

Civile Ord. Sez. 5 Num. 23315 Anno 2026
Presidente: SOCCI ANGELO MATTEO
Relatore: BILLI STEFANIA
Data pubblicazione: 15/07/2026

Oggetto: consorzi
bonifica

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al R.G. n. 770/2024 proposto da
Consorzio di Bonifica 6 Enna, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppa
Micieli

– *ricorrente* –

contro

Mazza Carmelo, rappresentato e difeso dall'Avv. Ferdinando Capra

– *controricorrente* –

e

avverso la sentenza della Commissione Tributaria Regionale della Sicilia, n.
6636/2023 depositata il 4 agosto 2023.

Udita la relazione svolta nella udienza del 7 luglio 2026 dal Consigliere
Stefania Billi

FATTI DI CAUSA

La controversia ha ad oggetto un avviso di pagamento con cui il Consorzio 6 Enna, nella veste di mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale (d'ora in poi ricorrente) ha chiesto a Carmelo Mazza (d'ora in poi controricorrente) il pagamento di € 215,19 a titolo di contributo opere irrigue per gli anni 2015, 2016, 2017.

La CTP ha rigettato il ricorso.

La CTR ha riformato la pronuncia di primo grado, accogliendo l'appello dell'Agenzia delle Entrate, sulla base delle seguenti ragioni:

- gli attuali consorzi di bonifica in Sicilia sono stati istituiti con legge regionale n. 45 del 1995, la quale all'articolo 5 ha previsto che all'interno di ciascun bacino gli imprenditori agricoli e non agricoli proprietari enfiteuti o affittuari tenuti per legge o per contratto al pagamento dei contributi consortili che usufruiscono delle opere impianti e servizi sono riuniti in consorzio con la delega al presidente della Regione di delimitare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge i territori dei bacini di bonifica e la specificazione che i consorzi sono persone giuridiche di diritto pubblico che svolgono attività economica;
- la legge regionale n. 5 del 2014, all'articolo 13, recante norme in materia di consorzi di bonifica e meccanizzazione agricola, ha previsto che, al fine di adeguare i servizi di bonifica e irrigazione alle attuali esigenze dell'agricoltura e di razionalizzare l'impiego delle risorse umane e strumentali e finanziarie del settore, sono ridefiniti gli ambiti territoriali di operatività dei consorzi di bonifica, attraverso l'unificazione dei comprensori consortili alla base della unitarietà e omogeneità idrografica, idraulica, del territorio, sia per la difesa del suolo, sia per la gestione delle acque. L'unificazione dei comprensori consortili avviene garantendo l'utilizzo delle medesime unità di personale di ruolo precario a tempo determinato.

Al comma 2 prevede che sono istituiti il consorzio di bonifica Sicilia occidentale e il consorzio di bonifica Sicilia orientale. Il consorzio di

bonifica Sicilia occidentale accorpa i consorzi di bonifica Trapani, Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Gela e i loro rispettivi comprensori. Il consorzio di bonifica Sicilia orientale accorpa i consorzi di bonifica Enna, Caltagirone, Ragusa, Catania, Siracusa, Messina e i loro rispettivi comprensori.

- non è corretta l'affermazione contenuta nella sentenza di primo grado secondo cui tale articolo non abbia stabilito l'estinzione dei consorzi di bonifica territoriali, ma abbia solamente istituito il consorzio di bonifica Della Sicilia occidentale e quello della Sicilia orientale;
- sia il concetto di accorpamento che quello di unificazione stanno a significare che la riunione in un tutto unico si sostituisce totalmente ai precedenti soggetti che vengono quindi aboliti; ciò è provato anche dal fatto che è prevista l'approvazione dello statuto e del regolamento di organizzazione dei due istituenti consorzi, nonché l'elezione degli organi statutari che ovviamente sostituiscono quelli dei precedenti soppressi i consorzi e la nomina di un unico direttore generale;
- le previsioni legislative e regolamentari hanno disciplinato una successione tra enti pubblici;
- nel caso di specie si ha la singolare situazione che a costituirsi in giudizio per difendere la legittimità di un proprio provvedimento è un soggetto, il consorzio 6 Enna, che non esiste più, in quanto abolito dalla legge con la conseguenza che la sua costituzione è nulla;
- la previsione di una delega in favore dei vecchi consorzi, i quali agirebbero quali mandatarî senza rappresentanza del consorzio di bonifica Sicilia orientale, si palesa come illegittima; ciò, non solo, in quanto i vecchi consorzi sono stati aboliti, ma anche, poiché qualsiasi ente pubblico non può delegare in nessun modo le proprie potestà ad altri soggetti anche se pubblici;
- costituisce una abnormità giuridica parlare di mandato senza rappresentanza, oltre che per le ragioni sopra esposte, anche perché si tratta di un istituto giuridico che trova collocazione solo nell'ambito dei rapporti privatistici incompatibili con l'esercizio di pubbliche funzioni;

- da quanto esposto deriva che l'atto impugnato è stato emesso da un soggetto privo di competenza e quindi il provvedimento impugnato è nullo, sia perché emesso da un soggetto inesistente, sia perché, se anche i vecchi consorzi fossero stati ancora esistenti, non avrebbero potuto comunque emettere provvedimenti del genere sulla base di una non consentita delega;
- l'atto viziato da incompetenza assoluta è quindi nullo non è convalidabile con la conseguenza che il soggetto competente dovrà emettere un nuovo atto che non va a integrarsi con quello precedente.

