

# Il Congresso dei poteri locali e regionali



23<sup>a</sup> SESSIONE  
CG(23)12  
12 settembre 2012

## La democrazia locale e regionale in Azerbaigian

Relatori: Jos WIENEN, Paesi Bassi (L, PPE/DC<sup>1</sup>) ;  
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Austria, (R, SOC)

Progetto di Risoluzione (da mettere ai voti) .....	1
Progetto di Raccomandazione (da mettere ai voti) .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Motivazioni.....	7

### Sintesi

In questo secondo rapporto di monitoraggio sulla democrazia locale e regionale in Azerbaigian, che fa seguito a quello adottato nel 2003, si deplora vivamente che la maggior parte delle raccomandazioni rivolte nel 2003 alle autorità nazionali non siano state messe in atto e che non sia stato fissato nessun calendario per deliberare la loro presa in considerazione in un prossimo futuro. Di conseguenza, si invita il Governo del paese a predisporre le misure necessarie per l'adozione di un piano d'azione destinato a consentire l'attuazione delle raccomandazioni del Congresso. Il rapporto sottolinea in particolare la quasi inesistenza dell'autonomia locale e il controllo da parte degli organi statali sulle cosiddette autorità amministrative comunali, le scarse capacità finanziarie dei comuni e l'assenza di una procedura di consultazione dei comuni e delle loro associazioni nazionali, in tempo utile e in modo appropriato, nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che li riguardano direttamente.

Il rapporto raccomanda segnatamente al governo di modificare la legge della Repubblica di Azerbaigian sullo status dei comuni, affinché possano essere riconosciuti come enti decentrati autonomi che esercitano una parte dei poteri dello Stato nell'ambito della pubblica amministrazione; raccomanda altresì di riesaminare profondamente e di chiarificare la ripartizione dei compiti e delle competenze tra le strutture parallele della pubblica amministrazione locale, trasferendo ai comuni le competenze più importanti della pubblica amministrazione locale, nonché di assegnare ai comuni risorse finanziarie durevoli nel tempo e proporzionate alle loro competenze, vigilando affinché ne possano disporre liberamente nei limiti della loro sfera di competenza. Il Congresso invita infine con insistenza le autorità dell'Azerbaigian ad adottare una legge sullo status speciale di Baku in quanto città capitale e a prendere in considerazione la possibilità di introdurre un sistema di elezioni democratiche delle autorità locali della città di Baku.

---

<sup>1</sup> L : Camera dei poteri locali /R : Camera delle Regioni  
GILD : Gruppo indipendente e Liberaldemocratico del Congresso  
PPE/CD : Gruppo Partito Popolare Europeo –Cristiandemocratici del Congresso  
SOC : Gruppo socialista del Congresso  
ECR: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei  
NI : Membro non iscritto ad alcun partito politico del Congresso  
NAP: nessuna appartenenza politica



**PROGETTO DI RISOLUZIONE<sup>2</sup>**

1. Il Congresso ricorda:

a. che l'Azerbaijan ha aderito al Consiglio d'Europa nel gennaio del 2001 e con tale decisione si è impegnato a fornire il suo contributo alla creazione di uno spazio democratico e giuridico comune su tutto il continente, a garantire il rispetto dei valori fondamentali dell'Organizzazione, e cioè i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto e a conformarsi alle norme europee;

b. che l'Azerbaijan ha ratificato la Carta europea dell'autonomia locale (di seguito "la Carta") il 15 aprile 2002, entrata in vigore nel paese il 1° agosto 2002, impegnandosi a recepire il principio dell'autonomia locale nel suo diritto interno, al fine di garantirne l'effettiva applicazione, e in particolare a trasferire delle competenze agli enti locali, accompagnate dalle corrispondenti risorse finanziarie e ad accertarsi della piena attuazione del principio di sussidiarietà, destinato a garantire l'esercizio dell'autonomia locale, conformemente alle disposizioni della Carta;

c. la sua precedente Raccomandazione 126 (2003)<sup>3</sup> e la sua precedente Risoluzione 151 (2003)<sup>4</sup> sulla democrazia locale e regionale in Azerbaijan.

2. Il Congresso apprezza la creazione di tre associazioni nazionali di poteri locali, ma si rammarica del fatto che non svolgano un ruolo attivo nella rappresentanza degli interessi dei comuni.

