

Herrn
Vorsitzenden von CIPRA Österreich
Peter Haßlacher
Strozzigasse 10/7-9
A-1080 Wien

Wien/Innsbruck-Igls, 23.09.2013
ZVR-Zahl 255345915

Parere sulla dichiarazione dell'Italia in merito all'art. 11 del Protocollo Trasporti (di seguito ProtTrasp)

Egregio Signor Haßlacher,

con riferimento alla sua richiesta riguardo alla dichiarazione dell'Italia in merito all'art. 11 del ProtTrasp il servizio legale Rechtsservicestelle-Alpenkonvention di CIPRA Austria prende posizione nel modo seguente:¹

1. – I quesiti

Il 7 febbraio 2013 all'atto del deposito dello strumento di ratifica del Protocollo Trasporti della Convenzione delle Alpi (ProtTrasp, BGBI. III 2002/234) l'Italia ha presentato una dichiarazione interpretativa (BGBI. III 2013/37, rettificata con BGBI. III 2013/138). Dal momento che è stata depositata, la dichiarazione assume rilevanza internazionale e non solo interna. La prima frase della dichiarazione concerne l'articolo 11 del ProtTrasp:

"L'Italia dichiara che, per quanto riguarda le disposizioni dell'articolo 11 del presente Protocollo, esse non pregiudicano la possibilità di realizzare progetti stradali di grande

¹ Il presente parere è in parte basato su *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention (Libertà fondamentali nella dialettica tra mobilità e sostenibilità. Un'analisi sulla base del Protocollo Trasporti della Convenzione delle Alpi) (in corso di pubblicazione, *Facultas/Nomos*), presentato come tesi di dottorato dal titolo "Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention im Lichte der Grundfreiheiten" (Il Protocollo Trasporti della Convenzione delle Alpi alla luce delle libertà fondamentali) (2011). Vedi anche *Bittner*, Vorbehalte in der Praxis: Die Erklärung Italiens zum Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention (Le riserve nella pratica: la dichiarazione dell'Italia riguardo al Protocollo Trasporti della Convenzione delle Alpi), in *Benedek/Folz/Isak/Kettemann/Kicker* (a cura di), Bestand und Wandel des Völkerrechts (Sostanza e sviluppo del diritto internazionale), (in corso di pubblicazione, Peter Lang).

comunicazione sul territorio italiano, comprese le infrastrutture necessarie per lo sviluppo degli scambi con i Paesi situati a nord dell'arco alpino, [...]"

Il servizio legale Rechtsservicestelle-Alpenkonvention ritiene che il suo compito consista nell'aiutare coloro che applicano il diritto – siano essi enti pubblici o privati – nell'interpretare la Convenzione delle Alpi e i suoi protocolli di attuazione. Nell'ambito di questa attività ci si limita esclusivamente a rispondere alle questioni giuridiche poste. Pertanto le risposte fornite non pregiudicano minimamente alcuna decisione delle autorità.

Nel presente caso è stato chiesto un parere in merito ai seguenti quesiti:

1. Il contenuto della dichiarazione dell'Italia si configura come una riserva?
2. Con l'approvazione del Protocollo Trasporti da parte dell'UE la dichiarazione dell'Italia è diventata obsoleta?

2. – Valutazione giuridica

1. Valutazione della dichiarazione dell'Italia in merito all'art. 11 del ProtTrasp dal punto di vista del diritto internazionale

a) Come riserva

La dichiarazione dell'Italia pare rifarsi all'art. 11 del ProtTrasp nel suo complesso. Analizzandone sistematicamente il testo e i singoli commi si nota però che si fa esclusivamente riferimento all'"astenersi" dalla costruzione di nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino di cui al comma 1 dell'articolo in questione.

"Strade per il trasporto a lunga distanza"² sono di norma le strade di grande comunicazione di cui all'art. 2, sub 6, del ProtTrasp. Parlando di "progetti stradali di grande comunicazione" il testo italiano della dichiarazione rimanda esplicitamente al termine "strade di grande comunicazione" di cui all'art. 2, sub 6, e all'art. 11, comma 1, del ProtTrasp. La dicitura scelta: "comprese le infrastrutture necessarie per lo sviluppo degli scambi con i Paesi situati a nord dell'arco alpino" implica la realizzazione di un collegamento stradale da sud a nord per il traffico/trasporto transalpino di cui all'art. 2, sub 1, del ProtTrasp [per l'interpretazione dell'art. 11, comma 1, del ProtTrasp, e soprattutto dei termini "di grande comunicazione"³ e "transalpino" v. *Ehlotzky*, op. cit. 2011, pag. 133 e segg].

