

Giuseppe Morgese (a cura di)

LA SOLIDARIETÀ EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?

EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023

Giuseppe Morgese (a cura di)

LA SOLIDARIETÀ EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?

EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023



Il presente volume rientra tra le attività di divulgazione dei risultati delle attività della Cattedra Jean Monnet 2022-2025 dal titolo "EU Solidarity in (Times of) Crisis?" (EUSTIC) (Project No. 101083292), cofinanziata dal Programma Erasmus+ dell'Unione europea nell'ambito dell'Azione Jean Monnet (ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH - ERASMUS-JMO-2022-CHAIR), di cui è titolare il Prof. Giuseppe Morgese. I contenuti riflettono le opinioni espresse degli autori. La Commissione e l'Agenzia EACEA non sono responsabili in alcun modo dei contenuti e delle opinioni espresse.

La versione pdf del volume è disponibile sul sito web della Cattedra Jean Monnet EUSTIC: <https://www.uniba.it/it/elenco-siti-tematici/cattedra-jean-monnet-eustic/materiali>

This book is edited as an implementing activity of the Jean Monnet Chair on "EU Solidarity in (Times of) Crisis?" (EUSTIC) (Project No. 101083292), co-financed by the Erasmus+ Program of the European Union under the Jean Monnet Action (ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH - ERASMUS-JMO-2022-CHAIR), chaired by Prof. Giuseppe Morgese. The contents reflect the view of the authors only. Both European Commission and EACEA Agency cannot be held responsible in any way for contents and opinions expressed.

A pdf version of the volume is available on the Jean Monnet EUSTIC Chair's website: <https://www.uniba.it/it/elenco-siti-tematici/cattedra-jean-monnet-eustic/materiali>

ISBN: 9788866290704

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Bari (IT), 2023

SOMMARIO

G. Morgese	<i>Introduzione</i>	6
------------	---------------------	---

La solidarietà energetica, economica, sociale e sanitaria nell'UE alla prova delle crisi *Primo Convegno EUSTiC, Taranto 13 e 14 aprile 2023*

E. Triggiani	<i>La solidarietà perno della nuova Europa</i>	10
G. Contaldi	<i>Stiamo realmente assistendo ad un cambio di paradigma del concetto di solidarietà economica nel diritto dell'Unione europea?</i>	20
L. Marin	<i>Unus Pro Omnibus, Omnes Pro Uno? The Energy Crisis, REPowerEU and the Principle of Solidarity</i>	32
F. Croci	<i>La solidarietà economica e Next Generation EU</i>	44
C. Cinnirella	<i>Il bilancio dell'UE come strumento di solidarietà tra Stati</i>	60
A. Nato	<i>Le prestazioni sociali non contributive ai cittadini europei</i>	66
N. Ruccia	<i>SURE, ovvero la prova del debito comune e della solidarietà</i>	78
S. Villani	<i>Il Fondo per una transizione giusta: tra solidarietà e pilastri di condizionalità</i>	90
F. Rolando	<i>La solidarietà sanitaria durante e dopo l'emergenza Covid-19</i>	100

Miscellanea

I. Ingravallo	<i>L'assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina nel prisma della solidarietà e della tutela internazionale dei diritti umani</i>	116
V. Di Comite	<i>L'applicazione della protezione temporanea dell'Unione europea a favore degli sfollati dall'Ucraina e la sua proroga</i>	126
L. Paladini	<i>La Bussola strategica dell'UE "un anno dopo": obiettivi conseguiti e questioni aperte</i>	138
S. Rutigliano	<i>Le prospettive della difesa comune europea e le risposte approntate dall'Unione europea dopo l'invasione russa dell'Ucraina</i>	152
R. Petrov	<i>Applying and negotiating the EU membership in time of War: Unique case of Ukraine</i>	162
G. Pizzolante	<i>Il principio di solidarietà energetica tra crisi dell'approvvigionamento e funzionamento del mercato interno</i>	176
B. Mele	<i>Note sulla solidarietà energetica nell'ambito dell'energia da fonti rinnovabili</i>	186
F. Di Gianni	<i>The Cyber Solidarity Act proposal: European solidarity in the evolving cybersecurity threat landscape</i>	194

