politica UE sul clima. La loro portata e la loro capacità finanziaria appaiono, però, limitate se confrontate alle sfide alle quali dovrebbero far fronte.

The pursuit of climate neutrality, to be achieved by the EU by 2050, has profound social implications. The article shows how the measures taken so far, while recognising the need for the climate transition to be socially just, do not offer adequate responses in this regard. The analysis focuses on the Just Transition Fund and the European Social Fund: two mechanisms that embody a

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

** L'autore intende esprimere un sentito ringraziamento a Edoardo Chiti, Alberto Miglio, Stefano Montaldo, Virginia Passalacqua e Susanna Villani per i loro commenti.

solidaristic logic by offering support to some of those most exposed to the changes imposed by European climate policy. However, their scope and financial capacity appear limited when compared to the challenges they are supposed to address.

KEYWORDS: giustizia sociale; politica climatica; Unione europea; solidarietà; condizionalità; social justice; climate policy; European Union; solidarity; conditionality

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Green Deal* europeo e giustizia sociale: la nozione di *just transition*. – 2.1 Il bilanciamento tra obiettivi ambientali e sociali nel *Green Deal* alla luce delle norme primarie di diritto dell'UE. – 2.2 Origini e portata della nozione di *just transition*. – 3. Il Fondo per una transizione giusta. – 4. Giustizia sociale e le misure del Pacchetto “Pronti per il 55%”: il Fondo Sociale per il Clima. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Il rapporto tra cambiamento climatico e giustizia sociale è profondo e, per certi versi, contraddittorio.

Da un lato, l'innalzamento della temperatura globale e i fenomeni che da esso derivano hanno un impatto maggiore sulle fasce economicamente e socialmente più deboli della popolazione. Il cambiamento climatico è un fattore che contribuisce ad incrementare il già elevato livello di disegualianza socio-economica che caratterizza anche la società europea. Da questo punto di vista, le misure di contrasto al cambiamento climatico possono, quindi, considerarsi come fattori che contribuiscono al rafforzamento della giustizia sociale.

Di contro, alcune delle misure in questione possono avere effetti negativi dal punto di vista sociale. Un primo esempio significativo in questo senso riguarda il mondo del lavoro: soprattutto in alcuni settori – come quello energetico e quello automobilistico – scompariranno molti posti di lavoro e i lavoratori dovranno riqualificarsi per poter cogliere le opportunità che probabilmente emergeranno in altri ambiti¹. È facile prevedere che le persone che si trovano in posizioni più

¹ K. VAN DER REE, *Promoting Green Jobs: Decent Work in the Transition to Low-Carbon, Green Economies, International Development Policy/Revue internationale de politique de développement*, vol. 11, 2019.

vulnerabili e marginali avranno più difficoltà nell'adattarsi alla nuova situazione. Inoltre, talune misure di contrasto del cambiamento climatico hanno effetti redistributivi regressivi, aggravando le disuguaglianze già esistenti. È questo il caso di quei meccanismi, quali i sistemi di scambio di emissioni o le tasse sul carbonio, che mirano ad innalzare il prezzo dell'energia prodotta da combustibili fossili, così da determinare una diminuzione del loro consumo². Vista l'inelasticità che caratterizza la domanda di questi beni, tali aumenti gravano in maniera sproporzionata su famiglie e individui a basso reddito. Con l'aumentare dei prezzi, essi sono, infatti, costretti ad utilizzare una parte significativa del loro reddito per soddisfare bisogni essenziali, disponendo di risorse limitate per trovare alternative più efficienti³.

L'articolo affronta questa seconda dimensione del rapporto tra cambiamento climatico e giustizia sociale, analizzando, in particolare, le misure adottate dall'Unione europea a questo proposito. La questione dei costi sociali di tali misure è ormai oggetto di un intenso dibattito politico e rischia, se non adeguatamente affrontata, di travolgere l'articolata strategia messa in campo per perseguire l'obiettivo della neutralità climatica.

L'obiettivo dell'analisi è determinare la capacità del quadro normativo sovranazionale in materia di transizione climatica di dare risposte adeguate alle fondamentali istanze di giustizia sociale emerse in questo contesto. L'analisi muove, in prima battuta, dalla Comunicazione della Commissione sul *Green Deal* europeo, esaminando la portata e le implicazioni del riferimento da parte di questo documento alla nozione di *just transition*. Successivamente, l'articolo analizza il Fondo per una transizione giusta, meccanismo di natura solidaristica attraverso cui il legislatore europeo ha inteso dare concreta attuazione agli auspici contenuti nella Comunicazione sul *Green Deal* e, al tempo stesso, attenuare l'opposizione da parte di alcuni Stati al processo di decarbonizzazione dell'economia. La terza parte del lavoro affronta la questione delle ricadute sociali della politica climatica europea in riferimento al pacchetto "Pronti per il 55%", un ambizioso insieme di misure che dovrebbe consentire all'Unione di raggiungere l'obiettivo, fissato dalla cd. Normativa europea sul clima, di ridurre entro il 2030 del 55% le emissioni di gas ad effetto serra rispetto ai livelli del 1990. In questo contesto, l'analisi si concentra su un nuovo strumento, il Fondo

² B. GALGÓZI, *From a "Just Transition for Us" to a "Just Transition for All"*, in *Transfer*, n. 28, 2018, 352.

³ G. ZACHMANN, G. FREDRIKSSON, G. CLAEYS, *The Distributional Effects of Climate Policies*, Bruegel, 2018.

sociale per il clima, istituito a maggio 2023 per compensare i costi sociali derivanti da talune misure del pacchetto destinate ad incidere sul costo dell'energia.

2. *Green Deal* europeo e giustizia sociale: la nozione di *just transition*

2.1 Il bilanciamento tra obiettivi ambientali e sociali nel *Green Deal* alla luce delle norme primarie di diritto dell'UE

La Comunicazione della Commissione sul *Green Deal* europeo ha individuato una serie di obiettivi politici, strategie normative e azioni legislative che l'UE deve perseguire per mitigare gli effetti del cambiamento climatico e del degrado ambientale. Così come sottolineato in dottrina, il perseguimento degli obiettivi individuati dal *Green Deal* e, in particolare, quello della neutralità climatica, è in grado di trasformare in profondità il processo di integrazione europea, puntando alla creazione di una "new European society"⁴. Se paragonato ad altri documenti strategici del passato, quello in esame si caratterizza per la centralità riconosciuta al perseguimento di obiettivi ambientali nello sviluppo del processo di integrazione europea nel suo insieme. Va, però, rilevato come gli obiettivi economici più tradizionali continuino a giocare un ruolo chiave anche in questo quadro, poiché la transizione verde viene perseguita in combinazione con la crescita economica e attraverso di essa. Il *Green Deal* non postula, quindi, il superamento del modello economico fin qui prevalente, quanto la modifica di alcuni suoi elementi costitutivi: tra questi, ad esempio, la correlazione tra crescita economica ed emissioni di CO₂.

Il documento riserva un'attenzione più limitata alla dimensione sociale della politica climatica, pur riconoscendo che le misure da adottare sono destinate ad avere significativi effetti redistributivi regressivi e conseguenze occupazionali almeno in parte negative. A questo proposito, la

⁴ E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, n. 59, 2022, 19-48.

Commissione enfatizza la necessità di garantire che la transizione verso la de-carbonizzazione dell'economia sia giusta dal punto di vista sociale, in modo da non lasciare indietro nessuno⁵.

La Comunicazione presenta la necessità di affrontare le implicazioni sociali negative delle politiche di mitigazione climatica come una scelta strategica, volta a “garantire che siano percepite come eque”⁶ e, in questo modo, a rafforzarne l'accettazione da parte dei destinatari. La posizione riflette l'ormai diffusa consapevolezza dell'importanza che ha l'attenuazione delle ricadute negative delle misure climatiche sull'occupazione e dei loro effetti distributivi regressivi per assicurare la sostenibilità sul piano politico di tali misure e, in ultima analisi, la loro efficacia. Vi è, infatti, il rischio che il contraccolpo sociale generato dal diffondersi di una percezione di iniquità finisca con il travolgere l'intera strategia. Il punto è stato lucidamente rilevato da Frans Timmermans, già vicepresidente esecutivo della Commissione europea per il *Green Deal*, il quale, nel presentare la nuova strategia, ha voluto sottolineare l'importanza di essere “solidali con le regioni più colpite d'Europa, come le regioni carbonifere e altre, per assicurarci che il Green Deal riceva il pieno sostegno di tutti e abbia la possibilità di diventare una realtà”.⁷ Il caso dei *gilets jaunes* rappresenta solo uno dei tanti esempi del rischio sopra menzionato: il movimento, che ha provocato disordini e violenze in Francia nel 2018, era nato come protesta contro la decisione del governo francese di aumentare i prezzi dei carburanti per incoraggiare l'uso di veicoli più ecologici⁸.