Inoltre se riferita all'art. 11, commi 2 e 3, del ProtTrasp la dichiarazione presentata dall'Italia non sarebbe stata necessaria:

- L'art. 11, comma 2, del ProtTrasp consente comunque di realizzare strade di grande comunicazione per il trasporto intraalpino a determinate condizioni. Se tuttavia la dichiarazione è stata resa pensando al comma 2, si sarebbe dovuto fare riferimento più precisamente a questo comma. Poiché l'Italia ha competenze limitatamente alla realizzazione di infrastrutture sul proprio territorio – e ciò indipendentemente dalla classificazione di strada per il traffico/trasporto transalpino o strada per il traffico/trasporto intraalpino – con il collegamento al "territorio italiano" di cui nella dichiarazione non si stabilisce alcun riferimento particolare all'art. 11, comma 2, del ProtTrasp.

² Traduzione per le "Fernverbindungen" di cui nella traduzione tedesca della dichiarazione interpretativa – *n.d.t.*

³ "Di grande qualità" viene invece chiamata in alcuni documenti europei, v. gli orientamenti per le reti transpeuropee di cui più avanti – *n.d.t.*

- L'art. 11, comma 3, del ProtTrasp non contiene alcun impegno preciso, ma vi si riconosce in generale la necessità di mettere a disposizione o fornire infrastrutture per il trasporto individuale nelle aree periferiche. Inoltre il comma 3 non fa esplicitamente riferimento alle "strade di grande comunicazione" ai sensi dell'art. 2, sub 6, del ProtTrasp, alle quali si fa invece riferimento nella dichiarazione.

Di fatto nella dichiarazione italiana si afferma che l'art. 11, comma 1, del ProtTrasp non vieta la realizzazione sul territorio italiano di strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino, il che è in contrasto con la piena rinuncia di cui all'art. 11, comma 1, del ProtTrasp ("Le Parti contraenti **si astengono** dalla costruzione di nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino"). La dichiarazione può quindi essere unicamente interpretata nel senso che l'Italia mira a ottenere per sé di escludersi dagli effetti giuridici dell'art. 11, comma 1, del ProtTrasp, il che a sua volta costituisce una riserva ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d), della Convenzione di Vienna⁴ [alla stessa conclusione giunge *Bittner* che constata che scegliendo il termine "pregiudicano" nella dichiarazione, ci si rifà all'art. 8, comma 2, terzo periodo, del ProtTrasp, palesando così l'intenzione dell'Italia di introdurre una deroga, v. *Bittner*, op. cit.; per l'interpretazione di riserve v. punto 4.2.6 delle Linee guida della Commissione del diritto internazionale all'interpretazione delle riserve, *Guide to Practice on Reservations to Treaties, Report of the International Law Commission, 63rd session (2011), supplement no. 10 (A66/10 and Add. 1), 19 e segg.* – di seguito Linee guida ILC].

b) Come riserva inammissibile

Ai sensi dell'art. 19, lettera c), della Convenzione di Vienna una riserva è inammissibile qualora risulti "incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato". Per stabilire lo scopo e l'oggetto bisogna fare riferimento all'art. 31 e seguenti della stessa Convenzione con le regole di interpretazione ivi contenute. Alla base dell'argomentazione c'è sempre una lettura fino ad un certo punto soggettiva, che però deve avvenire in buona fede [*Walter* in *Dörr/Schmalenbach* (a cura di), *Vienna Convention (2012)*, Art. 19 della Convenzione di Vienna, punto 72 e segg.; *Pellet* in *Corten/Klein* (a cura di), *Vienna Conventions (2011)*, Art. 19 della Convenzione di Vienna, punto 102 e segg. e punto 113; *Hilpold*, *Vorbehaltsregime der Wienervertragskonvention* (Il sistema delle riserve nella Convenzione di Vienna), nella rivista "Archiv des Völkerrechts" 1996, pag. 407 e segg.]. Al punto 3.1.5 delle Linee guida ILC la Commissione del diritto internazionale definisce come segue l'incompatibilità di una riserva con l'oggetto e lo scopo di un trattato:

"A reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty if it affects an essential element of the treaty that is necessary to its general tenour, in such a way that the reservation impairs the *raison d'être* of the treaty."

