



TITLE . La Transizione “Giusta” in Europa e in Italia: apparati concettuali e di policy

ABSTRACT . Nel dibattito globale inerente alla transizione energetica e più in generale la transizione verso la neutralità climatica e verso paradigmi economici più verdi e sostenibili, è forte e diffusa la consapevolezza del rischio ad essa collegata di un aumento della disuguaglianza sociale e l'erosione della coesione sociale. Se da una parte l'azione per il clima può rappresentare una soluzione alle molteplici crisi, dall'altra la transizione potrebbe accentuare le disparità ambientali, di reddito e di genere qualora non siano affrontate mediante percorsi politici equi. Per questo motivo, a livello europeo va crescendo la necessità di garantire uno stretto legame fra il Green Deal e la giustizia sociale, attraverso diversi elementi strategici cruciali che ne consentano l'integrazione per favorire il cambiamento strutturale sostenibile dell'intera società. Ciò richiede in primis il disegno e l'implementazione di interventi europei, tra cui spicca il Meccanismo per una Transizione Giusta quale strumento chiave per garantire che la transizione verso un'economia climaticamente neutra avvenga in modo equo e non lasci indietro nessuno. Tuttavia, appare fondamentale allargare la prospettiva di policy in un'ottica governance multi-livello affinché interventi e strumenti europei, nazionali e locali siano integrati e sinergici. Similmente, tutti gli attori – siano essi pubblici, privati, sociali e della ricerca – sono tenuti a contribuire ai processi di transizione con le proprie risorse e capacità specifiche. Questa riflessione è ovviamente rilevante anche per il sistema-Paese Italia che, se da una parte ambisce a rappresentare un front-runner europeo in tema di transizione energetica, dall'altra si ritrova oggi ad affrontare un ulteriore aggravamento della disuguaglianza sociale ed erosione della coesione sociale. Questo policy brief intende presentare sinteticamente i principali apparati concettuali e di policy per la Transizione Giusta in Europa e in Italia e discutere i principi fondanti per strutturare un policy framework robusto, coerente e completo per la Transizione Giusta.

KEYWORDS . Transizione energetica; Transizione Giusta; European Green Deal; Multi-level governance; Whole-of-government; Whole-of-society

AUTHORS . ANDREA FERRANNINI

ARCO - Action Research for CO-development, PIN – Polo Universitario Città di Prato, Università degli Studi di Firenze and CiMET
andrea.ferrannini@arcolab.org

CATERINA ARCIPRETE

ARCO (Action Research for CO-development), PIN – Polo Universitario Città di Prato and Università degli Studi di Firenze
caterina.arciprete@unifi.it

Working Paper CiMET / Policy Brief 10/2023

Working Paper CiMET/Policy Brief are part of the c.MET05 Working Papers Series. They have a special synthetic format and they are circulated for policy discussion and comment purposes. They have not been peer-reviewed or been subject to the review by the CiMET Board of Directors.

© 2023 by Andrea Ferrannini and Caterina Arciprete. All rights reserved. Short sections of text, not to exceed two paragraphs, may be quoted without explicit permission provided that full credit, including © notice, is given to the source.

La Transizione “Giusta” in Europa e in Italia: apparati concettuali e di policy

Andrea Ferrannini and Caterina Arciprete

1. Transizione energetica e ricadute sociali

L'esigenza di far sì che la necessaria transizione energetica non generi un ulteriore aumento delle disuguaglianze sociali impone una seria riflessione sul rapporto esistente tra ambiente, lavoro, produzione, diritti sociali. Infatti, da una parte l'azione per il clima può rappresentare una soluzione alle molteplici crisi, dall'altra la transizione potrebbe accentuare le disparità ambientali, di reddito e di genere qualora non siano affrontate mediante appropriati interventi dai differenti attori che compongono le nostre società. Oggi, sono i più vulnerabili ad essere i maggiormente esposti alle conseguenze economiche e non economiche dei cambiamenti climatici (IPCC, 2023). Ad esempio, nello stimare gli impatti medi dei cambiamenti climatici sui redditi delle persone con reddito basso, Hallegatte e Rozenberg (2017) hanno rilevato che, in 92 Paesi in via di Sviluppo, il 40% più povero della popolazione ha subito perdite del 70% superiori a quelle delle persone con una ricchezza media. Questo è dovuto, da un lato, al fatto che i più poveri sono maggiormente dipendenti dall'utilizzo delle risorse naturali (in primis il settore agricolo); dall'altro, essi hanno meno risorse per poter fronteggiare le conseguenze dei cambiamenti climatici, ad esempio, a causa del mancato accesso al credito. In assenza di politiche mirate, quindi, gli effetti del cambiamento climatico graveranno maggiormente sui poveri e questo potrà a sua volta compromettere il processo di sviluppo economico di molti Paesi rafforzando il circolo vizioso di povertà e vulnerabilità. Questo appare evidente anche nei paesi maggiormente sviluppati, come dimostrato dalle più recenti calamità naturali in Italia.

