



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Imperia  
Sezione Civile

nelle persone dei magistrati

Dott.ssa Silvana Oronzo           Presidente

Dott. Alessandro Cento           Giudice

Dott. Fabio Favalli               Giudice

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel proc. n. 1219/2023 RGN promosso da:

Zarbanò Luciano, Bracco Ivan, Sardi Lucio, elett. dom. presso lo studio dell'avv. Piera Sommovigo del Foro di Genova, che li difende e rappresenta per procure in atti,

*ATTORI*

avverso

Scajola Claudio, res. in Imperia,   CONTUMACE

*CONVENUTO*

Con la partecipazione al giudizio del  
Comune di Imperia, in persona del Sindaco dott. Claudio Scajola, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Pietro Piciocchi del Foro di Genova, che lo rappresenta e difende per procura in atti,

e del

Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Imperia.

**OGGETTO:** Diritti di elettorato attivo e passivo

## CONCLUSIONI DELLE PARTI

### **Parte attrice:**

“ Piaccia al Tribunale Ill.mo:

- accertare e dichiarare l'ineleggibilità del Dott. Claudio Scajola alla carica di Sindaco del Comune di Imperia, stante la sussistenza della causa di ineleggibilità di cui all'art. 60, comma 1, n. 5 del D. lgs. n. 267/2000;
- accertare e dichiarare l'ineleggibilità del Dott. Claudio Scajola alla carica di Sindaco del Comune di Imperia, stante la sussistenza della causa di ineleggibilità di cui all'art. 60, comma 1, n. 11 del D. lgs. n. 267/2000;
- in conseguenza di quanto sopra, dichiarare lo stesso decaduto dalla predetta carica ex art. 68 n. 2 del D. lgs. N. 267/2000, mandando all'ufficio elettorale per l'assunzione dei provvedimenti conseguenti. Con vittoria di competenze e spese”.

### **Parte Comune Imperia:**

“Si insta affinché codesto Ecc.mo Tribunale di Imperia, *contrariis reiectis*, voglia dichiarare il ricorso avversario inammissibile, improponibile, irricevibile e comunque infondato.

Vinte le spese del giudizio.”

### **Pubblico Ministero:**

“chiede sollevarsi questione di costituzionalità dell'art. 60 comma 1 n.2) del D. Lvo n. 267/2000 nella parte in cui non prevede, fra le cause di ineleggibilità alla carica di Sindaco, la funzione di Commissario *ad acta*, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ritenendo allo stato il ricorso inaccoglibile”.

### **Esposizione della ragioni di fatto e di diritto della decisione**

Nel presente giudizio hanno agito per la declaratoria di ineleggibilità del Sindaco del Comune di Imperia, dott. Claudio Scajola, vincitore delle elezioni amministrative svoltesi il 15/16 maggio 2023, Zarbano Luciano e Bracco Ivan, quali candidati Sindaci e ora consiglieri comunali eletti, e Sardi Lucio, quale consigliere comunale eletto, assumendo che osti, ex art. 60 comma 1 n. 5) e 11) del D. Lvo 267/2000 alla suddetta funzione, la carica di Commissario *ad acta* per il settore idrico rivestita dal dott. Scajola dal 27 gennaio 2023.

I ricorrenti hanno agito nei riguardi del solo dott. Scajola: si legge nel ricorso: “*RICORRONO All'Ill.mo Tribunale adito, affinché ai sensi dell'art. 281 undecies,*

*comma 2 c.p.c, fissi con decreto l'udienza di comparizione delle parti innanzi al Giudice designato e assegni il termine per la costituzione della parte resistente, Dott. Claudio Scajola (C.F. SCJCLD48A15E290R), residente in Imperia, Via Diano Calderina 151,[...] per ivi sentire accogliere, respinta ogni diversa istanza, deduzione ed eccezione, ...”* le conclusioni sopraindicate.

La menzione del contenuto del ricorso appare rilevante poiché si è costituito il Comune di Imperia, in persona del Sindaco dott. Claudio Scajola, assumendo, fra le varie eccezioni, l'inammissibilità dell'iniziativa per non essere stato citato il dott. Claudio Scajola, vero ed unico contraddittore, in proprio ma solo quale Sindaco del Comune, stante le notificazioni effettuate del ricorso e pedissequo decreto di fissazione dell'udienza di comparizione presso il Comune di Imperia (al domicilio digitale comunale) e presso l'abitazione privata del suddetto, sempre nella sua qualità di Sindaco il che integra chiamata in giudizio del Comune in persona del suo rappresentante legale.