Il Fondo per la transizione giusta: tra solidarietà e pilastri di condizionalità

di Susanna Villani

Ricercatore TD-A di Diritto dell'Unione europea, Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Sommario: 1. Premesse. – 2. Il Fondo per una transizione giusta: caratteristiche e obiettivi. – 3. Solidarietà e condizionalità: il modello a tre pilastri applicabile al Fondo. – 4. Conclusioni.

1. Premesse.

A partire dalla celebre Dichiarazione di Schuman del 1950, la solidarietà ha accompagnato il processo di integrazione europea. Nell'ordinamento attuale, essa assume un ruolo poliedrico (e anche ambiguo), riconducibile tanto alla sfera dei valori, quanto a quella degli obiettivi e, in taluni settori specifici, a quella dei principi del diritto dell'Unione europea. Inoltre, sul piano interno, la solidarietà opera sia a livello orizzontale che verticale, ovvero nelle relazioni tra i popoli, tra gli Stati membri, e tra questi ultimi e l'Unione europea, richiamando alla necessaria prevalenza dell'interesse comune rispetto ai singoli particolarismi nazionali (v. tra i tanti A. Levade, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Parigi, 2012, p. 41 ss.; A. Biondi, E. Dagilyté, E. Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018; F. Croci, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020; E. Triggiani, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, p. 235 ss.).

Tra gli ambiti ove la solidarietà trova espressione figura la politica di coesione, finalizzata ex art. 177 TFUE a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle sue regioni, con particolare riferimento alle zone rurali, a quelle interessate dalla transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. La rilevanza della solidarietà in questo settore di competenza a carattere concorrente si rinviene essenzialmente nel fatto che la disciplina ha come principale obiettivo quello di colmare le eventuali lacune degli Stati membri, controbilanciando le difficoltà derivanti dalle esternalità negative associate all'integrazione del mercato unico (v. tra i tanti F.

Martines, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in G. Colombini (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011, p. 87 ss.; M. C. Carta, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, Napoli, 2018, p. 39 ss.).

La politica di coesione, tuttavia, non ha come unico fine il raggiungimento di una *common baseline*, quale manifestazione della funzione riequilibratoria della solidarietà. Ai sensi dell'art. 174 TFUE, essa è diretta anche a veicolare una crescita armoniosa e solidale dell'Unione tramite il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale tra gli Stati membri (v. J. Holder, A. Layard, *Relating Territorial Cohesion, Solidarity, and Spatial Justice*, in M. Ross, Y. Borgmann-Prebil (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2010, p. 262 ss.; G. Butler, *Solidarity and its limits for economic integration in the European Union's internal market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310 ss.). Ciò significa che l'azione perseguita a livello sovranazionale deve essere funzionale tanto al rafforzamento del mercato interno in coordinamento con le politiche economiche degli Stati membri, come previsto all'art. 175, par. 1, TFUE, quanto all'elaborazione ed attuazione di obiettivi di carattere sociale. Tra quest'ultimi, iscritti all'art. 9 TFUE e rafforzati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel capitolo rubricato giustappunto "Solidarietà", figurano un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione e, infine, la tutela della salute.

