GIUSTIZIA INSIEME

Processo Civile

Una decisione della Corte costituzionale che deve preoccupare

Corte costituzionale n. 137 del 2026

di Raffaele Frasca

19 ottobre 2026

Sommario: 1. Premessa – 2. La novità della questione (non colta dal giudice delle leggi) – 3. L'assetto normativo antecedente alla norma esaminata dalla consulta e le decisioni di quest'ultima – 4. La decisione in commento: su come essa non abbia percepito la novità della questione e l'abbia a torto risolta rinviando alla sua pregressa giurisprudenza oltre che muovendosi con una logica di "privilegio pantributaristico" – 5. Il rinvio alla sentenza n. 140 del 2022 e la sua inidoneità motivazionale – 6. La critica alla sentenza quanto allo scrutinio ex art. 24 Cost. – 7. L'ulteriore criticità a petto del parametro dell'art. 111, settimo comma, della Costituzione – 8. Le criticità relative agli altri parametri costituzionali – 9. La critica alla decisione quanto all'attribuzione al cancelliere del controllo sulla condizione di accesso alla giurisdizione – 10. Conclusioni

---

1. Premessa

Chi scrive ritiene in primo luogo doverosa una premessa giustificativa sulla scelta di commentare la sentenza della Corte Costituzionale in oggetto.

La ragione è che ha presieduto i tre Collegi della Corte di Cassazione, che hanno sollevato (lo ha fatto anche un giudice onorario, peraltro) la questione decisa dalla sentenza. L'avere avuto tale veste avrebbe – ad avviso dello scrivente – giustificato, più che l'opportunità, il dovere di astenersi dal commentare la decisione. Ciò, in prima battuta, secondo la deontologia che si correlerebbe all'esercizio della funzione di Magistrato (in base alla quale chi scrive si è sempre di regola astenuto, nel corso del proprio servizio presso la Corte di Cassazione, dal commentare decisioni solo proprie, ma anche di regola dell'Ufficio), ed in seconda battuta per una logica generale di tendenziale opportunità, per essersi espresso sulla vicenda nella detta veste.

Senonché, la prima ragione ostativa è venuta meno, in quanto chi scrive, a far tempo dal 14 giugno 2026, ha cessato il proprio servizio di magistrato ordinario per pensionamento dovuto a raggiunti limiti di età. La seconda ragione, stante la sua giustificazione nella sola opportunità, è invece da chi scrive ritenuta superabile, giacché la decisione in commento evidenzia un giudizio di legittimità costituzionale non solo assolutamente discutibile e preoccupante nella sua motivazione di infondatezza, ma anche in quella che – riguardo alla questione ritenuta subordinata – ha portato alla declaratoria di inammissibilità.

2. La novità della questione (non colta dal giudice delle leggi)

Una prima riflessione che la decisione suggerisce è nel senso che la questione che il Giudice delle Leggi era chiamato a decidere non aveva precedenti in termini nella sua giurisprudenza. Non li aveva per l'assoluta novità della scelta legislativa compiuta con la normativa impugnata, che per la prima volta è stata nel senso di condizionare in generale l'accesso stesso alla giurisdizione civile (e si badi non a quella amministrativa e tributaria di merito) al previo versamento (sia pure in via di acconto parziale) di un tributo – qual era ed è pacificamente il c.d. contributo unificato – che notoriamente è direttamente funzionale alla spesa per l'espletamento del servizio che assicura lo svolgimento di quella giurisdizione (ed anzi anche della giurisdizione amministrativa e tributaria).

La novità della scelta legislativa – occorre subito rilevarlo – si coglie, peraltro, non solo per il periodo successivo all'introduzione come tributo del contributo unificato, ma anche per il

periodo antecedente, nel quale l'Ordinamento non conosceva un tributo con quella specifica destinazione.

Anteriormente all'introduzione del contributo unificato quale tributo erariale, avvenuta dapprima con l'art. 9 della l. n. 488 del 1999 (la cui entrata in vigore venne però differita per tre volte ed ebbe modo di esplicarsi solo brevissimamente) ed in realtà nella sostanza con il T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (d.P.R. n. 115 del 2002) [il cui art. 9 prevede, lo si ricorda, la doverosità del contributo unificato di iscrizione a ruolo, per ciascun grado di giudizio, nel processo civile (e ciò anche nei procedimenti in materia lavoristica, nonché di previdenza ed assistenza obbligatorie, qualora le parti siano titolari di un reddito imponibile superiore ad una determinata soglia fissata dal medesimo articolo: comma 1-*bis*), compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione (e compresi anche i procedimenti in materia lavoristica, nonché di previdenza ed assistenza obbligatorie, qualora le parti siano titolari di un reddito imponibile superiore ad una determinata soglia fissata dal medesimo articolo: comma 1-*bis*), nel processo amministrativo e nel processo tributario (comma 1)] non esisteva alcuna disposizione normativa generale o specifica che prevedesse un tributo destinato direttamente come causa giustificativa alle esigenze dell'apparato statale deputato a garantire l'espletamento del "servizio giustizia".

E meno che mai nessuna norma condizionava al suo previo pagamento l'accesso alla giurisdizione.

3. L'assetto normativo antecedente alla norma esaminata dalla consulta e le decisioni di quest'ultima

3.1. Nell'Ordinamento Repubblicano vi è stato un primo periodo in cui esistevano anzitutto norme specifiche che, con riferimento ad ipotesi in cui veniva introdotta una controversia avente ad oggetto un tributo o comunque un'imposizione fiscale, prevedevano il c.d. principio del solve et repete, cioè esigevano per l'ammissibilità dell'azione nei termini e secondo la disciplina in cui la legge vigente la consentiva, la dimostrazione del previo pagamento dell'imposta oggetto della lite.

La Corte Costituzionale ebbe ad occuparsi di queste norme con una serie di sentenze degli anni 60.

La prima di queste decisioni fu resa con la sentenza n. 21 del 1961, che esaminò – dichiarandone l'incostituzionalità – l'istituto del cd. *solve et repete* disciplinato dall' art. 6, secondo comma, della l. n. 2248 del 1865, all. E, il quale disponeva che «In ogni controversia d'imposte gli atti di opposizione per essere ammissibili in giudizio dovranno accompagnarsi dal certificato di pagamento dell'imposta, eccetto il caso che si tratti di domanda di supplemento».

Lo stesso principio del *solve et repete* fu oggetto di esame – oltre che rispetto alla stessa norma esaminata dalla sentenza n. 21 – da parte della sentenza n. 79 del 1961 con riferimento a disposizioni della legge di registro, della legge sull'imposta generale sull'entrata e alla legge doganale, sempre in relazione a norme che condizionavano la tutela giurisdizionale contro atti impositivi. Ed ancora: dalla sentenza n. 75 del 1962, con riguardo a disposizioni che estendevano il principio del *solve et repete* all'ammissione dei ricorsi innanzi alle Commissioni tributarie del tempo; dalla sentenza n. 89 del 1962 con riferimento a disposizioni – l'art. 18 del D. L. 28 febbraio 1939 e l'art. 97 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270 – sempre ispirate al suddetto principio del *solve et repete*, che subordinavano l'ammissibilità dei ricorsi per opposizione alle ingiunzioni di pagamento delle imposte, cui rispettivamente si riferivano, alla previa dimostrazione del loro pagamento.

In tutti questi casi la Corte Costituzionale (salvo nella sentenza n. 79 del 1961 quanto alla presa d'atto dell'essere stata già accolta la questione dalla sentenza n. 21) reiterò l'avviso sulla incostituzionalità dell'istituto del *solve et repete*.

Mette conto di segnalare che sempre di un principio ispirato alla logica del *solve et repete*, sebbene con riferimento ad obblighi contributivi, ma pur sempre con riferimento ad una controversia coinvolgente pretesa pubblicistica, si occupò la sentenza n. 45 del 1962, con la quale venne dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma sesto, e 17, comma quinto, del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, che prevedevano l'estensione di quella logica alle controversie in materia di assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro.

Le decisioni qui ricordate si occuparono tutte di casi in cui previsioni legislative condizionavano l'accesso alla giurisdizione non già al pagamento di un tributo correlato ai costi dell'assicurazione del servizio giustizia, cioè della struttura organizzativa pubblica funzionale a quella assicurazione (tributo che non esisteva), e, dunque, non correlato allo stesso accesso a quel servizio, bensì al previo adempimento della stessa pretesa "di mano pubblica" (tale era anche quella relativa all'I.N.A.I.L.) oggetto della richiesta di tutela giurisdizionale.

3.2. Del tutto estranea alla logica della questione oggetto della decisione in commento, cioè al condizionamento dell'esercizio della tutela giurisdizionale al previo pagamento di un somma funzionale ai costi per assicurare il servizio giustizia, ma anche e comunque non coinvolgente una questione tributaria, risulta la questione oggetto della decisione di cui alla sentenza n. 67 del 1960, che ebbe a dichiarare l'incostituzionalità dell'istituto della *cautio pro expensis*, previsto dall'art. 98 c.p.c., il quale disponeva che «Il giudice istruttore, il pretore o il conciliatore, su istanza del convenuto, può disporre con ordinanza che l'attore non ammesso al gratuito patrocinio presti cauzione per il rimborso delle spese, quando vi è fondato timore che l'eventuale condanna possa restare ineseguita. Se la cauzione non è prestata nel termine stabilito, il processo si estingue».

Risulta palese che l'imposizione della cauzione all'attore svolgeva una sorta di funzione cautelare a favore del convenuto per il caso di esito negativo della domanda con riferimento alla pretesa di rimborso delle spese nascente dalla soccombenza. Si trattava, dunque, di un istituto che non solo non aveva alcuna valenza tributaria diretta, ma nemmeno indiretta, dato che serviva a tutelare in via cautelare l'interesse della parte convenuta.

3.3. Altrettale estraneità al tema deciso dalla sentenza in commento presentano le questioni oggetto delle decisioni che si occuparono di norme che prevedevano il c.d. deposito per il caso di soccombenza, cioè la sentenza n. 40 del 1962 e la sentenza n. 56 del 1963, che – rispettivamente – rigettarono la questione di costituzionalità dell'art. 624 c.p.c. là dove, nella versione allora vigente, prevedeva, peraltro affidandola alla valutazione del giudice, la possibilità che la sospensione dell'esecuzione fosse condizionata al versamento di una cauzione determinata dallo stesso giudice, e la questione di costituzionalità dell'art. 651 c.p.c., che condizionava l'ammissibilità dell'opposizione tardiva al decreto ingiuntivo ex art. 650 c.p.c. e quella ordinaria nel caso previsto dal prima comma dell'art 642 c.p.c. al deposito di una somma fissa, di diverso ammontare a seconda della tipologia del giudice investito.

Nel primo caso l'imposizione della cauzione condizionava non l'accesso alla giurisdizione, ma solo l'adottabilità della misura cautelare sospensiva. Nel secondo era condizionato l'accesso al rimedio giurisdizionale specifico da esperirsi, ma la prestazione imposta si ricollegava al valore di accertamento della pretesa creditoria riconosciuto al decreto in quanto non tempestivamente opposto o al valore del decreto del quale era stata dichiarata l'esecutività per la natura dei titoli documentanti il credito nella fase sommaria.

3.4. Parimenti al di fuori della logica della disposizione oggetto della decisione in commento risulta la sentenza n. 45 del 1963, con la quale la Corte Costituzionale negò invece

l'incostituzionalità di una serie di disposizioni che impedivano l'utilizzo in giudizio degli atti sui quali non era stata assolta l'imposta di registro, peraltro imponendo solo la sospensione dello stesso in attesa dell'adempimento dell'obbligo impositivo [si trattava delle disposizioni degli artt. 6, 108, 118, comma primo, nn. 2 e 3, comma secondo e comma terzo del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269, che approva la legge sul registro (modificati con il R.D. 13 gennaio 1936, n. 2313, e con l'art. 7 del R.D. 15 novembre 1937, n. 1924, all. B) e dell'art. 2 della legge 3 dicembre 1942, n. 1548, contenente norme relative al bollo e alla registrazione degli atti e documenti prodotti dalle parti nei procedimenti civili].

Anche in questo caso la preclusione dell'esercizio della giurisdizione, non solo non era definitiva, ma affidata – come detto – solo ad un provvedimento di sospensione (che il Giudice delle Leggi espressamente ricondusse all'art.295 c.p.c.) e dunque reversibile, ma, ai fini che qui interessano, non era ricollegata all'adempimento di un obbligo contributivo alla spesa per il "servizio giustizia".

Non solo: la Consulta motivò l'infondatezza delle questioni adducendo che non era limitato l'accesso alla giurisdizione, ma solo l'utilizzo dei documenti e degli atti oggetto di imposizione come prova.

3.4.1. Considerazioni non dissimili possono farsi per le questioni esaminate dalle sentenze n. 157 del 1969, 70 del 1971 e 111 del 1971: anch'esse scrutinarono casi nei quali si precludeva l'utilizzabilità di atti in giudizio per mancato adempimento degli oneri fiscali ad essi relativi.

Mette conto di rilevare, peraltro, che queste decisioni salvarono le norme impugnate nella sostanza giustificando la difficoltà conseguente dell'esercizio dell'azione per l'impossibilità di avvalimento dei documenti, motivando che l'obbligazione tributaria ad essi relativa non era contestata, così lasciando il dubbio che la soluzione avrebbe potuto essere diversa in caso contrario, e così prospettando un argomento diverso da quello della sentenza n. 45 del 1963, che – come già rilevato – aveva dato rilievo alla circostanza che la parte, non pagando l'imposta correlata al documento, avesse semplicemente esercitato il potere di non avvalersi di essa ai fini probatori.

3.5. Ancora: nella sentenza n. 80 del 1966 la Corte Costituzionale dichiarò invece l'illegittimità costituzionale dell'art. 117 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269, modificato con l'art. 1 del R.D. 13 gennaio 1936, n. 2313, nella parte in cui vietava ai funzionari delle cancellerie giudiziarie di rilasciare, prima che fosse avvenuta la loro registrazione, copie o estratti di sentenze il cui

deposito in giudizio fosse condizione essenziale per la procedibilità dell'impugnativa, ai sensi dell'art. 348 del Codice di procedura civile. Anche in quel caso la preclusione all'esercizio della tutela giurisdizionale non risultava dipendere dal mancato adempimento di un onere di contribuzione alla spesa del servizio giustizia, ma sempre di un tributo "altro".

3.6. Sulla tematica esaminata dalle ricordate decisioni successivamente intervenne, peraltro, la riforma fiscale cui il legislatore diede corso in forza della legge delega n. 825 de 1971 ("Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria"), la quale, all'art.7, numero 7, introdusse, quale criterio direttivo della delega, l'obbligo per lo Stato di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi».

3.7. Per un lungo periodo la Corte Costituzionale non venne sollecitata su questioni similari a quella esaminate negli anni 60 con riguardo alla normativa di attuazione della delega e ciò fino alla questione decisa dalla sentenza n. 333 del 2001, la quale esaminò la legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), che poneva quale condizione per la messa in esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile locato, adibito ad uso abitativo, la dimostrazione, da parte del locatore, della regolarità della propria posizione fiscale quanto al pagamento dell'imposta di registro sul contratto di locazione, dell'ICI gravante sull'immobile e dell'imposta sui redditi relativa ai canoni.