La ricorrente ha proposto ricorso fondato su quattro motivi, presentato nota di deposito e memorie illustrative, mentre la controparte si è costituita con controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione sollevata in controricorso relativa all'improcedibilità del ricorso per difetto di valida e tempestiva procura. Il controricorrente ha rappresentato che il ricorso è stato proposto in base a procura conferita su supporto analogico ed è stato notificato dal Consorzio tramite posta elettronica certificata, senza che la relata di notifica contenesse l'attestazione di conformità al file digitale dell'originale cartaceo della procura speciale alla lite rilasciata al difensore del Consorzio.
- 1.1. L'eccezione è infondata. Come già rilevato in due recenti precedenti aventi il medesimo oggetto e la stessa parte ricorrente (Cass., Sez. 5, nn. 6610 e 6611 del 2026), l'art. 196-*novies* disp. att. c.p.c. (rubricato «Potere di certificazione di conformità di copie di atti e di provvedimenti») stabilisce che «Il difensore, il dipendente di cui si avvale la pubblica amministrazione per stare in giudizio personalmente, il consulente tecnico, il professionista delegato, il curatore, il commissario giudiziale e il liquidatore giudiziale, quando depositano con modalità telematiche la copia informatica, anche per immagine, di un atto processuale di parte o di un provvedimento del giudice formato su supporto analogico e detenuto in originale o in copia conforme, attestano la conformità della

copia al predetto atto. La copia munita dell'attestazione di conformità equivale all'originale o alla copia conforme dell'atto o del provvedimento». L'art. 369 c.p.c. prevede che insieme al ricorso devono essere presentati, a pena di improcedibilità, [...] la procura speciale se questa è conferita con atto separato». L'art. 372, secondo comma, c.p.c. stabilisce che «il deposito dei documenti relativi all'ammissibilità può avvenire indipendentemente da quella del ricorso e dal controricorso, fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio».

Prima che fosse consentito e poi divenuto obbligatorio (come nella specie) il deposito del ricorso con modalità telematica e quindi in ambito di processo cd. analogico, questa Corte aveva escluso la sanzione dell'improcedibilità del ricorso nel caso in cui, pur mancando la certificazione di conformità della copia analogica del ricorso digitale, il controricorrente avesse depositato copia dell'atto ricevuto debitamente autenticata, così come nel caso in cui il controricorrente, ancorché tardivamente costituito, non avesse disconosciuto la conformità della copia semplice depositata dal ricorrente, ai sensi dell'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 82/2005 (C.A.D.), o ancora qualora il ricorrente avesse depositato l'asseverazione di conformità all'originale della copia analogica, entro l'udienza di discussione o l'adunanza in camera di consiglio (cfr. Cass., Sez. Un., n. 22438/2018 e Cass., Sez. Un., n. 8312/2019). In tali termini, il tempestivo deposito della sola copia analogica del ricorso notificato come documento informatico nativo digitale era stata reputata idoneo a configurare una «fattispecie a formazione progressiva», che si esaurisce in un lasso temporale reputato proporzionato e ragionevole, con la conseguenza che, ove il destinatario della notifica telematica del ricorso rimanga solo intimato (ovvero, nell'ipotesi di più destinatari, anche solo uno rimanga intimato), il ricorrente poteva depositare l'attestazione di conformità sino all'udienza di discussione o all'adunanza in camera di consiglio, così come il ricorrente era tenuto a fare anche nell'ipotesi di disconoscimento della

conformità da parte del controricorrente. Nelle suddette ipotesi, il ricorrente, per evitare l'improcedibilità doveva, quindi, attivarsi e depositare l'attestazione di conformità entro i predetti termini (cfr. Cass., Sez. Un., n. 22438/2018).

Successivamente sono intervenute pronunce che hanno ritenuto inammissibili ricorsi, notificati tramite posta elettronica certificata, rilevando il mancato rispetto della formalità della suddetta asseverazione di conformità, assumendo che la procura rilasciata su supporto analogico dalla parte al difensore, ai sensi dell'art. 16- *undecies*, d.l. n. 179/2012, 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 (cfr. Cass. n. 6318/2023, con riferimento al processo telematico e Cass. n. 12850/2019).

