Civile Ord. Sez. 5 Num. 25546 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: ROMANO CARMELA
Data pubblicazione: 18/09/2026

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 1509/2024 R.G. proposto da:

CONSORZIO DI BONIFICA 6 ENNA, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppa Micieli

-ricorrente -

contro

SPATARO FRANCESCO, rappresentato e difeso dall'avvocato Ferdinando Capra

- controricorrente -

avverso la sentenza della CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA II GRADO DELLA SICILIA n. 6685/2023, depositata il 7/8/2023.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 9/9/2026 dal Consigliere CARMELA ROMANO.

FATTI DI CAUSA

Con sentenza n. 6685/2023, depositata il 7/8/2023, la Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado della Sicilia ha annullato l'avviso di pagamento n. 120180000763840 emesso nei confronti di Francesco Spataro dal Consorzio di Bonifica 6 – Enna, quale mandatario senza

rappresentanza del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale, per il pagamento di euro 2.563,48 a titolo di "contributo opere irrigue" per l'anno 2018. Alla base della decisione la considerazione che l'avviso fosse viziato da "incompetenza assoluta", in quanto emesso da un soggetto - il Consorzio di Bonifica 6 di Enna - non più esistente, perché accorpato (assieme ai consorzi di Caltagirone, Ragusa, Catania, Siracusa, Messina) al Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale.

Avverso la sentenza il Consorzio di Bonifica 6 Enna propone ricorso per cassazione, sulla base di quattro motivi, illustrato con memoria, mentre Francesco Spataro resiste mediante controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Va, in via pregiudiziale, respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per cassazione, per difetto di valida e tempestiva procura speciale, conferita su supporto analogico, senza che la relata di notifica del ricorso contenga l'attestazione di conformità dell'originale cartaceo della procura al *file* digitale.

1.1. L'art. 196-novies disp. att. cod. proc. civ. (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 cod. proc. civ. prevede che, insieme al ricorso, deve essere presentata, a pena di improcedibilità, «*la procura speciale se questa è conferita con atto separato».*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

L’art. 372, secondo comma, cod. proc. civ. stabilisce che *«il deposito dei documenti relativi all’ammissibilità può avvenire indipendentemente da quello del ricorso e del controricorso, fino a quindici giorni prima dell’udienza o dell’adunanza in camera di consiglio».*

1.2. In ambito di processo cd. analogico, prima cioè che diventasse obbligatorio (come nella specie) il deposito del ricorso con modalità telematica, 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 o non avesse disconosciuto la conformità della copia semplice depositata dal ricorrente 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., 22438/2018 e Sez. Un., 8312/2019). 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., 22438/2018).

1.3. Successivamente, altre pronunce hanno ritenuto inammissibili ricorsi notificati tramite posta elettronica certificata, per mancato rispetto della formalità della suddetta asseverazione di conformità, assumendo che la procura rilasciata su supporto analogico ai sensi dell’art. 16- undecies, d.l. n. 179/2012 deve essere sottoscritta con firma autografa e successivamente trasformata in copia informatica di documento analogico, la cui conformità all’originale va attestata dal difensore nella relata di notifica (cfr. Cass. 6318/2023, con riferimento al processo telematico e Cass. 12850/2019).

1.4. Senonché, anche da ultimo, 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 di assicurare, il

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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., 25513/2016, cui *adde* S.U. 10648/2017; S.U. 8950/2022; S.U. 28403/2023; S.U. 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 alla realizzazione di un certo risultato, il quale si pone come il traguardo che la norma disciplinante la forma dell'atto intende conseguire (così Sez. Un. 6477/2024, che richiama, tra le molte, 9772/2016, S.U. 14916/2016, S.U. 10937/2017, 8873/2020, 31085/2022, 14692/2023).

1.5. Ebbene, nel caso di specie, il controricorrente non ha contestato la conformità della procura alla lite (allegata al ricorso notificato tramite posta elettronica certificata) all'originale copia cartacea, ma si è solo limitato a rilevare l'assenza dell'asseverazione di conformità della copia informatica della procura al suo originale analogico.

1.6. Ne discende che, 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, che ha il solo effetto di legittimare la controparte al disconoscimento, in assenza del quale non sortisce effetti pregiudizievoli per l'istante (Cass. 6610/2026).

1.7. A ciò si aggiunga che il Consorzio, pur in assenza di disconoscimento, si è attivato per depositare l'attestazione di conformità alla procura speciale originariamente conferita con modalità analogica del mandato alla lite notificato telematicamente con il ricorso, assolvendo a

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

tale onere in data 7/5/2026, quindi mesi prima dell'adunanza fissata per il giorno 9/9/2026.

1.8. Il che esclude l'applicazione della sanzione dell'improcedibilità prevista dall'art. 369 cod. proc. civ., non ricorrendone i presupposti.