Per contenere gli effetti del cambiamento climatico, i Paesi che hanno preso parte alla Conferenza delle Parti (COP) dell'UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) si sono impegnati nel mettere in atto politiche di mitigazione ed adattamento. Tuttavia, studi mostrano che le politiche di mitigazione possono peggiorare le disuguaglianze sociali. Questo avviene soprattutto attraverso l'impatto sul mercato del lavoro e sulle politiche redistributive. Esemplicativi del primo impatto nel caso italiano sono la crisi socio-economica derivante dalla cessazione della produzione di carbone entro il 2025 della miniera del Sulcis Iglesiasiente o della riconversione dell'ILVA di Taranto. Per quanto riguarda le politiche redistributive, evidenze mostrano come le tasse sui beni di prima necessità, come il gas o l'elettricità, in assenza di politiche complementari, abbiano spesso un impatto distributivo regressivo, in quanto impongono oneri fiscali più elevati rispetto al reddito alle persone più povere che a quelle più ricche (Büchs et al., 2021). Anche i sussidi per le tecnologie a basso consumo energetico spesso favoriscono le persone più ricche, perché è più probabile che siano in grado di sostenere gli ingenti costi iniziali (Grösche e Schröder, 2014). Secondo alcuni studi, infatti, in diversi Paesi europei, i sussidi governativi per le energie rinnovabili sono stati finanziati attraverso tasse aggiuntive sul gas e sull'elettricità, con impatti distributivi regressivi (Bollen et al., 2021).

Infine, le iniziative di transizione energetica dovrebbero considerare e affrontare il rischio di povertà energetica, la quale è causata sia da fattori sociali (in particolare, la povertà di reddito) sia da fattori ecologici (politiche di transizione con conseguente aumento dei prezzi dell'energia e scarsa efficienza energetica delle abitazioni). Inoltre, la povertà energetica ha importanti implicazioni politiche, dando origine a richieste sia sociali che ecologiche (Sabato et al., 2021). Da un punto di vista sociale, la necessità di proteggere le famiglie vulnerabili, garantendo un accesso adeguato e conveniente all'energia pulita, influenza la progettazione di politiche energetiche a basse emissioni di carbonio. Ciò è particolarmente vero poiché queste ultime politiche spesso si traducono in un aumento dei prezzi dell'energia, a tal punto che le famiglie vulnerabili diventano a rischio di povertà energetica.

In tale contesto, il concetto di Transizione Giusta nasce per garantire che gli obiettivi

sociali e di lotta ai cambiamenti climatici siano perseguiti in modo integrato. Questa integrazione è fondamentale per far sì che la transizione ad una economia a basso carbonio non solo non aumenti la disuguaglianza, ma anzi si ponga come leva per la loro riduzione.

2. Il concetto e il framework di Transizione Giusta

Il concetto di Transizione Giusta nasce all'interno del movimento operaio degli anni 60 negli Stati Uniti nell'ambito delle misure di disarmo. Di fronte alla prevista perdita di posto di lavoro per i lavoratori del settore nucleare, i sindacati non misero in discussione la necessità del disarmo, ma evidenziarono la necessità di sostenere i lavoratori licenziati con la creazione di un fondo che li potesse sostenere durante il processo di transizione (Vachon, 2021). Pertanto, inizialmente i dibattiti sulla Transizione Giusta si concentrarono prevalentemente sulle questioni occupazionali, sottolineando la necessità di risarcire e ricollocare i lavoratori e le lavoratrici che avevano perso il posto di lavoro a causa della chiusura o riconversione dei settori ad alta emissione di carbonio.

Successivamente, nel 2015, l'ILO ha introdotto le proprie linee guida (ILO, 2015) che sono state adottate dai rappresentanti dei governi, dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Questo costituisce ancora oggi un quadro politico completo per l'attuazione della Transizione Giusta in coerenza con l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (UN, 2015). Tali linee guida includono elementi quali: Dialogo sociale e consultazione; Lavoro degno; Sviluppo delle competenze e apprendimento permanente; Protezione sociale; Creazione di posti di lavoro e sviluppo delle imprese; Strategie di sviluppo regionale e locale; Governance della Transizione Giusta. I temi della Transizione Giusta sono stati anche presi in considerazione nell'ambito dell'Accordo di Parigi del 2015, adottato durante la COP21, il quale sottolinea la necessità di rendere la transizione verso una società a basse emissioni di carbonio equa e inclusiva, tenendo conto delle specificità di ciascun paese e garantendo la promozione di posti di lavoro sostenibili e la protezione delle persone più vulnerabili. Più recentemente, durante la COP26, più di 30 nazioni hanno firmato la *Just Transition Declaration*, la quale richiama esplicitamente alle linee guida dell'ILO.