Da ultimo, tuttavia, le Sezioni unite di questa Corte hanno ribadito, alla luce del principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 111 Cost.; art. 47 della Carta di Nizza; art. 19 del Trattato sull'Unione europea; art. 6 CEDU), l'esigenza assicurare, il più possibile, una decisione di merito, ponderando attentamente ed in base a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, eventuali restrizioni del diritto della parte all'accesso ad un tribunale (così anche: Cass., S.U., n. 25513/2016; Cass., S.U., n. 10648/2017; Cass., S.U., n. 8950/2022; Cass., S.U., n. 28403/2023; Cass., S.U., n. 2075/2024), con conseguenziale, rinnovata, vitalità assegnata al principio cardine di "strumentalità delle forme" degli atti del processo, dalla legge prescritte non per la realizzazione di un valore in sé o per il perseguimento di un fine proprio ed autonomo, ma in quanto strumento più idoneo per la realizzazione di un certo risultato, il quale si pone come il traguardo che la norma disciplinante la forma dell'atto intende conseguire (così Cass., Sez. Un., n. 6477/2024, che richiama, tra le molte, Cass. n. 9772/2016; Cass., S.U., n. 14916/2016; Cass., S.U., n. 10937/2017; Cass. n. 8873/2020; Cass. n. 31085/2022; Cass. n. 14692/2023).

- 1.2. Nella specie non è stata posta in discussione la conformità della procura alla lite allegata al ricorso notificato tramite posta elettronica certificata all'originale copia cartacea, non essendo stato eccepito nulla sul punto dal controricorrente, limitatosi, invece, solo a rilevare l'assenza dell'asseverazione di conformità della copia informatica della procura al suo originale analogico. In tali termini ed in applicazione del suindicato principio di strumentalità delle forme, l'assenza di ogni disconoscimento circa la conformità della copia semplice depositata dal ricorrente, esclude la radicale sanzione dell'improcedibilità del ricorso, ricorrendo solo una mera irregolarità per essere venuta meno, per effetto di detta omissione, a mente dell'art. 196, *novies*, disp. att., c.p.c., solo la legale equivalenza dell'atto al suo originale, legittimando con essa la facoltà della controparte di disconoscerlo, con la conseguenza che, in assenza di tale contestazione, la predetta irritualità non sortisce effetti pregiudizievoli per l'istante. Soluzione questa che si pone in linea con la giurisprudenza della CEDU nella parte in cui ha richiamato il citato arresto di questa Corte n. 8312/2019, con cui – re *melius perpensa* – era stato chiarito che il mancato deposito dell'attestazione di conformità delle copie cartacee agli originali informatici entro il termine fissato dall'articolo 369 c.p.c. non doveva comportare l'improcedibilità del ricorso qualora la controparte non avesse affermato la difformità delle copie cartacee dagli originali o qualora il ricorrente avesse depositato l'attestazione mancante in un momento qualsiasi precedente allo svolgimento dell'udienza della causa (v. sentenza CEDU causa Patricolo ed altri c. Italia – ric. 37943/2017 ed altri 2).
2. Con il primo motivo di ricorso il ricorrente prospetta, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 d.lgs 546/1992. L'avviso di pagamento di contributi consortili (cd. avviso bonario), oggetto del presente giudizio non è indicato nell'elencazione di cui all'art. 19 d.lgs. n. 546/1992. Ne consegue che, in conformità all'orientamento più volte espresso da Codesta Ecc.ma Suprema Corte (Cass. civ., Sez. V, Ord., 07/06/2023, n. 16118), avrebbe potuto essere

impugnato dal contribuente al più per contestare la "legittimità sostanziale" dell'obbligazione tributaria, non già per avanzare motivi di carattere meramente formali, quali quelli trattati ed accolti, in primo e secondo grado, dalle corti tributarie di merito, che avrebbero dovuto essere dichiarati come tali inammissibili.

2.1. Il motivo è inammissibile.

Dal contenuto del ricorso in esame risulta che il ricorrente aveva impugnato per: «- Violazione dell' art. 13 L.R. n. 5/2014; - Violazione dell'art. 7 della legge 2012 /2000 e dell'art. 3 L. 241/1990, del C.D. divieto di motivazione postuma e del diritto di difesa ex. art 24 cost.; - Violazione dell'art. 10 della legge regionale n. 45/1995 e difetto di motivazione della sentenza appellata; - (alla luce della sentenza della CTR Sicilia n. 4804/2019) Infondatezza della pretesa tributaria del consorzio risultante dall'atto impugnato per carenza dell'atto generale presupposto; ».

Non risulta, quindi, che la sentenza sia stata impugnata anche sotto il pregiudiziale aspetto della sua impugnabilità.

