CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **137/2026** (ECLI:IT:COST:2026:137)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **ANTONINI**
Camera di Consiglio del **08/06/2026**; Decisione del **08/06/2026**
Deposito del **21/07/2026**; Pubblicazione in G. U. **22/07/2026**
Norme impugnate: Art. 1, c. 812°, lett. a), n. 2), della legge 30/12/2024, n. 207.
Massime: **47653 47654 47655**
Atti decisi: **ordd. 259 e 260/2025 e 28 e 30/2026**

SENTENZA N. 137

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), promossi dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, con tre ordinanze dell'11 dicembre 2025, iscritte ai numeri 259 e 260 del

registro ordinanze 2025 e al n. 30 del registro ordinanze 2026, e dal Giudice onorario di pace di Benevento, con ordinanza del 22 gennaio 2026, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2026 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 2 e 9, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di intervento dell'Associazione nazionale forense (ANF) e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con quattro ordinanze di analogo tenore – tre emesse dalla Corte di cassazione, terza sezione civile (iscritte ai numeri 259 e 260 reg. ord. del 2025 e al n. 30 reg. ord. del 2026), e una dal Giudice onorario di pace di Benevento (iscritta al n. 28 reg. ord. del 2026) – vengono sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027).

Tale disposizione inserisce, dopo il comma 3 dell'art. 14 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo *A*)», il comma 3.1., il quale così recita: «[f]ermi i casi di esenzione previsti dalla legge, nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato l'importo determinato ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *a*), o il minor contributo dovuto per legge».

Il richiamato art. 13, comma 1, t.u. spese di giustizia stabilisce l'ammontare del contributo unificato e il minore importo da esso previsto è quello di cui alla lettera *a*), fissato in euro 43.

Ai sensi del successivo comma 3 del medesimo art. 13, inoltre, la somma dovuta a titolo di contributo unificato è ridotta della metà per specifici processi e per determinate controversie.

2.– In punto di rilevanza, la Corte di cassazione riferisce di essere chiamata a decidere di ricorsi proposti successivamente alla data di entrata in vigore della disposizione censurata, di cui deve, pertanto, fare applicazione.

Precisano infatti i giudici *a quibus* che, con provvedimento del 10 giugno 2025, la Prima presidente della Corte di cassazione ha disposto che la cancelleria, a fronte dell'omesso versamento della suddetta «quota minima» del contributo unificato, debba comunque trasmettere gli atti alla «Sezione cui il ricorso spetta per materia, per l'adozione dei provvedimenti giurisdizionali di competenza».

2.1.– Sempre in tema di rilevanza, il Giudice onorario di pace di Benevento espone che la società ricorrente nel giudizio della cui cognizione è investito aveva in precedenza tempestivamente depositato un ricorso in opposizione a decreto ingiuntivo, che non era stato iscritto a ruolo in ragione dell'omesso pagamento del contributo unificato.

L'opponente ha, quindi, depositato un nuovo ricorso, dopo la scadenza del termine per proporre opposizione, chiedendo di essere rimessa in termini.

Il fondamento di tale istanza è stato, tuttavia, contestato dalla parte opposta in quanto la

tardività del deposito del secondo ricorso non sarebbe riconducibile, alla luce della disposizione censurata, a una causa non imputabile all'opponente. Di qui la necessità di farne applicazione.

3.– In punto di non manifesta infondatezza, i rimettenti, rammentata la natura tributaria del contributo unificato, preliminarmente ripercorrono la giurisprudenza costituzionale che ha giudicato costituzionalmente illegittime norme che in diversi modi condizionavano la tutela giurisdizionale all'assolvimento di oneri fiscali.

In primo luogo, richiamano la sentenza n. 21 del 1961, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost., dell'art. 6, secondo comma, della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia), Allegato E (Legge sul contenzioso amministrativo), che recava la regola del *solve et repete*.

In secondo luogo, evocano la sentenza n. 333 del 2001, che avrebbe distinto «fra oneri imposti allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze», che «sono consentiti in quanto strumento di quella stessa tutela giurisdizionale che si tratta di garantire», e «oneri tendenti, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali», che «si traducono in una preclusione o in un ostacolo all'esperimento della tutela giurisdizionale e comportano, perciò, la violazione dell'art. 24 Cost.».

In terzo luogo, ricordano che la sentenza n. 522 del 2002 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che non consentiva, se non dopo il pagamento dell'imposta di registro, il rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale al fine di procedere all'esecuzione forzata.

Infine, rammentano che la medesima disposizione è stata in seguito dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 140 del 2022, che avrebbe riscontrato «un irragionevole limite al diritto alla tutela giurisdizionale», anche nella parte in cui non consentiva, sempre in assenza del pagamento dell'imposta di registro, il rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale al fine della proposizione dell'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo.

