



**Verso l'obiettivo climatico del 2030:  
su alcuni sviluppi attuativi del *Green Deal* europeo attraverso norme vincolanti  
Il pacchetto "*Fit for 55%*"**

DI ANGELA FESTA\*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Brevi cenni alla transizione “verde” nel quadro giuridico europeo. – 3. Il pacchetto “*Fit for 55%*” come strategia funzionale al raggiungimento dell’obiettivo climatico del 2030. – 4. Le principali linee di intervento del pacchetto “*Fit for 55%*”. – 5. Il Fondo sociale per il clima come strumento di sostegno alla transizione ecologica. – 6. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

La “transizione ecologica” ha costituito una delle principali priorità dell’agenda politica della Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen che, sin dai primissimi giorni del suo mandato, si è fortemente prodigata per guidare l’economia sociale di mercato dei Paesi membri dell’Unione europea verso l’ambizioso obiettivo di dissociare la crescita economica dall’emissione di sostanze climalteranti<sup>1</sup>. Com’è ampiamente noto, infatti, ad appena dieci giorni dal suo insediamento, il cd. esecutivo dell’UE presentava quel famoso piano strategico

---

\* Ricercatrice a tempo determinato di tipologia A in Diritto dell’Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

<sup>1</sup> Ciò a partire dal programma presentato dopo l’insediamento. Cfr. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 29 gennaio 2020, *Programma di lavoro della Commissione 2020. Un’Unione più Ambiziosa*, COM(2020) 37 final.

d'avanguardia, conosciuto come “*Green Deal*” europeo<sup>2</sup>, diretto a fare dell'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050<sup>3</sup>.

Pur muovendosi in linea di continuità con la Comunicazione del 2018 “*Un pianeta pulito per tutti - visione strategica europea a lungo termine*”<sup>4</sup>, in realtà, il cd. “Patto verde” riformulava su nuove basi l'impegno dell'Unione europea rispetto alle sfide derivanti dai cambiamenti climatici<sup>5</sup>, segnando una tappa particolarmente rilevante nell'ambito del processo evolutivo che ha contraddistinto l'acquisizione di una competenza in materia ambientale da parte dell'Unione europea<sup>6</sup>.

Di fatti, al di là dell'enfasi politica con cui fu annunciato<sup>7</sup>, nel perseguire il fine della neutralità climatica – *rectius* carbonica<sup>8</sup> – per frenare, o quanto meno mitigare, il riscaldamento globale, il Patto verde si presentava in linea teorica come capace di toccare la stessa “costituzione materiale” sottesa al progetto europeo<sup>9</sup>, incidendo sulle finalità del processo di integrazione<sup>10</sup>.

Rafforzando e riempiendo di contenuti l'obiettivo fissato all'art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), il *Green Deal* puntava, a ben vedere, a ricostruire un “nuova

---

<sup>2</sup> Commissione europea, Comunicazione dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640 final. L'espressione evoca il *New Deal* attuato negli Stati Uniti dal presidente Franklin Delano Roosevelt fra il 1933 e il 1939, per porre rimedio agli effetti della grande crisi del 1929. Nell'ambito della letteratura sul *Green Deal*, cfr. J. RIFKIN, *Un Green New Deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Milano, 2020; N. CHOMSKY - R. POLLIN, *The Climate Crisis and the Global Green New Deal: The Political Economy of Saving the Planet*, tr. it. Minuti contati. *Crisi climatica e Green New Deal globale*, Milano, 2020; A. PETTIFOR, *The Case for the Green New Deal*, tr. it. *Il green new deal. Cos'è e come possiamo finanziarlo*, Roma, 2020.

<sup>3</sup> L'ambizione è anche maggiore: come precisato nel Regolamento (UE) n. 2021/1119, che introduce la cd. normativa europea sul clima, una volta raggiunto l'equilibrio tra il carbonio emesso e quello assorbito, l'Unione mira a conseguire emissioni negative, cioè a rimuovere più sostanze climalteranti rispetto a quelle emesse.

<sup>4</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, Bruxelles, 28.11.2018, COM(2018) 773 final. Sull'uso delle Comunicazioni della Commissione in materia ambientale cfr. M.E. HARRIS, *The evolving functions of the Commission's communications in environmental matters*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, 2, pp. 195-218.

<sup>5</sup> S. WOLF, J. TEITGE, J. MIELKE, F. SCHÜTZE, C. JAEGER, *The European Green Deal – More Than Climate Neutrality*, in *Intereconomics*, 2021, p. 99.

<sup>6</sup> T. ROSEMBUJ, *Climate change and the new green deal*, in *www.ambientediritto.it*, 2019, fasc. 4, p. 75 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*, 2020, p. 379 ss.; L. KRAMER, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, p. 267 ss.; L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *JUS-online*, 2020, p. 105 ss.; P. PINTO, *Il green deal: un modello europeo di sostenibilità?*, in *Dir. agr.*, 2020, p. 341 ss.; P. CUCUMILE, *Il green deal europeo*, in *www.ambientediritto.it*, 2021, fasc. 1, p. 391 ss.; E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quadrim. dir. ambiente*, 2021, fasc. 3, p. 130 ss.; F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 185 ss..

<sup>7</sup> Nel 2019, la Presidente della Commissione dichiarò che il *Green Deal* sarebbe stato per l'Europa come “lo sbarco dell'uomo sulla Luna”.

<sup>8</sup> La neutralità climatica si intende raggiunta quando le emissioni di gas serra e, in particolare di anidride carbonica, sono assorbite dalla natura, vale a dire dalle foreste, dagli oceani e dal suolo.

<sup>9</sup> R. DE PAOLIS, *Constitutional implications: the European Green Deal in the light of political constitutionalism*, in *Riv. quadrim. dir. ambiente*, 2021, fasc. 1, p. 112 ss.

<sup>10</sup> Cfr. in questo senso si veda E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 59, p. 20 ss..

società europea”, “giusta” e “prospera”, dove la prosperità – non più parametrata esclusivamente allo sviluppo economico – si poteva intendere possibile soltanto nel rispetto degli ecosistemi e dell’ambiente, come richiesto in maniera sempre più dirompente dalla società civile a livello internazionale<sup>11</sup>.

Indicando la strada per la realizzazione di quella che, non a caso, è stata definita una vera e propria “rivoluzione”, il Patto verde individuava un corposo complesso di proposte legislative, strumenti finanziari, programmi e piani d’azione<sup>12</sup> caratterizzati da varietà e ampiezza di contenuti e volti ad incoraggiare l’approvvigionamento di energia pulita e la decarbonizzazione del settore energetico, favorire l’economia circolare e proteggere la biodiversità<sup>13</sup>.

