

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** † (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere di Stato) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Magistrato della Corte dei Conti) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Ricorso straordinario al presidente della repubblica: contributo unificato, domanda di risarcimento danni e spese di lite

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 13, comma 6-bis.1, lett. e) e 14, t.u. n. 115 del 2002, nonché dei principi elaborati in materia dalla giurisprudenza: a) il presupposto per l'applicazione del [contributo unificato](#) è la [soccumbenza](#) in giudizio anche in sede di ricorso straordinario ed il soggetto passivo del medesimo tributo è la parte soccombente e non la parte che lo ha meramente anticipato; b) il contributo unificato dà luogo ad una obbligazione ex lege - di importo predeterminato - la cui prestazione pecuniaria è dovuta anche nel silenzio della decisione sul punto, tanto che deve essere in ogni caso automaticamente rimborsata dal soccombente al vincitore che l'abbia dovuta anticipare; c) sussiste la [giurisdizione](#) del giudice [tributario](#) su tutte le questioni inerenti i presupposti, la base imponibile e le aliquote, risultando impossibile, per il giudice procedente, intervenire su qualsivoglia aspetto liquidatorio di una obbligazione ex lege di natura tributaria, salva la individuazione della parte soccombente (soggetto passivo del tributo) tenuta al rimborso (nella specie, pertanto il ricorso appare fondato nella parte in cui contesta il diniego di rimborso del contributo unificato).

In base alla disciplina dettata dagli artt. 8 e ss. del d.P.R. 1199 del 1971, elemento strutturale del ricorso straordinario è la sua gratuità in senso bidirezionale, ovvero nella misura in cui nessuna parte è tenuta al pagamento delle spese di giudizio in caso di soccombenza, né quella pubblica né quella privata.

La natura ontologicamente impugnatoria a carattere demolitorio del rimedio costituito dal ricorso straordinario rende impossibile la proposizione di domande di condanna o di accertamento, fra cui quella al risarcimento del danno.

NDR: sulla prima massima si veda Cass. n. 18828 del 2015, nonché Cons. Stato, n. 5596 del 2017, n. 453 del 2015, n. 3153 del 2014 e n. 625 del 2014; sulla seconda massima Cons. Stato n. 118 del 2021; sulla terza Cons. Stato, n. 1514 del 2023 e n. 1050 del 2023.

Consiglio di Stato, sezione prima, parere 12 febbraio 2024, n. 135

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dal provvedimento del Ministero della difesa del 12 dicembre 2022, notificato in pari data, recante il diniego all'accoglimento dell'istanza di rimborso delle spese legali e di restituzione del contributo unificato formulata dal capitano *omissis*.

2. Alla stregua della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, emerge che:

a) in data 24 dicembre 2020 l'interessato ha chiesto, con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, l'annullamento del provvedimento di rideterminazione del canone per l'unità alloggiativa *omissis*;

b) con decreto del Presidente della Repubblica n. 1183/A del 2 novembre 2021 il citato ricorso straordinario è stato accolto. Tale decreto è stato eseguito dal menzionato Comando interregionale con il provvedimento *omissis* del 17 dicembre 2021;

c) il 10 ottobre 2022 l'interessato ha presentato al medesimo Comando istanza di rimborso del contributo unificato e delle spese legali sostenute nell'ambito dell'accolto ricorso straordinario;

d) detta istanza è stata integrata in data 8 novembre 2022 con il rilievo che il rimborso delle citate spese legali dovesse essere corrisposto a titolo di risarcimento del danno ex art. 2043 c.c.;

e) i motivi ostantivi all'accoglimento delle citate istanze sono stati comunicati in data 18 novembre 2022. In risposta a questa comunicazione il *omissis* il 25 novembre 2022, ha inviato le proprie controdeduzioni compendiate in una memoria;

f) con il provvedimento impugnato è stato formalizzato il diniego all'accoglimento delle più volte menzionate istanze di rimborso delle spese legali e del contributo unificato.

