

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 847-C

## RELAZIONE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORE PROVERA)

Comunicata alla Presidenza il 1° ottobre 2003

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di partenariato e di cooperazione che istituisce un partenariato tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e il Turkmenistan, dall'altra, con allegati, protocollo ed atto finale, fatto a Bruxelles il 25 maggio 1998

**presentato dal Ministro degli affari esteri  
di concerto col Ministro dell'interno  
col Ministro della giustizia  
col Ministro dell'economia e delle finanze  
col Ministro delle attività produttive  
col Ministro delle politiche agricole e forestali  
col Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio  
e col Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**

*(V. Stampato n. 847)*

*approvato dal Senato della Repubblica l'11 marzo 2003*

*(V. Stampato Camera n. 3764)*

*modificato dalla Camera dei deputati il 1° luglio 2003*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 2 luglio 2003*

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 1 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	6
– della 5 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	7
Disegno di legge, testo approvato dal Senato della Repubblica e testo approvato dalla Camera dei deputati .....	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - L'Accordo la cui ratifica il presente disegno di legge è volto ad autorizzare prevede l'istituzione di un partenariato tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Turkmenistan, dall'altra. Esso è destinato, al pari degli analoghi strumenti pattizi negoziati con ciascuna delle nuove realtà statuali sorte dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica, a disciplinare la materia già regolata da un precedente Accordo di partenariato fra la CEE e l'URSS, risalente al 1989; ciò, ovviamente, con gli adattamenti che si sono resi necessari in rapporto ad un quadro politico tanto profondamente mutato.

L'iniziativa costituisce quindi un tassello di un quadro che deve essere ancora completato, e che ha portato finora alla conclusione di analoghi Accordi anche con la Federazione russa, l'Armenia, l'Azerbaigian, la Bielorussia, la Georgia, il Kazakistan, il Kirghizistan, la Moldavia, l'Ucraina e l'Uzbekistan.

Lo scopo dell'Accordo è di assicurare il quadro giuridico e organizzativo di riferimento per il futuro sviluppo delle relazioni politiche, economiche e commerciali tra le Parti. Il suo ambito di operatività è particolarmente ampio e articolato: si va dal dialogo politico, allo scambio di merci, alle attività commerciali e agli investimenti, alla cooperazione nei settori legislativo, economico, culturale e finanziario, nonché nei settori dello sviluppo democratico e del contrasto alle attività illegali e all'immigrazione clandestina.

Fra le disposizioni più rilevanti del testo sottoposto alla ratifica rientrano certamente quelle dirette a sostenere il processo di consolidamento democratico in Turkmenistan e quelle tendenti a sostenere l'impegno in

atto delle autorità turkмене sul versante delle riforme economiche.

Di rilievo particolare è pure la prevista istituzionalizzazione del dialogo politico, che tende a rafforzare i vincoli tra le Parti, contribuendo così alla sicurezza e stabilità di un'area che riveste speciale rilevanza dal punto di vista strategico.

Al riguardo, va ricordato come il Turkmenistan sia al quarto posto nel mondo per le riserve di gas naturale, e possieda anche rilevanti risorse petrolifere. Esso ha quindi le potenzialità per divenire un protagonista nei mercati energetici mondiali, dopo che sarà realizzata quella rete di gasdotti e oleodotti di collegamento che dovrebbe nel prossimo futuro garantire una maggiore diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico per l'Europa.

Per quanto riguarda le disposizioni dirette a promuovere un'intensificazione degli scambi commerciali, l'Accordo prevede il reciproco riconoscimento fra le Parti della clausola della nazione più favorita; tuttavia, il Turkmenistan potrà concedere un trattamento più vantaggioso agli altri membri della Comunità degli Stati indipendenti (CSI) per un periodo transitorio di cinque anni.

Al fine di sostenere le riforme economiche e sociali recentemente avviate, l'Accordo contempla una serie di meccanismi di cooperazione, destinati ad esplicare la loro azione in un ampio novero di settori. Meritano in proposito menzione le previsioni relative alla promozione e protezione degli investimenti, alla cooperazione scientifica e tecnologica, all'istruzione e alla formazione.

L'Accordo contempla anche la cooperazione per le questioni relative alla democrazia ed ai diritti dell'uomo, alla prevenzione delle attività illegali (riciclaggio di denaro

sporco, traffico di stupefacenti) ed alla prevenzione e controllo dell'immigrazione illegale, nonché in materia culturale e finanziaria.

Per quanto concerne infine gli aspetti istituzionali, sono istituiti: un Consiglio, un Comitato e un Comitato parlamentare di cooperazione. Il Consiglio di cooperazione, che si riunirà a livello ministeriale almeno una volta l'anno, supervisionerà la messa in applicazione dell'Accordo e sarà assistito dal Comitato di cooperazione. Il Comitato parlamentare di cooperazione potrà richiedere al Consiglio di cooperazione informazioni sullo stato di applicazione dell'Accordo e, se lo riterrà opportuno, potrà fare osservazioni o presentare raccomandazioni sull'applicazione dell'Accordo stesso.

L'Accordo comprende infine le clausole generali e finali d'uso (denuncia, protezione degli interessi essenziali di sicurezza, non discriminazione), nonché un meccanismo di natura arbitrale per la soluzione delle controversie.

In occasione dell'esame del disegno di legge da parte della Commissione, ha formato oggetto di particolare attenzione la situazione dei diritti umani in Turkmenistan.

In proposito, va detto che le aspettative che avevano accompagnato la fase dei negoziati circa un miglioramento dei livelli di democrazia e dei diritti dell'uomo sono state largamente disattese. In particolare, secondo fonti attendibili, non tutti i detenuti politici sarebbero stati rilasciati e vi sarebbero nel Paese discriminazioni nei confronti delle minoranze religiose.