Tra i programmi e le proposte avanzate nell’ambito del Patto, il presente contributo intende soffermarsi, in particolare, sul pacchetto “*Fit for 55%*”<sup>14</sup> (nel prosieguo anche “Pronti per il 55%”), presentato dalla Commissione europea nel luglio 2021<sup>15</sup>, per dare attuazione all’obbligo posto dalla normativa europea sul clima<sup>16</sup> di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra del 55% rispetto ai livelli del 1990. La recentissima approvazione di larga parte delle misure del programma da parte dei co-legislatori dell’Unione ne fa, infatti, uno dei primi concreti sviluppi attuativi del *Green Deal* e consente di effettuare un bilancio iniziale sullo stato di avanzamento del processo di transizione ecologica guidato dall’UE, con particolare riferimento all’obiettivo di riduzione dell’emissione dei gas serra.

## 2. Brevi cenni alla transizione “verde” nel quadro giuridico europeo

Prima di analizzare concretamente la normativa “chiave<sup>17</sup>” per il raggiungimento dell’obiettivo climatico del 2030, appare utile, seppur sinteticamente, collocare l’azione dell’Unione europea per il clima nell’ambito del sistema giuridico dell’ordinamento europeo.

---

<sup>11</sup> Si pensi, ad esempio, agli ampiamente noti movimenti per il clima cd. “*Fridays for Future*”.

<sup>12</sup> Sul tema è utile consultare la pagina *web*: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_it).

<sup>13</sup> A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell’ambiente*, in *Riv. quadrim. dir. ambiente*, 2021, fasc. 1, p. 4 ss.; R. MICELI, *Green deal e politiche fiscali territoriali. Il nuovo quadro europeo dell’integrazione per differenziazione*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2022, p. 137 ss.

<sup>14</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “*Pronti per il 55%*”: *realizzare l’obiettivo climatico dell’UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, Bruxelles, 14.7.2021, COM(2021) 550 final. Cfr. BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS, *The ‘Fit for 55’ Package: Towards a More Integrated Climate Framework in the EU*, in *Romanian journal of European affairs*, 2022, Vol. 22 (2), pp. 63-78; D. BEVILACQUA, “*Pronti per il 55%*”? *L’obiettivo climatico dell’UE e gli strumenti per raggiungerlo*, in *RGAonline*, 28 gennaio 2022.

<sup>15</sup> S. TAGLIAPIETRA, *Fit for 55 marks Europe’s climate moment of truth*, in *Bruegel Blog*, 14 July 2021.

<sup>16</sup> Adottata nel 2021 con il Regolamento (UE) 2021/1119. Cfr. 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. 491/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in GUUE L 243/1 del 9.7.2021. Tale regolamento è di notevole importanza poiché ha reso obbligatorio e giuridicamente vincolante l’impegno per le istituzioni e gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie a livello nazionale e sovranazionale per raggiungere l’azzeramento delle emissioni entro il 2050. Cfr. D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2022, p. 297 ss..

<sup>17</sup> Così viene presentata anche dall’Ufficio stampa del Parlamento europeo. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230414IPR80120/pronti-per-il-55-il-pe-adotta-leggi-chiave-per-l-obiettivo-climatico-del-2030>.

Se, infatti, la politica climatica può essere sostanzialmente intesa come una sorta di specificazione della più ampia politica ambientale, giova ricordare che l'impegno dell'Unione in tale campo si giustifica e trova legittimazione nell'ambito di un quadro giuridico che, nel corso del processo di integrazione, si è particolarmente ispessito<sup>18</sup>.

A partire dall'Atto unico europeo del 1986, che ha consentito alla Comunità economica europea di avviare in questo campo una vera e propria "azione" per salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, contribuire alla protezione della salute umana e garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali<sup>19</sup>, le condizioni e i presupposti di intervento del livello sovranazionale in materia ambientale si sono progressivamente sviluppati.

Ne è testimonianza la consacrazione nel Trattato di Maastricht di una "politica" comunitaria nel settore dell'ambiente che ha conosciuto ulteriori spazi di rafforzamento nel Trattato di Lisbona dove, peraltro, è stato dato esplicito rilievo alla sfida del cambiamento climatico.

Il diritto primario attualmente vigente prevede, di fatti, innanzitutto che l'Unione si adoperi per lo sviluppo sostenibile<sup>20</sup>, per garantire che il progresso economico sia compatibile con la salvaguardia dell'ambiente anche per le generazioni future (art. 3, par. 3, TUE)<sup>21</sup> e riconosce in capo all'Unione europea una competenza concorrente in materia di protezione ambientale (art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in prosieguo TFUE).

Tale competenza, da esercitare nel rispetto del principio di sussidiarietà<sup>22</sup>, consente all'Organizzazione, ai sensi dell'art. 114 TFUE, anche di adottare misure di armonizzazione tese a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri per garantire "un livello di protezione elevato", tenuto conto dei più recenti sviluppi fondati su riscontri scientifici<sup>23</sup>.

Di notevole rilievo è poi la clausola orizzontale o trasversale del cd. principio di integrazione che impone di integrare la tutela dell'ambiente in tutte le politiche perseguite

---

<sup>18</sup> F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole e problemi*, Bologna, 2012.

<sup>19</sup> L'Atto unico europeo ha introdotto nel Trattato CEE il Titolo VII, contenente, tra l'altro, un primo nucleo fondamentale di obiettivi, principi e criteri orientativi dell'azione comunitaria in materia ambientale. In verità, tuttavia, già nel 1985, pur in assenza di un'espressa norma di diritto primario, la Corte di giustizia riconobbe che la tutela dell'ambiente "costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità". Cfr. Corte di giust., 7 febbraio 1985, causa 240/83, *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, ECLI:EU:C:1985:59.

<sup>20</sup> Confermando una previsione già contenuta nel Trattato di Maastricht e nel successivo Trattato di Amsterdam.

<sup>21</sup> Cfr. Tra gli altri, M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015. Sull'interesse per le generazioni future si veda M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, XXVI Convegno Firenze 9-10 giugno 2022, Napoli, 2023, pp. 359-390.

<sup>22</sup> Cfr. P. DE PASQUALE, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, 3/4, pp. 429-452; 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. 43-60; F. FABBRINI, *The Principle of Subsidiarity*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, Oxford, 2018; S. MONTALDO, *Amici mai, odiarsi mai: il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà alla luce della prassi della Commissione e della Corte di giustizia*, in *federalismi.it*, 29 giugno 2016, pp. 10-17; F. VECCHIO, *La sussidiarietà nell'ordinamento europeo. Profili attuali e prospettive future*, Catania, 2014; F. IPPOLITO, *Fondamento, Attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007; A. ESTELLA, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford, 2002; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, 2000.

