



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5796 del 2023, proposto da:

Daniela Angelini, Christian Andruccioli, Chiara Angelini, Sara Cargnelli, Filippo Cupparoni, Marco De Pascale, Gloria Fabbri, Gianluca Garulli, Simone Gobbi, Simone Imola, Lorenzo Premi, Lazzaro Righetti, Ester Maria Concetta Sabetta, Enea Torcolacci, Federica Torsani, Ubaldi Amedeo, Ilia Varo e Sandra Villa, rappresentati e difesi dagli avvocati Aldo Sandulli, Stefano Battini e Benedetto Cimino, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico presso il loro studio in Roma, via Fulcieri Paulucci de' Calboli, n. 9;

***contro***

Ministero dell'Interno e Ufficio Territoriale del Governo Rimini, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Elena Raffaelli, Andrea Bedina e Roberto Gennari, rappresentati e difesi dall'avvocato Giuseppe Tallarico, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

Comune di Riccione, non costituito in giudizio;

*nei confronti*

Claudio Angelini, Stefano Caldari, Claudio Cecchetto, Beatriz Colombo, Andrea Dionigi Palazzi, Laura Galli, Francesca Sapucci, Renata Tosi, Valentina Villa, Moreno Villa, Gianluca Vannucci, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione Seconda, n. 00373/2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei signori Elena Raffaelli, Andrea Bedina e Roberto Gennari nonché del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo di Rimini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 ottobre 2023 il Cons. Francesco Cocomile e uditi per le parti gli avvocati Aldo Sandulli, Benedetto Cimino e Giuseppe Tallarico;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO e DIRITTO**

1. - All'esito delle elezioni amministrative svoltesi il 12 giugno 2022 a Riccione per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale è risultata eletta al primo turno *ex art. 72, comma 4, D. Lgs. n. 267/2000* la candidata sindaco Daniela Angelini, che ha riportato 8.378 voti validi, 48 voti validi in più del 50% dei voti validi pari a 16.658.

2. - I signori Andrea Bedina e Roberto Gennari (candidati consiglieri, non eletti) e Elena Raffaelli (consigliere comunale eletto), nella duplice qualità di elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune di Riccione e di candidati nella lista "Lega - Salvini Premier", hanno chiesto al T.A.R. Emilia Romagna la revisione dei risultati

delle operazioni elettorali, l'annullamento del verbale di proclamazione degli eletti alla carica di sindaco e di consigliere comunale e di tutti i verbali delle sezioni elettorali per inidoneità del modello di verbale utilizzato ovvero solo dei verbali delle sezioni elettorali 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 29, della delibera del Consiglio comunale del 7 luglio 2022 di convalida degli eletti; il tutto con conseguente annullamento delle elezioni e loro ripetizione ovvero in via subordinata con annullamento delle operazioni elettorali delle sole sezioni 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 29 e loro ripetizione, ovvero ancora in via ulteriormente subordinata, previa verifica dell'esatto numero di preferenze conseguite dai candidati sindaci, con convocazione dei comizi elettorali per lo svolgimento del secondo turno elettorale, *ex art.* 72, comma 5, D. Lgs. n. 267/2000.

A supporto dell'impugnativa i ricorrenti hanno dedotto otto motivi di ricorso, rubricati rispettivamente "I. Illegittimità del verbale della Sezione n. 18 – scrutinio di schede in numero maggiore rispetto agli effettivi votanti – violazione dell'art. 68 comma 3 del D.P.R. n. 570/1960"; "II. Illegittimità del verbale della Sezione n. 6 – scrutinio di schede in numero maggiore rispetto agli effettivi votanti – ammissione al voto di un soggetto non legittimato a partecipare – violazione degli artt. 68 comma 3 e 39 comma 1 del D.P.R. n. 570/1960"; "III. Illegittimità del verbale della Sezione n. 13 – scrutinio di schede in numero maggiore rispetto agli effettivi votanti – ammissione al voto di un soggetto non legittimato a partecipare – violazione degli artt. 68 comma 3 e 39 comma 1 del D.P.R. n. 570/1960"; "IV. Illegittimità del verbale della Sezione n. 23 – apertura anticipata dell'urna elettorale – arbitraria attribuzione di voti di lista – violazione degli artt. 51 comma 3, 63 e 70 del D.P.R. n. 570/1960"; "V. Illegittimità del verbale della Sezione n. 26 – arbitraria attribuzione di voti di lista – violazione dell'art. 70 del D.P.R. n. 570/1960"; "VI. Illegittimità del verbale della Sezione n. 29 – arbitraria attribuzione di voti di lista – mancata compilazione delle tabelle di scrutinio – violazione degli artt. 68 comma 2 e 70 del D.P.R. n. 570/1960; Illegittimità del verbale di tutte le

sezioni per carenze del “modello” di verbale di Sezione tali da consentire manipolazioni del voto cd. disgiunto”; “VII. Violazione dell’art. 68 comma 6 del D.P.R. n. 570/1960 in riferimento ai verbali delle sezioni n. 18, 6,13, 23, 26 e 29 sotto ulteriore profilo, nonché dei verbali delle sezioni 1, 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 24, 25 e 27 – mancata, incompleta o carente compilazione del verbale di sezione – illegittimità delle operazioni di voto per irregolarità nei dati relativi alle schede utilizzate”; “VIII. Violazione dell’art. 68 comma 6 del D.P.R. n. 570/1960 in riferimento ai verbali delle sezioni 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 29 sotto ulteriore profilo – mancata, incompleta o carente compilazione del verbale di sezione – illegittimità delle operazioni di voto per irregolarità nei dati relativi alle schede utilizzate – c.d. “schede ballerine””.