La Corte affermò la fondatezza della questione con la seguente motivazione:

> «5.-Il problema della compatibilità tra il principio costituzionale che garantisce a tutti la tutela giurisdizionale, anche nella fase esecutiva, dei propri diritti e le norme che impongono determinati oneri a chi quella tutela richieda non è nuovo nella giurisprudenza di questa Corte ed è stato risolto, pur se con qualche incertezza, nel senso di distinguere fra oneri imposti allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze ed oneri tendenti, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali. Mentre i primi, si è detto, sono consentiti in quanto strumento di quella stessa tutela giurisdizionale che si tratta di garantire, i secondi si traducono in una preclusione o in un ostacolo all'esperimento della tutela giurisdizionale e comportano, perciò, la violazione dell'art. 24 Cost. (sentenza n. 113 del 1963). Quel che si tratta allora di stabilire, ai fini della soluzione del presente dubbio di costituzionalità, è l'appartenenza dell'onere imposto al locatore, a pena di improcedibilità dell'azione esecutiva, all'una o all'altra delle categorie precedentemente individuate. Ed è indubbio che

> l'onere suddetto, avendo ad oggetto la dimostrazione da parte del locatore di aver assolto taluni obblighi fiscali (e precisamente: la registrazione del contratto di locazione dell'immobile, la denuncia dell'immobile locato ai fini dell'applicazione dell'ICI ed il pagamento della relativa imposta nell'anno precedente, la dichiarazione del reddito dell'immobile locato ai fini dell'imposta sui redditi), sia imposto esclusivamente a fini di controllo fiscale e risulti, pertanto, privo di qualsivoglia connessione con il processo esecutivo e con gli interessi che lo stesso è diretto a realizzare. Sotto tale aspetto, occorre, infatti, rilevare che, mentre l'ICI è una imposta di carattere reale posta a carico di un soggetto – il proprietario o il titolare di altro diritto reale di godimento – non sempre coincidente con il locatore esecutante, il quale agisce a tutela di un diritto di natura obbligatoria derivante dal contratto di locazione, l'imposta sui redditi si riferisce ad un diritto – quello relativo alla percezione dei canoni – che, seppur derivante dal medesimo contratto di locazione, è tuttavia ben distinto dal diritto alla restituzione dell'immobile locato, azionato nella esecuzione per rilascio, ed infine, la stessa registrazione del contratto di locazione rappresenta un adempimento di carattere fiscale del tutto estraneo alle esigenze di un processo diretto a porre in esecuzione un titolo giudiziale. 6.-È del resto significativo che la norma impugnata si ponga in singolare dissonanza con la tendenza, presente in tutta la legislazione vigente, diretta ad eliminare, come recita l'art. 7, numero 7, della legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), "ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi". Possono in proposito richiamarsi come espressive di tale tendenza – dai commentatori ritenuta ispirata al principio di cui all'art. 24 Cost. – le disposizioni relative tanto alla normativa di bollo che a quella di registro che hanno abrogato tutte le precedenti norme preclusive alla produzione in giudizio di atti e documenti fiscalmente irregolari. E, nello stesso indirizzo, si inserisce la disciplina dettata dal vigente testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni là dove non estende a giudici ed arbitri il divieto di compiere atti relativi a trasferimenti per causa di morte, in difetto di prova dell'avvenuta dichiarazione della successione, ma pone soltanto l'obbligo di comunicare all'ufficio del registro competente le notizie, relative a trasferimenti per causa di morte, apprese in base agli atti del processo».

3.7.1. Poco tempo dopo si collocò la sentenza n. 522 del 2002, che ebbe a dichiarare l'illegittimità degli articoli 15 e 66 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui non consentivano al cancelliere il rilascio della copia esecutiva, richiesta dalla parte

vittoriosa al fine di procedere all'esecuzione forzata nei confronti della parte soccombente, se non dopo il pagamento dell'imposta di registro: il Giudice delle Leggi, con la citata sentenza dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevedeva che la disposizione di cui al comma 1 non si applicasse al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata.

La norma dell'art. 66 – dopo avere al comma 1 stabilito che i cancellieri ed i segretari degli organi giurisdizionali e gli altri soggetti indicati nell'articolo 10, lettere b) e c), possono rilasciare originali, copie ed estratti degli atti soggetti a registrazione in termine fisso da loro formati o autenticati solo dopo che gli stessi sono stati registrati – prevedeva al comma 2 che tale disposizione non si applicasse agli originali, copie ed estratti di sentenze e altri provvedimenti giurisdizionali, o di atti formati dagli ufficiali giudiziari e dagli uscieri, che dovessero essere rilasciati per la prosecuzione del giudizio, in tal modo imponendo *a contrario* a chi intendesse procedere ad esecuzione forzata – la quale, ai sensi dell'articolo 479 cod. proc. civ., deve essere preceduta dalla notificazione del titolo in forma esecutiva – l'onere del preventivo assolvimento della relativa imposta di registro, quale condizione per ottenere il rilascio dell'atto da notificare, non potendo, evidentemente, l'esecuzione forzata considerarsi prosecuzione del giudizio.

Nella motivazione la Corte così si espresse:

> «La questione di legittimità costituzionale di tale norma deve essere valutata alla luce della giurisprudenza di questa Corte sul tema degli oneri fiscali incidenti sul processo civile, nonché dell'assetto dei rapporti fra imposta di registro e processo, conseguente alla riforma tributaria attuata sulla base della delega di cui alla legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria). 5. – Questa Corte ha affermato – in epoca anteriore alla riforma – che la Costituzione "non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo, sia che esse configurino vere e proprie tasse giudiziarie sia che abbiano riguardo all'uso di documenti necessari alla pronunzia finale dei giudici" (sentenza n. 45 del 1963, e poi sentenze n. 91 e n. 100 del 1964); che occorre distinguere fra "oneri che siano razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione", da ritenersi consentiti, e oneri che invece tendano "alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette, e, conducendo al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale, incorrono nella sanzione dell'incostituzionalità" (sentenza n. 80 del 1966, sull'illegittimità costituzionale della norma

che vietava di rilasciare copie di sentenze non ancora registrate, il cui deposito in giudizio condizionasse la procedibilità dell'impugnazione); ed ancora che l'interesse del cittadino alla tutela giurisdizionale e quello generale della comunità alla riscossione dei tributi "sono armonicamente coordinati" (sentenze n. 157 del 1969 e n. 61 del 1970). In altre decisioni questa Corte ha invece affermato che "condizionare l'esercizio del diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale, all'adempimento del suo dovere di contribuente" non contrasta con la Costituzione, salvo il caso dell'azione giudiziaria diretta a contestare la legittimità del tributo (sentenze n. 157 del 1969 e n. 111 del 1971). Il principio secondo cui l'onere fiscale non lede il diritto alla tutela giurisdizionale ove tenda ad assicurare al processo uno svolgimento conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze (e non miri, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali) è stato infine ripreso dalla sentenza n. 333 del 2001, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della norma che condizionava al pagamento di alcune imposte, fra cui quella di registro, l'esercizio dell'azione esecutiva di rilascio dell'immobile locato. 6. – La legge n. 825 del 1971 ha imposto al legislatore delegato, come principio di delega, di eliminare "ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi" (articolo 7, n. 7).

In attuazione di tale principio, l'articolo 63 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), il cui contenuto è poi sostanzialmente confluito nell'articolo 65 del d.P.R. n. 131 del 1986, ha soppresso il divieto di utilizzazione in giudizio di atti non registrati (previsto dalla disciplina precedente, la cui incostituzionalità era stata esclusa da questa Corte, con le citate sentenze n. 45 del 1963 e n. 157 del 1969) ed al suo posto ha previsto l'obbligo del cancelliere di inviarli all'ufficio del registro.

Il legislatore della riforma ha pertanto ritenuto che la situazione di inadempimento dell'obbligazione relativa all'imposta di registro, emergente in occasione del processo di cognizione, non può avere l'effetto di precluderne lo svolgimento e la conclusione.

È chiaro il giudizio di valore così espresso, per cui, nel bilanciamento tra l'interesse fiscale alla riscossione dell'imposta e quello all'attuazione della tutela giurisdizionale, il primo è ritenuto sufficientemente garantito dall'obbligo imposto al cancelliere di informare l'ufficio finanziario dell'esistenza dell'atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione. Discipline di contenuto sostanzialmente identico sono state introdotte – sia pure in tempi diversi – per le imposte di successione, di bollo e sul valore aggiunto. 7. – Considerando questo tipo di bilanciamento fra i due interessi alla luce del principio secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, primo comma, della Costituzione comprende anche la fase dell'esecuzione forzata – "la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giurisdizionale" (sentenza n. 321 del 1998) – appare

> evidente come la scelta compiuta dalla norma impugnata sia irragionevole e si risolva anche in lesione dell'articolo 24 della Costituzione.
> Essa infatti comporta che la valutazione di bilanciamento fra l'interesse all'effettività della tutela giurisdizionale e quello alla riscossione dei tributi sia effettuata, per i due tipi di processo, in modo irragionevolmente diverso: l'inadempimento dell'obbligazione tributaria che pure non ha precluso lo svolgimento del processo di cognizione fino all'emanazione della sentenza (o di altro provvedimento esecutivo) ed ha determinato solo la comunicazione da parte del cancelliere all'ufficio del registro degli atti non registrati – impedisce poi che alla sentenza (o al provvedimento esecutivo) sia data attuazione mediante l'esercizio della tutela giurisdizionale in via esecutiva. 8.-Conclusivamente deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applica al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata».

3.7.2. Nel solco della decisione del 2002 la Corte, con la sentenza n. 198 del 2010, ebbe poi a dichiarare l'illegittimità costituzionale della medesima norma del comma 2 dell'art. 66 nella parte in cui non prevedeva che la disposizione di cui al comma 1 del menzionato art. 66 non si applicasse al rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo.

3.7.3. Da ultimo Corte Cost. n 140 del 2022, sempre nello stesso solco ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui non prevedeva che la disposizione di cui al comma 1 non si applicasse al rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, da utilizzarsi per proporre l'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo.

3.8. Anche il gruppo di decisioni appena ricordato non sfugge al rilievo che con esse si sono sempre censurate disposizioni che precludevano l'esperimento di specifiche tutele giurisdizionali in ragione dell'inadempimento ad obblighi di assolvimento dell'imposta di registro e non al mancato assolvimento di una imposizione servente ad assicurare la spesa per l'organizzazione del servizio giustizia.

Non pare possa dunque negarsi la fondatezza del rilievo preliminare svolto nel secondo paragrafo, cioè che la questione decisa dalla sentenza in commento per la prima volta sollecitasse la Corte Costituzionale ad esaminare una normativa impositiva relativa ad un tributo direttamente giustificato dall'onere di contribuire alla spesa pubblica per l'apparato giurisdizionale civile e dunque il "servizio giustizia" in relazione a quella giurisdizione, e ciò nel senso che l'adempimento di siffatto tributo condizionasse lo stesso accesso ad essa.

La novità della questione si evidenzia:

- sia riguardo alle questioni esaminate dalle remote sentenze sul *solve et repete*, posto che le norme da essa esaminate condizionavano sì l'accesso alla giurisdizione ma riguardo al mancato assolvimento dell'obbligo impositivo oggetto della stessa controversia da instaurarsi: si trattava, dunque, di condizionamento della stessa tutela giurisdizionale specifica contro il tributo e non di una norma generale;
- sia riguardo alle remote decisioni sul c.d. deposito per il caso di soccombenza, giacché in esse non venivano in rilievo in alcun modo obblighi impositivi neppure indiretti (cioè non correlati direttamente all'introduzione del processo);
- sia riguardo alle decisioni concernenti la preclusione all'utilizzo di atti e documenti riguardo ai quali non fossero stati adempiuti obblighi tributari (sempre indiretti, nel senso appena indicato).

3.9. Mette conto di rilevare che la stessa Corte Costituzionale, in una decisione a ridosso degli anni 2000 (e, dunque, anteriore all'istituzione del c.d. contributo unificato), la n. 7 del 1999, riassunse il senso della giurisprudenza degli anni 60 con affermazioni che merita ricordare (e che vennero enunciate a proposito di una questione sollevata riguardo alla cosiddetta imposta "di titolo" sulle enunciazioni dei rapporti giuridici contenute nei provvedimenti giudiziari, prospettata sotto il profilo che il sottoporre ad imposta le enunciazioni contenute negli atti giudiziari significava rendere onerose le allegazioni e produzioni difensive, in quanto le enunciazioni tassate traevano origine da tali difese, di modo che risultava prevista un'imposta sugli strumenti difensivi utilizzati dalle parti, in aggiunta a quella sull'esito del giudizio, con conseguente deterrenza alle allegazioni).

La Consulta affermò quanto segue:

> «Riguardo ai rapporti fra diritto di azione (o di resistenza in giudizio) ed oneri fiscali, è stato affermato che "la Costituzione non garantisce a tutti l'esercizio gratuito della tutela giurisdizionale e non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo, sia che configurino vere e proprie tasse giudiziarie, sia che abbiano riguardo all'uso di documenti necessari alla pronuncia finale dei giudici" (sentenze n. 45 del 1963 e n.

> 157 del 1969). Così la determinazione di concrete modalità di esercizio della tutela giudiziaria non lede la garanzia apprestata dall'art. 24, comma primo, della Costituzione, ove non comporti l'impossibilita, o comunque gravi difficolta, nella esplicazione del diritto. D'altronde l'interesse alla riscossione dei tributi è protetto dalla Costituzione, all'art. 53, sullo stesso piano di ogni diritto individuale. Sono stati pertanto dichiarati illegittimi soltanto quegli istituti o quelle modalità di applicazione delle varie imposte che, per natura o per misura, rendevano sostanzialmente impossibile o eccessivamente gravoso lo svolgimento delle attività processuali, come gli artt. 77-80 del regio decreto n.3270 del 1923, nella parte in cui disponevano che le persone ivi indicate non potessero agire in giudizio senza aver dato prova dell'avvenuto pagamento delle imposte di successione (sentenza n. 100 del 1964). Riguardo, in particolare, all'utilizzazione in giudizio di atti non registrati, quelle remote sentenze non accoglievano le censure mosse al regio decreto n. 3269 del 1923, nonostante che – al contrario della normativa vigente, impugnata nel presente giudizio – quella disciplina ne impedisse la stessa produzione. Ciò perché il divieto operava "non sull'azione, ma sulla disponibilità dei mezzi probatori"; invero – si osservava "non ottemperando all'obbligo di registrazione, la parte dispone della funzione probatoria o documentale che la scrittura è chiamata a svolgere, sulla base di una valutazione di convenienza". D'altronde, sarebbe stato irrazionale permettere alla parte di trarre vantaggio dalla sua situazione di inadempimento, "consentendole di continuare a sottrarsi ad obblighi fiscali il cui presupposto si è comunque verificato prima dell'inizio del giudizio" (sentenze n. 45 del 1963 e n. 157 del 1969)».

Come si vede si tratta di affermazioni che fotografavano il senso delle pronunce pregresse nei sensi in cui sopra sono state commentate e che, pur avendo considerazione dell'esistenza in Costituzione dell'art. 53, sebbene in una situazione in cui non era stato ancora introdotto il contributo unificato e dunque, non esisteva una normativa generale condizionante l'accesso alla giurisdizione al pagamento previo di un tributo destinato alla spesa "giudiziaria".

4. La decisione in commento: su come essa non abbia percepito la novità della questione e l'abbia a torto risolta rinviando alla sua pregressa giurisprudenza oltre che muovendosi con una logica di "privilegio pantributaristico"

4.1. Tirando, dunque, le fila delle emergenze della propria giurisprudenza, il Giudice delle Leggi nell'affrontare la questione decisa con la pronuncia in commento avrebbe dovuto senza dubbio considerare che per la prima volta si trovava a scrutinare una norma di carattere generale condizionante direttamente l'accesso alla giurisdizione civile al previo pagamento di un tributo, quello costituito dal c.d. contributo unificato, direttamente funzionale alla spesa pubblica sostenuta dallo Stato Organizzazione per assicurare l'espletamento del servizio giustizia civile, sia pure in acconto forfettario e dunque in via provvisoria.

Ciò, non solo per la ragione che in passato, prima dell'istituzione del contributo unificato (anche nel breve lasso di tempo della vigenza dell'art. 9 della l. n. 488 del 1999), nessuna norma similare era esistita ed aveva perciò potuto essere oggetto di scrutinio di legittimità costituzionale diretto, ma anche, aggiuntivamente, perché non erano esistite norme similari e non ne era potuto avvenire, in conseguenza, lo scrutinio.

