

Civile Ord. Sez. 5 Num. 23968 Anno 2026
Presidente: PAOLITTO LIBERATO
Relatore: LO SARDO GIUSEPPE
Data pubblicazione: 23/07/2026

CONTRIBUTI
CONSORTILI
ACCERTAMENTO
ESTINZIONE CONSORZI
REGIONE SICILIA

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 6209/2024 R.G., proposto

DA

"*Consorzio di Bonifica 6 Enna*", con sede in Enna, in persona del Commissario Straordinario *pro tempore*, nominato in virtù di decreto reso dall'Assessore Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea della Regione Sicilia il 9 gennaio 2023, n. 4/GAB., autorizzato ad instaurare il presente procedimento in virtù di deliberazione adottata dal medesimo Commissario Straordinario il 30 ottobre 2023, n. 48, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppa Micieli, con studio in Ragusa, ove elettivamente domiciliato (indirizzo pec per notifiche e comunicazioni: *giuseppa.micieli@avvragusa.-legalmail.it*), giusta procura in calce al ricorso introduttivo del presente procedimento;

RICORRENTE

CONTRO

Addamo Francesco;

INTIMATO

avverso la sentenza depositata dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia il 2 ottobre 2023, n. 7923/7/2023;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata dell'8 luglio 2026 dal Dott. Giuseppe Lo Sardo.

FATTI DI CAUSA

1. Il "*Consorzio di Bonifica 6 Enna*" ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza depositata dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia il 2 ottobre 2023, n. 7923/7/2023, che, in controversia su impugnazione dell'avviso di pagamento n. 120180000717380 nei confronti di Francesco Addamo per l'importo di € 1.397,60, a titolo di "*Tributo 0648 – Contributo Opere Irrigue*" per l'anno 2018, ha dichiarato l'inammissibilità dell'appello proposto dal "*Consorzio di Bonifica 6 Enna*" nei confronti di Francesco Addamo avverso la sentenza depositata dalla Commissione tributaria provinciale di Enna l'8 ottobre 2021, n. 1043/1/2021, senza alcuna statuizione sulle spese giudiziali per la contumacia dell'appellato.

2. Il giudice di appello ha pronunciato l'*absolutio ab instantia* sulla decisione di prime cure – che aveva accolto il ricorso originario del contribuente – sulla conclusione che «*a proporre appello, per difendere la legittimità di un proprio provvedimento, è un soggetto – il Consorzio 6 Enna – che in realtà non esiste più, in quanto abolito dalla legge*».

3. Francesco Addamo è rimasto intimato.

4. Il ricorrente ha depositato memoria illustrativa (con l'annessa produzione di nota spese).

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso è affidato a cinque motivi.

2. Con il primo motivo, si denuncia nullità della sentenza impugnata per violazione degli artt. 112 cod. proc. civ. e 56

del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4), cod. proc. civ., *«per essersi pronunciata [la Corte di giustizia tributaria di secondo grado] su un motivo (1° motivo del ricorso di primo grado, con cui il contribuente ha fatto valere la violazione dell'art. 13 l.r. n. 5/2014, perché "il Consorzio di Bonifica 6 di Enna non esiste più in quanto accorpato, assieme ai consorzi di Caltagirone, Ragusa, Catania, Siracusa, Messina al Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale") che non è stato riproposto dal contribuente appellato, rimasto contumace giacché non costituito nel giudizio d'appello (così come riferito nella stessa sentenza in questa sede impugnata)»*.

2.1 Il predetto motivo è infondato.

2.2 Secondo la sentenza impugnata, *«si ha la singolare situazione che, a proporre appello, per difendere la legittimità di un proprio provvedimento, è un soggetto il Consorzio 6 Enna – che in realtà non esiste più, in quanto abolito dalla legge. E poiché tale questione attiene alla c.d. "legitimitas ad causam" – in questo caso attiva, la quale, come è noto, consiste nella titolarità del potere di promuovere un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto, secondo la prospettazione della parte – è sempre "rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo" (cfr., ex multis, Cass. civ., sez. I, 27/03/2017 n. 7776)»*.

Il che esclude che vi sia stata una pronuncia *ultra petita* da parte del giudice del gravame, che ha affrontato la questione d'ufficio in relazione alla *legitimitas ad causam*.

