



Numero registro generale 1154/2025

Numero sezionale 4077/2025

Numero di raccolta generale 32234/2025

Data pubblicazione 11/12/2025

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dai Signori Magistrati:

R.G. 1154/2025

Cron.

Rep.

U.P. 21/10/2025

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

RILASCIO DI
ALLOGGIO DI
EDILIZIA
RESIDENZIALE.
QUESTIONE DI
LEGITTIMITÀ
COSTITUZIONALE

sul ricorso iscritto al n. 1154/2025 R.G. proposto da:

-ricorrenti-

contro

-controricorrente-

e

-controricorrente-



FATTI DI CAUSA

1. Gianluca Ciancabilla, Mauro Ciancabilla e Germana Valle proposero opposizione, davanti al Tribunale di Roma, nei confronti dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica di Roma (ATER) e del Comune di Roma, avverso il decreto col quale era stato loro ordinato il rilascio di un alloggio di edilizia popolare, per essere gli attori asseritamente non più in possesso dei requisiti per fruire di un tale alloggio.

Si costituirono in giudizio l'ATER e il Comune di Roma, chiedendo il rigetto della domanda.

Il Tribunale rigettò la domanda e condannò gli attori al pagamento delle spese di lite.

2. La pronuncia è stata impugnata dagli attori soccombenti e la Corte d'appello di Roma, con sentenza del 6 giugno 2024, ha rigettato l'appello e ha condannato gli appellanti alla rifusione delle ulteriori spese del grado.

3. Contro la sentenza della Corte d'appello di Roma propongono ricorso Gianluca Ciancabilla, Mauro Ciancabilla e Germana Valle con unico atto affidato ad un solo motivo.

Resistono l'ATER e Roma Capitale con due separati controricorsi.

Il Procuratore generale ha rassegnato conclusioni scritte, chiedendo il rigetto del ricorso.



RAGIONI DELLA DECISIONE

Presentazione e rilevanza della questione.

1. La Corte osserva che i motivi di ricorso non verranno esaminati nel merito, sussistendo una questione procedurale preliminare che ha carattere decisivo.

Si intende fare riferimento all'applicazione della norma di cui all'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, secondo cui, fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, *«nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato l'importo determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), o il minor contributo dovuto per legge»*.

Tale disposizione è applicabile anche nel giudizio di cassazione, perché la parola "causa" ben può essere ritenuta sinonimo di "ricorso"; e poiché, in base all'art. 21 della stessa legge n. 207 del 2024, le norme ivi dettate entrano in vigore il 1° gennaio 2025, la disposizione suindicata è applicabile *ratione temporis* al ricorso odierno, essendo stato lo stesso proposto successivamente a quella data.

Ai fini del giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si va a proporre, si osserva che la norma di cui si discute è applicabile nel giudizio odierno anche perché il ricorso in esame non può beneficiare di alcuna esenzione dall'obbligo di versamento del contributo, e che l'eventuale applicazione condurrebbe, ad avviso di questa Corte, all'esito obbligatorio dell'improcedibilità del ricorso. Chiarissima appare, in tal senso, la portata della norma là dove essa stabilisce, appunto, che la causa *non può essere iscritta a ruolo* in caso di mancato versamento del contributo. Non sembra possibile, quindi, alcuna interpretazione adeguatrice della norma in questione, trattandosi di disposizione procedurale il cui intento è palese; per cui, salvo quanto si dirà in seguito relativamente all'entità del versamento imposto (euro 43), il Collegio è dell'avviso che, se si facesse applicazione della norma in esame, l'esito decisorio in rito sarebbe inevitabile.



La non manifesta infondatezza.

2. Tanto premesso, si osserva che l'art. 1, comma 812, della legge n. 207 del 2024 va ad incidere su di un istituto, quello del versamento del contributo unificato, che è ben noto nel nostro ordinamento e sul quale molto si è discusso nella giurisprudenza di questa Corte.