Tutti obiettivi, questi, che hanno trovato concretizzazione nel *Pilastro europeo dei diritti sociali*, presentato dalla Commissione nel 2017 (comunicazione del 26 aprile 2017, [COM\(2017\)250 final](#)) e adottato congiuntamente dalle Istituzioni europee in occasione del Vertice sociale per l'occupazione e la crescita eque tenutosi a Göteborg il 17 novembre 2017. Questo documento contiene una lista completa di diritti e principi che mirano alla piena occupazione, a condizioni di lavoro eque, alla protezione sociale e all'inclusione, rappresentando così un importante tentativo di sistematizzare e rafforzare la dimensione sociale dell'impianto costituzionale europeo, oltreché di allinearsi agli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) inclusi nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (v. S. Bekker, *The social dimension of EU economic governance after the Covid-19 pandemic: exploring new interlinkages*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2022, p. 1 ss.; B. Carella, P. Graziano, *Back to the Future in EU Social Policy? Endogenous Critical Junctures and the Case of the European Pillar of Social Rights*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, p. 374 ss.). In aggiunta, è utile evidenziare che, proprio in virtù del principio dello sviluppo sostenibile, la politica di coesione riserva una speciale attenzione anche alla valorizzazione

ne della dimensione ambientale tramite azioni di supporto al perseguimento dei c.d. "obiettivi verdi" della crescita (A. Perfetti, *Gli strumenti normativi e finanziari della politica di coesione dell'Unione europea tesi alla valorizzazione della dimensione ambientale*, in *DPCE online*, 2019, p. 1017 ss.). Detta politica si traduce, così, in una vivida *cross-fertilization* tra esigenze diverse, che trovano concreta applicazione negli strumenti di natura finanziaria riconducibili ai Fondi strutturali e di investimento (FSI), tra cui figurano anche i Fondi di coesione.

Nel corso degli ultimi anni, il volume delle risorse destinate alle politiche di coesione è costantemente aumentato, specialmente per rispondere alla necessità di combinare la politica di crescita con le nuove esigenze di sostenibilità sociale e ambientale. Infatti, le profonde modifiche strutturali derivanti dal processo di transizione verde previste dal *Green Deal* europeo (comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, COM(2019)640 final) hanno richiesto l'adozione di un *Piano di investimenti per un'Europa sostenibile* (comunicazione della Commissione del 14 gennaio 2020, COM(2020)21 final) che ha introdotto, tra le altre cose, un meccanismo di sostegno alle regioni e ai settori maggiormente esposti a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili e dai processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra.

Questo meccanismo, denominato Meccanismo per una transizione giusta, è finalizzato ad integrare le azioni del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027, abbinando le risorse di bilancio dell'Unione poste a favore di obiettivi per il clima a quelle con finalità sociali. A tal fine, il Meccanismo poggia su tre pilastri: il *Fondo per una transizione giusta*; un *regime specifico* nell'ambito del programma *InvestEU* per attrarre investimenti privati; e, infine, uno *strumento di prestito per il settore pubblico* fornito dalla Banca europea per gli investimenti, volto a mobilitare ulteriori investimenti pubblici a favore delle regioni interessate (sulle sue criticità, v. C. Armeni, *What justice? The scope for public participation in the European Union Just Transition*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1027 ss.).

Tenendo conto di queste premesse, il presente lavoro si concentra sul *Fondo per una transizione giusta* (di seguito: Fondo), quale strumento di coesione socio-economica nel contesto della transizione ecologica. Dopo averne illustrato le caratteristiche principali e gli obiettivi specifici, si darà conto del modello di condizionalità che caratterizza il Fondo andando a verificare come questo interagisca con le esigenze di solidarietà sociale che permeano la politica di coesione dell'Unione europea.