3.1.– Le ordinanze di rimessione pronunciate dai giudici di legittimità non reputano, d'altra parte, «utilmente richiamabili, a sostegno della legittimità costituzionale» della disposizione sospettata, altre pronunce (sono citate le sentenze n. 142 del 1976 e n. 56 del 1963 e l'ordinanza n. 63 del 1964) con cui questa Corte ha, invece, escluso l'illegittimità costituzionale di norme che disciplinavano il cosiddetto deposito per il caso di soccombenza.

Si tratterebbe, infatti, di previsioni che, diversamente dalla norma censurata, si limitavano a imporre un mero «"deposito", la cui perdita era solo eventuale, dipendendo dalla soccombenza».

3.2.– Quanto alle singole censure, i giudici *a quibus* anzitutto denunciano la violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., dal momento che la disciplina indubbiata, a loro avviso, irragionevolmente impedirebbe l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Al riguardo, evidenziano che l'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge n. 207 del 2024, sotto un primo profilo, comporterebbe che sia «addirittura il cancelliere, con un proprio provvedimento, a disporre il rifiuto» dell'iscrizione a ruolo. Fanno quindi presente la «palese inaccettabilità» della scelta di affidare a quest'organo amministrativo la sorte di una domanda giudiziale.

Sotto un secondo profilo, la disposizione censurata precluderebbe la possibilità di

promuovere un giudizio senza che sia ravvisabile «alcun collegamento tra l'imposizione del tributo e un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia», sicché l'onere fiscale da essa introdotto non sarebbe connesso «con il migliore svolgimento della funzione giurisdizionale».

3.3.– Ad avviso delle ordinanze di rimessione dei giudici di legittimità, inoltre, la disposizione sospettata sarebbe foriera anche di un'irragionevole disparità di trattamento, nell'ambito del giudizio di cassazione, tra il ricorrente principale e quello incidentale: a quest'ultimo, infatti, «non spett[erebbe] l'iscrizione a ruolo», con la conseguenza che su di esso l'onere di cui si discute non graverebbe.

Tutti i rimettenti, infine, ritengono anche che la norma denunciata: a) ingiustificatamente equipari tutte le controversie civili, prevedendo il pagamento del medesimo importo a prescindere dal loro valore; b) irragionevolmente accomuni coloro che sono in grado di sopportare il costo del contributo minimo e coloro che, invece, sono privi dei mezzi economici per farlo, non prevedendo alcunché per consentire a questi ultimi l'esercizio del diritto di agire in giudizio; c) introduca un regime deteriore rispetto a quello recato dalla «disciplina precedente», in forza della quale l'omesso versamento del contributo unificato non precludeva l'accesso alla tutela giurisdizionale.

3.4.– I rimettenti si interrogano, conclusivamente, sulla possibilità di fugare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale in considerazione dell'esiguità dell'importo del contributo minimo previsto dalla norma censurata, ma escludono che ciò rientri nei loro poteri, spettando solo a questa Corte compiere una valutazione sul merito della scelta del legislatore.

4.– In tutti i giudizi è intervenuto, con atti sostanzialmente coincidenti, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di non fondatezza delle questioni sollevate.

4.1.– La difesa statale osserva, preliminarmente, che il contributo unificato sarebbe strettamente correlato all'esercizio dell'attività giudiziaria e ricorda che, come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con specifico riferimento alla debenza del contributo nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali amministrativi in materia di appalti pubblici, «[l]'articolo 1 della direttiva 89/665/CEE […] nonché i principi di equivalenza e di effettività devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che impone il versamento di tributi giudiziari […] all'atto di proposizione di un ricorso […]» (quinta sezione, sentenza 6 ottobre 2015, causa C-61/14, Orizzonte Salute - Studio Infermieristico Associato).

In linea generale, d'altra parte, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe ripetutamente affermato che, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il diritto di accesso a un tribunale imparziale e indipendente può essere soggetto a limitazioni, purché queste non ne compromettano l'essenza, perseguano uno scopo legittimo e siano proporzionate rispetto a tale obiettivo (sono citate Corte EDU, grande camera, sentenza 5 aprile 2018, Zubac contro Croazia; quarta sezione, sentenza 21 gennaio 2014, Valchev e altri contro Bulgaria; prima sezione, sentenza 24 aprile 2008, Kemp e altri contro Lussemburgo; sentenza 23 ottobre 1996, Levages Prestations Services contro France; seduta plenaria, sentenza 21 febbraio 1975, Golder contro Regno Unito).

4.2.– Tanto premesso, l'Avvocatura generale innanzitutto esclude che la giurisprudenza costituzionale richiamata dai rimettenti militi nel senso della dedotta illegittimità costituzionale della disposizione sospettata.