Ciò che la Comunicazione sul *Green Deal* omette di sottolineare è che, nell'ordinamento dell'Unione, affrontare le ricadute sociali della politica climatica non sia solo una scelta di carattere strategico, ma un obbligo. La necessità di bilanciare transizione ambientale e mitigazione del cambiamento climatico, da un lato, e le istanze di giustizia sociale ad esse connesse, dall'altro, deriva dall'articolo 3(3) TUE⁹. La disposizione, infatti, pone gli obiettivi ambientali e quelli sociali

⁵ Per un inquadramento di tale concetto e delle sue origini si vedano S. KLASSEN, M. FLEURBAEY, *Leaving No One Behind: Some Conceptual and Empirical Issues*, CDP Background Papers 044, United Nations, Department of Economics and Social Affairs, June 2018.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640 dell'11.12.2019, 16.

⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en

⁸ C. KINNIBURGH, *Climate Politics after the Yellow Vests*, in *Dissent*, n. 66, 2019, 115.

⁹ Sulla portata giuridica dell'art. 3 TUE, in particolare con riguardo al rapporto tra obiettivi economici e obiettivi sociali, vedi V. ŠMEJKAL, *The Social Market Economy Goal of Article 3 (3) TEU – a Task for EU Law?*, Prague Law Working Papers Series No. 2015/III/1

su un piano di parità, senza stabilire alcuna gerarchia tra gli stessi¹⁰. D’altro canto, quando i Trattati abbiano inteso istituire un diverso tipo di rapporti tra gli obiettivi assegnati all’Unione o ad un’istituzione lo hanno fatto in maniera esplicita. È questo il caso dell’articolo 127 TFUE, il quale specifica che il Sistema europeo di banche centrali ha come “obiettivo principale” il mantenimento della stabilità dei prezzi e, solo una volta che tale obiettivo sia stato raggiunto, può attivarsi per sostenere le politiche economiche generali dell’Unione. L’assenza di gerarchia e l’obbligo di bilanciare i diversi elementi trova espressione nella previsione, contenuta sempre nell’articolo 3(3) TUE, secondo cui “l’Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa”. Il riferimento a tale nozione appare rilevante in questo contesto, nella misura in cui essa postula la necessità per le istituzioni europee di trovare, nella definizione ed attuazione delle loro politiche, una composizione equilibrata degli interessi sociali, economici ed ambientali in gioco. Va detto che il diritto nell’Unione – né qui, né altrove – definisce in maniera precisa cosa debba intendersi per sviluppo sostenibile e che, di conseguenza, la portata del richiamo di cui all’articolo 3(3) TUE e le sue implicazioni sul piano giuridico appaiono incerte¹¹. Tuttavia, è stato osservato come lo stesso giochi un ruolo rilevante nell’indirizzare le scelte delle istituzioni europee, essendo sempre più spesso concepito come “moderator to environmental initiatives”¹².

Dal punto di vista operativo, la necessità di bilanciare gli obiettivi di carattere ambientale e quelli di carattere sociale trova espressione nelle clausole orizzontali¹³ contenute nella prima parte del TFUE e, per quanto interessa maggiormente ai fini della presente analisi, nell’articolo 9 TFUE. La disposizione stabilisce, infatti, che l’Unione deve “tenere conto delle esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, alla garanzia di un’adeguata protezione sociale e alla lotta contro l’esclusione sociale” nel definire e attuare le proprie azioni¹⁴. La cd. clausola sociale era stata inizialmente concepita quale tutela degli obiettivi sociali nei loro rapporti con le

¹⁰ In questo senso L. FUMAGALLI, *Art. 3 del Trattato sull’Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Giuffrè editore, 2014², 16.

¹¹ G. VAN CALSTER, L. REINS, *EU Environmental Law*, Edward Elgar, 2017, 10; S.R.W. VAN HEES, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, in *Utrecht Law Review*, n. 10, 2014, 63-64.

¹² P. THIEFFRY, *Handbook of European Environmental and Climate Law*, Bruylant, 2021², 121.

¹³ Su tali clausole in generale si veda E. PSYCHOGIOPOULOU, *The Horizontal Clauses of Arts 8-13 TFEU Through the Lens of the Court of Justice*, in *European Papers*, n. 7, 2022, 1357-1380.

¹⁴ Si noti come tale esigenza sia stata ulteriormente ribadita dal Pilastro europeo dei diritti sociali (Documento proposto dalla Commissione (COM(2017) 250 del 26.04.2017) e proclamato da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione in occasione del vertice sociale per l’occupazione e la crescita equa tenutosi a Göteborg il 17 novembre 2017).

norme sul mercato interno e, più in generale, gli obiettivi di carattere economico del processo di integrazione europea¹⁵, ma non vi è dubbio che esso operi anche in riferimento alle politiche ed azioni sviluppate dall'Unione in materia ambientale e, in particolare, per ciò che attiene il cambiamento climatico. Nonostante sia a tutti evidente come la transizione verso un'economia a zero – o almeno a basse – emissioni di carbonio sia un obiettivo ben più che urgente, il suo perseguimento non può avvenire senza “tenere conto” delle ricadute sociali dello stesso. Resta, anche in questo contesto, la difficoltà di determinare con precisione portata giuridica e giustiziabilità della clausola. Non essendo possibile procedere in questa sede ad un'approfondita disamina di tali questioni, ci si limita a rilevare come parte della dottrina ritenga che la clausola sociale difficilmente si presti ad essere invocata di fronte alla Corte per vedere annullato un atto di diritto derivato che non assicuri adeguata tutela ad esigenze sociali¹⁶. Questo per la formulazione della clausola, la quale è meno precisa rispetto a quelle utilizzate da altre disposizioni analoghe del TFUE¹⁷, ma anche per la tendenza da parte della Corte a non ingerirsi in un ambito che impone “scelte di natura politica, economica e sociale e rispetto al quale [il legislatore] è chiamato ad effettuare valutazioni complesse”¹⁸. Ciò non toglie, però, che l'articolo 9 TFUE non abbia un carattere meramente programmatico, posto che, come sottolineato nella sentenza *Pillbox 38*, il legislatore europeo “[è] tenuto”¹⁹ a rispettare l'obbligo di tenere in debita considerazione le istanze sociali²⁰. Pertanto, si ritiene che la clausola sociale di cui all'articolo 9 TFUE debba e possa svolgere una funzione importante nel modellare lo sviluppo della politica europea per il clima, imponendo alle istituzioni di integrare la tutela delle istanze di carattere sociale nella strategia per la mitigazione del cambiamento climatico.

¹⁵ In argomento si vedano S. DE VRIES, R. DE JAGER, *Between Hope and Fear: The Creation of a More Inclusive EU Single Market Through Art. 9 TFEU*, in *European Papers*, n. 7, 2022, 1405-1429; F. COSTAMAGNA, *The Internal Market and the Welfare State: Anything New After Lisbon?*, in M. TRYBUS, L. RUBINI (eds), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Edward Elgar, 2012, pp. 381-397

¹⁶ In questo senso S. DE VRIES, R. DE JAGER, *op. cit.*, 1423.

¹⁷ Si pensi, ad esempio alla clausola di integrazione ambientale di cui all'art. 11 TFUE, il quale prevede che “le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente *devono essere integrate* nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione” (corsivo aggiunto). Su tale ultima disposizione si vedano V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions Also in Light of New Developments, Such as the European Green Deal*, in *European Papers*, n. 8, 2023, 159-189; J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford University Press, 2016, 15-50.

