

Civile Ord. Sez. 5 Num. 23290 Anno 2026
Presidente: SOCCI ANGELO MATTEO
Relatore: LIBERATI ALESSIO
Data pubblicazione: 15/07/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 1329/2024 R.G. proposto da:

Consorzio Di Bonifica 6 Enna in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppa Micieli

-ricorrente-

contro

Paviano Angela, rappresentata e difesa dall'avvocato Ferdinando Capra

-controricorrente-

avverso la sentenza della Corte di giustizia tributaria di II grado della Sicilia, n. 7911/2023, depositata il 02/10/2023.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 10/07/2026 dal Consigliere Alessio Liberati.

FATTI DI CAUSA

1. La vicenda ha tratto origine dall'emissione, da parte del Consorzio di Bonifica 6 di Enna, di un avviso di pagamento con il quale è stato richiesto ad Angela Paviano il versamento della somma di euro 1.775,85, a titolo di contributo consortile per opere irrigue (codice tributo 0648), riferito

all'annualità 2018. L'atto è stato comunicato alla contribuente a mezzo posta ordinaria ed è stato formalmente emesso dal Consorzio di Bonifica 6 di Enna, che ha dichiarato di agire quale mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale.

2. Ritenendo l'avviso illegittimo, la contribuente ha proposto ricorso dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Enna, deducendo, in via principale, l'inesistenza o la nullità dell'atto perché è stato adottato da un soggetto privo di potere impositivo, sul presupposto che il Consorzio di Bonifica 6 di Enna non esistesse più a seguito dell'accorpamento disposto dall'art. 13 della legge regionale siciliana n. 5 del 2014. Ha dedotto, inoltre, la nullità dell'avviso per mancanza di sottoscrizione, la violazione degli obblighi di motivazione di cui allo Statuto del contribuente e alla legge n. 241 del 1990, nonché la violazione dell'art. 10 della legge regionale n. 45 del 1995, anche con riferimento alla carenza del beneficio fondiario e ai criteri di quantificazione del contributo.

3. Con sentenza n. 707 del 2021, depositata il 24 maggio 2021, la Commissione tributaria provinciale di Enna ha accolto il ricorso della contribuente e ha annullato l'avviso di pagamento. Il giudice di primo grado ha fondato la decisione sul difetto di motivazione dell'atto impugnato, ritenuto inidoneo a consentire al contribuente di comprendere le ragioni della pretesa, e ha disposto la compensazione delle spese di lite.

4. Avverso tale decisione ha proposto appello il Consorzio di Bonifica 6 di Enna, sostenendo la legittimità dell'avviso e deducendo che l'atto fosse adeguatamente motivato, oltre a ribadire la persistente operatività del Consorzio in forza del regime transitorio previsto dalla normativa regionale e dal regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale. La contribuente si è costituita nel giudizio di secondo grado, ha chiesto il rigetto dell'appello e ha riproposto i motivi di ricorso non esaminati in primo grado, insistendo in particolare sull'inesistenza del Consorzio appellante e sull'illegittimità del preteso mandato senza rappresentanza.

5. La Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado della Sicilia, con sentenza n. 7911 del 2023, depositata il 2 ottobre 2023, ha deciso l'appello, ritenendo fondato e assorbente il primo motivo del ricorso introduttivo, concernente la violazione dell'art. 13 della legge regionale n. 5 del 2014, ed ha affermato che il Consorzio di Bonifica 6 di Enna era stato soppresso per effetto dell'accorpamento nel Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale. Ha conseguentemente escluso che esso fosse legittimato sia a emettere l'avviso di pagamento sia a proporre l'appello. La Corte ha altresì escluso la legittimità del preteso mandato senza rappresentanza, ritenendo che un ente pubblico non ha potuto delegare le proprie funzioni impositive in assenza di una espressa previsione di legge. Sulla base di tali argomentazioni, ha dichiarato inammissibile l'appello, ha riformato la sentenza di primo grado e ha dichiarato nullo l'avviso di pagamento impugnato, ha condannato il Consorzio di Bonifica 6 di Enna al pagamento delle spese di lite e ha disposto la trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei conti.

6. Avverso la suddetta sentenza di gravame il Consorzio ha proposto ricorso per cassazione affidato a n. 4 motivi, cui ha resistito con controricorso il contribuente.