2.3 Difatti, nulla osta a che anche il giudice di legittimità possa riesaminare d'ufficio la questione pregiudiziale, sul presupposto che la censura implichi una sollecitazione all'esercizio dei poteri ufficiosi, addivenendo ad una

conclusione difforme rispetto a quella del giudice di merito, non potendosi formare il giudicato interno o implicito sulle questioni rilevabili d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento, in base al principio recentemente enunciato dalle Sezioni Unite di questa Corte (Cass., Sez. Un., 29 agosto 2025, n. 24172 – nello stesso senso, da ultime: Cass., Sez. 1[^], 6 luglio 2026, n. 22808; Cass., Sez. Trib., 10 luglio 2026, n. 23007; Cass., Sez. Trib., Cass., Sez. Trib., 15 luglio 2026, nn. 23284 e 23289), secondo cui, qualora il giudice di primo grado abbia deciso la controversia nel merito, omettendo di pronunciare espressamente su un vizio processuale rilevabile d'ufficio (in base alla norma del processo o desumibile dallo scopo di interesse pubblico, indisponibile dalle parti, sotteso alla norma processuale che stabilisce un requisito formale, prescrive un termine di decadenza o prevede il compimento di una determinata attività), la parte che abbia interesse a far valere detto vizio è onerata di proporre, nel grado successivo, impugnazione sul punto, la cui omissione determina la formazione del giudicato interno sulla questione processuale in applicazione del principio di conversione del vizio in motivo di gravame ex art. 161, primo comma, cod. proc. civ., rimanendo precluso tanto al giudice del gravame, quanto alla Corte di cassazione, il potere di rilevare, per la prima volta, tale vizio *ex officio*; a tale regola si sottraggono, così da consentire al giudice dei gradi successivi di esercitare il potere di rilievo officioso, i vizi processuali rilevabili, in base ad espressa previsione legale, “*in ogni stato e grado*” e i vizi relativi a questioni “*fondanti*”, la cui omessa rilevazione si risolverebbe in una sentenza *inutiliter data*, ovvero le ipotesi in cui il giudice abbia esternato la propria decisione come fondata su una

ragione più liquida, che impedisce di ravvisare una decisione implicita sulla questione processuale implicata.

Ed è pacifico che la *legitimatio ad causam*, attiva e passiva, consiste nella titolarità del potere e del dovere di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa, mediante la deduzione di fatti in astratto idonei a fondare il diritto azionato, secondo la prospettazione dell'attore, prescindendo dall'effettiva titolarità del rapporto dedotto in causa, con conseguente dovere del giudice di verificarne l'esistenza in ogni stato e grado del procedimento (tra le tante: Cass., Sez. 3[^], 30 maggio 2008, n. 14468; Cass., Sez. 2[^], 10 maggio 2010, n. 11284; Cass., Sez. 2[^], 27 giugno 2011, n. 14177; Cass., Sez. 6[^]-Lav., 31 marzo 2017, n. 8481; Cass., Sez. 3[^], 9 febbraio 2021, n. 3136; Cass., Sez. 2[^], 17 ottobre 2023, n. 28793; Cass., Sez. Trib., 17 aprile 2024, n. 10344; Cass., Sez. 1[^], 18 giugno 2026, n. 20579).

3. Con il secondo motivo, si denuncia violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3), cod. proc. civ., per essere stato erroneamente ritenuto dal giudice di appello che l'avviso di pagamento fosse suscettibile di autonoma impugnazione, laddove *«col proposto ricorso il contribuente ha principalmente contestato la legittimità formale dell'atto, attenendo per vero a vizi di carattere formale sia il motivo in punto di "inesistenza dell'avviso di pagamento perché adottato da un soggetto inesistente" (motivo trattato ed accolto dalla corte di secondo grado) che quelli relativi al difetto di motivazione e di sottoscrizione»*; per cui, *«non riguardando le contestazioni mosse da parte del contribuent(e) aspetti sostanziali (del)l'obbligazione tributaria, le stesse non avrebbero potuto costituire oggetto di trattazione e men che*

meno d'accoglimento da parte delle Corti di merito», essendo «meritevole d'annullamento la sentenza impugnata, con correlativa dichiarazione d'inammissibilità del motivo n. 1 del ricorso di primo grado, e riproposto in via devolutiva dal contribuente appellato nel grado d'appello».

3.1 Il predetto motivo è infondato.

3.2 La stessa difesa del consorzio ha richiamato la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'elencazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, ha natura tassativa, ma, in ragione dei principi costituzionali di tutela del contribuente (artt. 24 e 53 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (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 (tra le tante, da ultime: Cass., Sez. Trib., 16 febbraio 2025, n. 3914; Cass. Sez. Trib., 23 aprile 2025, n. 10667; Cass., Sez. Trib., 15 luglio 2026, nn. 23312 e 23315).

