



Il Fondo sociale per il clima: prime riflessioni in tema di giustizia delle transizioni*

Celeste Pesce**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I profili giuridici del Fondo. – 3. L’effettività delle nozioni di povertà energetica e di povertà da trasporto. – 4. I Piani sociali per il clima tra funzionalità e problematiche. – 5. Il dialogo sociale per il clima. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Di fronte alle conseguenze sempre più evidenti dei cambiamenti climatici, l’Unione europea sta intensificando il proprio impegno a

* Il presente lavoro si inserisce nel progetto PRIN 2020 “Decision-Making in the Age of Emergencies. New Paradigms in Recognition and Protection of Rights [DEMA]” e raccoglie le riflessioni dell’Autrice in occasione del Convegno del 15 novembre 2023, *Emergenza ambientale: Le politiche dell’Unione in materia ambientale*, tenutosi presso l’Università degli Studi di Napoli Federico II, nell’ambito del medesimo progetto PRIN 2020.

** Professore associato di Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

favore dell'ambiente e del clima¹, in linea con l'Accordo di Parigi². Tuttavia, i costi sociali ed economici delle revisioni normative e delle riforme strutturali intraprese dall'Unione e dagli Stati membri, sono disparati e difficilmente quantificabili *ex ante*. Nello specifico, l'inclusione delle emissioni di gas a effetto serra provenienti dagli edifici, dal trasporto su strada e da altri settori industriali, nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra³, aumenterà, in maniera significativa, i costi dei combustibili inquinanti con effetti diversi nel breve e nel lungo periodo.

Tra le ripercussioni immediate, quelle di ordine sociale preoccupano per portata e orizzontalità in quanto rischiano di incidere pesantemente sul benessere della collettività europea. Difatti, gli incrementi di prezzo graveranno, essenzialmente, sulle famiglie e sulle categorie, economiche e sociali, vulnerabili, costrette a spendere una parte maggiore dei propri redditi per riscaldare o per raffrescare gli edifici o per servirsi dei mezzi di trasporto. Situazione resa ancora più grave in

¹ Cfr. A. RYALL, *Enforcing EU Environmental Law against Member States: Air Pollution, National Courts and the Rule of Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 2, 2015, p. 305 ss.; M. ELIANTONIO, *Enforcing EU environmental policy effectively: international influences, current barriers and possible solutions*, in S. DRAKE, M. SMITH (eds.), *New directions in the effective enforcement of European law*, Cheltenham, 2016, pp. 175-201; T. A. BÖRZEL, A. BUZOGÁNY, *Compliance with EU environmental law. The iceberg is melting*, in *Environmental Politics*, n. 2, 2019, pp. 315-341; A. HOFMANN, *Left to interest groups? On the prospects for enforcing environmental law in the European Union*, in *Environmental Politics*, n. 2, 2019, pp. 342-364.

² L'Accordo di Parigi è il primo accordo internazionale giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici, adottato alla conferenza di Parigi sul clima (COP21) nel dicembre 2015, ratificato dall'Unione nel 2016. Cfr. D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, n. 2, 2016, p. 288 ss.; ID., *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, n. 2, 2016, p. 142 ss.; R. BODLE, L. DONAT, M. DUWE, *The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook*, in *Carbon & Climate Law Review*, 2016, p. 5 ss.; M. DOELLE, *The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?*, in *Climate Law*, 2016, p. 1 ss.; D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford, 2017; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2017, p. 719 ss.

³ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, versione consolidata.

alcune regioni dell'Unione, ove le persone fisiche e giuridiche non dispongono di soluzioni alternative di mobilità né di risorse finanziarie tali da ridurre la dipendenza dai gas a effetto serra.

Nel lungo periodo, il costo sociale della neutralità climatica è, però, destinato a diminuire e nuove opportunità occupazionali, come investimenti sostenibili in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo⁴, caratterizzeranno il sistema economico climaticamente neutro.

Soffermando l'attenzione sulle ricadute nel breve termine, quasi contestualmente all'emanazione della normativa climatica⁵, l'Unione si è adoperata per garantire il necessario, ancorché temporaneo, aiuto finanziario ai cittadini e alle realtà economiche deboli per il tramite dei governi nazionali, i quali sono nella posizione migliore per elaborare, attuare e, se del caso, modificare interventi di sostegno, modulati sulla situazione locale, regionale e nazionale. Lo strumento scelto è il *Fondo sociale per il clima* (in seguito Fondo)⁶ che, istituito con il regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 (in seguito, regolamento) per il periodo compreso tra il 2026 e il

⁴ Comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, COM (2019) 640final. Il *Green Deal* è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 ONU e le priorità annunciate negli orientamenti politici della Commissione in carica. V. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024 – *Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa*, consultabile online. V. anche Consiglio europeo, *Una nuova agenda strategica 2019 – 2024*, 20 giugno 2019. Cfr. C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, n. 5, 2020, p. 207 ss.; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2020, p. 379 ss.; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2021, pp. 529-547; A. SIKORA, *European Green Deal: Legal and Financial Challenges of the Climate Change*, in *ERA-Forum*, 2021, p. 681 ss.