¹⁸ C-157/14, *Neptune Distribution Snc*, sentenza del 17 dicembre 2015, ECLI:EU:C:2015:823, punto 76.

¹⁹ C-477/14, *Pillbox 38*, Sentenza del 4 maggio 2016, ECLI:EU:C:2016:324, punto 116.

²⁰ Per un'analisi articolata e approfondita delle molteplici funzioni dell'articolo 9 TFUE nell'ordinamento UE, nonché dei suoi limiti, si veda M.E. BARTOLONI, *The EU Social Integration Clause in a Legal Perspective*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 10, 2018, 97-125.

2.2 Origini e portata della nozione di *just transition*

La scelta della Commissione di non fare riferimento, nella Comunicazione sul *Green Deal*, alle norme di diritto primario in materia di rapporto tra gli obiettivi ambientali e quelli sociali ha riflessi anche sul piano terminologico. Nel riconoscere la necessità di garantire l'equità sociale della risposta al cambiamento climatico, essa fa, infatti, riferimento alla nozione, sconosciuta fin lì al diritto dell'Unione, di *just transition*. Secondo una ricostruzione che gode di ampio seguito in dottrina, si ritiene che il termine sia stato utilizzato per la prima volta negli anni '70 da un attivista statunitense per il lavoro e l'ambiente, Tony Mazzocchi. Riferendosi a un programma federale per la bonifica di taluni terreni in cui erano stati scaricati rifiuti tossici, egli iniziò a battersi per l'istituzione di un *Superfund for workers*, vale a dire una misura compensativa che potesse garantire un reddito minimo e taluni altri benefici a favore dei lavoratori che, dopo essere stati esposti a sostanze chimiche tossiche, si vedevano ora costretti ad abbandonare la loro occupazione, perché pericolosa. Quando gli attivisti ambientali criticarono l'utilizzo del termine *Superfund* per le sue connotazioni paternalistiche, Mazzocchi virò su *just transition*. Il termine è poi divenuto un punto di riferimento nell'annoso dibattito sui contrasti tra la salvaguardia dei posti di lavoro e la tutela dell'ambiente.

Con il tempo, la nozione di transizione giusta è progressivamente entrata nel dibattito sulle strategie di mitigazione del cambiamento climatico²¹. In questo contesto, la tensione tra obiettivi ambientali e quelli sociali è financo più acuta e pervasiva che altrove. Inizialmente, dal movimento sindacale si erano alzate molte voci critiche verso l'adozione di misure che, mirando a contrastare il cambiamento climatico, si temeva potessero ingenerare cambiamenti nei consumi e nella produzione tali da danneggiare gli interessi dei lavoratori²². Questa posizione è stata progressivamente abbandonata e i sindacati hanno ormai da tempo riconosciuto il carattere esistenziale della minaccia posta dal cambiamento climatico non solo per il mondo del lavoro e le

²¹ G. CENTAMORE, *Una giusta transizione per il diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2022, 135-140.

²² A. ROSEMBERG, "No Jobs on a Dead Planet": *The International Trade Union Movement and Just Transition*, in E. MORENA, D. KRAUSE, D. STEVIS (eds), *Just Transitions. Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*, World Pluto Press, 2020, 32-45.

dinamiche occupazionali²³. Il radicale ripensamento del rapporto tra lavoro e ambiente nell'era del cambiamento climatico ha trovato una delle sue espressioni più note nello slogan coniato dalla Confederazione Sindacale Internazionale (ITUC), secondo cui “non c'è lavoro su un pianeta morto”. I sindacati, insieme ad altri attori della società civile che si occupano di tutela dei diritti umani e di politica sociale, sono così diventati attori chiave del dibattito sul clima, chiedendo l'integrazione degli obiettivi di giustizia sociale all'interno di strategie di mitigazione del cambiamento climatico sempre più ambiziose²⁴.

I loro sforzi sono stati, almeno in parte, coronati da successo: il concetto di *just transition* ha assunto un ruolo centrale nel dibattito internazionale sul cambiamento climatico e ha trovato riconoscimento in atti e documenti adottati da diverse organizzazioni internazionali. Nel 2012, ad esempio, la risoluzione *The Future We Want*, adottata alla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile Rio+20, ha riconosciuto “the importance of a just transition, including programmes to help workers to adjust to changing labour market conditions”²⁵. La nozione ha trovato spazio anche nell'Accordo di Parigi del 2105²⁶, sebbene solo nel Preambolo: qui le Parti firmatarie hanno sottolineato la necessità di prendere in considerazione “the imperatives of a just transition of the workforce and the creation of decent work and quality jobs”²⁷. Nello stesso anno, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha adottato le *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*. Si tratta di un documento di ampio respiro, che affronta diversi aspetti dell'idea di transizione giusta e che ha fortemente influenzato altre iniziative intraprese su questo tema. È il caso, ad esempio, della *Solidarity and Just Transition Silesia Declaration* adottata nel 2018 durante la COP24 di Katowice e della *Dichiarazione Supporting the Conditions for Just Transition Internationally* adottata nel 2021 durante la COP26 di

²³ D. STEVIS, *The Globalization of Just Transition in the World of Labour: The Politics of Scale and Scope*, in *Tempo Social*, n. 33, 2021, 61 sostiene che il cambiamento può essere spiegato anche come una mossa strategica dei sindacati i quali “saw climate policy as an opportunity rather than a death knell”.

²⁴ Ci sono ancora parti del movimento sindacale che sono apertamente contrarie all'adozione di misure di mitigazione o che cercano di annacquare le normative sul clima, sostenendo la necessità di un approccio più cauto. Per un'analisi completa di tale quadro si veda A. THOMAS E N. DOERFLINGER, *Trade Unions Strategies on Climate Change Mitigation: Between Opposition, Hedging and Support*, in *European Journal of Industrial Relations*, n. 26, 2020, 383.

²⁵ United Nation, *The Future We Want. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012* (United Nations 2012) par. 152.

²⁶ *Accordo di Parigi*, firmato il 12 dicembre 2015, UNTS vol. 3156.

²⁷ V. JOHANSSON, *Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2023, 1.

Glasgow. Vale la pena notare che in quest'ultimo documento i firmatari delle Parti²⁸ hanno voluto andare oltre, sebbene in modo ancora timido, ad una mera adesione all'idea di transizione giusta, impegnandosi a includere informazioni sui progressi compiuti verso questo obiettivo nelle loro attività di rendicontazione nell'ambito dell'Accordo di Parigi.

Nonostante il suo crescente utilizzo, non esiste una definizione univoca di *just transition*²⁹. La nozione è utilizzata in riferimento ad un ampio spettro di politiche che mirano a riconciliare mitigazione dei cambiamenti climatici e giustizia sociale. Le differenze non riguardano solo l'identificazione delle misure per raggiungere questo obiettivo, ma riflettono divergenze più profonde sul significato di giustizia sociale nel contesto della transizione ecologica e, quindi, sull'allocazione delle risorse tra i diversi gruppi³⁰.

Alcuni studiosi hanno tentato di dare maggiore sistematicità un quadro decisamente frammentato. Il lavoro svolto dal *Just Transition Research Collaborative*³¹, e poi ulteriormente perfezionato da alcuni dei suoi membri³², è uno dei più influenti a questo proposito. Lo schema da questi elaborato offre una mappatura dei diversi approcci alla transizione giusta considerando la loro portata geografica, temporale e soggettiva, nonché la loro incisività. È stato, infatti, osservato come misure per una transizione giusta possano essere adottate a livello aziendale o riguardare l'intero territorio nazionale, esse possano rivolgersi ai lavoratori di uno specifico settore economico o a tutte le famiglie al di sotto di una certa soglia di reddito, oppure, ancora, possano riguardare solo gli effetti delle politiche di mitigazione climatica o voler affrontare disuguaglianze preesistenti. L'applicazione dei criteri sopra menzionati ha portato all'identificazione di quattro tipologie di *just transition*, collocate su una scala che va dalle versioni più minimaliste a quelle più ambiziose.