In conclusione, come spiegato da Sabato et al. (2023), ad oggi quando si fa riferimento alla Transizione Giusta non ci si limita più ad affrontare i risvolti occupazionali della transizione energetica, ma include almeno 4 dimensioni di giustizia (vedi Newell e Mulvaney, 2013; Goddard e Farrelly, 2018; McCauley e Heffron, 2018): giustizia distributiva, ovvero come i diversi impatti, oneri e benefici vengono distribuiti tra i membri di una società; giustizia procedurale, ovvero come e da chi vengono prese le decisioni sulla definizione del problema, sugli approcci e le soluzioni; la necessità di riconoscere come valide prospettive provenienti da diversi contesti e gruppi sociali, culturali, etnici e di genere; infine, la giustizia riparativa, riferita a come riparare i danni subiti dai gruppi e dai paesi (più) colpiti.

3. Il framework e le politiche europee per la Transizione Giusta

Raggiungere una Transizione Giusta è tra gli obiettivi dell'*European Green Deal* (EGD), il quale rappresenta la "nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse." (EC, 2019). EGD, la Commissione sottolinea l'importanza di realizzare una transizione ecologica "socialmente giusta" - ovvero garantire che il costo della transizione non sia sostenuto dalle popolazioni più vulnerabili - come condizione preliminare per una transizione di successo verso un'economia ad emissioni zero. A tal proposito, l'*European Pillar of Social Rights* (EPSR) rappresenta il quadro di riferimento per garantire che la transizione verso la neutralità climatica sia "socialmente equa e giusta" (EC, 2021), senza che nessuno sia lasciato indietro (EC, 2019). Ciò si riferisce in particolare a due ambiti di intervento relativi alla governance delle sfide socio-ecologiche: a) dotare le persone delle competenze necessarie per la transizione verde; b) affrontare la povertà energetica e le conseguenze distributive della transizione energetica (Sabato e Fronteddu, 2020).

Ciononostante, l'EGD sembra adottare un'interpretazione ristretta e talvolta vaga della

Transizione Giusta, con un marcato focus settoriale e territoriale e un'attenzione limitata alle politiche di investimento sociale. Sebbene le iniziative inizialmente previste nell'EGD siano lontane dal costituire un "quadro comprensivo di transizione giusta" dell'UE (Galgóczi, 2018), recentemente sono state elaborate nuove iniziative. Pertanto, secondo Sabato et al. (2023), sta gradualmente emergendo un framework europeo per la Transizione Giusta più sviluppato, collegato all'attuazione dell'EGD, composto da legislazione, fondi, linee guida e raccomandazioni, volto sì ad attuare l'EGD ma anche ad ampliarlo nel tempo verso un *Green and Social Deal*.

Una delle principali componenti di questo quadro è sicuramente il *Just Transition Mechanism* (JTM) previsto fin dall'approvazione dell'EGD nel 2019 ed inserito nel "*Piano di investimenti per un'Europa sostenibile*" (EC, 2020) per mobilitare mille miliardi di euro di investimenti pubblici e privati in dieci anni, tra il 2021 e il 2030, al fine di realizzare una transizione socialmente giusta. In particolare, l'obiettivo del JTM è accompagnare e sostenere la transizione ecologica delle regioni il cui tessuto socioeconomico sarà maggiormente colpito dalla transizione. All'interno del JTM, riveste un ruolo centrale il *Just Transition Fund* (JTF), approvato nel 2021 (EU, 2021a) con una dotazione di 17,5 miliardi di euro (prezzi 2018) per il periodo 2021-2027. L'obiettivo principale del JTF è affrontare i costi economici, ambientali e sociali della transizione verso la neutralità climatica per settori e territori specifici, identificati come i più vulnerabili nella transizione verde. Inizialmente, questi territori erano per lo più regioni che dipendono pesantemente dai combustibili fossili per l'uso dell'energia o dalle industrie ad alta intensità di gas serra, come identificato dalla Commissione Europea nei Country reports del ciclo 2020 del Semestre europeo. Tuttavia, il campo di azione del JTF è stato successivamente ampliato e i Piani Territoriali di Transizione Giusta degli Stati membri includono effettivamente più territori e settori rispetto a quanto inizialmente proposto dalla Commissione Europea (ad esempio, territori che dipendono dall'industria automobilistica). Il perimetro del fondo comprende la riqualificazione dei lavoratori, l'assistenza, la riconversione e l'inclusione attiva dei lavoratori interessati dalla transizione (EC, 2020). Si prevede quindi che il JTF, da un lato, "allevi" le implicazioni economiche e sociali della transizione e, dall'altro, "consenta" alle regioni e alle persone di affrontare proattivamente la transizione (EU, 2021a), creando principalmente opportunità economiche e occupazionali in settori più sostenibili dal punto di vista ambientale.