<sup>23</sup> Per quanto concerne le misure di armonizzazione, è altresì previsto che gli Stati, nonostante l'adozione di una misura dell'UE, possano mantenere disposizioni nazionali relative alla protezione dell'ambiente.

dall'ente nella prospettiva dello sviluppo sostenibile (art. 11 TFUE)<sup>24</sup>. In particolare, l'integrazione ambientale è funzionale a conciliare le esigenze della produzione con la tutela dell'ambiente e determina, almeno sul piano metodologico, che lo sviluppo sostenibile permei tutte le politiche dell'Unione. Beninteso, ciò non implica – nel disegno dei Trattati – che la protezione dell'ambiente vada privilegiata sistematicamente; piuttosto, il principio di integrazione impone che nel bilanciamento tra i vari interessi in gioco sia garantito un temperamento delle esigenze connesse alla salvaguardia dell'ambiente con gli interessi economici e gli altri obiettivi che caratterizzano le politiche e l'azione dell'Unione<sup>25</sup>.

La stessa esigenza di integrazione è, peraltro, trasposta nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali che, riproducendo i contenuti dell'art. 11 TFUE in un catalogo di diritti e libertà, rende in linea teorica possibile che gli stessi subiscano limitazioni sulla base di una valutazione delle esigenze di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente<sup>26</sup>.

In questo contesto, il *Green Deal* e, come vedremo, il pacchetto “*Fit for 55%*” che si inserisce nel suo solco, sembrano spingere anche oltre il principio di integrazione, privilegiando su tutte la dimensione ambientale e ponendola al centro del piano di intervento politico dell'Unione europea<sup>27</sup>. Ne risulta la promozione ed il consolidamento anche di tutti gli altri principi posti a fondamento dell'azione europea in materia ambientale quali il principio di precauzione, di azione preventiva, della correzione dei danni causati all'ambiente e del “chi inquina paga” (art. 191, par. 2, TFUE).

La politica climatica perseguita con il *Green Deal* va collocata, dunque, nel quadro di tali coordinate<sup>28</sup>, rafforzando la già ricca produzione normativa europea in materia ambientale<sup>29</sup> e concorrendo in termini sempre più concreti a consolidare la creazione di un “diritto europeo dell'ambiente” nonché a favorire l'elevazione della protezione degli ecosistemi a valore dell'Unione<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> Per una ricostruzione anche storica del principio di integrazione, si veda, tra gli altri, M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *CMLR*, 2001, p. 159 ss.; J. H. JANS, *Stop the Integration Principle?*, in *Fordham International Law Journal*, 2010, p. 1533 ss.; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2021.

<sup>25</sup> Dunque, a seguito di un adeguato esame dell'impatto ambientale delle possibili alternative che realizzano l'obiettivo proprio di una politica settoriale, dovrà essere scelta quella più ecocompatibile possibile. Una differente decisione dovrebbe essere giustificata dall'importanza della realizzazione dell'obiettivo principale e dovrebbero essere espressi i motivi che hanno ostacolato una scelta politica ponderata. Cfr. S. MARINO, *La valorizzazione dello sviluppo sostenibile nella politica di concorrenza dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, 3-4, pp. 633-662; M. FALCONE, *La tutela dell'ambiente nel difficile bilanciamento tra diritti fondamentali ed esigenze economiche*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, n. 2, pp. 365-386.

<sup>26</sup> M. ONIDA, *Sub. art. 37*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 692.

<sup>27</sup> Sul tema, 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*, vol. 8, 2023, n. 1, pp. 159-189.

<sup>28</sup> C. DUPONT, B. MOORE, E. LERUM BOASSON, V. GRAVEY, A. JORDAN, P. KIVIMAA, K. KULOVESI, C. KUZEMK, S. OBERTHÜR, D. PANCHUK, J. ROSAMOND, D. TORNEY, J. TOSUN, I. VON HOMEYER, *Three decades of EU climate policy: Racing toward climate neutrality?*, in *WIREs Climate Change*, 2023, pp. 1-12.

<sup>29</sup> Sul sito EUR-Lex si contano oltre 1100 provvedimenti in materia ambientale: [https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?root\\_default=CC\\_1\\_CODED%3D15&displayProfile=allRelAI|ConsDocProfile&classification=in-force#arrow\\_15](https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?root_default=CC_1_CODED%3D15&displayProfile=allRelAI|ConsDocProfile&classification=in-force#arrow_15).

<sup>30</sup> Come afferma F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *aisdue.eu*, pp. 192-193.

### 3. Il pacchetto “Fit for 55%” come strategia funzionale al raggiungimento dell’obiettivo climatico del 2030

Nel quadro di riferimento appena accennato, meritano di essere esaminati i principali strumenti del pacchetto “Fit for 55%”, nella misura in cui, essendo stati adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, costituiscono un primo concreto risvolto attuativo del Patto verde.

Il pacchetto “Pronti per il 55%” mira, in particolare, a ridurre (appunto) del 55% le emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990 entro il 2030<sup>31</sup> e si sostanzia in un insieme di proposte interconnesse – le più ampie e complesse misure di *governance* del clima mai avanzate dalla Commissione – volte, in parte, a rivedere e aggiornare il quadro giuridico esistente e, in parte, ad attuare nuove iniziative per mobilitare gradualmente l’industria verso un’economia pulita e circolare.

Le misure investono diversi ambiti strategici che concernono, in estrema sintesi, l’energia, i trasporti, lo scambio e la riduzione delle emissioni, l’uso del suolo e la silvicoltura e tentano di pianificare «una transizione controllata e incrementale»<sup>32</sup>.

L’approccio proposto è, dunque, di tipo funzionalista, integrato e volto a coinvolgere nella sfida climatica una pluralità di settori economici e produttivi, nel convincimento che per raggiungere l’obiettivo del 2030 sia necessaria una trasformazione sistemica dell’economia, possibile soltanto attraverso politiche complementari mirate, a livello europeo e nazionale<sup>33</sup>.

A tal uopo, la strategia combina misure di sostegno e incentivi, obiettivi e norme vincolanti che incidono sulla sfera economica, sociale e industriale dei Paesi membri dell’Unione europea.