La Corte regionale nulla ha statuito sul punto, né dal suo contenuto risulta che il tema in questione sia stato posto con il motivo di appello. In tale contesto, ricorre il consolidato orientamento di questa Corte secondo cui, qualora con il ricorso per cassazione siano prospettate questioni di cui non vi sia cenno nella sentenza impugnata, il ricorso deve, a pena di inammissibilità, non solo allegare l'avvenuta loro deduzione dinanzi al giudice di merito, ma anche indicare in quale specifico atto del giudizio precedente lo abbia fatto in virtù del principio di autosufficienza del ricorso, onde dar modo alla Corte di controllare *ex actis* la veridicità di tale asserzione, prima di esaminare nel merito la questione stessa. E ciò perché i motivi del ricorso per cassazione devono investire, a pena d'inammissibilità, questioni che siano già comprese nel tema del decidere del giudizio di appello, non essendo prospettabili per la prima volta in sede di legittimità questioni nuove o nuovi temi di contestazione non trattati nella fase di merito né rilevabili d'ufficio (cfr., tra le tante, Cass. n.

25743/2025; Cass. 11238/2025; Cass. n. 3473/2025; Cass. n. 18018/2024, n. 5429/2023 e le tante ivi richiamate).

2.2. In ogni caso il motivo nel merito è infondato e, anche su tale punto, non vi sono ragioni per discostarsi da quanto già deciso nei precedenti resi in pubblica udienza sulla medesima questione con la medesima parte ricorrente (Cass., Sez. 5, nn. 6610 e 6611 del 2026, cit.).

La stessa difesa del consorzio ha richiamato la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'elencazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 d.lgs. n. 546/1992 ha natura tassativa, ma, in ragione dei principi costituzionali di tutela del contribuente (artt. 24 e 53 Cost.) e di buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.), ogni atto adottato dall'ente impositore che porti, comunque, a conoscenza del contribuente una specifica pretesa tributaria, con esplicitazione delle concrete ragioni fattuali e giuridiche, è impugnabile davanti al giudice tributario, senza necessità che si manifesti in forma autoritativa (cfr., tra le tante, da ultimo Cass. n. 3914/2025; Cass. n. 10667/2025). La tesi del ricorrente si fonda sul rilievo secondo il quale l'avviso di pagamento in oggetto avrebbe potuto essere impugnato solo per contestare aspetti sostanziali dell'obbligazione tributaria, per cui le ragioni poste a fondamento della decisione impugnata, attinenti alla giuridica inesistenza dell'ente che ha emesso l'atto, non potevano condurre all'accoglimento del ricorso, postulando semmai l'inammissibilità del motivo.

Tale tesi non ha fondamento, in quanto ipotizza una limitazione del mezzo di tutela che non sussiste, ben potendo il contribuente, destinatario di un atto, non ricompreso nell'elenco degli atti tipicamente impugnabili di cui all'art. 19 d.lgs. n. 546/1992, ma che, comunque, manifesti una pretesa tributaria, esercitare, in forma anticipata, il suo diritto di difesa al fine di contrastarla per tutte le ragioni ad essa inerenti, sia di carattere formale, che sostanziale. Il riferimento alla tutela giurisdizionale al fine di controllare la «legittimità sostanziale della pretesa impositiva», estrapolato dal ricorrente dal passaggio motivazionale di talune pronunce di questa Corte (cfr. tra tutte, Cass. n. 16118/2023), non pone un limite

alle ragioni difensive, facoltizzando piuttosto il più ampio esercizio difensivo, volto far valere cioè vizi sostanziali e/o di merito e/o (perché no) anche (solo) formali dell'atto, la cui esclusione, non altrimenti giustificata, risulterebbe, invece, del tutto irragionevole. Tant'è che la giurisprudenza della Corte ammette l'impugnazione contro l'avviso di pagamento anche per il suo difetto di motivazione (cfr., tra le tante, Cass. n. 3914/2025 e la giurisprudenza ivi indicata), ipotesi questa che emblematicamente integra un vizio di natura formale. L'istante ha ricordato che l'impugnazione aveva riguardato (ed è stata poi accolta per) la dedotta illegittimità dell'avviso di pagamento in quanto adottato da un soggetto inesistente, senza cioè potere impositivo, con il che, quindi, era stata eccepita la sussistenza di un vizio tombale della legittimità dell'atto, certamente proponibile contro l'avviso impugnato.

3. Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente prospetta, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 21 d.lgs 546/1992 e 2697 c.c. Viene denunciato l'omesso necessario preliminare sindacato, da parte della Corte di Giustizia di secondo grado e della Commissione Tributaria Provinciale ennese, circa la presenza della prova agli atti della tempestiva proposizione del ricorso.
- 3.1. Il motivo è 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 il ricorrente prospetta, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., 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 (adottato con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 2 del 16.10.2017 secondo lo schema tipo approvato con Decreto del Presidente della Regione n. 468 del 13 settembre 2017) 97, commi II e III, Cost. in relazione all'art. 360, comma I, n. 3 c.p.c. Contesta la decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto che la normativa sopra richiamata abbia stabilito l'estinzione dei Consorzi di bonifica territoriali.

