



**News n. 65 del 18 luglio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Infondate le q.l.c. sulla mancata osservanza dei termini per la presentazione del bilancio stabilmente riequilibrato nel procedimento di dissesto finanziario degli enti locali.

Corte costituzionale, 1° luglio 2025, n. 91 – Pres. Amoroso, Red. Buscema

Comune e provincia – Procedura di dissesto – Bilancio di previsione stabilmente riequilibrato – Termini perentori di presentazione – Questioni infondate di costituzionalità

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost. (1)

(1) I. – La Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per la Campania, sezione I, ord. 10 aprile 2025, n. 711 (oggetto di News UM n. 38 dell'8 maggio 2025) che aveva dubitato della perentorietà del termine stabilito dall'art. 262, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (t.u. enti locali). Sono state dichiarate inammissibili le q.l.c. con riferimento all'art. 261, comma 4, e all'art. 259, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, perché disposizioni normative inconferenti rispetto al tema di controversia. Analoga q.l.c. è stata sollevata dal T.a.r. per la Campania, sezione I, sentenza non definitiva, 20 settembre 2024, n. 5039 (oggetto di News UM n. 101 del 4 novembre 2024).

II. – Questo in sintesi il percorso motivazionale della sentenza:

- a) ai fini della disamina dell'art. 262, comma 1, t.u. enti locali, si introduce una breve ricostruzione dell'istituto del dissesto finanziario dei comuni e delle province, la cui disciplina è contenuta negli artt. 244 e seguenti del menzionato t.u.;
- b) la dichiarazione di dissesto finanziario è adottata dal Consiglio dell'ente locale, nei casi in cui questo non sia più in grado di svolgere le proprie funzioni e di erogare servizi indispensabili, ovvero non sia in grado di assolvere a debiti liquidi ed esigibili (art. 244 d.lgs. n. 267 cit.); tale deliberazione è trasmessa, entro cinque giorni, al Ministero dell'interno e alla Procura regionale presso la Corte dei conti competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione (art. 246, comma 2, d.lgs. n. 267 cit.); a seguito della dichiarazione di

dissesto, si procede alla nomina dell'OSL (organo straordinario di liquidazione), ai sensi degli artt. da 252 a 256 d.lgs. n. 267 cit.;

- c) dichiarato il dissesto e nominato l'OSL, viene a determinarsi una netta separazione delle competenze tra la gestione passata e la gestione corrente, dal ch  la definizione di procedura "a doppia anima"; in particolare, viene demandata all'organo straordinario di liquidazione la competenza relativamente ai fatti verificatisi fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quello della dichiarazione di dissesto; l'OSL provvede, in relazione a tali atti, alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili, ai fini del risanamento e alla liquidazione e pagamento della massa passiva; oltre all'OSL, nella procedura di dissesto, intervengono anche gli organi ordinari dell'ente, i quali sono chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto; sul lato delle entrate, il consiglio dell'ente locale   tenuto ad aumentare le aliquote e le tariffe di base delle imposte e tasse di spettanza dell'ente dissestato nella misura massima consentita, con delibera da adottare nella prima seduta successiva alla dichiarazione di dissesto e comunque non oltre n. 30 giorni da essa, con efficacia per i cinque anni successivi a quello di approvazione del bilancio riequilibrato (art. 251 t. u. d.lgs. n. 267 cit.); sul lato delle spese, si applica un regime differenziato, a seconda che, al momento di deliberare la dichiarazione di dissesto, l'ente abbia o meno gi  adottato il bilancio relativo all'esercizio in corso; comunque, il regime delle spese subisce una generale contrazione, poich  l'ente viene costretto a limitare la propria attivit  ai servizi ritenuti essenziali e indispensabili dallo Stato (art. 250 t. u. d.lgs. n. 267 cit.); anche il bilancio dell'ente, quindi, una volta dichiarato il dissesto, si suddivide in due parti, gestite dai due distinti organi - l'OSL e l'amministrazione ordinaria - spezzando l'unit  e l'universalit  del ciclo finanziario; in questo modo, la disciplina del dissesto   volta a realizzare, al contempo, la soddisfazione concorsuale dei creditori e la continuit  di funzionamento dell'ente, separando la gestione del bilancio profuturo, rispetto alla gestione del passato;
- d) dalla deliberazione del dissesto, mentre l'OSL si occupa dei debiti pregressi dell'ente locale, gli organi istituzionali dell'ente, che restano in carica, debbono occuparsi esclusivamente di risanare il bilancio, al fine di non incorrere in un nuovo dissesto (art. 245, comma 3, d.lgs. n. 267 cit.); a tal fine, gli organi istituzionali devono gestire temporaneamente il bilancio durante la procedura di risanamento, elaborare l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, avviare una nuova gestione finanziaria volta preservare l'equilibrio economico-finanziario;
- e) la seconda fase assume una portata potenzialmente decisiva, perch    attraverso la redazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato che, ai sensi degli artt. 259 e 260 d.lgs. n. 267 cit., si mira a realizzare l'equilibrio, rimuovendo le cause strutturali, che hanno portato alla crisi e al dissesto; la delibera consiliare di approvazione di quest'ultimo deve essere trasmessa al Ministero dell'interno, entro il termine perentorio di tre mesi, dalla data di nomina dell'OSL (art. 259, comma 1, d.lgs. n. 267 cit.); l'ipotesi di bilancio, quindi, viene istruita dalla commissione per la stabilit  finanziaria degli enti locali, la quale, entro quattro mesi, esprime il proprio parere sull'idoneit  delle misure adottate; nel caso in cui

