



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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 10262 del 2015, proposto da Comune di Campione d'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mariano Protto e Marco Sica, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Cicerone, 44;

contro

Alessia Agresta, Donato Padula, Rosetta Padula, Monica Vella, rappresentati e difesi dagli avvocati Filippo Brunetti e Salvatore Dettori, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, piazza Santi Apostoli, 66;

Davide Ferrarese, Cristian Ghielmetti, Augusta Morreale, non costituiti in giudizio; Ministero dell'interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo della Lombardia, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione quarta) n. 2393/2015, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Alessia Agresta, Donato Padula, Rosetta Padula e Monica Vella;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 12 aprile 2022 il Cons. Anna Bottiglieri e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Alcuni dipendenti del Comune di Campione d'Italia impugnavano con ricorso proposto davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia la deliberazione giuntale n. 78/2013 di adozione del piano di riorganizzazione e riduzione delle ore di lavoro dei dipendenti comunali, la deliberazione giuntale n. 5/2013 e le deliberazioni consiliari nn. 2 e 3 del 2013, quest'ultima approvativa del piano pluriennale di riequilibrio finanziario *ex art. 243-bis* del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, nonché la deliberazione della Sezione regionale di controllo Corte dei Conti di approvazione del piano stesso, ai sensi del successivo art. 243-*quater*. Con motivi aggiunti parte dei ricorrenti estendevano l'impugnativa agli atti sopravvenuti, e cioè alla determinazione comunale n. 286/2013 di adozione di nuovi orari di lavoro e di servizio dei dipendenti comunali a far data dal 1° gennaio 2014, al sottostante accordo sindacale siglato il 23 dicembre 2013 e alla relativa deliberazione giuntale di recepimento n. 163/2013.

Con i due atti i ricorrenti lamentavano, mediante articolate censure di violazione di legge ed eccesso di potere, che il predetto piano di riorganizzazione e di riduzione avesse illegittimamente introdotto misure incompatibili con il contenuto proprio dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale e modificato il trattamento retributivo dei dipendenti comunali e il loro orario di lavoro.

2. Si costituivano in resistenza il Comune di Campione d'Italia, il Ministero dell'interno e la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, formulando eccezioni di rito e di merito.

2.1. Il Comune di Campione d'Italia esponeva nelle proprie difese che la riduzione delle ore di lavoro dei dipendenti comunali – analogamente alle altre misure di contenimento delle spese contestualmente adottate – si era resa necessaria a seguito della rilevante riduzione dei proventi, registrata dall'anno 2011 in poi, dalla Casa da gioco presente nel suo territorio, gestita dal 2015 dalla s.p.a. “Casinò di Campione” e di cui il Comune è socio unico (art. 10-*bis* d.-l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213), a suo tempo realizzata e autorizzata al fine di consentire all'Ente di fronteggiare le spese derivanti dal suo essere inserito nel territorio svizzero e quindi nel contesto socio-economico elvetico, comportante la necessità di offrire servizi e sussidi non presenti in altri comuni italiani. Segnatamente, evidenziava che detta riduzione, dipendente da ragioni di carattere macroeconomico, aveva comportato la previsione di una drastica diminuzione per gli anni 2012/2014 del contributo erogato al Comune dalla Casa da gioco (30 milioni di Frsv. in meno per l'anno 2012 e 22 milioni di Frsv. in meno per gli anni 2013-2014), costituente la principale e vitale entrata comunale. Pertanto, l'Ente, preso atto del disequilibrio di bilancio, aveva deliberato, per l'esercizio 2012 e per il pluriennale 2013-2014, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario e adottato una serie di misure incidenti sulle uscite del bilancio comunale, tra cui quella contestata dai ricorrenti, che era stata assunta in alternativa al taglio di posti di lavoro e si era fondata sull'accertamento dell'eccedenza di circa il 10% delle ore di lavoro necessarie a garantire il funzionamento degli uffici comunali. Indi, nell'ambito di altre misure volte all'ottimizzazione del lavoro, l'orario complessivo dei dipendenti era stato rimodulato prevedendosi la sua riduzione del 10% (settimanalmente, da 36 ore a 32 ore e 24 minuti) con decorrenza dal secondo semestre 2013 e durata pari al piano di riequilibrio. Nella tesi del Comune, tale riduzione era preferibile ad altre misure, in quanto reversibile, di carattere temporaneo, conservativa del quadro occupazionale e comportante il minor sacrificio possibile per gli interessati.