All'estremità inferiore della scala vi sono approcci che intendono la transizione giusta come mera compensazione dei soggetti direttamente colpiti dalle misure di mitigazione del cambiamento climatico, quali, ad esempio, coloro che lavorano nelle miniere di carbone. Si tratta, quindi, di

²⁸ Austria, Belgio, Canada, Danimarca, UE, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Spagna, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti.

²⁹ X. WANG, K. LO, *Just Transition: A Conceptual Review*, in *Energy Research and Social Science*, n. 82, 2021, 1; A.M. EISENBERG, *Just Transitions*, in *Southern California Law Review*, n. 92, 2019, 273.

³⁰ Sulla natura "intrinsecamente politica" di ogni transizione – ivi inclusa quella ecologica – si vedano J. KOHLER ET AL., *An Agenda for Sustainability Transitions Research: State of the Art and Future Directions*, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, n. 31, 2019, 6.

³¹ Just Transition Research Collaborative, *Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World*, UNRISD, 2018.

³² E. MORENA, D. KRAUSE, D. STEVIS (eds), *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*, Pluto Press, 2020.

interventi fortemente incentrati su problemi specifici - quali la perdita di posti di lavoro o l'aumento dei costi di trasporto -, i quali non mettono in discussione lo *status quo*. Una seconda versione di *just transition* è quella che si risolve nell'adozione di politiche regolative volte essenzialmente ad affrontare i fallimenti del mercato attraverso l'intervento dello Stato e, per questa via, a stabilizzare il sistema. In terzo luogo, la transizione giusta può realizzarsi attraverso riforme strutturali che perseguano un ventaglio più ampio di obiettivi sociali ed ecologici, puntando anche alla modifica del modello economico sottostante. Da ultimo, il concetto può essere inteso in senso autenticamente trasformativo, travolgendo lo *status quo* attraverso la demercificazione delle politiche sociali e ambientali. Secondo questa visione, assicurarsi che la transizione ecologica sia giusta costituisce l'occasione per affrontare disuguaglianze strutturali ereditate dal passato, le quali incidono gravemente sugli effetti distributivi del cambiamento climatico.

Le quattro tipologie non devono essere intese in senso rigido, avendo perimetri porosi: nella realtà le strategie di transizione giusta si compongono di misure che hanno portata ed incisività diverse e che rientrano, quindi, in categorie diverse. La Comunicazione sul *Green Deal* non fa eccezione in questo senso: il documento non chiarisce cosa intenda per transizione giusta, ma fa riferimento a una serie di azioni che l'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero adottare per raggiungere questo obiettivo³³. La maggior parte di esse sembrerebbe rientrare nella prima categoria, quella più rispettosa dello *status quo*. Infatti, la Commissione pone molta enfasi su misure che, come si vedrà meglio nel prosieguo dell'articolo, sono esempi paradigmatici di una concezione minimale dell'idea di *just transition*, incentrata sulla necessità di aiutare - attraverso la riqualificazione, l'aggiornamento o aiuti finanziari - i lavoratori impiegati nei settori ad alta intensità di carbonio. Il documento fa altresì cenno alla necessità di non limitarsi ad affrontare gli effetti immediati delle misure di contrasto al cambiamento climatico sul mercato del lavoro, adottando misure in grado di contrastare altre esternalità negative della transizione ecologica, come l'aumento dei costi dei trasporti e il rischio di un aumento della cd. povertà energetica derivanti dall'ampliamento della portata operativa del meccanismo di scambio delle quote di emissione. La Comunicazione non offre grandi dettagli in proposito, facendo solo riferimento all'adozione di "soluzioni accessibili alle persone colpite" e accennando al sostegno che il Semestre europeo potrebbe offrire ai decisori nazionali su questi temi. Nonostante il carattere generico di queste

³³ Comunicazione *Green Deal*, cit., 16.

osservazioni, può ritenersi che le misure alle quali si accenna rientrino nella seconda tipologia di transizione giusta. In effetti, ciò che la Commissione sembra avere in mente sono riforme specifiche volte a gestire i fallimenti del mercato e non cambiamenti più profondi che affrontino le cause profonde di queste nuove forme di povertà. L'approccio alla giusta transizione proposto dalla Comunicazione sul *Green Deal* ha quindi natura essenzialmente compensativa, mirando ad offrire assistenza specifica a determinati gruppi di persone direttamente colpite dalle misure contro il cambiamento climatico³⁴.

3. Il Fondo per una transizione giusta

Il primo strumento operativo adottato in attuazione della strategia in materia di transizione giusta delineata nella Comunicazione sul *Green Deal* è il Meccanismo per una transizione giusta all'interno del Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Il Meccanismo è stato concepito come un modo per ottenere il sostegno – o almeno attenuare l'ostilità – nei confronti del processo di decarbonizzazione da parte di quegli Stati membri che, a causa del ruolo chiave che i combustibili fossili hanno nel tessuto economico di alcune loro regioni, si erano rifiutati di contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione. Caso emblematico in questo senso è la Polonia, trattandosi dello Stato membro in cui l'abbandono delle fonti fossili – in particolare del carbone – incontra ancora maggiori resistenze e che, non a caso, è stato il maggior beneficiario degli stanziamenti del Fondo per una transizione giusta³⁵. Il Meccanismo per una transizione giusta ha una natura eminentemente compensativa, essendo volto a sostenere i lavoratori e le comunità che vivono in territori fortemente dipendenti da industrie ad alta intensità di CO₂ e che, pertanto, sono chiamati a sopportare le conseguenze più gravi della transizione in termini di disoccupazione, fuga di cervelli e impatto sociale.

Il Meccanismo per una transizione giusta è composto da tre pilastri: il Fondo per una transizione giusta (JTF), che sarà oggetto specifico di analisi in questo paragrafo, il Programma per una

³⁴ M. MANDELLI, *Mapping Eco-Social Policy Mixes for a Just Transition in Europe*, ETUI Working Paper 12.2022, 15.

³⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2021/1129 della Commissione del 5 luglio 2021, *che stabilisce la ripartizione annuale per Stato membro degli stanziamenti disponibili nell'ambito del Fondo per la transizione giusta*, GU L244/4.

transizione giusta nell’ambito di InvestEU e lo Strumento di prestito per il settore pubblico. Il secondo pilastro fornisce una garanzia di bilancio dell’UE per attrarre investimenti privati in progetti situati nei territori sopra citati o che vadano a beneficio di questi ultimi. Il terzo pilastro sostiene, invece, progetti promossi dalle autorità pubbliche, come grandi investimenti infrastrutturali, che non siano attrattivi per gli investitori privati³⁶.

Il JTF è stato istituito dal Regolamento (UE) 2021/1056 (“Regolamento JTF”)³⁷, un atto adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio sulla base dell’articolo 175(3), TFUE³⁸. Questa disposizione consente alle due istituzioni, utilizzando la procedura legislativa ordinaria, di adottare “altre azioni specifiche che si rivelano necessarie al di fuori [dei] Fondi” per sostenere la coesione economica, sociale e territoriale all’interno dell’UE. La scelta della base giuridica è certamente giustificata alla luce dell’oggetto, dell’ambito applicativo e dell’obiettivo specifico dell’atto. Come chiarito dall’articolo 1 del Regolamento, il JTF mira, infatti, a fornire sostegno “alle persone, alle economie e all’ambiente dei territori che fanno fronte a gravi sfide socioeconomiche derivanti dal processo di transizione” verso gli obiettivi climatici ed energetici dell’Unione. Il considerando 22, in riferimento alla compatibilità dell’atto con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, spiega inoltre che l’istituzione del JTF contribuisce al raggiungimento del suddetto obiettivo, contribuendo a ridurre il divario di sviluppo tra i diversi territori. La misura incarna, quindi, una logica solidaristica, facendo sì che “those who benefit from the new energy paradigm [...] compensate those who suffer from decision to become ‘greener’”³⁹. In questo senso, il JTF sembra rientrare perfettamente nella politica di coesione che, come efficacemente osservato dall’Avvocato generale Bot nella causa *Parlamento/Consiglio (Contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l’Irlanda)*, può essere descritta come “un meccanismo di riequilibrio e di redistribuzione tra gli Stati membri”⁴⁰.