7. Successivamente parte ricorrente ha depositato memoria illustrativa.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Parte controricorrente ha sollevato, in via preliminare, eccezione d'inammissibilità dell'intero ricorso per cassazione per difetto di valida e tempestiva procura speciale, deducendo la mancanza dell'attestazione di conformità all'originale cartaceo della procura allegata alla notifica a mezzo PEC.

1.1. È stata inoltre eccepita l'inammissibilità del ricorso per difetto di *legitimatio ad causam* del ricorrente, assumendosi che il Consorzio di Bonifica 6 Enna non fosse più esistente a seguito dell'accorpamento

disposto dall'art. 13 della legge regionale siciliana n. 5 del 2014, con conseguente carenza di legittimazione attiva a proporre l'impugnazione.

1.2. La prima eccezione è infondata.

Questa Corte ha già affermato che in caso di notifica di un atto giudiziario a mezzo PEC, la procura rilasciata su supporto analogico dalla parte al difensore, ai sensi dell'art. 16 *undecies* del d.l. n. 179 del 2012, deve essere da questi sottoscritta con firma autografa e, successivamente, trasformata in copia informatica di documento analogico, la cui conformità all'originale deve essere attestata dal difensore nella relata di notifica (Cass. 02/03/2023, n. 6318 (Rv. 667130 - 01)), ma ha anche precisato che tale attestazione può essere prodotta fino alla celebrazione della camera di consiglio: in tema di notifica del ricorso per cassazione con modalità telematica, ai fini della prova del perfezionamento della notifica è necessaria la produzione - in formato digitale ovvero, quando non è possibile, in formato analogico con attestazione di conformità all'originale del difensore - del messaggio di trasmissione a mezzo PEC e dei suoi allegati (ricorso e procura) nonché delle ricevute di accettazione e di avvenuta consegna in formato ".eml" o ".msg"; l'omessa produzione di tali ricevute - che può intervenire, ai sensi dell'art. 372 c.p.c., fino all'udienza di discussione ex art. 379 c.p.c. ovvero fino all'adunanza in camera di consiglio ex art. 380-bis c.p.c. - determina l'inesistenza della notificazione, impedendo di ritenere perfezionato il relativo procedimento, con conseguente impossibilità di disporre la rinnovazione ai sensi dell'art. 291 c.p.c. (Cass. 17/03/2025, n. 7041 (Rv. 674706 - 01)).

Il difensore, nel caso di specie, ha prodotto la attestazione di conformità con deposito del 30 marzo 2026, sanando la irregolarità.

1.3. Anche la seconda eccezione deve essere respinta.

Invero questa Corte si è già pronunciata sullo specifico tema con articolata argomentazione (Cass. 19/03/2026, n. 6611), con la quale è pervenuta alla conclusione, da intendersi in questa sede interamente

richiamata, e da cui non vi è ragione di discostarsi, che l'accorpamento dei consorzi ex l.r. Sicilia n. 5/2014 non determina l'immediata estinzione degli enti preesistenti, ma dà luogo a un processo graduale; fino al suo completamento, i consorzi accorpati conservano la propria soggettività e restano legittimati all'esercizio delle funzioni loro affidate, inclusa quella impositiva.

2. Con il primo motivo di ricorso, si deduce la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 d.lgs 546/1992 in relazione all'art. 360, comma I, n. 3 c.p.c.

Il Consorzio ricorrente sostiene che l'atto impugnato dal contribuente era un mero avviso di pagamento di contributi consortili, comunicato a mezzo posta ordinaria, privo di natura provvedimento tipica e non incluso tra gli atti tassativamente elencati dall'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992. Ne deriva, secondo il ricorrente, che l'impugnazione sarebbe stata ammissibile solo per contestare la legittimità sostanziale dell'obbligazione tributaria, mentre i giudici di merito avrebbero erroneamente accolto censure di carattere meramente formale, quali l'asserita inesistenza dell'atto per difetto di legittimazione dell'ente emittente e la mancanza di sottoscrizione, che avrebbero dovuto essere dichiarate inammissibili.

2.1. Nel controricorso si replica che l'avviso di pagamento era autonomamente impugnabile in quanto recava una pretesa tributaria compiuta e immediatamente lesiva, con indicazione delle ragioni fattuali e giuridiche della pretesa, sicché, secondo la giurisprudenza di legittimità, il contribuente era legittimato a far valere non solo vizi sostanziali, ma anche profili di legittimità dell'atto, ivi compresa la carenza del potere impositivo in capo all'ente che lo aveva emesso.