la commissione esprima rilievi e formuli richieste istruttorie, il termine di quattro mesi resta sospeso e il consiglio comunale deve rispondere entro sessanta giorni (art. 261, commi 1 e 2, d.lgs. n. 267 cit.); a seguito del parere favorevole dalla commissione, il bilancio riequilibrato viene approvato con decreto del Ministro dell'interno, che stabilisce le prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente (art. 261, comma 3, d.lgs. n. 267 cit.); soltanto a seguito dell'approvazione ministeriale l'ente è tenuto, nei successivi trenta (30) giorni, a deliberare il bilancio dell'esercizio (art. 264, d.lgs. n. 267 cit.);

- f) in caso di esito negativo, invece, il Ministero dell'interno emana un provvedimento di diniego, prescrivendo all'ente locale di presentare, previa deliberazione consiliare, entro l'ulteriore termine perentorio di quarantacinque (45) giorni una nuova ipotesi di bilancio, idonea a rimuovere le cause, che hanno impedito l'adozione di un parere favorevole; la mancata approvazione della nuova ipotesi di bilancio ha indi carattere definitivo (art. 261, comma 4, d.lgs. n. 267 cit.); dunque, è solo con il decreto ministeriale di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, che prende effettivamente avvio il percorso di superamento della crisi e di risanamento dell'ente (ossia la terza fase); ciò spiega perché siano previsti, nell'ambito dell'*iter* preordinato all'approvazione dello stesso, *termini perentori* per gli adempimenti a carico dell'ente locale, presidiati, ai sensi dell'art. 262, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000, dalla costante comminatoria della sanzione dello scioglimento del Consiglio comunale; così ricostruiti i tratti essenziali della disciplina del dissesto degli enti locali, le questioni relative all'art. 262, comma 1, d.lgs. n. 267 cit., là dove prevede che l'inosservanza dei termini perentori integra l'ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 267 cit. (scioglimento per atti contrari a Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge o gravi motivi di ordine pubblico), anziché dell'art. 141, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 267 cit. (scioglimento per mancata approvazione del bilancio), sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost., non sono fondate;
- g) la scelta del legislatore di assimilare la mancata approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio in un ente in dissesto alle fattispecie previste dall'art. 141, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 267 del 2000 non è irragionevole; anzitutto, deve ricordarsi che la deliberazione di dissesto rappresenta la conseguenza di una lunga e persistente violazione di principi costituzionali e di norme statali, che impongono agli enti territoriali il mantenimento dei bilanci in equilibrio, attraverso la sana, responsabile e trasparente gestione delle finanze pubbliche, previsioni che, peraltro, valgono per tutti i soggetti, che sono parte della finanza pubblica allargata (*ex multis*: Corte cost. 22 luglio 2022, n. 184, in *Foro it.*, 2024, I, 2226; 21 dicembre 2021, n. 246, in *Foro it.*, 2022, I, 834; 29 aprile 2021, n. 80, in *Foro it.*, 2021, I, 2677, con nota di D'AURIA; 23 giugno 2020, n. 115, in *Giur. cost.*, 2020, 3, 1276; 5 marzo 2018, n. 49, in *Foro it.*, 2018, I, 2614, con nota di D'AURIA; in *Giur. cost.*, 2018, 2, 552, con nota di RIVOSECCHI; 25 ottobre 2017, n. 228, in *Foro it.*, 2019, I, 1142, con nota di D'AURIA; 20 luglio 2016, n. 184, in *Giur. cost.*, 2016, 4, 1368);
- h) come già affermato da questa Corte, il mandato elettorale, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio, secondo i canoni dell'art. 97, comma 1,