Il pacchetto, complessivamente inteso, si snoda lungo otto direttrici principali, che comprendono: la riduzione delle emissioni in un’ampia gamma di settori; l’aumento dei pozzi naturali di assorbimento del carbonio; un sistema aggiornato di scambio delle quote di emissioni; un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere; obiettivi aggiornati in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica; un impegno a eliminare gradualmente i veicoli nuovi inquinanti entro il 2035; misure volte a promuovere le infrastrutture di ricarica e l’uso di combustibili alternativi nel trasporto stradale, nel trasporto marittimo e nell’aviazione; un sostegno sociale ai cittadini e alle piccole imprese più vulnerabili<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Questo obiettivo rappresenta un importante passo avanti rispetto al precedente obiettivo dell’UE per il 2030, concordato nel 2014, che prevedeva di ridurre le emissioni del 40%.

<sup>32</sup> Come sottolineato in *Editorial Comments, The European Climate Law: Making the social market economy fit for 55?*, in *CML Rev.*, 2021, 58, p. 1321.

<sup>33</sup> Cfr. S. SCHLACKE, H. WENTZIEN, E. THIERJUNG, M. KÖSTER, *Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package*, in *Oxford Open Energy*, Volume 1, 2022, pp. 1-13.

<sup>34</sup> I principali provvedimenti del pacchetto sono: la riforma del sistema di scambio di quote di emissioni dell’UE (EU ETS) approvata con 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; il Fondo sociale per il clima (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 sulla condivisione degli sforzi (Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all’azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell’accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013); il Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) approvato con Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere; la

La copertura finanziaria delle misure è costituita sia dalle risorse stanziare dal *Next Generation EU*, che destina il 37% della spesa alla transizione verde, che dal bilancio a lungo termine 2021-2027<sup>35</sup>.

Senza alcuna pretesa di esaustività, si tenterà, nel prosieguo, di delineare i tratti fondamentali dei principali strumenti normativi del pacchetto ora approvati, concentrando, infine, l'attenzione su uno di quelli che appare particolarmente significativo nell'ottica del sostegno alla conversione ecologica: il Fondo sociale per il clima<sup>36</sup>.

#### **4. Le principali linee di intervento del pacchetto “Fit for 55%”**

Se i provvedimenti ora adottati vanno letti come strettamente interconnessi e concorrenti, nella loro totalità, al raggiungimento dell'obiettivo climatico comune per il 2030, va sottolineato in prima battuta che si tratta di misure altamente settorializzate che mirano in larga parte, da un lato, a ridurre le emissioni di carbonio e, dall'altro, a favorire l'assorbimento dei gas climalteranti presenti in atmosfera.

Quanto al primo profilo, il fulcro del sistema ruota attorno ad un meccanismo sofisticato che negli ultimi sedici anni ha consentito di ridurre notevolmente le emissioni provenienti dalla produzione di energia elettrica e dalle industrie ad alta intensità energetica: lo scambio di quote di emissione (*Emission Trading System* - ETS).

L'ETS, concepito come uno dei pilastri del pacchetto, è, in buona sostanza, un sistema che obbliga una serie di soggetti, considerati grandi emettitori dell'Unione europea<sup>37</sup>, a compensare annualmente le proprie emissioni con permessi di carbonio che possono essere scambiati sul mercato e/o acquistati nell'ambito di aste pubbliche. Tale meccanismo cd. di “*cap and trade*”, introdotto con la Direttiva 2003/87/CE<sup>38</sup>, opera in ossequio al principio “chi inquina paga”. Infatti, esso prevede che, sulla base di piani nazionali di assegnazione, sia definito un

---

Direttiva sulle energie rinnovabili (Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio); la Direttiva sull'efficienza energetica (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)); il Regolamento sull'infrastruttura per i combustibili alternativi (AFIR) (Regolamento (UE) 2023/1804 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, e che abroga la direttiva 2014/94/UE); il Regolamento ReFuelEU Aviation (Regolamento (UE) 2023/2405 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, sulla garanzia di condizioni di parità per un trasporto aereo sostenibile (ReFuelEU Aviation)); il Regolamento FuelEU Maritime (Regolamento (UE) 2023/957 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2015/757 al fine di prevedere l'inclusione delle attività di trasporto marittimo nel sistema per lo scambio di quote di emissioni nell'Unione europea e il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di ulteriori gas a effetto serra e delle emissioni di ulteriori tipi di navi). Si considerino anche il Regolamento sull'uso del suolo, la silvicoltura e l'agricoltura (LULUCF); le nuove norme sulle emissioni di CO<sub>2</sub> per auto e furgoni; il nuovo sistema EU ETS per l'edilizia e i carburanti per il trasporto su strada; la Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia; il Regolamento sulla riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia; le norme aggiornate per decarbonizzare il mercato del gas e promuovere l'idrogeno su cui è stato raggiunto un accordo provvisorio.

<sup>35</sup> Cfr. G. PEROTTO, *Il Green Deal europeo e il sistema delle risorse proprie*, in *European Papers*, vol. 7, 2022, no. 1, pp. 385-398.

<sup>36</sup> Cfr. sul Fondo, C. PESCE, *Il Fondo sociale per il clima: prime riflessioni in tema di giustizia delle transizioni*, in *I Post di AISDUE*, V (2023), aisdue.eu, sezione “Articoli”, n. 16, 28 novembre 2023.

<sup>37</sup> Il sistema in realtà è attivo non solo in tutti i Paesi dell'UE ma anche in Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

<sup>38</sup> 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 (Testo rilevante ai fini del SEE), in GUUE L 275/32 del 25.10.2003.

tetto massimo (*cap*) di emissioni di gas climalteranti per ogni operatore sottoposto alla normativa. L'operatore può poi acquistare o vendere quote di emissione in base alle proprie esigenze (*trade*). Una quota attribuisce al suo titolare il diritto di emettere una tonnellata di *greenhouse gases*. Entro il 30 aprile di ogni anno, si procede alla contabilizzazione e ogni impresa sottoposta al sistema è tenuta a restituire le quote pari alle emissioni prodotte nell'anno precedente. Ciò implica che, se le emissioni non avranno superato il *cap* assegnato, l'impresa potrà vendere le quote di cui dispone sul mercato; se, al contrario, l'azienda avrà emesso oltre il *cap* assegnato, essa dovrà reperire le quote mancanti acquistandole sul mercato.

Per favorire una progressiva riduzione delle emissioni, il nuovo sistema ETS<sup>39</sup> prevede che il quantitativo complessivo di quote disponibili per gli operatori venga ridotto e che il meccanismo venga gradualmente applicato a nuovi settori nei quali ad oggi non si registrano riduzioni soddisfacenti delle emissioni. In particolare, vengono inclusi nel campo di applicazione del sistema: il settore marittimo e, nella specie, le navi di stazza lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate, con riferimento alle emissioni di gas a effetto serra rilasciate durante le tratte finalizzate al trasporto di passeggeri o merci a fini commerciali; il settore dell'aviazione, per le emissioni rilasciate dai voli interni allo spazio economico europeo (SEE); il comparto degli impianti stazionari di incenerimento dei rifiuti urbani con una potenza termica nominale totale superiore a 20 MW; il settore dell'edilizia e del trasporto su strada.