La seconda componente del quadro emergente dell'UE per una Transizione Giusta è la Recovery and Resilience Facility – RRF (EU, 2021b), quale principale strumento di implementazione del Next Generation EU Recovery Plan. Il primo pilastro del RRF affronta specificamente la "transizione verde" e gli Stati membri devono destinare almeno il 37% della spesa nei loro piani di ripresa e resilienza a investimenti e riforme che sostengono questo obiettivo. Seppur la promozione di una Transizione Giusta non sia tra gli obiettivi principali del RRF, nell'attuazione delle misure relative alla transizione verde, gli Stati membri sono invitati a tenere conto della dimensione sociale della transizione e dell'impatto di tali misure sull'uguaglianza, giustificando anche il modo in cui i loro piani garantiranno una Transizione Giusta.¹

La terza componente chiave del quadro emergente dell'UE per una Transizione Giusta è la proposta di istituire un Social Climate Fund (SCF). Questa proposta fa parte di un pacchetto legislativo più ampio – il cosiddetto pacchetto "Fit for 55" – presentato dalla Commissione europea nel luglio 2021 per facilitare l'attuazione dell'EGD e il raggiungimento dell'obiettivo di emissioni di gas serra al 2030. Secondo l'accordo provvisorio raggiunto a Dicembre 2022 (European Parliament, 2022), l'SCF entrerà in vigore nel 2026 con l'obiettivo di affrontare l'impatto sociale e distributivo del nuovo sistema di scambio di quote di emissione sulle famiglie, le microimprese e gli utenti dei trasporti più vulnerabili. Gli Stati membri dovranno

¹ È importante sottolineare che gli Stati membri stanno attualmente rivedendo i loro piani di ripresa e resilienza in coerenza con il REPower EU Plan volto a rendere l'UE indipendente dai combustibili fossili russi promuovendo azioni per il risparmio energetico, aumentando la produzione di energia pulita e diversificare l'approvvigionamento energetico dell'UE (EC, 2022). Si noti che il testo dell'accordo provvisorio su REPower EU tra il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE ricorda solo brevemente il "ruolo dell'Unione per una transizione giusta e inclusiva" (Council of European Union, 2022) e apre la possibilità che le misure attuate dagli Stati membri si discostino eccezionalmente dal principio del "non arrecare un danno significativo" così da "salvaguardare le preoccupazioni immediate in materia di sicurezza energetica dell'UE".

no redigere “Piani sociali per il clima” nazionali al fine di avere accesso all’SCF per due tipi di attività: finanziare investimenti strutturali di lunga durata per aumentare l’efficienza energetica degli edifici, per la decarbonizzazione del riscaldamento e raffrescamento degli edifici e garantire un migliore accesso alla mobilità a zero e basse emissioni e trasporti; finanziare un sostegno diretto temporaneo al reddito delle famiglie vulnerabili e degli utenti dei trasporti, al fine di assorbire l’impatto dei prezzi più elevati (Mandelli et al., 2023).

Infine, a livello locale è importante menzionare il Patto dei Sindaci per il Clima e l’Energia (*Covenant of Mayors*), promosso dal 2008 dalla Commissione Europea. Al Patto dei Sindaci partecipano Comuni ed enti locali su base volontaria che condividono l’impegno a ridurre le emissioni e la povertà energetica e a rafforzare la resilienza dei propri territori con l’obiettivo di rendere le città “decarbonizzate e resilienti, con accesso a un’energia economica, sicura e sostenibile”. Gli attori firmatari del Patto si impegnano a tal fine a produrre il Piano d’Azione per l’Energia Sostenibile ed il Clima (PAESC), con il quale vengono descritte le azioni da implementare per la realizzazione degli obiettivi.

Nel complesso, nonostante questo quadro di strumenti e interventi, secondo Akgüç et al. (2022) la dimensione sociale dell’EGD più direttamente legata alla Transizione Giusta rimane poco sviluppata. Le sfide sociali e occupazionali della transizione energetica e climatica abbracciano molte dimensioni, come la perdita di posti di lavoro e le transizioni occupazionali, la riqualificazione e il miglioramento delle competenze della forza lavoro, gli effetti distributivi delle politiche di decarbonizzazione, la tutela dei diritti sociali e la partecipazione dei cittadini, con il conseguente forte rischio, senza altre azioni, di esacerbare le disuguaglianze sociali. Le iniziative per affrontare queste sfide rimangono frammentate, con una portata e uno scopo limitati, senza offrire framework robusto, coerente e completo di policy europea di cui l’Unione Europea stessa, i suoi Stati Membri, gli enti locali e tutte le parti sociali hanno bisogno per affrontare gli impatti della la transizione sui lavoratori interessati, le regioni e le persone vulnerabili.