Giova rammentare in proposito, senz'alcuna pretesa di completezza, che le Sezioni Unite hanno in più occasioni stabilito – con un'affermazione che merita integrale condivisione e che può dirsi ormai pacifica – che il contributo unificato ha natura di debito tributario (sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315, e ordinanza 3 aprile 2025, n. 8810). È interessante notare, sul punto, che la sentenza n. 4315 del 2020 ha dedotto, per così dire, la natura tributaria del c.d. *doppio contributo* che la parte impugnante è obbligata a versare in presenza dei presupposti di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, dal fatto che esso partecipa della natura del contributo unificato iniziale, siccome volto a ristorare l'amministrazione della giustizia dei costi sopportati per la trattazione della controversia (la questione era rilevante, in quella sede, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice tributario).

Ci troviamo, dunque, in presenza di una disposizione, quella oggi in discussione, che ha natura tributaria. Natura, questa, che è riconosciuta, in sostanza, anche dal Giudice delle leggi (v. le sentenze n. 120 del 2016 e n. 67 del 2019).

3. La giurisprudenza costituzionale si è pronunciata più volte, a partire dai primi anni della sua istituzione, sulla legittimità costituzionale delle norme che sottopongono ad oneri tributari l'esercizio di diritti connessi con lo svolgimento del processo.

Occorre richiamare, innanzitutto, la sentenza n. 21 del 1961 la quale, benché ormai risalente nel tempo, contiene in sé un condensato dei principi sui quali la Corte costituzionale è tornata in tempi assai più vicini. In quella pronuncia venne messa in dubbio, in un giudizio di opposizione



ad ingiunzione tributaria, la legittimità costituzionale della clausola c.d. del *solve et repete* prevista dall'art. 6 della legge 20 marzo 1865, Allegato E, sul contenzioso amministrativo. Detta norma prevedeva, al secondo comma, che in «ogni controversia d'imposte gli atti d'opposizione per essere ammissibili in giudizio dovranno accompagnarsi dal certificato di pagamento dell'imposta, eccetto il caso che si tratti di domanda di supplemento».

La sentenza suindicata, dopo aver rilevato che quella disposizione costituiva «una misura particolarmente energica ed efficace al fine dell'attuazione del pubblico interesse alla percezione dei tributi», ne dichiarò tuttavia l'illegittimità costituzionale osservando, tra l'altro, che l'imposizione «dell'onere del pagamento del tributo, regolato quale presupposto imprescindibile della esperibilità dell'azione giudiziaria diretta a ottenere la tutela del diritto del contribuente mediante l'accertamento giudiziale della illegittimità del tributo stesso», violava i principi di cui agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione. Ciò in quanto, da un lato, la norma creava una disparità di trattamento tra il contribuente che sia in grado di pagare immediatamente l'intero tributo e il contribuente che, viceversa, non abbia tale possibilità economica. Dall'altro, poi, la sentenza n. 21 del 1961 segnalò che gli artt. 24, primo comma, e 113 Cost., nell'indicare la parola «tutti», hanno come obiettivo quello di ribadire l'uguaglianza tra i cittadini in ordine all'accesso alla tutela giurisdizionale.

In epoca assai più prossima, la Corte costituzionale è tornata sull'argomento con tre pronunce che vanno tutte nella medesima direzione e che devono essere richiamate.

Si intende fare riferimento alle sentenze n. 333 del 2001, n. 522 del 2002 e n. 140 del 2022.

La sentenza n. 333 del 2001 aveva ad oggetto il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), là dove



esso 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.

Tale decisione, nel ricordare che il problema della compatibilità non era nuovo nella giurisprudenza costituzionale, osservò che si deve «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 «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.». Di qui l'accoglimento della questione allora proposta e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, posto che essa, avendo ad oggetto solo la dimostrazione, da parte del locatore, di aver assolto taluni obblighi fiscali, risultava porre un onere solo per fini fiscali e senza «qualsivoglia connessione con il processo esecutivo e con gli interessi che lo stesso è diretto a realizzare». E quella sentenza non mancò di sottolineare come la norma in oggetto si ponesse «in singolare dissonanza» con la tendenza, già presente nell'art. 7 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, di eliminare ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

La sentenza n. 522 del 2002, invece, doveva pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, in materia di imposta di registro, nella parte in cui non consentiva 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.