Nel caso della regola del *solve et repete*, vagliata da questa Corte nella sentenza n. 21 del 1961, il pagamento previsto quale presupposto dell'esperibilità dell'azione giudiziaria aveva, infatti, a oggetto la stessa obbligazione tributaria contestata in giudizio, il cui importo avrebbe

peraltro potuto essere anche molto elevato, mentre il censurato art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge n. 207 del 2024 impone il pagamento di una somma, estremamente esigua, affatto coincidente con la pretesa oggetto della controversia.

Quanto, poi, alle sentenze di questa Corte n. 333 del 2001, n. 522 del 2002 e n. 140 del 2022, l'Avvocatura generale sottolinea che l'onere fiscale posto a carico delle parti dalle norme esaminate in quelle occasioni non era volto a soddisfare interessi correlati a finalità processuali, mentre l'onere introdotto dalla norma oggetto del presente incidente, riguardando il contributo unificato, che è destinato a sostenere le spese di funzionamento della giustizia, sarebbe strumentale alla realizzazione della domanda di tutela giurisdizionale.

4.3.– Venendo alle specifiche censure prospettate, la difesa statale, evidenziata l'antieconomicità dell'attività di recupero del contributo unificato in relazione alle ipotesi in cui questo è di esiguo importo, osserva che l'introduzione dell'onere fiscale in parola, oltre a scoraggiare la proposizione di azioni meramente pretestuose, avrebbe favorito l'adempimento spontaneo.

Pertanto, oltre all'effetto deflattivo sul contenzioso tributario, la disposizione censurata avrebbe determinato una «anticipazione ed una massimizzazione dei flussi di incasso a favore dell'Erario», una «sensibile riduzione dei costi connessi alle procedure di recupero» e una «significativa liberazione di risorse» umane, «destinate ad essere più efficacemente riallocate su ulteriori servizi erogati per conto del Ministero della Giustizia».

Tanto troverebbe conferma nel «*Report* andamentale sugli impatti della legge di bilancio 2025 in tema di recupero del contributo unificato» redatto da Equitalia giustizia spa.

Da esso emergerebbe, infatti, una marcata contrazione delle richieste di recupero del contributo unificato da parte degli uffici giudiziari: nel 2025, sarebbero state avanzate «ben 71.854 richieste in meno rispetto al 2023 e 57.542 in meno rispetto al 2024, corrispondenti a una diminuzione [rispettivamente] del 25% e del 21%».

Tale diminuzione, rimarca l'Avvocatura generale, sarebbe stata registrata in misura più rilevante proprio in riferimento allo «scaglione minimo di contributo unificato compreso tra 0,01 e 43 euro, rispetto al quale la percentuale di evasione si [sarebbe quindi] sostanzialmente azzerata».

Alla luce dei rilievi che precedono, non si potrebbe ritenere che la disposizione sospettata, come sostenuto dai giudici *a quibus*, sia priva di «collegamento [con] un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia».

Al contrario, essa costituirebbe un ragionevole ed equilibrato contemperamento tra la tutela del diritto di agire in giudizio e «l'esigenza di assicurare il reperimento delle risorse necessarie per il funzionamento dell'amministrazione della giustizia».

Di qui, in definitiva, la non fondatezza della censura di violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost.

4.4.– Anche le questioni sollevate in riferimento al principio di eguaglianza sarebbero destituite di fondamento.

4.4.1.– Il confronto tra le parti abbienti e quelle non abbienti riposerebbe su un erroneo presupposto.

Ricorda difatti la difesa statale che le persone non abbienti possono essere ammesse al patrocinio a spese dello Stato e che da tale beneficio consegue la prenotazione a debito del contributo unificato: diversamente da quanto supposto dai rimettenti, pertanto, non potrebbe

ritenersi che la disposizione censurata precluda loro la tutela giurisdizionale.

4.4.2.– Nemmeno sarebbe ravvisabile il *vulnus* al principio di eguaglianza dedotto in conseguenza della previsione del pagamento dello stesso importo a prescindere dal valore della lite.

Ritiene, al riguardo, la difesa statale che il riferimento al valore della controversia non sia pertinente, poiché la disposizione censurata sarebbe diretta a impedire l'«avvio di una qualsiasi attività giurisdizionale» in mancanza del versamento dell'importo minimo del contributo unificato.

D'altro canto – aggiunge l'Avvocatura generale – una controversia di rilevante valore ben potrebbe essere instaurata anche da persone dotate di risorse economiche modeste. Pertanto, la fissazione, al fine dell'iscrizione a ruolo della causa, di un importo parametrato al valore della lite si sarebbe potuta risolvere in una eccessiva compressione del diritto di agire in giudizio.

