



# Accordo con il Governo della Repubblica di Serbia sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Belgrado il 16 dicembre 2013

## A.C. 1541

Dossier n° 114 - Schede di lettura  
22 marzo 2019

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1541
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Serbia sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Belgrado il 16 dicembre 2013
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	24 gennaio 2019
assegnazione:	1 marzo 2019
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, IV Difesa, V Bilancio e Tesoro e X Attività produttive

### Quadro generale

La Serbia è una **Repubblica parlamentare**, proclamata il 5 giugno 2006. La Repubblica di Serbia succede all'Unione di Serbia e Montenegro, creata nel febbraio 2003 sulle ceneri della Repubblica federale di Jugoslavia e disciolta a seguito della dichiarazione d'indipendenza del Montenegro del 3 giugno 2006. L'8 novembre 2006 è stata promulgata la nuova **Costituzione**.

Il **Presidente della Repubblica** è eletto a suffragio universale per **5 anni** e rappresenta l'unità della nazione.

Il **Parlamento** - formato dalla sola Assemblea nazionale (*Narodna skupština*) - è composto da **250 membri** eletti per un mandato di **4 anni** con sistema proporzionale e soglia di sbarramento del 5%.

Ad **aprile 2016** si sono svolte le elezioni politiche anticipate, che hanno visto la riconferma al potere del Partito progressista (SNS) del premier **Aleksandar Vučić** che, a seguito delle elezioni presidenziali tenutesi ad aprile 2017, è divenuto il nuovo Capo dello Stato.

Dal 29 giugno 2017 **Ana Brnabić** è il nuovo primo ministro della Serbia, prima donna nella storia del suo paese ad assumere tale incarico. La nuova premier viene reputata una leale alleata di **Vučić**, in grado di portare avanti l'agenda intrapresa dal suo predecessore: rafforzamento del processo riformista interno, normalizzazione delle relazioni con il Kosovo e **prosecuzione dei negoziati di adesione all'Unione europea**, che dovrebbero concludersi entro quest'anno per poi giungere nel 2021 ad un ingresso formale di Belgrado nell'UE.

### Contenuto dell'accordo

L'**Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Serbia sulla cooperazione nel settore della difesa**, fatto a Belgrado il 16 dicembre 2013 intende incrementare la cooperazione bilaterale tra le Forze armate dei due Paesi al fine di consolidare le rispettive capacità difensive e di migliorare la comprensione reciproca sulle

questioni della sicurezza.

L'Accordo rappresenta **un preciso impegno politico** assunto dal Governo italiano con la controparte serba in materia di cooperazione nel settore della difesa, in un quadro di salvaguardia dei reciproci interessi riguardanti il miglioramento delle capacità militari nel campo addestrativo, tecnologico ed industriale, ed in conformità con i rispettivi ordinamenti giuridici nonché con gli obblighi assunti a livello internazionale.

Il quadro normativo di settore tra Italia e Serbia è tuttora delineato dall'**Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Consiglio dei Ministri di Serbia e Montenegro sulla cooperazione nel settore della difesa**, sottoscritto a Roma il 19 novembre 2003, ratificato ai sensi della [legge 9 dicembre 2005, n. 276](#), ed entrato in vigore il 3 maggio 2006.

Successivamente il Montenegro, dichiaratosi indipendente dalla Serbia a seguito del referendum del 21 maggio 2006, ha convenuto con l'Italia sulla necessità di sottoscrivere un nuovo Accordo che disciplinasse in modo più completo ed esclusivo la cooperazione bilaterale in campo militare. L'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Montenegro in materia di cooperazione nel campo della difesa è stato firmato il 14 settembre 2011, ratificato ai sensi della [legge 16 novembre 2015, n. 213](#) ed è in vigore dal 5 febbraio 2016.

Con l'entrata in vigore dell'Accordo italo-serbo in esame non sarà più in vigore neanche con la Serbia l'Accordo del 19 novembre 2003 (articolo 11 dell'Accordo in esame).

L'**Accordo** si compone di un breve Preambolo, in cui viene richiamata la comune adesione alla Carta delle Nazioni Unite, e di **13 articoli**.

L'**articolo 1** contiene le **definizioni** dei termini adottati nel testo.

Con l'**articolo 2** vengono indicati i principi e gli scopi dell'atto pattizio, riconducibili a reciprocità, eguaglianza e mutuo interesse, in conformità ai rispettivi ordinamenti giuridici e agli impegni internazionali assunti dalle Parti nonché, per la Parte italiana, all'ordinamento europeo.