⁵ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima"). Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Il Green Deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050*, in L. F. PACE (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nei tempi delle crisi - una riflessione multidisciplinare*, Roma, 2023, pp. 359-371.

⁶ 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. Il regolamento consta di 29 disposizioni.

2032, mira ad assorbire i costi della transizione per i settori economici fragili o, comunque, in crisi e per le persone ai margini dal punto di vista socioeconomico⁷.

Il Fondo, che intende sovvenzionare la transizione climatica socialmente equa⁸, ha una dotazione finanziaria⁹ stimata, tra il 2026 e il 2032, di 65 miliardi di euro. Lo strumento sarà alimentato dagli incrementi dei costi imposti ai settori economici, in rapida e veloce aumento, dalla direttiva del 2003, che, essenzialmente, sanziona le emissioni di gas a effetto serra incluse nel processo evolutivo in divenire.

2. Coerentemente con gli obiettivi stabiliti, il regolamento ha le basi giuridiche nelle politiche europee dei trasporti¹⁰ e dell'energia¹¹, ma è

⁷ Art. 3 regolamento (UE) 2023/955, cit.

⁸ *Ibidem*, art. 7.

⁹ *Ibidem*, art. 10.

¹⁰ Art. 91 TFUE. Cfr. F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996; M. MARESCA, *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali*, Torino, 2012; ID., *L'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporto: una riforma dell'ordinamento italiano fra regolazione e promozione del mercato*, Milano, 2013; ID., *Diritto dell'Unione europea, attualità e falsi miti della regolazione dei trasporti (alcune proposte concrete per cambiare l'organizzazione delle infrastrutture e dei trasporti)*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, p. 657 ss.; S. M. CARBONE (a cura di), *Brussels la and conventions on particular matters: the case of transports*, Roma, 2017; P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO, *Le politiche settoriali dell'Unione europea: agricoltura, trasporti, industria ed energia*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2019, pp. 569-600; V. CAPUANO, *Trasporti*, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, vol. II, Napoli, 2021, pp. 451-461.

¹¹ Art. 194 TFUE. Cfr. C. BLUMANN, *Les compétences de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie*, in *Revue des affaires européennes*, 2009, p. 737 ss.; V. BOUHIER, *Vers un ordre public européen de l'énergie?*, in *Revue des affaires européennes*, n. 4, 2009, p. 749 ss.; P. THIEFFILY, *Les politiques européennes de l'énergie et de l'environnement: rivaux ou alliées?*, in *Revue des affaires européennes*, n. 4, 2009, p. 783 ss.; C. VIAL, *Énergie et/ou Climat: l'Union européenne prêche d'exemple dans le désert*, in *Revue des affaires européennes*, n. 4, 2009, p. 811 ss.; S. M. CARBONE, *I vincoli internazionali e il quadro regolamentare europeo del diritto dell'energia nucleare*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2011, p. 3 ss.; S. TAGLIAPIETRA, G. ZACHMANN, *A new strategy for European Union-Turkey energy cooperation*, in *Policy Contribution*, n. 3, 2017, p. 2 ss.; V. CAPUANO, *Energia*, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *op. cit.*, pp. 532-538; K. WESTPHAL, *The Energy Politics of the European Union*, in K. J. HANCOCK, J. EMMONS ALLISON (eds.), *The Oxford Handbook of Energy Politics*, Oxford, 2021; J. D. NIXON, A. AL-

soprattutto la politica ambientale a primeggiare per la sua ben nota natura trasversale¹². Invero, a norma dell'articolo 192 TFUE, l'Unione contribuisce alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente, alla promozione internazionale di misure utili a combattere i cambiamenti climatici, ivi incluse quelle concernenti lo sviluppo del trasporto e dei consumi energetici sostenibili.

I fini così tracciati intersecano le politiche di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione¹³, dal momento che l'elevato livello di tutela cui i trattati ambiscono, tiene conto della diversità caratterizzante i territori dell'Unione e della necessità di garantire pari opportunità ai

HABAIBEH, V. VUKOVIC, A. ASTHANA, *Energy and Sustainable Futures: Proceedings of the 3rd ICESF*, Berlin, 2022.

¹² Art. 192 TFUE. L'azione dell'Unione in materia ambientale è regolata dai principi della precauzione; azione preventiva; correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente; chi inquina paga (art. 191, par. 2, TFUE). Riferimenti alla materia si rinvergono nella politica comune della pesca (art. 3, par. 1, lett. d, TFUE); in tema di benessere degli animali (art. 13 TFUE); nell'ambito di misure di armonizzazione ambientale finalizzate a perseguire livelli di protezione elevata (art. 114 TFUE); nella politica energetica UE (art. 194, par. 1, TFUE). La dottrina sul punto è molto copiosa, ci limitiamo a segnalare: B. NASCIBENE, L. GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, p. 151; S. AMADEO, *Articoli 191-193 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014; P. A. PILLITU, *Articoli 191-193 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014; J. D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2015; C. PESCE, *Ambiente*, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), p. 511 ss.; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *I Post di AISDUE*, n. 9, 2022, pp. 170-193.