4.4.3.– Anche il profilo della censura in esame basato sulla ingiustificata disparità di trattamento, nell'ambito del giudizio di cassazione, tra il ricorrente principale e quello incidentale sarebbe non fondato, perché poggerebbe su un presupposto non condivisibile.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, t.u. spese di giustizia, la parte obbligata al pagamento del contributo unificato di iscrizione a ruolo è difatti quella che «per prima si costituisce in giudizio».

Di conseguenza, a parere dell'Avvocatura generale, l'onere di cui alla disposizione censurata non incomberebbe indefettibilmente sul ricorrente principale, potendo gravare anche sul controricorrente (e quindi anche sul controricorrente che proponga ricorso incidentale), ove esso «per prim[o] si costituisc[a] in giudizio».

D'altra parte, nell'ipotesi in cui, invece, la causa venga iscritta a ruolo dal ricorrente principale, la disposizione denunciata sarebbe «fisiologicamente inapplicabile» al ricorrente incidentale.

Nessuna disparità di trattamento sarebbe, pertanto, ravvisabile.

4.5.– Conclusivamente, l'Avvocatura generale rileva che, attesa l'esiguità dell'importo richiesto, non potrebbe ritenersi che il suo versamento rappresenti un onere tale da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di agire in giudizio.

5.– Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 30 reg. ord. del 2026, l'Associazione nazionale forense (ANF) ha presentato, in qualità di *amicus curiae*, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 4 maggio 2026.

L'ANF ritiene che la disposizione censurata violi gli artt. 3 e 24 Cost. sia in quanto imporrebbe un onere funzionale alla tutela di una pretesa fiscale del tutto estranea a un interesse processuale, sia perché affiderebbe al cancelliere «l'eccezionale potere di determinare […] una situazione processuale gravissima […]» (è citata la sentenza di questa Corte n. 82 del 1966).

La disposizione oggetto di doglianza sarebbe, poi, intrinsecamente irragionevole, in quanto l'obiettivo, che essa si prefiggerebbe, di evitare successive azioni di recupero sarebbe vanificato ove la parte onerata abbia pagato il contributo minimo ma non il residuo importo eventualmente dovuto.

Violerebbe inoltre il principio di eguaglianza, in quanto: a) non escluderebbe dal suo

perimetro applicativo coloro che sono privi di mezzi economici, così pregiudicando anche il principio di eguaglianza sostanziale; b) non distinguerebbe le ipotesi in cui la domanda sia, ad esempio, sottoposta a un termine di decadenza; c) graverebbe dell'onere da essa contemplato esclusivamente la parte che iscrive la causa a ruolo e non anche quella che propone domanda riconvenzionale o ricorso incidentale; d) non sarebbe applicabile ai giudizi diversi da quello civile.

6.– Nel medesimo giudizio, l'ANF, con atto parimenti depositato il 19 marzo 2026, ha altresì spiegato un intervento, dal contenuto sostanzialmente identico a quello dell'*opinio*.

A sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento, l'ANF evidenzia che essa, per previsione statutaria, opera per la tutela del diritto di agire e di difendersi in giudizio e che la disposizione denunciata comporterebbe un ostacolo all'accesso alla tutela giurisdizionale.

Considerato in diritto

7.– Con quattro ordinanze di analogo tenore, la Corte di cassazione, terza sezione civile (numeri 259 e 260 reg. ord. del 2025 e n. 30 reg. ord. del 2026), e il Giudice onorario di pace di Benevento (n. 28 reg. ord. del 2026) dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge n. 207 del 2024, che inserisce, dopo il comma 3 dell'art. 14 del d.P.R. n. 115 del 2002, il comma 3.1.

La disposizione censurata così recita: «[f]ermi i casi di esenzione previsti dalla legge, nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato l'importo determinato ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *a*), o il minor contributo dovuto per legge».

Il richiamato art. 13, comma 1, t.u. spese di giustizia stabilisce l'ammontare del contributo unificato e il minore importo da esso previsto è quello di cui alla lettera *a*), fissato in euro 43.

Ai sensi del successivo comma 3 del medesimo art. 13, inoltre, la somma dovuta a titolo di contributo unificato è ridotta della metà per specifici processi e per determinate controversie.

8.– Ad avviso dei giudici rimettenti, la disposizione denunciata violerebbe gli artt. 3, 24 e 111 Cost., in quanto irragionevolmente precluderebbe la possibilità di agire in giudizio, sotto diversi profili.

In primo luogo, perché comporterebbe che sia «addirittura il cancelliere, con un proprio provvedimento, a disporre il rifiuto» dell'iscrizione a ruolo, con «la palese inaccettabilità» della conseguenza che a quest'organo amministrativo sarebbe affidata la sorte di una domanda giudiziale.

