



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Relazione dell'Assessore degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica

Scioglimento del Consiglio comunale di Oliena e nomina del Commissario straordinario.

Nel Consiglio comunale di Oliena (Provincia di Nuoro), rinnovato nelle consultazioni elettorali del 31 maggio 2015, composto dal Sindaco e da sedici consiglieri, si è venuta a determinare una grave situazione di crisi a causa delle dimissioni rassegnate da nove componenti del corpo consiliare.

I predetti consiglieri hanno rassegnato le dimissioni con atto notarile redatto in data 11 settembre 2017 avente per oggetto: "dimissioni contestuali dei consiglieri comunali assegnati al comune di Oliena nelle persone di Medde Donatella, Carrus Alessandro, Congiu Salvatore, Puligheddu Lidia, Fele Salvatore, Congiu Giuseppina, Puddu Marcello, Picca Enrica, Lostia Antonio Maria, ai sensi e per gli effetti dell'art.141 del d. lgs. 17/8/2000 n.267." (rectius: scioglimento del consiglio comunale), le quali nello stesso giorno sono state presentate al protocollo dell'ente dai consiglieri Puligheddu Lidia, Medde Donatella, Lostia Antonio Maria e Puddu Marcello.

Il presidente del consiglio comunale di Oliena con prot. n.9434 del 12 settembre 2017, ritenendo valide le sole dimissioni dei consiglieri Puligheddu Lidia, Medde Donatella, Lostia Antonio Maria e Puddu Marcello, presentatisi personalmente al protocollo dell'ente, ha convocato il consiglio comunale per il giorno 18 settembre 2017, in prima convocazione e per il giorno 21 settembre 2017, in seconda convocazione, per la surroga dei quattro anzidetti consiglieri comunali, adducendo al riguardo alcuni orientamenti giurisprudenziali. La convocazione del consiglio comunale veniva trasmessa via PEC anche alla Direzione generale degli enti locali e finanze.

In data 13 settembre 2013 i predetti consiglieri Puligheddu, Medde, Lostia e Puddu, con note indirizzate al Presidente del consiglio comunale, al sindaco e al segretario comunale, acquisite al protocollo dell'ente ai numeri 9504, 9512, 9513, 9514, 9516 e 9517, nel ribadire le finalità ex art.141 delle dimissioni di metà più uno del componenti dell'organo consiliare rassegnate con l'atto notarile sopra citato, hanno presentato rispettive diffide in ordine alle illegittime surroghe e, nel contempo, unitamente agli altri consiglieri dimissionari, inoltravano formale richiesta al Presidente della Regione, all'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica e al Prefetto di Nuoro per sciogliere il consiglio comunale di Oliena e per dichiarare illegittima la convocazione del consiglio comunale di Oliena suindicata avente per oggetto la surroga dei citati consiglieri comunali.

Nello stesso giorno del 13 settembre 2017 i consiglieri Medde Donatella, Carrus Alessandro, Congiu Salvatore, Puligheddu Lidia, Fele Salvatore, Congiu Giuseppina, Puddu Marcello, Picca Enrica e Lostia



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÍSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Antonio Maria, con altro atto notarile, hanno confermato i contenuti del precedente atto notarile, ribadendo la volontà di rassegnare le dimissioni e delegando la consigliera Donatella Medde a presentare anche a proprio nome e interesse le dimissioni presso i competenti uffici, ai fini della protocollazione.

La consigliera Medde ha trasmesso l'atto notarile sopra esposto il quale è stato acquisito al protocollo del comune di Oliena in data 13 settembre 2017 al n.9518.

