



# Accordo con il Governo del Turkmenistan sulla cooperazione nel settore della difesa

**A.C. 1625**

Nota di verifica n. 114  
10 luglio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto Camera:	1625
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Turkmenistan sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 29 marzo 2017
Relatore per la Commissione di merito:	Cappellani
Gruppo:	M5S
Relazione tecnica (RT):	presente
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	III Affari esteri

## Finalità

Il disegno di legge reca ratifica e l'esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Turkmenistan sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 29 marzo 2017.

Il testo del provvedimento è corredato di relazione tecnica.

Nella presente Nota sono riportati sinteticamente i contenuti del disegno di legge di ratifica dell'Accordo che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica (vedi tabella). Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica degli effetti finanziari.

## Oneri Quantificati dal provvedimento

(euro)

	Ad anni alterni a decorrere dal 2019
<b>Art. 3, comma 1</b> del disegno di legge di ratifica	4.226 annui

## Verifica delle quantificazioni

Disposizioni dell'Accordo che presentano profili finanziari	Elementi forniti dalla relazione tecnica
<b>Articoli 1 e 2:</b> dichiarano la finalità dell'Accordo (art. 1) e individuano le Autorità competenti alla sua attuazione: per l'Italia, l'Autorità è il Ministero della difesa (articolo 2).	La <a href="#">relazione tecnica</a> afferma che l'attuazione dell'Accordo comporta nuovi e maggiori oneri per il bilancio dello Stato in relazione all' <a href="#">Articolo 3</a> dello stesso che, nell'individuare le modalità attraverso le quali le Parti svilupperanno la cooperazione militare, contempla, tra l'altro, lo svolgimento di eventuali visite ufficiali ed incontri operativi tra le rispettive delegazioni al fine di elaborare e definire le misure di attuazione del documento. Con riferimento a tale fattispecie l'applicazione dell'Accordo

	<p>comporta un onere complessivo - secondo l'art. 3, comma 1, del ddl di ratifica e della relazione tecnica - pari a <b>4.226 euro</b> ad anni alterni a decorrere dal 2019 (<i>cf. infra</i>).</p>
<p><b>Articolo 3:</b> prevede la possibilità che le Parti definiscano un'intesa tecnica per l'implementazione della cooperazione militare derivante dall'Accordo, nonché sviluppino programmi annuali e pluriennali nella cooperazione bilaterale del settore della difesa, determinando luogo, data e numero partecipanti nonché le modalità di attuazione delle attività di cooperazione (par. 1, lett. a). Le consultazioni dei rappresentanti delle Parti si terranno alternativamente in Italia e in Turkmenistan allo scopo di elaborare ed approvare una specifica procedura ad integrazione e attuazione del presente Accordo, nonché piani di cooperazione tra le rispettive Forze armate (par. 1, lett. d).</p> <p>La cooperazione tra le Parti – nelle varie aree indicate al par. 2 – potrà avvenire, tra l'altro, attraverso le seguenti modalità: scambio di esperienze tra esperti delle due Parti (par. 3, lett. b); incontri tra rappresentanti della difesa (par. 3, lett. c); scambi nell'ambito della formazione e dell'addestramento del personale, nonché scambio di studenti in istituzioni di formazione militare (par. 3, lett. d); partecipazione a corsi teorici e pratici di orientamento, seminari, conferenze, tavole rotonde e simposi, organizzati presso istituti civili e militari della difesa (par. 3, lett. e); scambi nel campo degli eventi culturali e sportivi (par. 3, lett. f); supporto alle attività commerciali relative ai prodotti militari e ai servizi nel campo della difesa (par. 3, lett. g).</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b>, con riferimento all'Articolo 3, par. 1, lett. d), relativo agli incontri operativi tra le rispettive delegazioni, ipotizza l'invio a Ashgabat di due rappresentanti nazionali (n. 1 dirigente militare; n. 1 Ten. Col./Magg.) con una permanenza di 3 giorni in questa città, per un onere complessivo di <b>4.226 euro</b>. Concorrono alla determinazione dell'onere le seguenti voci di costo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.360 euro, spese di viaggio [2 biglietti aereo a/r (1.600 euro x 2) + maggiorazione del 5% (80,00 euro x 2), ai sensi della normativa vigente];</li> <li>• 866 euro, spese di missione: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 540 euro – pernottamento (135,00 euro al giorno x 2 pers. x 2 notti);</li> <li>◦ 172 euro - diaria per il dirigente militare. I parametri e i riferimenti per il calcolo dell'importo della diaria giornaliera sono esplicitati dalla relazione tecnica, alla quale si rinvia;</li> <li>◦ 154 euro – diaria per l'altro militare non dirigente. I parametri e i riferimenti per il calcolo dell'importo della diaria giornaliera sono esplicitati dalla relazione tecnica, alla quale si rinvia.</li> </ul> </li> </ul> <p>La RT, anche tenendo conto dell'esperienza verificatasi in analoghi Accordi già in vigore, considera che le attività attraverso cui si realizzeranno le forme di cooperazione verranno, eventualmente, svolte nell'esclusivo interesse della controparte e previo rimborso delle relative spese, nel limite delle spese autorizzate.</p> <p>In particolare, la RT precisa che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'eventuale richiesta di scambio di esperienze fra esperti delle Parti (art. 3, par. 3, lett. b) e di ulteriori visite e incontri tra delegazioni della Difesa (art. 3, par. 3, lett. a e c), nonché di scambi nel campo degli eventi culturali e sportivi (art. 3, par. 3, lett. f) sarà accolta previo rimborso delle relative spese da parte del Paese richiedente e, dunque, non comporterà oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato;</li> <li>• l'eventuale richiesta della Controparte di scambio di personale nel campo della formazione e dell'addestramento, nonché di studenti provenienti da istituzioni militari (art. 3, par. 3, lett. d), così come per la partecipazione a corsi teorici e pratici, a</li> </ul>

	<p>periodi di orientamento, a seminari, conferenze, dibattiti e simposi (art. 3, par. 3, lett. e), potrà essere accolta qualora vi sia la disponibilità di posti e soltanto previo rimborso dei relativi oneri da parte del Paese richiedente; pertanto, essa non comporterà oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'eventuale partecipazione di personale italiano alle predette attività non comporterà oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato e sarà assicurata nei limiti della quantificazione degli oneri di missione sopra riportata.</li> </ul>
<p><b>Articolo 4:</b> disciplina la cooperazione nel campo dell'industria della difesa nel rispetto degli ordinamenti nazionali, individuando le categorie di armamenti. Le Parti si impegnano a non riesportare a Paesi terzi, senza l'assenso della parte cedente, il materiale acquisito nell'ambito dell'Accordo. Per quanto attiene l'attuazione dell'Accordo, sono riportati i settori ove può realizzarsi la cooperazione come le attività nel campo dell'industria della difesa, della ricerca, dello sviluppo di equipaggiamento militare e del munizionamento.</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> afferma che tali previsioni costituiscono mero elemento di definizione della cornice giuridica di regolamentazione della eventuale attività di <i>procurement</i> con il Turkmenistan e, pertanto, ad esse non corrisponde alcuna previsione di spesa a carico del bilancio dello Stato.</p>
<p><b>Articolo 6:</b> disciplina gli aspetti finanziari della cooperazione, stabilendo che ciascuna Parte sosterrà le spese di propria competenza relative all'esecuzione dell'Accordo e ponendo a carico della Parte ospitante l'obbligo di fornire cure d'urgenza al personale della Parte inviante presso le proprie infrastrutture sanitarie, se possibile presso le infrastrutture militari. Si stabilisce espressamente che tutte le attività condotte ai sensi dell'Accordo saranno subordinate alla disponibilità delle necessarie risorse finanziarie delle Parti.</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> specifica che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le spese di viaggio, alloggio e gli oneri relativi alla diaria di missione, che è inclusiva del vitto del personale italiano in missione in Turkmenistan, sono state già quantificate nelle previsioni di spesa relative all'art. 3 dell'Accordo in esame;</li> <li>• le spese relative agli stipendi e all'assicurazione per la malattia e per gli infortuni del personale italiano inviato in missione in Turkmenistan sono già quantificate nelle previsioni di spesa relative ai corrispondenti capitoli di bilancio inerenti a stipendi, paghe e competenze per personale militare e civile della Difesa, nonché a oneri sociali a carico dell'Amministrazione;</li> <li>• in merito alle spese mediche e odontoiatriche, nonché alle spese derivanti dalla rimozione o dalla evacuazione del proprio personale malato, infortunato o deceduto, si rappresenta che si tratta di oneri di natura meramente eventuale e pertanto impossibili da quantificare allo stato attuale; nel caso del verificarsi di tali fattispecie, con conseguenti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si farà fronte con apposito provvedimento legislativo;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>le eventuali cure di urgenza (art. 6, par. 2) saranno assicurate al personale della Parte inviante presso le strutture sanitarie militari e, pertanto, non comporteranno spese aggiuntive poiché tale attività medica viene regolarmente espletata dalle medesime strutture.</li> </ul>
<p><b>Articolo 8:</b> disciplina il risarcimento degli eventuali danni in relazione alle attività di cooperazione disciplinate dall'Accordo in esame.</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> rappresenta che si tratta di oneri di natura meramente eventuale e pertanto impossibili da quantificare allo stato attuale; nel caso si verificassero le predette fattispecie dannose, con conseguenti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si farà fronte con apposito provvedimento legislativo.</p>
<p><b>Articolo 11:</b> prevede che sarà possibile stipulare Protocolli aggiuntivi con il consenso delle Parti in ambiti specifici di cooperazione nel settore della difesa che coinvolgano organi civili o militari (par. 1). Il presente Accordo potrà essere emendato o rivisto con il reciproco consenso delle Parti, tramite scambio di Note attraverso i canali diplomatici (par. 4).</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> afferma che qualora si dovesse rendere necessario assicurare i trattamenti sanitari presso strutture ordinarie, gli stessi saranno forniti previo rimborso delle spese da parte del Paese inviante.</p>

Disposizioni del disegno di legge di ratifica che presentano profili finanziari	Elementi forniti dalla relazione tecnica
<p><b>Articolo 3:</b> pone l'onere derivante dell'<u>Articolo 3, par. 1, lettera d)</u>, dell'Accordo, <u>pari a euro 4.226</u> ad anni alterni a decorrere dall'anno 2019, a carico del fondo speciale di parte corrente del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> non considera le norme.</p>
<p><b>Articolo 4:</b> prevede che dalle disposizioni dell'Accordo, ad esclusione dell'<u>Articolo 3, par. 1, lettera d)</u>, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 1). Agli eventuali oneri derivanti dagli Articoli 6, par. 1, lettera b) (spese mediche, odontoiatriche e derivanti dalla rimozione o evacuazione di proprio personale malato), 8 (risarcimento dei danni) e 11 (protocolli aggiuntivi, emendamenti, revisioni e programmi) dell'Accordo si farà fronte con apposito provvedimento legislativo (comma 2).</p>	<p>La <b>relazione tecnica</b> non considera le norme.</p>

**In merito ai profili di quantificazione**, si osserva preliminarmente che gli oneri derivanti dall'Accordo sono qualificati come "spese autorizzate" e, quindi, come limiti di spesa: appare dunque necessario acquisire l'avviso del Governo circa la prudenzialità di configurare quali spese autorizzate – e non valutate – oneri derivanti da impegni obbligatori ai sensi di trattati internazionali, tenendo conto, in particolare, che si tratta di spese di missione, che in analoghi provvedimenti sono state configurate quali "oneri valutati". La stima dei predetti oneri - di cui all'articolo 3, par. 1, lett. d) dell'Accordo - per un importo valutato in 4.226 euro ad anni alterni a decorrere dal 2019, appare comunque coerente con gli elementi forniti dalla relazione tecnica e con le stime di analoghi

provvedimenti, nel presupposto che trovino effettiva attuazione le ipotesi adottate dalla relazione tecnica, relative alle modalità attuative e alla decorrenza dal 2019 dell'applicazione delle disposizioni dell'Accordo.

In particolare, si prende atto di quanto indicato dalla RT, in base alla quale gli oneri connessi all'attuazione del provvedimento sono esclusivamente riferiti all'invio, ad anni alterni a decorrenza dal 2019, di due unità di personale militare italiano a Ashgabat con spese di viaggio, di missione e di soggiorno a carico dell'Italia.

Si evidenzia, inoltre, che il disegno di legge di ratifica, con riguardo alle altre disposizioni dell'Accordo [fatta eccezione per l'articolo 3, par. 1, lett. d)] prevede un vincolo di invarianza finanziaria: secondo la relazione tecnica, anche sulla base dell'esperienza verificatasi con riferimento ad analoghi Accordi, le attività di cooperazione di cui all'articolo 3 verranno, eventualmente, svolte nell'esclusivo interesse della Controparte e previo rimborso delle relative spese, non comportando quindi oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato. Tenuto conto che tale meccanismo non è esplicitato nel testo dell'Accordo, sarebbe opportuno acquisire elementi di valutazione dal Governo volti a suffragare la prevista ipotesi di neutralità finanziaria e andrebbero inoltre esclusi oneri connessi ad attività di cooperazione svolte nell'interesse dell'Italia.

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si segnala che l'articolo 3 del presente disegno di legge fa fronte all'onere derivante dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), dell'Accordo oggetto di ratifica, che prevede lo svolgimento di consultazioni tra i rappresentanti delle due Parti, quantificato in 4.226 euro annui ad anni alterni a decorrere dal 2019, mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale relativo al bilancio triennale 2019-2021, che reca le occorrenti disponibilità.

Ciò posto, si rileva che l'onere in parola, essendo direttamente riferibile a spese di missione, dovrebbe essere piuttosto espresso in termini meramente previsionali, in quanto non comprimibile nell'ambito di un limite massimo di spesa. In tale quadro, si segnala pertanto la necessità, in linea con i pareri in tal senso deliberati dalla Commissione bilancio in occasione dell'esame di disegni di legge di ratifica i cui oneri presentavano analoghe caratteristiche<sup>[1]</sup>, di riformulare il citato comma 1 dell'articolo 3 nel senso di specificare che si tratta di un onere "valutato in", anziché "pari a", come attualmente previsto dal testo in esame. Sul punto appare comunque opportuno acquisire una conferma da parte del Governo.

Al fine di consentire la verifica della corretta determinazione della decorrenza dell'onere medesimo, appare inoltre necessario che il Governo confermi che la prima riunione con la Controparte, ai sensi della citata disposizione dell'Accordo, avrà luogo in Turkmenistan nell'anno 2019.

<sup>[1]</sup> Si vedano al riguardo, da ultimo, i pareri espressi dalla Commissione bilancio sul disegno di legge di ratifica n. 1648 nella seduta del 7 maggio 2019 e sui disegni di legge di ratifica nn. 1623 e 1624 nella seduta del 7 luglio 2019.