Cost., ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico; in questo senso, lo scioglimento del Consiglio comunale costituisce una «regola risalente e fondamentale del diritto del bilancio, in quanto strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale» (Corte cost. 20 ottobre 2017, n. 218, in *Foro it.*, 2018, I, 81);

- i) deve altresì osservarsi che l'art. 259, comma 1, cit. prevede, in favore dell'amministrazione in carica, che ha già condotto l'ente al dissesto, un'ulteriore possibilità di costruire un'ipotesi di bilancio in riequilibrio; cioè un'ultima *chance*, per dimostrare di essere in grado di amministrare la cosa pubblica, possibilità che è necessariamente vincolata nei tempi, per evitare che, al primo dissesto, ne seguano altri "a catena"; infatti, lo Stato prevede un intervento a sostegno dell'amministrazione locale coinvolta, attraverso la nomina di un organismo straordinario di liquidazione, il quale gestisce tutta la massa passiva e attiva generata dall'ente prima della dichiarazione di dissesto; da parte sua, l'amministrazione locale, che rimane in carica, deve redigere un'ipotesi di bilancio in riequilibrio, nel rispetto di quanto stabilito dagli artt. da 249 a 251 d.lgs. n. 267 del 2000 (aumento delle entrate aumentate e ridimensionamento dei debiti); il mancato rispetto dei termini perentori ivi previsti, per il compimento di quest'ultimo atto di amministrazione, acclara l'incapacità del Consiglio comunale in carica di approvare un bilancio in riequilibrio; quindi, la scelta del legislatore statale di prevedere l'inevitabile scioglimento del Consiglio non appare di per sé irrazionale; al contrario, sarebbe difficile ipotizzare di poter riporre ancora affidamento su una amministrazione, che è già ripetutamente venuta meno agli impegni assunti con il mandato elettorale;
- j) non è fondata neanche la censura della irragionevole disparità di trattamento relativa alla differente disciplina prevista in caso di mancata approvazione dei bilanci, ovvero di mancata adozione degli ordinari strumenti previsti per ripianare situazioni di momentaneo squilibrio delle finanze pubbliche (art. 193 d.lgs. n. 267 del 2000); il legislatore, infatti, nelle menzionate ipotesi tipizzate all'art. 141, comma 1, lett. c) e all'art. 193 d.lgs. n. 267 del 2000, ha previsto che lo scioglimento del Consiglio, che non abbia approvato il bilancio di previsione nei termini, possa essere preceduto da un'ulteriore "messa in mora", per un periodo non superiore a venti giorni, per consentire all'ente di adempiere (art. 141, comma 2, d.lgs. n. 267 cit.), fermo restando che l'ipotesi dello scioglimento, peraltro, è sottoposta alla valutazione discrezionale del Ministero dell'interno;
- k) la situazione, in cui si trova l'amministrazione di un ente locale *in bonis*, è però con tutta evidenza diversa da quella in cui si trova un ente locale, che ha già deliberato il dissesto, per le ragioni esposte in precedenza; non si ravvisano pertanto motivi per ritenere violato il principio di eguaglianza: il trattamento differenziato di situazioni ontologicamente diverse rappresenta il naturale portato di tale principio; questa Corte, del resto, nella sentenza 24 luglio 2019, n. 195 (in *Dir. & Giust.*, 25 luglio 2019, con nota di MARINO) – relativa alla disciplina introdotta in caso di mancato scioglimento del consiglio dell'ente locale per infiltrazioni mafiose (art. 143 d.lgs. n. 267 cit.) – ha già avuto modo di osservare che quanto più il potere sostitutivo, incidente sull'autonomia dell'ente locale territoriale, presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e

nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del Prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo);