4. L’implementazione dei principali interventi europei per la Transizione Giusta in Italia

Come descritto, il *Just Transition Fund* sostiene le Regioni e i territori europei ritenuti maggiormente sensibili ed esposti alle conseguenze della transizione verso la neutralità climatica, anche a causa della loro connessione e dipendenza dai combustibili fossili e dai processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra. I principali settori di investimento sono quelli in grado di incidere maggiormente sulla trasformazione dei territori e sulla loro competitività e sostenibilità sociale, economica e ambientale nel medio-lungo periodo. Fra questi: le tecnologie per l’energia pulita, la riduzione delle emissioni, il recupero dei siti industriali, la riqualificazione dei lavoratori.

Per l’Italia, la Commissione europea ha indicato le aree della Provincia di Taranto e del Sulcis Iglesiente quali territori più duramente colpiti dal processo di transizione verso un’economia climaticamente neutra. Infatti, la Provincia di Taranto è fortemente condizionata dalla presenza dello stabilimento Acciaierie d’Italia (AdI, Ex-ILVA), ovvero la più grande acciaieria d’Italia, mentre l’area del Sulcis Iglesiente presenta significative criticità dovute ad un’economia poco diversificata e fortemente dipendente dai settori siderurgico ed estrattivo ed acuitizzate dalla chiusura delle miniere di carbone e dal processo di transizione in atto.

Pertanto, gli investimenti del JTF per l’Italia sono concentrati in queste due aree del Paese mediante la realizzazione di un Programma Nazionale JTF che punta a sostenere le 2 aree nel mitigare gli impatti della transizione, favorendo la diversificazione del tessuto produttivo in settori sostenibili e innovativi, stimolando l’offerta di nuove opportunità lavorative e di formazione in tali settori, sostenendo lo sviluppo di iniziative volte al contrasto della povertà energetica e tutelando il territorio. Il Programma Nazionale JTF fa anche propri gli obiettivi del Piano nazionale integrato energia e clima con particolare attenzione al tema della decarbonizzazione (prevista entro il 2025) e quelli previsti dal Piano per la transizione ecologica, che definisce un quadro organico delle politiche ambientali ed energetiche, inte-

grato anche con gli obiettivi del PNRR.

Secondo quanto riportato dall'Agenzia per la coesione territoriale quale Autorità di Gestione, il Programma destina 367,2 milioni di euro al Sulcis Iglesiente e 795,6 milioni di euro a Taranto. Le risorse destinate ai territori sono ripartite tra le sfide, con il 30% riservato all'energia e all'ambiente, il 38% alla diversificazione economica, e il 32% per misure destinate a mitigare gli effetti economici e occupazionali causati dalla transizione. Per ciascuna area sono stati definiti i relativi Piani territoriali, attraverso un percorso di serrato confronto con gli stakeholder finalizzato all'individuazione della logica di intervento e a far emergere eventuali progettualità coerenti già presenti nei territori. Essi contengono una descrizione del processo di transizione a livello nazionale, una valutazione delle sfide da affrontare e dei relativi effetti sociali, economici e ambientali e una descrizione delle tipologie di intervento da finanziare. Si noti che entrambi i Piani territoriali sono stati pensati in forte coerenza e complementarità con i Programmi regionali finanziati dai Fondi FESR e FSE+ e con altri programmi territoriali (es. Piano Sulcis, CIS Taranto), nonché ispirati alle Smart Specialisation Strategy (S3) delle 2 Regioni per le politiche di Ricerca & Innovazione (tecnologie avanzate, digitalizzazione, competitività delle PMI, competenze), così da assicurare lo sviluppo pieno di tutte le potenzialità derivanti dalla combinazione dei diversi strumenti strategici e finanziari.

Se si focalizza l'attenzione sul PNRR, esso si distingue, rispetto ad altri paesi europei, per la riconversione di aree e impianti industriali dismessi in sistemi di produzione e fornitura di energia verde e destina risorse alla riqualificazione della forza lavoro, definita fondamentale per una transizione di successo, e comporta la necessità di favorire la rappresentanza femminile nelle attività STEM. Tuttavia, secondo Nelli et al. (2022), si nota una mancanza di investimenti pubblici dettagliati e specifici per affrontare le sfide politiche della Transizione Giusta. Per esempio, il PNRR non si occupa e non specifica come l'aumento delle competenze femminili in materie STEM possa contribuire alla transizione climatica, sebbene essa si basi anche sull'utilizzo di tecnologie innovative soprattutto nel settore energetico.