Nel determinare lo scopo e l'oggetto di un trattato nonché l'ammissibilità di una riserva bisogna comunque considerare il trattato nel suo complesso, vale a dire in primo luogo il contenuto delle singole norme e il preambolo. Sebbene non direttamente determinante per stabilire lo scopo e l'oggetto va considerata anche la natura della norma alla quale fa riferimento la riserva:

⁴ Legge 12 febbraio 1974, n. 112 "Ratifica ed esecuzione della convenzione sul diritto dei trattati, con annesso, adottata a Vienna il 23 maggio 1969".

Soprattutto sulla base della sua precisa formulazione l'art. 11, comma 1, del ProtTrasp rappresenta una norma centrale del Protocollo Trasporti e un aspetto essenziale del suo scopo e oggetto. L'impegno chiarissimo a non ampliare ulteriormente l'attuale rete di strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino ha lo scopo di frenare l'aumento di questo tipo di traffico e l'inquinamento da esso derivante. Pertanto la norma va nella direzione di uno sviluppo sostenibile del traffico di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del ProtTrasp e contribuisce a favorire vettori meno inquinanti e con minore consumo di risorse (v. art. 1, comma 1, lettera d), e art. 3, comma 1, del ProtTrasp) come dovrebbe avvenire soprattutto trasferendo maggiormente il traffico su rotaia (v. art. 7, comma 1, lettera c), del ProtTrasp).

Inoltre sono anche rilevanti il grado di precisione della riserva e gli effetti che questa avrebbe sul trattato nel suo complesso:

La riserva italiana esprime una deroga generale per i futuri progetti, senza specificarli o limitarli in alcun modo. Ciò, oltre a condizionare pesantemente ogni tentativo di coordinare la politica dei trasporti ai sensi dell'art. 7 del ProtTrasp, contraddice pure le finalità del Protocollo Trasporti che consente la realizzazione di strade di grande comunicazione in casi assai limitati. L'art. 11, comma 2, del ProtTrasp contiene precise condizioni per poter realizzare un progetto stradale di grande comunicazione per il trasporto intraalpino. L'art. 8, comma 2, terzo periodo, consente di derogare all'art. 11 del ProtTrasp unicamente nel caso in cui questi progetti siano già stati stabiliti, prima del 31 ottobre 2000, in un atto giuridicamente vincolante. Il vincolo è suffragato a livello politico da un elenco dei progetti deliberati al 31 ottobre 2000 in modo giuridicamente vincolante [v. *Ehlotzky*, op. cit., pag. 138 e segg. e pag. 143 e segg.] Queste precise possibilità di deroga vengono completamente private di efficacia dalla riserva italiana e lo scopo e l'oggetto del Protocollo Trasporti risultano svuotati.

Infine in aggiunta sono rilevanti ai sensi dell'art. 32 della Convenzione di Vienna anche i lavori preparatori e le circostanze nelle quali è stato concluso il trattato. E qui gli interessi delle parti al momento dell'accettazione di un trattato possono risultare importanti per determinare lo scopo e l'oggetto [v. Corte internazionale di giustizia *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*, ICJ Reports 1999, 1045, punto 43: "[t]he major concern of each contracting party"]:

In sede di trattativa per il Protocollo Trasporti la progettazione dell'Autostrada "Alemagna" ha rappresentato un motivo fondamentale per introdurre l'art. 11, comma 1, del ProtTrasp [v. *Galle*, *Übereinkommen zum Schutz der Alpen* (Accordo per proteggere le Alpi) (2002), pag. 121 e seg.). L'Alemagna era pensata come strada di grande comunicazione per il trasporto/traffico transalpino tra il Veneto (Italia) e la Baviera (Germania) attraversando Longarone, Pieve di Cadore, Cortina, Dobbiaco, le valli Zillertal o Brixental, Wörgl e Kufstein fino a Rosenheim. Ciò avrebbe comportato la realizzazione di una strada attraverso un passo alpino tra la Valle di Tures ovvero la Valle Aurina in Alto Adige (Italia) e la valle Zillertal nel Tirolo del Nord (Austria). Vi è però il dubbio di riuscire a dimostrare che la non realizzazione dell'Alemagna costituisse un interesse precipuo di *ognuna* delle parti contraenti. Ciò appariva importante in modo

particolare per l'Austria, come emerge dalle note esplicative al documento presentato dal Governo austriaco ai fini dell'approvazione del Protocollo Trasporti.⁵