In motivazione il Giudice delle leggi, fatti ampi richiami alla propria precedente giurisprudenza, ribadì che la Costituzione di per sé non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo, ma confermò la distinzione, già evidenziata dalla sentenza n. 333 del 2001, tra oneri «razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio» e oneri volti, invece, alla soddisfazione di finalità del tutto estranee; e aggiunse che questi ultimi conducono «al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale», incorrendo per tale ragione nella sanzione dell'illegittimità costituzionale. Nel caso specifico la Corte ravvisò come fosse irragionevole precludere l'attuazione della tutela giurisdizionale in via esecutiva in nome di un interesse – quello alla riscossione del tributo – del tutto estraneo al principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Pienamente in linea con questi precedenti è la successiva sentenza n. 140 del 2022 nella quale la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 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 applichi al rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, i quali debbano essere utilizzati per proporre l'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo». In motivazione, riprendendo e confermando una serie di principi già enunciati nelle precedenti citate decisioni, il Giudice delle leggi, pur osservando che il dovere tributario rientra quelli inderogabili di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., ribadì che il diritto alla tutela giurisdizionale non può «in alcun modo essere sacrificato» in nome di esigenze di tutela dell'interesse fiscale genericamente inteso. E, nella specie, 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, è stato ritenuto come un irragionevole limite al diritto alla tutela giurisdizionale.

4. Ritiene, invece, questa Corte che non siano utilmente richiamabili, a sostegno della legittimità costituzionale della norma in esame, le pronunce della Corte costituzionale relative al c.d. *deposito per soccombenza*.

Ci si riferisce, in particolare, alle sentenze n. 56 del 1963 e n. 142 del 1976, aventi entrambe ad oggetto l'art. 651 cod. proc. civ., a norma del quale veniva imposto a carico dell'opponente, in caso di opposizione tardiva ad ingiunzione, l'onere di depositare una somma per il caso di soccombenza, come condizione di ammissibilità dell'opposizione stessa. Nelle due citate decisioni il Giudice delle leggi dichiarò non fondati i relativi dubbi di legittimità costituzionale, osservando, tra l'altro, che la disposizione censurata trovava la propria «ragione essenziale nella particolare forza del provvedimento», aggiungendo che non è possibile «dare al diritto alla tutela giurisdizionale un'estensione tale da farne sviare la funzione, dirigendola ad uno scopo sterile e dilatorio». Ed aggiunse, a chiusura, che comunque la norma esentava dal deposito i soggetti ammessi al gratuito patrocinio.

Le medesime considerazioni il Giudice delle Leggi ebbe a svolgere a proposito della questione di costituzionalità della norma dell'art. 668, terzo comma, c.p.c. (testo originario) dettata per il procedimento di opposizione tardiva alla convalida di sfratto, che, com'è noto imponeva il deposito di cui all'art. 651 c.p.c. (si veda l'ordinanza n. 63 del 1964).

Un'eco evidente di tali argomentazioni si ritrova, poi, anche nella giurisprudenza delle Sezioni Unite di questa Corte; nella sentenza 20 gennaio 1976, n. 156, infatti, fu dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 364 cod. proc. civ. nel testo allora vigente che, analogamente all'art. 651 cit., prevedeva che il ricorso



per cassazione dovesse essere preceduto dal deposito per il caso di soccombenza.

Si deve sottolineare, ad ogni modo, che l'art. 364 cod. proc. civ. prevedeva tra l'altro, al terzo comma, l'esclusione dall'obbligo di versamento «per i ricorsi nell'interesse delle persone ammesse al beneficio del gratuito patrocinio per il giudizio di cassazione».

Le norme degli artt. 651 e 668, là dove rinviavano all'art. 364 c.p.c. per il deposito rendevano applicabile l'esclusione ai due ricordati procedimenti cui si riferivano.