2. Il Fondo per una transizione giusta: caratteristiche e obiettivi.

Il Fondo per una transizione giusta è stato istituito tramite il regolamento 2021/1056 ed è entrato in vigore nel luglio del 2021. Operando in coordinamento con il regolamento 2021/1060 recante le disposizioni comuni circa l'accesso ai fondi di coesione, esso fornisce sovvenzioni, concentrandosi sulla diversificazione economica dei territori maggiormente colpiti dalla transizione energetica. L'ambito di applicazione del Fondo e le tipologie di interventi finanziabili sono stabiliti all'art. 8 del regolamento 2021/1056, e includono, a titolo esemplificativo, gli investimenti produttivi nelle piccole e medie imprese, la creazione di nuove imprese, la ricerca e l'innovazione, il risanamento ambientale, i progetti di energia pulita, la riqualificazione dei lavoratori, l'assistenza nella ricerca di lavoro e l'inclusione attiva dei lavoratori interessati nei programmi di ricerca di lavoro, nonché la trasformazione degli impianti esistenti ad alta intensità di carbonio qualora essa comporti riduzioni sostanziali delle emissioni e protezione dei posti di lavoro.

Per poter accedere alle risorse, agli Stati membri è richiesto di presentare alla Commissione europea dei Piani territoriali di transizione contenenti le caratteristiche delle aree interessate, con particolare riferimento alla presenza di un'economia dipendente dai combustibili fossili con emissioni superiori alla media europea e all'impatto della riqualificazione sulla dimensione sociale e lavorativa (art. 11). Gli interventi specifici devono essere elaborati in collaborazione con i principali portatori di interessi economici e sociali locali, coerentemente con i programmi regionali finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+) oltreché con gli altri programmi che insistono sulle medesime aree.

In termini concreti, il Fondo è dotato di 17,5 miliardi di euro (a prezzi 2018; 19,2 miliardi di euro a prezzi correnti), con 7,5 miliardi di euro finanziati nell'ambito del bilancio 2021-2027, mentre i restanti 10 miliardi di euro derivano dal programma Next Generation EU. Quanto all'Italia, è stato destinato un importo pari a 1,211 miliardi di euro secondo la seguente ripartizione: 367,2 milioni di euro per il Sulcis Iglesiente in Sardegna, dove risiede l'ultima miniera di carbone operativa fino al 2018, e 795,6 milioni di euro per l'area funzionale di Taranto, specializzata nella produzione di acciaio. Le risorse destinate ai territori sono poi ripartite per obiettivi, 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.

Il Fondo non è finalizzato, dunque, a finanziare la transizione ma ad accompagnare e alleviare i costi da questa derivanti, siano essi di natura ambientale, sociale ed economica, permettendo di diversificare e prevedere

nuove attività laddove sia richiesta una riconversione verso un'economia più sostenibile. Infatti, la *ratio* posta alla base della sua istituzione discende dalla consapevolezza che, a livello regionale, la vulnerabilità è variabile, per cui è necessario sostenere in modo mirato le aree territoriali interessate dalla transizione (P. Leino-Sandberg, M. Ruffert, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 433 ss.). Tra le ambizioni di questo strumento, preme in particolare evidenziare la logica redistributiva e la prevalente attenzione alla dimensione sociale, che risulta rafforzata dal richiamo a due elementi. In primo luogo, è da segnalare l'esplicito rinvio al principio "*no one left behind*" ("non lasciare indietro nessuno"), cuore dell'Agenda 2030 che ritroviamo anche nell'Accordo di Parigi e, nell'ambito del diritto UE, nel *Green Deal* europeo (documento della Commissione del 14 giugno 2019, *Implementation of the new European Consensus on Development - Addressing Inequality in Partner Countries*, [SWD\(2019\)280 final](#)). In secondo luogo, il regolamento che istituisce il Fondo fa riferimento al già menzionato Pilastro europeo dei diritti sociali divenendone così strumento di attuazione, come ricordato dalla Commissione nella comunicazione del 14 gennaio 2020, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, [COM\(2020\)14 final](#), e nel successivo *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* (documento del 4 marzo 2021, [SWD\(2021\)46 final](#)).