Il Comune evidenziava altresì:

- che il piano di equilibrio finanziario impugnato, anche in esito alle richieste avanzate dal Ministero dell'interno, era stato rimodulato con delibera consiliare n. 23/2013, e nuovamente approvato con delibera della Sezione regionale della Corte dei Conti del 17 dicembre 2013, atti consolidatisi per mancata impugnazione;
- che, al contempo, a partire dalla fine del 2013, la riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti comunali era stata oggetto di una trattativa sindacale, che aveva condotto, tra altro, previa intesa con le OO.SS., alla conferma della riduzione del 10% per il periodo luglio-novembre 2013, al ripristino del 100% per il mese di dicembre 2013, alla individuazione di una minor soglia di riduzione (8,34%) per il periodo gennaio 2014/dicembre 2015, e all'assunzione da parte del Comune dell'onere contributivo pari all'orario ordinario, determinazioni che inaspettatamente parte dei ricorrenti avevano contestato con i mezzi aggiunti.

3. L'adito Tar definiva il gravame con sentenza della Sezione quarta n. 2393/2015.

La predetta sentenza:

A) in via preliminare:

- dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo quanto all'impugnativa della deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti n. 545/2013 approvativa dell'originario piano di riequilibrio finanziario comunale, rilevando che essa andava impugnata davanti al giudice contabile, avente giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica *ex art. 103* secondo comma Cost., con i modi previsti dal comma 5 dell'art. 243-*quater* del TUEL;
- dichiarava estinto il giudizio instaurato con la proposizione del ricorso principale da alcuni ricorrenti, che vi avevano poi ritualmente rinunciato;
- respingeva l'eccezione di inammissibilità per omessa notifica ai controinteressati, individuati dal Comune sia negli altri dipendenti comunali che avevano beneficiato della scelta dell'Ente di ridurre l'orario di lavoro anziché i posti di lavoro, sia nella società di gestione della Casa da gioco comunale la cui perdurante operatività, nella tesi del deducente, era correlata alle contestate riduzioni. Rilevava in linea generale l'insussistenza di elementi per ritenere che gli atti impugnati comportassero in capo a detti soggetti quei vantaggi diretti, concreti, attuali e giuridicamente rilevanti

propri della posizione del controinteressato, e ulteriormente che i dipendenti comunali non ricorrenti erano da qualificarsi come cointeressati e non come controinteressati;

- respingeva l'eccezione di inammissibilità spiegata dal Comune in relazione all'omessa impugnazione di provvedimenti presupposti a quelli impugnati.

Sul punto, non riteneva la sussistenza di una relazione di presupposizione necessaria tra gli atti gravati e due deliberazioni consiliari, la n. 28/2012, che aveva dichiarato il disequilibrio finanziario dell'Ente, e la n. 2/2013 di rideterminazione dell'ammontare del contributo dovuto dalla società di gestione della Casa da gioco, entrambe non impugate (*rectius*, quest'ultima elencata tra gli atti impugnati ma non fatta oggetto di censure). Osservava in ogni caso come le contestazioni formulate avessero a oggetto non lo stato di disequilibrio dichiarato dall'Amministrazione o le decisioni inerenti il contributo dovuto dalla società di gestione, bensì le scelte discrezionali compiute dall'Ente per ripristinare l'equilibrio finanziario.

Escludeva altresì che l'inammissibilità dell'impugnativa potesse derivare dalla mancata impugnazione della delibera consiliare n. 23/2013 di modifica del piano di riequilibrio finanziario, poiché questa, *“pur avendo introdotto alcune innovazioni incidenti sul profilo economico, come il pagamento dei contributi previdenziali anche per le ore non lavorate, nondimeno non ha eliminato la decurtazione retributiva, né quella dell'orario di lavoro”*.