Sta di fatto che l'Alemagna non è stata inserita nell'elenco delle infrastrutture, per cui, in linea di principio, bisogna partire dal fatto che in data 31 ottobre 2000 il progetto non era costituito in modo giuridicamente vincolante e quindi non vi si può applicare la deroga di cui all'art. 8, comma 3, terzo periodo, del ProtTrasp. Con la riserva inserita l'Italia si manterrebbe la possibilità di realizzare questo progetto stradale, cosa diametralmente opposta alla volontà espressa dalle parti contraenti nell'art. 11, comma 1, del ProtTrasp.

Quanto sopra descritto dimostra che la dichiarazione italiana è in contrasto con l'essenza, la *raison d'être* del Protocollo Trasporti. Va quindi classificata come riserva ai sensi dell'art. 19, lettera c), della Convenzione di Vienna, che è incompatibile con l'oggetto e lo scopo del Protocollo e quindi inammissibile [riguardo ai criteri rilevanti per determinare lo scopo e l'oggetto di un trattato nonché l'ammissibilità di una riserva v. *Pellet* in Corten/Klein, op. cit., Art. 19 della Convenzione di Vienna, punti 106 e 160, come anche il punto 3.1.5.1 delle Linee guida ILC].

c) Le conseguenze dell'inquadramento nella riserva inammissibile

Una riserva inammissibile è nulla e dunque priva degli effetti giuridici di cui all'art. 20 e segg. della Convenzione di Vienna, previsti per una riserva ammissibile. L'accettazione oppure un'obiezione ai sensi dell'art. 20 della Convenzione di Vienna non sono quindi possibili e il silenzio non può essere considerato un'accettazione della riserva [v. punto 4.5.1 delle Linee guida ILC; *Walter* in Dörr/Schmalenbach, op. cit., Art. 19 della Convenzione di Vienna, punto 104 e segg.; *Müller* in Corten/Klein, op. cit., Art. 20 della Convenzione di Vienna, punto 60].

Tuttavia è consigliabile reagire anche a una riserva inammissibile, possibilmente entro il termine di 12 mesi previsto dall'art. 20, comma 5, della Convenzione di Vienna [v. punto 4.5.2, comma 2, delle Linee guida ILC; *Bittner* in Benedek/Folz/Isak/Kettemann/Kicker, op. cit.; *Walter* in Dörr/Schmalenbach, op. cit., Art. 19 della Convenzione di Vienna, punto 110; *Müller* in Corten/Klein, op. cit., Art. 20 della Convenzione di Vienna, punto 65]. Nel presente caso le altre parti contraenti del Protocollo Trasporti dovrebbero affermare l'inammissibilità della riserva italiana entro il 6 febbraio 2014. La valutazione della riserva e la reazione in merito spettano all'iniziativa di ogni singola parte contraente [Corte internazionale di giustizia, *Reservations to the Convention on Genocide (Advisory Opinion)*, ICJ Reports 1951, 15, 24; *Walter* in Dörr/Schmalenbach, op. cit., Art. 19 della Convenzione di Vienna, punto 132]:

- se una parte contraente sostiene l'inammissibilità della riserva italiana potrebbe ritenere che la dichiarazione italiana costituisca un ostacolo all'entrata in vigore del Protocollo Trasporti nei rapporti fra questa e l'Italia, cosa che tuttavia le parti contraenti del Protocollo non dovrebbero auspicare;

⁵ La posizione austriaca è riassunta nel modo seguente: "Il fulcro della posizione austriaca, in accordo con le finalità della convenzione, era costituito dall'impegno delle parti a limitare la realizzazione di infrastrutture stradali ai progetti e collegamenti assolutamente necessari e non realizzare nuove strade di grande comunicazione per il traffico/trasporto transalpino gravanti sull'ambiente. Con questa formulazione si voleva evitare che alle tre direttrici nord-sud già esistenti Brennero, Tauern, Pyhrn se ne aggiungessero di nuove. A scatenare i timori erano stati i lavori, all'epoca intensi, per l'allungamento della cosiddetta Alemagna." v. ErläutRV 1095 BlgNR 21. GP2 e la relazione sulla dichiarazione del Governo in merito all'autostrada Alemagna del 3-9-1996, Zl. 02.1240/97-I/4/96.