¹³ Artt. 174-178 TFUE. Cfr. G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea: atti del Convegno Firenze, 12-13 maggio 1995*, Milano, 1996, p. 123 ss.; O. PORCHIA, *Commento agli artt. 174-178 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*; G. SERRANÒ, *Commento agli artt. 174-178 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*; C. PESCE, *Coesione economica, sociale e territoriale*, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *op. cit.*, pp. 499-510; C. TOVO, *Il Fondo europeo per gli investimenti strategici: statuto giuridico, profili istituzionali e funzionamento*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2016, p. 357 ss.; I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *rivista.eurojus.it*, n. 3, 2020, p. 123 ss.; B. PIRKER, *Rethinking Solidarity in View of the Wanting Internal and External EU Law Framework Concerning Trade Measures in the Context of the COVID-19 Crisis*, in *europeanpapers.eu*, n. 1, 2020, p. 573 ss.; G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 341 ss.

cittadini e ai soggetti economici europei¹⁴. Anzi, l'obiettivo di fondo è portare il progresso sostenibile¹⁵ nelle realtà periferiche e disagiate dei Paesi membri che potrebbero, difatti, non avere accesso a soluzioni alternative di mobilità e trasporto a prezzi abbordabili né la capacità finanziaria di investire nella riduzione del consumo di combustibili fossili.

Tuttavia, la coesione, i cui principi informano il funzionamento pratico dello strumento europeo di sostegno temporaneo, non compare nel novero delle basi giuridiche del Fondo. Sembra così persa un'occasione importante per ufficializzare l'integrazione degli obiettivi di coesione europea nelle politiche dell'Unione, richiesta dai trattati vigenti¹⁶.

¹⁴ R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022; R. ADAM, A. TIZZANO, (a cura di), *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2023.

¹⁵ Art. 11 TFUE. V. anche: Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) di cui all'Agenda 2030 ONU: risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU, il 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, consultabile online; accordo di Parigi del 2015; *G20 Environment Communiqué Final*, Napoli, 22 July 2021; *Energy Transition and Climate Sustainability Working Groups Joint G20 Energy-Climate Ministerial Communiqué*, Napoli, 23 July 2021; *Energy Efficiency and Circularity in a Post Pandemic Economy*, Napoli, 23 July 2021; Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP27), Sharm El Sheikh, novembre 2022. Cfr. sentenza della Corte del 9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*; del 4 marzo 2015, causa C-534/13, *Fipa Group*. In dottrina, *ex multis*: P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2006; C. SCHMITZ-HOFFMANN, J. SMYTH DAVID, *Voluntary Standard Systems: A Contribution to Sustainable Development*, Heidelberg, 2014; C. VOIGT, *Article 11 TFEU in the Light of the Principle of Sustainable Development in International Law*, in B. SJÄFJELL, A. WIESBROCK (eds.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, Abingdon, 2015, p. 31 ss.; P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017, p. 61; D. FREESTONE, *Sustainable Development and International Environmental*, Northampton, 2018; A. GALLETI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2019, p. 114.

¹⁶ L'esigenza di garantire la trasversalità della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione emerge, particolarmente, nell'art. 27 TUE. Cfr. P. DE PASQUALE, *Art. 27 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*; A. LANG, *Art. 27 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*

Trattandosi di materie di competenza concorrente, il testo è strutturato in maniera tale da non ledere i poteri degli Stati membri¹⁷, ma sempre nell'ottica del migliore risultato possibile nell'interesse dell'Unione. Nel documento trova eco la linea evolutiva del principio di sussidiarietà¹⁸ secondo cui l'Unione fissa i principi, assume il ruolo di guida e di supervisore nei confronti dei governi nazionali, materialmente, tenuti a realizzare le riforme necessarie, riservandosi la possibilità di intervenire a supporto ove le circostanze lo richiedano.

Il Fondo è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità all'articolo 322 TFUE e alla normativa settoriale concernente il bilancio dell'Unione¹⁹ e, più in generale, alla politica di coesione; ciò vale a dire che la guardiana dei trattati ne cura per intero il funzionamento, ivi incluso un possibile trasferimento al Fondo delle risorse assegnate agli Stati membri in regime di gestione concorrente, ben inteso su richiesta dello Stato cui le somme restano vincolate.

3. Gli intenti sociali dello strumento trovano espressione nelle nozioni di *povertà energetica* e di *povertà da trasporto*, disciplinate dal regolamento quali situazioni inedite generate dalla transizione climatica che, a diverso titolo, interesseranno i gruppi vulnerabili²⁰.

La povertà energetica²¹, meglio definita dalla direttiva (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica²², di recente adozione, rappresenta

¹⁷ A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europee*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 2, 1981, p. 139 ss.; M. WATHELET, *La subsidiarité au sein de l'Union européenne: le processus décisionnel*, in M. VERDUSSEN (sous la direction de), *L'Europe de la subsidiarité*, Bruxelles, 2000; F. MUNARI, *Principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione*, vol. I, Roma, 2018, p. 132 ss.; S. MARINO, *Dieci anni di controllo politico del principio di sussidiarietà: quale ruolo hanno giocato i Parlamenti nazionali?*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea, Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, pp. 43-58.

¹⁸ P. DE PASQUALE, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2021, pp. 429-451.

¹⁹ Art. 12 regolamento (UE) 2023/955, cit.

²⁰ *Ibidem*, art. 2.

