

L'attuazione della transizione equa verso la neutralità climatica

L'analisi del riesame della Commissione UE tra politiche attive del lavoro, fiscalità ecologica e governance multilivello

Avv. Bruno Taverniti — Foro di Roma

Aggiornato al 23 luglio 2026. Analisi del documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea SWD(2026) 240 final sul riesame completo dell'attuazione della Raccomandazione del Consiglio (UE) 2022/C 243/04.

Abstract: Il riesame quinquennale del 2026 condotto dalla Commissione Europea offre una radiografia dettagliata sull'attuazione della Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 relativa a una transizione equa verso la neutralità climatica. L'analisi esamina le oltre 500 misure intraprese dagli Stati membri nel quadro del pacchetto Fit for 55 e del Clean Industrial Deal, evidenziando il bilanciamento tra la regolazione del mercato del lavoro, i fondi di coesione (JTF, ESF+, Social Climate Fund) e le garanzie per le categorie vulnerabili. Il contributo analizza le criticità della governance multilivello, le asimmetrie nella definizione di green skills e le prospettive di una disciplina regolatoria eurounitaria trasparente a tutela dell'occupazione e della competitività.

Abstract: The 2026 full progress review conducted by the European Commission provides a comprehensive evaluation of the implementation of the Council Recommendation of 16 June 2022 on ensuring a fair transition towards climate neutrality. Examining over 500 measures reported by Member States under the Fit for 55 package and the Clean Industrial Deal, this article explores the balance between active labour market policies, cohesion funding mechanisms (JTF, ESF+, Social Climate Fund), and protections for vulnerable groups. The analysis highlights multi-level governance challenges, definition gaps in green skills, and the imperative for binding EU-wide frameworks to reconcile decarbonisation, employment security, and industrial competitiveness.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Censimento delle misure nazionali:** Oltre 500 interventi censiti nell'Unione europea per sostenere l'occupazione di qualità, la riqualificazione professionale e il contrasto alla povertà energetica e dei trasporti.
- **Architettura dei finanziamenti comunitari:** Integrazione sinergica tra il Fondo per una Transizione Giusta (JTF da 26,5 miliardi), il Fondo Sociale Europeo Plus (ESF+) e l'avvio del Fondo Sociale per il Clima legati alla coerenza di ETS2.

- **Strumenti innovativi di de-risking:** Introduzione dei Contratti di Carbonio per Differenza (CCfD) e delle clausole di condizionalità sociale negli aiuti di Stato all'industria ad alta intensità energetica.
- **Deficit di omogeneità e governance:** Avvio dell'European Fair Transition Observatory (EFTO) per superare le frammentazioni definitorie e garantire un coinvolgimento vincolante dei partner sociali.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

L'attuazione della transizione equa verso la neutralità climatica nell'ordinamento dell'Unione Europea esige l'evoluzione dalle sole raccomandazioni di soft law a una cornice precettiva integrata, in cui l'accesso alle risorse dei fondi europei di riequilibrio territoriale e sociale sia subordinato al rispetto di vincolanti condizionalità occupazionali, alla consultazione preventiva delle parti sociali e alla tutela preventiva dei servizi essenziali per le famiglie vulnerabili.

01. L'inquadramento sistematico del riesame UE 2026: dalla programmazione alla precettività

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea SWD(2026) 240 final, pubblicato il 20 luglio 2026, segna il primo vaglio completo quinquennale sull'attuazione della [Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022](#) (2022/C 243/04) relativa a una transizione equa verso la neutralità climatica. L'indagine giunge in uno snodo istituzionale decisivo per l'architettura dell'Unione europea. A tre anni dalla sua adozione formale e facendo seguito al primo monitoraggio parziale condotto nel 2023, il report registra il consolidamento del pacchetto normativo Fit for 55 e recepisce l'accordo politico raggiunto dal Consiglio nell'autunno 2025 sul target intermedio di riduzione delle emissioni del 90% entro il 2040. L'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica nel 2050 non costituisce più un mero perimetro programmatico, ma si converte progressivamente in un fascio di vincoli giuridici cogenti per le legislazioni nazionali e le imprese operanti nei mercati interni.

L'istruttoria condotta dagli uffici eurounitari rileva un volume complessivo superiore a **500 nuove misure nazionali** approvate o in corso di realizzazione nei ventisette Stati membri. Tale evidenza quantitativa testimonia una consapevolezza diffusa del fatto che la decarbonizzazione delle attività economiche ad alta intensità di carbonio non sia sostenibile in assenza di un contestuale

bilanciamento sociale. Tuttavia, la ricognizione evidenzia marcate aporie e asimmetrie applicative tra le diverse aree dell'Unione. Il quadro che ne emerge dimostra come l'avanzamento sia disomogeneo, caratterizzato da un'accentuata frammentazione delle tutele e da una difformità sostanziale nelle capacità analitiche di valutare gli impatti occupazionali, redistributivi e territoriali. Il contemperamento tra gli obiettivi sovranazionali e le prerogative interne, come evidenziato nei contributi dottrinali dedicati alla [neutralità climatica nel diritto dell'Unione europea¹](#), si misura proprio con la capacità degli ordinamenti statali di tradurre le direttive generali in presidi di garanzia effettiva per i lavoratori ed i nuclei familiari a basso reddito.