3. L'interessato ha proposto ricorso straordinario, articolando due motivi (estesi da pagina 3 a pagina 8 del gravame).

3.1. Con il primo motivo (esteso da pag.3 a pag.5) lamenta “Falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 – Eccesso di potere per difetto di motivazione”.

3.2. Con il secondo motivo (esteso da pag. 5 a pag. 8) lamenta “Violazione dell'art.2043 c.c. – Falsa applicazione dell'art.1227 c.c. – Eccesso di potere per ingiustizia e illogicità manifeste”.

4. Nel corso del procedimento:

a) il Ministero della difesa, con nota prot. n. 22023 del 25 maggio 2023, ha presentato la relazione eccependo:

a1) in via preliminare l'inammissibilità del ricorso sulla scorta della considerazione che “la domanda di risarcimento dell'asserito danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria deve essere proposta esclusivamente innanzi al giudice amministrativo entro il termine di decadenza di 120 giorni, decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo e altresì nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a 120 giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza”. Di conseguenza, sempre secondo il Ministero della difesa, il

fatto che la pretesa risarcitoria del *omissis* esplicitata per la prima volta in data 8 aprile 2022 e quindi “oltre 10 mesi dalla notifica del citato Decreto Presidenziale si appalesa chiarimenti tardiva e, parimenti, incorre in decadenza e inammissibilità il susseguente ricorso al Presidente della Repubblica prodotto dall'interessato l'08.04.2023, oltre 15 mesi dalla notifica del suddetto provvedimento”;

a2) l'inammissibilità della proposizione, nel corpo del ricorso straordinario. della domanda risarcitoria <<.....trattandosi di un rimedio giustiziale di carattere essenzialmente impugnatori>>.

a3) l'infondatezza del ricorso nel merito, sia in ordine al rimborso delle spese legali, sia in merito alla restituzione del contributo unificato. In ordine al primo aspetto, si osserva che tale rimedio “è esperibile senza la necessità di ricorrere a specifica assistenza tecnico-legale, con la conseguenza che ove il ricorrente abbia liberamente scelto di avvalersi – come nel caso in esame – dell'ausilio di un legale, ne dovrà sopportare i relativi oneri”. Per quanto invece concerne la richiesta di restituzione del contributo unificato la parte resistente ne motiva l'inaccogliabilità osservando che le “disposizioni che disciplinano il tributo in parola...trovano applicazione solo nei procedimenti giurisdizionali e non anche nel procedimento che si instaura con il ricorso straordinario, che resta pertanto escluso dall'applicazione della suddetta regola dell'onere a definitivo carico della parte soccombente”;

b) in risposta alla nota presidenziale del 26 settembre 2023, la parte ricorrente in data 13 novembre 2023 ha presentato una memoria di replica, trasmessa con nota dello Stato maggiore Marina prot. n. 0101899 del 24 novembre 2023, in cui, oltre a confermare le doglianze di cui al ricorso straordinario in esame, introduce censure nuove rispetto a quelle articolate nel ricorso;

c) con la citata nota del 24 novembre 2023 anche lo Stato maggiore Marina ha confermato le proprie eccezioni di inammissibilità del ricorso straordinario.

5. Alla adunanza del 24 gennaio 2024 l'affare è stato deciso.

6. Il ricorso è parzialmente fondato.

7. In via preliminare il ricorso si palesa inammissibile - ove si ritenga, sulla base della analisi della causa petendi, che la parte abbia voluto introdurre, surrettiziamente, una domanda di risarcimento del danno - per due convergenti ragioni:

a) in considerazione della natura ontologicamente impugnatoria a carattere demolitorio del rimedio costituito dal ricorso straordinario che rende impossibile la proposizione di domande di condanna o di accertamento, fra cui quella al risarcimento del danno (cfr. ex plurimis e da ultimo Cons. Stato, sez. I, n. 1514 del 2023, n. 1050 del 2023);

b) tenuto conto della decadenza maturata ai sensi dell'art. 30 c.p.a., come correttamente messo in luce della relazione della parte resistente, non seriamente smentita dal ricorrente nella sua memoria di replica del 13 novembre 2023.

