

Civile Ord. Sez. 5 Num. 25002 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: MASSAFRA ANNACHIARA
Data pubblicazione: 04/09/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 1181/2024 R.G. proposto da:

Consorzio Di Bonifica 6 Enna, in persona del commissario straordinario
Dott. Giuseppe Spartà, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppa
Micieli

-ricorrente-

contro

Vanadia Valentina

-intimata-

avverso la sentenza della Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado di
Sicilia n. 6635/2023 depositata il 04/08/2023.

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

FATTI DI CAUSA

1. Oggetto di controversia è l'avviso di pagamento indicato in atti con cui il Consorzio di bonifica 6 Enna, nella veste di mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale, chiedeva a Valentina Vanadia il pagamento della somma € 7.791,22 a titolo di "Tributo 0648 – contributo opere irrigue", per l'anno 2018 (così nella parte espositiva della sentenza impugnata).

2. La Corte di giustizia tributaria di primo grado della Sicilia accoglieva il ricorso proposto dalla contribuente. Il giudice di secondo grado rigettava l'appello formulato dal Consorzio di Bonifica 6 Enna.

Veniva in particolare osservato che:

- ai sensi dell'art 13 della legge reg. Sicilia n. 5/2014, nel contesto della ridefinizione degli ambiti territoriali di operatività dei consorzi di bonifica attraverso l'unificazione dei comprensori consortili sulla base dell'unitarietà ed omogeneità idrografica ed idraulica del territorio, il Consorzio di bonifica 6 Enna ed il suo comprensorio erano stati accorpati, insieme ad altri, all'istituendo nuovo Consorzio di bonifica Sicilia Orientale;

- il senso letterale della suindicata disposizione ed il complessivo impianto della riforma deponevano nel senso che, sia pure mediante una ridefinizione degli ambiti territoriali di operatività dei consorzi, l'unificazione dei comprensori consortili e l'accorpamento del Consorzio di Bonifica 6 Enna nel Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale avevano comportato la riunione degli stessi in un unico nuovo consorzio e per l'effetto i consorzi unificati erano stati aboliti, come era dimostrato dalla previsione di approvazione dello statuto del nuovo ente e dall'elezione degli organi statutari, che sostituivano quelli dei precedenti (soppressi) consorzi, e la nomina di un (unico) direttore generale;

- lo stesso regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale, adottato con delibera n. 2 del 16 ottobre 2017, non solo aveva previsto il predetto accorpamento dei pregressi consorzi dalla data di costituzione del nuovo ente, ma soprattutto aveva stabilito che «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» (così nella pronuncia impugnata);

- si era così realizzata tra enti pubblici una vera e propria successione in universum ius;

- la norma regionale non aveva previsto un periodo transitorio per l'esercizio di attività da parte dei precedenti consorzi, che era stato, invece, illegittimamente stabilito dalla deliberazione n. 8 del 30 ottobre 2017 adottata dal Commissario straordinario del neocostituito consorzio con il conferimento al ricorrente di un mandato senza rappresentanza, che si poneva in contrasto con la normativa regionale e regolamentare;

- l'art. 19, comma 13, del regolamento di organizzazione del nuovo consorzio aveva previsto che i piani, i regolamenti, i ruoli e gli affidamenti dei consorzi accorpati restavano vigenti e continuavano a trovare applicazione sino a diversa determinazione del commissario straordinario e che i ruoli per il pagamento dei contributi consortili venivano emessi sulla base dei piani adottati e di ogni altro atto vigente nei consorzi accorpati alla data di costituzione del nuovo consorzio, con ciò quindi considerando applicabili fino a nuova determinazione solo gli atti amministrativi emessi dai precedenti consorzi, il che non significava certo - come invece ritenuto dal Commissario straordinario con la citata deliberazione - di stabilire un periodo transitorio in cui gli aboliti consorzi potevano ancora esercitare le funzioni pubbliche, ostandovi sia la suddetta abolizione dei pregressi consorzi, sia il principio secondo cui l'ente pubblico non può delegare le proprie potestà ad altri soggetti, anche se pubblici;