²¹ In un'indagine condotta nel 2021 a livello dell'Unione, circa 34 milioni di cittadini europei, pari a quasi il 6,9% della popolazione, ha dichiarato di non potersi permettere di riscaldare sufficientemente la propria casa.

²² Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2023, sull'efficienza energetica e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 (rifusione). Cfr. art. 37 direttiva 2023/1791, in vigore dal 10 ottobre 2023. Gli Stati

“l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia (...), a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni”²³. In maniera analoga, la povertà dei trasporti si riferisce ad una concomitanza di elementi, quali basso reddito, spese elevate per il carburante, o mancanza di trasporti pubblici o privati accessibili o a prezzi abbordabili. La peculiarità della povertà da trasporto è che essa può colpire, per lo più, gli individui e le famiglie nelle zone rurali, insulari, periferiche, montuose, remote, meno accessibili o meno sviluppati, comprese le aree periurbane e le regioni ultraperiferiche.

Le due definizioni, che non trovano precedenti a livello internazionale e nazionale, accentuano la visione olistica della transizione economica; soprattutto risentono della matrice comunitaria dal momento che declinano appieno le politiche europee di coesione economica, sociale e territoriale²⁴ e i valori inclusivi, di equità e di uguaglianza dell'Unione nell'ambito delle politiche ambientali, energetiche e dei trasporti. Entrambe, quindi, rappresentano nozioni di

dovranno recepire il testo entro l'11 ottobre 2025. Cfr. considerando n. 13 del regolamento (UE) 2023/955, cit.

²³ Art. 2, punto 52, direttiva (UE) 2023/1791, cit. La direttiva ambisce a garantire il conseguimento dell'efficienza energetica, consentendo ulteriori miglioramenti. Si vuole in questo modo contribuire efficacemente all'attuazione del regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, garantendo al contempo la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione e riducendo ulteriormente la dipendenza dalle importazioni di energia, soprattutto sotto il profilo dell'utilizzo dei combustibili fossili. Il testo ribadisce come l'efficienza energetica sia una priorità per tutti i settori e occorra rimuovere gli ostacoli presenti sul mercato dell'energia agendo su quei fattori che frenano l'efficienza a livello di forniture, trasmissione, stoccaggio e uso dell'energia, fissando inoltre i contributi nazionali indicativi in materia di efficienza energetica da raggiungere entro il 2030. In tale modo, il percorso di transizione ecologica pone l'efficienza energetica tra i principi basilari dell'azione comunitaria, implementando le linee di azione che mirano a consolidare una collettività inclusiva, giusta, prospera, efficiente, competitiva e sostenibile. Ad ogni modo, la direttiva fissa i requisiti minimi senza, cioè, impedire ai singoli Stati membri di mantenere o introdurre misure più rigorose.

²⁴ Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Coesione economica*, cit.

diritto europeo che, ben presto, potrebbero essere mutate in altri contesti con gli opportuni adattamenti.

Al momento, per il loro tramite, la neutralità climatica, cui punta l'Unione, realizza l'“Europa sociale”²⁵ giusta e inclusiva così come delineata dal Pilastro europeo dei diritti sociali²⁶ (in seguito, Pilastro), proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, il 17 novembre 2017, in occasione del vertice sociale per l'occupazione e la crescita eque a Göteborg, secondo cui, per quanto di nostro interesse, “ogni persona ha il diritto di accedere a servizi essenziali di qualità, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali. Per le persone in stato di bisogno è disponibile un sostegno per l'accesso a tali servizi”²⁷.

Pertanto, qualora correttamente attuato, il Fondo agirà positivamente sui diritti fondamentali della persona, dal momento che è pensato in funzione della inclusione e della non discriminazione garantite dall'Unione²⁸. Invero, i soggetti vulnerabili, colpiti in modo sproporzionato dalla povertà energetica e dalla povertà dei trasporti, ricevono particolare tutela. Tra essi, figurano le persone con disabilità e le donne, dalle madri sole, che rappresentano l'85% delle famiglie monoparentali a rischio elevato di povertà infantile, alle donne *single*, a quelle con disabilità o anziane che vivono da sole²⁹. Sono, altresì, tutelate le famiglie in condizioni di povertà energetica o a reddito basso

²⁵ Dichiarazione del Consiglio europeo dell'8 maggio 2021, consultabile *online*.

²⁶ Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021 e *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, 2021, consultabili *online*. Il testo replica le disposizioni della Carta in tema di diritto all'istruzione, parità di genere e pari opportunità, sostegno all'occupazione, tutele relative alla retribuzione, informazioni sul luogo di lavoro, dialogo sociale, equilibrio tra vita professionale e familiare, protezione sociale. Nondimeno, sono ivi rinvenibili principi nuovi in grado di affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici e di rendere il mondo del lavoro sempre più competitivo e sostenibile. Cfr. A. O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018, pp. 516-518; S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, 2018, pp. 557-578; C. PESCE, *Carta di Nizza e tutele dei lavoratori dell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, n. 2, 2020, p. 15 ss.

²⁷ Principio 20 del Pilastro. Cfr. anche considerando n. 5 del regolamento (UE) 2023/955, cit.

²⁸ Art. 2 TUE.