4.1. Il motivo è fondato e va accolto per le medesime ragioni espresse di recente da questa Corte nei precedenti sopra richiamati.

4.2. Giova ricapitolare il quadro normativo ed amministrativo di riferimento. L'art. 13 della legge 28 gennaio 2014 n. 5 della Regione Siciliana (rubricato «Norme in materia di consorzi di bonifica e meccanizzazione agricola»), ha stabilito – per quanto ora interessa – che: «1. Al fine di adeguare i servizi di bonifica e irrigazione alle attuali esigenze dell'agricoltura e di razionalizzare l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie del settore, sono ridefiniti gli ambiti territoriali di operatività dei Consorzi di bonifica, attraverso l'unificazione dei comprensori consortili sulla base della unitarietà e omogeneità idrografica e idraulica del territorio sia per la difesa del suolo sia per la gestione delle acque. L'unificazione dei comprensori consortili avviene garantendo l'utilizzo delle medesime unità di personale di ruolo, precario ed a tempo determinato; 2. Sono istituiti il Consorzio di bonifica Sicilia occidentale e il Consorzio di bonifica Sicilia orientale. [...] Il Consorzio di bonifica Sicilia orientale accorpa i consorzi di bonifica: 6 Enna [...] e i loro rispettivi comprensori. 3. Entro il 31.12.2014 con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea e sentita la Commissione legislativa permanente "Attività produttive" dell'Assemblea regionale siciliana, si provvede all'approvazione dello statuto e del regolamento di organizzazione dei due istituendi consorzi nel rispetto dei principi stabiliti dall'intesa Stato-Regioni di cui art. 27 del d.l. 31.12.2007 n. 248,

convertito con modificazioni dalla L. 28.02.2008 n. 31; 4. Entro sessanta giorni dall'approvazione dello statuto ai sensi del comma 3, l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea, con decreto, indice le elezioni per gli organi statutari».

L'art. 19 del regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale (approvato nel suo schema tipico, ai sensi dell'art. 13 della citata legge regionale, con delibera presidenziale n. 468 del 13 settembre 2017, a seguito di approvazione con delibere di Giunta nn. 326/2017 e 385/2017), ha stabilito – per quanto di interesse - che:

- «1. A decorrere dalla data di costituzione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale sono accorpati [...]»;
- «2. Il nuovo Consorzio succede, senza soluzione di continuità, ai preesistenti consorzi in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi, ivi compresi quelli relativi al patrimonio mobiliare e immobiliare e al personale, che mantiene il trattamento giuridico ed economico posseduto nei consorzi accorpati alla data di costituzione dello stesso consorzio»;
- «3. Alla amministrazione del nuovo consorzio, in fase di prima attuazione, provvede il Commissario straordinario in carica alla data di cui al comma 1. [...]»;
- «4. Il Commissario straordinario esercita le funzioni di ordinaria amministrazione che, in base allo Statuto, al presente Regolamento e alla legislazione vigente, sono di competenza del Presidente del Consorzio di Bonifica, del Consiglio di Amministrazione e del Direttore Generale»;
- «6. Ad avvenuta nomina, il Direttore Generale provvede all'amministrazione del Consorzio, avvalendosi delle strutture degli accorpati Consorzi e del relativo personale»;
- «7. Le funzioni e attività poste in essere dal Commissario straordinario e dai Direttori, nonché rapporti a qualsiasi titolo instaurati, sono oggettivamente e soggettivamente imputati al consorzio istituito dall'art. 13 della l.r. 5/2014 [...]»;
- «13. I piani, regolamenti, ruoli e affidamenti dei consorzi accorpati restano vigenti e continuano a trovare applicazione fino a diversa

determinazione del Commissario Straordinario e del Direttore Generale, cui compete l'adozione delle misure, anche transitorie, e degli atti di pianificazione, programmazione e regolamentazione necessari per l'operatività del nuovo Consorzio, nei termini temporali sopra indicati. In particolare:

- i ruoli per il pagamento dei contributi consortili sono emessi sulla base dei piani adottati e ogni altro atto, che disciplina il calcolo e le modalità di riparto dei contributi a carico dei consorziati, vigenti nei consorzi accorpati alla data di costituzione del nuovo consorzio [...]». Con deliberazione n. 2 del 16 ottobre 2017 il Commissario straordinario dell'istituto Consorzio di Bonifica Orientale ha approvato il regolamento di organizzazione del consorzio nel testo sopra riepilogato.