8. Il ricorso in ogni caso, non è accoglibile nella parte in cui reclama il rimborso delle spese sostenute per l'onorario dell'avvocato che, a suo tempo, aveva assunto il patrocinio dell'interessato nell'ambito del ricorso straordinario favorevolmente definito con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1183/A del 2 novembre 2021. Infatti:

a) in base alla disciplina dettata dagli artt. 8 e ss. del d.P.R. 1199 del 1971, elemento strutturale del ricorso straordinario è la sua gratuità in senso bidirezionale, ovvero nella misura in cui nessuna parte è tenuta al pagamento delle spese di giudizio in caso di soccombenza, né quella pubblica né quella privata (arg. Cons. Stato, sez. I, n. 118 del 2021);

b) invero la domanda proposta dal ricorrente è elusiva di tale caratteristica e si traduce nella richiesta di tutela di un interesse *contra ius*, come tale inammissibile (sulla impossibilità di azionare in giudizio una posizione soggettiva *contra ius*, cfr. fra le tante Cons. Stato, sez. IV, n. 3533 del 2023, n. 4312 del 2022, n. 3866 del 2021, n. 1841 del 2021, n. 1629 del 1998);

c) infine, nella memoria del 13 novembre 2023, la parte ricorrente, oltre a confermare le doglianze di cui al ricorso straordinario in esame, introduce, inammissibilmente, censure nuove rispetto a quelle articolate nel ricorso, in spregio alla natura puramente illustrativa delle medesime.

In ogni caso - poiché la tesi della natura stragiudiziale dell'attività prestata dal difensore che patrocinia la parte in sede di ricorso straordinario è smentita dagli approdi ormai risalenti della giurisprudenza della Corte costituzionale, delle Sezioni unite della Corte di cassazione e della Corte

di giustizia univoci nel considerare il ricorso straordinario quale rimedio giudiziale - ne discende la totale inconferenza del richiamo ai principi di cui a Cass. civ., sez. un., n. 16990 del 2017, sez. III, n. 3266 del 2016, sez. III, n. 3565 del 1996.

9. Il ricorso appare invece fondato nella parte in cui contesta il diniego di rimborso del contributo unificato in quanto - ai sensi del combinato disposto degli artt. 13, comma 6-bis.1, lett. e) e 14, t.u. n. 115 del 2002, nonché dei principi elaborati in materia dalla giurisprudenza (arg. da Cons. Stato, sez. IV, n. 5596 del 2017; Cass. civ., sez. VI, n. 18828 del 2015; Cons. Stato, sez. III, n. 453 del 2015; sez. V, n. 3153 del 2014; sez. IV, n. 625 del 2014) -:

a) il presupposto per l'applicazione del tributo (tale essendo la natura del contributo in esame) è la soccombenza in giudizio anche in sede di ricorso straordinario ed il soggetto passivo del medesimo tributo è la parte soccombente e non la parte che lo ha meramente anticipato;

b) il contributo unificato dà luogo ad una obbligazione ex lege - di importo predeterminato - la cui prestazione pecuniaria è dovuta anche nel silenzio della decisione sul punto, tanto che deve essere in ogni caso automaticamente rimborsata dal soccombente al vincitore che l'abbia dovuta anticipare;

c) sussiste la giurisdizione del giudice tributario su tutte le questioni inerenti i presupposti, la base imponibile e le aliquote, risultando impossibile, per il giudice procedente, intervenire su qualsivoglia aspetto liquidatorio di una obbligazione ex lege di natura tributaria, salva la individuazione della parte soccombente (soggetto passivo del tributo) tenuta al rimborso.

10. In conclusione il ricorso deve essere accolto solo in parte dovendo per il resto essere respinto.

PQM

Esprime il parere che il ricorso sia accolto parzialmente, ai sensi e nei limiti di cui in motivazione.

COORDINATORE Redazionale: Giulio SPINA

Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Brunialti (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Marianonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Shana Del Latte (**Bari**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Ilaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foiadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovici (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalo (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

SEGRETERIA del Comitato Scientifico: Valeria VASAPOLLO