Questa duplice operazione di rinvio acquisisce rilevanza per due ordini di motivi. Innanzitutto, essa rappresenta una manifestazione della necessità di combinare la tutela ambientale con una forte aspirazione sociale, riducendo le disuguaglianze e promuovendo la giustizia sociale e la lotta contro l'esclusione nel processo di risanamento ambientale. Inoltre, permette di confermare l'ancoraggio delle esigenze di sviluppo sostenibile ad una logica di solidarietà redistributiva, rafforzando la funzione di supporto e coordinamento dell'Unione in favore dei singoli Stati membri e, conseguentemente, dei destinatari finali dei finanziamenti.

3. Solidarietà e condizionalità: il modello a tre pilastri applicabile al Fondo.

La solidarietà redistributiva (o riequilibratoria) che trova declinazione nel Fondo per una transizione giusta è vincolata, come avviene per altri strumenti di natura finanziaria, a rigorosi profili di condizionalità.

In termini generali, quest'ultimi hanno la funzione di subordinare l'accesso alle risorse da parte degli Stati membri ad una serie di obiettivi e *target* qualitativi e quantitativi, determinando così una sorta di "solidarietà condizionata" alla capacità degli Stati di dare corretta attuazione dal diritto dell'Unione (V. Vita, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case*

of EU Spending Conditionality, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 143 ss.). Tenendo conto non solo delle condizioni propriamente previste dal regolamento istitutivo del Fondo, ma anche di quelle derivanti dagli altri strumenti che vanno ad incidere direttamente sulla sua funzionalità, il modello di condizionalità che lo caratterizza è alquanto articolato e poggia su tre pilastri: uno macroeconomico, uno ambientale e uno valoriale.

Il *pilastro della condizionalità macroeconomica* è tipicamente posto alla base degli strumenti finanziari che attuano la politica di coesione dell'Unione. Stabilendo un collegamento con la *governance* economica europea, esso richiede il rispetto di determinati vincoli economico-finanziari quale requisito preliminare alla concessione di un sostegno finanziario (condizionalità *ex ante*), ma anche motivo di imposizione di misure correttivo-sanzionatorie qualora quei vincoli vengano meno (condizionalità *ex post*). L'obiettivo, dunque, resta quello di aumentare l'efficacia e l'efficienza della politica di coesione rendendola al contempo un meccanismo di *enforcement* delle norme relative al Patto di stabilità e crescita (M. Fiscaro, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, p. 413 ss.).

La possibilità di una sospensione totale o parziale dei pagamenti, qualora lo Stato beneficiario non abbia adottato misure efficaci per correggere gravi squilibri macroeconomici, si estende anche al Fondo in oggetto secondo la procedura prevista all'art. 19, par. 7, regolamento 2021/1060 sulle disposizioni comuni applicabili ai fondi, configurandosi come una condizionalità *ex post*. In riferimento a ciò, è significativo l'ancoraggio di tale procedura (e dunque di questo elemento di condizionalità) alla dimensione sociale. Al par. 11 di detta disposizione è richiesto, infatti, che l'ambito e il livello della sospensione di impegni o pagamenti, oltre che essere proporzionati e rispettosi della parità di trattamento tra Stati membri, tengano conto della situazione socio-economica dello Stato membro interessato, in particolare del livello di disoccupazione, povertà o esclusione sociale rispetto alla media dell'Unione e dell'impatto della sospensione sulla sua economia. Inoltre, ai fini della valutazione, deve emergere l'impatto della sospensione sui programmi volti a contrastare condizioni difficili di natura economica o sociale.

Questi elementi di attenzione sono rilevanti non solo perché allineati alla finalità ultima della politica di coesione che, come precedentemente ricordato, contempla anche obiettivi di carattere sociale. Questa clausola, che vincola potenziali misure sanzionatorie alla matrice socio-economica, permette altresì il rispetto dei diritti sociali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali, contribuendo a mitigare le tensioni tra condizionalità macroeconomica e solidarietà, già espresse in varie sedi (v. P. Hilpold, *Understanding Solidarity within EU*

Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 257 ss.; J. Bachtler, C. Mendez, Cohesion and the EU Budget: Is Conditionality Undermining Solidarity?, in R. Coman, A. Crespy, V. A. Schmidt (eds.), *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge, 2020, 121 ss.; A. Bobić, (Re)Turning to Solidarity in EU Economic Governance: A Normative Proposal, in A. Farahat, X. Arzoz (eds.), *Contesting Austerity: A Socio-Legal Inquiry*, Oxford, 2021, p. 115 ss.).