- se quanto sopra non viene sostenuto, il Protocollo, seguendo la supposizione di cui al punto 4.5.3, comma 2, delle Linee guida ILC, dovrebbe in linea di principio entrare in vigore per l'Italia, senza che essa possa far valere la riserva nei confronti della parte contraente che ne ha affermato l'inammissibilità;
- se l'Italia non volesse quanto sopra avrebbe l'alternativa, in base al punto 4.5.3, comma 3, delle Linee guida ILC di comunicare di non ritenersi impegnata all'osservanza del Protocollo Trasporti senza la sua riserva [e in questo caso dovrebbe farlo quanto prima – v. *Bittner*, in Benedek/Folz/Isak/Kettemann/Kicker, op. cit.];
- di conseguenza il Protocollo non entrerebbe in vigore tra l'Italia e la parte contraente che sostiene l'inammissibilità. Tuttavia l'affermazione di inammissibilità non avrebbe alcun effetto sull'entrata in vigore del Protocollo Trasporti tra l'Italia e le altre parti contraenti [v. punto 4.6 delle Linee guida ILC; *Kühner*, Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen (Riserve nei trattati internazionali multilaterali) (1986), pag. 136].

d) Le conseguenze qualora la riserva sia dichiarata ammissibile

Qualora una parte contraente ritenga – contrariamente a quanto affermato nel presente parere – che la dichiarazione italiana costituisca una riserva ammissibile, questa può ai sensi dell'art. 20 della Convenzione di Vienna accettare la riserva o sollevare obiezione [v. *Walter* in Dörr/Schmalenbach, op. cit., Art. 20 della Convenzione di Vienna, punto 10 e segg. e punto 42 e segg.; *Müller* in Corten/Hein, op. cit., Art. 20 della Convenzione di Vienna, punto 17 e segg. e punto 94 e segg.]:

- L'accettazione può essere esplicita o tacita, trascorso il termine di dodici mesi di cui all'art. 20, comma 5, della Convenzione di Vienna. Ai sensi dell'art. 21, comma 1, della Convenzione di Vienna ne consegue che il Protocollo Trasporti viene modificato nelle relazioni tra l'Italia e la parte contraente che l'ha accettata, per cui le disposizioni di cui all'art. 11, comma 1, del ProtTrasp non valgono più. L'Italia potrebbe così realizzare sul proprio territorio strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino senza contravvenire agli impegni internazionali contratti con la parte contraente che ha accettato. Per quest'ultima, l'astenersi dal costruire di cui all'art. 11, comma 1, del ProtTrasp continuerebbe a valere nei confronti di tutte le altre parti contraenti, ma non nei confronti dell'Italia.
- Se una parte contraente formula un'obiezione, ha diritto ai sensi dell'art. 20, comma 4, lettera b), della Convenzione di Vienna di escludere l'entrata in vigore del trattato per i rapporti tra di sé e l'Italia [*Hilpold* fa notare che ciò succede assai di rado, v. *Hilpold*, op. cit., pag. 405]. Se non si vuole quest'ultima circostanza, gli effetti pratici dell'obiezione saranno in sostanza gli stessi dell'accettazione della riserva. Ai sensi dell'art. 21, comma 3, della Convenzione di Vienna nei rapporti bilaterali non trova applicazione l'art. 11, comma 1, del ProtTrasp. Invece ai sensi dell'art. 21, comma 2, della Convenzione di Vienna l'obiezione non modifica le disposizioni del trattato fra le altre parti contraenti tra di loro.