Da ciò consegue anche, per il convenuto costituitosi, la necessaria declaratoria di difetto di legittimazione passiva del Comune.

Ritiene il Collegio che il dott. Scajola sia stato citato in proprio e che non sussista chiamata in causa dell'Ente comunale, atteso il già menzionato tenore del ricorso che indica quale unico contraddittore il suddetto soggetto.

Va distinta infatti la fase notificatoria dall'individuazione del legittimo contraddittore, non potendosi ritenere che la notifica effettuata ad un soggetto sia presso la sua abitazione sia presso il luogo ove esercita la sua funzione pubblica indichi la volontà di chiamare in giudizio l'Ente dallo stesso rappresentato.

Sussiste quindi la rituale citazione a giudizio del dott. Claudio Scajola che non essendosi costituito in proprio va dichiarato contumace.

Non si ravvisa invece la legittimazione passiva del Comune di Imperia: il Tribunale condivide l'orientamento della Suprema Corte (cfr. Cass. n. 13588/2000 e successive) secondo cui in tema di eleggibilità del Sindaco, il Comune non assume la veste di parte non avendo un proprio interesse all'esito del giudizio, neppure se sia stata notificato il ricorso introduttivo al Sindaco.

La diversa giurisprudenza citata dalla parte attrice - Corte Appello Firenze sentenza del 7 aprile 2022- oltre a far riferimento a diversa situazione concreta, si fonda su una lettura dell'art. 22 come introdotto dal D. Lvo n. 150/2011 che non menziona il

soggetto cui notificare il ricorso elettorale con il che si è ritenuto il Comune, quantomeno in determinati casi, parte del giudizio elettorale.

Ad avviso del Collegio, che non condivide detto orientamento, l'omessa specificazione del resistente nella citata norma non incide sulla legittimazione del soggetto della cui posizione di elettorato passivo si controverte.

Tale omissione si reputa infatti priva di significatività: a tale riguardo si rileva che il comma 6 dell'art. 22 citato prescrive anche che la sentenza che definisce il giudizio sia immediatamente trasmessa al Sindaco, al Presidente della Giunta provinciale ovvero al Presidente della Regione (in base alla tipologia di elezione contestata) perché provveda alla pubblicazione all'albo. Tale disposizione non avrebbe senso alcuno ove l'Ente locale fosse parte necessaria, quindi già presente nel giudizio, in quanto sarebbe stato sufficiente indicare la sola necessaria pubblicazione della sentenza.

Va peraltro vagliato se il Comune possa comunque intervenire nel giudizio: si ritiene che debba darsi riposta negativa al quesito in quanto l'art. 105 comma 2 cpc implica che l'interesse che giustifica l'intervento debba essere giuridicamente protetto all'esito favorevole alla parte adiuvata che, va rilevato, non si è costituita, il che esclude in ogni caso l'ammissibilità di un possibile intervento.

Va quindi dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Comune di Imperia.

Le eccezioni da questo proposte possono essere vagliate solo in quanto propongono questioni che sono comunque rilevabili *ex officio* e si fa riferimento all'esistenza della giurisdizione del Giudice ordinario ed alla tempestività e ritualità del ricorso.

In ordine alla giurisdizione, si rileva che costituisce giurisprudenza consolidata quella secondo cui nel giudizio proposto per verificare la spettanza del diritto di elettorato passivo si controverte in tema di diritto soggettivo e sia quindi sussistente quella del giudice ordinario. Si richiama, per un'estesa motivazione che distingue il perimetro applicativo della giurisdizione in materia elettorale, la recente sentenza della Cassazione n. 16223/2020 secondo cui: *“valgono, in tema di giurisdizione, i tradizionali criteri di riparto tra giudici ordinari ed amministrativi: ai primi compete il giudizio di ineleggibilità, decadenza ed incandidabilità, afferente diritti soggettivi perfetti; ai secondi le questioni sulla regolarità delle operazioni elettorali, involgenti interessi legittimi. Secondo gli artt. 126 ss. d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, Codice del processo amministrativo, il giudice amministrativo ha giurisdizione in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi di comuni, province, regioni e membri*