³⁶ Sul secondo e terzo pilastro si veda J.H. SCHREUDER, *The Second and Third Pillars of the Just Transition Mechanism*, CEE Bankwatch Network Briefing of 13 March 2023, disponibile all’indirizzo <https://bankwatch.org/publication/the-second-and-third-pillars-of-the-just-transition-mechanism>.

³⁷ Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021 *che istituisce il Fondo per la transizione giusta*, GU L 231/1 del 30.6.2021.

³⁸ Il Regolamento si basa anche sull’articolo 322(1), lettera a), del TFUE. Come spiegato dalla Commissione nella relazione che precede la proposta modificata, il riferimento a questa disposizione era necessario per consentire deroghe mirate al Regolamento finanziario.

³⁹ I. DEL GUAYO, Á. CUESTA, *Towards a Just Energy Transition: A Critical Analysis of the Existing Policies and Regulations in Europe*, in *Journal of World Energy Law and Business*, n. 15, 2022, 215.

⁴⁰ C-166/07, *Parlamento contro Consiglio*, Conclusioni dell’AG Bot del 2 aprile 2009, ECLI:EU:C:2009:213, punto 85.

La governance del JTF è simile a quella di altri strumenti adottati nell'ambito della politica di coesione – tra i quali spicca certamente il Next Generation EU – e si basa su un ricorso pervasivo alla condizionalità⁴¹. Per accedere alle risorse, così come nel corso della loro successiva gestione, gli Stati membri devono soddisfare diverse condizioni, alcune delle quali derivano dalla disciplina applicabile a tutti i finanziamenti dell'Unione, mentre altre sono specificamente previste dal Regolamento JTF. Quanto alla prima categoria, il considerando 9 ribadisce, ad esempio, come il JTF rientri nell'ambito di applicazione del regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione introdotto dal Regolamento (UE) 2020/2092⁴².

Per quanto riguarda le condizioni specifiche previste dal Regolamento JTF, l'articolo 7 stabilisce che uno Stato membro possa ottenere tutte le risorse ad esso allocate solo se si è impegnato a raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, secondo gli obiettivi dell'Accordo di Parigi. In caso contrario, lo Stato potrà ottenere solo metà della sua dotazione annuale fintanto che non accetti tale impegno. Questa condizione riflette la natura compensativa del JTF, essendo questo pensato per coprire i costi sociali del processo di decarbonizzazione e, quindi, a funzionare pienamente solo ove tale transizione sia effettivamente in corso. Allo stesso tempo, la condizione rivela anche un'altra funzione del JTF: oltre a garantire l'equità sociale della transizione, il meccanismo ha anche lo scopo di incentivare gli Stati membri ad intraprendere tale percorso.

La condizionalità gioca un ruolo fondamentale anche nell'utilizzo dei fondi da parte degli Stati membri beneficiari. Come sottolineato dal Considerando 18, “[i]l sostegno del JTF dovrebbe essere subordinato all'efficace attuazione di un processo di transizione in un territorio specifico per realizzare un'economia climaticamente neutra”. A tal fine, per ottenere le risorse gli Stati membri sono stati chiamati a predisporre uno o più piani territoriali per una transizione giusta, seguendo le dettagliate istruzioni contenute nell'articolo 11 del Regolamento JTF. Dal punto di vista sostanziale, i piani dovevano giustificare la scelta dei territori individuati come beneficiari del sostegno,

⁴¹ Su tale evoluzione si vedano M. PATRIN, *Governance by Funding: NGEU, Solidarity and the EU Institutional Balance*, REBUILD Centre Working Paper No. 4, 2023 e B. DE WITTE, *The Innovative European Response to COVID-19: decline of differentiated integration and Reinvention of Cohesion Policy*, in *Continuity and change – how the challenges of today prepare the ground for tomorrow ECB Legal Conference 2021*, April 2022, 394-402; I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, n. 3, 2020, 123-147.

⁴² Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, *relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione*, GU L 433I del 22.12.2020. Sul Regolamento si vedano A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2022, 131.

identificare le sfide che questi territori devono affrontare a causa della transizione e descrivere come le risorse ottenute potranno contribuire al loro superamento. Dal punto di vista procedurale, la disposizione richiedeva esplicitamente agli Stati membri di coinvolgere “le autorità locali e regionali pertinenti dei territori interessati” già in fase di predisposizione del piano, in modo che queste potessero far sentire la loro voce fin dalle prime fasi. Sebbene l’articolo 11 non lo menzioni, l’elaborazione dei piani si è svolta sotto la supervisione della Commissione. Tale istituzione controlla altresì tutte le fasi successive del processo: è lei, infatti, che ha approvato i piani per una transizione giusta⁴³ e che dovrà, entro giugno 2025, verificarne l’attuazione.

In questo contesto, la condizionalità si accompagna ad una forma di vincolo di destinazione delle risorse. Nel definire la portata del sostegno finanziario, l’articolo 8 enumera le attività che possono essere finanziate con le risorse della JTF⁴⁴. Per quanto abbia carattere esaustivo – il paragrafo 2 afferma che il JTF “sostiene unicamente” le attività indicate –, l’elenco è lungo ed eterogeneo. Esso include investimenti in PMI o nuove imprese, in ricerca e sviluppo, in energie rinnovabili, in mobilità locale intelligente e sostenibile, in digitalizzazione, in decontaminazione di aree industriali dismesse e nel potenziamento dell’economia circolare. Inoltre, i fondi del JTF possono essere utilizzati anche per sostenere l’aggiornamento e la riqualificazione dei lavoratori, l’assistenza alla ricerca di lavoro per le persone in cerca di occupazione e la loro inclusione attiva.

La lunghezza e l’eterogeneità dell’elenco sono state criticate da chi ritiene che il JTF avrebbe dovuto concentrarsi esclusivamente sul sostegno ai lavoratori e alle persone in cerca di lavoro, tralasciando tutto il resto⁴⁵. La critica sembra rifarsi ad una concezione minimalista della nozione di transizione giusta, focalizzata esclusivamente sugli effetti negativi delle misure climatiche sul mercato del lavoro e timorosa che un eccessivo ampliamento del suo ambito applicativo possa indebolirne portata ed efficacia⁴⁶. Nel caso in questione, questo tipo di critica sembrerebbe trovare

⁴³ Nel caso dell’Italia si veda la Decisione di esecuzione della Commissione europea del 16 dicembre 2022 *che approva il programma "Programma Nazionale Just Transition Fund Italia 2021- 2027" per il sostegno a titolo del Fondo per una transizione giusta nell’ambito dell’obiettivo "Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita" in Italia*, C(2022) 9764 final

⁴⁴ L’art. 9 del Regolamento JTF individua una serie di attività che non possono essere oggetto di finanziamento da parte del JTF. Esse sono: a) lo smantellamento o la costruzione di centrali nucleari; b) la produzione, la lavorazione e la commercializzazione del tabacco e dei prodotti del tabacco; c) un’impresa in difficoltà, a meno che non sia specificamente autorizzata; d) investimenti legati alla produzione, alla lavorazione, al trasporto, alla distribuzione, allo stoccaggio o alla combustione di combustibili fossili.

⁴⁵ I. DEL GUAYO, A. CUESTA, *op. cit.*, 216.

⁴⁶ A.M. EISENBERG, *op. cit.*, 278.

ulteriore forza in riferimento alla limitata capacità finanziaria del JTF. Il meccanismo ha un budget di 17,5 miliardi di euro (a prezzi del 2018)⁴⁷, il quale non è solo sensibilmente inferiore rispetto a quello proposto dalla Commissione e dal Parlamento, ma anche palesemente inadeguato di fronte alle sfide sociali poste dal processo di decarbonizzazione.