Infine, riteneva che l'intervenuta stipulazione di un nuovo accordo sindacale non avesse determinato la cessazione della materia del contendere, perché l'accordo non era immediatamente vincolante per i dipendenti, non eliminava le decurtazioni censurate, non incideva sui periodi di tempo anteriori alla sua adozione, e del resto era stato impugnato in uno agli atti connessi con i mezzi aggiunti;

B) nel merito, accoglieva l'impugnativa e annullava tutti gli atti gravati (salvo la predetta deliberazione n. 245/2013 della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti).

Al riguardo, preliminarmente rilevata la presupposizione sussistente tra i provvedimenti impugnati (alcuni prodromici alla deliberazione giunta n. 78/2013 e ai relativi atti attuativi; i restanti a questa conseguenti), e illustrata la procedura di

riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* TUEL, la disciplina del relativo piano e le misure che il comma 8 indica per il superamento delle condizioni di squilibrio, osservava che tali misure non ricomprendono né la possibilità di procedere a riduzioni del personale e delle ore di lavoro a esso assegnate, né la possibilità di decurtare gli elementi costitutivi della retribuzione dei dipendenti, fondamentale e accessoria, laddove invece gli atti gravati avevano posto in essere misure incidenti sulla retribuzione e sull'orario di lavoro dei dipendenti, in contrasto con la appena detta norma. Osservava ancora che l'estraneità delle misure di riduzione del trattamento economico dei dipendenti a quelle adottabili in sede di approvazione del piano era stata rilevata anche dalla ridetta deliberazione n. 245/2013 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti (valutabile come elemento istruttorio). Rilevava inoltre che il comma 9 dello stesso art. 243-*bis* prevede una deroga a tale preclusione per il caso in cui l'ente abbia avuto accesso al fondo di rotazione di cui al successivo articolo 243-*ter*, ma essa non era configurabile nel caso di specie, non essendovi elementi per ipotizzare il ricorso da parte del Comune a tale fondo, e consentendo comunque tale norma di incidere solo sulla retribuzione accessoria, mentre la contestata riduzione riguardava la retribuzione fondamentale. Infine, riteneva la riduzione autoritativa dell'orario di lavoro e della connessa retribuzione violativa del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* (in particolare, art. 45), che rimette la determinazione del trattamento economico, fondamentale e accessorio, alla contrattazione collettiva e non alle scelte unilaterali dell'Ente.

3. Il Comune ha appellato la predetta sentenza, avverso cui ha dedotto: 1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 27, 31, 34, 35 e 39 Cod. proc. amm.; omessa notifica; travisamento dei presupposti; perplessità della motivazione; 2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 31, 34, 35 e 39 Cod. proc. amm. sotto altro profilo; travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; perplessità della motivazione; 3) Violazione e falsa applicazione degli artt. 31, 34, 35 e 39 Cod. proc. amm. sotto ulteriore profilo; travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; contraddittorietà; 4) Violazione e falsa applicazione degli artt. 31, 34, 35 e 39 Cod.

proc. amm. sotto ulteriore profilo; travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; omessa declaratoria di improcedibilità; 5) Violazione e falsa applicazione degli artt. 31, 34, 35 e 39 Cod. proc. amm.; violazione e falsa applicazione degli artt. 62 e 63 Cod. proc. amm.; travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; omessa declaratoria della cessazione della materia del contendere; 6) Violazione e falsa applicazione degli artt. 31, 34 e 39 Cod. proc. amm.; violazione e falsa applicazione dell'art. 33 d.lgs. 165/2001 e dell'art. 243-*bis* d.lgs. 267/2000; travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; difetto assoluto di motivazione; 7) Violazione e falsa applicazione degli artt. 31, 34 e 39 Cod. proc. amm.; violazione e falsa applicazione dell'art. 33 d.lgs. 165/2001 e dell'art. 243-*bis* d.lgs. 267/2000 sotto altro profilo; travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; 8) Violazione e falsa applicazione degli artt. 31, 34 e 39 Cod. proc. amm.; violazione e falsa applicazione dell'art. 45 d.lgs. 165/2001; travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; perplessità della motivazione. Ha concluso per la riforma della sentenza gravata.