*del Parlamento europeo spettanti all'Italia. La giurisdizione che tali disposizioni assegnano al giudice amministrativo ha, quindi, ad oggetto le "operazioni elettorali", nell'ambito di un controllo di «regolarità delle forme procedurali di svolgimento delle elezioni, alle quali fanno capo nei singoli posizioni che hanno la consistenza dell'interesse legittimo, non del diritto soggettivo» (Cass., sez. un., 20 ottobre 2016, n. 21262). L'art. 134 c.p.a. include, nelle materie di giurisdizione estesa al merito del giudice amministrativo, le controversie aventi ad oggetto «b) gli atti e le operazioni in materia elettorale, attribuiti alla giurisdizione amministrativa». L'art. 130, comma 9, c.p.a., pertanto, dispone: «Il tribunale amministrativo regionale, quando accoglie il ricorso, corregge il risultato delle elezioni e sostituisce ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo». Di contro, è dunque attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria la cognizione delle controversie afferenti situazioni di diritto soggettivo, quali le questioni di ineleggibilità, decadenza ed incompatibilità.»*

Condividendosi il richiamato orientamento, si ritiene pertanto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario, e quindi dell'adito Tribunale, nè si ravvisa qualsivoglia ragione per proporre alla Corte Costituzionale un quesito sulla conformità all'art. 103 Cost. del riparto come previsto dalla legge ordinaria.

In ordine alla tempestività del ricorso non può esservi dubbio alcuno: in base al comma 4 dell'art. 22 del D. Lvo 150/2011 il ricorso avverso deliberazioni adottate in materia di eleggibilità va proposto nel termine di sessanta giorni dalla data di pubblicazione della deliberazione il che implica la previsione di un termine finale ma nulla vieta che l'azione sia iniziata anche prima della pubblicazione della delibera che, nel caso in esame, risulta emessa il giorno 31 maggio 2023.

Il ricorso menziona infatti espressamente detta circostanza: *“12. Nella prima seduta del Consiglio Comunale, tenutasi in data 31 maggio u.s., ai sensi del combinato disposto degli artt. 41 e 69 del D.Lgs. n. 267/2000, è stata sollevata la questione di ineleggibilità del Sindaco stante la sussistenza delle cause di cui all'art. 60, comma 1 nn. 5 e 11 del citato D.Lgs. n. 267/2000; La deliberazione n. 32 del 31 maggio 2023 di convalida degli eletti e di surroga dei consiglieri non eletti non risulta, ad oggi, ancora pubblicata all'albo pretorio (doc. n. 6);”*.

Il ricorso è quindi valutabile nel merito in quanto ammissibile.

Parte ricorrente assume l'ineleggibilità del dott. Claudio Scajola in quanto il suo incarico di Commissario *ad acta*, conferitogli dal Presidente della Giunta Regionale

Ligure in data 27 gennaio 2023 contrasterebbe con il disposto dell'art. 60 D. Lvo n. 267/2000 comma 1 nn. 5) e 11).

Prima di entrare nel merito delle doglianze contenute nel ricorso va subito detto che il PM ha concluso chiedendo di promuovere giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 60 comma 1 citato per l'ipotesi sub n. 2) in quanto contrasterebbe con l'art. 3 Cost. nella parte in cui non include nell'ineleggibilità anche colui che rivesta la carica di Commissario *ad acta*.

La richiesta è inammissibile alla luce delle seguenti considerazioni: il PM nei giudizi elettorali è parte necessaria ma non ha potere di azione (cfr. sul punto Cass. n. 8853/1993) il che implica che non può esercitare, ex art. 72 cpc comma 1, i medesimi poteri spettanti alle parti, quindi proporre domande autonome.

Non può quindi il Collegio vagliare la richiesta di ineleggibilità alla luce del disposto dell'art. 60 comma 1 n. 2) del citato decreto, eventualmente previa verifica della costituzionalità della norma, dovendosi attenere alla domanda di parte ricorrente che ha delimitato il perimetro del giudizio facendo richiamo alle diverse fattispecie previste dalla legge.

