



Accordo con il Governo del Turkmenistan sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 29 marzo 2017

A.C. 1625

Dossier n° 157 - Schede di lettura
5 giugno 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	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
Iniziativa:	Governativa
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	21 febbraio 2019
assegnazione:	26 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
Oneri finanziari:	Si

Quadro generale

Il Turkmenistan (capitale Ashgabat, popolazione 5,66 milioni) è un Paese centro-asiatico assoggettato all'Impero russo prima e all'Unione Sovietica poi, che ha proclamato **l'indipendenza nell'ottobre 1991**. L'ingresso nella comunità internazionale come attore sovrano non ha tuttavia coinciso con la rottura del decennale isolamento politico ed economico, proseguito anche dopo l'indipendenza sotto la guida del Presidente Saparmurat Niyazov, autoproclamatosi Turkmenbashi (capo dei Turkmeni), protrattasi fino al 2006. La connotazione isolazionista conferita alla politica estera ha tagliato fuori il Paese dai principali forum di dialogo e cooperazione regionali, limitandone notevolmente le potenzialità derivanti sia dalla strategica collocazione geografica, sia dal possesso di ingenti risorse energetiche.

Con la presidenza di **Garbanguly Berdimammedov** (nato nel 1957 e in carica dal 14 febbraio 2007) la politica estera, ferma restando la "**neutralità permanente**" del Turkmenistan, si è più solidamente orientata alla capitalizzazione degli elementi di forza del Paese, e l'apertura di una linea di dialogo e cooperazione con i principali attori della comunità internazionale ad ogni livello ha affiancato i solidi, tradizionali rapporti con la Federazione Russa. Unione europea e Cina sono stati gli interlocutori privilegiati del nuovo corso di politica estera, che ha attirato ingenti investimenti nei settori dell'esplorazione, sfruttamento e trasporto delle risorse energetiche.

Sul piano regionale, la ripresa delle relazioni con le ex repubbliche sovietiche del Caucaso e dell'Asia centrale ha innescato, tra il resto, un lungo processo incentrato sulla definizione dello **status giuridico-internazionale del Caspio** che solo il 12 agosto 2018 ad Aktau (Kazakhstan) ha avuto esito in un storico accordo tra i cinque presidenti delle repubbliche rivierasche, ossia Russia, Iran, Kazakhstan, Turkmenistan e Azerbaigian.

Il problema della definizione dello status legale del Caspio si era posto nel 1991 quando, alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, Azerbaigian, Kazakhstan e Turkmenistan, diventate repubbliche indipendenti, reclamavano il diritto allo sfruttamento del bacino del Caspio (stimato contenere riserve per 48 miliardi di barili di petrolio e oltre 8.000 miliardi di

metri cubi di gas), che da sorta di lago sovietico-iraniano era diventato un bacino condiviso e conteso tra cinque stati. Stabilire se il bacino del Caspio debba essere considerato un lago o un mare si riflette sui diritti di sfruttamento delle riserve offshore di idrocarburi. La definizione di lago comporta una soluzione di dominio condiviso, che prevede con la suddivisione in parti uguali del bacino (20%); questa è la posizione dell'Iran, mentre le altre nazioni sostengono la definizione di mare, per la quale la quota spettante a ciascuno stato è legata alla lunghezza della linea costiera (scenario che svantaggerebbe Teheran in quanto la sua quota si ridurrebbe al 13%). Il trattato di agosto 2018 disciplina la gestione e l'uso del Caspio attraverso la sua suddivisione in acque interne, acque territoriali, zone di pesca e spazio marittimo comune; tuttavia, da un punto di vista della definizione giuridica, non chiarisce se il Mar Caspio sia un lago o un mare. Di fatto, l'uso e la gestione della risorsa vengono disciplinati per molti aspetti utilizzando istituti giuridici classici del diritto del mare, pur con significative differenze dovute, principalmente, alle peculiarità della regione e alle esigenze specifiche delle parti ([qui](#) un sunto dei contenuti del Trattato).

Il Turkmenistan, formalmente una **repubblica presidenziale**, rimane di fatto uno Stato a partito unico, dominato dal Partito democratico del Turkmenistan - erede del partito comunista di epoca sovietica - il cui monopolio non è stato scalfito dall'introduzione del multipartitismo, dal momento che il Governo controlla strettamente il processo di nomina dei candidati alle elezioni (tradizionalmente giudicate non corrette dagli osservatori internazionali).

