Civile Ord. Sez. 5 Num. 25669 Anno 2026
Presidente: SOCCI ANGELO MATTEO
Relatore: CHIRICO VALERIA
Data pubblicazione: 21/09/2026

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 773/2024 R.G. proposto da:

CONSORZIO DI BONIFICA 6 ENNA, in persona del Commissario straordinario pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppa Micieli

- RICORRENTE –

CONTRO

RONDA SEBASTIANA, rappresentata e difesa dall'Avv. Ferdinando Capra

- CONTRORICORRENTE

per la cassazione della sentenza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia n. 6699/2023, depositata il 7 agosto 2023.

Uditala relazione svolta dal Consigliere Valeria Chirico

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza n. 6699/2023 la GGT di II grado della Sicilia - su ricorso proposto dal Consorzio di bonifica 6 Enna avverso la sentenza n. 681/2021 con cui la CTP di Enna aveva accolto il ricorso proposto da

Sebastiana Ronda avverso l'avviso di pagamento dell'importo di 85,05 euro, richiesto, a titolo di contributo di bonifica per opere irrigue relativamente all'anno 2018, dal Consorzio di bonifica 6 Enna, quale mandatario senza rappresentanza del Consorzio di bonifica della Sicilia Orientale – accoglieva il primo motivo del ricorso di primo grado e, per l'effetto, dichiarava l'inammissibilità dell'appello e annullava il provvedimento impugnato.

La Corte regionale motivava la suddetta pronuncia sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

- l'art. 13 della legge regionale n. 5 del 2014, recante norme in materia di consorzi di bonifica e meccanizzazione agricola, ha previsto che, al fine di adeguare i servizi di bonifica e irrigazione alle attuali esigenze dell'agricoltura e di razionalizzare l'impiego delle risorse umane, 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, ciò garantendo l'utilizzo delle medesime unità di personale di ruolo, precario ed a tempo determinato. La medesima disposizione prevede, al secondo comma, che sono istituiti il Consorzio di bonifica Sicilia occidentale e il Consorzio di bonifica Sicilia orientale. Il Consorzio di bonifica Sicilia occidentale accorpa i consorzi di bonifica di Trapani, Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Gela e i loro rispettivi comprensori. Il Consorzio di bonifica Sicilia orientale accorpa i consorzi di bonifica di Enna, Caltagirone, Ragusa, Catania, Siracusa, Messina e i loro rispettivi comprensori;

- non è corretto affermare che il suddetto articolo non abbia stabilito l'estinzione dei consorzi di bonifica territoriali ma abbia solamente istituito il Consorzio di bonifica della Sicilia occidentale e il Consorzio di bonifica della Sicilia orientale, atteso che sia il concetto di accorpamento che quello

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

di unificazione rimandano alla "riunione in un tutto unico", che si sostituisce totalmente ai precedenti soggetti, i quali sono stati quindi aboliti, tant'è che è stata prevista l'approvazione dello statuto e del regolamento di organizzazione dei due istituendi consorzi, nonché l'elezione degli organi statutari e la nomina di un unico direttore generale, dovendo, pertanto, ritenersi avvenuta, come evincibile anche dal Regolamento di organizzazione del Consorzio di bonifica Sicilia Orientale, una vera e propria successione tra enti pubblici;

- nel caso di specie, pertanto, si è verificata la singolare situazione che a costituirsi in giudizio per difendere la legittimità di un proprio provvedimento è un soggetto, il Consorzio 6 Enna, che non esiste più, in quanto abolito dalla legge, con la conseguenza che l'appello va ritenuto inammissibile;

- la previsione di una delega in favore dei vecchi consorzi, i quali agirebbero quali mandatari senza rappresentanza del Consorzio di bonifica Sicilia orientale, si palesa come illegittima, sia in quanto i vecchi consorzi sono stati aboliti, sia in quanto un ente pubblico non può delegare in alcun modo le proprie potestà ad altri soggetti anche se pubblici (non potendo pertanto in tal senso intendersi la previsione di cui al comma 13 dell'art. 19 del Regolamento di organizzazione del nuovo Consorzio di bonifica Sicilia Orientale), fatta salva un'espressa previsione legislativa;