L'art. 60 comma 1 n. 5) del TUEL recita:

*“ 1. Non sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, consigliere metropolitano, provinciale e circoscrizionale: [...]*

*5) i titolari di organi individuali ed i componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione del comune o della provincia nonché' i dipendenti che dirigono o coordinano i rispettivi uffici. “*

Occorre quindi verificare se il Commissario *ad acta* eserciti poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione del Comune di Imperia, potendosi escludere pacificamente che si verta in tema di rapporto di dipendenza con il Comune visto che il Commissario *ad acta* è nominato dalla Regione in forza di legge regionale.

Per rispondere al quesito va prima esaminata la specifica situazione nel cui ambito si inserisce la nomina del dott. Scajola, precedente all'assunzione della carica di Sindaco. L'art. 147 del Codice dell'ambiente stabilisce che *“I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994 n. 36”*.

La Legge Regione Liguria n.1 /2014, all'art. 5 *“individua, sul territorio ligure, gli ambiti territoriali ottimali, di seguito denominati ATO, come delimitati nella*

*cartografia di cui all'allegato A e costituiti dai comuni di cui all'allegato B, ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato.” Dall'allegato B si evince la composizione dell'ATO Ovest che comprende 66 Comuni fra cui quello di Imperia.*

Compito dell'ATO è l'esercizio delle funzioni concernenti il servizio idrico integrato e la gestione integrata dei rifiuti.

L'art. 6 prevede che *“All'interno di ciascun ATO tutte le funzioni in materia di servizio idrico integrato stabilite dal D lgs 152/2006 e successive modificazioni ed integrazioni sono attribuite ai comuni facenti parte dell'ambito, che le esercitano in forma associata secondo il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e successive modificazioni ed integrazioni attraverso l'Ente d'ambito. Gli enti d'ambito operano in nome e per conto dei comuni in essi associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione di cui al comma 4, e sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile, per lo svolgimento delle attività connesse alle funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio idrico integrato. Ai fini della costituzione degli enti d'ambito, i comuni ricadenti in ciascun ATO approvano la convenzione di cui al comma 4.”*

L'Autorità d'ambito -oggi Ente di Governo dell'ambito (EGA)- è la provincia di Imperia.

Ove si verificano inadempienze della Provincia, l'art. 11 della citata legge prevede poteri sostitutivi della Regione che può nominare *“un Commissario ad acta che provvede in sostituzione, rispettivamente, degli enti d'ambito o dei comuni inadempienti, nel rispetto delle funzioni dell'Agenzia di cui all'articolo 10, comma 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.”.*

Con decreto del 27 gennaio 2023 ed in sostituzione del precedente Commissario, è stato nominato il dott. Scajola, peraltro già Presidente della Provincia e quindi già svolgente il ruolo di EGA, con i seguenti compiti: “a) adottare, in esito alla ricognizione dello stato di attuazione e di avanzamento degli atti ad oggi assunti dal precedente Commissario ad acta, tutti gli adempimenti necessari per l'aggiornamento del Piano d'Ambito e la sua approvazione, comprensivo di programma degli interventi, piano economico finanziario, piano tariffario e modello gestionale ed organizzativo, ai

fini di garantirne la sua sostenibilità , e per un eventuale nuovo affidamento del servizio idrico integrato nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 149 bis del d.lgs. 152/2006; b) relazionare alla regione in ordine all'evoluzione dei compiti assegnati, tempestivamente in caso di eventi significativi, ovvero a cadenza trimestrale. 2. di stabilire che al Commissario ad acta, ai sensi dell'articolo 2 comma 4 della l.r. 14/2019, è corrisposto un compenso commisurato proporzionalmente alla durata dell'incarico nel limite massimo dell'80 per cento del trattamento economico spettante ai direttori generali della Giunta regionale, pari quindi ad euro 97.437.67 annui il cui onere complessivo è posto a carico della Provincia di Imperia quale ente di governo dell'ATO Ovest; 3. di stabilire che il Commissario ad acta potrà avvalersi di personale regionale e di A.R.P.A.L. in regime di distacco sulla base delle disposizioni impartite dal Direttore Generale della Direzione Centrale Organizzazione”.

Si noti che l'Arpal è un'Agenzia regionale e che appare evidente che il controllo istituzionale sul Commissario *ad acta* spetti alla Regione.