Infine, per quanto riguarda il Patto Globale dei Sindaci per il Clima & l'Energia, l'Italia è da sempre uno dei Paesi maggiormente rappresentati tra i firmatari² del Patto dei Sindaci, sia per l'impegno degli enti locali che per la presenza di numerose strutture di supporto che accompagnano gli enti locali nell'attuazione del Patto. I firmatari devono approvare, entro due anni dalla deliberazione del Consiglio Comunale, un Piano d'Azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC), contenente l'insieme coordinato di azioni che intendono porre in atto. La progettazione delle azioni deve essere basata per la parte mitigazione su un inventario base delle emissioni che permetta di calcolare le emissioni del territorio comunale nell'anno di riferimento (baseline) e per la parte adattamento su una valutazione dei rischi e delle vulnerabilità indotti dal cambiamento climatico. In entrambi i casi devono essere presi in esame e coperti dei "settori chiave" considerati strategici per l'elaborazione delle azioni e devono essere assunti impegni formali sia per l'adattamento che per la mitigazione (almeno il 40% di riduzione delle emissioni di CO₂ entro il 2030). Inoltre, il Piano deve essere redatto con la partecipazione delle società civile e deve essere corredato da strumenti di monitoraggio e verifica dei risultati. Si noti che un riferimento importante per la redazione dei Piani è dato dalle Linee guida redatte Joint Research Centre della Commissione Europea che forniscono una metodologia utile per la loro redazione e per il monitoraggio dei risultati. Secondo l'ISPRA, spiccano gli esempi virtuosi di Bologna, di Reggio Emilia, di Ancona e dei Comuni della SEC delle Marche, quali enti locali che hanno assunto impegni nel campo dell'adattamento nel loro PAESC o nell'ambito della pianificazione comunale grazie ad analisi e piani di azione realizzati nell'ambito di progetti europei.

5. Riflessione sui principi di policy per la Transizione Giusta

Tenendo conto di questo attuale apparato di interventi di riferimento a livello europeo, è possibile enfatizzare alcuni principi sulla cui base costruire un policy framework robusto,

² Esso oggi vede oltre 11500 enti locali italiani firmatari, inclusi 7 enti locali (Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Urbani) con popolazione oltre i 500.000 abitanti.

coerente e completo per la Transizione Giusta in Europa e nel nostro paese.

Ciò non può che partire dalla constatazione che la combinazione e il coordinamento di risorse, azioni e capacità derivanti da diversi livelli di governance, ambiti di policy e attori economico/sociali sia un fattore abilitante cruciale per la Transizione Giusta nelle sue componenti energetica-climatica, sociale ed economica. A questo proposito, il concetto di governance multilivello viene utilizzato per descrivere la forma di elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche derivante dall'esistenza di reti e attori di policy in più livelli e ambiti (Marks et al., 1996) che sostituiscono il modello di stato-nazione verticalmente gerarchico (Noferini, 2010). Pertanto, la governance multilivello è un acceleratore della Transizione Giusta perché essa è essenzialmente basata su una serie di meccanismi istituzionali e interventi di policy che coinvolgono una molteplicità di attori sociali (pubblici, privati e sociali) politicamente indipendenti, ma comunque interconnessi, a diversi livelli (Schmitter, 2004).

Il primo principio fondante si riferisce all'integrazione verticale tra le istituzioni a vari livelli, attraverso meccanismi e accordi strutturati per l'allineamento e il coordinamento delle strategie e delle politiche per la Transizione Giusta a tutti i livelli di governo. Ciò richiede pertanto di promuovere le sinergie e la cooperazione tra le politiche, gli interventi e gli investimenti a livello europeo, a livello nazionale e a livello locale (ovvero regionale, metropolitano e comunale) al fine di integrare efficacemente le misure per la Transizione Giusta. In concreto, questo potrebbe e dovrebbe tradursi nel: l'integrazione delle disposizioni europee per la Transizione Giusta nei piani e nelle politiche nazionali per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e nei piani d'azione nazionali per l'ambiente, l'energia e il cambiamento climatico; la definizione di un quadro normativo nazionale che consenta lo sviluppo sostenibile delle imprese e un lavoro dignitoso per tutti, l'inclusione sociale e l'eliminazione della povertà nella transizione verso economie sostenibili; il rafforzamento le capacità istituzionali e tecniche delle autorità subnazionali a livello regionale e locale per guidare la transizione e affrontare i cambiamenti necessari nelle loro economie; la creazione, lo sviluppo e la formalizzazione di meccanismi e strutture di dialogo tra tutti i livelli per discutere i mezzi migliori per realizzare gli obiettivi sociali, economici e ambientali durante i processi di transizione.