3. Osserva inoltre che la maggior parte delle raccomandazioni rivolte alle autorità del paese nel 2003 non sono state attuate e che non è stato fissato nessun calendario per deliberare la loro presa in considerazione in un prossimo futuro, per cui restano pertinenti e di assoluta attualità.

4. Si riferisce alle sue motivazioni<sup>5</sup>, che ribadiscono le sue raccomandazioni ed esprimono serie preoccupazioni per quanto riguarda, in particolare, il mancato rispetto della maggior parte delle disposizioni della Carta ratificate dall'Azerbaijan;

---

<sup>2</sup> Bozza preliminare di risoluzione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 6 luglio 2012.

**Membr**

**Membr** della Commissione: *L. O. Molin* (Presidente), *G. Mosler-Törnström* (Vicepresidente), *F. Lec* (Vicepresidente), *A. Uss* (Vicepresidente), *M. Abuladze*, *U. Aldegren*, *K. Andersen*, *MT. Arciniega Arroyo*, *L. Avetyan* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *A. Babayev*, *T. Badan*, *V. Belikov*, *G. Bende* (sostituto: *E. Penzes*), *G. Bergemann*, *M. Bepalova*, *V. Broccoli*, *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *E. Calota*, *S. Carugo*, *S. Chernov*, *D. Chichinadze*, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, *M. De Lamotte*, *L. Dellai*, *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *M. Gaju*, *G. Geguzinskas*, *S. Glavak*, *S. Guckian* (sostituto: *W. Carey*), *M. Guegan*, *M. Gulevskiy* (sostituto: *V. Novikov*), *H. Halldorsson* (sostituto: *G. Arnardottir*), *M. Heatley*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *C. Hughes*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *J. Jalinska* (sostituto: *M. Juzupa*), *S. James*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yildiz*, *M. Juhkami*, *B. Kidd*, *J-P. Klein*, *A. Kriza*, *I. Kulichenko* (sostituto: *S. Bohatyrchuk-Kryvko*), *C. Lammerskitten*, *J-P. Liouville*, *I. Loizidou*, *M. Magomedov*, *P. Mangin*, *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *H. Marva*, *V. Mc Hugh*, *M. Merrild*, *I. Micallef*, *T. Mikus*, *K. Miskiniene*, *M. Monesi*, *A. Muzio* (sostituto: *F. Pellegrini*), *M. Njilas*, *Z. Ozegovic*, *R. Paita*, *U. Paslawska*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *A. Pruszkowski*, *C. Radulescu* (sostituto: *L. Sfirloaga*), *R. Rautava*, *H. Richtermocova*, *A. Rokofillou*, *N. Romanova*, *D. Ruseva*, *J. Sauwens*, *P. Schowtka*, *W. Schuster*, *D. Shakespeare*, *M. Simonovic*, *G. Spartanski*, *M. Tamilos*, *A. Torres Pereira*, *V. Udovychenko*, *A. Ugues*, *G. Ugulava* (sostituto: *P. Zambakidze*), *P. Uszok*, *V. Varnavskiy* (sostituto: *A. Borisov*), *O. Van Veldhuizen* (sostituto: *J. Hermans-Vloedveld*), *L. Vennesland*, *L. Verbeek*, *H. Weninger*, *K. Whitmore*, *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *U. Wüthrich-Pelloi*, *J. Zimola*, *D. Zmegac*.

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: *S. Poirel* e *S. Cankoçak*.

<sup>3</sup> Discussa e adottata dal Congresso il 21 maggio 2003, 2ª seduta (vedi Doc. CG(10)4, progetto di raccomandazione presentato da A. Lloyd, G. Grzelak e J.-C. Frecon, relatori).

<sup>4</sup> Discussa e adottata dal Congresso il 21 maggio 2003, 2ª seduta (vedi Doc. CG(10)4, progetto di risoluzione, presentato da A. Lloyd, G. Grzelak e J.-C. Frecon, relatori).

<sup>5</sup> Vedi doc. [CG(23)12], che sarà presentato da J. Wiene e G. Mosler-Törnström, relatori, in occasione della 23ª Sessione del Congresso, 16-18 ottobre 2012.