Comunque sia, la logica del c.d. deposito per il caso di soccombenza esprimeva l'imposizione non già di un "pagamento" per accedere alla tutela giurisdizionale, ma di un "deposito", la cui perdita era solo eventuale, dipendendo dalla soccombenza. Essa poteva apparire discutibile sul piano costituzionale a fronte del principio di eguaglianza, là dove imponeva un onere correlato non al valore della controversia, ma alla sola natura della decisione impugnata e – nel caso del ricorso per cassazione – alla sola qualità del giudice investito dell'impugnazione.

Quanto al deposito di cui all'art. 364 cit., un'evidente ulteriore criticità sul piano costituzionale si palesava anche rispetto al principio costituzionale dell'allora secondo comma dell'art. 111 Cost. (ora settimo comma).

È appena il caso di ricordare, comunque, che, nonostante l'istituto del deposito per soccombenza fosse passato indenne – sia pure per i due procedimenti speciali dell'opposizione tardiva al decreto ingiuntivo e all'ordinanza di convalida di sfratto o di licenza – allo scrutinio di legittimità costituzionale, il legislatore decise di propria iniziativa di cancellarlo con la legge 18 ottobre 1977, n. 793 (abrogando l'art. 651 c.p.c. e sostituendo il terzo comma dell'art. 668 c.p.c.), e lo fece anche per l'ipotesi dell'art. 364 cod. proc. civ., che venne anch'esso abrogato; con un intervento che,



letto in filigrana, non fa che confermare i dubbi di legittimità costituzionale che si vanno a sollevare con la presente ordinanza.

5. Alla luce dei principi enunciati dalla Corte costituzionale e qui rapidamente tratteggiati, il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge n. 107 del 2024, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Carta fondamentale.

È interessante preliminarmente notare che l'art. 58 cod. proc. civ. ricomprende tra i compiti del cancelliere anche quello di provvedere all'iscrizione delle cause a ruolo. Ne consegue che, stando alla formulazione letterale della disposizione in esame, dovrebbe pervenirsi alla conclusione che sia addirittura il cancelliere, con un proprio provvedimento, a disporre il rifiuto di iscrizione a ruolo della causa. Non a caso, infatti, all'indomani dell'entrata in vigore della norma, si è svolto un dibattito all'interno di questa Corte relativo alle modalità applicative della stessa. La Prima Presidente di allora, con proprio provvedimento del 10 giugno 2025, richiamate alcune circolari emesse dalla competente Direzione generale del Ministero della giustizia – dando atto della palese inaccettabilità di «una lettura della novella nel senso di affidare al solo accertamento della Cancelleria la sorte, e la procedibilità, di un ricorso per cassazione» – ha disposto che quest'ultima, una volta verificato il mancato versamento del contributo unificato nella quota minima, fosse tenuta a trasmettere gli atti alla Sezione cui il ricorso spetta per materia, «per l'adozione dei provvedimenti giurisdizionali di competenza».

Il provvedimento organizzativo adottato dalla Prima Presidenza, naturalmente, ha avuto l'effetto di demandare al Giudice Corte di cassazione la valutazione della norma di cui si discorre, che, dunque, questo Collegio deve applicare.

Ebbene, a differenza dell'ormai scomparso deposito per soccombenza, che esigeva appunto solo il deposito di una somma a titolo, per così dire, cauzionale, si è nel nostro caso in presenza di una norma che, senza



alcuna logica, preclude in radice la stessa possibilità di promuovere un giudizio civile se non previo versamento della somma ivi indicata. Non c'è alcun collegamento tra l'imposizione del tributo e un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia e nemmeno un collegamento tra l'obbligo istituito e l'esito, ad esempio, dei pregressi gradi di giudizio (in relazione all'appello, al ricorso per cassazione e alla revocazione ordinaria), come avveniva nella logica del vecchio istituto dell'art. 364 c.p.c.; la norma in questione, infatti, è di applicazione generale, senza alcuna esclusione (neppure per gli ammessi al patrocinio a spese dello Stato) e appare dettata dall'unico obiettivo di «fare cassa», esercitando una coazione indiretta a carico di chi intenda avvalersi del servizio giustizia.