Una delle novità introdotte rispetto al sistema ETS previgente è legata poi al fatto che gli Stati membri sono ora chiamati a spendere la totalità delle entrate loro derivanti dallo scambio di quote di emissione in progetti connessi al clima, all'energia e al sostegno alle famiglie e alle microimprese più toccate dagli effetti indesiderati della transizione verde. Nel contempo, è previsto il potenziamento del Fondo per l'innovazione e del Fondo per la modernizzazione, entrambi alimentati con parte dei proventi delle aste delle quote di emissione e volti rispettivamente a sostenere l'innovazione tecnologica mirata alla neutralità climatica e a promuovere interventi a sostegno della transizione energetica per gli Stati membri dell'Unione più dipendenti dai combustibili fossili.

Strettamente legato al potenziamento del sistema ETS è il Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism* - CBAM) che, introdotto con Regolamento (UE) 2023/956<sup>40</sup>, mira a ridurre il rischio di rilocalizzazione della produzione e a garantire che il prezzo delle importazioni tenga conto del loro tenore di carbonio, compatibilmente con le norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)<sup>41</sup>.

Infatti, anche in risposta alla riforma del sistema ETS, aumenta il rischio che la produzione sia trasferita dall'Unione verso Paesi extra UE con ambizioni minori in termini di riduzione delle emissioni e che i prodotti dell'Unione vengano sostituiti da prodotti importati a

---

<sup>39</sup> Approvato con 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 (Testo rilevante ai fini del SEE), in GU UE L 130/134 del 16.5.2023.

<sup>40</sup> Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (Testo rilevante ai fini del SEE), in GUUE L 130/52 del 16.5.2023.

<sup>41</sup> S. ROBERT, *Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières compatible avec le droit de l'OMC: une gageure*, in *European Papers*, vol. 7, 2022, no. 1, pp. 239-252.

maggior intensità di carbonio (fenomeno noto come *carbon leakage*). Per evitare che gli sforzi dell'Unione, degli Stati membri e delle loro industrie vengano vanificati e favorire un abbassamento delle emissioni a livello globale, il nuovo meccanismo prevede, pertanto, che – nei settori interessati – i prodotti importati paghino un prezzo del carbonio alla frontiera, secondo un meccanismo che, così come congegnato, non limita i suoi effetti al sistema dell'Unione europea, ma può essere in grado di promuovere la riduzione delle emissioni su scala globale.

Inizialmente, il meccanismo sarà applicato solo su determinati prodotti rientranti tra le materie prime (cemento, ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti, elettricità ed idrogeno), con la prospettiva di un futuro allargamento a tutte le merci. Inoltre, in una prima fase (dal 1° ottobre 2023 al 31 dicembre 2025), è previsto che siano soltanto acquisite informazioni sulle quantità dei prodotti in entrata, compresa la valutazione delle emissioni incorporate, per avviare l'attività di autorizzazione dei soggetti obbligati (i dichiaranti CBAM). In una seconda fase (con avvio dal 1° gennaio 2026), il meccanismo entrerà in funzione in maniera definitiva su una percentuale delle emissioni incorporate nelle merci importate. A partire dal 1° gennaio 2034, il meccanismo verrà applicato alla totalità delle emissioni incorporate nelle merci coinvolte in entrata sul suolo europeo.

Sul fronte dell'efficientamento energetico si inserisce, invece, la Direttiva n. 2023/1791<sup>42</sup>, che impone agli Stati membri di raddoppiare il risparmio energetico annuale medio, richiedendo al settore pubblico di ristrutturare il 3% dei suoi edifici ogni anno, per incentivare la cosiddetta “ondata” di ristrutturazioni, creare posti di lavoro e ridurre, in prospettiva, il consumo di energia. L'obiettivo posto dalla Direttiva è quello di ridurre complessivamente il consumo finale di energia dell'11,7% entro il 2030 rispetto allo scenario di riferimento del 2020, in ossequio al principio di nuovo conio della “efficienza energetica al primo posto”.

Tale principio impone agli Stati membri di promuovere e, ove siano necessarie analisi costi-benefici, garantire l'applicazione di metodologie di analisi costi-benefici che consentano, se del caso, di valutare adeguatamente i benefici più ampi delle soluzioni di efficienza energetica, tenendo conto dell'intero ciclo di vita e della prospettiva a lungo termine, dell'efficienza del sistema e dei costi, della sicurezza dell'approvvigionamento e della quantificazione dal punto di vista sociale, sanitario, economico e della neutralità climatica nonché dei principi della sostenibilità e dell'economia circolare nella transizione verso la neutralità climatica. In virtù di tale principio, ciascuno Stato è anche tenuto ad affrontare l'impatto sulla “povertà energetica”, definita per la prima volta nel contesto della Direttiva *de qua* come nozione autonoma del diritto dell'Unione europea legata alla condizione di chi si trova nella «impossibilità (..) 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»<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> 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), in GUUE L 231/1 del 20.09.23.

<sup>43</sup> Art. 2 della Direttiva.

Nel convincimento che la neutralità climatica possa essere raggiunta soltanto se le politiche orientate a ridurre le emissioni di carbonio sono accompagnate da misure volte a supportare l'utilizzo di energia "pulita"<sup>44</sup>, vale a dire derivante da fonti rinnovabili, la Direttiva n. 2023/2413<sup>45</sup> o Direttiva RED III porta l'obiettivo vincolante di rinnovabili nel mix energetico dell'Unione dall'attuale 32% al 42.5% circa entro il 2030. La normativa, a cui gli Stati dovranno conformarsi nel termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, prevede inoltre lo snellimento delle procedure per l'ammodernamento degli impianti già esistenti e per la concessione di permessi per istituirne di nuovi, al fine di favorire la diffusione di sistemi di energia rinnovabile.

La Direttiva RED III coinvolge anche il settore dei trasporti, in considerazione del fatto che, secondo le stime della Commissione<sup>46</sup>, esso genera almeno un quarto delle emissioni di gas a effetto serra. In questo contesto, l'obiettivo è assai ambizioso, dato che nel campo della mobilità si innesta anche il Regolamento riveduto sulle prestazioni in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> che prevede che autovetture nuove e furgoni nuovi immatricolati in Europa siano tutti a emissioni zero entro il 2035<sup>47</sup>.