La decisione in commento, invece, in modo sorprendente, ignora questo doppio dato e si muove evocando a giustificazione della scelta che ha fatto la giurisprudenza pregressa, in una situazione nella quale i principi da essa affermati non potevano riferirsi direttamente ad una questione come quella esaminata, perché essa si doveva esaminare per la prima volta, di fronte ad una scelta legislativa del tutto nuova.

Si vuol dire, cioè, che per la prima volta la Corte si trovava ad esaminare una norma sostanzialmente espressione di un principio nuovo nel quadro della disciplina normativa generale sul contributo unificato, quale normativa impositiva del pagamento di un tributo direttamente funzionale all'assicurazione da parte statuale del c.d. servizio giustizia, cioè della fruizione della tutela giurisdizionale civile. Normativa, peraltro, introdotta – dopo la breve anticipazione dell'art. 9 della l. n. 488 del 1999 – nel 2002 ed essa stessa innovativa dell'Ordinamento già prima della specifica previsione della norma oggetto della questione di legittimità. Si è detto, infatti, che l'introduzione del contributo unificato segnò per la prima volta l'introduzione di un tributo la cui riscossione veniva finalizzata alla spesa sostenuta per l'espletamento del servizio giustizia (e non solo civile, ma anche amministrativo e tributario).

L'ulteriore novità determinata dalla norma censurata oggetto della decisione in commento risiede nella circostanza che la pretesa tributaria relativa al contributo unificato non opera più, come accadeva prima, soltanto come imposizione ricollegata all'accesso alla giurisdizione, ma non condizionante tale accesso, di modo che quest'ultimo poteva avvenire e la giurisdizione avere il suo corso anche se il tributo dovuto non risultava corrisposto, salva la soggezione del soggetto inadempiente alla sua riscossione. Il tributo rappresentava un costo da sopportare

senza però che la sottrazione al suo pagamento spiegasse incidenza sulla tutela giurisdizionale.

L'esercizio di questa era solo l'occasione dell'imposizione del tributo.

La novità, del tutto assoluta anche rispetto al sistema anteriore alla stessa introduzione del contributo unificato, quando ricollegava imposte all'introduzione di una richiesta di tutela giurisdizionale, appare invece di tutta evidenza: il pagamento del tributo è condizione per accedere alla giurisdizione civile.

In quel sistema – come è emerso dalle decisioni prima evocate – vi erano norme che o condizionavano l'accesso alla giurisdizione secondo il meccanismo del *solve et repete*, ma solo quando l'agire in giudizio concerneva la stessa pretesa tributaria, o la condizionavano all'avvenuto pagamento di una specifica imposta relativa ad un atto che occorreva produrre per esercitare la tutela, o condizionavano a quel pagamento solo la produzione di atti nel giudizio e non la sua stessa introduzione.

Ebbene, la logica motivazionale della decisione si muove inconsapevolmente reputando, peraltro senza alcuna effettiva giustificazione ed in modo del tutto assertorio e generico, estensibili i principi emergenti dalla giurisprudenza sopra ricordata alla questione di assoluta novità che le era stata prospettata.

Ciò traspare in modo immediato dal tessuto motivazionale, che è bene ripercorrere.

4.2. La sentenza, dopo avere premesso il rilievo del carattere tributario del contributo unificato, richiama la sentenza n. 140 del 2022 notando che essa «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)"». Soggiunge, poi, la Consulta che «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)». Sostiene, quindi, che è «con riguardo a

questi test di proporzionalità e di stretta necessità che deve essere considerata la normativa censurata».

Dopo tali premesse, sviluppa questi pretesi test così esprimendosi:

> «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 […]”».

4.2.1. Ebbene, non può non sorprendere la singolarità della spiegazione della proporzionalità della nuova misura, argomentata – con evidente ripetizione della prospettazione svolta dalla difesa erariale riferita nel “ritenuto che” – sulla base delle riscontrate difficoltà di riscossione del tributo, specie quando dovuto in misura esigua, nel sistema precedente, che affidava all’attività dell’erario lo svolgimento dell’attività di riscossione senza precludere lo svolgimento del giudizio, nonché della notevole effettività della riscossione riscontrata all’esito dell’applicazione della nuova norma.

L’assunto della pretesa efficacia di una norma denunciata di illegittimità costituzionale rispetto allo scopo perseguito dal legislatore ordinario appare enunciato – in modo sorprendente e preoccupante per chi creda nell’effettività del controllo di costituzionalità che la nostra Carta Fondamentale ha affidato alla Consulta – come ragione contro la prospettazione della illegittimità. Non credo che possa negarsi che quell’effettività esige che a monte si consideri se il modo in cui la finalità perseguita dal legislatore è assicurata dalla norma impugnata non sia lesivo dei principi costituzionali che da essa si assumono violati.

Detto in altri termini: costringere, come fa la norma impugnata, a pagare per l’accesso al servizio “giustizia civile” una somma perché altrimenti la sola imposizione del pagamento di essa a seguito dell’accesso, ma senza condizionarlo, risultava inefficace, e ciò perché, di fronte all’inadempimento dell’obbligo impositivo, l’attività coattiva di riscossione, specie per importi dovuti in misura esigua, risultava difficile, rappresenta certamente – al di là della imputabilità della mancata riscossione a carenze dell’apparato statale fiscale – una scelta di convenienza dal punto di vista dello Stato impositore, ma non può certo assumere il valore di giustificazione della

scelta legislativa con riferimento alla garanzia costituzionale del diritto di agire in giudizio per la tutela dei diritti.

Preoccupa, dunque, che il Giudice delle Leggi abbia in modo così evidente – parrebbe – incolonnato su questa strada quello che ha definito *stress test*.

Non solo: la chiusa finale della ricordata argomentazione, evocativa del monito lanciato dalla sentenza n. 51 del 2019 (peraltro espressa in chiusura della decisione in questi termini: «Resta fermo che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come "bene pubblico" funzionale "alla valorizzazione della democrazia rappresentativa" (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una "lunghissima dilazione temporale" (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. In tale prospettiva deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati» appare rivelatrice di un approccio per così dire di logica meramente tributaria, cioè volto ad assumere come faro dello scrutinio di costituzionalità l'efficacia della riscossione di un tributo, e dunque tale da preannunciare la sostanziale anteposizione nello scrutinio del valore della efficacia della riscossione, sebbene collocato nella cornice costituzionale, al valore della tutela giurisdizionale.

4.2.2. L'assunzione di questa logica si manifesta in concreto, poi, nella scarna motivazione successiva, nella quale si dovrebbe cogliere il vaglio di costituzionalità ai sensi della norma dell'art. 24 Cost., norma che non solo non viene evocata direttamente, ma lo è solo indirettamente, nella chiusa argomentativa.

Infatti, dopo avere premesso che «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», la Consulta continua in questi termini:

> «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».

Ebbene, da questa scarna motivazione traspare il convincimento che la giurisprudenza precedente, quella degli anni sessanta e quella più recente, che sopra si sono considerate, implicasse la soluzione della infondatezza della questione, nel senso che da essa emergesse – nonostante che mai una questione specifica in tal senso fosse stata esaminata e potesse esserlo stata, attesa l’assoluta novità della normativa oggetto di scrutinio – l’avallo dell’idea che il legislatore ordinario possa condizionare l’accesso alla giurisdizione ad una “tassa” e non invece che possa prevedere solo che quell’accesso sia fonte, occasione, di una pretesa tributaria non condizionante l’accesso stesso e rimessa se del caso alla normale attività di riscossione coattiva in caso di inadempimento.

Il “come” ciò emergesse dalla pregressa sua giurisprudenza è affidato dalla Consulta al rilievo dell’esistenza di un «collegamento tra l’imposizione del tributo e un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia». Ma tale rilievo, la cui giustificazione dovrebbe essere presente nella pregressa giurisprudenza prima richiamata, non è spiegato se non con l’assunto della sostanziale correlazione del contributo unificato alla spesa per l’assicurazione del servizio giustizia, cioè della tutela giurisdizionale.

Come e perché tale correlazione possa condizionare la garanzia dell’art. 24, primo comma, della Costituzione quanto all’accesso stesso alla giurisdizione civile, l’interprete dovrebbe desumerlo

dalla giurisprudenza costituzionale che prima la Corte ha evocato.

Ma si è già rilevato che quella giurisprudenza non risulta avere esaminato né *expressis verbis* né per implicito la questione della possibilità che l'accesso alla giurisdizione sia condizionato al previo pagamento in tutto od in parte di un tributo destinato alla spesa del relativo servizio, come nella norma censurata, cioè che sia soggetto ad una sorta di ticket (tanto per seguire la moda anglofona).

Sicché, non mi pare contestabile affermare che sarebbe stato doveroso che la Consulta spiegasse adeguatamente come e perché in quella giurisprudenza Essa stessa avesse già avallato l'idea che l'accesso alla giurisdizione civile potesse dal legislatore ordinario essere condizionato al pagamento di un tributo, sebbene direttamente destinato alle esigenze di assicurazione dell'operatività della struttura destinata allo svolgimento della giurisdizione, cioè al c.d. servizio giustizia.

Non mi pare contestabile che, la Consulta, trovandosi per la prima volta ad esaminare un simile questione, avrebbe dovuto spiegare adeguatamente perché essa a suo avviso sostanzialmente trovava soluzione nella propria pregressa giurisprudenza.

Tale spiegazione è mancata del tutto, se si condivide, per quanto appena osservato, l'idea che vi dovesse invece essere in modo esplicito.

Ma pur ipotizzando che tale spiegazione espressa non fosse doverosa – e di seguito, tuttavia, avrò modo di sottolineare le ragioni del contrario – ed ammettendo che potesse essere resa, per così dire, per implicazione (cosa comunque più che discutibile, data la novità della questione), il lettore della sentenza, superando il silenzio evocativo dell'art. 24 della Costituzione e ricercando quella spiegazione appunto come resa in modo implicito, dovrebbe rilevare – a tutto voler concedere – che essa risulterebbe essere stata sbrigativamente affidata alla ricordata generica affermazione della correlazione fra il contributo unificato e la sua funzionalizzazione al servizio giustizia quale emergente dai richiami alla propria giurisprudenza.

Ed allora l'interprete deve ricercare che cosa nella lettura di tale giurisprudenza *per absurdum* potesse giustificare l'epifania di quanto affermato dalla Consulta.

5. Il rinvio alla sentenza n. 140 del 2022 e la sua inidoneità motivazionale

5.1. La lettura dei pregressi richiami a detta giurisprudenza suggerisce l'impressione che la Consulta abbia ritenuto di avere già affermato in essa la legittimità costituzionale di una norma impositiva di un tributo direttamente destinato alla spesa per l'assicurazione dell'apparato amministrativo statale destinato allo svolgimento della tutela giurisdizionale come condizione per l'accesso alla giurisdizione e di averlo fatto con le motivazioni (dovute, si nota, allo stesso Giudice Relatore della decisione in commento) enunciate nella sentenza n. 140 del 2022.

Il lettore è, dunque, costretto a ricercarle in questa decisione, anche se essa, come si è rilevato, scrutinava un caso nel quale l'accesso alla giurisdizione (amministrativa) era precluso dal mancato pagamento dell'imposta per il rilascio della decisione oggetto di ottemperanza e, dunque, come si è già notato sopra, riguardava un'ipotesi di condizionamento ad un onere tributario diverso da quello per la spesa del servizio giustizia. Caso, dunque, che si collocava del tutto all'interno di quanto era emerso nella giurisprudenza degli anni 60, come già di quanto era emerso riguardo a quelli decisi dalle sentenze nn. 333 del 2001, 522 del 2002 e 198 del 2010.

Conviene, dunque, perché è essenziale ai fini della valutazione della decisione in commento, ripercorrere la motivazione della sentenza n. 140.

Essa – lo si anticipa – non risulta, però, in realtà affatto idonea a rivelare e tantomeno a giustificare l'idea che a livello costituzionale una tassa possa automaticamente condizionare lo stesso accesso alla giurisdizione.

5.2. La Consulta, nella sentenza n. 140 del 2022, iniziò (par. 4.1.), rivelando la consapevolezza della sua pregressa giurisprudenza, con la premessa che la questione oggetto allora di esame «riporta[va] all'attenzione il delicato tema del rapporto tra oneri fiscali e diritto alla tutela giurisdizionale di cui questa Corte si è occupata in numerose occasioni, soprattutto nel periodo antecedente la riforma tributaria degli anni settanta, quando nel nostro ordinamento – all'interno di una legislazione disorganica e già da tempo avvertita, anche dalla più autorevole dottrina, come fortemente vessatoria – diverse norme condizionavano lo svolgimento del processo all'adempimento di oneri fiscali».

Mette conto di notare innanzitutto che questa premessa, alludendo a norme che "condizionano lo svolgimento del processo", usa una formula generica che può anche riferirsi sia allo stesso accesso al processo, sia al corso di esso una volta introdotto.

La Consulta continua, quindi, a mo' di giustificazione del suo assunto, in questi termini:

> «È stata la risalente pronuncia sul *solve et repete* (sentenza n. 21 del 1961) a inaugurare questo filone della giurisprudenza costituzionale, eliminando dall'ordinamento una regola

> che rifletteva una concezione autoritaria del rapporto tributario, in quanto ancora fondata sulla nozione precostituzionale di dovere di soggezione, per cui l'atto impositivo, alla stregua dell'ordine dell'autorità, andava prima eseguito e solo dopo, eventualmente, contestato. La previsione dell'onere del pagamento del tributo, prima ancora che fosse accertato in modo definitivo il titolo in base al quale esso poteva esigersi, quale presupposto imprescindibile dell'esperimento dell'azione giudiziaria diretta a sostenere l'illegittimità dell'imposizione, è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 Cost. Sono seguite poi numerose altre pronunce, sia rivolte a espungere dall'ordinamento i residui normativi ancora ispirati alla medesima logica del *solve et repete* (tra le altre, sentenze n. 100 del 1964, n. 89 e n. 75 del 1962, n. 79 del 1961), sia riguardanti altre forme di oneri fiscali, pur diversamente strutturati da quel risalente istituto. In alcune occasioni, come quella relativa alle norme che impedivano l'utilizzo in giudizio degli atti sui quali non era stata assolta l'imposta di registro – relegati così a una sorta di "esilio giudiziario" – questa Corte non reputò costituzionalmente illegittimi tali oneri, precisando che la Costituzione "non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo; sia che esse configurino vere e proprie tasse giudiziarie, sia che abbiano riguardo all'uso di documenti necessari alla pronunzia finale dei giudici" (sentenza n. 45 del 1963). In altre, invece, ritenne costituzionalmente illegittime quelle norme che, anziché rivolte ad "assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione [e] prevenire altresì eccessi riprovevoli nell'esercizio del diritto di azione, eccitando nel titolare un senso di responsabilità", tendevano "alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette" e conducevano "al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale" (sentenza n. 80 del 1966)».

La stessa Consulta, ha, quindi, soggiunto di seguito che «Diverse di queste "remote sentenze" (sentenza n. 7 del 1999) vennero ritenute poco soddisfacenti dalla prevalente dottrina, in quanto non apparivano esaustivamente chiariti i criteri di giudizio sul bilanciamento operato dal legislatore, anche perché, fra l'altro, le limitazioni al diritto alla tutela giurisdizionale venivano giustificate invocando valori tra loro diseguali: a volte l'adempimento del "dovere di contribuente" (sentenza n. 157 del 1969) e altre volte l'esigenza di tutelare "l'interesse alla riscossione dei tributi" (sentenza n. 91 del 1964 e, in termini analoghi, sentenza n. 157 del 1969)».

5.3. Ora, appare evidente che quanto appena riportato non assunse nella sentenza del 2022 funzione di motivazione giustificativa della decisione, in quanto ciò è contraddetto dall'evocazione del carattere poco soddisfacente di esse, per come segnalato dalla dottrina

Tanto lo esclude già di per sé, ma l'esclusione trova pure conferma soprattutto in ragione di quanto poi enunciato dalla stessa Consulta.