1.9. Ciò in linea con la giurisprudenza della CEDU, laddove 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'art. 369 cod. proc. civ. 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. Venendo ai motivi di ricorso, rinunciati i primi due (con memoria del 27/7/2026), col terzo motivo si espone il vizio di violazione e/o falsa applicazione dell'art. 13 legge n. 5/2014 della Regione Siciliana e dell'art. 19, commi 12 e 13, 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), nonché degli artt. 24, 97, 111 Cost., degli artt. 100 e 323 cod. proc. civ. e degli artt. 49, 50 e 52 d.lgs n. 546/1992, in relazione all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ., per aver la Corte regionale erroneamente annullato l'avviso di pagamento impugnato, in quanto emesso da soggetto non più esistente.

2.1. La censura è fondata e va accolta.

2.2. 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 di interesse - che: *«1. Al fine di*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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».

2.3. L’art. 19 del regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale (riprodotto in parte qua nella sentenza impugnata), ha stabilito 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*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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»;

- «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 [...]».

2.4. Come accertato dal giudice regionale, in attuazione del suindicato punto 13 del regolamento, il Commissario straordinario, con delibera n. 8 del 30 ottobre 2017, 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».*

Ciò ritenendo «*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,*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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».

2.5. Ciò posto, sulla base dell'esposto quadro legislativo e amministrativo, 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 mandatari 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.

2.6. Con successive ordinanze, n. 6610 e n. 6611 del 2026, emesse in analogo contenzioso, e con il medesimo ricorrente, si è poi riconosciuta la perdurante legittimazione dei precedenti consorzi, osservando, in primo luogo, che l'art. 19, comma 13, del citato regolamento, nel prevedere che gli "affidamenti dei consorzi accorpati restano vigenti e continuano a trovare applicazione fino a diversa determinazione del Commissario Straordinario e del Direttore Generale", ha inteso garantire il nesso di continuità tra le attività consortili dei precedenti enti con quello di nuova costituzione e che la previsione, da parte della delibera commissariale n. 8/2017, del predetto periodo transitorio, è stata funzionale alla menzionata modalità di successione tra gli enti.

2.7. Si è, inoltre, evidenziato che la previsione dell'art. 13 della legge regionale, nel ridefinire gli ambiti territoriali di operatività dei consorzi

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

tramite la loro unificazione, ha pianificato il nuovo assetto organizzativo dei consorzi, senza tuttavia estinguere le precedenti entità, concependo 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". In definitiva, l'operatività dei nuovi enti 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 termini, Cass. 6610/2026).

2.8. In senso analogo, si è detto, con la pronuncia n. 22104/2025, con riferimento alla procedura di accorpamento dei consorzi di sviluppo industriale della Regione Calabria, che l'estinzione dei Consorzi provinciali accorpati per effetto delle disposizioni contenute nella legge regionale si è verificata solo a seguito della conclusione della procedura di accorpamento.

2.9. Deve, pertanto, conclusivamente ritenersi, in linea coi citati precedenti del 2026, che, in mancanza di espressa previsione di estinzione degli enti destinati all'accorpamento da parte della legge regionale della Sicilia, la procedura possa considerarsi chiusa solo una volta completato il processo di accorpamento e che 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. 22104/2025) e quelle anteriori alla chiusura dell'operazione di accorpamento".

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

2.10. Si è, quindi, escluso che ricorra un'ipotesi di delega di funzioni o di poteri, esercitando il Consorzio di bonifica Enna 6 le attività affidategli sino alla definizione del processo di riunificazione degli enti.

2.11. Non era, quindi, necessario che il commissario straordinario disponesse, come invece ha fatto, che l'accorpato Consorzio di Bonifica 6 Enna agisse come mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale.

2.12. Ad ogni modo, a prescindere dall'indicazione, nell'atto impugnato, di agire (il Consorzio di Bonifica 6 Enna) quale "mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale Sicilia", il ricorrente aveva il potere di emanare l'atto, in ragione sia della sua sopravvivenza sino al compimento del processo di accorpamento, che del perdurante affidamento dell'attività.

2.13. Tale erronea enunciazione non ha, cioè, 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 svolte considerazioni, deve considerarsi sussistente al momento dell'atto impugnato.

2.14. Per le suddette ragioni, il terzo motivo di ricorso va accolto, avendo la CGT erroneamente annullato l'atto sulla base di un vizio di "incompetenza assoluta" che, invece, non ricorre.

3. Resta assorbito il quarto motivo, con cui si censura il vizio di violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1705 cod. civ., dell'art. 97 Cost., dell'art. 21 septies legge n. 241/1990, dell'art. 13 legge n. 5/2014 della Regione Siciliana, nonché dell'art. 19, commi 12 e 13, del Regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale e della Deliberazione del Commissario Straordinario n. 8 del 30.10.2017, in relazione all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ.

4. La sentenza va, dunque, cassata in relazione al motivo accolto con rinvio alla Corte di Giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia, in

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

diversa composizione, anche per la disciplina delle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il terzo motivo di ricorso, assorbito il quarto, rinunciati gli altri; 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 la disciplina delle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Tributaria della Corte Suprema di Cassazione, in data 9 settembre 2026 .

IL PRESIDENTE

Giacomo Maria Stalla

Corte di Cassazione - copia non ufficiale