Il Presidente, Capo dello Stato e capo del Governo, viene eletto a suffragio universale diretto con mandato di sette anni, rinnovabile senza limite al numero dei rinnovi. Berdimuhamedov alle ultime elezioni presidenziali (febbraio 2017) è stato rieletto con il 97,7% dei suffragi. L'estensione del mandato presidenziale da cinque a sette anni e la rimozione del limite dei 70 anni per la candidabilità alla presidenza erano stati introdotti dagli emendamenti costituzionali approvati nel 2016.

Il **Parlamento monocamerale turkmeno (Mejlis)** è composto da 125 membri eletti ogni cinque anni da cittadini turkmeni che abbiano compiuto 18 anni. Le ultime elezioni, che avrebbero dovuto tenersi a dicembre 2018 e sono state anticipate - senza che ne venisse data ufficialmente spiegazione - al 25 marzo 2018, hanno visto il partito egemone conquistare 55 seggi, il Partito degli industriali e degli imprenditori (nato nel 2012 e dichiaratamente fedele al Presidente) 11 e altrettanti il Partito dei contadini, mentre il Gruppo dei cittadini ne ha conquistati 48.

La **popolazione** è composta da una netta maggioranza di Turkmeni (85% nel 2003) affiancata da minoranze uzbeke (5%), russe (4%) cui si aggiungono per il restante 6% altre etnie. La cospicua crescita post indipendenza (1991) della maggioranza turkmena (era al 72% nel 1989), è conseguenza di un trattamento discriminatorio nei confronti delle minoranze, nell'istruzione e nell'accesso al mercato del lavoro, a partire dalla ridefinizione dell'identità nazionale turkmena su base etno-linguistica.

Dal punto di vista della **religione**, la popolazione è prevalentemente musulmano-sunnita, sebbene nel Paese l'Islam svolga un ruolo marginale a seguito sia dell'eredità del settantennio sovietico, sia a causa dello stretto controllo delle autorità sulle organizzazioni religiose. La principale minoranza confessionale è la russo-ortodossa (9%).

L'economia turkmena è ampiamente dominata dalle riserve di idrocarburi. Il Paese, in particolare, possiede riserve provate di gas seconde solo a quelle russe, iraniane e qatarine ed equivalenti all'11,7% delle riserve provate a livello planetario, che hanno consentito sostenuti tassi di crescita non interrotti dalla crisi economica internazionale soprattutto grazie alla bassa esposizione del Paese sui mercati e alle prudenti politiche macroeconomiche. Se fino al 2009 - quando vi fu una lunga interruzione del flusso di esportazione a causa della crisi finanziaria - la quasi totalità del gas veniva esportata verso la Russia e, in misura minore, in Iran, la strategia di diversificazione degli acquirenti e delle rotte di esportazione adottata successivamente ha spostato il baricentro verso la Cina.

Il gasdotto *Central Asia- China Gas Pipeline* (la cui portata attuale di 40 miliardi di metri cubi annui sarà aumentata fino a 60) che dal Turkmenistan attraverso Uzbekistan e Kazakistan raggiunge il territorio nord cinese dello Xinjiang, è stato il principale risultato della strategia energetica di Ashgabat e, insieme ai crescenti investimenti cinesi, ha fatto sì che la Cina dal 2010 sia il principale partner economico del Turkmenistan in termini di interscambio commerciale.

Da questo punto di vista **Pechino** guarda con interesse alla convenzione sullo status del bacino del Caspio poiché un rafforzamento della cooperazione regionale in tal senso migliorerebbe la posizione economica cinese in alcuni snodi portuali strategici, che hanno già goduto di investimenti per la realizzazione di infrastrutture nell'ambito **Belt and Road Initiative**.

Contenuto dell'Accordo

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 è volto a predisporre un'adeguata cornice giuridica per avviare forme strutturate di cooperazione bilaterale tra le Forze armate dei due Stati, nell'intento di consolidare le rispettive capacità difensive e di migliorare la comprensione reciproca sulle questioni della sicurezza. La sottoscrizione di simili atti bilaterali, inoltre, mira anche a indurre positivi effetti indiretti nei settori produttivi e commerciali coinvolti dei due Paesi.

Quanto al contenuto, l'Accordo all'esame della Commissione Affari esteri si compone di un breve **preambolo e dodici articoli**.

L'**articolo 1** enuncia i principi ispiratori e lo scopo dell'Accordo, dichiarando che esso intende incoraggiare, agevolare e sviluppare la cooperazione nel settore della difesa sulla base dei principi di reciprocità, eguaglianza e mutuo interesse, in conformità ai rispettivi ordinamenti giuridici e agli impegni internazionali assunti dalle Parti.

L'**articolo 2** individua nei Ministeri della difesa dei due Stati le autorità competenti all'attuazione dell'Accordo.