²⁹ Cfr. considerando n. 24 del regolamento (UE) 2023/955, cit.

e medio-basso; le microimprese; gli *utenti vulnerabili dei trasporti*, vale a dire individui e famiglie in condizioni di povertà dei trasporti o quelli a reddito basso e a reddito medio-basso che risentono in modo significativo dell’impatto sui prezzi e che non hanno risorse economiche per farvi fronte³⁰.

Tuttavia, l’assenza di talune persone fisiche e giuridiche tra i beneficiari del Fondo può incidere negativamente sull’effettività dello strumento e delle nuove nozioni così introdotte. In particolare, il testo non annovera tra i beneficiari le categorie di persone fisiche e giuridiche che potrebbero, ben presto, versare non tanto in situazioni di povertà, quanto di difficoltà energetica e da mobilità in termini di accesso ai servizi. Più precisamente, il regolamento non contempla quelle categorie che saranno chiamate a sostenere costi maggiori per coprire le distanze che le separano dalla mobilità sostenibile o per rifornirsi da fonti energetiche sostenibili. L’ambito soggettivo di destinazione delle risorse resta, difatti, ristretto alle categorie vulnerabili che versano già in condizioni di povertà energetica o di povertà dei trasporti.

4. Il diritto all’accessibilità viene realizzato mediante un sostegno diretto temporaneo al reddito erogato dagli Stati nell’ambito dei propri *Piani sociali per il clima*³¹ (in seguito, Piani) cui confluiscono le risorse del Fondo, secondo precise modalità concordate con la Commissione e da quest’ultima approvate e monitorate a cadenza periodica³².

In dettaglio, entro il 30 giugno 2025, gli Stati membri presenteranno i Piani nazionali alla Commissione che dovranno contenere una serie coerente di misure e di investimenti nazionali, esistenti o nuovi, utili a ammortizzare l’impatto del prezzo in rialzo del carbonio sui soggetti vulnerabili.

Nella predisposizione dei Piani, i governi nazionali devono assicurare la coerenza, tra l’altro, con le informazioni incluse e con gli impegni assunti nell’ambito del piano d’azione sul Pilastro, dei propri programmi della politica di coesione dell’Unione³³, del proprio piano di ripresa e resilienza.

³⁰ *Ibidem*, art. 2, par. 12.

³¹ *Ibidem*, artt. 4-6.

³² *V. infra*.

³³ C. PESCE, *Coesione economica*, cit.

Durante la preparazione degli stessi, gli Stati possono giovare del supporto tecnico della Commissione nell'ambito del meccanismo di assistenza energetica europea a livello locale (*European Local Energy Assistance* – ELENA), oggetto di un accordo della Commissione con la Banca europea per gli investimenti³⁴, o tramite lo strumento di sostegno tecnico di cui al regolamento (UE) 2021/240³⁵. Più in generale, la Commissione è tenuta a organizzare uno scambio di buone pratiche, anche su misure e investimenti efficaci sotto il profilo dei costi da includere nei piani, fornendo agli Stati membri orientamenti tecnici sulla conformità delle misure e degli investimenti al principio “non arrecare un danno significativo”, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 concernente la tassonomia degli investimenti sostenibili³⁶.

In linea, l'erogazione del sostegno finanziario del Fondo sociale per il clima sarà subordinata al conseguimento, da parte dello Stato membro

³⁴ Consultabile *online*. Sulla veste climatica della BEI, sia consentito rinviare a C. PESCE, *La Banca del clima: scopi e rapporti interistituzionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2023, pp. 93-120, e alla dottrina ivi citata.

³⁵ Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021, che istituisce uno strumento di sostegno tecnico.

³⁶ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088. Cfr. M. C. MALAGUTI, G. G. SALVATI, *La responsabilità sociale d'impresa: percorsi interpretativi tra casi e materiale di diritto internazionale, dell'Unione Europea ed Italiano*, Padova, 2017; J. LETNAR, *European Perspectives on the Business and Human Rights Treaty Initiative*, in J. LETNAR (ed.), *The Future of Business and Human Rights*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2018, pp. 229-250; M. CASTELLANETA, F. VESSIA (eds.), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, Napoli, 2019; M. SIRI, S. ZHU, *Will the EU Commission Successfully Integrate Sustainability Risks and Factors in the Investor Protection Regime? A Research Agenda*, in *Sustainability*, n. 11, 2019, p. 22; S. THOMPSON, *Green and Sustainable Finance: Principles and Practice*, London, 2021; P. BOLTON, X. MUSCA, F. SAMAMA, *Global Public-Private Investment Partnerships: A Financing Innovation with Positive Social Impact*, in *Journal of Applied Corporate Finance*, n. 32, 2020, pp. 31-41; C. GORTSOS, *The Taxonomy Regulation: more important than just as an element of the Capital Markets Union*, in *EUSFiL Research Working Paper Series*, n. 80, 2020, p. 2; D. BUSCH, G. FERRARINI, S. GRÜNEWALD (eds.), *Sustainable Finance in Europe Corporate Governance, Financial Stability and Financial Markets*, London, 2021; D. LAMARQUE, *Finance verte: l'évaluation de l'impact environnemental des finances publiques: enjeux et méthodes*, in *Gestion & Finances Publiques*, n. 2, 2021, pp. 43-50; F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, vol. 58, 2023.

richiedente, di traguardi, cioè *milestone* (risultati qualitativi), e obiettivi, vale a dire *target* (risultati quantitativi), nell'ambito della: efficienza energetica, ristrutturazione edilizia, mobilità e trasporti a zero e a basse emissioni, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, riduzione del numero di famiglie vulnerabili, in particolare le famiglie in condizioni di povertà energetica, di microimprese vulnerabili e di utenti vulnerabili dei trasporti, con possibilità per gli Stati membri di scegliere le misure e gli investimenti ammissibili al contributo del Fondo.