3.3 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, attinente alla giuridica inesistenza dell'ente che ha emesso l'atto, non poteva essere condurre all'accoglimento del ricorso, postulando semmai l'inammissibilità del motivo.

3.4 Epperò, tale ordine di idee 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 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, 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 (vedasi, tra tutte: Cass., Sez. Trib., 7 giugno 2023, n. 16118 – nello stesso senso: Cass., Sez. Trib., 6 dicembre 2024, n. 31393; Cass., Sez. Trib., 19 marzo 2026, n. 6611; Cass., Sez. Trib., 15 luglio 2026, nn. 23290, 23312 e 23315), non pone un limite alle ragioni difensive, facoltizzando piuttosto il più ampio esercizio difensivo, volto a 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 (tra le tante: Cass., Sez. Trib., 16 febbraio 2025, n. 3914), 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.

4. Con il terzo motivo, si denuncia violazione e/o falsa applicazione degli artt. 21 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546,

e 2697 cod. civ., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3), cod. proc. civ., giacché *«è del tutto mancato da parte delle Corti di merito il necessario preliminare sindacato circa la presenza della prova agli atti della tempestiva proposizione del ricorso [introduttivo]; il che si risolve in una innegabile violazione degli artt. 21 d.lgs. 546/1992 e 2697 cod. civ. giacché la Corte tributaria ha, di fatto, esonerato la parte contribuente di detto onere»*.

4.1 Il predetto motivo è inammissibile.

4.2 Difatti, il mezzo 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 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, non essendo nemmeno rappresentato che l'impugnazione sia stata proposta dopo il decorso di sessanta giorni dalla notifica dell'atto impositivo.

5. Con il quarto motivo, si denuncia violazione e/o falsa applicazione degli artt. 13 della legge reg. Sicilia 28 gennaio 2014, n. 5, e 19, commi 12 e 13, del regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale (adottato con deliberazione adottata dal Commissario Straordinario il 16 ottobre 2017, n. 2, secondo lo schema-tipo approvato con decreto reso dal Presidente della Regione Sicilia il 13 settembre 2017, n. 468), 24, 97, secondo comma e terzo comma, Cost., 111 Cost, 100 cod. proc. civ., 323 cod. proc. civ., 49, 50 e 52 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in

relazione all'art. 360, primo comma, n. 3), cod. proc. civ., per essere stato erroneamente ritenuto dal giudice di appello che, *«a seguito dell'emanazione dell'art. 13 L.R. n. 5/2014, il Consorzio di Bonifica 6 di Enna "non esiste più"»*.

5.1 Il predetto motivo è fondato.

5.2 Richiamando la motivazione di due recenti arresti di questa Corte (segnatamente: Cass., Sez. Trib., 19 marzo 2026, nn. 6610 e 6611), si può ribadire che la predetta disposizione regionale *«[...] non ha stabilito l'estinzione dei Consorzi di bonifica territoriale, bensì, al fine [...] precipuo di soddisfare le nuove esigenze della moderna imprenditoria agricola siciliana (creando opportune economie di scale ed interventi improntanti all'efficienza ed efficacia), ha solamente istituito due nuovi macro Consorzi di Bonifica (Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale e Sicilia Occidentale) unificando – sul piano degli ambiti territoriali di operatività - i comprensori dei già esistenti Consorzi territoriali»* (vedasi alle pagine 3 e 26 del ricorso). Ciò si desumerebbe dal fatto che non è stata prevista l'apposita procedura di liquidazione di detti consorzi di bonifica territoriali, essendo stati conferiti ai medesimi *«[...] una nuova connotazione e missione, nell'ambito del complessivo impianto delineato dalla legge di riforma»*, così creando *«un'articolazione in uffici (centrali e periferici) fra il Consorzio di bonifica Sicilia Orientale ed i singoli consorzi di Bonifica territoriali accorpati (fra cui anche quello di Enna, n. 6)»* (vedasi alle pagine 3 e 26 del ricorso).

5.3 Giova ricapitolare il quadro normativo ed amministrativo di riferimento.

L'art. 13 della legge reg. Sicilia 28 gennaio 2014, n. 5 (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 decreto reso dal Presidente della Regione Sicilia il 13 settembre 2017, n.

468, sulla scorta delle deliberazioni adottate dalla Giunta Regionale l'8 agosto 2017, n. 326, ed il 12 settembre 2017, n. 385), 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 adottata il 16 ottobre 2017, n. 2, il Commissario Straordinario dell'istituto Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale ha approvato il regolamento di organizzazione del consorzio nel testo sopra riepilogato.