4. Il Ministero dell'interno si è costituito in giudizio con atto di mera forma.

5. Alcuni dei ricorrenti vittoriosi in primo grado, indicati in epigrafe, parimenti costituiti in giudizio, hanno sostenuto l'infondatezza dei motivi di appello e ne hanno domandato la reiezione.

5.1. Nell'ambito delle prime difese svolte, i predetti resistenti hanno evidenziato che l'art. 7 comma 9-*sexiesdecies* del d.l. 19 giugno 2015 n. 78, convertito dalla l. 6 agosto 2015 n. 125, sopravvenuto alla trattazione della causa in primo grado, in considerazione delle particolari condizioni geo-politiche del Comune di Campione d'Italia per l'anno 2015, gli ha attribuito un contributo di 8 milioni di euro, ciò che, secondo i deducenti, ha fatto venir meno il presupposto della sofferenza economico-finanziaria su cui si fonda l'appello nonché dell'esigenza di riduzione dell'orario di lavoro e della conseguente decurtazione dello stipendio dei dipendenti comunali, con conseguente inammissibilità del gravame per carenza di interesse *ex art. 35* Cod. proc. amm..

Successivamente, gli appellati resistenti hanno rappresentato che la progressiva riduzione del contributo della Casa da gioco nei confronti del Comune ha

determinato irrimediabili ripercussioni sulla capacità dell'amministrazione di fare fronte alle spese necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, da cui la dichiarazione dello stato di dissesto dell'Ente nel 2018 e la conseguente riduzione del personale dipendente a norma dell'art. 259 TUEL, con collocazione di alcuni di essi in esubero (al 50% o per intero). Hanno quindi ribadito l'infondatezza dell'appello del Comune, esponendo che la situazione in cui versava l'Ente imponeva evidentemente l'adozione di misure diverse da quelle qui in contestazione, nonché eccepito l'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse, stante l'incompatibilità tra le misure poste in essere a seguito della dichiarazione di dissesto e quelle annullate dal Tar.

Da ultimo, i resistenti hanno rappresentato che con deliberazione del 22 marzo 2022 la Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti non ha approvato il piano di riequilibrio finanziario adottato dal Comune appellante con le delibere consiliari nn. 9 e 18 del 2021.

6. Il Comune appellante ha replicato a tali difese.

7. La causa è stata trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 12 aprile 2022.

8. Le questioni preliminari svolte dagli appellati resistenti non sono fondate.

Nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza delle stesse condizioni che qualificano l'interesse ad agire ai sensi dell'art. 100 Cod. proc. civ., consistenti nella prospettazione di una lesione concreta e attuale della sfera giuridica del ricorrente e nell'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento o dalla declaratoria di nullità degli atti impugnati (da ultimo, Cons. Stato, V, 5 aprile 2022, n. 2526).

Agli stessi principi soggiacciono i mezzi di impugnazione (Cons. Stato, V, 4 ottobre 2019, n. 6689; 27 dicembre 2013, n. 6256).

L'interesse a impugnare una sentenza amministrativa deve infatti ricollegarsi a una situazione di soccombenza, anche parziale, da intendersi in senso sostanziale e non formale (Cons. Stato, III, 7 luglio 2014, n. 3441; IV, 6 agosto 2013, n. 4132); correlativamente, l'improcedibilità dell'impugnazione per sopravvenuta carenza d'interesse presuppone che, per effetto di sopravvenienze giuridiche o di fatto, si sia determinata una situazione che renda del tutto priva di qualsiasi utilità la

decisione giurisdizionale di secondo grado (Cons. Stato, V, 17 giugno 2014, n. 3094).

Applicando le predette coordinate ermeneutiche al caso di specie, si osserva che l'interesse del Comune ad agire avverso la sentenza di primo grado che lo vede integralmente soccombente non può ritenersi inficiato, a monte o *in itinere*, dai fatti menzionati dagli appellati resistenti, che sono tutti successivi a tale giudizio e che evidenziano univocamente che lo squilibrio economico-finanziario dell'Ente che ha determinato l'adozione degli atti gravati perdura a tutt'oggi.