Per il resto il Protocollo Trasporti non è un trattato plurilaterale ai sensi dell'art. 20, comma 2, della Convenzione di Vienna. Nel caso di un trattato plurilaterale l'obiezione sollevata da un'unica parte contraente comprometterebbe l'entrata in vigore del Protocollo Trasporti per l'Italia nei confronti di tutte le parti (v. punto 4.3.4 delle Linee guida ILC). Per

sua natura il trattato "Convenzione delle Alpi" è geograficamente delimitato all'arco alpino (non considerando il ruolo speciale dell'UE). Oltre a ciò ai sensi dell'art. 24, comma 1, del ProtTrasp la firma del Protocollo Trasporti è aperta a un numero limitato di Stati partecipanti ai negoziati ai sensi dell'art. 20, comma 2, della Convenzione di Vienna, vale a dire a coloro che hanno firmato la Convenzione quadro della Convenzione delle Alpi. Tuttavia dallo scopo e dall'oggetto del Protocollo Trasporti non si desume che "l'applicazione del trattato nella sua interezza tra tutte le parti è condizione essenziale per il consenso di ciascuna di esse ad essere vincolata dal trattato" come presuppone l'art. 20, comma 2, della Convenzione di Vienna [Walter in Dörr/Schmalenbach, op. cit., Art. 20 della Convenzione di Vienna, punti 27 e 29; Kühner, op. cit., pag. 162 e segg.].

A favore di ciò milita il fatto che l'art. 25, lettera d), del ProtTrasp rivolto al Depositario presuppone in linea di principio dichiarazioni delle parti contraenti. Pertanto le parti non partono dal presupposto di cui all'art. 20, comma 2, della Convenzione di Vienna che ognuna di esse si vincola esclusivamente al Protocollo Trasporti "nella sua interezza". Ciò si può desumere anche dal fatto che Monaco e la Svizzera, Stati firmatari che non hanno ancora ratificato il Protocollo, per il momento hanno solo obblighi precontrattuali; cosa che fino ad oggi ciò non ha ostacolato l'applicazione del Protocollo Trasporti, soprattutto dell'art. 11, comma 1, del ProtTrasp.

2. Approvazione dell'UE senza una dichiarazione in merito all'art. 11 del ProtTrasp

Nella sua dichiarazione rilasciata il 25 giugno 2013 in occasione del deposito dell'atto di ratifica si evidenzia espressamente che l'UE è succeduta alla Comunità europea e che pertanto tutti i riferimenti alla Comunità europea contenuti nel testo del Protocollo si intendono fatti all'Unione europea (v. l'articolo 2 della decisione 2013/332/EU – GU L177 del 28-6-2013). Tuttavia l'UE non ha reso una dichiarazione ai fini della suddivisione verticale delle competenze tra di sé e i suoi Stati membri, così come non l'ha fatto ai fini dell'art. 11 del ProtTrasp. Di conseguenza dal 25 settembre 2013, data di entrata in vigore del Protocollo, l'UE è interamente legata a quanto stabilito nell'art. 11, comma 1, del ProtTrasp. Nei rapporti interni all'UE la riserva italiana potrebbe quindi essere considerata materialmente priva di oggetto, qualora dopo la distribuzione verticale delle competenze l'Italia non dovesse avere la competenza di costruire nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino

a) Distribuzione delle competenze nell'ambito della politica delle reti transeuropee

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, del Trattato sull'Unione Europea⁶ la competenza all'interno dell'Unione per l'edilizia stradale spetta, in linea di principio, agli Stati membri. Tuttavia nell'ambito della politica delle "reti transeuropee" (TEN) di cui all'art. 170 e segg. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁷ si assegnano delle competenze in materia di pianificazione e realizzazione di infrastrutture di trasporto all'UE che stabilisce soprattutto orientamenti comuni vincolanti per la rete stradale transeuropea, contribuendo alla sua realizzazione e al suo sviluppo [Schäfer/Schröder in Streinz (a cura di), EUAV/AEUV (Trattato sull'unione europea/Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) (2012), Art. 170 del TFUE, punti/paragrafi 2, 24, 29 e Art. 171 del TFUE, punto/paragrafo 4 e segg.; Ehlitzky, op. cit., pag. 62 e segg.].

⁶ Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, GU 2012, C 326/13 – di seguito TUE (n.d.t.)

⁷ Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU 2012, C 326/47 – di seguito TFUE (n.d.t.)

Negli orientamenti per la rete transeuropea dei trasporti, stabiliti dall'UE con decisione n. 661/2010/UE, [al riguardo v. *Schäfer/Schröder* in Streinz, op. cit., Art. 171 del TFUE, punto/paragrafo 14 e segg.] si compiono le scelte di fondo per quanto riguarda le strade che in futuro verranno realizzate. Ai sensi dell'art. 9 della succitata decisione la rete transeuropea "si compone [soprattutto anche] di autostrade e strade di qualità elevata ... che svolgono un'importante funzione nel traffico su lunghe distanze". In quanto destinate al traffico transalpino, le strade "svolgono un'importante funzione nel traffico su lunghe distanze" ai sensi dell'art. 11, comma 1, del ProtTrasp. Pertanto si può partire dal fatto che all'interno dell'UE questa disposizione rientri nell'ambito della competenza condivisa tra gli Stati membri e l'UE. Valutare le necessità e tracciare delle linee fondamentali compete all'UE, mentre la progettazione dettagliata, la realizzazione e la gestione agli Stati membri [*Schäfer/Schröder* in Streinz, op. cit., Art. 170 del TFUE, punto/paragrafo 30].

b) Misure dei singoli Stati in contrasto con l'art. 11, comma 1, del ProtTrasp

Con l'entrata in vigore del Protocollo Trasporti, le disposizioni del Protocollo che rientrano nelle competenze dell'UE hanno efficacia immediata nel diritto europeo e gli orientamenti per la rete transeuropea dei trasporti devono corrispondere al Protocollo che nella gerarchia delle norme dell'UE è di grado superiore (CGUE, causa C-308/06, Intertanko, racc. 2008, I-4057, massima 1 e seg. e punto 42 e seg.; *Schmalenbach* in Calliess/Ruffert (a cura di), EUV/AEUV (Trattato sull'Unione europea/Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) (2011), Art. 216 del TFUE, punto/paragrafo 50; *Ehlotzky*, op. cit., pag. 47 e segg.). Attualmente la decisione sulla rete transeuropea dei trasporti non prevede alcun progetto in contrasto con l'art. 11, comma 1, del ProtTrasp. L'inserimento di un nuovo progetto di questo tipo sarebbe contrario al diritto dell'Unione.

Qualora l'Italia intendesse costruire – sia in modo transnazionale nell'ambito di una cooperazione individuale, sia da sola sul suo territorio nazionale ed eventualmente in collegamento con strade esistenti in Stati limitrofi (di grande comunicazione o minori) – nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino di cui all'art. 11, comma 1, del ProtTrasp non previste negli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, ciò sarebbe in contrasto con le finalità di questi orientamenti nonché con la coerenza della rete transeuropea che è orientata al superamento di una politica infrastrutturale dominata dagli Stati nazionali [*Schäfer/Schröder* in Streinz, op. cit., Art. 170 TFUE, punto/paragrafo 59].

Inoltre l'Italia, così come altri Stati membri eventualmente coinvolti, verrebbe meno al principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, comma 3, del TUE. La politica in materia di rete transeuropea dei trasporti è fortemente basata sul fatto che gli Stati membri e la Commissione concordano reciprocamente le loro azioni e gli Stati membri non possono pregiudicare o rendere più difficile il raggiungimento degli obiettivi contenuti negli orientamenti [*Schäfer/Schröder* in Streinz, op. cit., Art. 170 TFUE, punto/paragrafo 31 e art. 171 TFUE, punto/paragrafo 7]. Inoltre con la sua approvazione, l'UE si è assunta la responsabilità dell'attuazione del Protocollo Trasporti e di conseguenza ha tutto l'interesse affinché anche i suoi Stati membri rispettino gli impegni da esso derivanti (v. CGUE, causa C-239/03, Etang de Berre, racc. 2004, I-9325, massima 1 e punti 26, 29 e 31; causa C-459/03, Mox Plant, racc. 2006, I-4635 punto 85).

3. – Considerazioni

1. Consultazioni

Un diverso inquadramento giuridico internazionale della dichiarazione italiana da parte delle singole parti contraenti nonché relative reazioni isolate produrrebbero anzitutto una situazione di insicurezza giuridica e alla lunga metterebbero in pericolo la generale osservanza dell'art. 11, comma 1, del ProtTrasp. Ai fini di una politica coordinata è auspicabile un modo di procedere possibilmente unitario di tutte le parti contraenti, tenendo conto del termine dei dodici mesi. Ciò darebbe anche un segnale politico più forte [in tal senso vedi anche *Bittner* in *Benedek/Folz/Isak/Kettemann/Kicker*, op. cit.].