2.2. Il motivo non è fondato.

La stessa giurisprudenza citata dal ricorrente (Cass. civ., Sez. V, Ord., 07/06/2023, n. 16118) ha chiarito che l'atto in questione rientra tra gli atti impugnabili facoltativamente, ma non fa nessuna distinzione in relazione al

tipo di vizi censurabili, come invece pretende la censura. Ben poteva (e doveva) il giudice del merito valutare tutti i profili di vizio dedotti dal contribuente.

3. Con il secondo motivo di ricorso, si deduce la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 21 d.lgs. 546/1992 e 2697 cod. civ. in relazione all'art. 360, comma I, n. 3 c.p.c.

Il ricorrente lamenta che i giudici di merito abbiano omesso ogni verifica sulla tempestività del ricorso introduttivo del contribuente, nonostante l'avviso di pagamento fosse stato comunicato senza data certa. A suo dire, l'onere di provare la proposizione del ricorso nel termine di sessanta giorni gravava sul contribuente, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 546 del 1992 e dell'art. 2697 c.c., e la mancata dimostrazione di tale requisito avrebbe dovuto condurre alla declaratoria di inammissibilità del ricorso originario.

Nel controricorso si osserva, in via preliminare, che il motivo è inammissibile per violazione del principio di autosufficienza, non avendo il ricorrente ricostruito compiutamente le circostanze di fatto relative alla conoscenza dell'atto. In via subordinata, si deduce l'infondatezza della censura, evidenziando che l'avviso era stato trasmesso a mezzo posta ordinaria, priva di data certa, sicché non era possibile individuare con certezza il dies a quo per la decorrenza del termine di impugnazione; in tale situazione, l'onere probatorio non poteva gravare sul contribuente, ma sull'ente impositore che aveva scelto una modalità di comunicazione inidonea a fornire prova della data di ricezione.

3.1. Analogamente a quanto evidenziato anche nella già citata ordinanza di questa Corte n. 6610/2026, si tratta di motivo del tutto inammissibile. Esso, difatti, lamenta una pretesa lacuna nell'attività del giudice circa la verifica della regolarità processuale dell'impugnazione sotto il profilo della sua tempestività, così veicolando la censura sul puro versante accademico, senza dedurre la sussistenza di alcun vizio, meno che mai

quello della tardività dell'impugnazione. Trascurando di considerare poi che la verifica è stata verosimilmente operata, senza darne atto in motivazione, in assenza di contestazione, laddove del tutto fuori tiro si presenta la contestata violazione dell'art. 21 d.lgs. n. 546/1992, non essendo nemmeno rappresentato che l'impugnazione sia stata proposta decorsi i sessanta dalla notifica dell'atto.

4. Con il terzo motivo di ricorso, si deduce la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 13 della Legge 28 gennaio 2014 n. 5 della Regione Siciliana e 19, commi XII e XIII, del Regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale, 97 Cost., 24 e 111 Cost., 100 c.p.c., 23 e 54 d.lgs. 546/1992, in relazione all'art. 360, comma I, n. 3 c.p.c.

Il Consorzio ricorrente censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto che la riforma regionale del 2014 abbia determinato l'estinzione del Consorzio di Bonifica 6 Enna, con conseguente nullità della sua costituzione in giudizio. Sostiene che l'art. 13 della legge regionale n. 5 del 2014 non avrebbe soppresso i consorzi territoriali, ma si sarebbe limitato a unificarne gli ambiti operativi in due macro-consorzi, prevedendo un regime transitorio nel quale i consorzi accorpati avrebbero continuato a operare, come confermato dal regolamento di organizzazione e dalle successive deliberazioni regionali.

4.1. Nel controricorso si eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità del motivo per violazione dell'art. 372 c.p.c., poiché fondato su documenti non prodotti nei gradi di merito. Nel merito, si sostiene che la corretta interpretazione dell'art. 13 citato conduce a ritenere avvenuta una vera e propria successione tra enti pubblici, con estinzione giuridica dei consorzi accorpati e subentro a titolo universale del nuovo Consorzio della Sicilia Orientale, con conseguente carenza di legittimazione del Consorzio 6 Enna a stare in giudizio e a esercitare poteri impositivi.