Il secondo principio fondante si riferisce all'integrazione orizzontale all'interno e tra le istituzioni (e i loro dipartimenti) allo stesso livello, attraverso meccanismi strutturati che consentano interconnessioni tra settori e ambiti di policy. In altre parole, è necessario adottare una prospettiva di *whole-of-government* incentrata sul riconoscimento delle sinergie e dei trade-off tra i diversi ambiti e strumenti di policy in nome di una più forte coerenza delle politiche per la Transizione Giusta. In linea con le linee guida ILO sulla Transizione Giusta, questo potrebbe e dovrebbe passare in primis attraverso l'integrazione di disposizioni per la Transizione Giusta nelle agende dei ministeri di competenza, piuttosto che assegnarle a un solo ministero, e la promozione di una stretta collaborazione tra i ministeri nazionali competenti, compresi i ministeri della pianificazione economica e delle finanze, al fine di definire strategie, politiche e programmi in grado di adattarsi ai cambiamenti del panorama fiscale e politico.

Il terzo principio fondante si riferisce all'interazione e il coordinamento con e tra gli attori non statali attraverso meccanismi strutturati che consentano la piena partecipazione e il dialogo sociale tra gli stakeholder della società nel processo decisionale per la Transizione Giusta a tutti i livelli. Questo principio si riferisce pertanto ad una prospettiva di *whole-of-society* nella quale le parti sociali hanno l'opportunità e sono messe nelle condizioni di partecipare attivamente in tutte le fasi dalla progettazione delle politiche all'attuazione e alla valutazione e a tutti i livelli, da quello nazionale a quello aziendale. Tale partecipazione e dialogo sociale appare funzionale non solo a creare consenso politico sui percorsi verso la transizione – necessario per un suo stabile perseguimento nel tempo a prescindere da cambiamenti partitici a livello governativo – ma anche a stimolare un impegno attivo in sforzi di collaborazione e accordi tra governi, organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, organizzazioni del Terzo Settore e università/centri di ricerca per incorporare efficacemente politiche abilitanti per la Transizione Giusta. Ad esempio, ciò si concretizza in una più forte cooperazione: a livello nazionale, in cui le parti sociali cooperano con le autorità nello sviluppo, nell'attuazione e nel

monitoraggio delle politiche conformemente alle prassi nazionali; a livello di settore, dove le parti sociali possono svolgere un ruolo chiave attraverso tutte le forme di dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva, nell'assicurare un lavoro dignitoso e nella previsione del fabbisogno di competenze e delle sfide occupazionali e nella progettazione di una formazione adeguata e continua, tra l'altro; a livello locale, dove le autorità locali, i datori di lavoro, i sindacati e gli istituti di ricerca e formazione devono cooperare per integrare efficacemente le misure per una Transizione Giusta verso uno sviluppo economico locale sostenibile; a livello aziendale, dove le parti sociali possono collaborare per limitare l'impatto ambientale negativo e sostenere lo sviluppo delle competenze dei lavoratori.

Nel complesso, questi tre principi – integrazione verticale tra le istituzioni a vari livelli, integrazione orizzontale all'interno e tra le istituzioni allo stesso livello, interazione e coordinamento con e tra gli attori non statali – appaiono oggi fondamentali per strutturare un policy framework robusto, coerente e completo per la Transizione Giusta. Tenere insieme e concretizzare al contempo le prospettive di *multilevel governance*, *whole-of-government* e *whole-of-society* consentirebbe di allineare e far convergere gli interessi, le risorse, le azioni e le capacità di tutti gli attori e parti sociali ai diversi livelli nel disegnare e implementare misure efficaci per la Transizione Giusta, tra cui: fornire opportunità di formazione per l'apprendimento iniziale, l'aggiornamento e la riqualificazione per i lavoratori interessati dalla transizione; sostenere settori, imprese e lavoratori gravemente colpiti dalla transizione; promuovere l'adozione da parte delle imprese di pratiche sostenibili dal punto di vista energetico, climatico e ambientale, nonché coinvolgere i lavoratori, i loro rappresentanti e i governi, ove appropriato, sui mezzi per raggiungere tale obiettivo creando e proteggendo l'occupazione; prendere in considerazione una gamma più ampia di effetti distributivi delle politiche climatiche con misure mirate contro la povertà energetica e dei trasporti. Al contrario, la mancanza e/o debolezza di meccanismi strutturati riferiti ad uno o più di questi principi rischia fortemente di limitare la capacità di tutti gli attori, dai governi alle imprese e ai lavoratori, di anticipare e gestire i cambiamenti insiti nel processo di transizione energetica e climatica.

