Civile Ord. Sez. 5 Num. 28004 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: BRUNO FRANCESCO
Data pubblicazione: 28/10/2026

TRIBUTI LOCALI

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 3527 del Ruolo Generale dell'anno 2025, proposto

DA

CONSORZIO DI BONIFICA 6 ENNA, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppa Micieli, come in atti domiciliato,

RICORRENTE

CONTRO

PUZZO GIOVANNI, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Spataro, come in atti domiciliato,

CONTRORICORRENTE

avverso la sentenza n. 5041/24 della Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado della Sicilia, pubblicata in data 1° luglio 2024.

Udita la relazione del Consigliere designato, dott. Francesco Bruno, nella camera di consiglio del 10 settembre 2026.

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza n. 5041/24, pubblicata in data 1° luglio 2024, la Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado della

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Sicilia ha dichiarato inammissibile l'appello del Consorzio di Bonifica 6 Enna -per asserito difetto di *legitimatio ad causam* dell'appellante- avverso la sentenza n. 1412/22 della Corte di Giustizia Tributaria di Primo Grado di Enna, la quale aveva accolto -per vizio motivazionale dell'atto impugnato- il ricorso del contribuente avverso la cartella di pagamento n. 29420200002441586000, avente ad oggetto la somma di euro 1.432,80, pretesa a titolo di beneficio irriguo, annualità 2015-2016-2017.

2. Il Consorzio di Bonifica 6 Enna ha proposto ricorso per cassazione avverso la suddetta sentenza, affidandone l'accoglimento a tre motivi di impugnazione ed illustrando ulteriormente le sue difese con memoria.

3. Giovanni Puzzo ha resistito, depositando controricorso ed invocando la reiezione delle avverse argomentazioni e richieste.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso è, nei termini di seguito specificati, fondato e, per quanto di ragione, merita quindi accoglimento.

2. Con il primo motivo il ricorrente, ai sensi dell'art. 360, primo comma, num. 4, c.p.c., ha denunciato la nullità della sentenza impugnata, per violazione degli artt. 101, secondo comma, e 112 c.p.c., nonché dell'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 546 del 1992, in quanto la corte regionale siciliana aveva posto a fondamento della decisione una questione -inerente all'asserita inesistenza del Consorzio di Bonifica 6 Enna, in virtù del suo accorpamento, giusta il disposto dell'art. 13 legge reg. Sicilia n. 5 del 2014, nel Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale- mai prospettata dal contribuente, senza nemmeno

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

instaurare il contraddittorio, necessario in quanto rilevata d'ufficio.

3. Il motivo è infondato.

3.1. E' stato recentemente affermato, con riferimento a vicende -sostanzialmente assimilabili a quella in esame- che hanno visto coinvolto proprio il Consorzio di Bonifica 6 Enna, come non sia ravvisabile -in relazione alla questione affrontata d'ufficio dai giudici di secondo grado- una pronuncia *ultra petita*, attenendo alla *legitimatio ad causam* (cfr. Cass. n. 23312/26 e, con precipuo riguardo alla rilevabilità d'ufficio di siffatta questione, Cass. n. 23740/26 e, nello stesso senso, Cass. n. 23968/26).

3.2. Nulla osta, invero, alla disamina, perfino in sede di legittimità, delle questioni rilevabili d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio -vieppiù nella controversia qui riguardata, in cui la Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado della Sicilia, lungi dal fondare il suo convincimento su nuovi elementi di fatto, rispetto a quelli veicolati dalle parti nel vaso processuale, si è limitata, sulla scorta di essi, ad effettuare una mera ricognizione del quadro normativo, anche alla luce della disciplina regionale, giungendo ad escludere la *legitimatio ad causam* del Consorzio di Bonifica 6 Enna (cfr. la sentenza impugnata, alle pagg. da 2 ad 11)- non formandosi il giudicato interno o implicito -su tali questioni- in base al principio, enunciato più volte da questa Corte (cfr. Cass., sez. un., n. 24172/25 ed, in termini sostanzialmente conformi, Cass. n. 22808/26, Cass. n. 23007/26 e Cass. n. 23284/26), secondo il quale, qualora il giudice di primo grado abbia deciso la controversia nel merito, omettendo di pronunciare espressamente su un vizio processuale rilevabile d'ufficio, la

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

parte che abbia interesse a farlo valere è onerata di proporre, nel grado successivo, impugnazione sul punto, la cui omissione determina la formazione del giudicato interno sulla questione processuale in applicazione del principio di conversione del vizio in motivo di gravame, ai sensi dell'art. 161, primo comma, c.p.c., rimanendo precluso tanto al giudice del gravame, quanto a quello di legittimità, il potere di rilevare *ex officio*, per la prima volta, il suddetto vizio, sottraendosi a tale regola, così da consentire al giudice dei gradi successivi di esercitare il potere di rilievo officioso, i vizi processuali rilevabili d'ufficio -in base ad un'espressa previsione legale- "in ogni stato e grado del giudizio", i vizi relativi a questioni "fondanti" - la cui omessa rilevazione si risolverebbe in una sentenza *inutiliter data*- e le ipotesi in cui la decisione sia fondata su una "ragione più liquida".