3. - L’adito Tribunale, nella resistenza dell’intimato Comune di Riccione, dopo aver disposto, giusta ordinanza n. 975 del 6 dicembre 2022, a carico dei ricorrenti l’integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i consiglieri comunali eletti (onere ritualmente adempiuto), all’esito di un’apposita verifica demandata alla Prefettura di Rimini, ha accolto il ricorso, ritenendo fondati e assorbenti il settimo e l’ottavo motivo di censure, con assorbimento degli altri, annullando le elezioni.

Respinta preliminarmente l’eccezione di inammissibilità del ricorso collettivo sollevata dalla difesa dell’ente, giacché i ricorrenti avevano agito anche nella qualità di semplici elettori e non solo in quella di candidati, che avrebbe in astratto potuto configurare una situazione di conflitto, il Tribunale ha rilevato che le elezioni si erano «caratterizzate per una serie non indifferente di irregolarità, inesattezze, imprecisioni e mancanze», ritenendo che, giusta quanto era emerso dalla verifica, le irregolarità di verbalizzazione riscontrate avevano natura sostanziale e che «dietro l’apparente minimo scarto [...] può nascondersi il fenomeno della c.d. scheda ballerina».

Peraltro, sempre secondo il Tribunale, alle riscontrate irregolarità sui conteggi

(delle schede, come emerse dalla verifica) si erano aggiunte altre due gravi irregolarità inerenti alla conservazione del materiale elettorale, in particolare il ritrovamento di documenti relativi alla Sezione n. 1 nei plichi della Sezione n. 2 e l'apertura anticipata delle urne nella Sezione 23; così che il complesso di tali irregolarità era tale da non consentire di pervenire alla necessaria valutazione di affidabilità e piena corrispondenza del risultato elettorale alla volontà degli elettori con conseguente irrilevanza del vaglio della c.d. prova di resistenza.

4. - I signori Daniela Angelini, Christian Andruccioli, Chiara Angelini, Sara Cargnelli, Filippo Cupparoni, Marco De Pascale, Gloria Fabbri, Gianluca Garulli, Simone Gobbi, Simone Imola, Lorenzo Premi, Lazzaro Righetti, Ester Maria Concetta Sabetta, Enea Torcolacci, Federica Torsani, Ubaldi Amedeo, Ilia Varo e Sandra Villa hanno appellato tale sentenza, chiedendone la riforma per i seguenti motivi: 1) “preliminarmente: inammissibilità del ricorso di prime cure; ricorso collettivo in conflitto di interessi”; 2) “erroneità della sentenza impugnata laddove ha ritenuto le irregolarità riscontrate tali da ritenere inattendibili nel loro complesso le operazioni elettorali”.

5. - Hanno resistito al gravame il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo Rimini con mero atto di stile.

Si sono costituiti in giudizio anche i signori Elena Raffaelli, Andrea Bedina e Roberto Gennari, i quali hanno dedotto l'infondatezza dell'appello, chiedendone il rigetto.

6. - All'udienza in camera di consiglio del 25 luglio 2023, fissata per la delibazione dell'istanza cautelare di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata, la causa è stata rinviata all'udienza pubblica del 10 ottobre 2023 per la trattazione di merito.

7. - Nell'imminenza dell'udienza di trattazione le parti hanno ulteriormente illustrato le proprie difese ed in particolare gli appellati hanno eccepito anche l'inammissibilità del gravame per la mancata esposizione di specifiche censure contro vari capi della sentenza impugnata in violazione dell'art. 101 cod. proc.

amm.

All'udienza pubblica del 10 ottobre 2023, dopo la rituale discussione, la causa è passata in decisione.

8. - Deve innanzitutto esaminarsi l'eccezione di inammissibilità dell'appello sollevata dagli appellati per asserita violazione dell'art. 101 cod. proc. amm. stante – a loro dire – la mancata esposizione di specifiche censure contro vari capi della sentenza.

L'eccezione è infondata e va respinta.

Come emerge dalla sua serena lettura l'appello risulta affidato a due (rubricati e) specifici motivi censura (indicati *sub* par. 4), con cui è stato in sintesi contestato l'intero impianto motivazionale della sentenza, deducendosene l'erroneità delle conclusioni raggiunte e l'abnormità dell'annullamento delle elezioni.

È, pertanto, da escludere la sussistenza dell'eccepita genericità dei motivi di appello i quali invece in modo sufficientemente chiaro indicato e delimitato il *thema decidendum*, il *petitum* e la *causa petendi*.

Il fatto che, secondo gli appellati, le censure di appello non avrebbero riguardato tutti i capi della sentenza è questione che non attiene all'ammissibilità dell'appello, quanto piuttosto al merito dell'appello e alla sua fondatezza, dovendo apprezzarsi nella concreta valutazione dei motivi di gravame se effettivamente ci siano capi della sentenza che, in quanto non impugnati, siano passati in giudicato.

9. - Passando all'esame dell'appello esso è fondato nel merito con riferimento al secondo motivo di gravame alla stregua delle osservazioni che seguono; il che consente di prescindere dall'esame del primo motivo di gravame (con cui gli appellanti hanno dedotto l'erroneo rigetto dell'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, in quanto collettivo).

