Civile Ord. Sez. 5 Num. 27996 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: CALIENNO GIANMARCO
Data pubblicazione: 28/10/2026

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 7708/2024 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

Greco Giuseppe

-intimato-

avverso la sentenza della Corte di Giustizia Tributaria II grado di Sicilia n. 7928/2023 depositata il 02/10/2023.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 10/09/2026 dal Consigliere Gianmarco Calienno.

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 (di seguito più brevemente anche solo Consorzio) avverso la sentenza di primo grado che aveva accolto il ricorso di Greco Giuseppe, in relazione all'impugnato avviso di pagamento per Euro 1.222,38 a titolo di "Tributo 0648- contributo opere irrigue" per l'anno 2019 ritenendo che il gravame fosse stato proposto da un soggetto inesistente, privo di legittimazione processuale, in quanto accorpato nel Consorzio di bonifica

Sicilia orientale, insieme ai Consorzi di Caltagirone, Ragusa, Catania, Siracusa e Messina, per effetto dell'art. 13 della legge regione Sicilia n. 5/2014.

2. Ricorre per cassazione contro tale pronuncia il Consorzio che si affida a cinque motivi di censura.

3. Il contribuente non ha depositato difese, restando intimato.

4. In prossimità dell'adunanza camerale la ricorrente ha depositato memoria ex art.380 bis c.p.c. con cui ha dichiarato di rinunciare al secondo e al terzo motivo del ricorso, insistendo per l'accoglimento dei restanti.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Preliminarmente occorre dare atto che la ricorrente con la memoria da ultimo depositata ha rinunciato espressamente al secondo e al terzo motivo del ricorso, il che rende superflua l'illustrazione e l'esame degli stessi, fermo restando che, in ossequio alla giurisprudenza costante di questa Corte (vedi Cass. n.414/2021), la rinuncia ad uno o più motivi di ricorso, che rende superflua una decisione in ordine alla fondatezza o meno di tali censure, è efficace anche in mancanza della sottoscrizione della parte o del rilascio di uno specifico mandato al difensore, in quanto, implicando una valutazione tecnica in ordine alle più opportune modalità di esercizio della facoltà d'impugnazione e non comportando la disposizione del diritto in contesa, è rimessa alla discrezionalità del difensore stesso, e resta, quindi, sottratta alla disciplina di cui all'art. 390 c.p.c. per la rinuncia al ricorso.

2. Ciò premesso, con il primo motivo il consorzio lamenta la nullità della sentenza ex art 360, comma I, n. 4 c.p.c. per violazione degli artt. 101, comma II, 112, c.p.c. e 1, comma II, d.lgs 546/1992, assumendo che la sentenza impugnata sia affetta da radicale nullità per essersi pronunciata su una questione - id est, la violazione dell'art. 13 l.r. n. 5/2014, perché "il Consorzio di Bonifica 6 di Enna non esiste più in quanto

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

accorpato, assieme ai consorzi di Caltagirone, Ragusa, Catania, Siracusa, Messina al Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale") - che non è stata mai sollevata dal contribuente né in primo grado né in appello (essendo rimasto contumace giacché non costituito nel giudizio d'appello, così come riferito nella stessa sentenza in questa sede impugnata), né rilevata e/o trattata dal giudice di primo grado (C.T.P. di Enna.)

2.1. Il motivo è infondato.

2.2. Secondo il principio affermato dalle Sezioni Unite di questa Corte (Cass., Sez. U., n. 20935/2009), l'omessa segnalazione alle parti di una questione rilevata d'ufficio non determina, di per sé, la nullità della sentenza. Occorre, infatti, distinguere l'ipotesi in cui la decisione sia fondata su una questione di puro diritto da quella in cui vengano in rilievo questioni di fatto o miste di fatto e di diritto. Nel primo caso, la violazione del dovere di interlocuzione non integra un autonomo vizio processuale, ma può assumere rilievo soltanto ove si traduca in un concreto error in iudicando o error in iudicando de iure procedendi; nel secondo, la parte è tenuta ad allegare e dimostrare lo specifico pregiudizio subito nell'esercizio delle proprie facoltà difensive, con particolare riguardo alla possibilità di formulare deduzioni, chiedere prove o ottenere la rimessione in termini.

2.3. In termini coerenti, questa Corte ha altresì precisato che la parte la quale denunci, in sede di legittimità, la nullità della sentenza per un vizio dell'attività del giudice lesivo del diritto di difesa ha l'onere di indicare il concreto pregiudizio che ne sia derivato, poiché l'impugnazione non è preordinata alla tutela dell'astratta regolarità dell'attività giudiziaria, ma all'eliminazione di un'effettiva lesione processuale, tale da poter condurre, nel giudizio di rinvio, a una decisione diversa e più favorevole (Cass., n. 26157 del 2014).

2.4. Nella specie, la questione rilevata dalla Corte territoriale concerne esclusivamente l'interpretazione dell'art. 13 della legge regionale Siciliana n. 5 del 2014 e le conseguenze da essa derivanti in ordine alla

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

legittimazione del Consorzio ad agire. Si tratta, pertanto, di una questione di puro diritto, la cui soluzione non richiedeva l'acquisizione di ulteriori elementi fattuali né consentiva lo svolgimento di attività istruttorie diverse da quelle già espletate.

2.5. Il ricorrente, inoltre, non indica quali specifiche deduzioni avrebbe potuto formulare, quali prove avrebbe potuto richiedere o quale diverso risultato decisorio avrebbe potuto conseguire ove la questione fosse stata previamente sottoposta al contraddittorio. La censura resta, dunque, affidata alla mera denuncia dell'omessa interlocuzione, senza l'allegazione di un concreto e irreversibile pregiudizio difensivo.

2.6. Ne consegue che la mancata concessione di un termine per il deposito di memorie ai sensi dell'art. 101, secondo comma, c.p.c. non ha determinato la nullità della sentenza impugnata.

2.7. Il che depone per il rigetto del motivo.

3. Con il quarto motivo, il ricorrente lamenta 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 Occidentale)

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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 quinto 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 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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 interorganica (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 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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 interorganica" (figura ben differente dalla "delegazione di funzioni amministrative", avente carattere extraorganico") (Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 08/05/2013, n. 2486), essedo il Consorzio di Bonifica legittimato a riscuotere i ruoli oggetto del presente contenzioso.

4.1. Il quarto motivo è fondato con conseguente assorbimento del quinto.

4.2. 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.

4.3. 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 organizzatoria, essendo volta a pianificare il nuovo assetto dei consorzi di bonifica, ma non 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.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

4.4. 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.

4.5. 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.

4.6. 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 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.

4.7. 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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.

4.8. 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.

4.9. 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.

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

4.11. Deve pertanto affermarsi che, in forza dell'art. 13 della legge reg.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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 prorogative 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.

4.12. 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.

5. In definitiva, preso atto della rinuncia al secondo e al terzo motivo, va accolto il quarto, rigettato il primo, assorbito il quinto 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, anche per la regolazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte, preso atto della rinuncia al secondo e al terzo motivo, accoglie il quarto, rigetta il primo, dichiara assorbito il quinto, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia la causa alla Corte di Giustizia Tributaria di 2° grado della Sicilia, in diversa composizione, anche per la regolazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso a Roma, nella camera di consiglio della Sezione Tributaria del 10/9/2026 .

Il Presidente

Giacomo Maria Stalla

Corte di Cassazione - copia non ufficiale