In riferimento, più specificamente, al giudizio di cassazione, il Collegio osserva – facendo propri anche i condivisibili rilievi del Procuratore generale nelle sue conclusioni alla pubblica udienza – che la norma nulla dispone in ordine agli eventuali ricorsi incidentali; posto che non spetta al ricorrente incidentale, infatti, l'iscrizione a ruolo, questi parrebbe essere esentato dall'obbligo, il che sarebbe segno di un'evidente e ingiusta disparità di trattamento.

La somma da versare, per quanto risulta dal testo, è la medesima a prescindere dal valore dei ricorsi. L'art. 1, comma 812, cit., infatti, stabilisce, come già detto, che la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato «l'importo determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), o il minor contributo dovuto per legge»; il che viene a significare, dato l'univoco tenore della disposizione, che anche per ricorsi di valore notevolmente elevato, per i quali l'art. 13, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 fissa il contributo unificato in somme maggiori, sia sufficiente il versamento minimo di euro 43 per evitare la sanzione della improcedibilità.



Il quadro che emerge dalla lettura della norma alla luce del contesto complessivo dimostra innanzitutto la violazione dell'art. 3 Cost. in termini di principio di uguaglianza, posto che nulla viene previsto per consentire l'accesso alla giurisdizione a chi sia privo di mezzi e non possa versare la somma suindicata; e palese è anche la violazione degli artt. 24 e 111 Cost., dal momento 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. Sicché la disposizione appare, in ultima analisi, anche intrinsecamente irragionevole.

Questo Collegio si è interpellato, allo scopo di valutare il possibile superamento del dubbio di costituzionalità nel senso dell'infondatezza, sul se l'entità del versamento imposto, pari appunto ad euro 43, possa essere ritenuta così modesta da non costituire un intralcio per l'accesso alla giurisdizione. In astratto, tale ragionamento potrebbe non essere del tutto insostenibile. E tuttavia la legittimità costituzionale di una norma avente forza di legge deve essere scrutinata non solo in relazione alla sua pratica applicazione e ai suoi risvolti economici, ma anche in rapporto ai principi fondanti del nostro ordinamento, fra i quali c'è sicuramente il diritto di accedere alla giurisdizione, che l'art. 24 Cost. riconosce a tutti, garantendo la difesa come «diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento». Ne consegue che la valutazione sul merito di una scelta del legislatore che tocca un diritto inviolabile non è tra i poteri di questa Corte, potendo solo il Giudice delle leggi compierla secondo una logica di ipotetico contemperamento fra la garanzia del diritto di azione ed i costi che essa ha per la collettività.

L'entità della somma, pertanto, non esime, dunque, dall'obbligo di rimettere la questione alla Corte costituzionale, non apparendo detta esiguità idonea ad escludere il dubbio di legittimità costituzionale.



Il Collegio, peraltro, deve osservare, in riferimento alla garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge, che l'imposizione di un onere, seppure modesto, in una stessa misura si risolve comunque in un vantaggio per chi, secondo la disciplina precedente, avrebbe dovuto pagare un contributo unificato proporzionato al valore della controversia, senza vedersi preclusa la tutela giurisdizionale. Trattare allo stesso modo, in funzione dell'accesso alla tutela giurisdizionale, situazioni differenti non sembra scelta conforme al principio di eguaglianza. Le considerazioni svolte, del resto, coinvolgono la legittimità costituzionale della novità normativa nella sua generale applicabilità all'introduzione di tutti i procedimenti civili per cui è prevista la debenza del c.d. contributo unificato.

6. Deve essere sollevata, dunque, siccome non manifestamente infondata in riferimento ai suindicati parametri, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, nei termini di cui in motivazione.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono essere disposte la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.

La cancelleria di questa Corte curerà la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P.Q.M.

La Corte *dichiara* rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, nei termini di cui in motivazione; *ordina* la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso; *dispone* che, a cura della cancelleria di questa Corte, la presente



ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile, il 21 ottobre 2025.

Il Presidente

RAFFAELE GAETANO ANTONIO FRASCA