9.1. - In punto di fatto deve rilevarsi che, secondo quanto si legge nella relazione di verifica (pag. 4) svolta in primo grado, "Per quanto concerne le verifiche sottoindicate: a) verificare che il numero delle schede autenticate e non utilizzate

corrisponda al numero degli elettori che non hanno votato; b) accertare che la somma delle schede autenticate e di quelle avanzate in possesso corrisponda al numero di schede consegnate riportate nel verbale di consegna (pag.10); c) verificare l'effettiva corrispondenza tra le schede consegnate, autenticate, scrutinate e autenticate ma non utilizzate; è stata riscontrata corrispondenza nelle Sezioni nn. 1, 5, 8, 9, 10, 13, 15, 25, 26, 27. Per le Sezioni nn. 9, 10, 15 è stata anche verificata "la eventuale mancanza di schede autenticate ma non utilizzate. Dal conteggio delle schede delle varie tipologie è stata riscontrata corrispondenza e pertanto non risulta una mancanza di schede autenticate e non utilizzate".

La verifica (cfr. pagg. 7 e ss.) ha invece evidenziato le seguenti irregolarità di verbalizzazione, concernenti la non corrispondenza tra schede consegnate, autenticate, scrutinate ed avanzate: una scheda autenticata in più per la Sezione n. 2; una scheda autenticata in più per la Sezione n. 3; una scheda scrutinata in più per la Sezione n. 6; una scheda autenticata in meno per la Sezione n. 11; nessuna irregolarità per la Sezione n. 12; sei schede autenticate in più per la Sezione n. 14; due schede autenticate in più per la Sezione n. 17; una scheda scrutinata in più e quattro schede consegnate in più per la Sezione n. 18; cinque schede autenticate in più per la Sezione n. 19; due schede autenticate in più per la Sezione n. 22; nessuna irregolarità per la Sezione n. 23; due schede scrutinate in meno per la Sezione n. 29.

Il Tribunale ha poi rilevato una irregolarità di conservazione (degli atti relativi alle operazioni elettorali), concernente il ritrovamento di una busta relativa alla Sezione n. 2 all'interno della documentazione della Sezione n. 1, ed anche l'(inammissibile) apertura anticipata delle urne nella Sezione n. 23 (asseritamente giustificata dallo scrupolo del Presidente di quella Sezione di verificare eventuali errori di inserimento delle schede nelle varie urne, essendosi svolte contemporaneamente alle elezioni amministrative anche cinque consultazioni referendarie).

9.2. - Deve rammentarsi che, come più volte ribadito dalla giurisprudenza, nel procedimento elettorale vige il principio di strumentalità delle forme, così che

l'invalidità delle operazioni può essere ravvisata solo quando manchino elementi o requisiti che impediscano il raggiungimento dello scopo cui il medesimo atto è prefigurato, mentre non può comportare l'annullamento delle stesse operazioni la mera irregolarità, ossia quei vizi da cui non derivi alcun pregiudizio per le garanzie e alcuna compressione della libera espressione del voto; tale principio deve essere applicato congiuntamente con quello di conservazione delle operazioni elettorali a tutela del risultato elettorale.

Il principio di strumentalità delle forme, coniugato con i principi generali di conservazioni dell'atto, comporta l'applicazione dell'istituto dell'illegittimità non invalidante nel procedimento elettorale, in cui ha preminente rilievo l'interesse alla stabilità del risultato elettorale, così che la regola fondamentale nella materia elettorale è il rispetto della volontà dell'elettore e dell'attribuzione, ove possibile, di significato alla consultazione elettorale. Ne consegue che le regole formali contenute nella disciplina di settore devono considerarsi strumentali, in guisa che la loro violazione diviene significativa solo ove si dimostri una sostanziale inattendibilità del risultato finale (Cons. Stato, sez. III, 17 agosto 2020, n. 5051; in tema anche Cons. Stato, sez. III, 13 maggio 2020, n. 3045; sez. II, 10 febbraio 2022, n. 984; 20 ottobre 2022, n. 8954).

Precipitato di tali principi è quello della prova di resistenza che in materia elettorale, nel contemperamento tra l'esigenza di ripristinare la legalità violata nel corso delle operazioni elettorali e quella di salvaguardare la volontà del corpo elettorale, non consente di pronunciare l'annullamento degli atti della procedura laddove l'illegittimità non determina alcuna sostanziale modifica dei risultati medesimi, lasciando inalterati gli originari rapporti di forza (Cons. Stato, sez. II, 19 luglio 2021, n. 5428).

È stato inoltre sottolineato che «Costituiscono irregolarità non sostanziali, inidonee a determinare la declaratoria di annullamento e rinnovazione delle operazioni elettorali, i vizi formali nella compilazione dei verbali delle sezioni elettorali o da

questi emergenti, che riguardino, di volta in volta, la corrispondenza tra il numero degli iscritti e dei votanti, il numero delle schede autenticate, di quelle utilizzate per il voto e di quelle non utilizzate, il riepilogo dei voti relativi allo scrutinio, la congruenza tra voti di preferenza e voti di lista, dal momento che la deduzione dell'omessa o inesatta verbalizzazione di tali dati non può giustificare la declaratoria di annullamento e rinnovazione delle operazioni elettorali allorché non si denunci anche la concreta irregolarità nella conduzione delle operazioni di voto (Cons. Stato, Sez. II, 10 febbraio 2022, n. 984) e in quanto da simili irregolarità non deriva alcun pregiudizio di livello garantistico o alcuna compressione della libera espressione del voto, tale da compromettere l'accertamento della reale volontà del corpo elettorale» (Cons. Stato, Sez. II, 11 maggio 2022, n. 3722); così come “Non sono ... elementi in sé decisivi per inficiare le operazioni di voto: l'omessa specificazione del numero delle schede inizialmente autenticate e successivamente non votate (Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2016, n. 1067)”.

9.3. - Sulla scorta del delineato quadro giurisprudenziale le irregolarità emerse, diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice, non possono essere considerate sostanziali e talmente gravi da inficiare il risultato elettorale (che - come visto - deve essere tendenzialmente e per quanto possibile conservato).