Su tali premesse, vi è stato un ampio dibattito in Commissione in occasione dell'esame del disegno di legge in prima lettura: il senatore Martone, al quale era stato in un primo tempo affidato l'incarico di relatore, aveva al riguardo prospettato l'opportunità di differire il seguito dell'esame del disegno di legge, in attesa che dal Turkmenistan giungessero segnali concreti di mutamento. Altri interventi hanno segnalato situa-

zioni analoghe di *deficit* democratico in molti Paesi del mondo e citato un caso, quello dell'Accordo con lo Zimbabwe sulla promozione e protezione reciproca degli investimenti, nel quale la scelta del rinvio della ratifica in funzione di stimolo al processo di democratizzazione si rivelò in progresso di tempo chiaramente infruttuosa e dovette essere infine abbandonata. È stato inoltre sottolineato come la ratifica dell'Accordo possa indurre miglioramenti concreti in termini di democrazia e di rispetto dei diritti dell'uomo in Turkmenistan, anche in considerazione del fatto che, alla stregua dell'articolo 67 dell'Accordo in questione, è espressamente previsto l'impegno delle Parti a collaborare «in merito a tutte le questioni connesse all'inseadimento o al potenziamento delle istituzioni democratiche, comprese quelle necessarie per consolidare lo Stato di diritto, nonché alla tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali secondo i principi del diritto internazionale e dell'OSCE». È stata anche da lui suggerita l'opportunità di proporre al momento della discussione in Aula un ordine del giorno che sollecitasse il Governo ad una verifica puntuale dell'osservanza dell'Accordo sotto il profilo del miglioramento delle condizioni democratiche e del rispetto dei diritti umani. Il Governo, nella persona del sottosegretario Margherita Boniver, si dichiarò pienamente disponibile ad accogliere tale indirizzo. Dopo ampia discussione, il senatore Martone chiedeva l'approvazione della questione sospensiva da lui proposta, che veniva però respinta dalla Commissione. A seguito di tale determinazione, il senatore Martone riteneva di dover rinunciare a svolgere il ruolo di relatore, ruolo che fu da me riassunto, come Presidente della Commissione, ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del Regolamento (come richiamato dall'articolo 43, comma 1).

In occasione dell'esame da parte dell'Assemblea del Senato, le problematiche connesse ai diritti umani, e al modo più efficace

per promuoverli, sono state nuovamente al centro dell'attenzione.

In qualità di relatore, ricordo di aver presentato, come preannunciato alla Commissione, un ordine del giorno diretto a rafforzare il controllo sul rispetto di tali diritti da parte delle autorità turkmene, accolto dal rappresentante del Governo, sottosegretario Ventucci e conseguentemente non posto in votazione.

L'Assemblea del Senato, con il voto contrario del Relatore e del Sottosegretario, ha nondimeno ritenuto di accogliere un emendamento, firmato dal senatore Martone e da altri senatori, tendente a differire l'efficacia dell'ordine di esecuzione contenuto nell'articolo 2 del disegno di legge al momento dell'avvenuta ratifica dello stesso Accordo da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea. In proposito occorre dire che probabilmente il voto dell'Assemblea va attribuito ad un equivoco circa il contenuto dell'emendamento, in una fase nella quale si era determinata una certa confusione. L'Assemblea ha inoltre approvato un emendamento del Relatore diretto a differire, in conformità alla condizione formulata dalla 5<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, al 2003 la decorrenza dell'autorizzazione di spesa.

In sede di esame del disegno di legge da parte della III Commissione della Camera, il testo dell'articolo 2 è stato riportato alla formulazione originaria, essendo stato accolto un emendamento del relatore diretto a recepire il richiamo del rappresentante del Governo al carattere improprio della ricordata clausola che condizionava l'efficacia dell'ordine di esecuzione alla ratifica degli altri *partner* dell'Unione. La III Commissione modificava inoltre ulteriormente la clausola di copertura di cui all'articolo 3, uniformandola ai nuovi criteri formali che da alcuni mesi sono stati adottati in merito alla stesura delle disposizioni contenenti le autorizzazioni di spesa.

Tali scelte venivano poi confermate dall'Assemblea della Camera.

Sulla base degli elementi di fatto e delle considerazioni che precedono, la Commissione raccomanda all'Assemblea l'approvazione del disegno di legge, senza ulteriori modifiche rispetto a quelle introdotte dall'altro ramo del Parlamento al testo approvato dal Senato in prima lettura, e cioè la soppressione della norma che condizionava l'esecuzione all'avvenuta ratifica degli altri Paesi dell'UE e il cambiamento - meramente formale - della clausola di copertura.

PROVERA, *relatore*

**PARERE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: PASTORE)

15 luglio 2003

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

**PARERE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: GRILLOTTI)

22 luglio 2003

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere non ostativo.

**DISEGNO DI LEGGE**

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

## Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Accordo di partenariato e di cooperazione che istituisce un partenariato tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e il Turkmenistan, dall'altra, con allegati, protocollo ed atto finale, fatto a Bruxelles il 25 maggio 1998.

## Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 100 dell'Accordo stesso e **comunque non prima dell'avvenuta ratifica dello stesso Accordo da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea.**

## Art. 3.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in euro 5.820 annui a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**DISEGNO DI LEGGE**

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

## Art. 1.

*Identico*

## Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 100 dell'Accordo stesso.

## Art. 3.

1. **Per l'attuazione** della presente legge è **autorizzata la spesa di** euro 5.820 annui a decorrere dal 2003. **Al relativo onere** si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

*2. Identico.*



(Segue: *Testo approvato dal Senato della Repubblica*)

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 4.

*Identico*