5.4 Come è stato accertato dal giudice regionale, e come è stato documentato in atti, in attuazione del suindicato punto 13 del regolamento consortile, con deliberazione adottata il 30 ottobre 2017, n. 8, 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 Bonifica 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'istituto 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).

5.5 Detto periodo transitorio è stato, poi, successivamente prorogato con deliberazioni adottate dal Commissario Straordinario il 18 dicembre 2018, n. 23, l'1 luglio 2019, n. 11, ed il 2 luglio 2020, n. 21.

In seguito, la Giunta Regionale della Sicilia, con deliberazioni adottate il 27 giugno 2019, nn. 241 e 242, ed il 13 dicembre 2019, n. 452, ha prorogato sino al 30 giugno 2020 il citato «attuale 'periodo transitorio'» (vedasi la deliberazione adottata il 13 dicembre 2019, n. 452) e - per quanto risulta agli atti, da ultimo - con deliberazione adottata il 25 giugno 2020, n. 275, 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 [...]».

5.6 Tanto ricapitolato, si osserva quanto segue.

Questa Corte (Cass., Sez. Lav., 31 maggio 2023, n. 15351) 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 Sicilia Orientale con obbligo di provvedere allo svolgimento delle attività gestionali in nome proprio, ma per conto del Consorzio di Bonifica 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 deliberazione adottata dal Commissario Straordinario il 30 ottobre 2017, n. 8, 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*» (vedasi la deliberazione adottata dalla Giunta Regionale il 25 giugno 2020, n. 275).

5.7 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.

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 Regionale, 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 di questa Corte (Cass., Sez. 1[^], 31 luglio 2025, n. 22104), che (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 reg. Sicilia 28 gennaio 2014, n. 5, oggetto di esame in questa sede.

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 (vedasi: Cass., Sez. 1^a, 31 luglio 2025, n. 22104), operazione questa che richiede l'esecuzione di modalità organizzative per consentire la riunificazione degli enti.

5.8 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 (vedasi: Cass., Sez. 1[^], 31 luglio 2025, n. 22104) e quelle anteriori alla chiusura dell'operazione di accorpamento.

5.9 Così ricostruita la vicenda si è, dunque, al di fuori della delega di funzioni o di poteri, esercitando il Consorzio di Bonifica 6 Enna 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'accorpato Consorzio di Bonifica 6 Enna avrebbe agito come mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale, come stabilito dall'art. 1705 cod. civ. Superflua perché l'affidamento, ancora in atto in capo al Consorzio di Bonifica 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 cod. civ. 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 è stato sostenuto dalla difesa dell'ente impositore – 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.

5.10 Tanto precisato, deve, tuttavia, la Corte ulteriormente osservare che la predetta indicazione (aver agito quale mandataria del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale) 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, 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.

6. Con il quinto motivo, si denuncia violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1705 cod. civ., 97, secondo comma e

terzo comma, Cost., 21-septies della legge 7 agosto 1990, n. 241, 13 della legge reg. Sicilia 28 gennaio 2014, n. 5, 19, commi 12 e 13, del regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale (adottato con deliberazione adottata dal Commissario Straordinario il 16 ottobre 2017, n. 2, secondo lo schema-tipo approvato con decreto reso dal Presidente della Regione Sicilia il 13 settembre 2017, n. 468) e deliberazione adottata dal Commissario Straordinario il 30 ottobre 2017, n. 8, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3), cod. proc. civ., giacché *«la Corte di Giustizia Tributaria, muovendo dall'erronea premessa per cui il Consorzio di Bonifica 6 di Enna "non esiste più", discetta sulla previsione del "mandato senza rappresentanza", in forza Deliberazione del Commissario Straordinario n. 8 del 30.10.2017 (...), per cui il Consorzio di Bonifica n. 6 Enna ha agito nelle vesti di mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale»*.

6.1 Il predetto motivo è assorbito dall'accoglimento del quarto motivo, risultandone superfluo ed ultroneo lo scrutinio.

7. In conclusione, alla stregua delle suesposte argomentazioni, valutandosi la fondatezza del quarto motivo, l'inammissibilità/infondatezza del primo motivo, del secondo motivo e del terzo motivo, nonché l'assorbimento del quinto motivo, il ricorso può trovare accoglimento entro tali limiti e la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione al motivo accolto con rinvio della causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il quarto motivo, rigetta il primo motivo, il secondo motivo ed il terzo motivo, dichiara l'assorbimento del

quinto motivo; 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 le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso a Roma nella camera di consiglio dell'8 luglio 2026.

IL PRESIDENTE

Liberato Paolitto