4.3. Come accertato dal Giudice regionale e come documentato in atti, in attuazione del suindicato punto 13 del regolamento, con delibera n. 8 del 30 ottobre 2017 il Commissario straordinario ha istituito «un "periodo transitorio", per consentire l'efficace attuazione di quanto previsto dalla legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5, articolo 13, e quindi di garantire lo svolgimento delle attività evitando soluzioni di continuità», stabilendo, «[...] ai sensi delle norme transitorie di cui all'art 19, con riferimento particolare ai punti 12 e 13 del Regolamento di Organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia che nel periodo transitorio, gli accorpati consorzi di bonifica 6 Enna [...] agiscono quali "mandatari senza rappresentanza" del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale, conformemente a quanto disciplinato dall'articolo 1705 del codice civile».

Tutto ciò, dando preliminarmente atto dell'approvazione dello Statuto del Consorzio di Sicilia orientale e ritenendo:

- che «la soluzione di continuità, per la tipologia e numerosità dei rapporti giuridici da compiersi comporta l'indefettibile previsione di un "periodo transitorio"»;
- «di dovere obbligatoriamente garantire il compimento dell'attività giuridica all'istituito nuovo ente nel rispetto del Regolamento suddetto e, pertanto, anche, ai sensi dell'art. 19 punti 12 e 13, mantenendo attive le

precedenti posizioni giuridiche degli accorpati Consorzi di cui si potrà continuare ad utilizzare la propria denominazione, ma che agiranno nella nuova configurazione in nome proprio e per conto del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale continuando ad utilizzare tutti i propri codici identificativi fino alla formale loro cessazione che avverrà una volta che saranno definitivamente unificate tutte le posizioni giuridiche nei confronti dei terzi»;

- «[...] le suddette previsioni regolamentari corrispondono formalmente e sostanzialmente all'istituto giuridico del "mandato senza rappresentanza" normato dall'art. 1705 del Codice Civile che garantisce il concreto compimento dell'attività e la piena operatività del nuovo ente nelle modalità anzidette, previste dalle norme transitorie del Regolamento di Organizzazione» (così nella citata delibera).

4.4. Detto periodo transitorio è stato, poi, successivamente prorogato con delibere commissariali n. 23 del 18 dicembre 2018, n. 11 del 1° luglio 2019 e 21 del 2 luglio 2020. Successivamente, la Giunta regionale della Sicilia, con deliberazioni nn. 241 e 242 del 27 giugno 2019, n. 452 del 13 dicembre 2019, ha prorogato sino al 30 giugno 2020 il citato «attuale 'periodo transitorio'» (v. delibera n. 452/2019) e - per quanto risulta agli atti, da ultimo - con deliberazione n. 275 del 25 giugno 2020 ha decretato che «[...] nelle more della definitiva approvazione legislativa del disegno di legge: 'Riordino dei Consorzi di bonifica e di irrigazione della Regione Siciliana', di prorogare, senza soluzione di continuità, l'attuale 'periodo transitorio' per i Consorzi di bonifica della Sicilia Occidentale e Orientale, in scadenza al 30 giugno 2020, fino alla conclusione delle procedure relative alla definitiva riforma degli stessi [...]».

4.5. Alla luce di quanto esposto, si osserva quanto segue. Questa Corte con pronuncia n. 15351/2023 ha ritenuto, sia pure in altro contesto (illegittimità del termine apposto ai contratti stipulati dal consorzio), che l'art. 13 della predetta legge regionale, nello stabilire l'accorpamento dei consorzi ivi indicati, non ne ha espressamente previsto la soppressione, osservando che l'assenza di una fase di liquidazione e l'esistenza di un

periodo transitorio (ancora in corso alla data di proposizione del ricorso), legittimava i consorzi accorpati ad operare quali mandatarî senza rappresentanza del Consorzio di bonifica della Sicilia orientale con obbligo di provvedere allo svolgimento delle attività gestionali in nome proprio, ma per conto del Consorzio di bonifica della Sicilia orientale.

La Corte ritiene che la perdurante legittimazione dei precedenti consorzi vada riconosciuta sulla base delle seguenti considerazioni.

Deve, in primo luogo, osservarsi che l'art. 19, comma 13, del citato regolamento ha previsto – come sopra esposto – che «I piani, regolamenti, ruoli e affidamenti dei consorzi accorpati restano vigenti e continuano a trovare applicazione fino a diversa determinazione del Commissario Straordinario e del Direttore Generale, cui compete l'adozione delle misure, anche transitorie, e degli atti di pianificazione, programmazione e regolamentazione necessari per l'operatività del nuovo Consorzio, nei termini temporali sopra indicati».