Se di stretta pertinenza, i Piani possono poi destinare le sovvenzioni del Fondo per offrire informazioni, opportunità di educazione, sensibilizzazione e consulenza mirate, accessibili e a prezzi abbordabili sulle misure e sugli investimenti efficaci sotto il profilo dei costi, sul sostegno disponibile per la ristrutturazione edilizia e l'efficienza energetica, nonché sulla mobilità e sulle alternative di trasporto sostenibili e a prezzi abbordabili; sostenere gli enti pubblici e privati, compresi i fornitori di alloggi sociali, soprattutto le cooperative pubblico-privato, nello sviluppo e nella fornitura di soluzioni di efficienza energetica a prezzi abbordabili e di strumenti di finanziamento adeguati in linea con gli obiettivi sociali del Fondo; fornire accesso a veicoli e biciclette a zero e a basse emissioni, pure salvaguardando la neutralità tecnologica, compreso un sostegno finanziario o incentivi fiscali per il loro acquisto, nonché infrastrutture pubbliche e private adeguate, e ove pertinente, acquisto di veicoli a zero e a basse emissioni, infrastrutture per la ricarica e il rifornimento e sviluppo di un mercato dei veicoli di seconda mano a emissioni zero; incentivare l'uso di trasporti pubblici accessibili e a prezzi abbordabili e sostenere gli enti pubblici e privati, comprese le cooperative, nello sviluppo e nella fornitura di mobilità sostenibile su richiesta, servizi di mobilità condivisa e soluzioni di mobilità attiva³⁷.

In linea con gli obiettivi del Fondo, nei costi totali stimati dei Piani, cui gli Stati contribuiscono almeno al 25%³⁸, i governi nazionali potranno includere, oltre alle spese per l'assistenza tecnica, i costi delle misure che forniscono il sostegno diretto al reddito alle categorie

³⁷ Artt. 8-9, regolamento (UE) 2023/955, cit.

³⁸ *Ibidem*, art. 15.

vulnerabili, nonché quello indiretto che i beneficiari ricevono per il tramite degli enti pubblici o privati coinvolti dai programmi interni³⁹.

La valutazione dei Piani spetta, naturalmente, alla Commissione che, ad ogni modo, agisce in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato⁴⁰. Ne origina un confronto dialettico volto ad accertare la conformità, la pertinenza e l'efficacia del Piano nazionale agli obiettivi del Fondo; ma anche la complementarità, la sinergia, la coerenza e l'uniformità con gli strumenti dell'Unione, nonché l'efficienza del programma sociale interno.

Al riguardo, la Commissione decide con un atto di esecuzione che, emesso entro cinque mesi dalla data di presentazione del piano, può approvare o bocciare il Piano⁴¹. Nel primo caso, l'atto di esecuzione stabilisce, fra l'altro, le misure e gli investimenti che lo Stato membro deve attuare, l'importo dei costi totali stimati del piano, i traguardi e gli obiettivi, la dotazione finanziaria massima assegnata, il contributo nazionale, le modalità e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione del piano. Se, invece, la valutazione del piano è negativa, la Commissione ne illustra i motivi e lo Stato membro è tenuto a ripresentare il piano che dovrà tenere conto dei rilievi effettuati, dall'esecutivo dell'Unione, alla luce dei principi europei in tema di amministrazione dei fondi⁴².

Il monitoraggio dell'attuazione dei Piani è del pari curato dalla Commissione e le regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti le dotazioni finanziarie paiono abbastanza stringenti⁴³. In estrema sintesi, i pagamenti delle dotazioni finanziarie allo Stato membro sono effettuati dopo avere conseguito i traguardi e gli obiettivi concordati nel Piano. Sicché, i governi sono tenuti a finanziare le riforme e possono presentare la domanda di pagamento soltanto dopo aver raggiunto i suddetti traguardi.

³⁹ *Ibidem*, art. 9.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 16.

⁴¹ *Ibidem*, art. 17.

⁴² C. PESCE, *Coesione economica*, cit.; F. RASPADORI (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio. Una proposta operativa*, Milano, 2021.

⁴³ Art. 20 regolamento (UE) 2023/955, cit.

In realtà se tale procedura trova giustificazione nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione⁴⁴, opportunamente dettagliati dal testo⁴⁵, la fase di valutazione delle azioni realizzate dagli Stati evidenzia le loro responsabilità nella creazione dell'Europa sociale e, per contro, l'assenza di rimedi sociali adeguati. La Commissione, invero, valuta se i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di approvazione del Piano sono stati conseguiti in modo soddisfacente e, qualora accerti l'inadeguatezza delle *performance* nazionali, sospende il pagamento della parte della dotazione finanziaria proporzionale al traguardo o all'obiettivo non conseguito, con accollo, quindi, da parte dei governi degli importi già impiegati in maniera definitiva o fintanto che la sospensione sia revocata⁴⁶.