- nemmeno poteva configurarsi un mandato senza rappresentanza, sia per l'operatività di tale fattispecie soltanto nell'ambito dei rapporti

privatistici, che per la giuridica impossibilità per un ente pubblico di delegare ad altro ente l'esercizio di funzioni pubbliche;

- il Consorzio di bonifica Sicilia Orientale era, quindi, l'unico soggetto giuridicamente esistente, per cui il mandato senza rappresentanza da questo conferito al ricorrente era da considerarsi inesistente, come tale non convalidabile con la conseguente nullità dell'atto perché emesso da soggetto inesistente ed in base a delega illegittima, vizio questo integrante l'ipotesi di assoluta incompetenza per difetto di attribuzione e/o carenza di potere.

3. Il Consorzio di Bonifica 6 Enna ha proposto ricorso affidato a quattro censure. La contribuente è rimasta intimata. È stata depositata memoria illustrativa in prossimità dell'udienza.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di impugnazione, il consorzio ha dedotto, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 d.lgs. n. 546/1992, assumendo che l'avviso di pagamento impugnato non è atto indicato nell'elencazione di cui alla predetta disposizione, per cui «[...] 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» (v. pagina n. 2 del ricorso), laddove le ragioni di impugnazione avanzate avevano avuto riguardo alla legittimità formale dell'atto.

2. La doglianza risulta palesemente infondata come già chiarito in analogo fattispecie decisa da questa Corte con sentenza n. 6611/2026, la cui motivazione integralmente si condivide e si fa propria.

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.

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 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 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 (cfr., tra le tante, Cass. n. 3914/2025 e la giurisprudenza ivi indicata), ipotesi questa che emblematicamente integra un vizio di natura formale.

3. Con la seconda censura il ricorrente ha lamentato, in relazione al canone censorio di cui all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 21 d.lgs. n. 546/1992 e 2697 c.c., ponendo in rilievo che «[...] è del tutto mancata da parte della Corte di Giustizia di secondo grado [...] e della Commissione Tributaria Provinciale ennese, prima, il necessario preliminare sindacato circa la presenza della prova agli atti della tempestiva proposizione del ricorso; 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» (v. pagina n. 3 del ricorso).

3.1. Si tratta di motivo del tutto inammissibile.

Esso, difatti, lamenta una pretesa lacuna nell'attività del giudice circa la verifica della regolarità processuale dell'impugnazione sotto il profilo della sua tempestività, così veicolando la censura sul puro versante accademico, senza dedurre la sussistenza di alcun vizio, meno che mai quello della tardività dell'impugnazione.

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

4. Con la terza doglianza l'istante ha lamentato, sempre in ragione dell'art. 360, primo comma, 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 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 13 settembre 2017), 97, secondo e terzo comma, 24 e 111 Cost., 100 c.p.c. e 23 e 54 d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

Ciò sostenendo 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 scala 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» (cfr. pagina n. 3 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)» (v. pagina n. 3 del ricorso, in termini ripresi a pagina n. 30).

4.1. La censura va accolta.

Come già evidenziato da questa Corte, 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 tipo, 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'istituito Consorzio di Bonifica Sicilia 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. Tanto ricapitolato, 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.

4.6. 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).

4.7. La tesi del Giudice regionale poggia, nel suo nucleo concettuale fondante, sul rilievo dell'equiparazione secca tra l'istituzione dei nuovi consorzi, che accorpano e 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, 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 dell'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, ove si consideri 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 (v. Cass. n. 22104/2025) 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'accorpati 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 (aver agito quale mandatario del Consorzio di Bonifica Orientale Sicilia) 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 delle 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 13 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, rigetta 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, il 9 luglio 2026 .

Il Presidente
Giacomo Maria Stalla