

Civile Ord. Sez. 5 Num. 23699 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: LIBERATI ALESSIO
Data pubblicazione: 21/07/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 1098/2024 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

La Biunda Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avvocato Ferdinando Capra

-controricorrente-

avverso la sentenza della Corte di Giustizia Tributaria II grado della Sicilia n. 6628/2023 depositata il 04/08/2023.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 09/07/2026 dal Consigliere Alessio Liberati.

FATTI DI CAUSA

1. Il contribuente ha impugnato un avviso di pagamento emesso dal Consorzio di Bonifica 6 Enna, qualificatosi quale mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale, con il quale gli è stato richiesto il pagamento della somma di euro 398,76, a titolo di contributo per opere irrigue, riferito alle annualità 2015, 2016 e 2017. L'atto è stato comunicato al contribuente a mezzo posta ordinaria ed è stato contestato assumendone l'inesistenza o la nullità, in quanto adottato da un

soggetto privo di potere impositivo, sul presupposto che il Consorzio di Bonifica 6 Enna era stato soppresso e accorpato, ai sensi dell'art. 13 della legge regionale siciliana n. 5 del 2014, nel nuovo Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale. Sono stati altresì dedotti la mancanza di sottoscrizione dell'avviso, la violazione dell'art. 7 della legge n. 212 del 2000 e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, nonché la violazione dell'art. 10 della legge regionale n. 45 del 1995.

2. Il giudizio di primo grado è stato instaurato dinanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Enna che, con sentenza n. 238/2020, depositata il 24 luglio 2020, ha rigettato il ricorso, compensando le spese di lite. La Commissione ha ritenuto che la normativa regionale e il Regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale avessero previsto un regime transitorio, nel corso del quale i consorzi territoriali accorpatisi, tra cui il Consorzio di Bonifica 6 Enna, avrebbero potuto continuare ad operare quali mandatarî senza rappresentanza del nuovo ente, mantenendo la propria denominazione e i propri codici identificativi, in forza della deliberazione commissariale n. 8 del 2017. Ha quindi escluso l'inesistenza dell'ente emittente e ha ritenuto infondati anche gli ulteriori motivi di ricorso.

3. Avverso tale decisione Giuseppe La Biunda ha proposto appello, iscritto al n. 1263/2021 del registro generale, dinanzi alla Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado della Sicilia, Sezione staccata di Caltanissetta. Nell'atto di gravame l'appellante ha insistito, in particolare, sulla violazione dell'art. 13 della legge regionale n. 5 del 2014, sostenendo che detta disposizione aveva determinato la soppressione dei consorzi di bonifica territoriali e la loro sostituzione con due soli nuovi consorzi, tra cui quello della Sicilia Orientale, con la conseguenza che il Consorzio di Bonifica 6 Enna non era più esistente e non poteva ricevere né esercitare alcuna delega di poteri impositivi. Ha altresì ribadito l'illegittimità del preteso mandato senza

rappresentanza, ritenuto incompatibile con l'esercizio di funzioni pubbliche in assenza di una espressa previsione legislativa.

4. La Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado della Sicilia ha deciso con sentenza n. 6628/2023, depositata il 4 agosto 2023, riformando la prima decisione. Il giudice d'appello ha affermato che l'art. 13 della legge regionale n. 5 del 2014 aveva determinato una vera e propria successione tra enti pubblici, con estinzione dei consorzi di bonifica territoriali accorpati e subentro, a titolo universale, dei nuovi consorzi istituiti. Ha escluso che la normativa regionale avesse previsto un periodo transitorio idoneo a legittimare la prosecuzione dell'attività impositiva da parte dei consorzi soppressi e ha ritenuto che il mandato senza rappresentanza richiamato nelle deliberazioni commissariali non fosse configurabile nel diritto pubblico, trattandosi, in sostanza, di una delega di funzioni priva di base legislativa. Su tali premesse la Corte ha qualificato l'avviso di pagamento come nullo per difetto assoluto di attribuzione, in quanto emanato da un soggetto giuridicamente inesistente e comunque privo di competenza, ha annullato l'atto impugnato e ha condannato in solido il Consorzio di Bonifica 6 Enna e il Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale al pagamento delle spese di entrambi i gradi di giudizio, disponendo altresì la trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei Conti.

5. 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.

6. Successivamente parte ricorrente ha depositato memoria illustrativa.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Parte controricorrente ha sollevato, in via preliminare, l'eccezione di 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.

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.

1.1. 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 ha prodotto la attestazione di conformità con deposito del 30 marzo 2026, sanando la irregolarità.

1.2. 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, 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.

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.

2.1. 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 doglianza. 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 citata ordinanza di questa Corte n. 6610/2026, si tratta di motivo inaccoglibile. 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 fuoco 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.

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.

4.1. 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 cit.).

4.2. Giova comunque sintetizzare il ragionamento.

Sul punto, invero, questa 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.

Si è 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.

Quanto al riferimento al mandato senza rappresentanza, la Corte di 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.

4.3. In conclusione, la Corte ha affermato che il Consorzio di bonifica 6 Enna era ancora legittimato ad emettere l'avviso di pagamento, poiché non era stato estinto e continuava ad operare nel periodo transitorio; pertanto, non sussisteva alcuna carenza di potere.

4.4. La censura va conseguentemente accolta.

5. Con il quarto motivo di ricorso, si deduce la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1705 c.c., 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.

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 consegue che l'atto impugnato dal contribuente è stato correttamente ritenuto nullo per incompetenza assoluta dell'organo che lo ha emanato.

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

Il motivo risulta assorbito dal precedente.

6. In conclusione, il ricorso va accolto relativamente al motivo n. 3, assorbito il n. 4, rigettati i primi due, 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 terzo motivo di ricorso, dichiara assorbito il quarto, rigetta il primo ed il secondo; 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, che provvederà anche in ordine alle spese di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 09/07/2026 .

Il Presidente

Giacomo Maria Stalla