Prima di riferire il prosieguo della sentenza, mette conto di interrogarsi sul se effettivamente le decisioni degli anni Sessanta meritassero le critiche della dottrina (registrate dalla sentenza n. 7 del 1999) per mancanza di chiarezza.

Sono fermamente convinto di no.

Una volta tenuto conto del già segnalato riferirsi di quelle decisioni a tre tipologie di casi, quella del *solve et repete* relativamente alla stessa obbligazione tributaria oggetto di contestazione con il giudizio, quella della c.d. *cautio pro expensis* in ipotesi in cui l'oggetto del giudizio non era tributario, e quella dell'impedimento all'utilizzo di documenti in giudizio o per la sua stessa introduzione (come per il rilascio della copia della sentenza da impugnare) o per la loro produzione (imposte di registro e simili), la lettura della giurisprudenza costituzionale risalente avrebbe dovuto imporre un approccio casistico specifico alle tipologie di questioni.

E, peraltro, l'esame avrebbe dovuto condursi considerando che solo la prima e la terza ipotesi erano relative a questioni coinvolgenti l'adempimento di obblighi tributari. E che, come ho già notato, sia nell'una che nell'altra, non veniva in rilievo e non poteva venire un obbligo tributario correlato alla spesa per l'assicurazione del servizio della giurisdizione.

Del resto, lo si è già notato, non esistendo alcuna normativa in tal senso, subentrata solo con l'istituzione del c.d. contributo unificato, non è nemmeno imputabile a quelle decisioni di non avere approfondito *expressis verbis* il tema, di cui non si dovevano a ragione occupare.

5.4. Peraltro, si deve rilevare che di quel tema nemmeno può dirsi che le decisioni della Consulta in questione si fossero occupate in modo astratto (come per un obiter dictum) ed almeno generico, ipotizzando un'esegesi della Costituzione nel senso che Essa consenta di subordinare l'accesso alla giurisdizione al pagamento di una tassa destinata alle esigenze del servizio giustizia.

Mi spiego.

5.4.1. Una simile affermazione non si poteva cogliere in primo luogo nella sentenza n. 45 del 1963, là dove essa asserì che la Costituzione «non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo» e ciò «sia che esse configurino vere e proprie tasse giudiziarie, sia che abbiano riguardo all'uso di documenti necessari alla pronunzia finale dei giudici»: è sufficiente osservare che il riferimento all'assenza di un divieto di imporre tasse

giudiziarie non poteva leggersi in alcun modo con certezza nel senso di ammissibilità di tale imposizione per lo stesso accesso alla giurisdizione. L'uso stesso del termine "correlazione" era sinonimo solo di "occasione" e non invece anche di "condizionamento".

Del resto, anche avuto riguardo all'oggetto del relativo giudizio di costituzionalità, che riguardava una normativa che imponeva la sospensione del giudizio in attesa della registrazione e non la sua inammissibilità, l'inciso in questione doveva, a mio avviso, leggersi necessariamente solo nel senso che l'introduzione del processo fosse evento cui era possibile sul piano costituzionale ricollegare la tassazione, ma non l'impedimento al suo svolgimento.

E semmai, se ciò non si volesse condividere, ma – lo dico *per absurdum* – il riferimento al dover essere l'imposizione fiscale «in stretta e razionale correlazione con il processo», se anche fosse stato possibile assegnargli un contenuto avallante l'idea che l'accesso al processo potesse essere condizionato al pagamento di un tributo, avrebbe potuto essere riempito di contenuto e trovare una spiegazione del tutto limitata, cioè solo nel senso dell'ipotetica ammissibilità sul piano costituzionale di una imposizione tributaria condizionante quell'accesso esclusivamente in un ipotetico caso in cui essa fosse stata necessaria, indispensabile, per lo stesso espletamento del processo. Quindi, non per l'introduzione in genere di qualsiasi processo, bensì di un processo, di una richiesta di tutela che per la sua natura esigesse una previa imposizione fiscale.

Ipotesi questa che, peraltro, suonava come assolutamente incerta, occorrendo immaginare che potesse configurarsi un caso in cui l'imposizione del tributo per accedere alla tutela giurisdizionale si connotasse come essenziale (dato il mistero concernente una simile ipotesi), ma non certo consentiva di pensare che la Consulta avesse inteso leggere la Costituzione nel senso che Essa consenta di subordinare sempre a tassazione funzionale alla spesa per l'apparato giurisdizionale la stessa possibilità di introduzione del processo: è sufficiente osservare che, se questa fosse stata la sua intenzione, la Corte avrebbe potuto dirlo semplicemente affermando che la Costituzione non vieta in generale (e non per il caso di "stretta e razionale correlazione") di subordinare l'esercizio del diritto di agire in giudizio al previo pagamento di una tassa.

Non credo, dunque, che possa dubitarsi che il riferimento alla "stretta e razionale correlazione con il processo" non poteva significare "imposizione di una tassa per accedere al processo".

Specie per l'avverbio "razionalmente" implicava un *quid pluris* specifico, cioè una ragionevolezza emergente non già da qualsiasi processo, bensì da uno specifico processo, cioè da una richiesta di tutela in un processo, da un'azione, che in concreto, per essere tutelata, esigesse l'imposizione di un tributo.

Se si volesse esercitare la fantasia si potrebbe pensare ad un processo, ad una richiesta di tutela giurisdizionale che, per essere gestita dall'apparato del "servizio giustizia", supponesse – per esempio dovendosi coinvolgere realtà estere – costi notevoli.

5.4.2. Considerazioni non dissimili da quelle appena svolte suggerisce il riferimento della sentenza n. 140 del 2022 alla sentenza n. 80 del 1966, là dove essa ritenne legittime norme rivolte ad «assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione [e] prevenire altresì eccessi riprovevoli nell'esercizio del diritto di azione, eccitando nel titolare un senso di responsabilità»: anche in tal caso non poteva certo dirsi che la Consulta avesse affermato la legittimità di un generale condizionamento dell'accesso alla giurisdizione ad una tassazione. Il riferimento a norme volte ad assicurare al processo la sua funzione non si vede come potesse essere inteso in quel senso. La stessa cosa dicasi della funzionalizzazione ad evitare eccessi: è palese che supponesse una richiesta di tutela specificamente evidenziante un possibile eccesso di richiesta di tutela.

Mi sembra innegabile che, comunque, le affermazioni della sentenza n. 80 del 1966, se pure potevano essere accusate di una certa ambiguità, non potevano certo essere intese che la Consulta avesse affermato o negato che la Costituzione ammettesse in via generalizzata una tassa condizionante lo stesso accesso alla giurisdizione.

5.4.3. Peraltro, a me pare, la stessa sentenza n. 140 del 2022, confermò implicitamente le valutazioni qui espresse sulle due vecchie decisioni appena considerate, in quanto di seguito evocò espressamente la sopravvenienza di un intervento legislativo risolutivo della rilevata mancanza di esaustività già segnalata dalla sentenza n. 7 del 1999, osservando che «il problema è stato poi in gran parte risolto grazie, in primo luogo, all'intervento del legislatore, che, nell'ambito della grande riforma fiscale degli anni settanta, ha previsto all'art. 7, numero 7), della legge delega 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), come principio direttivo, quello di eliminare "ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi"» e, quindi, affermando quanto segue:

> «L'ordinamento si è così indirizzato verso un nuovo e più proporzionato bilanciamento tra i valori costituzionali che vengono in rilievo nella previsione di oneri fiscali condizionanti l'accesso alla tutela giurisdizionale. Tra questi, del resto, può venire senz'altro in considerazione il dovere tributario, in quanto rientrante tra quelli inderogabili di

solidarietà, di cui l'art. 2 Cost. richiede l'adempimento (sentenza n. 120 del 2021). Tale qualificazione, infatti, da un lato, esprimendo un principio giuridico di integrazione attinente a quei valori di solidarietà che sono strutturali nel disegno costituzionale, ha segnato un chiaro abbandono della risalente nozione di dovere di soggezione (sentenza n. 288 del 2019), dall'altro, ha posto tale dovere, ma solo in quanto relativo a un'imposizione tributaria che possa ritenersi stabilita nel rispetto del principio di legalità, in relazione di coessenzialità con i diritti inviolabili. Questa Corte, del resto, ha affermato che 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); ma non ha escluso tale possibilità quando ciò avvenga al fuori da tale ipotesi. Tuttavia, se in linea di principio possono quindi esistere casi in cui il dovere tributario può sì tradursi in oneri concernenti l'esercizio dello stesso diritto alla tutela giurisdizionale, va chiarito 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. Va altresì precisato che il diritto alla tutela giurisdizionale non può, invece, in alcun modo essere sacrificato, come invece sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato nel solco di alcune più risalenti sentenze di questa Corte, in nome di esigenze di tutela dell'"interesse fiscale". Questo, infatti, sebbene costituisca un interesse particolarmente tutelato dall'art. 53, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2020), attiene a momenti della dinamica impositiva nei quali è ancora in fase di definizione ciò a cui corrisponde il dovere tributario. Rispetto a tale interesse – che può giustificare svariate esigenze, come quella di evitare "eventuali frodi facilmente ipotizzabili" (sentenza n. 173 del 1975), o quella di garantire una "pronta realizzazione del credito fiscale" (sentenza n. 358 del 1994), oppure di "prevenire fenomeni di evasione o elusione" (sentenza n. 262 del 2020) – non si manifesta, pertanto, quella coessenzialità alla realizzazione dei diritti inviolabili che invece giustifica il dovere tributario. Del resto, nella vigente legislazione la cosiddetta riscossione frazionata in pendenza di giudizio non è mai impeditiva della tutela giurisdizionale. Questi criteri di bilanciamento si sono dunque riflessi nella scelta del legislatore delegante in occasione della citata riforma tributaria, poiché ha ritenuto di informare l'ordinamento intorno al principio per cui gli impedimenti al diritto di agire in giudizio, oltre a non essere consentiti con riguardo all'interesse fiscale, non sono strettamente necessari neanche al fine di tutelare il dovere tributario, traducendosi in forme

> di controllo fiscale eccessive, essendo del resto possibili altre modalità comunque idonee a tutelarne l'adempimento».

Ebbene, la lettura di questa parte della motivazione suggerisce le seguenti considerazioni:

la chiusa finale, che in buona sostanza dovrebbe servire a tirare le fila del discorrere precedente, là dove attribuisce al legislatore delegante della riforma tributaria determinata dalla legge delega del 1971 di avere assicurato quelli che la Consulta chiama "criteri di bilanciamento", non può lasciare dubbi sul fatto che la stessa Consulta fotografò lo stato della legislazione emergente dalla riforma e, dunque, anche dalla introduzione successiva della disciplina del c.d. contributo unificato come sistema conforma a Costituzione, in quanto espressione del criterio della lontana legge di delega del 1971 nel senso di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi»: appare evidente che il sistema introdotto (e anticipato dall'art. 9 della l. n. 488 del 199) dalla normativa del 2002 istitutiva del contributo unificato rispettava proprio quella logica, in quanto non condizionava l'accesso alla giurisdizione;
la medesima chiusa finale implicava, poi, a ben vedere una lettura obbligata di quella parte della motivazione precedente, affidata all'inciso sul «non essere stata esclusa la possibilità di limitare l'accesso alla giurisdizione», cioè come non relativa a casi diversi dall'ipotesi in cui l'obbligo tributario fosse esso stesso oggetto del giudizio. E del resto tale affermazione di assoluta genericità veniva spiegata dalla la Corte – questa volta esprimendo considerazioni in qualche modo maggiormente specifiche rispetto alla giurisprudenza pregressa – con l'osservare che «se in linea di principio possono quindi esistere casi in cui il dovere tributario può sì tradursi in oneri concernenti l'esercizio dello stesso diritto alla tutela giurisdizionale, va chiarito 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»: appare evidente che il riferimento limitativo all'ipotesi in cui l'adempimento del dovere tributario non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo sottintendeva sempre ipotesi in cui detto adempimento non inerisse ad una tassa genericamente collegata all'esercizio della tutela giurisdizionale, bensì ad ipotesi in cui il dovere tributario fosse di altra natura e l'esercizio dell'azione avesse collegamenti con esso nel senso sopra ipotizzato. In pratica, la stessa Consulta sembrerebbe essersi limitata ad evocare queste ipotesi. Lo conferma anche la circostanza che nel suo pregresso argomentare aveva evocato la sentenza n. 61 del 1970 (a torto dicendo che riguardava un caso simile a quelli scrutinati dalle altre due sentenze evocate), che come rilevato sopra non solo aveva riguardato una norma condizionante l'accesso per il mancato pagamento di una imposta (di borsa), ma si era riferita al caso in cui la sua debenza fosse oggetto di contestazione. Comunque, lo ripeto, il riferimento al «principio di proporzionalità e in particolare della stretta necessità» come condizionante la limitazione dell'accesso alla tutela «solo quando l'adempimento di tale dovere non possa essere

> adeguatamente tutelato in altro modo», una volta messo in relazione con la precedente evocazione “peraltro in linea di principio” dell’esistenza di «casi in cui il dovere tributario può sì tradursi in oneri concernenti l’esercizio dello stesso diritto alla tutela giurisdizionale», sottintendeva chiaramente – a tutto voler concedere – non certo l’avallo dell’idea che per l’accesso alla giurisdizione civile possa in generale essere imposto un ticket, ma solo che in specifici ipotetici casi ciò potesse avvenire;
> espressione della stessa logica appena evidenziata sono da apprezzare le considerazioni con cui vennero di poi rigettate le argomentazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri tese a valorizzare le esigenze di tutela dell’”interesse fiscale”, particolarmente il rilievo l’interesse tutelato dall’art. 53 Cost. «attiene a momenti della dinamica impositiva nei quali è ancora in fase di definizione ciò a cui corrisponde il dovere tributario» e quella che «nella vigente legislazione la cosiddetta riscossione frazionata in pendenza di giudizio non è mai impeditiva della tutela giurisdizionale».

5.4.4. All’esito delle svolte considerazioni, non mi pare possa, pertanto, negarsi che la sentenza n. 140 del 2022 non avesse partorito nulla di nuovo rispetto al pregresso panorama della giurisprudenza della Consulta, del quale si è dato conto in precedenza. In particolare, non si può negare che nella sentenza, nonostante l’inciso sopra ricordato sul “non essere stata esclusa la possibilità di limitare l’accesso alla giurisdizione”, nulla vi fosse che adombrasse l’idea che in generale l’accesso alla giurisdizione potesse essere condizionato al previo pagamento di un tributo e non invece che potesse essere al più occasione di imposizione di un tributo (che nella specie, peraltro, c’era ed era il contributo unificato). La generica affermazione espressa in quell’inciso anzi, come si è veduto, nelle considerazioni successive, non solo non risultava in alcun modo spiegata in quel senso, il che avrebbe richiesto espresse argomentazioni, evidentemente contemplative della dimensione della garanzia del primo e del secondo comma dell’art. 24 della Carta Costituzionale, ma anzi – al di là dell’assenza di esse e della non rilevanza della questione ai fini dell’incidente di costituzionalità di cui la Corte era investita – risultava non generalizzata, perché limitata a (sempre misteriosi e non disvelati) casi specifici.

Né – è il caso di notarlo – in senso contrario a quanto si è appena rilevato emergevano elementi dal successivo scrutinio della specifica questione allora sottoposta alla Consulta.

Intanto la stessa Consulta ha proceduto allo scrutinio premettendo quanto segue:

> «5.- […] la fattispecie in esame può ora essere adeguatamente considerata, in base a un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, il divieto di rilascio del provvedimento giurisdizionale recante in calce la certificazione di passaggio in giudicato, impedendo di fatto l’accesso al giudizio di ottemperanza, limita il diritto alla tutela giurisdizionale. In

> secondo luogo, tale limitazione, come si preciserà (punto 5.2.), non è strettamente necessaria e proporzionata rispetto alle esigenze di tutela dell'adempimento del dovere tributario, che pure, come in precedenza chiarito, vengono in considerazione nella fattispecie in esame, perché l'obbligazione tributaria non è contestata dal contribuente».