9.3.1. - In effetti, come efficacemente e condivisibilmente evidenziato dagli appellanti, le predette irregolarità possono essere sintetizzate in errori in urna (concerenti cioè le schede scrutinate in più o in meno rispetto ai votanti verbalizzati) e errori fuori urna (cioè le schede autenticate e/o consegnate verbalizzate in più o in meno rispetto alle schede conteggiate dalla verifica).

Le prime (errori in urna) sono state così riscontrate dalla verifica: nella Sez. n. 2, nessun errore; Sez. n. 3, nessun errore; Sez. n. 6, 1 errore (633/632); Sez. n. 11, nessun errore; Sez. n. 12, nessun errore; Sez. n. 14, nessun errore; Sez. n. 17, nessun errore; Sez. n. 18, 1 errore (571/570); Sez. n. 19, nessun errore; Sez. n. 22, nessun errore; Sez. n. 23, nessun errore; Sez. n. 29, 2 errori (765/763).

Si tratta complessivamente di quattro errori: nelle Sezioni n. 6 e n. 18 risulta una

scheda votata in più e l'errore è ragionevolmente da ricondurre all'essere stato registrato un votante in meno sugli elenchi, tant'è che il numero di schede complessive è corretto, corrispondendo esattamente al numero di votanti riportato nella relazione di verifica; nella Sezione n. 29 risultano due schede scrutinate in meno (763) rispetto ai votanti (765), ma anche in questo caso l'irregolarità è da ricollegare ad un mero errore di verbalizzazione, perché i voti effettivamente scrutinati e attribuiti sono infatti 765, come emerge dalla relazione di verifica della Prefettura.

Quanto alle seconde irregolarità (errori fuori urna) esse, sempre secondo la verifica, sono state riscontrate: nella Sez. n. 2, 1 errore (420/419); Sez. n. 3, 1 errore (901/900); Sez. n. 6, nessun errore; Sez. n. 11, 1 errore (1000/999); Sez. n. 12, nessun errore; Sez. n. 14, 6 errori (432/426); Sez. n. 17, 2 errori (1050/1048); Sez. n. 18, 4 errori (1054/1050); Sez. n. 19, 5 errori (906/901); Sez. n. 22, 2 errori (362/360); Sez. n. 23, nessun errore; Sez. n. 29, nessun errore.

Si tratta complessivamente di 22 errori: in particolare nelle Sezioni n. 2, n. 3, n. 11, n. 17, n. 18 e n. 19 non vi è coincidenza tra schede consegnate e schede conteggiate per una o due schede; nella Sezione n. 12 la somma delle schede autenticate utilizzate (497), di quelle autenticate non utilizzate (332) e di quelle avanzate non autenticate (72) è pari a (901) e corrisponde alle schede consegnate (901) e anche il numero dei votanti (497) corrisponde al numero delle schede autenticate utilizzate; medesimi risultati sono stati verificati per la Sezione n. 23; nella Sezione n. 14 il numero delle schede autenticate e non utilizzate (432) non corrisponde al numero degli elettori che non hanno votato pari a 426 e pertanto risultano vidimate 6 in più; nella Sezione n. 22 vi è uno scarto di due voti.

9.3.2. - Pur non potendo negarsi l'esistenza di tali irregolarità e pur dovendo condividersi il rilievo del primo giudice secondo cui la pretesa inesperienza di coloro che hanno svolto la delicata funzione di presidente delle relative sezioni elettorali non è di per sé causa di giustificazione o di sterilizzazione delle

irregolarità riscontrate, cionondimeno si tratta di irregolarità che, in mancanza di altri elementi probatori, anche solo indiziari, sintomatici di una possibile alterazione della volontà dell'elettorato o compromissione della libera espressione del voto, devono essere considerate di carattere puramente formali.

Esse, infatti, si sono sostanziate in meri errori di verbalizzazione, come si ricava dal fatto che nella relazione di verifica, risulta sempre una piena corrispondenza nelle schede riconteggiate nel corso della predetta verifica nelle Sezioni oggetto di contestazione.

Del resto le irregolarità di verbalizzazione possono giustificare l'annullamento delle elezioni solo quando la non corrispondenza numerica fra schede autenticate, schede votate e non utilizzate sia sul piano quantitativo significativa: il che non si rinviene nel caso di specie in cui complessivamente la discrepanza è di sole 26 schede inferiore al numero dei voti (48) superiori al 50% dei voti validi che ha consentito la elezione al primo turno della candidata a sindaco Daniela Angelini, non risultando così superata la c.d. prova di resistenza (Cons. Stato, Sez. III, 30 maggio 2018, n. 3250); oppure quando tali discrepanze siano indice del fenomeno della c.d. scheda ballerina, notoriamente consistente nel far uscire dal seggio una scheda vidimata e non votata per essere utilizzata al posto della scheda consegnata all'elettore del seggio, al fine del voto pilotato, situazione di cui occorre tuttavia fornire adeguati elementi indiziari e che non può invece desumersi dalla mera non corrispondenza dei dati elettorali o dagli errori o irregolarità di verbalizzazione (Cons. Stato, sez. II, 20 ottobre 2022, n. 8954, secondo cui «... la fattispecie postula la presenza non solamente di irregolarità di verbalizzazione, potenzialmente solo formali e quindi causalmente innocue, “ma anche un quadro indiziario adeguatamente probante che renda concretamente verosimile tale ipotesi ...” (Cons. Stato, sez. II, 7 gennaio 2022, n. 110), con conseguente relativo onere probatorio di parte ricorrente di fornire (almeno alcuni) elementi a sostegno di tale complessa fattispecie».