Il riferimento alla vigenza degli affidamenti dei consorzi accorpati ha inteso garantire il nesso di continuità tra le attività consortili dei precedenti enti con quello (per quanto qui interessa) di nuova costituzione nel quadro della delineata successione tra gli stessi. La previsione, da parte della delibera commissariale n. 8/2017, del predetto periodo transitorio, è stata, per tale via, funzionale alla menzionata modalità di successione. E si è trattato – giova sottolinearlo – di una decisione più volte ratificata, fatta propria e prorogata dalla Giunta regionale sino – da quel che risulta dagli atti – alla «[...] conclusione delle procedure relative alla definitiva riforma degli stessi» (v. delibera n. 272/2020).

- 4.6. La tesi del Giudice regionale poggia, nel suo nucleo concettuale fondante, sul rilievo dell'equiparazione secca tra l'istituzione dei nuovi consorzi, che accorpano, riunificano in sé le precedenti entità consortili, e l'abolizione di questi ultimi o, al più, la loro sostituzione. Si tratta, però, a giudizio della Corte, di interpretazione assertiva, che non si concilia nemmeno con il senso letterale della disposizione normativa.

In effetti, la previsione dell'art. 13 della legge regionale, nel ridefinire gli ambiti territoriali di operatività dei consorzi tramite la loro unificazione, istituendo, quindi, i nuovi enti, ha indicato un obiettivo programmatico, ha pianificato cioè, sul versante generale, il nuovo assetto organizzativo dei consorzi, senza tuttavia estinguere, per dato normativo, le precedenti entità, concependo, in realtà, tale esito come momento conclusivo di un processo. La lettera della norma non contempla, infatti, un effetto estintivo dei precedenti consorzi consentaneo all'istituzione di un nuovo ente accorpante, né tale conseguenza la si può individuare nella semplice costituzione della nuova entità.

La riunificazione, che costituisce l'imprescindibile dato programmatico e letterale del dato normativo, è operazione che non postula, di per sé, l'immediata estinzione dell'ente accorpato, non predica cioè un effetto istantaneo dell'operazione.

Ne è prova la circostanza secondo la quale è la stessa legge regionale ad aver contemplato termini (di certo non perentori) per l'approvazione dello statuto e del regolamento organizzativo dei nuovi enti, il che accredita l'ordine di idee secondo cui la loro operatività è stata prefigurata come epilogo del procedimento di riorganizzazione, solo all'esito del quale poteva realizzarsi l'effetto della riunificazione nella nuova entità dei precedenti consorzi, con conseguente loro permanenza "in vita" sino al completamento di tale processo.

- 4.7. In tale contesto, risulta corrispondente ai riportati contenuti legislativi e comunque si presenta come soluzione non incompatibile, né contraria con l'assetto programmatico normativamente indicato, la previsione di un esercizio non immediato delle attività consortili da parte del nuovo ente e, dunque, di un "periodo transitorio" (per quanto prolungatosi nel tempo) concepito dal commissario straordinario e più volte ratificato e prorogato dalla Giunta, in cui i precedenti consorzi hanno continuato a svolgere le proprie attività (segnatamente, per quanto interessa, anche il servizio impositivo e di esazione) nel segno della permanenza degli "affidamenti"

in atto sino alla conclusione del processo di razionalizzazione degli ambiti territoriali.

Nella delineata prospettiva soccorre la pronuncia n. 22104/2025 di questa Corte, la quale (con riferimento alla procedura di accorpamento dei consorzi di sviluppo industriale della Regione Calabria) sulla questione (ritenuta dirimente) concernente l'individuazione del momento in cui è intervenuta l'estinzione dei Consorzi provinciali accorpati per effetto delle disposizioni contenute nella legge regionale, vale a dire se l'estinzione sia intervenuta ex lege al momento della entrata in vigore della legge ovvero si sia verificata solo a seguito della conclusione della procedura di accorpamento, ha reputato non intervenuta l'estinzione del Consorzio provinciale prima che la procedura di accorpamento sia stata portata a termine, perché non vi è nessuna norma che statuisce in tal senso, dovendo, pertanto ritenersi che l'estinzione sia la conseguenza dell'esaurimento della procedura di accorpamento, che si completa con il conferimento all'ente accorpante dei beni e dei rapporti degli enti accorpati.

Nella fattispecie esaminata da detta pronuncia, la legge medesima prevedeva un *iter* procedurale tramite – per quanto più interessa – il conferimento nella nuova entità dei beni mobili, immobili, strumentali, con le inerenti risorse umane, finanziarie e patrimoniali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali degli enti accorpati. Questa previsione manca nella legge regionale della Sicilia n. 5/2014, oggetto di esame. Ciò nondimeno, la sussistenza di una procedura volta ad assicurare il passaggio o se si vuole l'imputazione dei beni del precedente consorzio al nuovo ente non è seriamente contestabile, sol considerando che l'istituzione dell'ente accorpante è una evenienza distinta rispetto all'accorpamento ad esso di altri enti (v. Cass. n. 22104/2025 cit.), operazione questa che richiede l'esecuzione di modalità organizzative per consentire la riunificazione degli enti.