Il prosieguo della motivazione si muove spiegando il duplice ordine di queste ragioni, che afferiscono all'imposizione di un tributo non certo destinato alla spesa per il servizio giustizia, qual era rappresentato dal contributo unificato e nemmeno ascrivibile ai misteriosi casi evocati in precedenza.

6. La critica alla sentenza quanto allo scrutinio ex art. 24 Cost.

6.1. Ebbene, alla luce di quanto si è osservato, tornando alla motivazione della sentenza n. 137 del 2026 in commento, non mi pare possa negarsi che la Consulta, nello scrutinare un intervento legislativo che per la prima volta si è concretizzato nel condizionamento dell'accesso alla giurisdizione civile al pagamento di un tributo, quello del c.d. contributo unificato, destinato genericamente alla spesa necessaria per assicurare il funzionamento dell'apparato statale gerente quella giurisdizione, si è trovata ad esaminare questa rilevante novità normativa in una situazione in cui mai nella propria giurisprudenza pregressa l'aveva effettivamente affrontata. E ciò, non solo in via diretta, per così dire occupandosi di una questione relativa a qualche norma simile che del resto mai l'Ordinamento aveva conosciuto, ma anche in via indiretta, cioè esprimendo valutazioni ad essa astrattamene riferibili nell'esaminare le ricordate questioni riferibili all'imposizione di tributi di diversa natura, come quelli esaminati dalle sopra evocate decisioni.

Come evidenziato sopra lo stesso rinvio alla sentenza n. 140 del 2022 non sfugge a questa conclusione ed è sorprendente che il Giudice delle Leggi abbia sbrigativamente e immotivatamente reputato il contrario.

Ne segue che chi legge la sentenza, trattandosi di una decisione del Giudice delle Leggi, non può – lo dico sommessamente – che esprimere sconcerto e preoccupazione riguardo a quello che risulta un sostanziale deserto motivazionale, tale risultante anche nella sua articolazione *per relationem*.

L'uno e l'altra non possono che essere di massimo grado, tenuto conto che la "posta" in gioco era ed è la definizione della dimensione di una garanzia costituzionale fondamentale qual è quella del diritto di agire in giudizio a tutela dei diritti, espressa dal primo comma dell'art. 24 della Carta Costituzionale nell'àmbito della parte I della stessa intitolata ai "diritti e doveri dei cittadini". La proclamazione del diritto di azione e, dunque, della garanzia di poter attivare la garanzia giurisdizionale, di accedere ad essa, di poterne fruire, è talmente assoluta che non può pensarsi che il legislatore ordinario possa condizionarla al previo pagamento di un onere fiscale, quale che ne sia l'importo ed anche se modesto.

Rilevo che una simile previsione non può dirsi appartenere alle modalità di assicurazione della garanzia, che esse sì sono affidate al legislatore ordinario e, naturalmente, debbono rispondere a criteri che comunque siano funzionali ad assicurare l'effettività della garanzia e come tali sono controllabili dal Giudice delle Leggi.

La garanzia di accesso in sé nella Carta Costituzionale appare invece assoluta e non condizionabile.

Dunque, è da escludere e la Consulta aveva l'occasione di dirlo che l'accesso stesso alla giurisdizione possa condizionarsi ad un onere tributario. La norma dell'art. 24, primo comma, semmai non esclude invece che, fermo l'accesso alla giurisdizione, esso possa essere l'occasione per imporre un onere fiscale direttamente correlato alla spesa che lo Stato sopporta per apprestare il servizio giustizia. Ma tale imposizione non può condizionare lo stesso accesso.

E sono pienamente convinto, giusta quanto osservato in precedenza, che a questa possibilità si riferissero i generici riferimenti che la stessa Consulta, nelle vecchie decisioni sopra evocate, ebbe a fare al fatto che la Costituzione «non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo» e circa la legittimità di norme tese «assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione [e] prevenire altresì eccessi riprovevoli nell'esercizio del diritto di azione, eccitando nel titolare un senso di responsabilità»: le decisioni risalenti ipotizzavano cioè soltanto quello che l'introduzione del contributo unificato aveva realizzato, cioè la possibilità di imporre un tributo ricollegato all'acceso alla giurisdizione per la spesa sostenuta per il relativo apparato organizzativo, non già di imporlo come condizione per l'accesso (salvo i misteriosi casi nei quali la previa riscossione del tributo fosse stata condizione necessaria per assicurare la garanzia giurisdizionale). La stessa sentenza evocata *per relationem*, cioè la n. 140 del 2022 in fin dei conti e come s'è visto non avallava affatto una conclusione diversa.

6.2. D'altro canto, non è possibile ritenere che l'idea che si possa imporre un ticket per accedere alla giurisdizione, possa giustificarsi sulla base della circostanza – come si è visto evocata dalla Consulta nella pronuncia n. 140 del 2022 e in quella in commento – che la Costituzione, nell'art. 53, primo comma, stabilisce che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

Fermo che questa ipotesi non risulta – sebbene minimamente –argomentata e spiegata dalla Consulta né nel precedente del 2022, né in quello in commento, si deve rilevare che si tratterebbe di ipotesi che in alcun modo potrebbe trovare una giustificazione al lume di un'esegesi corretta della Carta Costituzionale.

Queste le ragioni.

In primo luogo, detta norma è contenuta nella parte V intitolata ai "rapporti politici" e, dunque, disciplinando la posizione del singolo verso lo Stato Organizzazione, non può incidere direttamente in modo da condizionare l'esercizio stesso dei diritti che la stessa Costituzione ha prima riconosciuto al singolo nelle parti precedenti, se non altro per evidenti ragioni sistematiche. Può semmai esclusivamente incidere sull'esercizio imponendo conseguenze a carico del singolo senza che esse si risolvano comunque in una preclusione, una condizione, all'esercizio stesso.

La stessa circostanza che l'art. 53 "viene dopo" la norma dell'art. 24 impone, per evidente coerenza esegetica interna, l'ovvio criterio interpretativo per cui la norma che viene dopo non può contraddire ciò che garantisce la norma che viene prima.

Non solo: l'onere di contribuzione di cui all'art. 53, considerato al di là dell'ovvia esegesi sistematica appena svolta, si sostanzia nella possibilità di imporre l'obbligazione tributaria e dunque di dettare le regole per il suo adempimento, ma, evidentemente, non di dettare una regola impositiva condizionante un'altra garanzia costituzionale, potendo soltanto l'operare di tale garanzia essere l'occasione per l'operare dell'imposizione fiscale, ma non giuocare essa stessa come condizione per l'altra.

Il lettore non può non rimanere sorpreso e preoccupato del l'assoluta mancanza nella decisione in commento di un simile approccio esegetico su una questione inerente ad un diritto fondamentale.

Sorprende, inoltre, che la Consulta, pur avendo evocato la sentenza n. 140 del 2002 e dunque, anche il richiamo in essa fatto ai criteri della legge delega del 1971, nella sostanza condividendone la conformità a Costituzione, abbia avallato proprio il palese deflettere da parte

del legislatore della norma impugnata dal criterio principe di quella legge circa il non potersi condizionare l'accesso alla giurisdizione all'assolvimento preventivo di un onere fiscale.

6.3. La preoccupazione aumenta, se si considera che, a seguire la logica, direi pan-tributaristica della Consulta (che, sia detto risulta mutuata da varie decisioni in cui la Consulta, con lo stesso relatore, esaminò specifiche questioni di natura tributaria, del resto richiamate), nulla vieterebbe al legislatore ordinario – lo dico provocatoriamente – di decidere di condizionare al pagamento di un tributo, quello rappresentato dal contributo unificato, giustificato dalla spesa sostenuta dallo Stato per l'apparato organizzativo penale, l'accesso del singolo alla tutela giurisdizionale penale, quando esso sia previsto dalla disciplina processuale penale a tutela di un diritto. Il legislatore ordinario, derogando alla disciplina attuale del contributo unificato contenuta per la giurisdizione penale nell'art. 4 del d.P.R. n. 115 del 2002, potrebbe, per esempio, pensare di imporre il pagamento di un tributo minimo per esercitare il diritto di impugnazione di un provvedimento sulla libertà personale o per reagire di fronte ad un decreto penale di condanna. La strada parrebbe aperta secondo la logica della sentenza in commento.

Figlie di una logica pan-tributaristica e di un approccio francamente sorprendente ad un giudizio di costituzionalità, dato che danno rilievo alla difficoltà di "far cassa" altrimenti, risultano poi – fermo che sono del tutto eccessive rispetto a quello che sembra il corretto rapporto fra art. 24, primo comma, e art. 53, primo comma, Cost. – le considerazioni che ho già sopra commentato che riprendono le argomentazioni della difesa erariale sulle difficoltà riscontrate dallo Stato Amministrazione nella riscossione del contributo unificato per piccoli importi.

6.4. Si deve, inoltre, rimarcare che la decisione impugnata, nello scrutinare la questione la violazione degli artt. 24 e 111 Cost. con riferimento alla prospettazione che «la disposizione censurata preclude l'accesso alla giurisdizione, in nome di un interesse di natura fiscale, senza che l'onere imposto alla parte abbia un qualche collegamento con il migliore svolgimento della funzione giurisdizionale», ha completamente omesso di spiegare come e perché la norma invece sarebbe destinata a consentire questo migliore svolgimento. La Consulta si è limitata ad affermare infatti soltanto che

> «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)».

Ebbene, appare evidente l'assoluta mancanza di dimostrazione del come e del perché il pagamento del *minimum* forfettario di contributo unificato (ma la stessa considerazione varrebbe se al legislatore fosse venuto in mente di prevedere il pagamento dell'intero contributo correlato al valore della causa), assicurerebbe "il migliore svolgimento della funzione giurisdizionale". Posto che il contributo unificato è destinato all'apprestamento del servizio giustizia, resta oscura la ragione per cui il suo pagamento per accedere al servizio assicurerebbe uno svolgimento di quella funzione migliore. Si tratta di pura petizione di principio e fra l'altro priva di fondamento, giacché sono le regole di svolgimento della funzione giurisdizionale civile che possono assicurare questo migliore svolgimento, ma non certo la mera acquisizione delle somme destinate all'apparato organizzativo statuale deputato allo svolgimento della funzione giurisdizionale.

D'altro canto, mette conto di rilevare, nuovamente con una certa sorpresa, l'assoluta mancanza di giustificazione della imputazione del pur generico richiamo "al buon funzionamento del sistema giustizia" alla sentenza delle Sezioni Unite n. 20621 del 2023.

Debbo, infatti, osservare che quella sentenza, dopo avere registrato che «la dottrina sembra schierata in modo compatto nel qualificare come "tributo" il contributo unificato dapprima introdotto dall'art. 9, legge 23 dicembre 1999, n. 488, quindi regolato negli artt. 9-18 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, trattandosi di prestazione patrimoniale doverosa, erogata in mancanza di un rapporto sinallagmatico, connessa ad un presupposto economicamente rilevante e destinata a sovvenire pubbliche spese», nonché che «benché correlato alla fruizione del servizio giudiziario, il contributo unificato si rivela privo di sinallagmaticità, giacché commisurato forfetariamente sulla base del valore economico della causa e non del costo della prestazione resa», ha condiviso l'idea che esso «costituirebbe una "tassa", in quanto ha come presupposto impositivo l'espletamento del servizio pubblico della giustizia richiesto dal soggetto che promuove la lite (non rivelandosi, di norma, indice di capacità contributiva, ai fini della sua erogazione, la mera partecipazione al giudizio)», soggiungendo, quindi, che «il "contributo unificato" ha così dato luogo ad un metodo di imposizione sui "servizi giurisdizionali" che ha sostituito i previgenti sistemi analitici di tassazione giudiziaria per lo più "d'atto" con un prelievo tributario una tantum, normalmente commisurato al valore della lite, rendendo il processo, nei suoi singoli gradi, un unico evento presupposto». Le Sezioni Unite, quindi, dopo avere affermato (era la questione che dovevano decidere) l'identica natura del c.d. raddoppio del contributo in caso di soccombenza ed avere in generale sottolineato che l'imposizione del contributo ha un "effetto

dissuasivo e deflattivo del processo", hanno evocato la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Quinta sezione, 6 ottobre 2015, n. 61 (Causa C-61/14), rilevando che essa ha affermato «che un tributo giudiziario contribuisce al buon funzionamento del sistema giustizia, in quanto "costituisce una fonte di finanziamento dell'attività giurisdizionale degli Stati membri e dissuade l'introduzione di domande che siano manifestamente infondate o siano intese unicamente a ritardare il procedimento"».

Ebbene, è evidente che le Sezioni Unite si sono limitate – senza alcun commento – a registrare un'affermazione della CGUE e non hanno fatto Esse stesse l'affermazione in questione, come suggerirebbe la citazione virgolettata presente nella decisione in commento.

Ma al di là di tale rilievo, l'affermazione, indipendentemente dal fatto che la si ritenga condivisa dalle Sezioni Unite, esprime solo l'idea che il contributo serve al buon funzionamento e non solo nulla dice sul se tale buon funzionamento esiga che il tributo debba condizionare l'accesso alla giurisdizione, ma, soprattutto e comunque allude solo al "buon funzionamento" e non al "migliore funzionamento" che la Consulta doveva scrutinare (e che, come ho rilevato, aveva trovato qualche misteriosa concessione nella risalente giurisprudenza quale condizionamento dell'accesso alla tutela giurisdizionale).

Sicché si conferma anche sotto tale profilo la criticità della pronuncia che si commenta.

6.5. Un ulteriore rilievo critico che merita la decisione – per la verità non prospettato dalle ordinanze di rimessione e che registro qui solo per completezza trattandosi di argomento che forse la Consulta avrebbe potuto esaminare nell'àmbito del parametro dell'art. 3 Cost. – è che la norma censurata non si applica alla giurisdizione amministrativa e a quella tributaria di merito, il che rende ancora più critico il rilievo dato all'esigenza di far cassa.

6.6. In definitiva, dunque, non mi pare contestabile che la giurisprudenza pregressa della Consulta, quando aveva alluso al non essere esclusa dalla Costituzione la possibilità di assoggettare la garanzia della tutela giurisdizionale all'adempimento di un tributo, aveva inteso alludere solo alla possibilità che un tributo fosse ricollegato alla fruizione di detta garanzia, ma non certo nel senso di condizionarne la possibilità, l'accesso. In sostanza, quella giurisprudenza poneva solo in rilievo – si badi in una situazione in cui non vi erano norme che in generale assoggettassero a un tributo correlato alla spesa per il suo svolgimento il servizio giustizia – la possibilità che un tributo di quel genere fosse imposto in correlazione alla richiesta di una tutela giurisdizionale, che perciò rappresentava solo la fonte del tributo, senza subirne il

condizionamento.

7. L’ulteriore criticità a petto del parametro dell’art. 111, settimo comma, della Costituzione

Il carattere decisivo dell’argomentazione fin qui svolta sul corretto rapporto fra art. 24 e art. 53 Cost. in relazione allo scrutinio secondo il parametro dell’art. 24 della Costituzione, si estende naturalmente all’accesso alla giurisdizione sia in primo che in secondo grado, quanto nel grado di legittimità. Per il secondo grado, una volta che l’Ordinamento processuale civile prevede tale mezzo di impugnazione, pur non essendo l’appello un mezzo di impugnazione garantito dalla Costituzione, risulta palese che la garanzia del diritto di azione a tutela dei diritti di cui all’art. 24 Cost. copre comunque anche l’esercizio dell’azione con l’appello, ancorché la sua garanzia dipenda da una scelta discrezionale del legislatore ordinario. Si vuol dire, cioè, che una volta organizzato lo svolgimento del giudizio civile con la previsione del mezzo di impugnazione dell’appello e, quindi, fissata questa possibilità di svolgimento dell’azione, il legislatore ordinario non potrebbe prevedere che l’accesso all’appello sia condizionato al pagamento del tributo del contributo unificato. L’appello costituisce pur sempre un modo per esercitare la garanzia giurisdizionale del diritto di azione e, dunque, una volta escluso che l’accesso a tale garanzia possa essere condizionato al tributo, quanto osservato vale anche per l’appello.