Peraltro con riferimento proprio alla questione della c.d. scheda ballerina non può

sottacersi che le irregolarità riscontrate nel caso di specie attengono normalmente a schede registrate o conteggiate in più, non in meno, laddove la c.d. scheda ballerina è necessariamente una scheda sottratta, non una scheda aggiunta al numero legittimo.

A tal proposito, Cons. Stato, Sez. III, 30 giugno 2016, n. 2950 ricorda che «... anche in un caso in cui si era rivelato impossibile “chiarire quale sorte abbia avuto il notevole numero di schede che risultano consegnate alle sezioni e non utilizzate”, è stato quindi affermato che tale circostanza avrebbe potuto portare all’annullamento delle operazioni elettorali solo ove fosse stata “dimostrata la sua concreta incidenza sul risultato elettorale, non essendo sufficiente un mero dubbio” ...».

9.3.3. - In definitiva le irregolarità di verbalizzazione non possono condurre, come erroneamente ritenuto dal primo giudice, all’annullamento delle elezioni, non accompagnandosi nel caso di specie ad altri elementi sintomatici della alterazione o della compressione della libera espressione del voto, tanto più in considerazione della loro obiettiva minima rilevanza (trattandosi come si è visto di irregolarità riguardante solo 26 schede), non potendo per converso assurgere a elemento significativo la mera considerazione quantitativa che dette irregolarità siano state diffuse ed abbiano riguardato oltre il 50% delle sezioni elettorali.

9.4. - Anche la irregolarità concernente l’asserito difetto di conservazione e di inammissibile circolazione del materiale elettorale per il ritrovamento di una busta, consegnata alla Sezione n. 1, tra la documentazione della Sezione n. 2, circostanza che secondo il primo giudice costituiva sintomo di alterazione delle elezioni, è in realtà priva di qualsiasi effetto autonomamente invalidante.

Invero, come non implausibilmente ricostruito dalla difesa degli appellanti, la questione riguarda una busta vuota e non impiegata dalla Sezione (la c.d. busta n. 5-bis/COM), destinata a raccogliere schede inutilizzabili perché deteriorate (o per altri casi particolari), busta che nella Sezione n. 1 non è stata utilizzata perché non

vi sono state schede deteriorate.

Orbene, anche a prescindere dalla contestazione svolta al riguardo dagli appellanti, secondo cui tale irregolarità sarebbe emersa solo all'esito della verifica e sarebbe stata sollevata dai ricorrenti in primo grado con una memoria non notificata (e come tale avrebbe esulato dal *thema decidendum* del giudizio di primo grado delimitato dal ricorso introduttivo e dai motivi aggiunti), deve osservarsi che essa non si è verificata nel corso delle operazioni elettorali, ma solo dopo la loro conclusione; non riguarda una scheda elettorale e riguarda invece una busta che neppure è stata utilizzata, in quanto destinata a raccogliere una determinata tipologia di schede (deteriorate e simili) non risultante all'esito delle operazioni della Sezione 1.

In realtà, va rimarcato che la busta di cui si tratta "5-bis/COM" è destinata a contenere le schede deteriorate ed è a sua volta inserita, assieme ad altre buste e ai verbali di seggio, in una busta più grande, "5/COM", che, una volta sigillata dal Presidente di seggio, viene poi trasmessa all'Ufficio elettorale centrale presso il Tribunale, dove il magistrato che presiede l'Ufficio centrale apre i plichi di tutti i seggi per le attività di sua competenza e, all'esito, le sigilla nuovamente, redigendo il verbale delle operazioni effettuate.

Tuttavia, non è contestato che nel caso di specie nel verbale dell'Ufficio centrale non risulta rilevata alcuna irregolarità nelle buste 5/COM delle Sezioni n. 1 en. 2: pertanto, diversamente da quanto suggestivamente sostenuto dai ricorrenti in primo grado, non vi è alcun elemento che faccia ipotizzare un inammissibile "viaggio" della predetta busta dalla Sezione n. 2 alla Sezione n. 1. Non è quindi condivisibile quanto affermato dalla sentenza di primo grado sul punto.

È piuttosto verosimile che il mero disguido si sia verificato presso l'Ufficio centrale presso il Tribunale durante le operazioni di riordino delle buste (quando le due buste erano fisicamente affiancate, afferendo a due Sezioni di numero d'ordine progressivo, la n. 1 e la n. 2), nessun elemento probatorio contrario essendo del resto stato offerto al riguardo dagli appellati (tale non potendo essere le mere

personali contrarie argomentazioni).

Il che depone per una irregolarità priva di qualsiasi rilievo sull'esito del risultato elettorale.

9.5. - Quanto all'ulteriore irregolarità di conservazione e all'apertura anticipata delle urne su cui si è incentrata la decisione impugnata, concernente l'apertura anticipata delle urne della Sezione n. 23, anch'essa in realtà non assume alcun valore indiziante di una possibile manipolazione/alterazione del volto.

È invero pacifico che nella tornata del 12 giugno 2022, oltre alle elezioni comunali, si sono svolte anche cinque consultazioni referendarie e che pertanto in ogni Sezione erano presenti sei urne; è altrettanto non contestato che il Presidente della Sezione n. 23 per accertarsi che non vi fossero stati errori nell'inserimento delle schede nelle urne (per l'eventualità che qualche elettore disattento, uscendo dalla cabina avendo in mano ben sei schede, avesse potuto inserire una scheda nell'urna sbagliata), come espressamente risulta dalla sua dichiarazione appositamente riportata nel relativo verbale, prima di effettuare lo scrutinio del concomitante referendum, ha visionato e controllato le 6 urne per eventuali errori di inserimento.