Il secondo pilastro di questo modello di condizionalità, quello *ambientale-climatico*, è riconducibile all'obiettivo intrinseco del Fondo per una transizione giusta e va ben oltre il semplice equilibrio di bilancio (F. Costamagna, Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea, in *Rivista AIC*, 2023, p. 11 ss.; A. Rosanò, Conciliare neutralità climatica e mantenimento dei livelli occupazionali nell'Unione europea: il meccanismo per una transizione giusta, in *Studi sull'integrazione europea*, 2023, p. 373 ss.). Come si è già avuto modo di evidenziare, la costituzione del Fondo non deriva dalla necessità di appianare le disparità territoriali pregresse, per le quali intervengono altri meccanismi che afferiscono ai Fondi di coesione. L'obiettivo del Fondo in parola è quello di limitare e supportare l'impatto sociale ed economico su specifiche aree territoriali degli Stati membri derivante dalla pletera di norme adottate in via crescente dall'Unione nel settore ambientale e climatico; norme, queste, che vanno a coordinarsi, e talvolta ad aggiungersi, agli obblighi posti da ulteriori strumenti di diritto internazionale in materia (i cosiddetti *Multilateral Environmental Agreements* o MEAs, tra cui è possibile far rientrare anche l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici).

La nota di condizionalità che qui si vuole evidenziare è determinata dal fatto che, come previsto all'art. 7 del regolamento 2021/1056, l'accesso alle risorse del Fondo non può basarsi su un presunto impatto della transizione ecologica. Esso è, per l'appunto, condizionato all'impegno da parte degli Stati beneficiari a conseguire la neutralità climatica entro il 2050 secondo quanto previsto dal *Green Deal* europeo, con relativa riduzione dell'emissione di gas serra da confermare annualmente. In assenza di tale impegno, viene messo a disposizione dello Stato membro solo il 50% delle risorse del programma, fintantoché le autorità nazionali non abbiano ridefinito i propri obiettivi in allineamento con quelli dell'Unione. Dunque, si tratta di una "condizionalità utile" perché finalizzata, in via complementare ad altri strumenti specifici, a stimolare gli Stati membri a conformarsi agli obiettivi virtuosi e lungimiranti stabiliti dal diritto UE. In aggiunta a ciò, detto pilastro di condizionalità può costituire un fattore catalizzatore del processo di *enforcement* degli standard e degli obblighi internazionali previsti dall'Accordo di Parigi, la cui forza precettiva,

come noto, è alquanto debole (v. D. Bodansky, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *RECIEL*, 2016, p. 142 ss.; J. E. Vinuales, *The Paris Agreement on Climate Change: Less is More*, in *German Yearbook of International Law*, 2016, p. 11 ss.; D. B. Hunter, *The Hard Choice for Soft Commitments in the Climate Change Regime*, in D. Bradlow, D. Hunter (eds.), *Advocating Social Change through International Law*, Leiden, 2020, p. 138 ss.).

Al contempo, però, emerge un ulteriore rilievo che preme evidenziare. Stando, infatti, ai vincoli previsti dal regolamento 2021/1056, l'obiettivo di natura sociale posto alla base del Fondo non può trovare concretizzazione se non viene data corretta ed effettiva attuazione agli obblighi e alle responsabilità nazionali in materia ambientale. Questo pilastro della condizionalità, dunque, sembra determinare un rapporto di subordinazione delle esigenze di solidarietà sociale rispetto a quelle di tutela ambientale.