4.2. Il motivo è fondato.

La questione è stata già affrontata nell'ambito delle eccezioni preliminari, in quanto riproposta come difetto di legittimazione a proporre il ricorso per cassazione, e ci si richiama dunque a quanto già espresso in risposta a tale questione, trattandosi di tema già risolto da questa Corte (Cass. 19/03/2026, n. 6611).

4.3. Giova comunque sintetizzarne il ragionamento.

Sul punto la Corte ha premesso innanzitutto che la legge regionale non prevede espressamente l'estinzione immediata dei consorzi preesistenti, ma si limita a disporre l'accorpamento in nuovi enti. Da ciò la Corte ha ricavato che la riorganizzazione non si realizza in modo istantaneo, ma attraverso un processo graduale che richiede tempo per essere completato e che, in questo contesto, risulta coerente la previsione di un periodo transitorio, durante il quale i consorzi originari continuano a operare per garantire la continuità dell'azione amministrativa.

La Cassazione ha sottolineato poi che le disposizioni regolamentari mantengono in vigore gli atti e gli affidamenti dei consorzi accorpati fino a nuova determinazione, il che implica che tali enti continuino concretamente a svolgere le loro funzioni, compresa quella impositiva. Ne ha derivato che il Consorzio 6 Enna non aveva perso la propria capacità di agire, ma era rimasto operante fino al completamento del processo di accorpamento.

4.4. Quanto al riferimento al mandato senza rappresentanza, la Cassazione lo ha considerato giuridicamente improprio e non necessario, poiché nel diritto pubblico le funzioni non si trasferiscono tramite tale schema. Tuttavia, ha ritenuto che questo errore qualificatorio non incidesse sulla validità dell'atto, perché il potere del Consorzio deriva direttamente dalla sua perdurante esistenza e dall'affidamento delle funzioni, e non invece dal mandato.

In conclusione, la Cassazione ha affermato che il Consorzio di bonifica 6 Enna era ancora legittimato a emettere l'avviso di pagamento, poiché non

era stato estinto e continuava a operare nel periodo transitorio; pertanto, non sussisteva alcuna carenza di potere.

4.5. La censura va conseguentemente accolta.

5. Con il quarto motivo di ricorso, si deduce la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1705 cod. civ., 97 Cost., 21-septies L. 241/1990, 13 della Legge regionale n. 5/2014, 19 del Regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale e della deliberazione commissariale n. 8 del 30 ottobre 2017, in relazione all'art. 360, comma I, n. 3 c.p.c.

Il ricorrente contesta la qualificazione, operata dalla Corte di merito, del rapporto intercorrente tra il Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale e il Consorzio 6 Enna come illegittimo "mandato senza rappresentanza", ritenuto incompatibile con l'esercizio di pubbliche funzioni. Sostiene che la deliberazione commissariale avrebbe in realtà previsto una legittima delega interorganica, idonea a consentire al Consorzio 6 Enna di continuare a emettere avvisi di pagamento e a riscuotere i contributi consortili nel periodo transitorio.

5.1. Nel controricorso si eccepisce, anche per questo motivo, l'inammissibilità per violazione dell'art. 372 c.p.c., in quanto fondato su documenti nuovi, e se ne deduce comunque l'infondatezza nel merito, osservando che la delega di poteri impositivi tra enti pubblici è ammissibile solo in presenza di una espressa previsione legislativa, nella specie insussistente. Ne conseguirebbe che l'atto impugnato dal contribuente è stato correttamente ritenuto nullo per incompetenza assoluta dell'organo che lo ha emanato.

5.2. Anche la presente questione è stata già affrontata da questa Corte nella sentenza sopra menzionata " (Cass. 19/03/2026, n. 6611)".

Il motivo risulta in ogni caso assorbito dal precedente.

6. In conclusione, il ricorso va accolto relativamente al motivo n. 3, assorbito il n. 4, rigettati il primo e il secondo, e la sentenza impugnata va cassata, con rinvio della causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo

grado della Sicilia, in diversa composizione, che provvederà anche in ordine alle spese di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il motivo di ricorso n. 3, assorbe il n. 4, rigetta il n. 1 e il n. 2, e cassa la sentenza impugnata, con rinvio della causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia in diversa composizione, che provvederà anche in ordine alle spese di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10/07/2026.

Il Presidente

ANGELO MATTEO SOCCI