Queste considerazioni si estenderebbero anche all’assoggettamento al previo pagamento di un tributo all’introduzione del ricorso per cassazione civile se esso fosse previsto solo dalla legge ordinaria.

Ma il ricorso per cassazione è previsto anche direttamente dall’art. 111, settimo comma, della Costituzione per il vizio di violazione di legge quanto alla giurisdizione civile e tale garanzia è espressa con una previsione, quella per cui il ricorso per tale vizio “è sempre ammesso”, con possibilità di deroga solo per i tribunali militari in tempo di guerra.

Ebbene, è palese che con riferimento all’accesso al giudizio di legittimità civile per quel vizio il *vulnus* alla Costituzione risulta ancora più palese, direi “doppio”.

Ma sorprendentemente la Consulta non solo lo ignora, omettendo anche qui considerazioni espressamente evocative di tale parametro di fronte all’espressa evocazione aggiuntiva al parametro dell’art. 24 fatta dalla Cassazione, ma anche omettendo alcunché che possa almeno rivelarne una considerazione implicita. E questo raddoppia lo sconcerto del lettore.

Appare, poi, chiaro che di fronte alla proclamazione della norma costituzionale l'art. 53 non può che operare senza condizionamento, ma solo al più come occasione di imposizione del tributo.

Aggiungo la singolarità della previsione di applicabilità della norma al giudizio di cassazione avverso le decisioni delle commissioni tributarie.

8. Le criticità relative agli altri parametri costituzionali

La decisività della rilevanza del parametro dell'art. 24 Cost. renderebbe inutile commentare i passaggi successivi con cui la Consulta si è occupata dei profili di incostituzionalità ulteriori prospettati dalle ordinanze di rimessione.

Ma anche essi sono di tale contenuto da indurre estrema preoccupazione sull'operato della Consulta.

Del tutto in contraddizione con il criterio della ragionevolezza della misura normativa appare l'argomento dedicato alla tenuità dell'importo richiesto.

Proprio tale tenuità – una volta considerato che la Consulta ha preliminarmente, con quella che si è segnalata come una singolarità, evidenziato la difficoltà che nel sistema precedente ("non condizionante, ma solo occasionante") lo Stato incontrava nel riscuotere i contributi unificati di importo modesto ed una volta considerata la sottolineatura della correlazione del contributo alla spesa per l'assicurazione del servizio giustizia – palesa che l'imposizione di un pagamento di un importo modesto appare del tutto inidonea a rimediare alla situazione pregressa di infruttuosità dell'attività di riscossione.

L'affermazione che «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[no] il forte rischio di una mancata attuazione di un dovere inderogabile di solidarietà in assenza di meccanismi automatici o, comunque, semplificati», risulta non solo viziata da intrinseca contraddittorietà logica, ma anche priva di fondamento quanto al rilievo che la mancata adozione della norma impugnata avrebbe determinato un rischio di mancata attuazione del dovere di solidarietà.

Sotto il primo aspetto, quello della contraddittorietà logica, riscuotere un importo esiguo senza distinguo fra le posizioni economiche dei singoli non si vede come possa assicurare la provvista

per la spesa del “servizio giustizia”: tra il riscuotere il ticket minimale e la difficoltà di riscuotere gli importi minimi ricollegata alla disciplina previgente che differenza c’è ai fini della migliore funzionalità del “servizio giustizia”. Palese è soltanto la rispondenza ad un’esigenza di fare un poco di cassa e nient’altro.

Sotto il secondo aspetto, il sistema precedente imperniato solo sulla nascita del dovere contributivo in relazione all’esercizio della tutela giurisdizionale, determinava il rischio della mancata attuazione del dovere tributario a prescindere dalla misura dell’importo da versare e ciò secondo la logica di qualsiasi attività impositiva, che proprio perché tale ha come garanzia la coazione. Sicché non si comprende l’affermazione che «sotto il profilo del bilanciamento dei contrapposti principi in gioco, [sarebbe giustificata] la compressione del diritto di agire in giudizio in presenza di un ingiustificato inadempimento del dovere tributario in riferimento a un importo tanto modesto».

Singolare e frutto di incomprensione della questione prospettata dalle ordinanze è la liquidazione della «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». Dice la Consulta che

> «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».

La Consulta – forse anche per una stringatezza espositiva delle ordinanze di rimessione – non ha compreso che la Corte di Cassazione intendeva prospettare la diversità di trattamento emergente

dalla nuova norma fra il ricorrente principale e quello incidentale nel caso normale e non nelle ipotesi che la sentenza ha evocato. In altri termini, la Corte di Cassazione aveva prospettato la differenza di trattamento fra ricorrente principale e ricorrente incidentale nel caso normale che il ricorso principale sia iscritto a ruolo previo pagamento dell'importo di 43 € od anche di quello totale e quello incidentale – che non ha un'autonoma iscrizione a ruolo – venga depositato ai sensi dell'art. 371 c.p.c.: appare evidente, che la logica dell'imposizione di un onere di pagamento condizionate l'accesso alla giurisdizione di legittimità dovrebbe valere anche per il ricorrente incidentale, posto che secondo l'interpretazione che si desume dal secondo inciso del comma 3 dell'art. 14 del d.P.R. n. 115 del 2002, l'obbligo di pagare il contributo unificato incombe pure sul ricorrente incidentale, posto che egli formula una "domanda" di natura impugnatoria (lo avallò addirittura per il ricorso incidentale condizionato lo stesso Ministero della Giustizia rispondendo ad un quesito della Prima Presidenza della Corte con una nota del 28 novembre 2022).

Singolare è anche la motivazione che disattende la prospettazione che l'importo da pagare "in acconto" non sia correlato al valore della controversia e sia uguale per tutti a prescindere dal detto valore. Il dire che si tratta di quota minima altrimenti difficilmente incassabile non pare giustificazione idonea per l'uniformità di trattamento, posto che il sistema del contributo unificato è imperniato sulla considerazione del valore della causa: appare evidente che si trattano allo stesso modo situazioni differenti e palese appare la violazione del principio di eguaglianza.

Il dire, poi, che il recupero della diversità di situazioni si realizzerebbe comunque in sede di futura attività di riscossione coattiva, non si vede come possa rilevare trattandosi di evento successivo all'operare della norma.

Del tutto discutibile appare, poi, il valore assegnato alla possibilità per i non abbienti di chiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato come ragione che escluderebbe il dubbio di costituzionalità sollevato con riferimento alla loro discriminazione.

Osserva la Consulta, che la questione non sarebbe fondata, perché:

> se 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», tuttavia i remittenti non avrebbero preso «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.», nonché dal fatto che «in questo caso, infatti, il contributo unificato "non deve essere versato […]" (Cass., sez. un. civ.,

> n. 4315 del 2020)»;
> e perché «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».

Tali rilievi – in disparte l'osservazione che la pretesa salvezza della norma dipenderebbe da una circolare – se in ossequio ad essa si ritiene automatico che i cancellieri non debbano rifiutare l'iscrizione a ruolo se sia fatta constare la proposizione di una domanda di ammissione al patrocino statale, evidenziano semmai l'assurdità della previsione normativa nel senso che non tengono in conto una conseguenza paradossale, che rischia di far diventare la nuova normativa comunque del tutto canzonatoria, atteso che si rimette ad una decisione della parte che deve esercitare l'azione la stessa operatività della norma.

Mi spiego: chi veste i panni di difensore certamente sarà tentato di assumere di fronte alla norma una semplice regola di comportamento, cioè quella di proporre al cliente l'idea di presentare l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato sempre e comunque, cioè pure nella consapevolezza che non ve ne sono gli estremi. Basterebbe l'assunzione da parte del Foro di questa regola comportamentale perché il disposto normativo in questione rimanga in concreto inapplicato.

Nulla da eccepire, invece, sulla motivazione di cui al paragrafo 13.5., con cui la Consulta ha detto infondata la questione (non sollevata dalla Cassazione) sulla diversità di disciplina fra vecchio e nuovo.

9. La critica alla decisione quanto all'attribuzione al cancelliere del controllo sulla condizione di accesso alla giurisdizione

9.1. Un'ultima notazione critica deve in fine riguardare la motivazione con cui la Consulta ha ritenuto inammissibile «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».

Si tratta di questione che, naturalmente, aveva ragione di configurarsi solo una volta salvata la norma quanto all'imposizione del ticket per accedere alla giurisdizione.

La tipologia di motivazione rinnova una inquietudine che i costituzionalisti avrebbero dovuto denunciare ben prima, essendovi stati casi, richiamati dalla decisione, nei quali è stata adottata per dichiarare inammissibile una questione di costituzionalità pur ritenuta fondata, in ragione del fatto che di fronte al suo accoglimento le opzioni di disciplina che avrebbe avuto il legislatore per dettare una norma diversa (e naturalmente costituzionale) sarebbero state più d'una e per ciò rimesse alla sua discrezionalità.

In pratica si tratta – come quella in esame – di decisioni che ritengono che una norma di legge ordinaria è incostituzionale e, tuttavia, di salvarla perché, se fosse eliminata, il legislatore ordinario avrebbe la possibilità di scegliere fra diverse discipline differenti conformi a Costituzione. Tali decisioni lasciano in vigore una norma incostituzionale perché nel sostituirla con altra disciplina il legislatore ordinario avrebbe varie opzioni di disciplina.

9.2. Conviene nuovamente ripercorrere *in parte qua* la motivazione della decisione in commento.

Rileva la Consulta che l'affidamento al cancelliere del potere di rifiutare l'iscrizione a ruolo «si pone effettivamente in contrasto con i parametri evocati dai rimettenti», perché se pure sarebbe «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».

La Consulta, quindi, non manca di osservare che

> «peraltro, questa Corte, già nella sentenza n. 82 del 1966, ha riscontrato la violazione dell'art. 24 Cost. in una fattispecie simile, osservando che, "mentre 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"».

Rileva, quindi, che «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». E soggiunge che «la disposizione allora colpita da questa Corte presentava quindi un ben più marcato difetto di proporzionalità e di necessarietà».

Fermo che rimane sempre meritevole di critica il rinnovato riferimento alla proporzionalità e necessarietà, si rileva che la stessa Consulta osserva poi che «tuttavia, rimane il rilievo che la norma oggi indubbiata attribuisce a un organo diverso dal giudice il potere di precludere l'accesso alla giustizia».

E, quindi, non dubita della incostituzionalità della previsione.

Senonché, osserva che

> «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)».

Ebbene, questa motivazione appare sorprendente.

Vorrebbe appoggiarsi all'evocazione di precedenti, che vengono citati anzi *ex plurimis*, ma la cui pertinenza rispetto al caso all'esame della Consulta appare priva di fondamento.

A ben vedere, la decisione, sotto il profilo in esame, segna una preoccupante nuova manifestazione di una tecnica decisoria che, pur ravvisando il *vulnus* alla Costituzione imputato alla norma censurata, si rifiuta – sull'assunto che il legislatore ordinario, per ovviare alla incostituzionalità della norma impugnata una volta dichiarata e, quindi, alla caducazione della norma, disporrebbe di vari modi alternativi di disciplina rispettosi della Costituzione, cioè potrebbe provvedere altrimenti con una diversa disciplina – di far luogo alla declaratoria della incostituzionalità pur manifesta e ravvisata e ritiene invece la questione di costituzionalità della norma pur giudicata – per così dire *incidenter* – incostituzionale inammissibile.

9.3. Questa tecnica decisoria – a me pare – rappresenta uno sviluppo del tutto improprio, che appunto dovrebbe preoccupare i costituzionalisti, di altra tecnica che aveva una logica e giustificazione del tutto diversa ed appariva invece pienamente spiegabile nella logica della funzione della Consulta.

Si tratta della risalente tecnica motivazionale decisoria con cui la Corte Costituzionale, di fronte alla prospettazione di una questione di costituzionalità in via incidentale postulante la necessità di una pronuncia additiva secondo un ceto "verso", volta ad ovviare ad una carenza di disciplina ordinaria asseritamente lesiva della Costituzione, pur ravvisando tale carenza ed il relativo *vulnus*, reputava di non potere accogliere la questione per come prospettata, cioè facendo luogo all'addizione richiesta dal rimettente (pur reputandola idonea a determinare la cessazione del *vulnus* costituzionale da difetto di disciplina). Ciò, perché essa rappresentava solo uno dei possibili modi in cui il legislatore ordinario avrebbe potuto assicurare l'esigenza costituzionale non tutelata, attesa l'esistenza di altri possibili modi, appunto affidati alla discrezionalità legislativa.

La tecnica in questione è stata applicata anche a casi di questioni di costituzionalità prospettate con la tecnica del giudizio in via principale *ex* art. 127 Cost. dalle Regioni, nei quali si prospettavano *vulnera* costituzionali sotto il profilo della distribuzione di risorse e si chiedeva una diversa regola di distribuzione, ma anche qui la Consulta – mi pare – perveniva a reputare inammissibile la questione postulando che il legislatore statale avrebbe potuto scegliere opzioni

distributive diverse. Appare, peraltro, evidente che in questi casi traspariva anche l'idea che l'accoglimento della questione con l'eliminazione della norma sulla distribuzione delle risorse avrebbe creato un *vulnus* di tipo diverso sostituendo alla distribuzione censurata una "non distribuzione" delle risorse.

La decisione in commento non si iscrive in alcuna delle due tecniche decisionali appena indicate.

Nessuna delle tre decisioni che la pronuncia in commento cita presenta omologia di tecnica decisionale.

9.3.1. Corte Costituzionale n. 71 del 2023, come emerge dalla sua motivazione riguardava un caso di questione proposta in via principale riguardo a distribuzione di risorse ai sensi dell'art. 119 Cost. La questione venne dichiarata inammissibile perché la rimodulazione auspicata nel petitum della ricorrente non rappresenta[va] l'unica possibilità di rispondere al problema di costituzionalità prospettato: appare evidente che la Corte si trovava di fronte ad una normativa che si asseriva distribuisse male le risorse e non poteva dichiararla illegittima occorrendo sostituire un diverso criterio di distribuzione. Nel contempo è palese che eliminare il criterio di distribuzione di cui alla normativa impugnata avrebbe lasciato un vuoto. Comunque, si chiedeva un'addizione.

La Corte osservò che

> «il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale – anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 135 del 2020) – al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all'"imprescindibile" (sentenza n. 220 del 2021) processo di definizione e finanziamento dei LEP (la cui esigenza è stata più volte, come detto, rimarcata da questa stessa Corte), non può che spettare al legislatore, dato il ventaglio delle soluzioni possibili. L'inammissibilità delle questioni deriva, infatti, "dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative" (sentenza n. 155 del 2015) a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato. Questa Corte, pertanto, non può, al momento, che arrestarsi e cedere il passo al legislatore, chiamandolo però a intervenire tempestivamente per superare, in particolare, una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.».