La condizione di sofferenza finanziaria è infatti presupposta, e non esclusa, dall'erogazione del contributo *una tantum* di 8 milioni di euro concesso al Comune appellante dall'art. 7 comma 9-*sexiesdecies* del d.l. 78/2015, né essa può ritenersi superata per via del contributo stesso, sia perché questo è stato disposto a valere sulle risorse di cui ai commi 1 e 2 del successivo art. 8, che lo vincola al solo pagamento "*dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari maturati alla data del 31 dicembre 2014, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, nonché dei debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2014, anche se riconosciuti in bilancio in data successiva*" (comma 1), sia perché l'ipotesi di un suo effetto risolutivo, inizialmente evocata dagli appellati resistenti, è apertamente sconfessata da quanto i medesimi hanno esposto nel prosieguo, in relazione allo stato di dissesto del Comune dichiarato nel 2018.

Non può infine dirsi che tale dichiarazione, per il tramite dei drastici provvedimenti relativi alla dotazione organica comunale che ne sono conseguiti, possa aver inciso sull'interesse del Comune alla coltivazione dell'appello.

Rileva al riguardo la semplice ed evidente ragione che, come meglio in seguito, le misure qui in contestazione hanno avuto attuazione nonostante l'annullamento disposto dal Tar, trovando la loro fonte in provvedimenti che non sono stati né impugnati né tanto meno annullati, sicché il Comune appellante ha un interesse attuale e concreto a una eventuale pronunzia che fughi ogni dubbio in ordine alla legittimità dell'azione amministrativa posta in essere nelle more dell'appello.

9. Nel merito, il Collegio ritiene di fare ricorso al criterio della c.d. “ragione più liquida”, elaborato dalla giurisprudenza amministrativa sulla scorta del paradigma sancito dagli artt. 49 comma 2 e 74 Cod. proc. amm. (Cons. Stato, III, 6 maggio 2021, n. 3534; V, 23 dicembre 2019, n. 8728; VI, 15 luglio 2019, n. 4971; IV, 27 agosto 2019, n. 5891; Ad. plen., n. 5/2015; n. 9/2014 e n. 10/2011; Cass., Sez. Un., nn. 26242 e 26243 del 2014), che comporta la possibilità di definire il giudizio in conseguenza dell’esame esclusivo di una questione assorbente, idonea, di per sé, a sorreggere la decisione, e pertanto tale da non richiedere alcuna valutazione sulle altre questioni dibattute tra le parti.

Detta questione assorbente è nella fattispecie quella introdotta mediante il quarto motivo di appello, che si rivela di più agevole scrutinio nonchè fondata.

10. Con il motivo in esame il Comune evidenzia, come già in primo grado, che con deliberazione consiliare n. 23/2013 il piano di riequilibrio finanziario è stato rimodulato e poi approvato dalla Corte dei Conti il 15 novembre 2013 ai sensi dell’art. 243-*quater* del TUEL, e che esso, in vigore all’atto della proposizione dell’appello, ha parimenti previsto la riduzione del costo del personale comunale e non è stato impugnato.

Lamenta indi che il primo giudice non si sia avveduto che l’accoglimento dell’impugnativa siccome proposta non poteva comportare alcuna utilità per i ricorrenti.

10.1. Al riguardo, si osserva che il Tar, pur riconoscendo che la nuova delibera n. 23/2013 aveva riprodotto le misure in contestazione, ha ritenuto irrilevante la mancata impugnazione di tale atto, perché esso “*non ha eliminato la decurtazione retributiva, né quella dell’orario di lavoro*”.

La notazione è completamente fuori centro: non si trattava, infatti, di rilevare la cessazione della materia del contendere, ipotesi cui una tale osservazione si sarebbe attagliata, bensì di evidenziare come l’eventuale annullamento dei soli atti impugnati, non potendo determinare la caducazione delle misure contestate, perché esse alla data della decisione erano riferibili alla deliberazione non impugnata n. 23/2013, non avrebbe comunque realizzato l’interesse, azionato in giudizio dai ricorrenti, al ripristino delle loro originarie condizioni di lavoro.