- parlare di "mandato senza rappresentanza" del Consorzio di bonifica della Sicilia Orientale è una abnormità giuridica", sia perché un ente pubblico non può delegare ad un altro le proprie funzioni, sia perché si tratta di un istituto giuridico applicabile ai soli rapporti privatistici, incompatibili con l'esercizio di pubbliche funzioni;

- l'atto impugnato - in quanto emesso da un soggetto inesistente, pertanto assolutamente privo di competenza, sulla base di una delega illegittima - è nullo, perciò non convalidabile, con la conseguenza che il

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

soggetto competente dovrà emettere un nuovo atto, il quale non va ad integrarsi con quello precedente.

2. Il Consorzio di Bonifica 6 Enna proponeva ricorso per cassazione avverso la sentenza della CGT di II grado, depositando inoltre memoria illustrativa.

3. Sebastiana Ronda resisteva con controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.Va preliminarmente disattesa l'eccezione di "inammissibilità" (*rectius* improcedibilità) del ricorso per difetto di valida e tempestiva procura speciale, spiegata dalla controricorrente in quanto la relata di notifica del ricorso, effettuata tramite posta elettronica certificata, non contiene l'attestazione di conformità del file digitale all'originale cartaceo della procura speciale alla lite conferita su supporto analogico al difensore del Consorzio (attestazione mancante anche nel file digitale contenente la procura scansionata).

A tal proposito, va premesso che l'art. 196-novies disp. att. c.p.c. stabilisce che «Il difensore, il dipendente di cui si avvale la pubblica amministrazione per stare in giudizio personalmente, il consulente tecnico, il professionista delegato, il curatore, il commissario giudiziale e il liquidatore giudiziale, quando depositano con modalità telematiche la copia informatica, anche per immagine, di un atto processuale di parte o di un provvedimento del giudice formato su supporto analogico e detenuto in originale o in copia conforme, attestano la conformità della copia al predetto atto. La copia munita dell'attestazione di conformità equivale all'originale o alla copia conforme dell'atto o del provvedimento». L'art. 369 c.p.c. prevede che la procura speciale, se conferita con atto separato, debba essere depositata, a pena di improcedibilità, insieme al ricorso. L'art. 372, comma 2, c.p.c. stabilisce che «il deposito dei documenti relativi all'ammissibilità può avvenire indipendentemente da quella del

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ricorso e dal controricorso, fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio».