Si comprende allora come, non prevedendo la predetta legge regionale della Sicilia, alcuna espressa previsione di estinzione degli enti destinati

all'accorpamento, solo una volta completato il processo di accorpamento possa considerarsi chiusa la procedura, mentre la prosecuzione dell'attività e dei rapporti, anche processuali, dei Consorzi accorpati, comprende tutti i rapporti e le attività anche precedenti alla data di entrata in vigore della norma e quelle anteriori alla chiusura dell'operazione di accorpamento.

- 4.8. Così ricostruita la vicenda si è, dunque, al di fuori della delega di funzioni o di poteri, esercitando il Consorzio di bonifica Enna 6, le attività già ad esso affidate in attesa della definizione del processo di riunificazione degli enti. E si comprende, altresì, come sia stata del tutto superflua l'iniziativa e la direttiva del commissario straordinario di stabilire che l'accorpatto Consorzio di Bonifica 6 Enna avrebbe agito come mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale, come stabilito dall'art. 1705 c.c.

Superflua perché l'affidamento, ancora in atto in capo al Consorzio 6 Enna dell'attività in precedenza espletata, rendeva inutile ricorrere ad un incarico da parte del nuovo Consorzio per esercitare l'attività. Errata perché, a tacer d'altro, il mandato senza rappresentanza di cui all'art. 1705 c.c. è fattispecie non esportabile in ambito pubblicistico, ove l'affidamento di funzioni è regolato dall'istituto della delega intersoggettiva, che opera tra rami diversi dell'amministrazione e che deve essere prevista dalla legge.

Tantomeno il citato mandato può essere configurato – come sostenuto dalla difesa del Consorzio – secondo il modello della delegazione interorganica, considerando il rapporto tra i Consorzi in termini di relazione tra articolazione centrale e periferica, stante l'alterità soggettiva tra i due enti, postulata dalla previsione di un mandato senza rappresentanza conferito dal nuovo consorzio a quello precedente.

- 4.9. Tanto precisato, deve, tuttavia, la Corte ulteriormente osservare che la predetta indicazione non ha minato la legittimità dell'atto proveniente dal Consorzio di Bonifica 6 Enna. L'enunciazione di un non configurabile rapporto di mandato senza rappresentanza, infatti, non ha inciso, né privato il Consorzio di Bonifica 6 Enna del persistente potere di emanare

l'atto, in ragione sia della sua sopravvivenza sino al compimento del processo di accorpamento, che in virtù della permanenza degli affidamenti in atti.

Vero è piuttosto che la predetta enunciazione (mandato senza rappresentanza) ha posto il Consorzio di Bonifica 6 Enna quale soggetto responsabile del proprio operato, in linea con l'esistenza di un perdurante affidamento del servizio come sopra esposto.

Tale erronea enunciazione, infine, non ha avuto alcuna ricaduta sul rapporto tributario con il contribuente, tantomeno sotto il profilo della titolarità del potere, in capo al ricorrente, di adottare l'atto impugnato, che, alla luce della considerazioni svolte, deve considerarsi sussistente al momento dell'atto impugnato, essendo il Consorzio di bonifica 6 Enna ancora operante sino alla conclusione del processo di riunificazione dei consorzi siciliani e legittimato, pertanto, ad agire in presenza del perdurante affidamento dell'attività.

- 4.10. Per le suddette ragioni, la sentenza impugnata va cassata.
5. Resta assorbito nelle valutazioni che precedono l'esame del quarto motivo di ricorso, concernente, secondo il parametro dell'art. 360, primo comma, num. 3, c.p.c., le violazioni degli artt. 1705 c.c., 97, secondo e terzo comma, Cost., nonché degli artt. 21-septies della legge n. 241/1990 e 13 della legge regionale della Sicilia n. 5/2014, 19, commi 7 ed 8, del regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale (adottato con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 2 del 16 ottobre 2017 secondo lo schema tipo approvato con Decreto del Presidente della Regione n. 468 del 24 settembre 2017) e della deliberazione del Commissario straordinario n. 8 del 30 ottobre 2017, assumendo – l'istante – che il predetto mandato senza rappresentanza alluderebbe, in realtà, ad una delega interorganica.
6. Alla stregua delle riflessioni svolte, il ricorso va accolto nel suo terzo motivo, mentre vanno rigettati i primi due e dichiarato assorbito il quarto. La sentenza va cassata in relazione al motivo accolto e la causa va rimessa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia - in diversa

composizione – anche per regolare le spese del presente grado di legittimità.

P.Q.M.

la Corte accoglie il terzo motivo di ricorso, rigettati i primi due e dichiara assorbito il quarto; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia la causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia - in diversa composizione – anche per regolare le spese del presente grado di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della quinta sezione civile,
il 7 luglio 2026

Il Presidente
ANGELO MATTEO SOCCI