Infine, il *terzo pilastro* del modello di condizionalità che caratterizza il Fondo per una transizione giusta ha natura "valoriale". Questa forma di condizionalità non si rinviene direttamente nel regolamento 2021/1056 e neanche nel regolamento 2021/1060, ma è prevista dal regolamento 2020/2092 sul regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione che, avendo un'applicazione orizzontale, copre anche i fondi afferenti alla politica di coesione. La dimensione valoriale di detto pilastro emerge dal momento che il c.d. "regolamento condizionalità", quale parte integrante del pacchetto *Next Generation EU* e del nuovo QFP, stabilisce una correlazione tra la concessione dei finanziamenti e la tutela dei valori fondanti dell'Unione ex art. 2 TUE, con particolare riguardo alla *rule of law*. Infatti, esso consente all'Unione di sospendere, ridurre o interrompere i pagamenti o specifici impegni finanziari nei confronti di uno Stato membro che ponga in essere violazioni dello Stato di diritto che compromettono o che rischiano seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione (art. 4, par. 1) (sul punto, v. G. Gioia, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Diritti comparati*, 2021, p. 153 ss.; B. Nascimbene, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus.it*, 2021, n. 3, p. 172 ss.; V. Sachetti, *Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 431 ss.; A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 2022, p. 131 ss.).

Le linee guida adottate dalla Commissione nel marzo 2022 per attuare l'ultimo passaggio necessario ad assicurare operatività a detto regolamento confermano il collegamento funzionale tra rispetto dello Stato di diritto e godi-

mento dei fondi europei. Infatti, la Commissione specifica che “può sussistere un rischio serio per quanto riguarda i fondi dell’Unione e gli interessi finanziari dell’Unione se determinate azioni delle autorità nazionali che danno esecuzione ai fondi dell’Unione (...) non possono essere oggetto di un controllo effettivo da parte di tribunali pienamente indipendenti” (comunicazione del 18 marzo 2022, 2022/C123/02, par. 31).

Come confermato dalle “sentenze gemelle” adottate nel febbraio 2022 dalla Corte di giustizia, il rispetto della *rule of law* da parte degli Stati rappresenta il “presupposto essenziale”, la condizione minima per poter accedere ad una serie di diritti e prerogative riconosciuti dal diritto UE, come quella di beneficiare, tra gli altri, dei fondi europei. Non solo. I giudici dell’Unione hanno espressamente stabilito un raccordo tra questo tipo di condizionalità e la solidarietà, quale principio fondamentale del diritto UE, ricordando che “il bilancio dell’Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell’Unione, il principio di solidarietà, di cui all’articolo 2 TUE” (sentenze 16 febbraio 2022, cause C-156/21, Ungheria c. Parlamento e Consiglio, punto 129, e C-157/21, Polonia c. Parlamento e Consiglio, punto 147). La condizionalità valoriale (o costituzionale) rappresenta, dunque, uno strumento di garanzia per la corretta gestione del budget dell’Unione, il quale, a sua volta, è permeato da una logica di solidarietà redistributiva (v. tra gli altri, A. Baraggia, The “conditionality” Regulation under the ECJ’s scrutiny: a constitutional analysis, in *European Law Review*, 2022, p. 687 ss.; C. Fasone, Le sentenze della Corte di giustizia sul Regolamento UE sulla condizionalità relativa alla rule of law: gli elementi di novità e le (numerose) questioni aperte, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, 2022, p. 57 ss.; M. Fisicaro, Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union’s Values, in *European Papers*, 2022, p. 697 ss.).

Ciò, tuttavia, porta a concludere che l’effettiva concretizzazione della solidarietà risulta subordinata al rispetto di altri valori di cui all’art. 2 TUE, determinando così una sorta di gerarchia valoriale che rischia di comprimere la portata della solidarietà, la quale risulta vincolata, ancora una volta, alla responsabilità dei singoli Stati membri.

4. Conclusioni.

La costituzione del Fondo per una transizione giusta, collocato nella più ampia strategia dell’Unione sugli investimenti sostenibili, rappresenta un tassello del mosaico normativo sovranazionale volto a rispondere ad esigenze tanto di adeguamento agli *standard* ambientali quanto di tutela dei diritti so-

ciali. Nel quadro di questa politica di coesione 2.0, concentrata sulle sfide di una transizione che sia ecologicamente e socialmente sostenibile, la solidarietà espressa attraverso l'istituzione e l'operatività del Fondo assume una funzione di riequilibrio rispetto all'impatto sociale derivante dal processo di transizione.

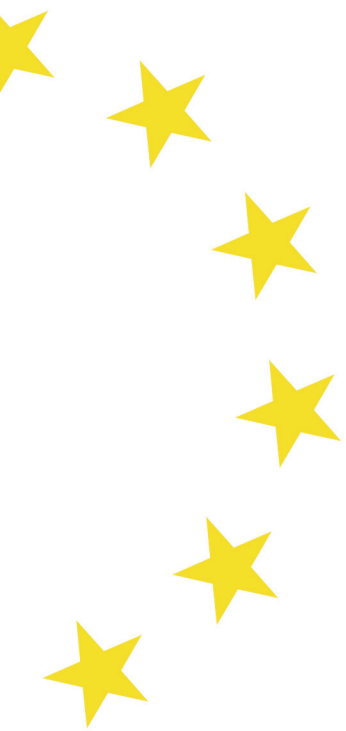
Il fatto che anche questo strumento finanziario, al pari degli altri, risulti condizionato al rispetto di una serie di parametri e criteri sembra, a prima vista, entrare in conflitto col principio di solidarietà. Infatti, impedire l'accesso ad un certo beneficio economico in caso di loro violazione comprime in qualche misura la funzione redistributiva del budget e, con essa, la concretizzazione di misure effettivamente solidali.

Tuttavia, a parere di chi scrive, il rapporto tra condizionalità e solidarietà, che pur resta un tema particolarmente complesso, non può dirsi necessariamente antitetico. Nel caso del Fondo, il modello illustrato riflette un orizzonte di *cross-fertilization* positiva: da una parte, la necessità di dare attuazione ad esigenze di solidarietà sociale può contribuire a mitigare la condizionalità macroeconomica; dall'altra, la condizionalità ambientale e valoriale può rappresentare uno strumento di impulso allo sviluppo dell'interesse comune che si basa, tra le altre cose, sul rispetto del principio di leale cooperazione. Infatti, come emerso in relazione al secondo e terzo pilastro della condizionalità, la solidarietà finanziaria espressa dall'Unione europea può essere esigibile solo da quegli Stati che rispettano i valori e gli obiettivi intrinseci dell'ordinamento sovranazionale.

Alla luce di questi sviluppi, resta suggestivo che l'ennesimo banco di prova per il processo di integrazione europea e per l'affermazione del principio di solidarietà torni nuovamente a mettere al centro il carbone e l'acciaio, come avvenuto 72 anni fa con l'istituzione della CECA. Occorrerà, pertanto, monitorare non solamente l'efficacia specifica del Fondo sulla transizione giusta ma anche la stabilizzazione di questo modello di condizionalità complessa, che in parte supera la semplice dimensione macroeconomica in virtù del sistema di valori e obiettivi posto alla base dell'identità costituzionale dell'Unione europea.

The Just Transition Fund: Between Solidarity and Conditionality Pillars

The paper focuses on the Just Transition Fund as an instrument to support and mitigate the environmental, social and economic costs of the green transition launched with the European Green Deal. A three-pillar conditionality model of the Fund is then proposed in order to assess how it interplays with the requirements of social solidarity in cohesion policy.



Finito nel mese di novembre 2023