- l) la garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti sull'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che sia rispettato il canone dell'art. 120, comma 2°, Cost., integrato dalla norma di attuazione di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"), sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri; dunque, la disposizione censurata, che disciplina un'ipotesi di scioglimento del Consiglio comunale, è ben definita e oggettiva e non lascia trasparire margini di irrazionale discrezionalità nel presupposto e nel contenuto;
- m) nemmeno il principio del buon andamento della pubblica amministrazione è scalfito dalla disposizione censurata dall'odierno rimettente; le norme che stabiliscono gli oneri e fissano i tempi per l'amministrazione in carica in un ente dissestato sono funzionali a riconsegnare alla collettività amministrata un bilancio in equilibrio, mediante la scansione del percorso, che si dipana attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano quinquennale, «*affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione*» (Corte cost. 11 marzo 2021, n. 34, in *Foro it.*, 2021, I, 1559 e 23 giugno 2020, n. 115, in *Giur. cost.*, 2020, 3, 1276);
- n) in sostanza, il quadro normativo e costituzionale vigente consente di affrontare le situazioni patologiche della finanza locale non solo quando queste siano imputabili alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, mediante l'attivazione dei meccanismi di solidarietà di cui all'art. 119, comma 5, Cost. (quindi, in ipotesi di *deficit* strutturali); ma anche quando sono dovute a patologie organizzative, per il rilievo e il contrasto delle quali il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con mod., dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 ("Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"), e il d.lgs. n. 267 del 2000 (t. u. enti locali) prevedono strumenti puntuali e coordinati per prevenire le situazioni di degrado progressivo della finanza locale (*ex multis*: Corte cost. 11 marzo 2021, n. 34, in *Foro it.*, 2021, I, 1559; 14 febbraio 2019, n. 18, in *Foro it.*, 2020, I, 75); fra tali strumenti la norma che prevede, come *extrema ratio*, lo scioglimento del Consiglio comunale è volta a tutelare anche l'interesse salvaguardato dall'art. 97, comma 2°, Cost., perché un Consiglio comunale, che non sia in grado di predisporre un progetto di bilancio in equilibrio, non garantisce il buon andamento della p.a.;
- o) l'enunciazione dell'art. 114, comma 2°, Cost., secondo cui comuni, province e città metropolitane sono enti autonomi con «*propri statuti, poteri e funzioni*», si salda con il riconoscimento della titolarità di «*funzioni amministrative proprie*» (art. 118, comma 2°, Cost.) e della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, comma 6, Cost.), nonché con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, comma 1, Cost.) (così Corte cost. 24 luglio 2019, n. 195, cit.);

- p) non sono lesi, infine, i principi volti alla tutela delle autonomie locali, nonché il principio del mandato elettorale e del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive; l'autonomia degli enti territoriali in questo settore trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi costituzionali riconducibili ai parametri di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost., norme funzionali anche all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (*ex plurimis*, Corte cost. 20 luglio 2016, a n. 184 citata); la norma contenuta nell'art. 262, comma 1 cit. è volta a evitare che l'amministrazione inefficiente consegna alla collettività amministrata una catena di dissesti ed è questa la prima di una serie di misure finalizzate a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente locale dissestato, fra le quali vi sono lo scioglimento del consiglio comunale e l'attivazione dei poteri sostitutivi con nomina del commissario prefettizio e lo svolgimento di nuove elezioni; il frammento normativo censurato, pertanto, è chiaramente inserito in un assetto complessivo di tutela dell'equilibrio delle finanze pubbliche;
- q) quanto al principio del mandato elettorale riconosciuto dall'art. 51 Cost., questa Corte, fin dalla citata sentenza n. 184 del 2016 ha evidenziato che «*il bilancio è un "bene pubblico", nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una certa collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato e il realizzato*»; il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, risiede nell'assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse pubbliche e la valutazione dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale (*ex plurimis*, Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18 citata); la disposizione censurata, pertanto, non contrasta con il diritto di elettorato passivo, affermato dall'art. 51 Cost., ma è volta, piuttosto, a una sua piena tutela; l'incuria che conduce al dissesto degli enti territoriali interrompe – in virtù di quella che è stata definita una «presunzione assoluta» – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti; la ragione di tale istituto risiede proprio nel principio che la salvaguardia degli equilibri finanziari costituisce il presupposto stesso del mandato elettivo (Corte cost. 25 ottobre 2017, n. 228 citata);