Si rammenta che la **Serbia ha presentato domanda di adesione all'UE nel dicembre 2009** e, nel marzo 2012, quando Belgrado e Pristina hanno raggiunto un accordo sulla rappresentazione regionale del Kosovo, le è stato riconosciuto lo status di paese candidato. Riconoscendo i progressi compiuti dalla Serbia verso una normalizzazione delle relazioni con il Kosovo, in particolare nell'ambito del dialogo in corso tra Belgrado e Pristina agevolato dall'UE, il Consiglio europeo in occasione della riunione di giugno 2013 ha approvato la raccomandazione della Commissione di avviare i negoziati di adesione con la Serbia. L'ASA (Accordo di Stabilizzazione ed Associazione) UE-Serbia è entrato in vigore nel settembre 2013 e il 21 gennaio 2014 sono stati formalmente avviati i negoziati di adesione con la Serbia. I primi due capitoli, compreso quello sulla normalizzazione delle relazioni con il Kosovo, sono stati inaugurati nel dicembre 2015. I capitoli chiave sullo Stato di diritto (capitoli 23 e 24) sono stati aperti il 18 luglio 2016. Entro la fine di dicembre 2018 erano stati avviati nel complesso 16 capitoli.

L'**articolo 3** disciplina gli **aspetti generali della cooperazione** tra i Ministeri della difesa dei due Paesi. Il paragrafo 4, in particolare, (l'unica disposizione che comporta oneri) prevede che i rappresentanti dei due Ministeri si potranno riunire con cadenza annuale, alternativamente in Italia e in Serbia, al fine di elaborare e di approvare accordi specifici a integrazione e completamento dell'Accordo in esame, nonché eventuali programmi di cooperazione tra le Forze armate dei due Paesi.

L'**articolo 4** individua le **aree di cooperazione**, che sono:

- politica di difesa e sicurezza;
- ricerca e sviluppo di armi ed equipaggiamenti militari;
- approvvigionamento di prodotti e servizi della difesa;
- supporto logistico;
- esperienze acquisite in operazioni umanitarie e di mantenimento della pace (peace-keeping);
- industria della difesa, scambio e transito di materiali ed equipaggiamenti militari;
- organizzazione delle Forze armate, amministrazione e gestione delle risorse umane;

- protezione ambientale e controllo dell'inquinamento causato da attività militari;
- formazione e addestramento in campo militare;
- polizia militare;
- sanità militare;
- storia e cultura militare;
- sport militare nonché altri settori di comune interesse.

Con l'**articolo 5** vengono individuate le **modalità di cooperazione**, che consistono in riunioni tra i rispettivi Ministri, Capi di stato maggiore della difesa, loro vice e altri rappresentanti autorizzati; scambio di esperienze tra esperti delle due Parti; dibattiti, consultazioni e partecipazione a convegni, conferenze, seminari e corsi; organizzazione di corsi ed esercitazioni militari; scambio di osservatori in esercitazioni militari; partecipazione ad operazioni umanitarie e di mantenimento della pace; visite presso unità militari; scambi nel campo della cultura e dello sport militare.

L'**articolo 6** disciplina la **cooperazione nel campo dei materiali per la difesa**, prevedendo che essa potrà riguardare le seguenti categorie di armamenti:

- navi, aeromobili, elicotteri, carri armati e veicoli militari e relativo equipaggiamento;
- armi da fuoco automatiche e relativo munizionamento;
- armamento di medio e grosso calibro, bombe, mine (fatta eccezione per le mine anti-uomo), razzi, missili, siluri, polveri, esplosivi e propellenti per uso militare;
- sistemi elettronici, elettro-ottici e fotografici e relativo equipaggiamento per uso militare;
- materiali speciali blindati appositamente costruiti per uso militare;
- macchine ed equipaggiamento costruiti per la fabbricazione, il collaudo e il controllo delle armi e delle munizioni;
- materiali per addestramento militare;
- equipaggiamento speciale appositamente costruito per uso militare.

Il reciproco equipaggiamento di materiali di interesse delle rispettive Forze armate sarà attuato con operazioni dirette da Stato a Stato, oppure tramite società private autorizzate dalle Parti. Italia e Serbia si impegnano a **non riesportare a terzi** il materiale acquisito senza il consenso scritto della Parte cedente.

Nella **relazione illustrativa** viene precisato che tali previsioni dell'Accordo semplificano le procedure di scambio di prodotti per la difesa, fatti salvi i divieti imposti dalla [legge 9 luglio 1990, n. 185](#), "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento", e in attesa della prossima auspicata adesione della Serbia all'Unione europea che faciliterà i trasferimenti di prodotti per la difesa, in base alla [direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009](#), che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

L'**articolo 7** regola gli **aspetti finanziari** dell'Accordo, stabilendo che le Parti sosterranno in modo autonomo tutti gli eventuali oneri discendenti da attività in esso disciplinate e che l'esecuzione di tali attività sarà subordinata alla disponibilità dei relativi fondi. Il **risarcimento dei danni** eventualmente derivanti dalle attività previste dall'Accordo è disciplinato dall'**articolo 8**.

L'**articolo 9** riguarda la protezione della **proprietà intellettuale** e dei brevetti derivanti dalle attività condotte in attuazione dell'Accordo, precisando che essa sarà conforme alle rispettive legislazioni nazionali ed agli accordi internazionali sottoscritti dalle Parti.

Con l'**articolo 10** è stabilito che la risoluzione delle **controversie** eventualmente derivanti dall'interpretazione o dall'applicazione dell'Accordo avverrà esclusivamente mediante consultazioni e negoziati bilaterali, attraverso i canali diplomatici e senza mediazioni di terze parti.

L'**articolo 11** stabilisce che l'Accordo entri in vigore alla data di ricezione dell'ultima delle due notifiche scritte con cui le Parti si informeranno, attraverso i canali diplomatici, dell'avvenuta ratifica secondo le proprie procedure nazionali e specifica, inoltre, che esso sostituirà il precedente Accordo tra il Consiglio dei Ministri della Serbia e Montenegro e il Governo della

Repubblica italiana sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto il 19 novembre 2003.

L'**articolo 12** riguarda le modalità di adozione di emendamenti all'Accordo.

L'**articolo 13**, infine, prevede che l'Accordo è concluso a **tempo indeterminato**, fino a quando una delle Parti non decida di denunciarlo. Sono stabilite, inoltre, le modalità dell'eventuale notifica della risoluzione di una Parte all'altra (comunicazione scritta trasmessa attraverso i canali diplomatici), che produrrà effetti novanta giorni dopo il suo ricevimento.

La relazione illustrativa evidenzia che nel testo dell'Accordo non vi sono disposizioni sulla giurisdizione da applicare al personale, in considerazione dell'entrata in vigore, il 3 ottobre 2015, dell'adesione della Serbia all'Accordo NATO PfP Sofa (*Partnership for Peace regarding the status of their Forces and any Additional Protocol*) che, in materia di giurisdizione penale, garantisce pienamente il personale ospitato impiegato nel territorio dell'altra Parte.

## Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Serbia sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Belgrado il 16 dicembre 2013, consta di **cinque articoli**. Si ricorda che nella scorsa legislatura, il 31 ottobre 2017, un analogo disegno di legge ((A.C. 4716) era stato presentato alla Camera dei deputati ed assegnato alla Commissione Affari esteri che non ne aveva avviato l'esame.

Gli **articoli 1 e 2** contengono rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica e il relativo ordine di esecuzione, mentre l'**articolo 5** prevede l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*.

L'**articolo 3, comma 1** è dedicato alla **copertura finanziaria** degli oneri previsti dall'attuazione dell'Accordo, pari ad **euro 1.979 ad anni alterni a decorrere dal 2019**, che è rinvenuta mediante corrispondente riduzione del Fondo speciale di parte corrente iscritto ai fini del bilancio triennale 2019-2021 nel programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con parziale utilizzazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

L'**articolo 4** contiene una **clausola di invarianza finanziaria** che ribadisce (comma 1) la neutralità finanziaria delle disposizioni dell'Accordo - con la sola eccezione dell'articolo 3, paragrafo 4; il comma 2 specifica che gli eventuali oneri connessi all'esecuzione dei commi 1 e 2 dell'articolo 7, nonché degli articoli 8 e 12 dell'Accordo, si farà fronte con apposito provvedimento legislativo.

Corredano il disegno di legge, oltre alla già citata relazione illustrativa, una **relazione tecnica** per la quantificazione degli oneri, nonché un'**Analisi tecnico-normativa** (ATN).

La relazione illustrativa, tra l'altro, correla la necessità dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica dell'Accordo in esame, ai sensi dell'articolo 80 Cost., al carattere di preciso impegno politico che il medesimo riveste.

La relazione tecnica quantifica analiticamente i maggiori oneri per il bilancio statale che l'esecuzione dell'articolo 3, comma 4 dell'Accordo comporta, in ordine allo svolgimento di incontri operativi tra le rispettive delegazioni italiana e serba, da tenersi alternativamente a Roma e a Belgrado. L'ipotesi, in particolare, dell'invio nella capitale serba di due rappresentanti nazionali per tre giorni, le spese di missione sono pari a 929 euro, e quelle di viaggio a 1.050 euro, per un totale di 1.979 euro. Sulla scorta dell'esperienza maturata nell'esecuzione di analoghi accordi con altri paesi, la relazione tecnica prosegue evidenziando come le attività che daranno sostanza alle forme di cooperazione previste dall'Accordo verranno svolte nell'interesse della controparte e previo rimborso delle relative spese, per di più nel limite del tetto autorizzato. Sempre la relazione tecnica non manca di precisare che specifici accordi aggiuntivi o programmi di cooperazione che discendano dall'Accordo in esame, ovvero emendamenti allo stesso che, analogamente, comportino aumenti di spesa, saranno oggetto di nuovi disegni di legge che ne autorizzino l'aggravio finanziario.

Si segnala che il disegno di legge è accompagnato altresì da una **dichiarazione di esclusione dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**, esclusione motivata dall'appartenenza dell'Accordo in esame alla categoria dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali: *si osserva peraltro che anche nel recente passato questo tipo di disegni di legge erano costantemente accompagnati dall'AIR, laddove l'esclusione di questa era invece motivata nei confronti dei disegni di legge concernenti accordi che non comportassero oneri finanziari.*

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito della **politica estera e dei rapporti internazionali dello Stato**, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, materia demandata alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato**.