Ciò posto, se è vero che le disposizioni asseritamente violate secondo la prospettazione dei ricorrenti in primo grado (art. 51 D.P.R. n. 570/1960 in ordine al rispetto delle disposizioni sulla chiusura delle urne, risultante *per tabulas*, da verbale fidefacente) sono rivolte a evitare scrutini anticipati o la possibile manipolazione da parte di terzi del contenuto delle urne, che devono perciò restare sigillate tra l'orario di chiusura del voto e sino alla successiva ripresa delle operazioni per lo spoglio, è tuttavia da rilevare che nel caso di specie l'attività svolta dal Presidente della Sezione n. 23, alla presenza degli scrutatori e prima dello scrutinio e soprattutto debitamente verbalizzata, è stata ragionevolmente finalizzata ad evitare errori nella successiva fase di scrutinio; ancorché discutibile si è trattato di una verifica non necessaria, non prevista da alcuna disposizione di legge, ma che di per sé, in mancanza di elementi probatori circa una sua finalità fraudolenta, non

è idonea a generare alcuna nullità.

Sul punto la giurisprudenza ha rimarcato che «l'illegittimità delle operazioni elettorali va ravvisata non già nella mera apertura delle urne, isolatamente considerata», ma in circostanze che evidenzino «una parziale, ma significativa, anticipazione dello scrutinio, con la conseguente violazione del principio di segretezza dei voti» (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 febbraio 1998, n. 171).

Ancora una volta deve sottolinearsi che le contrarie tesi degli appellati si esauriscono nella mera deduzione della violazione formale della norma rubricata senza offrire alcun elemento probatorio o anche solo indiziario a supporto dell'intento fraudolento o della possibile alterazione/compromissione della volontà elettorale, laddove invece in senso opposto deve darsi rilievo alla circostanza che la contestata attività del Presidente è stata puntualmente verbalizzata.

10. - L'accoglimento dell'appello impone l'esame dei motivi di censura sollevati in primo grado, assorbiti, ma riproposti dagli appellati: essi tuttavia non sono meritevoli di positivo apprezzamento.

10.1. - Con il primo, il secondo ed il terzo motivo di censura era stata lamentata l'illegittimità del verbale delle Sezioni n. 18, 6 e 13 per l'asserito scrutinio di schede in numero maggiore rispetto agli effettivi votanti.

Al riguardo, richiamando quanto già osservato, deve rammentarsi che le irregolarità di verbalizzazione sono di per sé rilevanti quando non siano accompagnate da elementi sintomatici indizianti della alterazione/compromissione della libera espressione del voto, elementi di cui nel caso di cui non è stato fornito alcun elemento probatorio.

Inoltre, non può sottacersi che, come emerso dalla verifica, nella Sezione 13 non è stata accertata alcuna discrepanza tra schede autenticate, votate, inutilizzate (cfr. par. 9.1), mentre per la Sezione 18 sono stati accertati 4 errori fuori urna e 1 errore in urna (571/570) e per la Sezione 6, nessun errore fuori urna e 1 errore in urna (633/632), già considerati mere irregolarità di verbalizzazione (cfr. par. 9.3.1 e 9.3.2).

Mere suggestioni e illazioni devono essere considerate le argomentazioni secondo cui i vizi della verbalizzazione potrebbero nascondere intenti di alterazione delle votazioni.

I motivi di censura sotto tale profilo sono infondati.

10.2. - Con riferimento al secondo ed al terzo motivo i ricorrenti/appellati avevano dedotto nella rubrica quanto alle Sezioni 6 e 13 l'illegittima ammissione al voto di un soggetto non legittimato a votare.

Anche tali censure non meritano favorevole considerazione.

Invero, come emerge dal loro stesso tenore letterale, prendendo spunto da un vizio formale di verbalizzazione (sulla cui irrilevanza si rinvia a quanto osservato in precedenza), i ricorrenti in primo grado, senza offrire alcuna evidenza della eventuale violazione della genuinità della volontà elettorale, si sono limitati a dedurre che non sarebbe stato chiaro se, stante la mancata indicazione di elettori comunitari (4 nella Sezione 9 e 1 nella Sezione 13) nell'apposita lista speciale, la cui quantità risultava aggiunta nel conteggio totale degli aventi diritto al voto, quell'aggiunta era stata meramente fittizia (per aumentare il numero dei votanti e farlo corrispondere a quello dei votanti) ovvero se quegli elettori (4 e 1 rispettivamente) non potevano essere ammessi al voto e nonostante tutto hanno votato.

Senonché, posto che in via generale sul fatto che i vizi della verbalizzazione anche di queste Sezioni devono essere considerati meramente formali e non invalidanti si è già ampiamente argomentato in precedenza, la censura prospettata risulta perplessa e non indica le ragioni per le quali quegli elettori non avrebbero potuto votare; ciò senza contare che in ogni caso quel vizio non sarebbe in ogni caso idoneo a modificare il risultato elettorale e a vincere cioè la c.d. prova di resistenza.

10.3. - Ugualmente prive di fondatezza sono le censure sollevate con il quarto, il quinto ed il sesto motivo di ricorso di primo grado che riguardano rispettivamente le Sezioni 23, 26 e 29 ed in particolare per tutte la pretesa arbitraria attribuzione di

voti di lista, nonché per la Sezione n. 23 l'apertura anticipata delle urne per la Sezione 29 la mancata compilazione delle tabelle di scrutinio.

10.3.1. - Quanto alla Sezione 23 deve innanzitutto escludersi ogni rilevanza invalidante alla contestata attività del Presidente della Sezione per aver aperto le urne anticipatamente, dovendo rinviarsi a questa osservato al riguardo al par. 9.5.