La nomina è stata determinata, come si evince dai compiti assegnati, non in ordine all'inadempienza di uno specifico Comune (semmai della Provincia e del gestore del servizio idrico integrato che è soggetto ben diverso) ma soprattutto per agevolare la definizione di plurimi aspetti del SII.

Quanto precede implica che non sia ravvisabile alcuna forma di controllo istituzionale da parte del Commissario sul Comune di Imperia, essendo il suddetto organo deputato a porsi in relazione all'Ambito territoriale che come già ricordato comprende 66 Comuni.

Si afferma quanto precede per diverse ragioni:

innanzitutto è evidente che tutto il settore idrico ha una sua regolamentazione che prescinde dal singolo Comune ma che inerisce a soggetti collettivi – Comuni dell'ambito organizzati in forma associata- cui sono trasferite le funzioni del settore. Già questa considerazione impedisce di ravvisare forme di controllo visto che l'attività così svolta assorbe completamente quella dei singoli Comuni nel settore specifico.

Va anche rilevato che il controllo istituzionale di un soggetto su un ente comunale, per costituire causa di ineleggibilità ai sensi dell'art. 60 n. 5 del d.lgs. n. 267 del 2000, deve essere tecnico e deve svolgersi sull'amministrazione dell'ente, da parte del candidato, in via esclusiva o prevalente (Cass. n. 7925/ 2005); occorre in particolare che i predetti soggetti svolgano tale funzione in via esclusiva o prevalente, e non invece come mera



ingerenza e o vigilanza su talune attività degli enti territoriali in qualità di appartenenti ad enti di amministrazione attiva”. (Cass. n. 1073/ 2001).

La funzione svolta al Commissario *ad acta* non rientra nel controllo tecnico esclusivo o prevalente perché riguarda un solo settore dell’attività amministrativa dei Comuni, quello idrico che, in base alla normativa statale -e regionale- è trasferito a soggetti – enti d’ambito- che operano in via autonoma in nome per conto dei Comuni (*art. 6 cit.: 2. Gli enti d’ambito operano in nome e per conto dei comuni in essi associati, secondo modalità definite dall’apposita convenzione di cui al comma 4, e sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile, per lo svolgimento delle attività connesse alle funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio idrico integrato.”*).

Il controllo è quindi palesemente limitato al servizio idrico non all’attività del Comune di Imperia ma, si aggiunge, il provvedimento regionale di nomina del Commissario *ad acta* esprime semmai una forma di controllo regionale sulla Provincia, mai su un singolo Comune.

Per tale ragione la causa di ineleggibilità dell’art. 60 comma 1 n. 5) del TUEL è insussistente.

In relazione al comma 1 n. 11 che prescrive l’ineleggibilità di “11) *gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituto, consorzio o azienda dipendente rispettivamente dal comune o dalla provincia*” si rileva quanto segue:

il Commissario *ad acta* sostituisce nei suoi poteri inerenti alla gestione delle acque la Provincia, ente che non ha la rappresentanza istituzionale di alcun Comune né altri poteri organizzativi o di coordinamento del personale dipendente dal Comune, né può essere considerato in qualche modo direttamente *dipendente* dai Comuni.

Per tale ragione neppure la causa di ineleggibilità prevista da detta norma può dirsi sussistente.

Le doglianze formulate in atti sulla legittimità o sull’opportunità della nomina del dott. Scajola alla carica di Commissario *ad acta* esulano poi dall’oggetto del presente giudizio.

Il ricorso va conclusivamente rigettato per insussistenza delle cause di ineleggibilità del dott. Claudio Scajola alla funzione di Sindaco del Comune di Imperia.

Attesa la contumacia del resistente e il difetto di legittimazione passiva del Comune di Imperia, mai evocato ritualmente in giudizio, le spese di causa vanno dichiarate irripetibili.

PQM

Il Tribunale di Imperia, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando nella contumacia del dott. Claudio Scajola, dichiara il difetto di legittimazione passiva del Comune di Imperia, in persona del Sindaco;

rigetta l'esaminato ricorso nel merito nonché ogni altra eccezione o domanda.

Dichiara irripetibili le spese di lite sostenute dalle parti costituite.

Così deciso in Imperia nella camera di consiglio del giorno 3 ottobre 2023.

Il Presidente estensore

Dott.ssa Silvana Oronzo