Pertanto, a fronte della mancata impugnativa della delibera n. 23/2013, si imponeva la declaratoria della sopravvenuta carenza di interesse ad agire.

Tant'è che, come pure evidenziato dalle difese svolte dal Comune, mai sconfessate dagli appellati resistenti, il piano di riequilibrio rimodulato, consolidatosi per mancata impugnazione, ha avuto integrale esecuzione e comportato comunque l'incisione dell'orario di lavoro e delle retribuzioni dei dipendenti comunali, che hanno trovato una nuova fonte nella delibera n. 23/2013 non gravata: la pronuncia demolitoria di cui alla sentenza appellata non ha quindi sortito alcun effetto positivo per i ricorrenti vittoriosi, e solo dal 1° gennaio 2016 l'orario di lavoro ordinario è stato ripristinato (come si desume dalla memoria comunale depositata in vista della trattazione del merito del gravame).

Si rammenta al riguardo che, per la giurisprudenza, l'attualità dell'interesse a ricorrere va accertata anche tenendo conto della situazione di fatto e di diritto esistente al momento della decisione (Cons. Stato, V, 5 aprile 2022, n. 2525).

E se è vero che siffatta declaratoria, per non refluire in una ipotesi di denegata giustizia e quindi nella violazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito, richiede un'indagine da condursi con il massimo rigore, è parimenti vero che essa è propria di quelle cause in cui nel corso del giudizio si evidenzia una situazione tale da rendere certa e definitiva l'inutilità di una eventuale sentenza di accoglimento (da ultimo, tra tante, Cons. Stato, VII, 22 marzo 2022, n. 2086), condizione che era registrabile nel caso di specie, in cui le misure contestate dai ricorrenti hanno trovato la loro fonte in un provvedimento successivo ad alcuni degli atti impugnati e comunque da essi distinto, il cui consolidamento non poteva che comportare l'attuazione delle gravate misure di contenimento delle spese e, al contempo, impedire che l'annullamento giudiziale dei provvedimenti impugnati sortisse effetti ripristinatori della sfera giuridica dei ricorrenti.

10.2. Di contro, non persuadono le difese svolte sul punto dagli appellati resistenti.

10.2.1. Questi ultimi affermano che la deliberazione n. 23/2013 abbia sostanzialmente confermato, per quanto di interesse di questo giudizio, il contenuto del piano di riequilibrio approvato con la impugnata deliberazione n. 3/2013, apportandovi esclusivamente una modifica, peraltro a loro favorevole (il

pagamento dei contributi previdenziali anche per le ore non lavorate), sicchè la sua impugnazione non era necessaria.

Ma così non è.

Gli stessi appellati resistenti confermano infatti quanto già sostenuto dal Comune in ordine alla circostanza che la rimodulazione del piano è avvenuta sulla base di una nuova istruttoria, condotta alla stregua delle osservazioni espresse dagli enti competenti sul piano originario di riequilibrio.

Il piano rimodulato, per quanto qui di interesse, non può quindi essere ricondotto alla categoria degli atti “meramente confermativi”, che sono insuscettibili di una autonoma impugnazione per carenza di un carattere autonomamente lesivo.

L’atto “meramente confermativo”, infatti, senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione, si limita a dichiarare l’esistenza di un precedente provvedimento (Cons. Stato, V, 8 novembre 2019, n. 7655; 17 gennaio 2019, n. 432; III, 27 dicembre 2018, n. 7230; 22 giugno 2018, n. 3867; IV, 12 settembre 2018, n. 5341; VI, 10 settembre 2018, n. 5301; III, 8 giugno 2018, n. 3493; V, 10 aprile 2018, n. 2172; 27 novembre 2017, n. 5547; IV, 27 gennaio 2017, n. 357; 12 ottobre 2016, n. 4214; 29 febbraio 2016, n. 812) ovvero si connota per la sola funzione di illustrare che la questione che ne forma oggetto è stata già delibata con un precedente provvedimento. Ed è proprio tale condizione, quale sostanziale diniego di ri-esercizio di un’attività amministrativa, che lo rende privo di spessore provvedimentale, da cui la sua intrinseca insuscettibilità di una sua impugnazione (Cons. Stato, IV, 3 giugno 2021, n. 4237; 29 marzo 2021, n. 2622).