L'**articolo 3** disciplina l'attuazione, le **aree di cooperazione** e i metodi di attuazione dell'Accordo. E' previsto che le Parti possano sottoscrivere un'Intesa di natura tecnica per l'implementazione della cooperazione militare derivante dall'Accordo, nonché sviluppare programmi annuali e pluriennali nella cooperazione bilaterale del settore della Difesa.

Le modalità della cooperazione possono essere così sintetizzate:

- a. sicurezza militare e difesa;
- b. sviluppo e ricerca scientifica, supporto logistico e acquisizione di prodotti e servizi della difesa;
- c. industria militare e della difesa;
- d. esportazione e importazione di armi nell'osservanza delle rispettive norme nazionali;
- e. cooperazione nel campo della politica di gestione del personale;
- f. formazione e addestramento;
- g. questioni relative all'ambiente, con riguardo alle contaminazioni ambientali dovute alle attività militari;
- h. sanità militare;
- i. storia;
- j. eventi sportivi militari;
- k. altri settori di comune interesse.

La cooperazione potrà includere visite ufficiali di delegazioni e scambio di esperienze tra esperti delle Parti, incontri tra rappresentanti della Difesa, scambio di esperienze tra esperti delle Parti;

scambi nel campo della formazione e dell'addestramento, nonché partecipazione a seminari, conferenze e simposi e supporto alle attività commerciali relative ai prodotti militari ed ai servizi nel campo della Difesa.

L'**articolo 4** disciplina la **cooperazione nel campo dell'industria della difesa** nel rispetto degli ordinamenti nazionali, individuando le **categorie di armamenti**: navi e relativo equipaggiamento; aerei ed elicotteri militari; carri armati e veicoli per uso militare; armi di medio e grosso calibro e relative munizioni; armi da fuoco e relative munizioni; bombe, mine (eccetto quelle anti uomo), missili, siluri e relativi equipaggiamenti di controllo; esplosivi e propellenti per uso militare; sistemi elettronici e videocamere per uso militare e relativi equipaggiamenti; materiale speciale blindato per uso militare; articoli speciali per l'addestramento; strutture ed equipaggiamenti per la produzione, il collaudo e il controllo delle armi e delle munizioni; speciali equipaggiamenti per uso militare. I due Governi si impegnano a non riesportare a Paesi terzi, senza l'assenso della parte cedente, il materiale acquisito nell'ambito dell'Accordo.

Per quanto attiene all'attuazione dell'Accordo, le attività nel campo dell'industria della difesa,

della ricerca, dello sviluppo di equipaggiamento militare e del munizionamento possono realizzarsi attraverso: ricerca e sviluppo scientifico; scambio di esperienze nel campo della tecnologia; produzione congiunta, modernizzazione e servizi tecnici nelle aree identificate dalle Parti; supporto alle industrie della difesa e alle istituzioni pubbliche al fine di avviare la cooperazione nel settore della produzione dei prodotti militari.

L'**articolo 5** impegna le Parti all'attuazione delle procedure necessarie per garantire la protezione della **proprietà intellettuale** (compresi i brevetti) derivante da attività condotte in conformità all'Accordo e secondo le rispettive normative nazionali e gli accordi internazionali in materia sottoscritti dalle Parti.

L'**articolo 6** regola gli **aspetti finanziari** derivanti dalla 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. Infine, è espressamente stabilito che tutte le attività condotte ai sensi dell'Accordo saranno subordinate alla disponibilità delle necessarie risorse finanziarie delle Parti.

L'**articolo 7** riguarda la **giurisdizione** e, in particolare, riconosce allo Stato ospitante il diritto di giurisdizione nei confronti del personale ospitato per i reati commessi nel suo territorio e puniti secondo la sua legge. Lo Stato inviante, invece, conserva il diritto di giurisdizione, in via prioritaria, nei confronti del proprio personale, sia esso civile o militare, per i reati commessi da questo, nei casi in cui minacciano la propria sicurezza o il proprio patrimonio, e per quelli commessi, intenzionalmente o per negligenza, nell'esecuzione o in relazione con il servizio.

L'**articolo 8** prevede che, in caso di **danni** causati dalla Parte inviante alla Parte ospitante in occasione di attività previste dall'Accordo o connesse alle stesse, il risarcimento sarà garantito dalla Parte inviante con un accordo tra le Parti.