L'ufficio del Massimario presso la Corte massimò la decisione in questi termini:

> «sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021, promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost., che rispettivamente intervengono sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale (FSC) incrementandone la dotazione, attraverso risorse statali, in modo consistente e progressivo; nel contempo stabiliscono specifici vincoli di destinazione sulla relativa spesa, in funzione del raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, nell'attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio; rideterminano, in considerazione delle nuove risorse, l'ammontare complessivo del FSC dal 2022 al 2030, anche assegnando ai comuni siciliani e sardi una specifica quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali di cui già beneficiano i comuni delle regioni a statuto ordinario. Il petitum richiesto ha carattere manipolativo perché volto alla riformulazione delle disposizioni impugnate, in quanto la ricorrente non si lamenta delle disposizioni impugnate per profili relativi al riparto di competenze legislative, quanto alla corretta declinazione dei meccanismi perequativi di cui all'art. 119 Cost.; tuttavia, la rimodulazione auspicata non è l'unica modalità con la quale è possibile rimediare al vulnus prospettato e derivante dalla previsione di un vincolo di destinazione sulle risorse inserite nel FSC, stante le molteplici, possibilità, senza che se ne possa individuare una costituzionalmente obbligata o adeguata. Sebbene, infatti, nell'unico fondo perequativo relativo ai comuni e storicamente esistente ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., non possano innestarsi componenti perequative riconducibili al successivo quinto comma, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale – anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni – al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all'imprescindibile processo di definizione e finanziamento dei LEP, non può che spettare al legislatore. Dato il ventaglio delle soluzioni possibili, la Corte costituzionale non può quindi esercitare una supplenza; il legislatore è però chiamato a intervenire tempestivamente per superare una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. (Precedenti: S. 135/2020 – mass. 43502)».

Ebbene, appare evidente che il precedente in questione non è in alcun modo omologo rispetto alla decisione in commento, inserendosi pienamente nel novero delle decisioni su questioni in via principale sui criteri di distribuzione delle risorse, motivate nei sensi che ho indicato.

9.3.2. L'omologia di tecnica decisionale con la pronuncia in commento, invece, in apparenza si coglie in Corte Costituzionale n. 84 del 2026, la quale risulta così massimata:

> «I principi di ragionevolezza e proporzionalità, anche in relazione a misure delle quali viene espressamente negata la natura punitiva, sono a fondamento di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di automatismi sanzionatori, ritenuti con essi non conformi, proprio perché postulano l'adeguatezza della sanzione al caso concreto; adeguatezza che non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito. (Precedente: S. 112/2019 – mass. 42628). Il principio di proporzionalità della sanzione possiede potenzialità applicative che eccedono l'orizzonte degli automatismi legislativi, risultando applicabile anche alla materia delle sanzioni amministrative, rispetto alla quale esso trova la sua base costituzionale nel combinato disposto non – come in materia penale degli artt. 3 e 27 Cost. – bensì dell'art. 3 Cost. e delle norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione. Non è superato il test di proporzionalità a fronte della combinazione tra una sanzione pecuniaria di eccezionale severità, ma graduabile in funzione della concreta gravità dell'illecito e delle condizioni economiche dell'autore dell'infrazione, e una ulteriore sanzione anch'essa di carattere punitivo, ma non graduabile. (Precedente: S. 112/2019 – mass. 42628). (Nel caso di specie, sono dichiarate inammissibili, per la necessità di un intervento del legislatore, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte dei conti, sez. giurisd. per la Regione Calabria, con le ordinanze indicate in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 51, 54 e 97 Cost., dell'art. 248, comma 5, periodi primo, secondo e terzo, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui prevede, nel testo vigente ratione temporis, l'incandidabilità e il divieto di ricoprire determinate cariche per un termine determinato e fisso di dieci anni, prescindendo dalla natura gravemente colposa o dolosa della condotta e, comunque, dall'entità del contributo causale all'evento dissesto. La disciplina censurata – in concreto recata dai primi tre periodi del citato comma 5, ai quali va pertanto limitato lo scrutinio – non consente di modulare la durata delle misure interdittive previste, causando il loro difetto di ragionevolezza e di proporzionalità. La fissità del trattamento sanzionatorio impedisce infatti di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell'ampiezza non solo del distinto grado della responsabilità sul piano psicologico, e del tipo di violazione commessa, ma anche della stessa durata dell'incarico o del mandato e dell'effettivo contributo causale al dissesto. La sproporzione della misura emerge anche dal raffronto con la diversa norma, contenuta nel quarto periodo del comma 5 dell'art. 248 t.u. enti locali, che consente di modulare la sanzione pecuniaria in relazione alla concreta

> gravità della condotta del singolo soggetto ritenuto responsabile. Tuttavia, la reductio ad legitimitatem non può essere operata dalla Corte costituzionale. Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire risultano molteplici, nonché espressive di diverse scelte di sistema, rimesse alla discrezionalità del legislatore, per cui non è possibile rinvenire un solo punto di riferimento che possa ritenersi costituzionalmente adeguato, ancorché non obbligato. Nessuna delle soluzioni astrattamente proposte, infatti, si sottrarrebbe al rischio dell'invasione della sfera di discrezionalità riservata al legislatore). (Precedente: S. 183/2025 – mass. 47117). (FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale)».

Appare palese che in questo caso la Consulta ha conservato una norma reputata incostituzionale in quanto tratta allo stesso modo casi di diversa gravità e non l'ha eliminata, ma lo ha fatto al di fuori della logica originaria che giustificava l'inammissibilità per la discrezionalità del legislatore di fronte a richieste di incostituzionalità dirette a postulare un'additiva. Qui l'addizione richiesta non serviva a sopperire ad una disciplina mancante, bensì a specificarla. L'omologia con la decisione in commento risulta, peraltro, a ben vedere, solo apparente: invero, nel caso in questione l'intervento additivo di ipotetica graduazione della sanzione alla gravità del fatto postulava solo un'integrazione della norma, che con essa sarebbe potuta rimanere parzialmente vigente. Invece, nel caso deciso dalla decisione di cui ci si occupa, le scelte discrezionali del legislatore sono state indicate come scelte che in alcun modo avrebbero potuto postulare la conservazione della norma che affida al cancelliere il dovere di rifiutare l'accesso alla giurisdizione. La discrezionalità riguardava in buona sostanza un'aggiunta specificativa e di graduazione della sanzione e non la sua eliminazione.

9.3.3. Una considerazione non dissimile da quella appena svolta merita il terzo precedente evocato, cioè Corte Cost. n. 183 del 2025, che è stato così massimato:

> «Quando il rimedio al *vulnus* riscontrato richiede un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni. (Precedenti: S. 190/2023 – mass. 45784; S. 71/2023 – mass. 45472; S. 96/2022 – mass. 44717; S. 22/2022 – mass. 44588; S. 259/2021 – mass. 44434; S. 240/2021 – mass. 44425; S. 146/2021 – mass. 44059; S. 103/2021 – mass. 43908; S. 33/2021 – mass. 43636; S. 32/2021 – mass. 43583). (Nel caso di specie, sono dichiarate inammissibili – in quanto il rimedio al vulnus riscontrato richiede un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore – le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio, sez. seconda, in riferimento

> agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 7, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva 2011/64/UE, 101 TFUE e 4 TUE, dell'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 504 del 1995, come modificato dagli artt. 1, comma 1074, della legge n. 145 del 2018, 1, comma 659, della legge n. 160 del 2019, 1, comma 122, della legge n. 197del 2022 e 1, comma 48, lett. a, n. 3, della legge n. 213 del 2023, che disciplina le modalità di attuazione dell'onere fiscale minimo/OFM da applicare per la vendita delle sigarette, previsto dalla citata direttiva. La disposizione censurata, nello stabilire un meccanismo di indicizzazione dell'OFM al prezzo medio ponderato/PMP-sigarette – per cui lo stesso viene rideterminato automaticamente ogni anno in funzione del prezzo di vendita delle sigarette relativo all'anno precedente – e nel fissare il livello di adeguamento al PMP in una percentuale estremamente elevata, progressivamente aumentata negli anni, presenta evidenti criticità in riferimento al principio di proporzionalità in quanto comprime eccessivamente e in modo non necessario la libertà di determinazione dei prezzi dei produttori di sigarette. Tale meccanismo, infatti, innesca un automatismo che incide drasticamente sul margine di guadagno delle sigarette vendute a un prezzo di "fascia bassa" con un effetto di protezione della "fascia alta" cui consegue il pregiudizio della finalità della tutela della concorrenza rispetto a quella, parimenti perseguita dal legislatore unionale, di tutela della salute. Tuttavia, la reductio ad legitimitatem, data la molteplicità di soluzioni idonee allo scopo, espressive di diverse scelte di sistema, non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, fermo restando che la concreta determinazione dell'OFM deve essere informata a criteri di proporzionalità e di contemperamento dei citati obiettivi.) (Precedente: S. 220/2023 – mass. 45897). (FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale)».

Appare evidente anche in questo caso che si postulava un'integrazione della normativa, che con essa sarebbe potuta rimanere parzialmente vigente.

9.3.4. La massima della decisione appena ricordata, dato che cita numerosi precedenti nel suo esordio, induce a rassegnarli e ciò al fine di evidenziare se in essi possa scorgersi un'effettiva omologia con il caso di cui alla decisione che si esamina.

Corte Costituzionale n. 32 del 2021-2021 risulta così massimata:

> «Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e 250 cod. civ., per il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario, la Corte costituzionale non può esimersi dall'evidenziare che non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell'inerzia legislativa, tanto è grave il vuoto di tutela del preminente

interesse del minore riscontrato. Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, dovrà al più presto colmare tale vuoto, mediante una disciplina che, in maniera organica, individui le modalità più congrue di riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nei confronti anche della madre intenzionale. In via esemplificativa, può trattarsi di una riscrittura delle previsioni in materia di riconoscimento, ovvero dell'introduzione di una nuova tipologia di adozione. Solo un intervento del legislatore consentirebbe di ovviare alla frammentarietà e alla scarsa idoneità degli strumenti normativi ora impiegati per tutelare il "miglior interesse del minore". Esso, inoltre, eviterebbe le "disarmonie" che potrebbero prodursi per effetto di un intervento mirato solo a risolvere il problema specificamente sottoposto all'attenzione di questa Corte. Il terreno aperto all'intervento del legislatore è dunque assai vasto e le misure necessarie a colmare il vuoto di tutela dei minori sono differenziate e fra sé sinergiche. (FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale) Sono dichiarate inammissibili, perché protese a colmare un vuoto di tutela in una materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Padova in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo e agli artt. 8 e 14 CEDU – degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e 250 cod. civ., che non consentono al nato nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita (PMA) eterologa, praticata da una coppia dello stesso sesso, l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale che abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa, ove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione nei casi particolari e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore. La recisione, nel caso di specie, del legame tra la madre biologica e la madre intenzionale, pur in presenza di un rapporto di filiazione effettivo tra questa e il minore, ha reso evidente un vuoto di tutela dell'ordinamento nel garantire tutela ai minori e ai loro migliori interessi, intesa, come affermato in forte sintonia dalla giurisprudenza delle due corti europee, oltre che da quella costituzionale, come necessaria permanenza dei legami affettivi e familiari, anche se non biologici, e riconoscimento giuridico degli stessi, al fine di conferire certezza nella costruzione dell'identità personale. Le questioni sollevate confermano, pertanto, l'impellenza di un intervento del legislatore in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del rapporto del minore con la "madre intenzionale", vista l'insufficienza del ricorso all'adozione in casi particolari, per come attualmente regolata. Risulta pertanto evidente che i nati a seguito di PMA eterologa praticata da due donne versano in una condizione deteriore rispetto a quella di tutti gli altri nati, solo in ragione dell'orientamento sessuale delle persone che hanno posto in essere il progetto

> procreativo. Essi, quando destinati a restare incardinati nel rapporto con un solo genitore, proprio perché non riconoscibili dall'altra persona che ha costruito il menzionato progetto, vedono gravemente compromessa la tutela dei loro preminenti interessi, in contrasto con il principio di eguaglianza. Riscontrato il suddetto vuoto di tutela, una pronuncia della Corte costituzionale rischierebbe di generare disarmonie nel sistema complessivamente considerato. Serve, pertanto, ancora una volta attirare su questa materia eticamente sensibile l'attenzione del legislatore, al fine di individuare un ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana. (Precedenti citati: sentenze n. 230 del 2020, n. 127 del 2020, n. 272 del 2017, n. 162 del 2014, n. 308 del 2008, n. 394 del 2005, n. 494 del 2002 e n. 347 del 1998). L'evoluzione dell'ordinamento, muovendo dalla nozione tradizionale di famiglia, ha progressivamente riconosciuto rilievo giuridico alla genitorialità sociale, ove non coincidente con quella biologica, tenuto conto che il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa. Non è configurabile un divieto costituzionale, per le coppie omosessuali, di accogliere figli, pur spettando alla discrezionalità del legislatore la relativa disciplina; né esistono certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore. (Precedente citato: sentenza n. 221 del 2019).(FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale)».

A sua volta Corte Cost. n. 33 del 2021 risulta così massimata:

> «Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo – del combinato disposto degli artt. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, 64, comma 1, lett. g), della legge n. 218 del 1995 e 18 del d.P.R. n. 396 del 2000 che, secondo l'interpretazione del diritto vivente, precludono, per contrasto con l'ordine pubblico, il riconoscimento dell'efficacia nell'ordinamento italiano del provvedimento giurisdizionale straniero di accertamento del rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla c.d. maternità surrogata e il genitore c.d. "d'intenzione". L'interesse del minore deve essere bilanciato, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall'ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore. Al riguardo, il punto di equilibrio raggiunto dalla Corte EDU è corrispondente all'insieme degli evocati

> principi della Costituzione italiana, i quali per un verso non ostano alla non trascrivibilità del provvedimento giudiziario straniero di riconoscimento della doppia genitorialità ai componenti della coppia (eterosessuale od omosessuale) che abbia fatto ricorso all'estero alla maternità surrogata; per l'altro, impongono che, in tali casi, sia comunque assicurata tutela all'interesse del minore al riconoscimento giuridico del legame con coloro che esercitano di fatto la responsabilità genitoriale. Il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata non può che spettare, in prima battuta, al legislatore. A tal fine, quest'ultimo – quale titolare di un significativo margine di manovra, a fronte di un ventaglio di opzioni possibili, tutte compatibili con la Costituzione e tutte implicanti interventi su materie di grande complessità sistematica – deve farsi carico di una disciplina che assicuri una piena tutela degli interessi del minore, in modo più aderente alle peculiarità della situazione, che sono assai diverse da quelle dell'adozione in casi particolari (c.d. "non legittimante"), prevista dall'art. 44, comma 1, lett. d), della legge n. 184 del 1983. (Precedenti citati: sentenze n. 102 del 2020, n. 221 del 2019, n. 272 del 2017, n. 76 del 2017, n. 17 del 2017, n. 239 del 2014, n. 85 del 2013, n. 494 del 2002, n. 347 del 1998 e n. 11 del 1981). (FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale)».

Le due notissime decisioni appena ricordate si iscrivono nell'orientamento tradizionale circa le pronunce additive non a rime obbligate e, quindi, ad esse non è apparentabile la decisione in commento.

9.3.5. Corte Costituzionale n. 190 del 2023 risulta così massimata:

> «Sono dichiarate inammissibili – in quanto il rimedio al vulnus riscontrato richiede un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore – le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, così come modificato dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, il quale – disponendo che il ruolo e la cartella che si assume invalidamene notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto –, innalza la soglia del bisogno di tutela giurisdizionale dei contribuenti ai fini della impugnazione "diretta" del ruolo e della cartella. La disposizione censurata restringe la possibilità di impugnare la cartella di pagamento che si ritenga invalidamente notificata e di cui il contribuente sia venuto a

> conoscenza dall'estratto di ruolo (che ne afferma la valida notifica), a causa delle gravi inefficienze del sistema italiano della riscossione, che ha condotto all'enorme proliferazione di controversie strumentali di impugnazione degli estratti di ruolo radicate dai debitori iscritti a ruolo, con un aumento esponenziale delle cause per far valere, spesso pretestuosamente, ogni sorta d'eccezione avverso cartelle notificate anche molti anni prima. L'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema e così generano un preoccupante contenzioso seriale non può tuttavia comprimere in via sistematica il bisogno di tutela "anticipata" dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano. Tuttavia, il rimedio alla situazione che si è prodotta coinvolge profili rimessi alla discrezionalità del legislatore; tale risultato può, infatti, essere ottenuto intervenendo in più direzioni, peraltro non alternative. Con riferimento a questa indefettibile esigenza di superare, in definitiva, la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione, va formulato il pressante auspicio che il Governo dia efficace attuazione ai princìpi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall'art. 18 della legge n. 111 del 2023. (Precedenti: S. 71/2023 – mass. 45472; S. 96/2022 – mass. 44717; S. 22/2022 – mass. 44588; S. 259/2021 – mass. 44434; S. 240/2021 – mass. 44425; S. 146/2021 – mass. 44059; S. 103/2021 – mass. 43908; S. 33/2021 – mass. 43636; S. 32/2021 – mass. 43583; S. 288/2019 – mass. 41904; S. 51/2019 – mass. 42273; S. 80/2017 – mass. 41272; S. 184/2016 – mass. 38970)».