Come già rilevato in due recenti pronunce aventi medesimo oggetto e medesima parte ricorrente (Cass., nn. 6610/2026 e 6611/2026), prima che fosse consentito e poi divenuto obbligatorio (come nella specie) il deposito del ricorso con modalità telematica e quindi in ambito del processo cd. analogico, questa Corte aveva escluso la sanzione dell'improcedibilità del ricorso nel caso in cui, pur mancando la certificazione di conformità alla copia analogica del ricorso digitale, il controricorrente avesse depositato copia dell'atto ricevuto debitamente autenticata, così come nel caso in cui il controricorrente, ancorché tardivamente costituito, non avesse disconosciuto la conformità della copia semplice depositata dal ricorrente, ai sensi dell'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 82/2005 (C.A.D.), o ancora qualora il ricorrente avesse depositato l'asseverazione di conformità all'originale della copia analogica, entro l'udienza di discussione o l'adunanza in camera di consiglio (cfr. Cass., Sez. Un., n. 22438/2018 e Cass., Sez. Un., n. 8312/2019). In tali termini, il tempestivo deposito della sola copia analogica del ricorso notificato come documento informatico nativo digitale era stato reputato idoneo a configurare una «fattispecie a formazione progressiva», che si esaurisce in un lasso temporale reputato proporzionato e ragionevole, con la conseguenza che, ove il destinatario della notifica telematica del ricorso fosse rimasto solo intimato, il ricorrente poteva depositare l'attestazione di conformità sino all'udienza di discussione o all'adunanza in camera di consiglio, così come era tenuto a fare anche nell'ipotesi di disconoscimento della conformità da parte del controricorrente. Nelle suddette ipotesi, il ricorrente, per evitare l'improcedibilità doveva, quindi, attivarsi e depositare l'attestazione di conformità entro i predetti termini (cfr. Cass., Sez. Un., n. 22438/2018).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Superando talune successive pronunce che avevano ritenuto inammissibili i ricorsi, notificati tramite posta elettronica certificata, privi della suddetta asseverazione di conformità, assumendo che la procura rilasciata su supporto analogico dalla parte al difensore, ai sensi dell'art. 16 undecies, d.l. n. 179/2012, dovesse essere da questi sottoscritta con firma autografa e successivamente trasformata in copia informatica di documento analogico, la cui conformità all'originale doveva essere attestata dal difensore nella relata di notifica (cfr. Cass. n. 6318/2023, con riferimento al processo telematico e Cass. n. 12850/2019), 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 più possibile, una decisione di merito, ponderando attentamente ed in base a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, eventuali restrizioni del diritto della parte all'accesso ad un tribunale (così anche: Cass., S.U., n. 25513/2016; Cass., S.U., n. 10648/2017; Cass., S.U., n. 8950/2022; Cass., S.U., n. 28403/2023; Cass., S.U., n. 2075/2024), con conseguenziale, rinnovata, vitalità assegnata al principio cardine di "strumentalità delle forme" degli atti del processo, dalla legge prescritte non per la realizzazione di un valore in sé o per il perseguimento di un fine proprio ed autonomo, ma in quanto strumento più idoneo per la realizzazione di un certo risultato, il quale si pone come il traguardo che la norma disciplinante la forma dell'atto intende conseguire (così Cass., Sez. Un., n. 6477/2024, che richiama, tra le molte, Cass. n. 9772/2016; Cass., S.U., n. 14916/2016; Cass., S.U., n. 10937/2017; Cass. n. 8873/2020; Cass. n. 31085/2022; Cass. n. 14692/2023).

Ciò posto, nel caso in esame, la controricorrente non ha contestato la conformità della procura alla lite allegata al ricorso notificato tramite posta elettronica certificata all'originale cartaceo, essendosi limitata, invece, solo a rilevare l'assenza dell'asseverazione di conformità della copia

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

informatica del documento al suo originale analogico. Pertanto, va esclusa l'improcedibilità del ricorso, configurandosi solo una mera irregolarità, per essere venuta meno, in conseguenza di detta omissione, solo la legale equivalenza dell'atto al suo originale, che legittima la controparte al disconoscimento, in assenza del quale le predetta irregolarità non produce alcun effetto pregiudizievole. Soluzione questa che si pone in linea con la giurisprudenza della CEDU laddove richiama il citato arresto di questa Corte n. 8312/2019, con cui – *re melius perpensa* – è stato chiarito che il mancato deposito dell'attestazione di conformità delle copie cartacee agli originali informatici entro il termine fissato dall'articolo 369 c.p.c. non determina l'improcedibilità del ricorso qualora la controparte non abbia contestato la conformità delle copie cartacee agli originali o qualora il ricorrente abbia depositato l'attestazione mancante in un momento qualsiasi precedente allo svolgimento dell'udienza di trattazione della causa (v. sentenza CEDU causa Patricolo ed altri c. Italia – ric. 37943/2017). Nel caso di specie, peraltro, il Consorzio, pur in assenza di disconoscimento, ha comunque provveduto a depositare, in data 19.2.2026 (mesi prima dell'adunanza camerale), l'attestazione di conformità alla procura speciale originariamente conferita con modalità analogica della procura notificata telematicamente con il ricorso.