La ulteriore censura riguardante la pretesa arbitraria attribuzione di voti ai candidati sindaci non è fondata, in quanto la relazione di verifica conferma la correttezza delle operazioni elettorali ivi svoltesi.

Secondo la tesi dei ricorrenti il Presidente della Sezione aveva compilato erroneamente la tabella A) di pag. 50 del verbale, inserendo n. 10 voti nella prima colonna della tabella, voti che avrebbe dovuto invece indicare nella seconda colonna della tabella, trattandosi di schede contenenti voti validi per il candidato sindaco e voti nulli limitatamente alle liste.

Va rilevato che il Presidente di Sezione, appositamente convocato e sentito dall'Ufficio Centrale, ha dichiarato che "tutti i suddetti voti al Sindaco sono stati attribuiti", così che è evidente che essi sono stati inseriti nella prima colonna in corrispondenza del candidato Sindaco per il quale era stato espresso il voto valido.

In definitiva, la censura in esame si sostanzia in un mero sospetto circa una presunta non corretta e anzi arbitraria attribuzione, sospetto che i ricorrenti hanno ricavato dalla mera circostanza di per sé irrilevante che le lacune della verbalizzazione avevano indotto l'Ufficio Centrale a chiedere chiarimenti; sospetto che tuttavia - si ribadisce - è rimasto tale, non essendo stato fornito alcun effettivo elemento probatorio, anche solo indiziario, a supporto della dedotta erronea attribuzione dei voti.

Del resto, ad escludere l'esistenza dei presunti errori, deve osservarsi che dall'esame delle tabelle di scrutinio avvenuto in sede di verifica è emerso che in esse sono stati registrati i 10 voti contenenti il voto valido per il Sindaco e il voto nullo limitatamente alla lista, ma quei dieci voti non sono stati registrati nella seconda colonna di pag. 50 del MOD. 19/COM, bensì sono stati inseriti nella prima

colonna di pag. 50 del MOD. 19/COM, per cui - come dichiarato dal Presidente della Sezione - “tutti i suddetti voti al Sindaco sono stati attribuiti”.

Dal confronto delle tabelle di scrutinio MOD 32/COM e 33/COM si evince una non corrispondenza formale dei voti validi al candidato Sindaco (cfr. pag. 12 della relazione di verifica), ma una netta corrispondenza sostanziale: i voti attribuiti al candidato Sindaco Caldari sono 312.

Sempre quanto alla Sezione 23 un ulteriore profilo di censura ha riguardato il numero di schede autenticate e avanzate dalla votazione.

Dal verbale risultano n. 349 schede avanzate dalla votazione, mentre il numero degli elettori che non hanno votato è 346: senonché tale discrepanza è superabile, confrontando i dati inseriti a verbale al paragrafo 5 alle pagg. 9 e 10 del verbale, ove è chiaramente evincibile l'errore posto in essere dal Presidente di Sezione.

Il Presidente dichiara che gli elettori della sezione sono n. 945 iscritti nella lista degli elettori della Sezione, n. 1 iscritto nella lista elettorale aggiunta degli elettori cittadini europei e n. 1 elettore ricoverato in luogo di cura.

Il Presidente attesta che il numero delle schede da autenticare è 1.000. Distribuisce agli scrutatori n. 950 schede per la vidimazione e dichiara che le schede avanzate sono pari a 57, per cui il numero delle schede effettivamente consegnate al seggio è pari a 1007 che non corrisponde al numero di schede specificato nel verbale di consegna.

Le suddette circostanze trovano una spiegazione nel duplice errore commesso dal Presidente: un primo errore riguarda la confusione tra l'attestazione del numero delle schede da autenticare - indicato con 1.000 - ed il numero delle schede effettivamente autenticate - n. 950 -; il secondo errore riguarda l'accertamento dei votanti della sezione pari a n. 947 e l'autenticazione di n. 950 schede.

Le tre schede autenticate in più sono necessariamente avanzate dalla votazione, per cui, se è vero che non hanno votato n. 346 elettori, è altresì vero che le schede autenticate non utilizzate per la votazione sono n. 349. E, soprattutto, vi è perfetta

coincidenza tra il numero dei votanti e il numero delle schede scrutinate pari a 601 (vedasi paragrafo 29 a pag. 49 del verbale): tale perfetta corrispondenza è stata, altresì, confermata in sede di verifica.

In conclusione anche tale profilo di censure deve essere respinto.

10.3.2. - Quanto alla asserita arbitraria attribuzione dei voti di lista relativamente alla Sezione n. 26, deve rilevarsi che anche in questo caso la censura prende spunto dalla mera circostanza che si è trattato di una Sezione per la quale l'Ufficio Centrale ha chiesto chiarimenti e che di conseguenza gli errori di registrazione di alcuni dati riportati nel verbale sono stati sanati con l'ausilio dei dati riportati dal Presidente di Sezione nella comunicazione n. 15 inviata al Comune.

A conferma dell'infondatezza e della natura strumentale della censura deve rilevarsi che la Sezione 26 è stata oggetto della verifica, le cui conclusioni (cfr. pag. 6) al riguardo sono le seguenti: «... Per la Sezione n. 26 a seguito dei conteggi effettuati si rileva che:

- la somma delle schede autenticate utilizzate per la votazione (n. 6 schede nulle + n. 6 schede bianche + n. 625 schede valide), di quelle autenticate non utilizzate (n. 367) e di quelle avanzate non autenticate (n. 46), corrisponde al totale delle schede consegnate riportato a pag. 8 del Verbale Modello 19/COM (n. 1050).