In altri termini, l’atto “meramente confermativo” è quello che, a differenza dell’atto “di conferma”, esprime la ritenuta insussistenza, da parte dell’amministrazione, di valide ragioni di riapertura del procedimento già conclusosi con una precedente determinazione (Cons. Stato, V, n. 7655/2019, cit.).

Nel caso di specie, invece, come univocamente risultante dal fascicolo di causa, il procedimento conclusosi con la delibera consiliare n. 23/2013 è stato riaperto sulla base delle osservazioni ricevute sull’originario piano di riequilibrio, e al precipuo fine del loro recepimento.

Pertanto, per quanto qui rileva, la stessa delibera, in quanto adottata all'esito di una nuova istruttoria e di una rinnovata ponderazione degli interessi, e pertanto caratterizzata anche da una nuova motivazione (C. Stato, VI, 13 luglio 2020, n. 4525; II, 24 giugno 2020, n. 4054; VI, 30 giugno 2017, n. 3207; IV, 12 ottobre 2016, n. 4214; 29 febbraio 2016, n. 812; 12 febbraio 2015, n. 758; 14 aprile 2014, n. 1805), va inquadrata come "atto di conferma in senso proprio", e, in quanto tale, suscettibile di autonoma impugnazione (Cons. Stato, V, 22 giugno 2018, n. 3867).

10.2.2. Neanche rileva che, come pure osservano gli appellati resistenti, l'Amministrazione comunale, nella stessa delibera n. 23/2013, abbia preso atto della "esistenza e validità" della precedente deliberazione n. 78/2013 da loro impugnata, avente a oggetto il "Piano di riorganizzazione e riduzione ore di lavoro dipendenti comunali".

Tale circostanza, infatti, conferma che la delibera sopravvenuta è un "atto di conferma in senso proprio", e, in quanto tale, lungi da avere lo scopo adombrato dagli appellati resistenti, di porre nel nulla, in via di autotutela, gli atti precedenti, o di sostituirli e annullarli, intendeva confermare (e integrare) alla luce di ulteriori elementi, le precedenti determinazioni, che, una volta confermate (e integrate), hanno quindi trovato una nuova fonte.

10.2.3. Gli appellati resistenti, invocando la giurisprudenza secondo cui l'identificazione degli atti impugnati non si traduce in un formalistico riferimento all'epigrafe del ricorso amministrativo, sostengono che dal contenuto dei loro mezzi aggiunti *"si ricava comunque l'inequivoca volontà [...] di ottenere la declaratoria di annullamento anche del Piano di riequilibrio finanziario, così come rimodulato, e delle conseguenti misure che incidono sul personale"*.

Si tratta di una difesa non conducente: il capo della sentenza qui in esame ha come suo espresso presupposto la *"mancata impugnazione"* della delibera consiliare n. 22/2013, sicchè l'accertamento di una eventuale contraria condizione fattuale e giuridica ne scontava inevitabilmente l'impugnazione.

11. Per tutto quanto precede, l'appello deve essere accolto, conseguendone per l'effetto la riforma parziale della sentenza impugnata con la declaratoria di

improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, delle impugnazioni accolte al punto 3 del relativo dispositivo. Fermo il resto.

Le spese del giudizio, come liquidate in dispositivo, seguono parzialmente la soccombenza e sono compensate per il restante.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello di cui in epigrafe, lo accoglie, disponendo per l'effetto la riforma parziale della sentenza impugnata con declaratoria di improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, delle impugnazioni accolte al punto 3 del relativo dispositivo. Fermo il resto.

Condanna gli appellati resistenti alle spese del giudizio nei confronti del Comune appellante, che liquida nell'importo complessivo pari a € 5.000,00 (euro cinquemila/00). Compensate le altre.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 12 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Anna Bottiglieri

IL PRESIDENTE

Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO