Civile Ord. Sez. 5 Num. 26791 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: MASSAFRA ANNACHIARA
Data pubblicazione: 13/10/2026

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 10145/2024 R.G. proposto da:

Consorzio Di Bonifica 6 Enna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppa Micieli

-ricorrente-

contro

Santoro Antonino, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluca Sanfilippo

-controricorrente-

avverso la sentenza della Corte Di Giustizia Tributaria di secondo Grado della Sicilia n. 8289/2023 depositata il 16/10/2023.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 15/09/2026 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

Antonino Santoro, il pagamento della somma di € 634,54 a titolo di contributi per opere irrigue, per l'anno 2019. La Corte di giustizia tributaria di primo grado della Sicilia accoglieva il ricorso proposto dal contribuente. Il giudice di secondo grado dichiarava inammissibile l'appello formulato dal Consorzio di Bonifica 6 Enna, ritenendo preclusiva la circostanza che il Consorzio di Bonifica 6 Enna non esisteva più, "in quanto, ai sensi dell'art. 13 l.r. n. 5/2014, è stato accorpato, assieme ai consorzi di Caltagirone, Ragusa, Catania, Siracusa, Messina, al Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale, per cui a seguito della suddetta operazione di unificazione operata dal legislatore siciliano l'unico soggetto giuridicamente esistente è quest'ultimo".

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 della 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 (tra l'altro) del Consorzio di Bonifica 6 Enna nel Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale hanno comportato la riunione degli stessi in un unico nuovo consorzio e per l'effetto i consorzi unificati sono stati aboliti», com'è dimostrato dalla previsione di approvazione dello statuto del nuovo ente e dall'elezione degli organi statutari, «[…] che ovviamente sostituiscono quelli dei precedenti (soppressi) consorzi, e la nomina di un (unico) direttore generale»;

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

- lo stesso regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica della 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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 della 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.

2. Il Consorzio di Bonifica 6 Enna ha proposto ricorso affidato a cinque censure. Antonino Santoro è costituito con controricorso. È stata depositata memoria illustrativa in prossimità dell'udienza, con la quale il ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla seconda e alla terza censura.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Col primo motivo di ricorso si censura la nullità della sentenza, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., per violazione degli artt. 101, secondo comma, e 112 cod. proc. civ., nonché dell'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 546 del 1992, per avere la Corte regionale deciso la causa sulla base di una questione rilevata d'ufficio, ossia il difetto di legittimazione attiva in capo al Consorzio di Bonifica 6 Enna, in quanto soggetto giuridicamente non più esistente, senza previamente sottoporla alle parti al fine di provocare il contraddittorio sulla stessa.

La censura è infondata.

1.2. Trattandosi di questione rilevabile d'ufficio e non involgente profili fattuali, essa si sottrae all'obbligo del giudice di stimolare il contraddittorio ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.c., il quale non riguarda le questioni di

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

solo diritto, ma quelle di fatto ovvero miste di fatto e di diritto che richiedano prove dal contenuto diverso rispetto a quelle chieste dalle parti o un'attività assertiva ulteriore (Cass. 822/2024; 11724/2021; 22778/2019; 15037/2018; 10353/2016).

Nella caso che ci occupa, il giudice di appello non ha rilevato una nuova questione di fatto, avendo piuttosto proceduto, sulla base delle prove offerte dalle parti ma soprattutto dell'interpretazione della normativa vigente, ad una ricostruzione della vicenda sottoposta al suo esame in base alla quale ha ritenuto che il Consorzio fosse un soggetto giuridicamente non più esistente e come tale privo di legittimazione attiva

2. Essendo intervenuta rinuncia per la seconda e la terza censura, può trattarsi la quarta doglianza con la quale l'istante ha lamentato, 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.

È stato quindi evidenziato 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).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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).

La censura va accolta.

2.1. 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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.»

2.2. 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,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

sono oggettivamente e soggettivamente imputati al consorzio istituito dall'art. 13 della l.r. n. 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 Orientale ha approvato il regolamento di organizzazione del consorzio nel testo sopra riepilogato.

2.3. 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:

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

- 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».

2.4. 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 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.

2.5. 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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.

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

2.6. Nella delineata prospettiva si è altresì posta Cass. n. 22104/2025, la quale (con riferimento alla procedura di accorpamento dei consorzi di sviluppo industriale della Regione Calabria) 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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, solo considerando 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.

2.7. 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.

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. Sicché non era necessario che il commissario straordinario disponesse, come invece ha fatto, che l'accorpato Consorzio di Bonifica 6 Enna agisse come

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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

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".

Per le suddette ragioni, la sentenza impugnata va cassata.

3. Resta assorbito, nelle valutazioni che precedono, l'esame del quinto motivo di ricorso, concernente, secondo il parametro dell'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione 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, dell'art. 19, commi 7 e 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, a una delega interorganica.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

4. Alla stregua delle riflessioni svolte, il primo motivo va rigettato, il quarto va accolto e il quinto resta assorbito, mentre il secondo e il terzo sono stati rinunciati.

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 rigetta la prima censura, accoglie il quarto motivo di ricorso, assorbito il quinto e 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 regolare le spese del presente grado di legittimità.

Così deciso in Roma, il 15 settembre 2026 .

Il Presidente

Giacomo Maria Stalla

Corte di Cassazione - copia non ufficiale