Ebbene questa decisione risulta effettivamente omologa a quella in commento e merita le stesse considerazioni che ho svolto sopra a proposito di quest'ultima: di fronte ad una norma ritenuta incostituzionale, invece di eliminarla, la Consulta la salva postulando che l'esigenza che la norma ha voluto perseguire potrebbe essere tutelata dal legislatore con l'adozione di norme diverse rispettose della Costituzione.

9.3.6. Corte Cost. n. 96 del 2022 è sta così massimata:

> «la questione è inammissibile laddove il rimedio al *vulnus* riscontrato richieda interventi normativi di sistema, implicanti scelte di fondo tra opzioni alternative rientranti tutte nella discrezionalità del legislatore. (Precedenti: S. 259/2021 – mass. 44434; S. 240/2021 – mass. 44425; S. 146/2021 – mass. 44059; S. 103/2021 – mass. 43908; S. 33/2021 – mass. 43636; S. 32/2021 – mass. 43583; S. 250/2018 – mass. 40626; S. 252/2012 – mass. 36713). (FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale). Sono dichiarate inammissibili le questioni di

> legittimità costituzionale dell'art. 153 cod. proc. pen., sollevate dal GUP del Tribunale di Messina in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111 Cost., nella parte in cui non consente alle parti o ai difensori di eseguire le notificazioni al pubblico ministero mediante posta elettronica certificata (PEC). Se è innegabile che dal quadro normativo precedente alla legislazione emergenziale del 2020, dovuta all'epidemia da COVID-19, trasparisse una evidente disparità di trattamento tra le parti del processo penale – in quanto al PM era consentito in via generale l'uso della PEC per le notificazioni al difensore dell'imputato o indagato, laddove analoga possibilità era preclusa al difensore, senza ragionevoli giustificazioni, per le notificazioni al pubblico ministero – d'altra parte le modifiche normative nel frattempo intervenute fanno sì che la richiesta del giudice a quo sia ormai in conflitto con la diversa scelta compiuta dal legislatore del 2020 di prevedere – quanto meno sino al 31 dicembre 2022 – che memorie, documenti, richieste e istanze del difensore al pubblico ministero (compresa quella di interrogatorio dell'indagato ai sensi dell'art. 415-*bis*, comma 3, cod. proc. pen.) siano depositati sul portale del processo penale telematico (PPPT), anziché inviati mediante PEC. Inoltre, l'auspicata pronuncia di illegittimità costituzionale rischierebbe di determinare essa stessa nuove disarmonie e incongruenze, perché, anzitutto, l'introduzione della facoltà, per le parti e i difensori, di effettuare notificazioni al PM tramite PEC presuppone una complessa attività di normazione primaria e secondaria, volta a creare le condizioni pratiche perché tale facoltà possa essere utilmente esercitata, che esorbita dai poteri della Corte costituzionale, la quale non potrebbe con la propria pronuncia assicurare il corretto funzionamento dei flussi comunicativi. Infine, l'intervento richiesto si sovrapporrebbe in maniera disorganica all'esercizio della delega di cui all'art. 1, commi 5 e 6, della legge n. 134 del 2021, finalizzata a introdurre una compiuta e stabile disciplina del processo penale telematico. Va tuttavia formulato il pressante auspicio che il Governo dia puntuale attuazione alla delega indicata, confermando così anche per il futuro la facoltà per il difensore di giovarsi di modalità telematiche per l'effettuazione di notificazioni e depositi presso l'autorità giudiziaria. Ciò in coerenza con il dovere costituzionale di assicurare piena effettività al diritto di difesa, e assieme di superare definitivamente l'irragionevole disparità di trattamento tra parte pubblica e privata ravvisata, a ragione, dal rimettente. (FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale)».

In questo caso la Consulta ha ritenuto di dichiarare inammissibile la questione – per quanto qui interessa – perché si sollecitava un'additiva supponente un contenuto talmente specifico da non poter essere assicurato dalla pronuncia della Corte: si è in presenza di una questione che comunque concerneva una richiesta additiva e dettagliatamente manipolativa e dunque non c'è

alcuna omologia con la decisione in commento.

9.3.7. Corte Cost. n. 259 del 2021-259 è stata così massimata:

> «Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Firenze, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. – dell'art. 625, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui stabilisce per il reato di furto la pena della reclusione da tre a dieci anni e della multa da 206 euro a 1.549 euro, limitatamente alle parole "ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'articolo 61 cod. pen.", o, in subordine, nella parte in cui prevede che la pena della reclusione minima sia pari a tre anni anziché a due anni ed un giorno. L'identico trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata per le fattispecie di concorso di due o più circostanze speciali del furto o di una circostanza speciale con una circostanza comune è frutto della scelta legislativa – operata già nella formulazione originaria dell'art. 625 e reiterata in occasione degli interventi che hanno riguardato il furto in abitazione, il furto con strappo e la rapina – di considerare in maniera unitaria la condotta incriminata, nella quale la circostanza aggravante comune diviene elemento essenziale di un distinto reato aggravato tipico. A tale opzione, di per sé non manifestamente irragionevole, finirebbe per sovrapporsi l'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale, dando luogo ad un parziale nuovo quadro sanzionatorio del furto pluriaggravato e surrogandosi in maniera comunque assai limitata alla ben più ampia riforma di sistema della disciplina sanzionatoria che l'art. 625 cod. pen. e, in generale, i reati contro il patrimonio attendono ormai da decenni. (Precedenti: S. 117/2021; S. 190/2020; S. 136/2020; S. 268/1986; S. 18/1973; S. 22/1971). (FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale)».

La pronuncia non mi pare pertinente rispetto alla problematica in discorso, dato che nella sostanza l'inammissibilità è dipesa dalla circostanza che la Consulta ha a ben vedere ha ritenuto che l'eliminativa prospettata non fosse necessaria in quanto la disciplina impugnata non era contraria a Costituzione.

9.3.8. In fine, Corte Cost. n. 240 del 2021 e n. 146 del 2021 sono parimenti prive di rilevanza in quanto dichiararono inammissibili rispettivamente una questione c.d. manipolativa ed una questione additiva affidata alla discrezionalità legislativa.

Così risulta massimata la prima:

> «Sono dichiarate inammissibili, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento e richiesta di pronuncia manipolativa implicante scelte discrezionali riservate al legislatore, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte d'appello di Catania in riferimento, complessivamente, agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost. – degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2018, e dell'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014 che prevedono un meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del Comune capoluogo e il sindaco della Città metropolitana. Gli esiti auspicati dall'ordinanza di rimessione – l'elezione diretta del sindaco metropolitano ad opera di tutti i cittadini residenti nel territorio della Città metropolitana e l'estensione alle Città metropolitane del sistema di elezione indiretta del presidente della Provincia – richiedono un intervento manipolativo precluso alla Corte costituzionale, conseguibile solo per effetto di una riforma di sistema rimessa alla discrezionalità del legislatore. Va tuttavia sollecitato un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa. (Precedenti: S. 146/2021 – mass. 44059; S. 103/2021 – mass. 43908; S. 250/2018 – mass. 40627; S. 168/2018; S. 193/2015; S. 257/2010 – mass. 34853; S. 107/1996). (FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale)».

La seconda decisione è massimata in questi termini:

> «È dichiarata inammissibile, per richiesta di pronuncia additiva implicante scelte discrezionali riservate al legislatore, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte d'appello di Bari in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 che, con riguardo al reato di lottizzazione abusiva, prevede la sanzione della confisca dei terreni e delle opere interessati (c.d. confisca urbanistica). Il rimettente – censurando la disposizione nella parte in cui omette di prevedere la facoltà per il giudice di graduare gli effetti della misura ablativa sulla base della gravità dell'illecito, ad esempio disponendo, in luogo della confisca, un adeguamento parziale delle opere eseguite – auspica l'introduzione di un nuovo strumento, del tutto eccentrico rispetto al sistema degli illeciti urbanistici, che sovverte la funzione della confisca urbanistica individuata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità. L'intervento additivo richiesto è estraneo all'ambito di intervento della Corte costituzionale, poiché – senza che sia utilmente invocabile quale *tertium comparationis* la fattispecie prevista dall'art. 98, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 in materia di costruzioni

> in zone sismiche – sarebbe necessario disciplinare il raccordo tra autorità amministrativa e autorità giurisdizionale. Ciò quanto meno al fine di valutare il tipo di interventi ripristinatori e la loro conformità alle regole della pianificazione urbanistica, anche in considerazione del fatto che il giudice penale non ha competenza istituzionale per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici. (Precedenti citati: sentenze n. 103 del 2021, n. 250 del 2018, n. 161 del 2018, n. 49 del 2015, n. 250 del 2012, n. 196 del 2004, n. 148 del 1994 e n. 370 del 1988; ordinanze n. 266 del 2014 e n. 187 del 1998). Secondo la giurisprudenza costituzionale, la natura amministrativa della sanzione della confisca urbanistica non è di per sé incompatibile con il fatto che essa debba essere irrogata nel rispetto di quanto prevede l'art. 7 CEDU per le sanzioni di natura punitiva. Tale doppio binario corrisponde alla necessità di salvaguardare l'effettività delle garanzie convenzionali e i connessi profili sostanziali di tutela, senza con questo sacrificare la discrezionalità del legislatore nel configurare gli illeciti amministrativi come autonomi dal diritto penale, nel rispetto del principio di sussidiarietà. (Precedenti citati: sentenze n. 68 del 2017, n. 49 del 2015, n. 317 del 2009 e n. 487 del 1989; ordinanza n. 187 del 2015). Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito è applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative; la confisca, per la sua incidenza sulla sfera patrimoniale del singolo, è vincolata anche al rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, che tuttavia offre una tutela di diversa intensità a seconda della struttura delle fattispecie sanzionatorie e delle finalità da esse perseguite. (Precedente citato: sentenza n. 112 del 2019). (FONTE: Ufficio del massimario della Corte costituzionale)».

9.4. In definitiva, la ricognizione delle pronunce qui effettuate finisce per evidenziare che solo in un caso la discrezionalità legislativa è stata invocata per non dichiarare una pur ravvisata incostituzionalità della norma impugnata con l'assunto che a seguito dell'eliminazione della norma da parte della Corte il legislatore avrebbe avuto varie opzioni di dettarne un'altra.

L'allarme che a mio avviso suscita la pronuncia in commento mi pare, dunque, ancora più giustificato.

Mette conto, in fine di considerare Corte Costituzionale n. 155 del 2015, che viene evocata dalla sentenza n. 71 del 2023. Essa è così massimata:

> «Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 14, comma 13-*bis* , del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 e dell'art. 1, commi 380, 383, 387, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, censurati – in relazione a plurime disposizioni della Costituzione e dei rispettivi Statuti speciali – dalle Regioni Valle d'Aosta, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, nella

parte in cui, nel disciplinare l'imposta municipale propria (IMU) e il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), sottraggono una parte delle competenze tributarie spettanti per Statuto alle Regioni ricorrenti senza correlate misure riequilibratrici. Le norme censurate – che producono un risultato incidente sul nucleo del sistema della fiscalità locale in ragione della sommatoria dei loro effetti e dell'impatto finanziario che realizzano – si discostano effettivamente dai criteri procedimentali e sostanziali per una proporzionata modificazione dell'assetto delle relazioni finanziarie dettati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dall'art. 14 del d. lgs. n. 23 del 2011, i quali, seppur non aventi rango costituzionale, realizzano un bilanciamento dei principi di tutela dell'autonomia finanziaria degli enti a Statuto speciale e l'equilibrio finanziario. Le questioni proposte sono tuttavia inammissibili, perché le disposizioni finanziarie contenute negli Statuti speciali non specificano criteri utili per una pronuncia a rime obbligate; il controllo di costituzionalità potrebbe pertanto riguardare esclusivamente il procedimento legislativo seguito ma non le modalità con cui sarebbe stato necessario bilanciare i dialettici interessi coinvolti nella materia in esame. La Corte non può svolgere un ruolo di supplenza nei confronti del legislatore, in assenza di un procedimento di riequilibrio in grado di assicurare la proporzione tra risorse fiscali attribuite e funzioni effettivamente esercitate e il raggiungimento degli altri obiettivi fissati dalla riforma fiscale, anche per gli effetti che un eventuale intervento caducatorio produrrebbe sulla finanza pubblica allargata. Le scelte del legislatore statale – non rispettose del metodo pattizio sotto il profilo procedurale e sostanziale – hanno prodotto una situazione che può pregiudicare l'assetto economico-finanziario delle autonomie speciali; è pertanto necessario che le parti, e lo Stato in particolare, diano tempestiva soluzione ai menzionati problemi attraverso un comportamento ispirato al principio di leale collaborazione. In tema di principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione, v. la citata sentenza n. 77/2015. In tema di concorso delle autonomie speciali al patto di stabilità, v. la citata sentenza n. 19/2015. In tema di riserva alla Stato del maggior gettito derivante da episodici interventi normativi operati su tributi erariali oggetto di compartecipazione, v. la citata sentenza n. 241/2012. Per l'affermazione che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 dispone una riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, v. la citata sentenza n. 71/2012. Per l'affermazione che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 si configura quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, v. la citata sentenza n. 241/2012. Per l'affermazione che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 prevede una permanente interlocuzione tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale, v. la citata sentenza

> n. 201/2010. Per l'affermazione che gli Statuti non assicurano alle autonomie speciali una garanzia quantitativa di entrate, v. la citata sentenza n. 97/2013. Per l'affermazione che possono aversi, senza violazione costituzionale, riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni, v. le citate sentenze nn. 241/2012 e 138/1999. Per l'affermazione che solo il metodo paritetico determina i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale, v. la citata sentenza n. 213/1998. Per l'affermazione che il legislatore deve provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico, v. le citate sentenze nn. 10/2015, 40/2014, 266/2013, 250/2013, 213/2008, 384/1991 e 1/1996. In tema di accordi tra lo Stato e le Regioni per quanto concerne le relazioni finanziarie, v. la citata sentenza n. 19/2015. Per l'affermazione della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario, v. la citata sentenza n. 23/2013. In tema di ingiustificato sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alle Regioni in materia finanziaria, v. le citate sentenze nn. 39/2013 e 179/2012. (FONTE: Servizio studi e massimario della Corte costituzionale)».

Anche questa decisione si iscrive nella logica di quelle che sulle questioni in via principale su normative distributive di risorse, pur dando atto della incostituzionalità del criterio di distribuzione, si rifiutano di sostituirlo con uno diverso sempre invocando la discrezionalità del legislatore statuale.

10. Conclusioni

La pronuncia in commento deve preoccupare per tutte le ragioni che si sono esposte.

Posto che la norma impugnata è rimasta vigente ci si deve chiedere "che fare?".

Auspicherei che, di fronte ad una pronuncia di infondatezza così poco convincente quanto alla questione principale del condizionamento dell'accesso alla tutela giurisdizionale solo previo pagamento del ticket tributario la questione venga risollevata, sollecitando la Consulta a farsi carico delle criticità segnalate.

Di fronte alla inammissibilità della questione gradata relativa al potere del cancelliere, auspicherei che essa venga riproposta adducendo l'inerzia del legislatore nel dettare la pretesa disciplina alternativa che supererebbe il problema di costituzionalità e, quindi, l'eliminazione della norma.

In memoria di Franco Bile.