In secondo luogo, perché l'onere fiscale da essa introdotto sarebbe privo di «alcun collegamento [con] un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia».

Secondo le ordinanze di rimessione dei giudici di legittimità, inoltre, la disposizione sospettata sarebbe foriera anche di un'irragionevole disparità di trattamento, nell'ambito del giudizio di cassazione, tra il ricorrente principale e quello incidentale.

Tutti i rimettenti, infine, ritengono che la norma denunciata: a) ingiustificatamente equipari tutte le controversie civili, prevedendo il pagamento del medesimo importo a prescindere dal loro valore; b) irragionevolmente accomuni coloro che sono in grado di sopportare il costo del contributo minimo e coloro che, invece, sono privi dei mezzi economici

per farlo; c) introduca un regime deteriore rispetto a quello recato dalla «disciplina precedente», in forza della quale l'omesso versamento del contributo unificato non precludeva l'accesso alla tutela giurisdizionale.

9.– *In limine*, deve essere disposta la riunione dei giudizi affinché siano decisi con unica sentenza, dal momento che le censure formulate hanno a oggetto la stessa disposizione e sono fondate sui medesimi parametri e su argomentazioni sostanzialmente coincidenti.

10.– Ancora in via preliminare, va rilevato che, nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 30 reg. ord. del 2026, l'ANF ha spiegato intervento che è stato dichiarato inammissibile con ordinanza n. 98 del 2026.

11.– Va infine precisato che restano estranei al *thema decidendum* i profili di illegittimità costituzionale, diversi da quelli dedotti nelle ordinanze di rimessione, formulati dall'*amicus curiae* (sentenze n. 4 del 2025, n. 138 del 2024 e n. 180 del 2021).

12.– Ai fini dell'analisi nel merito delle singole questioni prospettate, è opportuno considerare l'approdo della giurisprudenza costituzionale in tema di oneri fiscali, tra i quali rientra senz'altro il contributo unificato, che ha natura tributaria *(ex plurimis*, sentenza n. 42 del 2013).

Nella sentenza n. 140 del 2022 questa Corte, infatti, ripercorrendo la complessa evoluzione legislativa e giurisprudenziale intervenuta al riguardo, ha chiarito, da un lato, che, come avveniva nell'ipotesi del *solve et repete*, «non è possibile subordinare all'adempimento del dovere tributario, così inteso, l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale quando si tratti "di contestare la legittimità dell'imposizione tributaria", perché ciò viola l'art. 24 Cost. (sentenza n. 61 del 1970; in termini simili, sentenze n. 522 del 2002 e n. 111 del 1971)». Dall'altro, tuttavia, poiché il dovere tributario esprime «un principio giuridico di integrazione attinente a quei valori di solidarietà che sono strutturali nel disegno costituzionale», «non ha escluso tale possibilità quando ciò avvenga al [di] fuori da tale ipotesi», sicché «il dovere tributario può sì tradursi in oneri concernenti l'esercizio dello stesso diritto alla tutela giurisdizionale», ma con l'avvertenza «che, in concreto, ciò può avvenire solo nel rispetto del principio di proporzionalità e in particolare della stretta necessità, risultando costituzionalmente legittimo, quindi, solo quando l'adempimento di tale dovere non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo» (ancora sentenza n. 140 del 2022).

È quindi con riguardo a questi test di proporzionalità e di stretta necessità che deve essere considerata la normativa censurata.

12.1.– In tale prospettiva, va innanzitutto constatato l'elevatissimo tasso di evasione che si è verificato, prima della norma di nuovo conio, in ordine al contributo unificato riguardante i processi civili, dal momento che le relative richieste di recupero, afferenti all'anno di iscrizione al ruolo generale del 2023 e avanzate nel medesimo anno, sono state pari a 59.474; quelle relative all'anno di ruolo generale 2024, parimenti avanzate nello stesso anno di iscrizione, sono state 77.867. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 14, comma 3.1., t.u. spese di giustizia, invece, le richieste di recupero si sono drasticamente ridotte, risultando, nel 2025, pari a sole 23.871 (tabella 1 del «*Report* andamentale sugli impatti della legge di bilancio 2025 in tema di recupero del contributo unificato», Equitalia giustizia spa, depositato nel presente giudizio dall'Avvocatura generale).

Dalla scomposizione dei dati emerge, inoltre, che la contrazione delle richieste di recupero, pur avendo riguardato quasi tutti gli scaglioni del contributo unificato, concerne in misura maggiore proprio il contributo minimo cui fa riferimento la norma censurata: risulta, infatti, che nel 2025 la flessione delle richieste di recupero riferite allo scaglione più basso (da euro 0,1 a euro 43) è stata pari all'87 per cento rispetto al 2023 e dell'89 per cento rispetto al 2024

(tabella 2 del citato *report*). Ciò che evidenzia, *a contrario*, come il numero più elevato delle richieste di recupero (e dunque delle correlative evasioni) si concentrasse, negli anni precedenti, sugli scaglioni di contributo meno elevati.