III. – Per ulteriori approfondimenti:

- r) sulla legittimità dei termini perentori previsti in materia di dissesto degli enti locali, si veda Corte cost. 11 marzo 2021, n. 34 (in *Foro it.*, 2021, I, 1559), che, in un caso analogo, ha affermato che: «*È incostituzionale l'art. 243 bis, 5° comma, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nella parte in cui non prevede che l'amministrazione comunale, in caso di inizio mandato nella pendenza del termine perentorio per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio), possa approvare il piano e presentarlo alla "commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali" (presso il Ministero dell'interno) e alla Corte dei conti nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione, da*

parte del sindaco, della "relazione di inizio mandato" di cui all'art. 4 bis, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011 n. 149 (c.d. decreto premi e sanzioni del federalismo fiscale)"; nella nota di commento sul *Foro italiano* si osserva che si tratta di una sentenza additiva, mediante la quale, nella complessa materia dei "rimedi estremi" preordinati dall'ordinamento al soccorso degli enti locali "strutturalmente deficitari" (e, perciò, a rischio di dissesto finanziario), la Corte elimina una "smagliatura", evidenziata dalle rimettenti sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, del procedimento previsto dal t.u. enti locali), per l'approvazione, da parte degli stessi enti, dei "piani di riequilibrio finanziario pluriennale" (di durata compresa tra quattro e venti anni); uno strumento, quello dei piani di riequilibrio (c.d. pre-dissesto), che è volto ad impedire, attraverso un graduale percorso di risanamento, che lo squilibrio strutturale evidenziato dai bilanci degli enti evolva nella più grave patologia del dissesto (*stricto iure*);

- s) di analogo tenore è la precedente sentenza Corte cost. 23 giugno 2020, n. 115 (in *Foro it.*, 2021, I, 422, con nota di D'AURIA), che si sofferma sulla possibilità per gli enti locali muniti di un piano di riequilibrio approvato dalla sezione regionale della Corte dei conti, di "diluire" il ripiano del disavanzo (e, cioè, il numero delle quote annuali vincolate al rientro dal disavanzo) in un arco temporale molto ampio, previsto dal censurato art. 38, comma 2-ter, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con mod., dalla legge 28 giugno 2019, n. 58; nell'occasione, la sentenza chiarisce che, in presenza di gravi crisi finanziarie degli enti locali, l'opportunità a questi offerta dal legislatore nazionale di adottare, con il supporto finanziario dello Stato, misure idonee (i c.d. piani di riequilibrio finanziario) ad evitare il dissesto (che comportano forti limitazioni alle loro prerogative di autonomia) non può prescindere dal rispetto di regole, attinenti alla gestione finanziaria e contabile, che tutelano i principî dell'equilibrio e della sana gestione del bilancio (art. 81 e 97, 1° comma, Cost.), oltre a quelli di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo;
- t) sul canone costituzionale della *ragionevolezza* si veda: Corte cost. 22 dicembre 2022, n. 262 (oggetto di News UM n. 69 del 19 maggio 2023, cui si rinvia, in particolare al par. t); nonché in *Foro it.*, 2023, I, 387, con nota di TONOLA), la quale richiama altre importanti precedenti pronunce della Corte costituzionale;
- u) in dottrina, per una sintetica illustrazione degli strumenti di ripiano dei disavanzi di bilancio degli enti territoriali, v. SCOGNAMIGLIO-RAVELLI, *Disavanzo dell'ente locale, "disavanzi" e regole di ripiano: il punto sulla normativa e sulla giurisprudenza*, in *Riv. corte conti*, n. 1 del 2022 (www.corteconti.it).