Per consentire l'accesso ad una rete di ricarica o rifornimento dei veicoli, il Regolamento sull'infrastruttura per i combustibili alternativi<sup>48</sup> impone poi agli Stati membri di aumentare la capacità di ricarica in linea con le vendite di autovetture a emissioni zero e di installare punti di ricarica e di rifornimento a intervalli regolari sulle principali autostrade. In considerazione del significativo inquinamento dei carburanti per l'aviazione e il trasporto marittimo, esso stabilisce che anche gli aeromobili e le navi abbiano accesso a energia elettrica pulita nei principali porti e aeroporti, laddove l'iniziativa "ReFuelEU Aviation" e l'iniziativa "FuelEU Maritime" rispettivamente obbligano i fornitori di combustibili ad aumentare la percentuale di carburanti sostenibili per l'aviazione nel carburante caricato a bordo negli aeroporti dell'UE, compresi i carburanti sintetici a basse emissioni di carbonio e incentivano l'utilizzo di combustibili marittimi sostenibili e di tecnologie a zero emissioni fissando un limite massimo al tenore di gas a effetto serra dell'energia utilizzata dalle navi che fanno scalo nei porti europei.

---

<sup>44</sup> F. VETRO, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1/2022, pp. 53-104.

<sup>45</sup> Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, in GUUE del 31.10.2023.

<sup>46</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, Bruxelles, 20.7.2016, COM(2016) 501 final, p. 1.

<sup>47</sup> In una fase intermedia, le emissioni delle nuove autovetture e dei nuovi furgoni dovranno diminuire entro il 2030 rispettivamente del 55% e del 50%. Cfr. 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 CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima (Testo rilevante ai fini del SEE), in GU L 110 del 25.4.2023, pp. 5-20.

<sup>48</sup> Regolamento (UE) 2023/1804 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, e che abroga la direttiva 2014/94/UE, in GU UE L 234/1 del 22.9.2023.

In questo contesto, si riserva un ruolo anche al sistema fiscale<sup>49</sup>. Sempre nell'ambito del pacchetto "Pronti per il 55%", si inserisce, infatti, la revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia su cui le istituzioni stanno ancora lavorando, per allineare la tassazione dei prodotti energetici alle politiche dell'UE in materia di energia e clima, promuovere tecnologie pulite ed eliminare le esenzioni e le aliquote ridotte che attualmente incoraggiano l'uso di combustibili fossili<sup>50</sup>.

Rispetto al profilo dell'assorbimento e l'eliminazione del carbonio presente in atmosfera, le istituzioni europee si stanno muovendo, invece, nell'ottica di aumentare la capacità di foreste, suoli, zone umide e torbiere, oceani e corpi idrici presenti sul territorio degli Stati membri dell'Unione di fungere da pozzi di assorbimento e riserve di carbonio. Il regolamento in discussione sull'uso del suolo, sulla silvicoltura e sull'agricoltura intende fissare un obiettivo generale dell'UE per l'assorbimento del carbonio ai pozzi naturali pari a 310 milioni di tonnellate di emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2030. Nello stesso contesto, la strategia forestale dell'UE nell'ottica di migliorare la qualità, la quantità e la resilienza delle foreste dei Paesi dell'Unione, predispone un piano per piantare tre miliardi di alberi in tutta Europa entro il 2030.

Come desumibile dalla descrizione, in tutti questi interventi, nel rispetto del principio di sussidiarietà, che governa l'esercizio della competenza concorrente in materia ambientale, le istituzioni hanno in larga parte fissato obiettivi – in molti casi particolarmente ambiziosi – per trainare il processo di conversione ecologica. L'esecuzione e la buona riuscita degli stessi è affidata, tuttavia, nelle mani dell'apparato amministrativo degli Stati membri<sup>51</sup>, chiamati ad attuare la legislazione sopradescritta attraverso i cd. "Piani nazionali per l'energia e il clima" (PNEC), attualmente in fase di realizzazione.

## **5. Il Fondo sociale per il clima come strumento di sostegno alla transizione ecologica**

Nel solco del *Green Deal*, il Pacchetto "*Fit for 55%*" non pone soltanto degli obiettivi ambiziosi finalizzati a dotare l'Unione di un'economia moderna, competitiva ed efficiente sotto il profilo delle risorse, ma si preoccupa anche di assicurare che la transizione ecologica sia "giusta" ed "inclusiva". Se, infatti, nel medio e lungo termine i benefici delle politiche climatiche dell'Unione auspicabilmente supereranno i costi della transizione, nel breve periodo, al contrario, il peso economico delle scelte europee potrà esercitare una pressione sulle famiglie, gli utenti dei trasporti e le microimprese più vulnerabili. Tra l'altro, diversi studi dimostrano che chi patirà le conseguenze della transizione saranno proprio le fasce più deboli della popolazione mondiale<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> È ancora in corso la procedura relativa alla Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

<sup>50</sup> La presidenza semestrale belga del Consiglio Ue, per accelerare i tempi di adozione del provvedimento, sembra aver trovato un compromesso al ribasso che escluderebbe dalla tassazione legna e carbone.

<sup>51</sup> Cfr. A. BONOMO, *Eu Environmental Policy and the Role of Public Authorities in the Perspective of Administrative Law*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2022, pp. 67-82.

<sup>52</sup> Cfr. *Climate Inequality Report 2023, Fair taxes for a sustainable future in the global South – WID – World Inequality Database*, a cura di L. CHANCEL, P. BOTHE, T. VOITURIEZ.

Nell’ottica di far fronte agli effetti cd. “regressivi”<sup>53</sup> della strategia per il clima ed al fine di mitigare le ripercussioni sui singoli e sulle microimprese vulnerabili, relative soprattutto all’estensione dello scambio di quote di emissioni all’edilizia e ai trasporti, viene istituito un Fondo sociale per il clima. Introdotto con il Regolamento n. 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023<sup>54</sup>, il Fondo mira ad assorbire i costi della transizione per i settori economici fragili per il periodo compreso tra il 2026 e il 2032, assegnando finanziamenti specifici agli Stati membri per aiutare i cittadini più vulnerabili ad investire nell’efficienza energetica, in nuovi sistemi di riscaldamento e raffrescamento e in una mobilità più pulita.

Il predetto Fondo è finanziato dal bilancio dell’Unione e utilizza un importo equivalente al 25% delle entrate previste provenienti dallo scambio di quote di emissione dell’edilizia e dei carburanti per il trasporto stradale. È previsto che assegnerà 65 (e non più 72,2) miliardi agli Stati membri per il periodo 2025-2032, sulla base di una modifica mirata del quadro finanziario pluriennale.

Nel rispetto del principio di solidarietà tra generazioni, Stati membri, regioni, diverse componenti della società, esso sostiene i cittadini in condizioni di “povertà energetica” o di “povertà da trasporto”<sup>55</sup>, riflettendo un concetto di “sostenibilità” poliedrico e riferito non solo alla dimensione ambientale, ma anche all’equità sociale e all’uguaglianza sostanziale. Così facendo, il Fondo si muove in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali che, proclamato il 17 novembre 2017, sancisce “il diritto di ogni persona 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”<sup>56</sup>.

Tuttavia, sebbene sia da valutare positivamente l’attenzione verso le famiglie, le microimprese e gli utenti dei trasporti ritenuti “vulnerabili”, va sottolineato che le risorse messe in campo non appaiono particolarmente considerevoli e che i soggetti intesi come destinatari del fondo non possono nemmeno contare su un sistema di erogazione finanziaria diretto da parte dell’Unione. Il sostegno al reddito viene, infatti, tecnicamente erogato dagli Stati nell’ambito dei già menzionati Piani nazionali per l’energia e il clima, da presentarsi alla Commissione entro il 30 giugno 2025. Tali piani, in cui gli Stati membri indicano, tra gli altri, le misure e gli investimenti volti a far fronte all’impatto sociale della transizione ecologica, sono sottoposti all’esame della Commissione e l’erogazione delle risorse da parte dell’Unione è subordinata al conseguimento, da parte dello Stato membro richiedente, di traguardi e obiettivi specifici. Ne consegue che la mancata corrispondenza delle misure nazionali rispetto alle aspettative dell’UE può comportare la sospensione del pagamento, con ricadute dirette proprio sui cittadini e i soggetti più vulnerabili.

---

<sup>53</sup> In economia, si definiscono “regressive” le politiche che riducono la disponibilità economica delle famiglie a basso reddito rispetto a quelle ad alto reddito.

<sup>54</sup> 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, in GUUE L 130/1 del 16.5.2023.

<sup>55</sup> Al pari della “povertà energetica”, la “povertà da trasporto” 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 e 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.

<sup>56</sup> Cfr. Principio n. 20 del Pilastro.

Se la sfida è “non lasciare nessuno indietro”, il ristretto ambito soggettivo dei destinatari, la discutibile adeguatezza delle risorse finanziarie, nonché il complesso meccanismo di aggiudicazione del sostegno, rischiano di non riuscire a coglierla a pieno.

## 6. Conclusioni

Come si è visto, la Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen ha sviluppato una parte significativa del suo programma attorno al perseguimento dell’obiettivo fissato all’art. 3, par. 3, TUE, ponendo al centro della sua azione politica l’impegno per il clima; ciò anche al fine di rafforzare, sul piano “esterno”, la *leadership* dell’Unione nel campo della *governance* internazionale in materia ambientale<sup>57</sup>.

Non si fa velo, infatti, della circostanza che il *Green Deal* – e i provvedimenti adottati nel suo solco – costituiscono non solo un progetto proprio dell’Unione, ma anche uno strumento per contribuire alla transizione ecologica su scala globale. Ne sono una dimostrazione sia il fatto che l’impegno a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 sia stato comunicato alla Convenzione delle Nazioni Unite sul clima nel dicembre 2020 come contributo al conseguimento degli obiettivi dell’Accordo di Parigi<sup>58</sup>, sia il fatto che la strategia dell’Unione si muova perfettamente in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>59</sup>.

Con queste iniziative, dunque, l’Unione europea aspira ad affermarsi quale attore globale e ad esportare l’approccio sviluppato con le sue politiche al di fuori dei propri confini, per influenzare, *de jure e/o de facto*, la regolamentazione a livello mondiale, secondo il noto “effetto Bruxelles”<sup>60</sup>.

Orbene, è di tutta evidenza che il pacchetto “*Fit for 55%*” costituisca soltanto un elemento, per quanto centrale, del *Green Deal*, laddove i lavori proseguono, da una angolazione strettamente europea, anche su altri fronti e con altre strategie. Purtuttavia, da questa iniziativa può già evidenziarsi un certo paradigma caratterizzante l’intervento delle istituzioni europee nell’ambito della strategia climatica.

Secondo la linea evolutiva del principio di sussidiarietà, l’Unione, infatti, sta fissando i principi, assumendo il ruolo di guida e di supervisore nei confronti dei governi nazionali, utilizzando le leve politiche a sua disposizione, dalla regolamentazione alla fissazione di obiettivi, dall’incoraggiamento agli investimenti alla previsione di misure di sostegno. L’obiettivo di facilitare il processo di transizione verde è, poi, perseguito attraverso un

---

<sup>57</sup> C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2021, p. 529 ss.. Giova ricordare in questa sede che l’Unione e i suoi 27 Paesi membri hanno partecipato da ultimo in qualità di parti della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) alla 28° conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP 28) svoltasi a Dubai dal 30 novembre al 13 dicembre 2023 e costituiscono il principale fornitore di finanziamenti per il clima a livello mondiale.

<sup>58</sup> Sull’Accordo di Parigi, cfr. tra gli altri, D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 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.; S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima. Dal protocollo di Kyoto all’accordo di Parigi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, p. 81 ss.; L. RAJAMANI, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard Soft and Non-Obligations*, in *Journal of Environmental Law*, 2016, p. 337 ss.

<sup>59</sup> L’Agenda è stata sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi delle Nazioni Unite e definisce 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030, articolati in 169 Targets. A monitorare l’attuazione degli obiettivi è posto il Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile dell’ONU.

<sup>60</sup> A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles: Come l’Unione europea regola il mondo*, Milano, 2021.

approccio olistico e sistemico<sup>61</sup>, scandito da una serie di molteplici sotto-obiettivi che afferiscono a settori specifici, da quello energetico – con l'introduzione, tra gli altri, di una *carbon tax* per far sì che il tenore di carbonio delle importazioni sia più accuratamente preso in considerazione nei prezzi – a quello industriale, con lo sviluppo di una nuova politica sempre più orientata all'utilizzo di fonti rinnovabili.

Ci si potrebbe, a questo punto, interrogare sulla reale efficacia di questi strumenti e sull'idoneità del modello proposto a raggiungere l'ambizioso scopo di realizzare la consistente riduzione e l'azzeramento delle emissioni di gas climalteranti. È legittimo, in altre parole, chiedersi se questo approccio graduale che si poggia sull'intervento nazionale, per quanto politicamente comprensibile, sia in grado di favorire il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi posti dal Patto verde. Infatti, il contesto politico di partenza, il grado e la capacità di risposta agli obiettivi posti potrebbero differire molto da uno Stato all'altro.

Sebbene sia ragguardevole il ricorso a regolamenti e direttive e, dunque, a strumenti di *hard law* e non di *soft law*<sup>62</sup>, l'Unione avrebbe potuto, in effetti, proprio in virtù del principio di sussidiarietà, essere ancora più audace, avocando a sé i poteri climatici, per garantire il conseguimento degli obiettivi a livello sovranazionale. Il principio di sussidiarietà, introdotto nel testo dei Trattati proprio in materia ambientale, avrebbe potuto consentire in linea teorica all'Unione di agire, precludendo del tutto l'intervento statale.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, non va sottovalutato che un simile approccio avrebbe potuto determinare delle vere e proprie "crisi di rigetto", anche in considerazione del difficile momento storico e dei delicati equilibri sociali su cui la transizione verde si va ad innestare<sup>63</sup>. Peraltro, va osservato che per quanto riguarda l'*enforcement* delle regole ambientali<sup>64</sup>, sembra si stiano affermando, per il tramite di alcune giurisdizioni nazionali, nuovi modelli di attuazione, che affiancano le classiche procedure di infrazione. Sebbene la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia negato che la mancata adozione dei piani ambientali possa conferire diritti soggettivi ai singoli nella prospettiva del diritto al risarcimento del danno<sup>65</sup>, un caso molto interessante è quello del *Conseil d'Etat* francese che ha sanzionato lo Stato membro per non aver rispettato una decisione – resa dallo stesso in attuazione di una sentenza della Corte di giustizia<sup>66</sup> – con la previsione di una considerevole multa a vantaggio delle organizzazioni ambientali, intese quali interlocutori qualificati.

---

<sup>61</sup> Come suggerito sin dalla Dichiarazione di Rio del 1992.

<sup>62</sup> Sull'uso del *soft law* nel diritto internazionale dell'ambiente, cfr. A. DI STASI, *La Risoluzione ONU 76/300 del 2022 sul 'diritto umano dell'ambiente': ancora un atto di soft law?*, in L. DI CINTIO, F. FASOLINO, A. ORIOLO (a cura di), *Ambiente e diritto: dogmi moderni, prassi antica. Atti dell'Incontro di Studi, 6 dicembre 2022 Dipartimento di Scienze Giuridiche Università degli Studi di Salerno*, Milano, 2023, pp. 57-79; A. DI STASI, *Brevi considerazioni intorno alle nuove frontiere in tema di global commons: sostenibilità dello sviluppo attraverso (meri) atti di soft law?*, in *Iura & Legal Systems*, 2014, pp. 1-13.

<sup>63</sup> Ne sono un esempio tra tanti le recenti proteste degli agricoltori dilaganti in tutta Europa.

<sup>64</sup> Cfr. F. MUNARI, *Public e private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in AA.VV., *Quaderno Aisdue, Serie Speciale, Atti del Convegno "Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030, Bari 3-4 novembre 2022*, Napoli, 2023, pp. 59-93.

<sup>65</sup> Cfr. Corte di giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air)*, ECLI:EU:C:2022:1015.

<sup>66</sup> Corte di giust., 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth c. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2014:2382.

Per il momento, l'*EU Climate Action Progress Report* del 2023<sup>67</sup> ha raccomandato all'Unione e agli Stati membri di intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione netta dei gas serra del 55% entro il 2030, anche se la Commissione, salutata con favore l'approvazione del pacchetto "*Fit for 55%*" si è già proiettata, il 6 febbraio 2024, verso l'obiettivo climatico di riduzione delle emissioni del 90% per il 2040<sup>68</sup>.

Orbene, a tal riguardo, è di tutta evidenza che la riduzione e l'eliminazione delle emissioni nette di gas a effetto serra per il contenimento del riscaldamento globale costituisca una sfida di notevole portata, che richiede non solo massicci investimenti pubblici, ma soprattutto importanti sforzi da parte di *tutti* i cittadini europei.

È necessario, pertanto, che la transizione sia il più possibile "giusta", vale a dire capace di conciliare l'esigenza della tutela ambientale con il mantenimento dei livelli occupazionali, promuovendo la tutela dei diritti dei lavoratori a un lavoro dignitoso e sostenendo il reimpiego dei lavoratori interessati dalla transizione, potenziando la protezione sociale<sup>69</sup>.

Tra i comparti in cui l'occupazione è maggiormente a rischio vi sono, senza dubbio, i settori di produzione di energia da combustibili fossili, la produzione ad alta intensità energetica, i trasporti, il settore delle attrezzature per le tecnologie dei combustibili fossili e la vendita di combustibili fossili. In via teorica, questa perdita di posti di lavoro potrà essere compensata da nuovi impieghi legati all'utilizzo di fonti rinnovabili<sup>70</sup>. Questi ultimi potrebbero, però, essere in zone diverse o comunque richiedere competenze differenti. Se la transizione "giusta" dovrebbe, per essere tale, comportare la partecipazione stessa dei lavoratori e delle loro organizzazioni rappresentative allo sviluppo di politiche e pratiche di mitigazione dell'impatto sul clima, diventa d'altro canto di fondamentale importanza investire nel "capitale umano", nella formazione e nella riqualificazione, anche tenuto conto del generale invecchiamento della popolazione europea.

In altre parole e in via di conclusione, si ritiene che la transizione verde possa riuscire soltanto se l'Unione europea punta, parallelamente e con il medesimo impegno, sull'istruzione e sulla formazione, per sensibilizzare i cittadini sulle questioni climatiche e rafforzare le competenze connesse all'economia verde, al fine di attuare quella "rivoluzione culturale" che è essenziale per la realizzazione della "rivoluzione verde".

---

<sup>67</sup> Cfr. *EU Climate Action Progress Report* del 2023, disponibile online all'indirizzo [https://climate.ec.europa.eu/document/download/60a04592-cf1f-4e31-865b-2b5b51b9d09f\\_en](https://climate.ec.europa.eu/document/download/60a04592-cf1f-4e31-865b-2b5b51b9d09f_en).

<sup>68</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Securing our future, Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society*, Strasbourg, 6.2.2024, COM(2024) 63 final.

<sup>69</sup> A. ROSANÒ, *Conciliare neutralità climatica e mantenimento dei livelli occupazionali nell'Unione europea: il meccanismo per una transizione giusta*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2023, pp. 373.

<sup>70</sup> S. TAGLIAPIETRA, *L'energia del mondo. Geopolitica, sostenibilità, Green New Deal*, Bologna, 2020.