5. In considerazione di quanto precede, il Congresso:

*a.* invita il proprio Ufficio di presidenza a prendere in considerazione l'opportunità di invitare il ministro azerbaijano della Giustizia, in quanto ministro responsabile dei poteri locali, a intervenire alla sessione del Congresso dell'ottobre del 2013 per discutere le evoluzioni previste dalle autorità del suo paese;

*b.* invita la propria Commissione di Monitoraggio:

*i.* a organizzare con urgenza a Baku un seminario sull'applicazione della Carta in Azerbaijan, in cooperazione con le autorità nazionali, regionali e locali e con le ONG attive nel campo della democrazia locale;

*ii.* a effettuare una visita di monitoraggio intermedia, destinata a valutare la situazione della democrazia locale e regionale alla luce della Raccomandazione recentemente adottata e a constatare i progressi compiuti.<sup>6</sup>

## **PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE<sup>7</sup>**

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ricorda:

*a.* l'Articolo 2, comma 1.*b* della Risoluzione statutaria (2011)2 relativa al Congresso, che stabilisce che uno degli obiettivi del Congresso consiste nel "sottoporre proposte al Comitato dei Ministri, al fine di promuovere la democrazia locale e regionale";

*b.* l'Articolo 2, comma 3 della Risoluzione statutaria (2011)2 relativa al Congresso, che dispone che "Il Congresso elabora regolarmente dei rapporti, paese per paese, sulla situazione della democrazia locale e regionale in tutti gli Stati membri e negli Stati candidati all'adesione al Consiglio d'Europa e vigila, in particolare, affinché i principi contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale siano attuati in maniera efficace";

*c.* la Risoluzione 307 (2010) REV sulle modalità di monitoraggio degli obblighi e degli impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa in virtù della loro ratifica della Carta europea dell'autonomia locale;

*d.* la Raccomandazione 219 (2007) sullo status delle città capitali, la Raccomandazione 132 (2003) sui beni comunali alla luce dei principi della Carta europea dell'autonomia locale e la Risoluzione 299 (2010) del Congresso sul seguito dato dal Congresso alla Conferenza del Consiglio d'Europa dei ministri responsabili degli enti locali e regionali (Utrecht, Paesi Bassi, 16-17 novembre 2009);

*e.* la precedente Raccomandazione 126 (2003) e la precedente Risoluzione 151 (2003) sulla democrazia locale e regionale in Azerbaijan.

2. Il Congresso sottolinea quanto segue:

*a.* l'Azerbaijan è diventato membro del Consiglio d'Europa il 25 gennaio 2001. Ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n°122, qui di seguito "la Carta") il 21 dicembre 2001 e l'ha ratificata il 15 aprile 2002. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° agosto 2002;

---

<sup>6</sup> Progetto di raccomandazione che dovrà essere esaminato e adottato dal Congresso nel corso della sua 23ª Sessione, 16-18 ottobre 2012 (vedi doc. [CG(23)12], presentato da J.Wienen e G.Mosler-Törnström, relatori).

<sup>7</sup> Vedi nota a piè di pagina 2.

b. l'Azerbaijan ha dichiarato di non considerarsi vincolato dagli Articoli 4(3), 7(2), 9(5), 9(6) e 10(3) della Carta e ha formulato la seguente dichiarazione: "La Repubblica di Azerbaijan dichiara di non essere in grado di garantire l'applicazione delle disposizioni della Carta nei territori occupati dalla Repubblica di Armenia fino a quando i suddetti territori non saranno liberati da tale occupazione";

c. l'Azerbaijan non ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE N° 207), né il Protocollo n° 3 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i raggruppamenti euroregionali di cooperazione (REC) (STCE n° 206);

d. la Commissione di Monitoraggio del Congresso ha designato come relatori il Sig. Jos WIENEN (Paesi Bassi, L, PPE/CD) e la Sig.ra Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Austria, R, SOC), incaricandoli di preparare e di presentare al Congresso un rapporto sulla democrazia locale e regionale in Azerbaijan;

e. il Congresso desidera ringraziare la Rappresentanza permanente della Repubblica di Azerbaijan presso il Consiglio d'Europa, le autorità del paese a livello centrale, regionale e locale, i rappresentanti di ONG dell'Azerbaijan specializzati nelle questioni relative all'amministrazione locale e tutti gli altri interlocutori per la loro preziosa cooperazione nelle varie fasi del processo di monitoraggio e per le informazioni trasmesse alla delegazione, che hanno permesso il buon svolgimento della visita.

3. Il Congresso prende nota con soddisfazione:

a. della creazione, nel 2006, di tre associazioni nazionali di collettività locali (villaggi, comuni e città) destinate a rappresentare gli interessi dei comuni a livello nazionale;

b. della firma della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali;

c. della firma da parte del Presidente della Repubblica di Azerbaijan, il 10 febbraio 2010, del decreto di promulgazione della legge relativa al "Catasto e al rilascio ai comuni dei relativi certificati", che dispone che la Commissione nazionale responsabile dei terreni e della cartografia prepari e trasmetta all'organo comunale incaricato della tenuta del catasto, entro il 1° gennaio 2013, le mappe dei terreni comunali.

4. Il Congresso constata con profondo rammarico che la maggior parte delle raccomandazioni rivolte alle autorità del paese nel 2003 non sono state attuate, e che non è stato stabilito un calendario per deliberare la loro presa in considerazione in un prossimo futuro, per cui permane assolutamente intatta l'importanza dei seguenti problemi:

a. la definizione incompleta e ambigua dell'autonomia locale<sup>8</sup> contenuta nella Legge relativa allo status dei comuni (Articolo 2 e 3 della Carta);

b. il parallelismo del sistema dell'autonomia locale, che, ai sensi della Costituzione, è esercitata sia dai comitati esecutivi locali, che sono di fatto organi rappresentanti il governo centrale, che dalle amministrazioni comunali, che dispongono unicamente di un ruolo formale (Articoli 3 e 4);

c. il legame gerarchico che sottopone i comuni ai poteri dei comitati esecutivi locali, che sono autorità delegate dell'amministrazione centrale dello Stato (Articoli 3 e 4);

d. la ripartizione poco precisa delle competenze e delle responsabilità tra i comuni e i comitati esecutivi locali (Articolo 4);

e. le scarse capacità finanziarie dei comuni, visto il basso livello dei trasferimenti statali e l'inefficacia dei meccanismi di riscossione delle imposte a disposizione dei comuni (Articolo 9);

---

<sup>8</sup> L'Articolo 1 della Legge sullo status dei comuni dell'Azerbaijan recita "l'autonomia locale nella Repubblica di Azerbaijan è un sistema finalizzato all'organizzazione delle attività dei cittadini ..." e il suo Articolo 2(2) definisce gli organi del comune come "organi creati dall'amministrazione comunale e che non rientrano nel sistema degli organi dello Stato, incaricati di organizzare i servizi comunali e di risolvere problemi di importanza locale".

*f.* l'assenza di una procedura di consultazione dei comuni e delle loro associazioni nazionali, in tempo utile e in modo appropriato, nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che li riguardano direttamente (Articolo 4(6));

*g.* la scarsa trasparenza delle fusioni di enti locali e l'assenza di forme e di meccanismi specifici di consultazione su tali questioni (Articolo 5);

*h.* le lacune della legislazione riguardanti lo statuto e le responsabilità, nonché i diritti e gli obblighi dei funzionari comunali (Articolo 6) ;

*i.* l'assenza di beni propri dei comuni e la lentezza dei trasferimenti dei beni statali ai comuni, in particolare i terreni comunali;

*j.* la scarsa chiarezza della Legge sullo status dei comuni per quanto riguarda la procedura di controllo degli atti dei comuni, e in particolare l'obbligo dei comuni, previsto dall'Articolo 146-IV della Costituzione, di rendere conto al Parlamento delle loro attività (Articolo 8);

*k.* l'assenza di una consultazione, da parte delle autorità centrali, con i rappresentanti delle tre associazioni nazionali di enti locali nel corso del processo decisionale in materia di autonomia locale, per cui le suddette associazioni non svolgono in pratica nessun ruolo attivo nella rappresentanza degli interessi dei comuni a livello nazionale;

*l.* il fatto che la città capitale dell'Azerbaijan non è governata da una propria amministrazione locale, quale un consiglio democraticamente eletto, bensì da un'autorità esecutiva con l'obbligo di rendere conto del proprio operato unicamente dinanzi al Presidente, senza nessun controllo democratico;

*m.* il vuoto legislativo per quanto riguarda lo status della capitale Baku, benché sia previsto dalla legge della Repubblica di Azerbaijan al punto "struttura e divisione amministrativa del territorio", e precisamente all'Articolo 5.9 , che stabilisce che deve essere adottata una legge sulla città di Baku;

*n.* la firma del decreto presidenziale del 6 giugno 2012 sull'approvazione della normativa relativa alle autorità esecutive locali, che affida ai comitati esecutivi locali la quasi totalità dei compiti dell'amministrazione locale, ivi comprese quelli che, ai sensi di una precedente legislazione, erano di competenza dei comuni.

5. Il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità dell'Azerbaijan a:

*a.* modificare la legge della Repubblica di Azerbaijan sullo status dei comuni, affinché siano riconosciuti come enti decentrati autonomi che esercitano una parte dei poteri dello Stato nell'ambito della pubblica amministrazione;

*b.* riesaminare profondamente e chiarificare la ripartizione dei compiti e delle competenze tra le strutture parallele della pubblica amministrazione locale, trasferendo le competenze pubbliche locali più importanti ai comuni governati democraticamente e politicamente responsabili.

*c.* eliminare il legame gerarchico che sottopone i comuni ai poteri dei comitati esecutivi locali, al fine di consentire ai comuni di regolamentare e amministrare, sotto la loro responsabilità e a favore delle loro popolazioni, una parte importante degli affari pubblici;

*d.* assegnare ai comuni risorse finanziarie durevoli nel tempo e proporzionate alle loro competenze, e accertarsi che possano disporre liberamente delle loro risorse nei limiti della loro sfera di competenza;

*e.* ripartire i trasferimenti e le sovvenzioni speciali statali in modo trasparente e prevedibile, prendendo in considerazione gli interessi delle autorità locali;

*f.* migliorare l'efficacia del meccanismo di riscossione delle imposte comunali, garantendo la presenza di personale qualificato per applicare le procedure;

*g.* ire delle procedure appropriate di consultazione dei comuni rappresentati dalle loro associazioni nazionali, che prendano in considerazione i criteri di tempestività e di opportunità previsti dalla Carta nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che li riguardano direttamente;

*h.* accertarsi dell'elevato livello di trasparenza nelle fusioni di enti locali, definendo gli scopi e gli obiettivi strategici di ogni ulteriore accorpamento di comuni e discutendo tutti i progetti di fusione con i comuni interessati e le loro associazioni prima di ogni eventuale modifica dei limiti amministrativi territoriali;

*i.* predisporre misure efficaci per lanciare programmi di sviluppo delle competenze e di adeguata formazione dei funzionari comunali, per migliorare la qualità delle loro attività amministrative quotidiane;

*j.* fornire rapidamente a tutti i comuni degli edifici amministrativi e completare la preparazione e il rilascio dei titoli di proprietà, soprattutto per gli immobili situati nella capitale, conformemente alla Raccomandazione 132 (2003) relativa ai beni comunali alla luce dei principi della Carta;

*k.* chiarificare la legislazione e definire il ruolo esatto delle autorità amministrative abilitate a esercitare un controllo giuridico sui comuni, eliminando in tal modo l'ambiguità della legislazione attuale, che è in contraddizione con le disposizioni della Carta;

*l.* eliminare l'obbligo per gli enti locali di rendere conto delle loro attività dinanzi al Parlamento e limitare il potere di controllo del governo centrale al controllo di legittimità sugli atti comunali;

*m.* coinvolgere i rappresentanti delle tre associazioni nazionali di enti locali (villaggi, comuni e città) nei processi decisionali riguardanti gli affari locali, dando loro l'opportunità di rappresentare gli interessi dei comuni a livello nazionale;

*n.* esaminare la possibilità di istituire un sistema di elezione democratica per il governo locale della città di Baku;

*o.* adottare una legge per la città di Baku, come richiesto dall'Articolo 5.9 della Legge della Repubblica di Azerbaijan sulla "struttura e divisione amministrativa del territorio" ai sensi della Raccomandazione 219 (2007) del Congresso sullo status delle città capitali e della Raccomandazione 133 (2003) sulla gestione delle città capitali.

6. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione la presente risoluzione e la recente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Azerbaijan<sup>9</sup>, nonché le presenti motivazioni, nell'ambito delle loro procedure di monitoraggio e di ogni altra attività riguardante questo Stato membro.

---

<sup>9</sup> Progetto di raccomandazione, che dovrà essere esaminato e adottato dal Congresso nel corso della sua 23<sup>a</sup> Sessione, 16-18 ottobre 2012 (vedi doc. [CG(23)12], presentato da J.Wienen e G.Mosler-Törnström, relatori).