Bibliografia

- Akgüç M., Arabadjeva K., e Galgoczi B. (2022). Why the EU's patchy 'just transition' framework is not up to meeting its climate ambitions. *ETUI Policy Brief*, 2022/06, European Trade Union Institute, Brussels.
- Bollen Y., Van Hauwaert T., e Beys O. (2021). For a fair and effective industrial climate transition: Support measures for heavy industry in Belgium, the Netherlands and Germany. *ETUI Working paper*, 2021.08, European Trade Union Institute, Brussels.
- Büchs M., Ivanova O., e Schnepf S. V. (2021). Fairness, effectiveness and needs satisfaction: new options for designing climate policies. *Environmental Research Letters*, 16 (12), 124026.
- Council of the European Union (2022). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/1060, Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814*. Presidency revised compromise text, 16078/1/22 REV 1, 19.12.2022.
- EC (2019). *The European Green Deal*. Communication from the Commission, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.
- EC (2020). *Sustainable Europe Investment Plan - European Green Deal Investment Plan*. Communication from the Commission, COM(2020) 21 final, 14.01.2020.
- EC (2021). *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Communication from the Commission, COM(2021) 102 final, 04.03.2021.
- EC (2022). *REPowerEU Plan*. Communication from the Commission, COM(2022) 230 final, 18.05.2022.
- European Parliament (2022). *Deal on establishing the Social Climate Fund to support the energy transition*. Press release, 18.12.2022
- European Union (2021a). Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the

- Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund. *Official Journal of the European Union*, L231/1, 30.06.2021.
- European Union (2021b). Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. *Official Journal of the European Union*, L 57, 18.02.2021.
- Galgóczi B. (2018). From Paris to Katowice: the EU needs to step up its game on climate change and set its own just transition framework, *ETUI Policy Brief*, 4/2018, European Trade Union Institute, Brussels.
- Goddard G., e Farrelly M. A. (2018). Just transition management: Balancing just outcomes with just processes in Australian renewable energy transitions. *Applied Energy*, 225, 110-123.
- Grösche P., e Schröder C. (2014). On the redistributive effects of Germany's feed-in tariff. *Empirical Economics*, 46 (4), 1339-1383.
- Hallegatte, S., e J. Rozenberg (2017). Climate change through a poverty lens. *Nature Climate Change*, 7 (4), doi:10.1038/nclimate3253.
- ILO (2015). *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*. International Labour Organization, Geneva.
- IPCC (2023). *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*. Summary for Policymakers, Approved version, Intergovernmental Panel on Climate Change AR6 SYR, March 2023.
- Mandelli M., Cacciapaglia M., e Sabato S. (2023). EU Eco-social Policies for a Just Transition: Comparing the Just Transition Fund and the Social Climate Fund. *Politiche Sociali / Social Policies*, 1/2023, 81-98.
- Marks G., Nielsen F., Ray L., e Salk J.E. (1996). Competencies, cracks and conflicts: Regional mobilization in the European Union. *Comparative Political Studies*, 29(2), 164-92.
- McCauley D., e Heffron R. (2018). Just transition: integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119, 1-7.
- Newell P., e Mulvaney D. (2013). The political economy of the 'just transition'. *Geographical Journal*, 179 (2), 132-140.
- Nelli L., Virgillito M. E., e Roventini A. (2023). Policy challenges and policy actions for a just climate transition: Five recovery plan in comparison. *Policy Study*, Recovery Watch, Brussels.
- Noferini A. (2010). *Development, decentralised cooperation and multilevel governance: Considerations for the current climate*. Observatorio de Cooperacion Descentralizada UE - AL, Governance and Institutional Strengthening.
- Sabato S., e Fronteddu B. (2020). A socially just transition through the European Green Deal?, *ETUI Working Paper*, 2020.08, European Trade Union Institute, Brussels.
- Sabato S., Mandelli M., e Vanhercke, B. (2021). The Socio-Ecological Dimension of the EU Recovery. From the European Green Deal to the Recovery and Resilience Facility. *EURO-sociAL Collection*, No 24, 63p, EUROsociAL Programme, Madrid.
- Sabato S., Büchs M., e Vanhille J. (2023). A just transition towards climate neutrality for the EU: debates, key issues and ways forward. *OSE Paper Series*, Research Paper No. 52, European Social Observatory, Brussels.
- Schmitter P.C. (2004). The quality of democracy: the ambiguous virtues of accountability. *Journal of democracy*, 15(4), 47-60.
- UN (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly of the United Nations [A/RES/70/1].
- Vachon T. E. (2021). The green new deal and just transition frames within the American labour movement. In *The Palgrave Handbook of Environmental Labour Studies* [pp. 105-126]. Springer International Publishing, Cham.