L'**articolo 9** riguarda la sicurezza delle **informazioni classificate**, specificando che il loro trasferimento potrà avvenire solo attraverso canali intergovernativi diretti, approvati dalle rispettive Autorità nazionali per la sicurezza o da Autorità nazionali designate in conformità alle leggi dei due Stati. Viene inoltre previsto che tali informazioni dovranno essere utilizzate esclusivamente per gli scopi contemplati dall'Accordo e non potranno essere trasferite a terzi senza l'assenso scritto della Parte cedente. Si subordinano gli ulteriori aspetti di sicurezza non previsti in questo articolo alla stipulazione di un accordo di sicurezza tra i due Stati.

L'**articolo 10** stabilisce che le eventuali **controversie** derivanti dall'interpretazione o dall'applicazione dell'Accordo verranno risolte mediante negoziazioni e consultazioni, attraverso i canali diplomatici. Durante le consultazioni e le negoziazioni, le Parti continueranno ad adempiere agli obblighi previsti dall'Accordo.

L'**articolo 11** prevede la possibilità che vengano sottoscritti **protocolli aggiuntivi** in ambiti specifici di cooperazione nel rispetto delle procedure nazionali. Inoltre, viene stabilito che le Parti potranno rivedere o emendare il testo dell'Accordo attraverso protocolli separati, che saranno parti integranti dell'Accordo, e che tali revisioni ed emendamenti entreranno in vigore con le medesime modalità previste dall'articolo 12.

L'**articolo 12** stabilisce che l'Accordo entrerà in vigore alla data di ricevimento dell'ultima notifica per iscritto con cui le Parti, attraverso i canali diplomatici, comunicheranno il completamento delle rispettive procedure richieste a tal fine e avrà **durata indeterminata**. Ciascuna Parte può denunciare l'Accordo, inviando, almeno sei mesi prima della risoluzione dell'Accordo stesso, una notifica scritta all'altra Parte, attraverso i canali diplomatici. In caso di risoluzione dell'Accordo, le misure di protezione previste nell'ambito dello stesso continueranno ad applicarsi alle informazioni classificate, trasmesse o prodotte nel corso della cooperazione tra le Parti, fino a quando la classifica di sicurezza non sarà rimossa secondo la procedura stabilita. Inoltre, la risoluzione dell'Accordo non influirà sui programmi e sulle attività in corso previste nell'ambito del medesimo Accordo, se non diversamente concordato tra le Parti.

Contenuto del disegno di legge

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica 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 si compone di **cinque articoli**.

Gli **articoli 1 e 2** contengono rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione.

L'**articolo 3** riguarda la **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dal provvedimento, che ammontano a **4.226 euro annui ad anni alterni a decorrere dall'anno 2019**, ascrivibili alle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d dell'Accordo (eventuali consultazioni tra i rappresentanti delle Parti da tenersi alternativamente nei due Paesi per sviluppare e approvare procedure di integrazione ed attuazione dell'Accordo, nonché eventuali piani di cooperazione tra le reciproche Forze Armate). A tali oneri si farà fronte mediante riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto nell'ambito del programma Fondi di riserva e speciali della missione Fondi da ripartire dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (comma1). Il comma 2 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

L'**articolo 4** contiene una clausola di **invarianza finanziaria** e precisa (comma 1) che dall'attuazione delle disposizioni dell'Accordo - ad esclusione di quelle contenute nell'art. 3, paragrafo 1, lettera d. - non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il comma 2 stabilisce che agli oneri eventualmente connessi a spese mediche ed odontoiatriche o derivanti dalla rimozione o evacuazione di proprio personale infortunato, malato o deceduto (art. 6, paragrafo 1, lettera b dell'Accordo), dagli obblighi di risarcimento del danno (art. 8) ovvero da Protocolli aggiuntivi e modifiche all'Accordo stesso (art. 11) si farà fronte con apposito provvedimento legislativo.

L'**articolo 5**, infine, dispone l'entrata in vigore della legge per il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il disegno di legge è accompagnato da una relazione illustrativa e da una relazione tecnica che riporta un'analitica quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 3 dell'Accordo, imputabili a spese di missione (euro 866) e spese di viaggio (euro 3.360), per un totale di **euro 4.226** per l'invio ad Ashgabat di due rappresentanti nazionali per una permanenza di tre giorni, in occasione di visite e incontri operativi finalizzati alla definizione delle misure di attuazione dell'Accordo stesso.

Nell'analisi tecnico-normativa (ATN), che pure corredata il provvedimento, si sottolinea la necessità della ratifica dell'Accordo internazionale in esame mediante legge formale ex articolo 80 Cost. in quanto il documento negoziale costituisce un preciso impegno politico assunto dal Governo italiano.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito delle materie (politica estera e rapporti internazionali dello Stato) di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.