Civile Ord. Sez. 5 Num. 27374 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: SOCCI ANGELO MATTEO
Data pubblicazione: 20/10/2026

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 3671/2025 R.G. proposto da:

Consorzio di Bonifica 6 Enna, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppa Micieli

-ricorrente-

contro

Dell'Alma Stella, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Lo Monaco

-controricorrente-

nonché contro

Agenzia delle Entrate - Riscossione in persona del legale rappresentante pro tempore

-intimata-

avverso la sentenza della Corte di Giustizia Tributaria Secondo Grado della Sicilia n. 5166/2024 depositata il 03/07/2024.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 06/10/2026 dal Consigliere Angelo Matteo Socci.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte di Giustizia Tributaria (CGT) di 2° grado della Sicilia dichiarava inammissibile l'appello proposto dal Consorzio di Bonifica 6 Enna avverso la sentenza di primo grado che aveva accolto il ricorso del contribuente, ritenendo, in riforma della sentenza impugnata, fondato il primo motivo del ricorso di primo grado con cui il contribuente aveva sostenuto l'inesistenza dell'avviso di pagamento a titolo di "Tributo 0648 – contributo opere irrigue", perché adottato da un soggetto inesistente e senza potere impositivo, in quanto accorpato nel Consorzio di Bonifica Sicilia orientale, insieme ai Consorzi di Caltagirone, Ragusa, Catania, Siracusa e Messina, con la conseguenza che tale unificazione, operata dal legislatore regionale con l'art. 13 della legge n. 5/2014, aveva comportato che l'unico soggetto giuridicamente esistente fosse il nuovo Consorzio della Sicilia orientale che, come emerge dall'avviso di pagamento impugnato, aveva conferito "mandato senza rappresentanza" ad un soggetto non più esistente.

2. Ricorre per cassazione, contro tale pronuncia, il Consorzio che si affida a tre motivi. Con memoria ha rinunciato al primo motivo.

3. La contribuente ha depositato controricorso.

4. L'Agenzia delle entrate riscossione è rimasta intimata

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso risulta fondato per il secondo motivo e la decisione deve essere cassata con rinvio per nuovo giudizio, alla CGT di secondo grado della Sicilia, in diversa composizione, anche per la regolamentazione delle spese del grado di legittimità; rinunciato il primo motivo ed assorbito il terzo motivo.

2. Con il primo motivo di impugnazione, il Consorzio ha dedotto, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4), cod. proc. civ., la nullità della sentenza per violazione degli artt. 101, secondo comma, 112 cod. proc. civ. e 1, secondo comma, d. lgs. n. 546/1992, n. 546, per

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

essersi la Corte regionale pronunziata su una questione – la violazione dell'art. 13 l. r. Sicilia n. 5/2014 e l'esistenza del Consorzio di Bonifica 6 di Enna – mai sollevata dalla contribuente nel giudizio di merito e mai rilevata e trattata dal giudice di prime cure. Ne risulterebbe violato l'art. 112 cod. proc. civ. con conseguente nullità della sentenza, non essendo stato applicato il dettato dell'art. 101, comma secondo, c.p.c. ove è prevista l'assegnazione alle parti di un termine per il deposito di memorie concernenti la questione che il giudice intenda sollevare d'ufficio. Afferma in ogni caso che la questione, relativa alla successione del Consorzio e alla sua idoneità all'emissione dell'avviso impugnato, riguardante quindi la *legitimatio ad causam*, non possa ritenersi rilevabile d'ufficio.

Il motivo è stato oggetto di rinuncia nella memoria.

3. Con il secondo motivo, il ricorrente prospetta la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 13 della Legge 28 gennaio 2014 n. 5 della Regione Siciliana e 19, commi XII e XIII, 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) 97, commi II e III, Cost., degli artt. 24, 111 Cost, 100, 323 c.p.c., 49, 50 e 52 d.lgs. 546/1992 in relazione all'art. 360, comma I, n. 3 c.p.c.. Assume che contrariamente alla (non condivisibile) interpretazione del disposto normativo richiamato in epigrafe approntata dalla Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado, esso non ha stabilito l'estinzione dei Consorzi di Bonifica territoriali, bensì, al fine di 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Occidentale) unificando –sul piano degli ambiti territoriali di operatività - i comprensori dei già esistenti Consorzi territoriali. D'altronde, diversamente nel senso opinato dalla Corte di giustizia tributaria d'appello *a quo*, il Legislatore regionale, prima, e l'Organo di Governo (Giunta Regionale), dipoi, avrebbe previsto e disposto la apposita procedura di liquidazione di detti consorzi di bonifica territoriali; di talché, già tale rilievo depone nel senso che non già il Legislatore abbia intesso sopprimerli bensì conferire ai medesimi una nuova connotazione e missione, nell'ambito del complessivo impianto delineato dalla legge di riforma. Ed invero, l'errore di diritto commesso dal giudice d'appello, essenzialmente risiede nel fatto che, a seguito della riforma avvenuta con la legge regionale n. 5/2014 e del conseguenziale c.d. regime transitorio, si è creata 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). Pertanto, in accoglimento del presente motivo di gravame, andrà cassato il capo della sentenza impugnata, laddove la stessa ha statuito che a seguito dell'emanazione dell'art. 13 L.R. n. 5/2014, il Consorzio di Bonifica 6 di Enna "*non esiste più*", "*con l'ulteriore conseguenza che lo stesso appello va considerato inammissibile*"; quest'ultima conseguenziale statuizione rappresenta una violazione del diritto costituzionale di difesa, ex art- 24 Cost., del diritto ad un giusto processo, ex art. 111 Cost., oltreché del diritto di adire il giudice tributario d'appello, ex artt. 100, 323 c.p.c., 49, 50 e 52 d.lgs. 546/1992.

4. Con il terzo motivo, infine, il ricorrente si duole della violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1705 cod. civ., 97, commi II e III, Cost., 21-*septies* L. 241/1990, 13 della Legge 28 gennaio 2014 n. 5 della Regione Siciliana, 19, commi XII e XIII, del Regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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) e Deliberazione del Commissario Straordinario n. 8 del 30.10.2017 in relazione all'art. 360, comma I, n. 3 c.p.c.. Sostiene che a seguito della riforma avvenuta con la legge regionale n. 5/2014 e del conseguenziale c.d. regime transitorio, si sia creata 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), sulla scorta della quale il mandato senza rappresentanza di cui alla deliberazione n. 8 del 2017 del Commissario Straordinario del Consorzio di bonifica Sicilia Orientale (in forza del quale il Consorzio di Bonifica n. 6 Enna ha formalmente agito quale "mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale") andrebbe qualificato, sul piano amministrativistico, come una vera e propria delega inter organica (istituto, questo, che ricorre quando all'interno della stessa struttura si verifica uno spostamento di competenze da un organo a un altro). Peraltro, a dispetto di quanto ravvisato dai giudici tributari d'appello, la menzionata deliberazione n. 8/17 del Commissario Straordinario non avrebbe inteso costituire un mandato senza rappresentanza, ma – per come evincibile dal tenore dell'atto – avrebbe semplicemente richiamato tale istituto in quanto ritenuto corrispondente alle previsioni regolamentari di cui all'art. 19 punti 12 e 13 Regolamento di organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale. Inoltre, erroneo sarebbe l'asserto dalla corte a quo per cui "quello del mandato, con o senza rappresentanza, è un istituto giuridico che trova precisa collocazione (solo) nell'ambito di rapporti prettamente privatistici, incompatibili con l'esercizio di pubbliche funzioni ": basti solo rammentare – e con ciò si coglie l'erroneità dell'asserto in

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

argomento che l'Istituto del mandato indubbiamente si configura anche in materia pubblicistica tributaria, sia sufficiente richiamare il rapporto fra ente impositore ed agente della riscossione nonché quello fra l'amministrazione finanziaria ed amministrazione comunale, nel caso in cui la prima, per eseguire le notificazioni degli atti tributari, si avvalga dei messi comunali. Di talché, contrariamente a quanto ravvisato dalla Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado, alcuna "incompetenza assoluta" è riscontrabile nell'atto tributario impugnato (cfr. "non è quindi mai configurabile un vizio assoluto di incompetenza nel caso di "mera delega inter organica" (figura ben differente dalla "delegazione di funzioni amministrative", avente carattere extra organico") (Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 08/05/2013, n. 2486), essedo il Consorzio di Bonifica legittimato a riscuotere i ruoli oggetto del presente contenzioso.

5. Il secondo motivo è fondato con conseguente assorbimento del terzo.

Questa Corte ha già avuto modo di chiarire, con riferimento alla disciplina di riordino dei consorzi di bonifica siciliani, che l'art. 13 della legge reg. Sicilia 28 gennaio 2014, n. 5, nel prevedere la ridefinizione degli ambiti territoriali di operatività dei consorzi di bonifica mediante l'unificazione dei comprensori consortili e l'istituzione, tra gli altri, del Consorzio di bonifica Sicilia orientale, non ha disposto l'immediata estinzione dei consorzi territoriali accorpati, né ha previsto un effetto soppressivo automatico e contestuale alla mera istituzione del nuovo ente.

In tal senso si è espressa Cass. civ., sez. V, 19 marzo 2026, n. 6610, la quale, pronunciando in fattispecie relativa al Consorzio di bonifica 6 Enna, ha affermato che la previsione normativa regionale ha natura programmatica e di organizzazione, essendo volta a pianificare il nuovo assetto dei consorzi di bonifica, ma non

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

determina, per il solo fatto dell'istituzione del consorzio accorpante, l'estinzione immediata dei consorzi preesistenti. L'operazione di accorpamento, infatti, postula un procedimento di progressiva riunificazione degli enti e dei relativi rapporti, sicché la piena operatività del nuovo soggetto costituisce l'esito conclusivo del processo di riorganizzazione, non già un effetto istantaneo della norma istitutiva.

Tale conclusione, a cui il Collegio ritiene di dare continuità, trova conferma nel contenuto dell'art. 19 del regolamento di organizzazione del Consorzio di bonifica Sicilia orientale, approvato in attuazione dell'art. 13 della legge reg. Sicilia n. 5 del 2014, il quale, al comma 13, stabilisce che i piani, i regolamenti, i ruoli e gli 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, necessarie per l'operatività del nuovo consorzio.

La permanenza degli affidamenti già facenti capo ai consorzi accorpati va valorizzata quale indice della volontà ordinamentale di assicurare continuità all'attività amministrativa e consortile nelle more del completamento della procedura di accorpamento. In tale prospettiva, la deliberazione commissariale n. 8 del 30 ottobre 2017, istitutiva di un periodo transitorio, non è incompatibile con il quadro normativo, ma coerente con l'esigenza di evitare soluzioni di continuità nello svolgimento delle funzioni consortili, anche impositive e di riscossione.

Del resto, occorre evidenziare che tale periodo transitorio è stato successivamente prorogato e ratificato dalla Giunta regionale siciliana, in particolare con deliberazioni nn. 241 e 242 del 27 giugno 2019, n. 452 del 13 dicembre 2019 e n. 275 del 25 giugno 2020, sino alla conclusione delle procedure relative alla definitiva riforma dei

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

consorzi di bonifica. Ne deriva che, fino al completamento del procedimento di riunificazione, i consorzi accorpati non possono considerarsi enti estinti o privi di legittimazione, permanendo in capo ad essi la capacità di svolgere le attività già affidate, ivi comprese quelle relative all'emissione degli atti impositivi.

Tale ricostruzione è coerente anche con il principio affermato da Cass. civ. n. 15351 del 2023, richiamata da Cass. n. 6610 del 2026, secondo cui l'art. 13 della legge reg. Sicilia n. 5 del 2014, pur disponendo l'accorpamento dei consorzi, non ne prevede espressamente la soppressione; l'assenza di una fase di liquidazione e la previsione di un periodo transitorio legittimano, pertanto, la prosecuzione dell'attività dei consorzi accorpati nelle more del completamento dell'operazione di riordino.

La medesima conclusione è ulteriormente corroborata dal richiamo a Cass. civ. n. 22104 del 2025, resa in tema di accorpamento di consorzi di sviluppo industriale della Regione Calabria, la quale ha escluso che l'estinzione dell'ente accorpato possa farsi discendere automaticamente dall'entrata in vigore della legge regionale istitutiva dell'ente accorpante, dovendo essa ritenersi verificata solo all'esito della conclusione della procedura di accorpamento, con il trasferimento dei beni e dei rapporti all'ente di nuova costituzione.

Applicando tali principi al caso di specie, deve ritenersi, pertanto, che il consorzio territoriale accorpato conservi, sino al completamento del processo di riunificazione, la propria operatività e la legittimazione all'esercizio delle attività già affidategli, senza che possa configurarsi un difetto assoluto di attribuzione o una carenza radicale di potere nell'adozione dell'atto impugnato.

Né assume rilievo invalidante l'eventuale improprio riferimento, contenuto negli atti amministrativi di organizzazione, al mandato

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

senza rappresentanza di cui all'art. 1705 c.c. Tale qualificazione, come precisato da Cass. n. 6610 del 2026, è certamente erronea e superflua, poiché l'istituto privatistico del mandato senza rappresentanza non è esportabile, in quanto tale, nell'ambito dell'esercizio di funzioni pubblicistiche; nondimeno, l'erronea indicazione non incide sulla legittimazione del consorzio accorpato, la quale trova fondamento non nel mandato, bensì nella persistente operatività dell'ente e nella permanenza degli affidamenti già in essere, secondo la disciplina normativa e regolamentare sopra richiamata.

Deve pertanto affermarsi che, in forza dell'art. 13 della legge reg. Sicilia n. 5 del 2014, dell'art. 19 del regolamento di organizzazione del Consorzio di bonifica Sicilia orientale e delle deliberazioni commissariali e regionali istitutive e di proroga del periodo transitorio, il consorzio accorpato conserva, fino alla definitiva conclusione del procedimento di riordino, la legittimazione ad adottare gli atti inerenti alle attività già affidategli, compresi gli atti di imposizione e riscossione dei contributi consortili.

La sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto che l'accorpamento avesse comportato l'immediata estinzione del consorzio territoriale e, conseguentemente, la nullità dell'atto per carenza assoluta di potere, si pone in contrasto con i principi sopra richiamati.

In definitiva va accolto il secondo motivo, assorbito il terzo, rinunciato il primo e, pertanto, la sentenza va cassata in relazione al motivo accolto, con rinvio della causa alla Corte di Giustizia Tributaria di 2° grado della Sicilia, in diversa composizione, che provvederà anche alla regolazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

accoglie il secondo motivo di ricorso, rinunciato il primo ed assorbito il terzo; cassa la sentenza in relazione al motivo accolto; rinvia alla C.G.T. di secondo grado della Sicilia in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 06/10/2026 .

Il Presidente

Giacomo Maria Stalla

Corte di Cassazione - copia non ufficiale