2. L'ulteriore eccezione, sollevata dalla controricorrente, di inammissibilità del ricorso per cassazione per difetto di *legitimatio ad causam* del consorzio ricorrente, di cui si anticipa l'infondatezza, verrà invece trattata in sede di esame del terzo motivo di ricorso, involgendo la comune pregiudiziale questione della perdurante esistenza del consorzio.

3. Con il primo motivo di ricorso, il Consorzio deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3), c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 del 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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

Orbene, va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del motivo, formulata dalla controricorrente sull'assunto della violazione del principio di autosufficienza, per difetto di integrale trascrizione del testo dell'avviso di pagamento impugnato. Invero, la censura svolta nel primo motivo non concerne il contenuto dell'atto, ma asseriti limiti alla sua impugnabilità ex art. 19 del d.lgs. n. 546/1992, sicché il vaglio di tale censura prescinde totalmente dal tenore dell'avviso.

Il motivo risulta invece inammissibile sotto diverso profilo, oltre che, comunque, infondato.

Dall'esame della sentenza impugnata emerge che il ricorso di primo grado proposto dalla contribuente era stato accolto solo per difetto di motivazione dell'avviso. Dall'odierno ricorso del Consorzio risulta che il predetto aveva appellato la sentenza del primo giudice solo in relazione al profilo attinente alla motivazione dell'avviso, non anche in relazione al pregiudiziale profilo della sua impugnabilità. La sentenza d'appello non contiene alcuna statuizione su tale punto. Ciò posto, va richiamato il consolidato orientamento di questa Corte secondo cui, qualora con il ricorso per cassazione siano prospettate questioni delle quali non vi sia cenno nella sentenza impugnata, il ricorso deve, a pena di inammissibilità, non solo allegare l'avvenuta loro deduzione dinanzi al giudice di merito, ma anche indicare in quale specifico atto del giudizio precedente lo abbia fatto in virtù del principio di autosufficienza del ricorso, onde dar modo alla Corte di controllare *ex actis* la veridicità di tale asserzione, prima di esaminare nel merito la questione prospettata. E ciò perché i motivi del ricorso per cassazione devono investire, a pena d'inammissibilità,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

questioni che siano già comprese nel *thema decidendum* del giudizio di appello, non essendo prospettabili per la prima volta in sede di legittimità questioni nuove o nuovi temi di contestazione non trattati nella fase di merito né rilevabili d'ufficio (cfr., tra le tante, Cass. n. 25743/2025; Cass. 11238/2025; Cass. n. 3473/2025; Cass. n. 18018/2024, n. 5429/2023).

A ciò si aggiunga che il motivo è in ogni caso infondato, in ragione delle condivisibili motivazioni svolte in merito dai sopracitati recenti precedenti emessi nei confronti del medesimo Consorzio ricorrente (Cass., Sez. 5, nn. 6610 e 6611 del 19 marzo 2026, cit.). In tali pronunce si è ribadito il costante orientamento di questa Corte secondo cui l'elencazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 del 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 secondo cui l'avviso di pagamento in oggetto sarebbe stato suscettibile di impugnazione solo per contestare aspetti sostanziali dell'obbligazione tributaria e non anche aspetti formali, quali quelli posti a fondamento della decisione impugnata, attinenti alla giuridica inesistenza dell'ente che ha emesso l'atto, non ha fondamento, in quanto ipotizza una limitazione del mezzo di tutela che non sussiste e che non sarebbe in alcun modo giustificabile, ben potendo il contribuente, destinatario di un atto non ricompreso nell'elenco degli atti tipicamente impugnabili di cui all'art. 19 del 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.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

4. Con il secondo motivo il ricorrente deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3), c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 21 del d.lgs. n. 546/1992 e 2697 c.c., evidenziando 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".

Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità anche di tale motivo, formulata dalla controricorrente per violazione del principio di autosufficienza in mancanza di integrale trascrizione/allegazione del testo dell'avviso di pagamento impugnato, compresa la busta di spedizione. A tal proposito vanno richiamate le considerazioni già sopra svolte relativamente alla irrilevanza dell'intero contenuto dell'atto impugnato (nonchè della busta di spedizione) ai fini del vaglio del tipo di censura come sopra prospettata.

Il motivo risulta invece inammissibile sotto diverso profilo.

Esso, come già rilevato nelle sopracitate precedenti pronunce di questa Corte nei confronti del medesimo Consorzio ricorrente, prospetta una pretesa lacuna nell'attività del giudice circa la verifica della regolarità processuale dell'impugnazione per quanto attiene alla tempestività della stessa, in termini sostanzialmente "accademici", senza dedurre in concreto un vero e proprio vizio censurabile in cassazione e, in particolare, quello della tardività dell'impugnazione, non considerando, peraltro, che la suddetta verifica è stata verosimilmente effettuata senza darne atto in motivazione, in assenza di contestazione. Del tutto inconferente risulta inoltre 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.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

5. Con il terzo motivo il ricorrente deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3), c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 13 della legge 28 gennaio 2014 n. 5 della Regione Siciliana e 19, commi 12 e 13, 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, commi 2 e 3, 24 e 111 Cost., 100, 323 c.p.c., 49, 50 e 52 del d.lgs. n. 546/1992, per avere il giudice d'appello erroneamente ritenuto che il Consorzio non esistesse più e che, per l'effetto, l'appello fosse inammissibile.

Sostiene, all'uopo, il ricorrente che, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata, 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". 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)".

Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del suddetto motivo di ricorso, formulata dalla controricorrente in ragione dell'utilizzo da parte del Consorzio ricorrente, a sostegno della censura (e segnatamente della diversa interpretazione dell'art. 13 della legge

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

regionale rispetto a quella datane dalla sentenza impugnata), di documenti non depositati nel giudizio di merito ossia: del decreto n. 468/2017 del Presidente della Regione Siciliana, recante approvazione dello schema tipo di regolamento di organizzazione del Consorzio di bonifica della Sicilia orientale, delle deliberazioni della Giunta regionale e del Commissario di proroga del periodo transitorio (n. 242/2019, n. 452/2019, n. 275/2020 e n. 21/2020), della Determina del Direttore generale n. 45/21 (con cui il Consorzio di Bonifica 6 Enna ha preso atto della delibera n. 21/2020) e del DURC.

Invero, il motivo è sorretto da articolate deduzioni a sostegno della prospettata violazione e/o falsa applicazione di legge denunciata, rispetto alle quali i documenti individuati come tardivamente prodotti non risultano di ulteriore significativo apporto argomentativo ai fini dell'accoglimento della censura svolta, il quale, invero, si giustifica a prescindere da tali ulteriori documenti. In particolare, il decreto di approvazione dello schema tipo di regolamento di organizzazione del Consorzio non introduce alcun elemento di novità, atteso che si tratta dell'approvazione di uno "schema tipo" rifluito nel Regolamento organizzativo poi adottato e menzionato dalla sentenza della Corte regionale (nonché allegato alle controdeduzioni del Consorzio nel giudizio di primo grado). Anche le suddette deliberazioni di proroga del cd. periodo transitorio non appaiono significative, non introducendo un tema nuovo ma attenendo ad una questione già trattata dalla sentenza impugnata sulla scorta di analoga precedente documentazione in atti. Infine, alcuno specifico apporto argomentativo può riconoscersi alla produzione del DURC.

Tanto premesso, il motivo è fondato, ribadendosi il condivisibile orientamento già espresso in merito da questa Corte, nelle recenti richiamate pronunce emesse nei confronti del medesimo Consorzio (Cass., n. 6610/2026 e n. 6611/2026).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

In relazione al quadro normativo ed amministrativo di riferimento, va premesso quanto segue.