12.2.– Questa situazione pone in luce come proprio sugli importi fiscali più bassi, come quello relativo allo scaglione minimo del contributo unificato, il sistema nazionale della riscossione risultasse gravemente inefficiente, poiché il modesto ammontare del contributo stesso rendeva chiaramente antieconomica la procedura di riscossione.

Del resto, gli importi esigui concorrono alla «singolare esistenza di un "magazzino" di entrate non riscosse pari a oltre mille miliardi di euro» (sentenza n. 190 del 2023), sul quale questa Corte si è soffermata in più occasioni, stigmatizzando l'«inefficienza della riscossione coattiva, che incide negativamente su una fase essenziale della dinamica del prelievo delle entrate pubbliche», e non mancando di rimarcare proprio l'«enorme […] numero dei ruoli relativi» a importi di modesta entità, che contribuiscono «alla genesi delle imponenti cifre che caratterizzano la massa del non riscosso» (sentenza n. 120 del 2021).

È opportuno infine ricordare che, da ultimo, la Corte dei conti ha rilevato che dal flusso medio annuale (nel periodo 2019-2024) delle cartelle esattoriali e degli altri titoli esecutivi emessi dall'Agenzie delle entrate-Riscossione (alla quale sono consegnati anche i ruoli formati da Equitalia giustizia spa) emerge una «forte concentrazione numerica per le fasce di minor importo (fino a 10.000 euro)», «che costituiscono complessivamente il 95,48 per cento del totale», pur esprimendo, in termini di carico, solo il 22,04 del totale (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e sul disegno di legge A.S. 1375, marzo 2025).

12.3.– Alla luce di questa grave situazione, e in relazione alla necessità di garantire un più diffuso adempimento del dovere tributario, questa Corte, fin dalla sentenza n. 51 del 2019, ha sollecitato il legislatore a rivedere i criteri di riscossione, sottolineando, proprio in ragione delle difficoltà che si verificano sui piccoli importi, «l'esigenza che per i crediti di minore dimensione» siano predisposti «sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi […]».

13.– Una volta premesse queste considerazioni, ai fini dell'esame del merito, si rende necessario invertire, rispetto a quello prospettato dai rimettenti, l'ordine delle questioni, tutte attinenti alla violazione degli artt. 3, con riguardo sia al principio di ragionevolezza che al principio di eguaglianza, 24 e 111 Cost., ma sollevate con riferimento a differenti profili, lasciando per ultima quella afferente al ruolo dei cancellieri.

13.1.– La questione relativa all'assenza di ogni «collegamento tra l'imposizione del tributo e un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia» non è fondata.

Diversamente da quanto sostenuto dai giudici *a quibus*, infatti, il contributo unificato è pacificamente collegato alla «spesa […] per il servizio giudiziario» (*ex plurimis*, sentenza n. 73 del 2005) ed è diretto a «finanziare le spese che l'amministrazione della Giustizia deve sopportare per la trattazione e la decisione della controversia» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315), concorrendo «al buon funzionamento del sistema giustizia» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 17 luglio 2023, n. 20621).

Tale conclusione non può essere scalfita, come probabilmente invece ritengono i rimettenti, rimarcando la tenuità dell'importo del contributo minimo: questa Corte ha già da tempo precisato che la «tenuità dell'importo» richiesto non esclude la finalità che la norma si prefigge (sentenza n. 56 del 1963; nello stesso senso, sentenza n. 142 del 1976).

Proprio l'estrema modestia dell'esborso, al contrario, da un lato, concorre a fare ritenere l'onere fiscale in parola, sotto questo aspetto, non sproporzionato e, dall'altro, sotto il profilo del test di stretta necessità, alla luce delle considerazioni svolte in premessa, dimostra il forte rischio di una mancata attuazione di un dovere inderogabile di solidarietà in assenza di meccanismi automatici o, comunque, semplificati.

Ciò che può giustificare, sotto il profilo del bilanciamento dei contrapposti principi in gioco, la compressione del diritto di agire in giudizio in presenza di un ingiustificato inadempimento del dovere tributario in riferimento a un importo tanto modesto.

13.2.– Parimenti non fondata è la questione inerente alla discriminazione che deriverebbe, nell'ambito del giudizio di cassazione, dalla circostanza che, irragionevolmente, la disposizione sospettata non riserverebbe lo stesso trattamento previsto per il ricorrente principale anche a quello incidentale, non gravando su quest'ultimo l'iscrizione a ruolo e, quindi, l'onere fiscale di cui si discute.