Il data 14 settembre 2017 con prot.n.46126 il Servizio degli enti locali di Cagliari ha riscontrato le note trasmesse rispettivamente dal presidente del consiglio comunale di Oliena in data 12 settembre 2017 e dai consiglieri Fele e altri in data 13 settembre 2017 comunicando che la documentazione ricevuta non consentiva una lettura esaustiva al fine di fornire un parere in ordine allo scioglimento del consiglio comunale. (L'atto notarile sottoscritto dai consiglieri Medde e altri in data 13 settembre 2017 è pervenuto completo al protocollo della Direzione generale in data 19 settembre 2017).

Con la stessa nota, il predetto Servizio ha rappresentato che la surroga dei consiglieri Puligheddu, Medde, Lostia e Puddu, qualora fosse deliberata dal consiglio comunale, si appaleserebbe come illegittima e all'uopo citava la sentenza n.4936/2009 del Consiglio di Stato – Sezione Sesta – la quale a sua volta richiamava altre sentenze della stessa Sezione e della Sezione V del medesimo Alto Consesso.

Il comune di Oliena con nota prot. 9641 del 18 settembre 2017, a firma del presidente del Consiglio comunale e della Segretaria comunale, riscontrando la comunicazione trasmessa dal Servizio enti locali di Cagliari il 14 settembre 2017, nell'eccepire il contenuto della stessa, ha evidenziato al riguardo un orientamento non univoco del Consiglio di Stato e ha rappresentato altre sentenze del medesimo organo giurisdizionale, anche successive a quella citata dal predetto Servizio, di parere contrario (V. CdS, Sez. V, 17 novembre 2009, n.7166, CdS, Sez. V, 27 aprile 2012, n.2444).

Con la stessa nota il comune di Oliena, pur "a conoscenza anche dell'indirizzo del Consiglio di Stato, rappresentato dalla sentenza n.4939/2009 richiamata nella nota a firma del Direttore del Servizio degli enti locali della RAS, che ritiene che il disposto dell'art.141 del TUEL sia una fattispecie del tutto distinta e diversamente regolata rispetto a quella rappresentata dall'art.38 TUEL", ha comunicato, tuttavia, che in assenza di un pronunciamento sull'argomento da parte dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato "eventuali successive e isolate sentenze in contrasto con le tesi esposte dall'Amministrazione non potrebbero avere una maggiore considerazione nel caso in cui non fossero caratterizzate da argomentazioni diverse e più convincenti rispetto a quelle contenute nella decisione n..4936/2009..."

La predetta nota del Comune di Oliena è stata riscontrata dal Servizio degli Enti Locali di Cagliari con prot. n.47277 del 20 settembre 2017 in cui è stato ribadito che quanto già affermato con la precedente nota del 14 settembre 2017, prot. n.46126, non è solo l'indirizzo giurisprudenziale della Sezione VI del Consiglio di Stato, ma piuttosto l'orientamento del Consiglio di Stato tout court, e a sostegno di tali tesi evidenziava altre sentenze del medesimo organo giurisdizionale anche molto recenti.



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÍSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

In data 27 settembre 2017 il comune di Oliena ha trasmesso il parere pro veritate a firma dell'avv. Costantino Murgia e dell'avv. Angelo Mocci con il quale si invitava l'Assessore degli enti locali, finanze e urbanistica a non voler dar corso alle procedure di cui all'art. 141 del decreto legislativo n.267/2000.

In data 3 ottobre 2017, prot. 2838, l'Assessore degli enti locali, finanze e urbanistica ha riscontrato il parere pro veritate su indicato comunicando che l'istanza di revisione presentata dall'amministrazione comunale di Oliena non poteva essere accolta e al riguardo allegava copia della nota prot. 2793 del 28 settembre 2017 con la quale il Servizio degli enti locali di Cagliari ribadiva quanto già rappresentato nei precedenti carteggi.

Effettuata la ricostruzione fattuale, occorre precisare che la sentenza del Consiglio di Stato – Sezione V - n.7166 del 17 novembre 2009 citata dal comune di Oliena, riguarda una fattispecie diversa da quella in esame; trattasi, infatti, della revoca delle dimissioni di un consigliere comunale presentata al protocollo dell'ente prima che venissero consegnate allo stesso protocollo le dimissioni, in un unico atto, della metà più uno dei membri del consiglio comunale, compreso il consigliere revocante.