Di contro, non può trascurarsi come l'ampiezza del novero di attività potenzialmente finanziabili facendo ricorso al JTF sia compensata dalla concentrazione geografica del meccanismo. Infatti, le risorse del JTF possono essere utilizzate solo nei cosiddetti "territori maggiormente danneggiati dal processo di transizione"⁴⁸, i quali sono pochi in ogni Stato membro e hanno un'estensione molto limitata, corrispondente alle regioni di livello NUTS 3 o a porzioni delle stesse. Nel caso dell'Italia, ad esempio, si tratta dell'area urbana di Taranto, sede delle *ex* acciaierie ILVA, e del Sulcis Iglesiente, una regione della Sardegna sud-occidentale che ospita l'ultima miniera di carbone italiana e che conta meno di 150.000 abitanti. Vale la pena notare che questa limitazione territoriale si applica anche agli altri due pilastri del JTM, anche se in maniera più attenuata. Sia il regime per una transizione giusta nell'ambito di InvestEU che il nuovo strumento di prestito per il settore pubblico possono, infatti, finanziare progetti situati ovunque nell'UE, a condizione, però, che gli stessi risultino decisivi per la transizione delle regioni con piani di transizione territoriale approvati. È questo il caso di progetti infrastrutturali che, pur essendo situati al di fuori della regione in questione, contribuiscano a migliorarne la connettività.

La selezione dei territori beneficiari spettava a ciascuno Stato membro, seguendo le indicazioni della Commissione. Salvo alcune eccezioni, le diverse regioni erano già state identificate nelle relazioni per Paese adottate dalla Commissione nel contesto del Semestre europeo 2020. Il criterio chiave per l'identificazione dei territori beneficiari riflette la natura intrinsecamente compensativa del JTF. Infatti, le sue risorse devono essere utilizzate in quelle aree che – a causa della loro struttura economica e della loro composizione demografica – risultano essere le più vulnerabili alla transizione verso un'economia climaticamente neutrale. La scelta di concentrare il sostegno finanziario esclusivamente su attività svolte in specifiche porzioni di territorio degli Stati membri è una scelta che, come si è già avuto modo di osservare, può certamente contribuire a rafforzare l'impatto degli interventi, soprattutto alla luce delle limitate risorse a disposizione. Tuttavia, vi è il

⁴⁷ Art. 4 del Regolamento JTF.

⁴⁸ Art. 10 del Regolamento JTF.

rischio che il JTF finisca con l'offrire una risposta solo marginale e, al di fuori dei territori selezionati, poco significativa se rapportata alle enormi sfide sociali poste dalle misure adottate dall'UE per raggiungere i propri obiettivi climatici.

4. Giustizia sociale e le misure del Pacchetto “Pronti per il 55%”: il Fondo Sociale per il Clima

Il legislatore europeo ha adottato nel corso degli ultimi anni una serie di atti che traducono gli obiettivi del *Green Deal* in obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati e le istituzioni europee. In particolare, nel 2011 è stato adottato il Regolamento (UE) 2021/1119 – più conosciuto come la “Normativa europea sul clima” –, il quale, per contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi, ha sancito l'obbligo di giungere alla neutralità climatica nell'Unione entro il 2050 e ha reso più gravoso l'obiettivo intermedio da raggiungersi entro il 2030, portando la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dal 40% al 55% rispetto ai livelli del 1990. Tale ultima modifica ha poi portato all'adozione di un pacchetto di misure denominato “Pronti per il 55%”. Si tratta di interventi, alcuni dei quali ancora in fase di adozione, che toccano ambiti diversi, quali, tra gli altri, la creazione di un nuovo sistema di scambio delle quote di emissione, il sostegno ad un maggiore utilizzo di energie rinnovabili, il rafforzamento dell'efficienza energetica, la riduzione delle emissioni di diversi mezzi di trasporto e nei settori dell'uso del suolo e della silvicoltura, la revisione della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Molte di queste misure riconoscono in maniera esplicita la loro incidenza sul mondo del lavoro e sui livelli occupazionali, nonché la regressività dei loro effetti redistributivi, facendo riferimento alla necessità che la transizione sia giusta dal punto di vista sociale. Come si avrà modo di osservare in questa parte del lavoro, a tale riconoscimento non ha però fatto seguito, salvo alcune eccezioni, l'adozione di provvedimenti pienamente in grado di assicurare l'equità sociale delle diverse misure.

Un caso rilevante in questo senso è il Regolamento sulle emissioni di CO₂ da parte delle autovetture e dei furgoni. Si tratta di un atto originariamente adottato nel 2019⁴⁹ e poi modificato

⁴⁹ Regolamento (UE) 2019/631 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019 *che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi e che abroga i regolamenti (CE) n. 443/2009 e (UE) n. 510/2011 (rifusione)*, GU L 111 del 25.4.2019, pagg. 13–53.

nel 2023⁵⁰, introducendo degli obiettivi di riduzione progressiva fino al 2030 e un obbligo di azzeramento delle emissioni a decorrere dal 2035. La misura ha suscitato un fortissimo dibattito a livello politico⁵¹ proprio in ragione degli effetti che la stessa potrà avere sul piano sociale. Da un lato, infatti, il raggiungimento di questi obiettivi imporrà cambiamenti radicali – o, quanto meno, accelererà cambiamenti già in atto – per il settore dell'*automotive* e, di conseguenza, per i lavoratori⁵². Dall'altro lato – ed è questo l'aspetto che più ha alimentato il dibattito – il passaggio a mezzi di trasporto con più bassi livelli di emissioni è un processo tanto più gravoso quanto più limitate sono le risorse a disposizione di coloro costretti ad acquistare un nuovo veicolo. Il Regolamento riconosce sì la necessità che la transizione verso una mobilità a zero emissioni sia “equa e socialmente accettabile”, ma solo con riferimento alla dimensione occupazionale della questione. Il Considerando 12 si limita, infatti, a sottolineare la necessità di “tenere conto degli effetti sociali di tale transizione lungo tutta la catena di valore del settore automobilistico e affrontare in modo proattivo le conseguenze sull'occupazione”, auspicando l'adozione di programmi “per la riconversione, la riqualificazione e lo sviluppo delle competenze dei lavoratori nonché iniziative di formazione e di ricerca di un lavoro nelle comunità e nelle regioni colpite”. Ciò che deve essere rimarcato è come in questo caso alla scelta di focalizzare l'attenzione solo sulle questioni connesse al lavoro non abbia fatto seguito l'adozione di misure adeguate a farvi fronte e la situazione non sia migliorata dopo la riforma del 2023. Nella versione del 2019, l'articolo 15(5) del Regolamento conferiva alla Commissione la possibilità di valutare se destinare determinate risorse ad un fondo per sostenere la riconversione, la riqualificazione e l'aggiornamento delle altre competenze e la redistribuzione dei lavoratori nel settore automobilistico. Tale disposizione è stata abrogata con la riforma del 2023, avendo il legislatore europeo ritenuto che, come chiarito dal Considerando 32, la creazione di un fondo specifico avrebbe fatto “lievitare in modo significativo gli oneri amministrativi, senza apportare benefici diretti al settore automobilistico nella sua transizione”.

⁵⁰ Regolamento (UE) 2023/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 *che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima*, GU L 110 del 25.4.2023, pagg. 5–20.

⁵¹ *Germany and Italy Stall EU Ban on Combustion Engines*, in *Financial Times* del 3 marzo 2023 disponibile su <https://www.ft.com/content/23e1fb1c-c34a-4aaa-adc6-e71853befb36>

⁵² *Auto a zero emissioni dal 2035: Parlamento europeo approva taglio drastico CO₂*, in *Il Sole 24 Ore* del 14 febbraio 2023 disponibile su <https://www.ilsole24ore.com/art/ok-finale-parlamento-europeo-stop-vendita-auto-inquinanti-2035-AESigHnC>