Il presupposto da cui muovono i rimettenti non è condivisibile.

Nel giudizio di cassazione non può «distinguersi […] tra le posizioni del ricorrente o del controricorrente» (Cass., sez. un. civ., n. 20621 del 2023), nel senso che quest'ultimo, ove provveda per primo al deposito del controricorso – cui consegue l'iscrizione a ruolo della causa – sarà tenuto anche al versamento del contributo unificato.

Ciò può accadere sia nel caso in cui il controricorrente, ricevuta la notifica del ricorso principale, depositi il controricorso con ricorso incidentale prima che il ricorrente principale provveda al proprio deposito, sia nel caso in cui il ricorrente principale ometta di depositare il ricorso nel termine di venti giorni e il controricorrente depositi il controricorso con ricorso incidentale, avendo interesse a far valere l'improcedibilità di quello principale e a ottenere l'esame del merito di quello incidentale.

In queste ipotesi, pertanto, la norma censurata sarà applicabile al ricorrente incidentale, che ha attivato per primo la funzione giurisdizionale, dando impulso al giudizio.

13.3.– Nemmeno fondata è la questione concernente l'irragionevole parificazione delle controversie civili, in quanto tutte soggette, al fine dell'iscrizione a ruolo, al pagamento dello stesso importo minimo, a prescindere dal loro valore.

La disposizione denunciata, come si è evidenziato, è difatti rivolta a conseguire in modo rapido e semplificato il versamento di una quota minima, altrimenti difficilmente incassabile, delle risorse patrimoniali impiegate dallo Stato per l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Ove si consideri, poi, che l'importo totale del contributo unificato rimane comunque dovuto, non si traduce in un'irragionevole violazione del principio di eguaglianza non avere imposto, al fine in esame, il pagamento di importi differenziati a seconda del valore della causa.

13.4.– Anche la questione afferente alla discriminazione dei non abbienti, che non sarebbero in grado di sostenere nemmeno il costo del contributo minimo, non è fondata.

È vero che il censurato art. 14, comma 3.1., t.u. spese di giustizia non disciplina espressamente l'ipotesi in cui ad agire in giudizio sia una parte non abbiente.

I giudici *a quibus*, tuttavia, non prendono in considerazione la disciplina generale dettata in favore dei non abbienti, i quali possono essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato, sicché la «situazione di disparità economica [tra le parti] è riequilibrata dalla prenotazione a debito» (sentenza n. 87 del 2021), che consegue dall'ammissione al suddetto patrocinio ai sensi

degli artt. 11, comma 1, e 131, comma 2, lettera *a*), del medesimo t.u.

In questo caso, infatti, il contributo unificato «non deve essere versato […]» (Cass., sez. un. civ., n. 4315 del 2020).

A ciò va aggiunto che, secondo la circolare del 24 aprile 2025 del Ministero della giustizia - Dipartimento per gli affari di giustizia (Iscrizione a ruolo dei processi civili in attesa del provvedimento di ammissione al patrocinio a carico dello Stato e nuove disposizioni sul pagamento del contributo unificato - legge di bilancio n. 207 del 2024), che ha fornito chiarimenti sulla norma indubbiata, a tale fine non è nemmeno necessario che il competente Consiglio dell'ordine degli avvocati abbia già deliberato l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, essendo sufficiente che la parte alleghi la relativa istanza regolarmente depositata e protocollata dal Consiglio stesso.

13.5.– Non fondata è, da ultimo, la questione relativa alla irragionevole disparità di trattamento cui la norma di nuovo conio avrebbe dato luogo introducendo un regime deteriore rispetto a quello recato dalla «disciplina precedente», alla stregua della quale l'omesso versamento del contributo unificato non precludeva l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche […]» (recentemente, sentenze n. 41 del 2026 e n. 7 del 2024; nello stesso senso, ordinanza n. 170 del 2009).

Ne consegue che «non sussiste alcuna ingiustificata disparità di trattamento per il solo fatto che situazioni pur identiche siano soggette a diversa disciplina *ratione temporis*» (ordinanze n. 112 del 2013 e n. 31 del 2011).

14.– Inammissibile, invece, deve ritenersi la questione sollevata in riferimento alla scelta del legislatore di affidare a un organo amministrativo la sorte di una domanda giudiziale, in quanto sarebbe «addirittura il cancelliere […] a disporre il rifiuto» dell'iscrizione a ruolo.

In effetti, a mente dell'art. 14, comma 3.1., t.u. spese di giustizia, in caso di omesso versamento del contributo minimo, ferme le ipotesi di esenzione previste dalla legge, la causa «non può essere iscritta a ruolo» e, ai sensi dell'art. 58 del codice di procedura civile, l'attività di iscrizione a ruolo è demandata al cancelliere.