Dalla disamina della tabella di scrutinio della Sezione n. 26 Modello 33/COM risulta che:

- il totale dei voti attribuiti ai Sindaci, indicato a pag. 50 del Verbale Modello 19/COM (voti n. 625), corrisponde a quello indicato nella tabella di scrutinio Modello 33/COM. ...».

Ciò posto, deve sottolinearsi che il Presidente di Sezione, anche componente dell'Ufficio centrale, ha riferito che i voti espressi solo per il Sindaco sono stati inseriti nella prima colonna della Tabella A) cumulativamente ai voti validi espressi per i candidati alla carica di Sindaco; egli ha altresì riferito che i voti espressi solo per il Sindaco sono n. 24, come indicato dal medesimo nella comunicazione n. 15 trasmessa al Comune, che, essendo atto pubblico, è fidefacente al pari del verbale.

La censura articolata dai ricorrenti in primo grado richiama uno stralcio del verbale dell'Ufficio centrale compilato per la decisione sugli incidenti (quello relativo alla giustificazione dell'esatto numero dei votanti), ma omette di riportare un passaggio relativo alla dichiarazione del Presidente di Sezione; in tal modo, l'operato del Presidente della Sezione appare non corretto.

In particolare viene in rilievo quanto riportato a pag. 17 del ricorso introduttivo di primo grado ove in grassetto e sottolineato si riporta parzialmente la dichiarazione del Presidente della Sezione Luca Biagini a giustificazione dell'esatto numero dei votanti ("il numero corretto del totale delle preferenze di lista è 601, che sommato alle schede bianche (6) alle schede nulle (6) da il numero complessivo dei votanti pari a 637"). Tuttavia la dichiarazione completa rinvenibile a pag. 170 del verbale dell'Ufficio centrale spiega esattamente la composizione della somma delle schede scrutinate ovvero: n. 601 voti di lista, n. 6 schede bianche, n. 6 schedenulle, n. 24 voti solo per il Sindaco per un totale complessivo di 637 schede, corrispondente ai votanti della Sezione.

Da tanto merge l'infondatezza del motivo di gravame in esame, trattandosi di una mera irregolarità formale inidonea come tale ad inficiare il risultato elettorale secondo la giurisprudenza citata in precedenza e a cui si rinvia.

10.3.3. - In relazione alla censura svolta nei confronti della Sezione n. 29, per la quale il numero dei votanti (n. 765) è univocamente ricavabile dal comunicato n. 6 trasmesso dal Presidente della Sezione al Comune appena chiusa la votazione e prima dell'inizio dello scrutinio, mentre il verbale di Sezione alla pag. 52 riporta il numero dei voti di lista validi pari a n. 713, tuttavia non corrispondente alla somma dei voti di lista validi pari a 693, si evidenzia quanto segue.

Il Presidente di Sezione, convocato e ascoltato sul punto dall'Ufficio centrale, ha riferito che il numero di voti validi attribuito alle singole liste è stato annotato su una brutta copia dal Segretario e poi riportato nel verbale.

Nel riportare sul verbale i dati raccolti nella brutta copia, il numero di voti di lista

validi per la lista n. 10, pari a n. 281, è stato riportato erroneamente come n. 261 (il numero 8 è stato registrato come numero 6), mentre tutti gli altri dati sono stati riportati correttamente compreso il totale dei voti di lista validi pari a 713.

La comunicazione n. 15 inoltrata dal Presidente di Sezione al Comune conferma la correttezza del numero dei voti validi e l'attribuzione alla lista n. 10 di n. 281 voti di lista validi.

L'Ufficio centrale ha svolto un'approfondita indagine su quanto rilevato nelle operazioni elettorali della Sezione n. 29, poiché si è dovuto ricorrere alle comunicazioni n. 6 e n. 15 inoltrate al Comune per risalire all'esito corretto dello scrutinio di detta Sezione.

Le operazioni elettorali della Sezione n. 29 sono, peraltro, passate al vaglio del verificatore che ha accertato la registrazione di un numero di votanti (765) superiore di n. 2 rispetto a quelli effettivi (763).

Tale errore ha portato a registrare un numero di schede autenticate e non utilizzate per la votazione pari a 526, invece dell'effettivo numero di 528.

Nella relazione di verifica (cfr. pag. 12) si legge che “non vi è corrispondenza tra i voti attribuiti ai Sindaci, indicati a pag. 50 del Verbale Modello 19/COM e i dati risultanti dalle tabelle di scrutinio Modello 33/COM”: tale circostanza è dovuta al fatto che le tabelle di scrutinio non sono state compilate; da qui l'attenzione dell'Ufficio centrale che ha fatto ricorso alle comunicazioni nn. 6 e 15 per l'accertamento dei voti attribuiti ai Sindaci.

In effetti le irregolarità riscontrate nella Sezione n. 29 (mancata compilazione delle tabelle di scrutinio e registrazione di due voti in più rispetto a quelli effettivi) sono comunque inidonee da sole a determinare la nullità delle operazioni, proprio perché esse sono state sanate con l'ausilio di documenti fidejacenti e perché esse resistono alla c.d. “prova di resistenza”, di cui si è detto in precedenza (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 19 luglio 2021, n. 5428).

Pertanto, anche tale motivo di gravame non è suscettibile di positivo apprezzamento.

11. - In conclusione l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

12. - La complessità della presente controversia giustifica la compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 131, comma 4, e 130, comma 8, cod. proc. amm., manda alla Segreteria di comunicare la presente sentenza al Sindaco di Riccione e al Prefetto di Rimini.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Francesco Guarracino, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Cocomile**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Saltelli**

**IL SEGRETARIO**