La sospensione produce ulteriori effetti, con ripercussioni sociali tangibili. Se le inadempienze perdurano per un periodo di nove mesi, la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario; se, poi, entro quindici mesi non sono stati compiuti progressi concreti, la Commissione risolve gli accordi e disimpegna l'importo della dotazione finanziaria; in entrambe le ipotesi, lo Stato membro ha la facoltà di presentare le proprie osservazioni. In altri termini, il disallineamento delle misure nazionali ricade sui cittadini e sugli operatori economici vulnerabili dello Stato in questione, i quali, stando alla lettera del regolamento, non potrebbero contare su un sistema di erogazione diretta da parte dell'Unione e, dunque, su un meccanismo di garanzia sociale in grado di aggirare le inadempienze dei governi e assicurare, in ogni caso, il perseguimento degli obiettivi sociali del Fondo; tantomeno il testo sembra apprestare misure mediate di consulenza e supporto tecnico a favore dei governi per riparare l'insufficienza delle azioni programmate.

Ciò nonostante, una soluzione utile pare essere la modifica dei Piani che gli Stati possono avanzare, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento, ancorché il regolamento disciplini la rettifica in termini generali senza, cioè, riferirla o comunque legarla ad un sistema rimediale da azionare

⁴⁴ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018; V. BASSANI, *Dispositions financières - Protection des intérêts financiers de l'Union*, in *Europe*, n. 12, 2020, n. 12.

⁴⁵ Art. 21 regolamento (UE) 2023/955, cit.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 20.

in caso di sospensione perdurante dei pagamenti. Sicché, in via interpretativa, i governi, paventandosi una valutazione negativa da parte della Commissione, potrebbero farvi ricorso tempestivamente o comunque prima della pronuncia dell'esecutivo dell'Unione, motivando le difficoltà attuative e/o la necessità di adeguamenti significativi alla luce di circostanze oggettive.

5. Il testo riserva un'attenzione particolare al confronto democratico sulle determinazioni della Commissione che ha precisi oneri di trasparenza⁴⁷ nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio cui trasmette, simultaneamente, i Piani presentati dagli Stati membri e le decisioni di valutazione e dinanzi ai quali può essere chiamato a fornire informazioni sullo stato di avanzamento della valutazione dei piani.

In dettaglio, il dialogo sociale per il clima⁴⁸ tra le istituzioni dell'Unione prevede che le commissioni competenti del Parlamento europeo possano invitare due volte l'anno la Commissione a discutere i piani presentati dagli Stati membri e la relativa valutazione, lo stato di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, le procedure di pagamento, sospensione e risoluzione, comprese eventuali osservazioni presentate ed eventuali misure correttive adottate dagli Stati membri per garantire il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nei piani da essi presentati.

In pieno equilibrio istituzionale, la Commissione tiene conto delle opinioni ivi espresse, comprese le eventuali risoluzioni del Parlamento europeo.

Non sembra, però, condivisibile la totale esclusione dal dialogo sociale per il clima delle autorità nazionali, responsabili dei Piani dalla predisposizione all'esecuzione. Sarebbe, cioè, opportuno coinvolgere i governi nazionali, in particolare modo, nei casi critici di rigetto dei programmi e/o di sospensione prolungata dei pagamenti. Del resto, ciò non significherebbe duplicare la dialettica che caratterizza la fase di valutazione dei Piani né arrecare pregiudizio ai poteri decisorii della Commissione, tradizionalmente riconosciuti dai trattati e replicati dal regolamento; piuttosto, in tale modo, l'ampia varietà delle situazioni

⁴⁷ *Ibidem*, art. 25.

⁴⁸ *Ibidem*, art. 26.

nazionali e delle categorie vulnerabili sarebbe, sufficientemente, rappresentata in seno all'Unione, la quale adempirebbe così alla sua funzione guida nelle transizioni, fornendo un'adeguata dialettica democratica sulle difficoltà riscontrate dai governi sul piano interno, in linea con la normativa climatica e, prima ancora, con il *Green Deal* e con l'ottavo programma europeo di azione ambientale⁴⁹.

6. In definitiva, la panoramica tracciata, seppure priva di esaustività, avvalorata la consapevolezza che i costi della transizione ambientale sono destinati a ricadere soprattutto sulle categorie più vulnerabili. Tale convinzione, a livello dell'Unione europea, si è tradotta fattivamente nell'istituzione del Fondo le cui principali caratteristiche sono state testé esaminate. Ciò vale a dire che, nell'ottica della giustizia delle transizioni a tutela dei cittadini, delle famiglie e delle categorie vulnerabili, i *decision maker* europei hanno individuato, all'insegna dell'equità e dell'inclusività, soluzioni tendenzialmente concrete e progressive che coinvolgono il mondo scientifico e tecnologico⁵⁰, economico e industriale, umano e sociale. In questo modo, è stata accelerata la traiettoria della neutralità climatica, includendo nelle strategie di riduzione delle emissioni un numero sempre maggiore di settori – questa è, appunto, la volta dei trasporti e degli edifici – anche scomodi in termini politici.