Inoltre, la predetta sentenza stabilisce, tra l'altro, che “È, dunque, indubbio che l'effetto di scioglimento dell'organo, legato alle dimissioni ultra dimidium, e previsto dall'art. 141 D.Lgs. 267/00, si verifica indipendentemente dalla specifica motivazione che ha indotto i singoli membri dell'organo a dimettersi, tant'è vero che le giustificazioni delle singole dimissioni possono essere le più disparate, rilevando soltanto la loro contestualità e l'effetto delle medesime, consistente nell'impossibilità di funzionamento del Consiglio.

Di qui la nota distinzione fra dimissioni ultra dimidium contestuali, che provocano lo scioglimento del Consiglio, e non contestuali, che, invece, al pari delle dimissioni infra dimidium, determinano la surroga dei dimissionari (cfr. Cons. St., Ad. Plen., 24.7.1997, n. 15).

Occorre evidenziare, altresì, che anche la Sezione V del Consiglio di Stato non si discosta dall'indirizzo giurisprudenziale espresso dalla Sezione VI tanto è vero che con la sentenza n.371 del 2004 afferma che “Dai rilievi che precedono e, in particolare, dall'ultimo emerge che la manifestazione collettiva e contestuale di dimissioni, alla quale si riferisce l'art. 141 in esame, e' da ritenere immediatamente efficace fin dal momento in cui si concretizza la maggioranza prevista dalla suddetta norma. La ratio della norma e' chiara. Il legislatore configura la intesa finalizzata ad ottenere lo scioglimento del consiglio, concordata dai componenti la maggioranza, gia' perfetta ed efficace fin dalla sua formazione (non sottoponendo, pertanto, l'atto ad alcuna condizione di efficacia), e dispone l'immediata adozione da parte degli organi di controllo dei provvedimenti necessari alla ricostituzione della funzionalita' dell'ente con il rinnovo del suo fondamentale organo deliberativo. L'attivazione dei relativi procedimenti, infatti, scatta immediatamente, appena le dette dimissioni diventano note, evenienza che, per il caso in cui le dimissioni siano rese per iscritto (e non in assemblea), si verifica (legalmente) con la presentazione di esse al protocollo dell'ente. Cio' che contraddistingue la fattispecie in esame e' dunque l'intesa, l'accordo della meta' piu' uno (o piu')



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÍSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

dei consiglieri finalizzato allo scioglimento del consiglio - unico fine dell'atto, solitamente ispirato a ragioni politiche - assimilabile ad un atto deliberativo (nello specifico ad una deliberazione consiliare adottata a maggioranza). Può dunque affermarsi, in relazione a tale configurazione dell'atto, che, dal momento in cui questo si è formato - indipendentemente dalla circostanza che non sia stato ancora reso pubblico - la manifestazione di volontà del singolo consigliere, che ha concorso alla sua formazione, diventa per lo stesso indisponibile, così come è indisponibile la singola manifestazione di volontà in un atto deliberativo (a parte i casi di rilievo penale, di coartazione morale o materiale delle singole volontà) e con la successiva sentenza n. n.7405 del 2006 stabilisce che "Le dimissioni "ultra dimidium" di cui all'art 141 del T.U. n. 267/00, correlate all'elemento oggettivo della loro contestualità, determinano una reciproca rilevanza ed interdipendenza delle volontà alla quale le stesse risultano preordinate, consistente nella dissoluzione dell'organo consiliare. Pertanto, la funzione di tale norma è quello di individuare e privilegiare, attraverso una rigida procedura temporale e sequenziale, la finalità dello scioglimento del consiglio che viene espressa in mancanza di alcun elemento condizionante. L'eventuale venir meno, per vizi procedurali, degli elementi necessari per configurare in modo legittimo la fattispecie ipotizzata dal cit. art. 141 cit., nel far venir meno la possibilità di realizzare la finalità prefigurata dalla norma, non permette, peraltro, che possa estrapolarsi l'eventuale frammento legittimo di questa procedura unitaria per attribuirle gli effetti previsti da una norma diversa (l'art. 38 cit.), volta a regolare altra fattispecie. Pertanto, deve ritenersi erronea la tesi degli appellanti che, operando una indebita commistione tra l'art. 38 e l'art. 141 del T.U.E.L., ha ritenuto la frazionabilità dell'atto di dimissioni, dovendosi, al contrario, ritenere la non disponibilità delle dichiarazioni di cui all'art. 141, in quanto esclusivamente riservate alla finalità prevista da tale norma, indipendentemente dal fatto che tali finalità vengano a concreta attuazione."