La misura potenzialmente più significativa del Pacchetto per ciò che riguarda la salvaguardia dell'equità sociale degli interventi è il Fondo Sociale per il Clima ('FSC'), istituito a maggio 2023 dal Regolamento (UE) 2023/955⁵³. Nonostante il nome ambizioso, si tratta di uno strumento avente una portata specifica e un ambito applicativo limitato. Il FSC mira, infatti, a compensare, nel periodo 2026-2032, gli effetti negativi derivanti dall'inclusione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dagli edifici e dal trasporto su strada nel sistema europeo per lo scambio delle quote di emissione⁵⁴. Tale ultima riforma mira ad aumentare i costi dei combustibili fossili in questi due ambiti e, in questo modo, determinare una riduzione del loro utilizzo a favore di altre fonti di energia. Si tratta di una scelta perfettamente in linea con la strategia complessiva dell'Unione in materia di neutralità climatica, ma che ha, come ammesso anche dal legislatore europeo, effetti fortemente regressivi. Il Considerando 11 del Regolamento FSC rileva, infatti, come l'aumento del prezzo dei combustibili fossili per trasporto e necessità domestiche sia destinato a pesare in maniera sproporzionata sulle fasce più deboli della popolazione. Le famiglie meno abbienti spendono per soddisfare questi bisogni una quota significativa del loro reddito e hanno una ridotta capacità di passare a soluzioni più convenienti da questo punto di vista, quali auto elettriche o sistemi di riscaldamento o raffrescamento alimentati con fonti rinnovabili. La misura rischia, quindi, di determinare un aumento dei casi di povertà energetica, vale a dire l'impossibilità per una famiglia di accedere ai servizi energetici essenziali, o di povertà dei trasporti, ossia l'incapacità di sostenere i costi di trasporto per l'accesso ad attività socioeconomiche essenziali⁵⁵. Vi era chi, sulla base di tali considerazioni, riteneva che la Commissione avrebbe dovuto ritirare la proposta di estendere l'operatività del sistema sullo scambio delle quote di emissione fino ad includervi i settori in esame⁵⁶. Al contrario, si è deciso di procedere comunque in questo senso, affidando al FSC il compito di attenuare l'impatto sociale della misura.

A differenza del JTF, il FSC non è stato adottato nell'ambito della politica di coesione, ma sulla base delle norme del TFUE che consentono a Parlamento europeo e Consiglio di legiferare in

⁵³ Regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 *che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060*, GU L 130 del 16.05.2023.

⁵⁴ Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE *che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra*, GU L 130 del 16.05.2023.

⁵⁵ Art. 2 del Regolamento FSC.

⁵⁶ C. DEFARD, *Putting the Cart Before the Horses? Perspectives on a Potential ETS on Residential Buildings*, Jaques Delors Institute Policy Paper No. 268, 2021.

materia di trasporti, tutela dell'ambiente ed energia⁵⁷. Tuttavia anche questo meccanismo è strutturato secondo la logica della solidarietà condizionata, come già il JTF. L'elemento solidaristico emerge con chiarezza nel considerando 30, il quale specifica che la ripartizione delle risorse dovrebbe prevedere un "sostegno supplementare agli Stati maggiormente colpiti dall'inclusione delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dagli edifici e dal trasporto su strada nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87/CE". Per ciò che riguarda l'accesso alle risorse, anche in questo caso, come è ormai consueto per i meccanismi di finanziamento dell'Unione, gioca un ruolo centrale il meccanismo della condizionalità. Ciascuno Stato membro è, infatti, chiamato presentare un piano sociale per il clima, nel quale devono essere dettagliati gli interventi che si intende realizzare per attenuare l'impatto sociale dell'aumento dei costi dell'energia da fonti fossili utilizzata per il trasporto e negli edifici.

Nel redigere il piano, lo Stato deve rispettare una serie di limiti, di carattere sia procedurale sia sostanziale. Quanto ai primi, l'art. 5 del Regolamento FSC prevede che i piani debbano essere elaborati in esito ad una consultazione pubblica con le autorità locali e regionali, le parti sociali, nonché le associazioni della società civile impegnate in materia di lotta al cambiamento climatico e giustizia sociale. Si tratta di una previsione innovativa che tocca una delle ricadute più problematiche dell'accresciuto ricorso alla condizionalità da parte dell'Unione, vale a dire l'ulteriore potenziamento del potere esecutivo centrale, a discapito di parlamenti – ed è questo un aspetto che la disposizione non affronta – autorità locali e società civile⁵⁸. Al momento non è dato sapere quanto l'obbligo di convocare una consultazione pubblica potrà essere efficace nell'arginare questa deriva: molto dipenderà dall'effettiva disponibilità dei governi centrali a recepire nei piani le richieste dei soggetti coinvolti, dalla capacità di questi ultimi di partecipare in maniera consapevole ed informata al processo e, da ultimo, dalla volontà della Commissione di esercitare il proprio controllo sul rispetto di questo requisito, così come previsto dall'art. 5(3) del Regolamento FSC.

Venendo ora ai limiti sostanziali, è possibile distinguere tra quelli che riguardano i beneficiari degli interventi e quelli attinenti al contenuto del piano.

In primo luogo, il finanziamento del FSC può essere utilizzato "principalmente" – così si esprime l'art. 8(1) del Regolamento FSC – a favore di famiglie vulnerabili, microimprese

⁵⁷ In particolare art. 91(1), lett. d) TFUE; art. 192(1) TFUE; art. 194(2) TFUE e art. 322(1), lett. a) TFUE.

⁵⁸ Sul tema, con specifico riferimento al JTF, si veda C. ARMENI, *What Justice? The Scope of Public Participation in the European Union Just Transition*, in *Common Market Law Review*, n. 60, 2023, 1027-1064.

vulnerabili e utenti vulnerabili dei trasporti. L'art. 2 del Regolamento FSC offre una prima definizione delle tre nozioni, lasciando agli Stati un margine di discrezionalità abbastanza ampio nella precisa identificazione dei beneficiari degli interventi⁵⁹. È interessante notare come le categorie di “famiglie vulnerabili” e “utenti vulnerabili dei trasporti” non comprendano solo individui e famiglie che si trovino in condizioni di povertà energetica o di povertà dei trasporti. Gli interventi finanziati dal FSC possono, infatti, andare a beneficio anche di famiglie a reddito basso o medio-basso che risentano in modo significativo dell'aumento dei prezzi dell'energia e che non abbiano le risorse per ristrutturare la loro casa. O, ancora, di individui e famiglie a reddito basso o medio-basso particolarmente esposti all'aumento dei costi di trasporto privi dei mezzi necessari per acquistare veicoli a basse emissioni o passare ad altri modi di trasporto.

In secondo luogo, il piano può contenere due tipologie di interventi. Gli Stati possono utilizzare le risorse messe a disposizione per finanziare investimenti nel settore edilizio per ridurre le emissioni degli edifici e, in particolare, dei sistemi di riscaldamento e raffrescamento, nonché nel settore dei trasporti, per favorire la diffusione di mezzi a zero o basse emissioni. Inoltre, ed è questa una novità del FSC rispetto al JTF, è possibile prevedere forme di sostegno diretto al reddito di famiglie e individui vulnerabili per ridurre l'impatto dell'aumento del prezzo dei combustibili fossili. L'art. 8(2) del Regolamento FSC fissa una serie di limiti al ricorso a tale strumento: il sostegno deve essere temporaneo e decrescente nel tempo, può riguardare solo l'impatto diretto dell'aumento di prezzo dovuto all'estensione dell'ambito operativo del meccanismo europeo di scambio delle emissioni e il suo ammontare complessivo non può superare il 37,5% del costo totale del piano. Tali cautele riflettono il sospetto con cui alcuni degli attori coinvolti nel processo legislativo dell'Unione, a partire dalla Commissione, guardano a questo tipo di misura⁶⁰. Nonostante i limiti, la scelta di consentire agli Stati di farvi ricorso può essere vista con favore, trattandosi di uno strumento potenzialmente utile per correggere – almeno in parte – due difetti strutturali del FSC. In prima battuta, il sostegno al reddito è più direttamente e precisamente indirizzabile nei confronti dei beneficiari rispetto a quanto avviene per gli investimenti. Guardando

⁵⁹ Con specifico riguardo alla povertà energetica, si vedano le considerazioni svolte in G. CARROSIO, L. DE VIDOVIČ, *Eco-welfare tra crisi socio-ecologica e campi d'applicazione per politiche eco-sociali*, in *Politiche Sociali*, n.1, 2023, 53-57.