La questione ora investe gli Stati che dovranno presentare alla Commissione il proprio *Piano sociale per il clima*, necessario per

⁴⁹ Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2022, relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030 – 8° PAA.

⁵⁰ F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2017, pp. 129-152; M. BAR, *Scientific Knowledge in Environmental Litigation before Polish Administrative Courts: a Problem of Compliance with EU Law?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 4, 2018, pp. 169-174; M. ELIANTONIO, *The Impact of EU Law on Access to Scientific Knowledge and the Standard of Review in National Environmental Litigation: A Story of Moving Targets and Vague Guidance*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 4, 2018, pp. 115-124; F. MUNARI, *L'inadeguata percezione della scienza nel diritto internazionale dell'ambiente e l'esigenza di un cambiamento di paradigma (The Inadequate Perception of Science in International Environmental Law and the Need of a Change of Paradigm)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2023, pp. 443-472.

accedere alle risorse del Fondo, potendo apportare aggiustamenti ai piani sul principio di addizionalità nell'uso dei fondi europei.

Il successo del Fondo resta comunque condizionato alla sua dotazione finanziaria, all'ambito soggettivo di riferimento e al suo funzionamento. Al riguardo, le risorse economiche potrebbero rivelarsi inadeguate. Infatti, nella fase conclusiva di adozione del regolamento, le dimensioni del fondo hanno subito una contrazione e la decisione di assegnare il doppio dell'importo in permessi inquinanti all'industria ha segnato una battuta d'arresto verso l'efficienza della transizione giusta⁵¹.

Come notato, poi, il Fondo esclude dai beneficiari taluni gruppi che potrebbero, a breve, ritrovarsi in situazioni di povertà energetica e da trasporto. Più in generale, il fondo non sembra riuscire ad arginare la dipendenza prolungata dai combustibili per talune categorie di persone fisiche e giuridiche. Cosicché, non vi è dubbio che la riuscita del sistema predisposto attraverso il Fondo dipende, principalmente, dal livello di cooperazione che i governi nazionali e l'Unione riusciranno a realizzare, in sintonia con i trattati⁵².

Ulteriori dubbi riguardano le conseguenze derivanti dalla possibile sospensione dei pagamenti che la Commissione potrebbe disporre a fronte delle inadempienze interne, e la mancanza di strumenti di chiusura in grado di garantire, ad ogni modo, il perseguimento degli obiettivi sociali fissati dal regolamento. Da questa angolazione, il Fondo reitera le ben note criticità funzionali e, talvolta, strutturali⁵³ degli analoghi strumenti dell'Unione.

⁵¹ C. STRAMBO, M. XYLIA, E. DAWKINS, T. SULJADA, *The impact of the new EU Emissions Trading System on households, How can the Social Climate Fund support a just transition?*, Stockholm, 2022; H. ABDULLAH, L. FORD, N. KAMBLI, *Just Decarbonisation": An Opportunity For Eu–Us Cooperation*, in *E3G*, 2023, pp. 1-5; J. PISANI-FERRY, S. TAGLIAPIETRA, G. ZACHMANN, *A new governance framework to safeguard the European Green Deal*, in *Policy Brief*, n. 18, September 2023.

⁵² Art. 4, par. 3, TUE. Cfr. F. CARUSO, *Il principio di leale cooperazione: cardine del processo di integrazione*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, p. 18 ss.; P. DE PASQUALE, *Competenze proprie e principio di leale cooperazione*, in AA. VV., *op. cit.*, 2019, pp. 5-14; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

⁵³ Tra i più significativi: Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR; Fondo sociale europeo – FSE; Fondo di coesione – FC; Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR; Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca – FEAMP.

Pure va evidenziato che la capacità dell'Unione di farsi carico dei costi economici e sociali, che possono derivare dal cammino della transizione, dovrebbe prolungarsi ben oltre la scadenza temporale del 2032, e, almeno fintantoché sarà necessario, atteso che è molto probabile che, alla data prestabilita, i governi non riusciranno a raggiungere in maniera soddisfacente i *milestone* e i *target* programmati, né le transizioni potranno dirsi avvenute e/o concluse.

Sul punto, il monitoraggio e le possibili revisioni dello strumento così come degli obiettivi potrebbero determinare una rimodulazione del Fondo su iniziativa della Commissione. In quell'occasione potrebbero trovare soluzione le perplessità sinora prospettate e quelle che emergeranno dalla prassi; essere, altresì, realizzata l'integrazione, anche in termini di reciprocità, tra le politiche europee coinvolte dallo strumento; ma potrebbe pure essere abbandonato l'approccio emergenziale o comunque temporale con la proiezione delle misure di sostegno al reddito nel lungo periodo, se il ricorso alle fonti inquinanti perdurerà. Del resto, l'attenzione al clima richiede una programmazione ordinaria nel cui contesto le scadenze temporali, soprattutto quelle a carattere sociale, rilevano in termini di avanzamenti da raggiungere e non quale fine delle azioni di supporto alla giustizia delle transizioni.