Infine, anche la Sezione Terza del Consiglio di Stato con la recente sentenza n.3875 del 2 agosto 2017 ha aderito all'indirizzo giurisprudenziale di cui alla sentenza n.4936/2009 della Sezione Sesta del medesimo Organo giurisdizionale, laddove afferma "Se la ratio dell'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3), infatti, è quella di configurare una fattispecie legale tipica di scioglimento del Consiglio comunale determinata dalla cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, tali dimissioni contestuali, rese uno actu - come nel caso presente - o comunque presentate tutte eodem tempore al protocollo, simul stabunt, simul cadent, sicché, se la fattispecie legale tipica per qualsivoglia ragione non si è perfezionata in tutti i suoi elementi (invalidità di alcune sottoscrizioni, assenza delle formalità prescritte come, ad esempio, mancanza della loro autenticazione, assenza di delega in favore del presentatore, e altri vizi parzialmente invalidanti), è arbitrario e contrario alla volontà normativa salvarne o estrapolarne "frammenti", in nome di un criterio conservativo, e ritenere valide le sole dimissioni di uno o di alcuni dei consiglieri, con conseguente loro surroga. Le dimissioni ultra dimidium, in altri termini, non possono trasformarsi né convertirsi in dimissioni infra dimidium, poiché è chiaro che, rispetto alla generale previsione dell' art. 38, comma 8, del D.Lgs. n. 267 del 2000, la fattispecie legale



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÍSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

tipica dell'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3), con il suo effetto dissolutorio degli organi elettivi, non si pone in rapporto di genus ad speciem, ma di totale irriducibile alternatività, come si desume dall'art. 38, comma 8, ultimo periodo, laddove prevede che "non si fa luogo alla surroga qualora, ricorrendone i presupposti, si debba procedere allo scioglimento a norma dell'art. 141".

Attese le considerazioni sopra esposte e vista la documentazione in atti, si evince che le dimissioni presentate dai consiglieri Medde Donatella, Carrus Alessandro, Congiu Salvatore, Puligheddu Lidia, Fele Salvatore, Congiu Giuseppina, Puddu Marcello, Picca Enrica, Lostia Antonio Maria con gli atti notarili in data 11 e 13 settembre 2017 hanno determinato l'ipotesi dissolutoria dell'organo elettivo prevista dall'art. 141, comma 1, lettera b), n. 3 del decreto legislativo n.267 del 2000.

Pertanto, considerato che nel suddetto ente non può essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi, essendo venuta meno l'integrità strutturale minima del consiglio comunale compatibile con il mantenimento in vita dell'organo, si propone, ai sensi dell'art. 2 della L.R. 7 ottobre 2005, n.13 e successive modificazioni e integrazioni, lo scioglimento del consiglio comunale di Oliena e la nomina del commissario straordinario, nella persona del dott. Manuel Salvatore Antonio Delogu per la provvisoria gestione del comune anzidetto fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge.

L'Assessore

Cristiano Erriu