⁶⁰ Sul percorso che ha condotto all'adozione del FSC, si vedano A. WILSON, A. WIDUTO, M. PARI, *Social Climate Fund: 'Fit for 55' Package*, European Parliamentary Research Service Briefing, June 2023.

alla lista degli interventi che si possono includere nei piani, vi è chi⁶¹ ha rilevato come taluni di essi – quali, ad esempio, le misure a sostegno dell’acquisto di veicoli elettrici – finirà con il beneficiare più soggetti a reddito medio o medio-alto che non le fasce più indigenti della popolazione. In seconda battuta, il sostegno al reddito produce i propri effetti in maniera più immediata rispetto agli investimenti, i cui benefici sono percepiti solo dopo un lasso di tempo talvolta misurabile in anni. Tale aspetto risulta particolarmente rilevante alla luce del ritardo che caratterizza l’intervento del FSC rispetto alla misura alla quale si vuole porre rimedio. È, infatti, previsto che nuovo sistema di scambio di quote di emissione distinto per i settori degli edifici e del trasporto stradale sia operativo dal 2027, mentre il FSC dovrebbe cominciare a fornire il proprio sostegno finanziario a partire dal 2026, vale a dire solo un anno prima⁶².

Dal punto di vista istituzionale, il FSC si pone in linea di continuità con il JTF, soprattutto per ciò che riguarda di ruolo di assoluta centralità conferito alla Commissione. È lei, infatti, a ricevere i piani dagli Stati, valutarli⁶³, chiedendo eventualmente delle modifiche, e approvarli una volta che li ritenga conformi a quanto richiesto da Regolamento FSC⁶⁴. Inoltre, sempre alla Commissione è demandato il compito di monitorare il raggiungimento da parte degli Stati degli obiettivi fissati nei rispettivi piani⁶⁵. Qualora ritenga che ciò non sia avvenuto, o non sia avvenuto in modo soddisfacente, la Commissione ha il potere di sospendere l’erogazione di una parte di quanto dovuto e, se l’inadempimento persiste⁶⁶, disimpegnare l’importo in questione. A fronte della potenziale incisività dei poteri che le sono stati conferiti, resta da vedere se, e fino a che punto, la Commissione vorrà farne pieno uso per controllare che gli investimenti e le erogazioni finanziate dal FSC vadano davvero a beneficio delle fasce più vulnerabili della popolazione.

L’ultimo aspetto che merita attenzione, rappresentando un limite che rischia di offuscare i molti elementi positivi che caratterizzano lo strumento in analisi, è la capacità finanziaria del FSC. Lo strumento ha una dotazione di 65 miliardi di euro per un periodo di 6 anni⁶⁷, cifra che molti

⁶¹ B. GALGÓCZI, *Is Europe Socially Fit for the “Fit for 55” Package?*, in *Social Europe*, 19 July 2021.

⁶² C. DEFARD, *A Social Climate Fund for a Fair Energy Transition*, Jacques Delors Institute Brief, October 2021, 4.

⁶³ Art. 16 del Regolamento FSC.

⁶⁴ Art. 17 del Regolamento FSC.

⁶⁵ Art. 20(2) del Regolamento FSC.

⁶⁶ L’art. 20(7) del Regolamento FSC stabilisce che ciò possa avvenire una volta trascorsi 15 mesi dalla data di conclusione dell’accordo tra la Commissione e lo Stato membro per l’erogazione del finanziamento.

⁶⁷ Art. 10 del Regolamento FSC. A questa cifra va aggiunto il cofinanziamento statale, il quale, ai sensi dell’art. 15 del Regolamento FSC non può essere inferiore al 25% dei costi totali del piano. Le risorse derivanti dalla vendita all’asta di quote relative ai settori dell’edilizia e del trasporto stradale e ulteriori settori e destinate a finanziare il FSC

ritengono inadeguata⁶⁸ rispetto agli effetti redistributivi innescati dalla scelta di incrementare il prezzo dell'energia per trasporto ed edifici così da ridurre il consumo. Tali risorse costituiscono una parte delle entrate – circa il 25% – generate dal funzionamento del sistema di scambio delle quote di emissioni prodotte da trasporto ed edifici. Vi è chi aveva proposto di destinare al finanziamento del FSC tutte le entrate così prodotte, in modo da rendere più efficace lo strumento e tenere fede all'assunto secondo cui l'aumento del prezzo del carbonio è unicamente finalizzato a modificare le abitudini di consumo delle famiglie e non ad aumentare le entrate⁶⁹. Purtroppo, però, tale proposta non è stata accolta e, anzi, in fase di adozione del Regolamento la capacità finanziaria è stata ridotta rispetto a quella originariamente proposta dalla Commissione⁷⁰.

5. Osservazioni conclusive

Alla fissazione dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 – e a quello della riduzione delle emissioni di gas serra del 55% entro il 2030 – l'Unione europea ha fatto seguire, in maniera coerente, l'adozione di misure destinate ad incidere profondamente su molti aspetti dell'economia europea. Proprio in ragione della loro portata e della loro incisività, si tratta di interventi destinati ad avere un impatto significativo anche sul piano sociale, destabilizzando, soprattutto in alcuni settori, il mercato del lavoro e producendo, almeno alcune delle misure in questione, effetti redistributivi regressivi.

L'analisi condotta in questo lavoro dimostra come, fin dalla Comunicazione sul *Green Deal* adottata dalla Commissione nel 2019, la necessità di garantire l'equità sociale delle misure di contrasto del cambiamento climatico sia stata esplicitamente riconosciuta da parte delle istituzioni europee. Dal punto di vista operativo, la risposta a questa esigenza è stata soprattutto affidata a meccanismi che mirano a compensare alcuni dei costi sociali delle misure adottate. È questo il caso

non entrano nel bilancio dell'Unione, ma assumono la forma di entrate con destinazione specifica esterne. Questo perché non si è ancora riusciti a trovare un accordo per una nuova risorsa propria basata sul sistema di scambio delle quote di emissioni (vd Proposta della Commissione del 22 dicembre 2021 di una decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 *relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, COM/2021/570 final).

⁶⁸ M. MANDELLI, M. CACCIAPAGLIA, S. SABATO, *EU Eco-Social Policies for a "Just Transition": Comparing the Just Transition Fund and the Social Climate Fund*, in *Politiche Sociali*, n. 1, 2023, 89-90.

⁶⁹ B. GALGÓCZI, *op. cit.*

⁷⁰ M. MANDELLI, M. CACCIAPAGLIA, S. SABATO, *op. cit.*, 89.

del Fondo per una transizione giusta, destinato ai lavoratori di quelle regioni più colpite dal progressivo abbandono dei combustibili fossili, e il Fondo sociale per il clima, pensato per attenuare l'impatto sui soggetti più vulnerabili dell'aumento del costo dell'energia per trasporti ed abitazioni.

Sebbene strutturalmente diversi, entrambi questi strumenti si ispirano ad una logica solidaristica coniugata con il ricorso alla condizionalità, secondo un modello ormai consolidato a livello sovranazionale. L'accesso alle risorse, e il loro successivo utilizzo, è, infatti, subordinato al rispetto di condizioni previste dagli atti istitutivi e da altre norme di diritto dell'Unione, nonché al raggiungimento degli obiettivi fissati nei piani elaborati all'uopo dalle autorità nazionali. L'analisi ha rivelato l'esistenza di alcuni interessanti aspetti di novità che caratterizzano, sebbene con intensità diverse, i due strumenti. Tra questi, l'obbligo per i governi nazionali di coinvolgere le autorità locali e, nel caso del FSC, anche la società civile nell'elaborazione dei piani. Se adeguatamente valorizzato anche nella prassi, questo elemento potrà contribuire ad attenuare il monopolio decisionale dell'esecutivo nazionale nell'adozione di talune scelte strategiche, così come invece avvenuto nel caso del PNRR. Un ulteriore aspetto che accomuna i due strumenti è il ruolo centrale attribuito alla Commissione per ciò che attiene l'erogazione iniziale delle risorse e il successivo monitoraggio del rispetto da parte delle autorità statali delle condizioni previste. A differenza di quanto avviene per altri meccanismi di finanziamento - si pensi, ad esempio, al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza nell'ambito del Next Generation EU -, queste decisioni sono assunte senza alcuna partecipazione da parte del Consiglio né, ma questa non è una caratteristica solo dei due Fondi in esame, del Parlamento europeo. L'elemento di maggior debolezza di entrambi questi Fondi è la limitatezza delle risorse disponibili e della loro portata operativa, soprattutto se rapportate alle ricadute sul piano sociale di talune delle misure di contrasto e mitigazione del cambiamento climatico adottate dall'Unione.