L'art. 13 della legge 28 gennaio 2014 n. 5 della Regione Siciliana ha stabilito 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 (prodotto in allegato alle controdeduzioni nel fascicolo di primo grado) ha a sua volta stabilito che:

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

- «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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

modalità di riparto dei contributi a carico dei consorziati, vigenti nei consorzi accorpati alla data di costituzione del nuovo consorzio […]».

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 Orientale…, 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:

- 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».

Sulla scorta del suddetto quadro normativo ed amministrativo, questa Corte, già con pronuncia n. 15351/2023 (sebbene riferita alla diversa

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

questione della illegittimità del termine apposto ai contratti stipulati dal Consorzio), ha affermato 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) legittimavano 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.

Con le citate sentenze n. 6610/26 e n. 6611/2026, emesse nei confronti dell'odierno Consorzio in fattispecie analoga, questa Corte ha ribadito la perdurante legittimazione dei precedenti consorzi, evidenziando che l'art. 19, comma 13, del citato Regolamento, laddove stabilisce 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», 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, per tale via, funzionale alla menzionata modalità di successione tra gli stessi. Tale successione, come chiarito nei richiamati precedenti, non ha comportato, però, l'abolizione né la sostituzione dei vecchi consorzi in concomitanza con l'istituzione dei nuovi, in quanto la previsione dell'art. 13 della legge regionale, che non contempla tale effetto estintivo, nel ridefinire gli ambiti territoriali di operatività dei consorzi tramite la loro unificazione, istituendo, quindi, i nuovi enti, ha indicato un obiettivo programmatico, ha

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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, non potendo trattarsi di una conseguenza correlata alla 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 (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 potrà 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", nel segno della permanenza degli "affidamenti" in atto sino alla conclusione del processo di razionalizzazione degli ambiti territoriali.

In linea con i sopracitati precedenti (nonché con la pronuncia n. 22104/2025 relativa alla procedura di accorpamento dei consorzi di sviluppo industriale della Regione Calabria), deve perciò concludersi che 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

attività anche precedenti alla data di entrata in vigore della norma e quelle anteriori alla chiusura dell'operazione di accorpamento.

La accertata permanenza in vita del Consorzio di Bonifica 6 Enna sino al completamento del processo di accorpamento esclude, pertanto, la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per cassazione per difetto di *legitimatio ad causam*, sollevata dalla controricorrente in ragione della dedotta inesistenza del Consorzio alla data di proposizione del ricorso.

Così ricostruita la vicenda, si è, inoltre, esclusa la configurabilità di una 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, con conseguente superfluità, inoltre, dell'iniziativa commissariale volta ad attribuire al Consorzio la qualità di mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale, come stabilito dall'art. 1705 c.c., tanto più che l'istituto del mandato senza rappresentanza non appare 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 inter organica, 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.

In ogni caso, l'aver agito il Consorzio (inutilmente) quale mandatario senza rappresentanza non ha inciso sul rapporto tributario, 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, sia della sua legittimazione ad agire in presenza del

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

perdurante affidamento dell'attività, sicché erroneamente il giudice d'appello ha annullato l'atto impugnato, sulla base di un insussistente vizio di incompetenza assoluta.

6. Rimane assorbito nelle valutazioni che precedono l'esame del quarto motivo di ricorso, con cui si deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3), c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1705 c.c., 97, commi 2 e 3, Cost., 21 septies della legge n. 241/1990, 13 della legge regionale della Sicilia n. 5/2014, 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 ottobre 2017.

La sentenza va dunque cassata in relazione al motivo accolto, con rinvio alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia, in diversa composizione, anche per la regolamentazione delle spese del presente giudizio 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 regolamentazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.

Il Presidente

ANGELO MATTEO SOCCI

Corte di Cassazione - copia non ufficiale