Come prima cosa si impone uno stretto dialogo con l'Italia, soprattutto all'interno degli organi della Convenzione delle Alpi, nell'ambito del quale esprimere la non accettazione della riserva. L'Italia avrebbe modo di illustrare le intenzioni che hanno portato alla formulazione della dichiarazione e che forse sono altre rispetto a quelle ritenute. In questo caso l'Italia, ai sensi dell'art. 22 della Convenzione di Vienna, dovrebbe ritirare la riserva, o almeno parzialmente, cosa che ai sensi dell'art. 23, comma 4, della Convenzione di Vienna va fatto per iscritto. Il ritiro della riserva, e i suoi effetti esterni a livello internazionale, è comunque necessario indipendentemente dal fatto che le conseguenze pratiche della dichiarazione italiana dovrebbero in parte ridimensionarsi nei rapporti all'interno dell'UE in virtù della competenza condivisa sulla base dell'art. 11, comma 1, del ProtTrasp e dell'approvazione incondizionata del Protocollo Trasporti da parte dell'UE. Andrebbe inoltre chiarito se al momento della formulazione della riserva l'Italia stava pensando a progetti concreti e se sì, di quali si trattasse.

Considerato il grande successo politico che in sostanza rappresenta la ratificazione del Protocollo Trasporti da parte dell'Italia, andrebbe per quanto possibile evitata una – generale o bilaterale – mancata entrata in vigore del Protocollo per l'Italia.

2. Procedura in caso di controversia

Con riferimento alla riserva italiana l'avvio di una procedura di arbitrato secondo il Protocollo sulla composizione delle controversie della Convenzione delle Alpi (BGBl. III 2002/238) appare poco idoneo. Da un lato, ai sensi dell'art. 2 di detto protocollo ciò è possibile solo dopo aver tentato per un periodo di 6 mesi di ricorrere alle consultazioni di cui all'art. 1 dello stesso protocollo. L'affermazione di inammissibilità della riserva o la formulazione di un'obiezione ai sensi dell'art. 20 della Convenzione di Vienna dovrebbero avvenire comunque entro il termine di 12 mesi ovvero prima del 6 febbraio 2014, indipendentemente da una procedura ai fini di una soluzione pacifica. D'altro lato la chiamata in causa di un tribunale arbitrale ai sensi dell'art. 3 del Protocollo sulla composizione delle controversie costituirebbe una violazione della competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 19 del TUE in combinato disposto con l'art. 344 del TFUE (v. CGUE, causa C-459/03, *Mox Plant*, racc. 2006, I-4635 punto 123). Visto che l'UE non ha rilasciato alcuna dichiarazione di competenza, la Corte dovrebbe perlomeno prima chiarire, se nel presente caso è competente. Tale domanda può essere chiarita unicamente sulla base del diritto dell'UE, per la qual cosa la corte ha il monopolio interpretativo [*Lock*, *Verhältnis*

zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten (Rapporto tra la CGUE e tribunali internazionali) (2010), pag. 199].

Nel caso in futuro si verificasse una violazione concreta dell'art. 11, comma 1, del ProtTrasp la Commissione europea ovvero uno o più Stati membri potrebbero avviare una procedura per violazione del trattato ai sensi dell'art. 258 e segg. del TFUE davanti alla Corte di giustizia dell'UE. In un eventuale procedimento si potrebbe eccepire di aver contravvenuto agli orientamenti dell'UE in materia di reti transeuropee di trasporto, non aver rispettato gli obblighi derivanti dal Protocollo Trasporti e aver violato il principio di leale cooperazione. Verosimilmente la Corte si dichiarerà competente a decidere una controversia di questo tipo [v. *Wegener in Calliess/Ruffert*, op. cit., Art. 344 TFUE, punto/paragrafo 1; *Herrmann in Streinz*, op. cit., Art. 344 TFUE, punto/paragrafo 3].

Distinti saluti
il servizio legale Rechtsservicestelle-Alpenkonvention

Trasmesso in copia per opportuna conoscenza a:

Generalsekretär
Mag. Markus Reiterer
Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention

Ministerialrat
Dr. Ewald Galle
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt- und Wasserwirtschaft