Di conseguenza, verificati il mancato pagamento e la non riconducibilità del procedimento tra quelli esenti dall'obbligo di pagamento del contributo unificato, è il cancelliere che deve rifiutare l'iscrizione a ruolo, così precludendo "a monte" l'assegnazione del procedimento stesso al giudice.

14.1.– Tale soluzione si pone effettivamente in contrasto con i parametri evocati dai rimettenti.

È vero che avverso il rifiuto di iscrizione sarebbe pur sempre possibile – ad esempio perché la parte si ritiene esente, ai sensi dell'art. 10, commi da 1 a 3, t.u. spese di giustizia, dall'obbligo di versamento del contributo unificato – agire attraverso gli ordinari rimedi giurisdizionali, per poi, una volta ottenuto l'accertamento del diritto all'iscrizione, promuovere il giudizio *ab initio* precluso; tuttavia, costringere la parte a un vero e proprio "doppio giudizio" in ragione del "potere di veto" in sostanza riconosciuto al cancelliere si risolve in un'irrazionale remora ad agire in giudizio o, perlomeno, in un onere sproporzionato.

Peraltro, questa Corte, già nella sentenza n. 82 del 1966, ha riscontrato la violazione dell'art. 24 Cost. in una fattispecie simile, osservando che, «[m]entre le normali funzioni del

cancelliere sono quelle di ricevere gli atti, di registrarli, di tenerli in deposito e di rilasciarne copia o certificati, la norma impugnata affida alla responsabilità del medesimo l'eccezionale potere di determinare, con la non ricezione dell'atto, una situazione processuale gravissima […]. Il che è quanto dire che la sorte dell'azione può essere compromessa irrimediabilmente da un provvedimento di un organo diverso dal giudice».

In realtà, in quella fattispecie, la disposizione scrutinata faceva dipendere l'effetto preclusivo dal mancato versamento del contributo per la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori e, quindi, non veniva in rilievo, come è nel caso oggi in esame, un onere fiscale strettamente connesso al funzionamento del servizio giustizia.

La disposizione allora colpita da questa Corte presentava quindi un ben più marcato difetto di proporzionalità e di necessarietà.

Tuttavia, rimane il rilievo che la norma oggi indubbiata attribuisce a un organo diverso dal giudice il potere di precludere l'accesso alla giustizia.

A tale inconveniente, tuttavia, è in prima battuta il legislatore, nella sua discrezionalità, a dover porre rimedio, perché il *quomodo* delle soluzioni, mediante le quali potrebbe essere riportato al giudice il potere di precludere l'accesso alla giustizia in caso di mancato assolvimento all'obbligo di versamento del contributo minimo, ricopre uno spettro di possibilità fra le quali è necessario scegliere con un apprezzamento di natura discrezionale.

La soluzione, infatti, potrebbe, ad esempio, consistere: nell'attribuire al giudice del potere di dichiarare l'improcedibilità della domanda in prima udienza; nel consentire una forma immediata di reclamo avverso il diniego di iscrizione al presidente dell'ufficio giudiziario ove il cancelliere esercita le sue funzioni; nel prevedere, come era stato per certi aspetti prefigurato nell'ambito dei lavori preparatori, che in prima udienza il giudice, una volta riscontrato il mancato o parziale pagamento del contributo minimo, assegni alla parte interessata un termine di trenta giorni per adempiere, rinviando la causa a un'udienza successiva, nella quale, persistendo l'omesso versamento, viene dichiarata l'estinzione del giudizio; infine, nel prevedere che l'assegnazione di un tale termine da parte del giudice intervenga in un momento precedente alla celebrazione della prima udienza.

La soluzione adottata, poi, potrebbe dover richiedere un coordinamento sistematico alla luce delle specialità dei diversi riti del processo civile e della natura incidentale dell'eventuale accertamento giudiziale in ordine alla debenza, o meno, del contributo unificato minimo.

La questione sollevata dai rimettenti in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., sotto il profilo della irragionevole attribuzione al cancelliere del potere di decidere la sorte dell'azione, va perciò dichiarata inammissibile, perché le esigenze prospettate implicano modifiche normative di sistema rientranti nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 84 del 2026, n. 183 del 2025 e n. 71 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), sollevata, con le ordinanze indicate in epigrafe, dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, e dal Giudice onorario di pace di Benevento in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, per il profilo della limitazione del diritto di agire in giudizio in forza dell'attribuzione al cancelliere del potere di decidere dell'iscrizione a ruolo della causa;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge n. 207 del 2024, sollevata, con le ordinanze indicate in epigrafe, dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, e dal Giudice onorario di pace di Benevento in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., per i profili della limitazione del diritto di agire in giudizio in forza di un onere fiscale privo di collegamento con un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia e della lesione del principio di eguaglianza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.