La **prospettiva teorico-generale** da cui muove la valutazione della Commissione risiede nella stretta interdipendenza tra la giustizia sociale ed il consenso democratico necessario all'attuazione della transizione ecologica. Qualora i costi dell'adeguamento tecnologico ricadessero in modo sproporzionato sulle fasce marginali della popolazione o sui settori industriali maggiormente vulnerabili, verrebbe meno il presupposto di coesione sancito dall'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea. Le politiche di mitigazione climatica si intersecano di conseguenza con la regolazione del mercato del lavoro, la disciplina degli aiuti di Stato ed il diritto pubblico dell'economia. La [Raccomandazione del Consiglio 2022/C 243/04](#) assume la funzione di perno regolatorio volto ad indirizzare gli Stati verso politiche attive dell'occupazione, riforme dei sistemi fiscali e di protezione sociale e garanzie di accesso universale ai servizi essenziali.

L'analisi dell'**andamento procedurale** e della metodologia di monitoraggio evidenzia come la rilevazione del 2026 superi l'approccio puramente teorico del 2023 per ancorarsi a dati di fatto provenienti da questionari di autovalutazione, dalle raccomandazioni specifiche per Paese formulate nel contesto del Semestre Europeo e dai contributi resi nei comitati EMCO e SPC. Tuttavia, la Commissione stessa mette in luce i limiti intrinseci di un sistema basato su notifiche volontarie prive di un sistema di indicatori standardizzati a livello europeo. Tale carenza metodologica complica il confronto obiettivo tra le politiche dei diversi Paesi e rende impellente il passaggio da strumenti di soft law a cornici precettive maggiormente vincolanti, in grado di garantire l'integrazione della **transizione equa** in tutte le fasi di programmazione economica ed industriale.

02. L'architettura finanziaria e la condizionalità

sociale: JTF, ESF+ e Social Climate Fund

2.1 — La mobilitazione delle risorse del Just Transition Fund e la riconversione territoriale

L'architettura finanziaria posta a supporto delle politiche climatiche trova il suo pilastro originario nel **Meccanismo per una Transizione Giusta** (JTM). Lo strumento mobilita risorse mirate in favore dei territori maggiormente colpiti dall'abbandono delle attività ad elevata intensità di carbonio. Nel quadro di tale meccanismo, il Fondo per una Transizione Giusta (JTF), istituito con il [Regolamento \(UE\) 2021/1056](#), dispone di una dotazione finanziaria complessiva pari a **26,5 miliardi di euro**, comprensiva del cofinanziamento nazionale. Le risorse sono destinate ad agevolare la diversificazione economica ed a mitigare gli shock occupazionali regionali. La programmazione si sviluppa attraverso i Piani Territoriali per una Transizione Giusta (TJTP). Tali piani individuano le specifiche aree geografiche e le filiere industriali soggette a riconversione strutturale.

Il riesame condotto dalla Commissione nel 2026 evidenzia che la quota prevalente degli investimenti pianificati dal JTF riguarda lo sviluppo del tessuto imprenditoriale delle piccole e medie imprese. Oltre **2 miliardi di euro** sono destinati all'innovazione ed all'internazionalizzazione delle PMI. Circa 1 miliardo di euro è riservato all'adattamento delle competenze dei lavoratori e degli imprenditori. Inoltre, quasi 700 milioni di euro sostengono direttamente l'accesso all'occupazione e 500 milioni finanziano le infrastrutture per la formazione professionale. Un ulteriore miliardo di euro sostiene gli interventi di efficientamento energetico e gli impianti solari fotovoltaici. La concentrazione di queste risorse conferma la duplice veste del Fondo. Il JTF opera infatti sia come volano di trasformazione industriale sia come presidio di coesione economica.

L'analisi giuridica della **funzione di riequilibrio territoriale** svolta dal JTF fa emergere criticità legate alla capacità di spesa degli enti locali. La Commissione sottolinea come diverse Regioni europee incontrino ostacoli burocratici nell'assorbimento tempestivo dei fondi. Il rischio effettivo è che la lentezza procedurale comprometta la tempestività delle tutele rispetto alla chiusura degli impianti inquinanti. Per ovviare a tali rallentamenti, taluni ordinamenti hanno introdotto strutture di affiancamento tecnico e piattaforme territoriali di ascolto. L'esperienza spagnola nelle regioni minerarie delle Asturie illustra come il coinvolgimento diretto delle comunità locali consenta di orientare la spesa verso progetti ad alto impatto occupazionale reale.

Riparto degli Investimenti del Fondo per una Transizione Giusta

I dati del riesame 2026 attestano l'allocazione strategica di 26,5 miliardi di euro complessivi dal JTF: oltre 2 miliardi destinati allo sviluppo delle PMI, 1 miliardo alla riqualificazione delle competenze, 700 milioni alle politiche attive del lavoro e 500 milioni alle infrastrutture per la formazione professionale.

2.2 — La complementarità con il Fondo Sociale Europeo Plus e i programmi di riqualificazione

Il perseguimento di una transizione equa necessita dell'integrazione sistematica tra il Fondo per una Transizione Giusta ed i generali strumenti della politica di coesione. In questo contesto, il **Fondo Sociale Europeo Plus** (ESF+), disciplinato dal [Regolamento \(UE\) 2021/1057](#), assume un ruolo centrale per la riqualificazione della forza lavoro. L'indagine del 2026 quantifica in circa **4 miliardi di euro** le risorse dell'ESF+ destinate all'adattamento dei lavoratori e delle imprese ai mutamenti produttivi. Benché tali fondi non siano catalogati in via esclusiva sotto la voce ambientale, una parte operativa dei finanziamenti sostiene corsi di formazione e programmi di aggiornamento professionale orientati alla sostenibilità.

La complementarità tra i fondi europei si manifesta nella capacità di coprire sia le esigenze territoriali specifiche sia i bisogni trasversali del mercato del lavoro. L'ESF+ agisce infatti finanziando interventi sull'intero territorio nazionale, superando il perimetro circoscritto dei Piani Territoriali del JTF. La **programmazione congiunta** dei due strumenti consente di evitare sovrapposizioni e di garantire una copertura continua della tutela. Gli Stati membri che hanno coordinato la gestione dei fondi nell'ambito di una regia unitaria mostrano una maggiore efficienza nel reinserimento occupazionale dei lavoratori espulsi dai settori tradizionali.

Tuttavia, l'assenza di un tracciamento contabile omogeneo a livello europeo rende complessa la misurazione esatta dell'impatto ecologico dell'ESF+. La Commissione evidenzia che la mancanza di indicatori univoci di prestazione impedisce la comparabilità dei risultati tra Paesi. Per ovviare a questo limite, la giurisprudenza amministrativa ed i comitati di sorveglianza sollecitano l'adozione di un approccio basato sull'**evidenza empirica dei risultati**. L'obiettivo consiste nel vincolare l'erogazione delle risorse all'effettivo conseguimento di qualifiche professionali spendibili nelle industrie verdi e nella tecnologia pulita.

Un profilo di rilievo riguarda le microcredenziali e le certificazioni delle competenze acquisite. La Commissione sottolinea come la certificazione rapida delle abilità pratiche rappresenti una leva fondamentale per accelerare le transizioni da posto a posto. I lavoratori che accedono a moduli formativi brevi finanziati dall'ESF+ registrano tassi di rioccupazione superiori rispetto a coloro che partecipano a percorsi di formazione generica. L'armonizzazione dei titoli di qualifica a livello sovranazionale costituisce pertanto un presupposto ineludibile per favorire la mobilità geografica ed occupazionale nell'Unione.

2.3 — Il Fondo Sociale per il Clima e l'impatto del sistema ETS2 sui redditi bassi

Il quadro dei finanziamenti europei trova il suo completamento nell'istituzione del **Fondo Sociale per il Clima** (SCF), regolato dal [Regolamento \(UE\) 2023/955](#). Lo strumento nasce con la finalità specifica di mitigare gli impatti sociali derivanti dall'estensione del sistema di scambio delle quote di emissione ai settori dell'edilizia e dei trasporti stradali (sistema ETS2). L'applicazione del prezzo del carbonio ai combustibili per riscaldamento ed al carburante rischia di produrre effetti regressivi sui bilanci delle famiglie a basso e medio reddito. L'impatto economico colpisce in misura proporzionalmente maggiore i soggetti vulnerabili, la cui spesa energetica incide fortemente sul reddito disponibile.

La valutazione svolta dal Joint Research Centre e dalla Direzione Generale EMPL, richiamata nel riesame 2026, dimostra come l'introduzione di ETS2 esiga un'adeguata **ridistribuzione dei proventi**. Le entrate generate dalla vendita all'asta delle quote di emissione devono essere impiegate per finanziare sia interventi di sostegno diretto al reddito temporaneo sia investimenti strutturali. Tra questi ultimi figurano la ristrutturazione degli immobili residenziali scompagnati da adeguate prestazioni energetiche ed il miglioramento dell'accesso alla mobilità a zero emissioni. L'integrazione di questi interventi all'interno dei Piani Sociali per il Clima presentati dagli Stati membri costituisce la condizione per accedere alle risorse del Fondo.

Sul piano giuridico-dogmatico, il meccanismo del Fondo Sociale per il Clima consacra il principio della **compensazione ecologica redistributiva**. L'imposizione del prezzo del carbonio non è configurata come un mero prelievo erariale, ma come uno strumento a destinazione vincolata. La legittimità dell'estensione di ETS2 nell'ordinamento europeo riposa sull'effettività di questo presidio sociale. Qualora la rete di protezione non operasse con tempestività, il sistema genererebbe incrementi dei tassi di povertà energetica, compromettendo la tenuta dell'intero pacchetto normativo Fit for 55.

Fondo Europeo	Base Normativa ed Ambito Operativo	Destinatari e Finalità Prevalenti
Just Transition Fund (JTF)	Reg. (UE) 2021/1056 — 26,5 miliardi complessivi su Piani Territoriali (TJTP).	Territori ed industrie ad alta intensità di carbonio; incentivi PMI, riqualificazione e lavoro.
Fondo Sociale Europeo Plus (ESF+)	Reg. (UE) 2021/1057 — Circa 4 miliardi destinati all'adattamento ai mutamenti industriali.	Lavoratori e disoccupati su scala nazionale; politiche attive, reskilling e formazione verde.
Social Climate Fund (SCF)	Reg. (UE) 2023/955 — Riciclaggio dei proventi delle aste ETS2 ed edilizia/trasporti.	Famiglie vulnerabili e microimprese; sostegno diretto al reddito ed efficienza energetica.

03. Politiche attive del lavoro e gestione dei processi di ristrutturazione industriale

3.1 — Il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e l'anticipazione dei fabbisogni di competenze

Le politiche attive del mercato del lavoro (ALMP) costituiscono lo strumento di risposta immediata di fronte ai processi di riconversione ecologica ed industriale. Il riesame 2026 della Commissione attesta che **tutti i ventisette Stati membri** hanno avviato interventi di supporto al lavoro attivo nel contesto della transizione verde. In particolare, 22 Paesi hanno introdotto nuove misure specifiche a valere sui servizi pubblici per l'impiego (PES), per un totale di 98 programmi censiti. La quota prevalente delle iniziative (61 interventi su 98) si rivolge ai disoccupati registrati, mentre un terzo dei programmi intercetta soggetti a rischio di esclusione, tra cui i giovani NEET e la componente femminile del mercato del lavoro.

L'azione dei servizi per l'impiego si focalizza sul potenziamento dei percorsi di **transizione da posto a posto** (job-to-job transition), indispensabili per attenuare le conseguenze sociali nei settori ad alta intensità di carbonio. Circa 27 misure nazionali sono dirette in via specifica verso i lavoratori esposti al rischio di licenziamento imminente. Esperienze virtuose, come quelle realizzate in Estonia nelle regioni legate all'estrazione dello scisto bituminoso, dimostrano l'efficacia di contributi finanziari pari al 30%

del salario per un periodo da 6 a 12 mesi a favore dei lavoratori che trovano un impiego in comparti sostenibili. Analogamente, il programma francese Piano d'Investimento nelle Competenze (3,9 miliardi di euro) orienta l'offerta formativa verso i mercati locali a forte fabbisogno ecologico.

Tuttavia, l'efficacia di tali misure risente della persistente **assenza di definizioni uniformi** a livello europeo in ordine ai concetti di green jobs e green skills. La Commissione sottolinea come la frammentazione definitoria complichino il tracciamento dei fabbisogni e pregiudichi la comparabilità delle statistiche nazionali. L'adozione del vademecum operativo *PES Toolkit on Green Skills and Jobs* e la collaborazione con la classificazione europea ESCO rappresentano tentativi di standardizzazione che richiedono un recepimento stringente. Senza un catalogo condiviso delle competenze ecologiche, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro verde rischia di rimanere incompiuto.

Sul piano dell'inquadramento dogmatico, i servizi pubblici per l'impiego assumono la veste di **operatori della transizione ecologica**. La loro missione istituzionale si estende dalla mera intermediazione passiva all'orientamento strategico ed alla gestione anticipata delle crisi occupazionali. La capacità di prevedere le competenze necessarie per l'installazione di energie rinnovabili, l'edilizia sostenibile e l'economia circolare costituisce il vero fattore discriminante per evitare il prolungamento dei tempi di disoccupazione.

3.2 — La gestione delle ristrutturazioni aziendali e la clausola di informazione e consultazione

La gestione anticipata delle ristrutturazioni d'impresa connesse al processo di decarbonizzazione rappresenta un punto di forte frizione nel panorama regolatorio dell'Unione. Il riesame 2026 mostra che soltanto **7 Stati membri** (Danimarca, Germania, Francia, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Spagna) hanno introdotto nuove garanzie normative volte a rafforzare la partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti nei processi di ristrutturazione industriale legati agli obiettivi climatici. Il dato testimonia una diffusa riluttanza degli ordinamenti nazionali a vincolare le scelte organizzative delle imprese a procedure di consultazione sindacale preventiva.

Nei Paesi in cui sono previsti presidi partecipativi, l'orientamento normativo privilegia modelli di **dialogo sociale strutturato**. Nei Paesi Bassi, la revisione della Legge sui Consigli di Fabbrica (Works Council Act) rileva che le rappresentanze sindacali aziendali sono state coinvolte nel 32% delle decisioni societarie aventi ad oggetto la transizione energetica ed il posizionamento degli stabilimenti produttivi. In Danimarca, il meccanismo del fondo di avviso (warning pool) garantisce interventi

immediati di supporto occupazionale di due settimane ed un percorso di riqualificazione retribuito da sei ad otto settimane nei casi di crisi aziendale.

Garantire una transizione equa significa non opporre la tutela del lavoro agli obiettivi climatici, assicurando che la ristrutturazione industriale sia anticipata e partecipata dalle parti sociali.

La scarsa diffusione di tali garanzie negli altri Paesi dell'Unione determina il rischio di ristrutturazioni improvvise o gestite in modo puramente difensivo. La mancanza di un obbligo legale di informazione e consultazione preventiva impedisce l'elaborazione condivisa di piani di riconversione del personale. L'esperienza dimostra che le crisi d'impresa affrontate mediante concertazione preventiva registrano costi sociali inferiori e tassi di reimpiego dei lavoratori nettamente superiori rispetto alle procedure collettive di licenziamento attivate a fatto compiuto.

3.3 — Il dibattito sulla regolamentazione eurounitaria e le proposte di una Just Transition Directive

L'evidenza dei limiti connaturati agli strumenti di soft law ha riaperto un vivace dibattito circa l'opportunità di adottare un **quadro legislativo vincolante** in materia di transizione equa. Le organizzazioni sindacali europee (ETUC, industriAll) e diverse istituzioni, tra cui il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) nei pareri del dicembre 2023 e dicembre 2024, sollecitano l'emanazione di una vera e propria Direttiva sulla Transizione Giusta (Just Transition Directive). La proposta mira a trasformare le raccomandazioni in obblighi trasversali di legge per le imprese e gli Stati membri.

I punti qualificanti della proposta Direttiva riguardano il riconoscimento del **diritto soggettivo alla riqualificazione professionale** a carico del datore di lavoro ed il vincolo di condizionalità sociale sui finanziamenti comunitari e sugli aiuti di Stato. Le imprese beneficiarie di sussidi pubblici per la transizione ecologica dovrebbero garantire il mantenimento dei livelli occupazionali, il rispetto dei contratti collettivi di settore ed il coinvolgimento dei consigli aziendali. Al contrario, le associazioni datoriali (BusinessEurope) prediligono il mantenimento di una disciplina flessibile, incentrata sull'applicazione delle direttive esistenti e sul rafforzamento degli investimenti in competenze.

La contrapposizione tra modelli rigidi e volontari riflette una diversa concezione del diritto pubblico dell'economia. Da un lato si colloca l'esigenza di assicurare standard minimi inderogabili di tutela nell'intero mercato unico; dall'altro la necessità di salvaguardare la competitività e la flessibilità organizzativa delle imprese nei settori ad alta pressione concorrenziale. La soluzione che andrà a

delinearsi nel prosieguo dell'iter comunitario stabilirà se la transizione equa rimarrà un criterio orientativo di politica economica o se assumerà la forma di una norma precettiva di rango primario.

04. La trasformazione industriale e i Contratti di Carbonio per Differenza

4.1 — Il Clean Industrial Deal e il de-risking degli investimenti sostenibili

Il processo di decarbonizzazione del sistema produttivo dell'Unione europea ha conosciuto un'accelerazione strategica con la presentazione del **Clean Industrial Deal** (CID) nel febbraio 2025. L'iniziativa costituisce la risposta dell'esecutivo comunitario alle sfide della competitività globale ed alla necessità di evitare fenomeni di delocalizzazione industriale (carbon leakage). Il piano industriale si colloca in diretta continuità con la [Raccomandazione del Consiglio 2022/C 243/04](#), assumendo la creazione di posti di lavoro sostenibili come elemento costitutivo della sovranità tecnologica europea. Il CID promuove l'adozione delle tecnologie a zero emissioni nei comparti ad alta intensità energetica, tra cui la siderurgia, la chimica, la produzione di cemento ed i materiali di base.

Il perimetro finanziario dell'iniziativa fa leva su meccanismi innovativi di **de-risking degli investimenti privati**. La transizione verso processi produttivi puliti comporta infatti costi operativi (OPEX) e d'investimento (CAPEX) iniziali significativamente superiori rispetto alle tecnologie basate sui combustibili fossili. Gli aiuti di Stato tradizionali e la sola regolazione del prezzo del carbonio nel mercato ETS non appaiono sufficienti ad assorbire il rischio finanziario sostenuto dalle imprese pioniere. Il riesame 2026 evidenzia che la competitività dell'industria europea dipende dalla capacità dei governi di offrire garanzie di lungo periodo, capaci di compensare il differenziale di costo nelle fasi iniziali di commercializzazione delle tecnologie pulite.

Nel quadro del Clean Industrial Deal, le misure di supporto pubblico sono collegate alla **Quality Jobs Roadmap**, la mappa di orientamento eurounitaria volta ad assicurare che la creazione di nuovi posti di lavoro verdi si accompagni a retribuzioni eque, elevati standard di sicurezza nei luoghi di lavoro ed all'applicazione della contrattazione collettiva. La sostenibilità ambientale non viene concepita in modo disgiunto dalla qualità dell'impiego. L'integrazione di clausole sociali nell'erogazione dei fondi di sostegno industriale costituisce lo strumento attraverso cui l'Unione intende evitare dinamiche di dumping sociale o di precarizzazione della forza lavoro.

Sotto il profilo dogmatico, si assiste ad una ridefinizione della disciplina dell'intervento pubblico nell'economia. L'Ente pubblico non agisce più soltanto come regolatore del mercato o erogatore di sussidi a fondo perduto, ma assume il ruolo di **co-investitore strategico**. L'assegnazione delle risorse pubbliche avviene mediante procedure competitive trasparenti, in cui il criterio dell'impatto ambientale si combina con la valutazione dei piani di mantenimento e riqualificazione dell'occupazione locale.

4.2 — L'esperienza tedesca dei Klimaschutzverträge e le condizionalità occupazionali

L'applicazione pratica dei meccanismi di de-risking trova un modello paradigmatico nel programma tedesco dei **Contratti di Carbonio per Differenza** (CCfD o *Klimaschutzverträge*), citato nel riesame 2026 della Commissione come buona prassi europea. Lo strumento negoziale stipulato tra l'amministrazione pubblica ed i soggetti privati garantisce una copertura finanziaria temporanea per compensare i maggiori costi operativi derivanti dall'adozione di impianti produttivi neutrali dal punto di vista climatico. Qualora il costo della tecnologia verde superi il prezzo di mercato del carbonio nel sistema ETS, lo Stato copre la differenza; viceversa, qualora i costi di produzione pulita divengano inferiori a quelli convenzionali, le imprese restituiscono l'eccedenza finanziaria all'erario.

L'elemento caratterizzante dei *Klimaschutzverträge* risiede nell'introduzione di stringenti **condizionalità sociali e contrattuali** vincolate all'ottenimento delle risorse. Le aziende beneficiarie sono tenute a garantire piani di riqualificazione professionale interna ed a sottoscrivere impegni formali relativi alla stabilità occupazionale degli stabilimenti oggetto di riconversione. L'integrazione di clausole sul mantenimento del personale nei contratti pubblici di sovvenzione dimostra la fattibilità tecnica di coniugare il sostegno alla decarbonizzazione con la tutela dei diritti dei lavoratori.

La Commissione europea sollecita la potenziale estensione del modello dei CCfD su scala comunitaria. L'adozione di contratti di differenziale su base europea consentirebbe di uniformare le condizioni di concorrenza nel mercato interno, evitando che gli Stati dotati di maggiore capienza fiscale possano avvantaggiare indebitamente le proprie industrie nazionali. L'architettura dei Contratti di Carbonio per Differenza dimostra come l'intervento finanziario mirato sia in grado di accelerare la transizione ecologica salvaguardando il tessuto sociale delle regioni industriali.

4.3 — Il bilanciamento tra competitività delle imprese ed elevati standard di tutela del lavoro

Il perseguimento della neutralità climatica si scontra con la necessità di preservare la competitività internazionale del sistema industriale eurounitario, come evidenziato anche dalle analisi empiriche dell'OECD^{D1} e dal *Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea*. L'aumento dei costi energetici ed i vincoli normativi ambientali rischiano di porre le imprese europee in una posizione di svantaggio competitivo rispetto ai concorrenti dei Paesi terzi sprovvisti di analogo rigore ecologico. L'ordinamento dell'Unione risponde a tale tensione attraverso il **Meccanismo di Adeguamento del Carbonio alle Frontiere** (CBAM), concepito per applicare un prezzo sulle emissioni incorporate nelle merci importate nell'Unione da Paesi extra-UE.

La rilevanza del CBAM travalica la sola dimensione commerciale, assumendo la funzione di presidio a tutela degli elevati standard sociali e del lavoro dell'Unione. Il riesame 2026 evidenzia le istanze formulate dalle organizzazioni sindacali volte a subordinare l'accesso al mercato interno all'osservanza di **clausole di condizionalità sociale ed ambientale** nei Paesi d'origine delle merci. Impedire che l'importazione di prodotti a basso costo derivi da minori tutele lavorative o da un elevato degrado ecologico rappresenta una condizione essenziale per salvaguardare i posti di lavoro nell'industria manifatturiera europea.

Il bilanciamento tra la competitività ed i diritti dei lavoratori impone una revisione delle strategie aziendali ed un potenziamento degli investimenti in ricerca e sviluppo. Le politiche industriali non possono limitarsi a misure difensive o di contenimento dei costi. L'adeguamento normativo deve promuovere l'efficienza dei processi produttivi e la valorizzazione del capitale umano. La sinergia tra la disciplina della concorrenza, le tutele del lavoro ed il diritto ambientale costituisce il perimetro entro cui si gioca la tenuta del modello sociale europeo nel contesto globale.

05. La tutela dei servizi essenziali e il contrasto alla povertà energetica e dei trasporti

5.1 — La povertà energetica e i meccanismi di protezione degli utenti

vulnerabili

L'accesso universale ai servizi essenziali ed all'alloggio rappresenta una garanzia fondamentale sancita dal Principio 20 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Il riesame della Commissione del 2026 rivela che la **povertà energetica** rimane una criticità acuta nell'Unione europea. Nel 2024, circa **42 milioni di persone** (pari al 9,2% della popolazione complessiva dell'Unione) dichiaravano l'impossibilità di riscaldare o rinfrescare in modo adeguato le proprie abitazioni. Il dato conferma che la transizione ecologica rischia di aggravare le disuguaglianze esistenti qualora non sia accompagnata da idonei presidi di regolazione dei mercati energetici.

Di fronte a tale scenario, 18 Stati membri hanno introdotto o aggiornato specifiche misure dirette a prevenire e contrastare la povertà energetica. Gli interventi spaziano dal sostegno finanziario per la ristrutturazione degli immobili alla fornitura di elettrodomestici ad elevata efficienza, fino all'introduzione di agevolazioni tariffarie e tariffe sociali vietate da aumenti speculativi. Nel quadro della disciplina recata dalla [Direttiva \(UE\) 2023/1791](#) sull'efficienza energetica e dalla [Direttiva \(UE\) 2024/1275](#) sulle prestazioni energetiche nell'edilizia, diversi Paesi hanno previsto il **divieto temporaneo di distacco delle forniture** durante i mesi invernali per i clienti vulnerabili, come attuato in Grecia.

Un profilo di spiccato interesse riguarda la nascita degli sportelli unici (*One-Stop-Shops*) dedicati all'assistenza dei cittadini vulnerabili. Otto Stati membri hanno istituito centri informativi locali volti a guidare l'accesso ai sussidi per la ristrutturazione edilizia ed alle comunità energetiche rinnovabili. L'esperienza belga dell'Eco House di Anversa testimonia la validità di un approccio integrato in cui l'assistenza burocratica si accompagna al supporto finanziario diretto. La rimozione delle barriere amministrative risulta determinante per consentire ai nuclei familiari a basso reddito di partecipare ai benefici dell'efficienza energetica.

Sul piano del diritto pubblico dei servizi a rete, la protezione degli utenti vulnerabili implica la configurazione dell'energia come **bene sociale primario**. La regolazione tariffaria deve garantire prezzi accessibili e trasparenti, ponendo al riparo le famiglie da oscillazioni di mercato incontrollate. L'attuazione delle politiche comunitarie impone agli Stati di integrare le misure contingenti di aiuto economico con interventi strutturali volti ad eliminare le cause della povertà energetica alla radice.

5.2 — La povertà nei trasporti e il contrasto al divario di mobilità nelle aree periferiche

La fruizione dell'accesso alla mobilità costituisce una preconditione fondamentale per l'esercizio dei diritti di cittadinanza, lo studio ed il lavoro. Il riesame 2026 della Commissione affronta per la prima volta in modo sistematico l'analisi della **povertà nei trasporti**. I dati indicano che circa il **21% delle famiglie a rischio di povertà** nell'Unione incontra gravi difficoltà nell'affrontare i costi della mobilità privata ed intermodale. Il fenomeno assume connotati particolarmente severi nelle zone rurali, periurbane e nelle regioni periferiche sguarnite di reti adeguate di trasporto pubblico.

Per rispondere a tale divario, 13 Stati membri hanno notificato misure volte a facilitare l'accesso alla mobilità sostenibile per le categorie svantaggiate. Nel maggio 2025 la Commissione Europea ha adottato la Raccomandazione sulla povertà nei trasporti (UE) 2025/1021 ed ha istituito la piattaforma *Transport Poverty Hub*. Tra le buone prassi rilevate figura l'iniziativa francese del **leasing sociale per autoveicoli elettrici**, destinata alle famiglie a basso reddito che necessitano dell'autovettura per lo svolgimento delle attività lavorative. Il programma offre contratti di locazione a lungo termine a canone agevolato per veicoli a zero emissioni.

L'analisi giuridica del fenomeno evidenzia la necessità di evitare che le riforme della mobilità urbana si traducano in forme d'esclusione sociale. L'introduzione di zone a basse emissioni e la progressiva dismissione dei veicoli a combustione interna rischiano di penalizzare i lavoratori che non dispongono delle risorse finanziarie per acquistare autovetture di nuova generazione. Gli interventi di sostegno pubblico devono pertanto bilanciare restrizioni di traffico con il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, l'introduzione di tariffe sociali e lo sviluppo dell'intermodalità.

5.3 — Il riallineamento della fiscalità dal lavoro al degrado ambientale

La riforma delle leve fiscali rappresenta uno degli strumenti più efficaci per orientare i comportamenti economici verso modelli sostenibili ed alleggerire il costo del lavoro. Il riesame 2026 rileva che **18 Stati membri** hanno avviato interventi di riallineamento del prelievo tributario. Le riforme mirano a spostare il carico fiscale dai redditi da lavoro (riducendo il cuneo fiscale sulle fasce di reddito medio-basse) verso l'imposizione di tasse sulle emissioni ed il consumo di risorse inquinanti. Tale manovra di spostamento (tax shift) si propone di incentivare le assunzioni e di penalizzare le condotte nocive per l'ecosistema.

Tra le riforme fiscali esaminate, diversi Paesi hanno previsto l'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi e l'introduzione di agevolazioni ed esenzioni per gli investimenti in tecnologie pulite. Nei Paesi Bassi e in Austria, la revisione delle aliquote fiscali e l'introduzione di deduzioni per i fabbricati ad alta efficienza energetica sono state accompagnate da adeguamenti delle detrazioni per i figli a carico e dal rafforzamento dell'assegno di inclusione. In Repubblica Ceca, sono stati introdotti benefici fiscali per le imprese che acquistano veicoli aziendali a zero emissioni, rimodulando la tassazione dei fringe benefits sulla base delle emissioni di CO₂.

Sul piano del diritto tributario, la rimodulazione del sistema deve rispettare i principi di **capacità contributiva e progressività** sanciti dalle carte costituzionali. La tassazione ambientale non deve configurarsi come una risorsa per incrementare il gettito generale dell'erario, ma come una leva di indirizzo orientata alla redistribuzione sociale. La restituzione del gettito fiscale ecologico sotto forma di riduzione delle tasse sul lavoro e sussidi per le fasce deboli costituisce il presupposto essenziale per garantire la legittimità e la neutralità distributiva delle riforme tributarie.

06. La governance multilivello, l'osservatorio EFTO e il dialogo sociale

6.1 — Il coinvolgimento sistematico delle parti sociali nel monitoraggio delle misure

La costruzione di un sistema di governance multilivello efficace rappresenta la condizione imprescindibile per l'attuazione delle politiche di neutralità climatica. Il riesame 2026 della Commissione evidenzia come l'inclusione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile risulti ancora parziale e disomogenea nell'Unione. Sebbene le organizzazioni datoriali e le sigle sindacali siano state consultate nella progettazione di circa il **70% delle misure attive** sul mercato del lavoro, la loro partecipazione attiva decresce significativamente nelle fasi di esecuzione, gestione del cambiamento e monitoraggio continuativo delle politiche territoriali.

Il deficit di inclusione si manifesta in modo marcato nel campo della prevenzione della povertà energetica e della mobilità. Le organizzazioni non governative ed i rappresentanti delle categorie vulnerabili denunciano una mancanza di consultazioni strutturate durante la stesura dei Piani Nazionali Integrati per l'Energia ed il Clima (PNIEC). La **partecipazione democratica** non può esaurirsi in

audizioni formali o saltuarie. L'istituzione di tavoli permanenti di concertazione a livello regionale e comunale costituisce lo strumento per garantire che le istanze delle comunità locali orientino l'allocazione dei finanziamenti pubblici.

Sul piano dell'inquadramento di diritto pubblico, il coinvolgimento dei partner sociali si configura come un **principio regolatorio della governance**. La concertazione preventiva riduce il contenzioso sociale e migliora la qualità dei decreti attuativi. Gli ordinamenti che hanno istituzionalizzato la partecipazione sindacale nella gestione delle riconversioni industriali dimostrano una superiore resilienza ed un maggiore tasso di accettazione sociale delle misure di contenimento ecologico.

6.2 — Il ruolo dell'European Fair Transition Observatory nell'armonizzazione dei dati

Una delle principali novità istituzionali preannunciate nel Clean Industrial Deal e confermate nel riesame 2026 riguarda l'avvio formale nel 2026 dell'**European Fair Transition Observatory** (EFTO), promosso dalla Direzione Generale EMPL. L'Osservatorio nasce con il compito di superare la frammentazione dei dati e la mancanza di indicatori omogenei tra gli Stati membri. L'assenza di definizioni condivise in ordine ai concetti di green jobs, vulnerabilità climatica e cuneo fiscale ecologico ha ostacolato finora la valutazione scientifica^{D2} dell'impatto reale delle politiche comunitarie.

L'EFTO svolgerà compiti di centralizzazione delle informazioni, standardizzazione dei parametri di misurazione e diffusione delle buone prassi nazionali e regionali. L'Osservatorio integrerà le rilevazioni condotte dall'*EU Skills Observatory* per quanto attiene all'evoluzione dei fabbisogni formativi nel mercato del lavoro. Il **monitoraggio basato sull'evidenza** consentirà all'esecutivo comunitario di individuare tempestivamente i ritardi nell'attuazione della [Raccomandazione del Consiglio 2022/C 243/04](#) e di raccomandare correttivi mirati alle legislazioni interne.

La costruzione di una banca dati sovranazionale standardizzata risponde ad un'esigenza inderogabile di trasparenza e controllo di legittimità sulla spesa pubblica. La disponibilità di indicatori disaggregati per territorio, genere e classe d'età permetterà di verificare se i finanziamenti del JTF e del Fondo Sociale per il Clima raggiungano effettivamente i destinatari finali vulnerabili. L'Osservatorio assumerà pertanto la funzione di garante informativo della transizione equa nell'Unione europea.

6.3 — Prospettive per un approccio integrato di Whole-of-Society alla neutralità climatica

L'affermazione di un approccio integrato che coinvolga l'intera compagine sociale (**whole-of-society approach**) costituisce il traguardo ideale ed operativo delineato dal riesame 2026. La neutralità climatica non è un obiettivo perseguibile mediante meri interventi settoriali o frammentari. L'azione pubblica deve saldare le politiche ambientali con la riconsiderazione dei sistemi di welfare, delle riforme fiscali e della regolazione del lavoro. Soltanto una visione d'insieme consente di ricomporre le tensioni tra la tutela dell'ecosistema e la difesa della coesione sociale.

Il consolidamento del modello dell'Unione delle Competenze (*Union of Skills*) e della mappa di orientamento per i posti di lavoro di qualità (*Quality Jobs Roadmap*) risponde alla necessità di mettere le persone al centro della trasformazione economica. Gli investimenti nelle discipline STEM, nella formazione continua per gli adulti e nei contratti di apprendistato verde rappresentano gli strumenti per garantire un'occupazione stabile e qualificata. L'esperienza dimostra che le politiche climatiche riscuotono un ampio consenso sociale quando i cittadini percepiscono che i benefici della transizione sono distribuiti in modo equo e trasparente.

La prospettiva futura dell'Unione europea si gioca sulla capacità istituzionale di coniugare il rigore degli obiettivi di decarbonizzazione al 2040 e 2050 con la cogenza dei diritti sociali fondamentali. Il riesame del 2026 offre le basi cognitive per superare le debolezze applicative riscontrate nella prima fase del Green Deal. L'evoluzione verso un sistema regolatorio integrato e vincolante permetterà di trasformare la transizione ecologica in un fattore di prosperità condivisa, competitività industriale e giustizia sociale per tutti i Paesi membri.

07. Sintesi delle criticità operative e prospettive della transizione equa

L'analisi approfondita condotta sul riesame della Commissione Europea SWD(2026) 240 final permette di tracciare un bilancio di sintesi circa lo stato di attuazione della transizione equa nell'Unione europea. A fronte di una rilevante produzione legislativa e procedurale nazionali — testimoniata da oltre 500 interventi censiti — il sistema di tutela si presenta a macchia di leopardo. Il passaggio dalla fase di indirizzo programmatico recata dalla [Raccomandazione del Consiglio 2022/C 243/04](#) all'operatività del

pacchetto Fit for 55 richiede il superamento delle residue resistenze nazionali ed un drastico potenziamento delle capacità di spesa e di monitoraggio.

Le criticità principali individuate dall'istruttoria riguardano quattro direttrici strategiche: la persistente assenza di definizioni standardizzate a livello sovranazionale in materia di green jobs; il limitato coinvolgimento delle parti sociali nei processi di ristrutturazione industriale; la complessità burocratica nell'assorbimento dei fondi comunitari (JTF, ESF+ e Social Climate Fund); ed il rischio di impatti regressivi derivanti dall'entrata in vigore di ETS2 per l'edilizia ed i trasporti. L'assenza di presidi precettivi omogenei rischia di creare sperequazioni tra le Regioni europee, a nocimento dei lavoratori e dei datori di lavoro situati nei territori a minore capacità amministrativa.

Le prospettive evolutive dell'ordinamento europeo convergono verso l'irrigidimento delle condizionalità sociali sui finanziamenti pubblici e verso il progressivo superamento del soft law. L'avvio nel 2026 dell'European Fair Transition Observatory (EFTO) ed il dibattito sulla proposta di una Just Transition Directive indicano la traiettoria lungo la quale si svilupperà il diritto pubblico dell'economia nell'Unione. Soltanto garantendo che la protezione dell'ambiente cammini di pari passo con la dignità del lavoro, la sicurezza retributiva e la solidarietà sociale sarà possibile conseguire l'obiettivo della neutralità climatica al 2050 in un quadro di stabilità e prosperità per tutti i cittadini europei.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 sul garantire una transizione equa verso la neutralità climatica (2022/C 243/04)

Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta

Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)

Regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce il Fondo sociale per il clima

Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2023, sull'efficienza energetica

Direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia

Giurisprudenza citata

1. COMMISSIONE EUROPEA, Staff Working Document 2025 *Full Progress review on the implementation of the Council Recommendation on ensuring a fair transition towards climate neutrality*, SWD(2026) 240 final, Bruxelles, 20 luglio 2026. Documento ufficiale di riesame sull'attuazione delle politiche nazionali per la transizione equa negli Stati membri dell'Unione.

Dottrina richiamata

- D1. OECD, *Employment Outlook 2024: Net-Zero Transitions and the Labour Market*, OECD Publishing, Parigi, 2024. Studio empirico sugli impatti distributivi ed occupazionali della decarbonizzazione e sui requisiti di competenze nell'economia verde.
- D2. VILLANI D., GONZALEZ VAZQUEZ I., FERNANDEZ MACIAS E., *Green Jobs: A critique of the occupational approach to measure the employment implications of the green transition*, Joint Research Centre / European Commission, Siviglia, 2025, JRC140967. Analisi critica sulle metodologie di misurazione dei posti di lavoro verdi a livello europeo.



A cura di:

Bruno Taverniti

Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico

Si occupa di diritto civile e diritto amministrativo. I suoi contributi privilegiano un taglio tecnico e diretto, centrato sul dato giurisprudenziale e normativo eurounitario.