3.3. E' pacifico, del resto, che la *legitimatio ad causam*, attiva e passiva, consiste nella titolarità del potere e del dovere di promuovere o subire un giudizio in ordine ad un rapporto sostanziale, dedotto mediante l'allegazione di fatti in astratto idonei a fondare il diritto azionato, secondo la prospettazione dell'attore, prescindendo dall'effettiva titolarità di esso, con conseguente dovere del giudice di verificarne l'esistenza in ogni stato e grado del giudizio (cfr. Cass. n. 14468/08, Cass. n. 11284/10, Cass. n. 14177/11, Cass. n. 8481/17, Cass. n. 3136/21, Cass. n. 28793/23, Cass. n. 10344/24 e Cass. n. 20579/26).

4. Con il secondo motivo il ricorrente ha prospettato, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione o falsa applicazione degli artt. 13 legge reg. Sicilia n. 5 del 2014 e 19, commi 12 e 13, del Regolamento di Organizzazione del

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale (adottato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 2 del 2017 secondo lo schema-tipo approvato con decreto del Presidente della Regione n. 468 del 2017), 24, 97, secondo e terzo comma, e 111 Cost., 100 e 323 c.p.c. e 49, 50 e 52 d.lgs. n. 546 del 1992. I giudici di secondo grado, infatti, avevano errato nel ritenere che, in seguito al varo dell'art. 13 legge reg. Sicilia n. 5 del 2014, il Consorzio di Bonifica 6 Enna non esistesse più, con la conseguenza che l'appello dovesse essere considerato inammissibile, avendo trascurato di considerare che tale articolo non aveva 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), aveva solamente istituito due nuovi macro consorzi di bonifica (Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale e Consorzio di Bonifica Sicilia Occidentale) unificando -sul piano degli ambiti territoriali di operatività- i comprensori dei già esistenti consorzi territoriali. E ciò era desumibile, tra l'altro, dal fatto che non era stata prevista l'apposita procedura di liquidazione dei suddetti consorzi di bonifica territoriali, essendo stati conferiti ai medesimi una nuova connotazione ed una altrettanto nuova missione, nell'ambito del complessivo impianto delineato dalla legge di riforma, così creando un'articolazione in uffici (centrali e periferici) tra il Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale ed i singoli consorzi di bonifica territoriali accorpati (tra cui anche il Consorzio di Bonifica 6 Enna).

5. Il motivo è fondato.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

5.1. Come questa Corte -dopo avere ricapitolato il quadro normativo ed amministrativo di riferimento- ha già avuto modo di affermare, ancora una volta con riferimento a vicende che hanno visto convolto il Consorzio di Bonifica 6 Enna (cfr. Cass. n. 6610/26 e, nello stesso senso, Cass. n. 6611/26), l'art. 13 legge reg. Sicilia n. 5 del 2014, nello stabilire l'accorpamento dei consorzi in esso indicati, non ne ha espressamente previsto la soppressione (come è stato evidenziato, d'altronde, anche in un altro precedente di legittimità -Cass. n. 15351/23- sia pure in relazione ad una vicenda non del tutto sovrapponibile a quella in esame).

La perdurante legittimazione dei precedenti consorzi deve essere affermata, non di meno, in virtù della vigenza, espressamente prevista dall'art. 19, comma 13, del Regolamento di Organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale, dei piani, regolamenti, ruoli ed affidamenti dei consorzi accorpati, che continuano a trovare applicazione fino a diversa determinazione del Commissario Straordinario e del Direttore Generale, a cui compete l'adozione delle misure, anche transitorie, e degli atti di pianificazione, programmazione e regolamentazione necessari per l'operatività del nuovo consorzio, in tal modo intendendosi garantire il nesso di continuità tra le attività consortili dei precedenti enti con quello di nuova costituzione nel quadro della delineata successione tra gli stessi.

5.2. Non è possibile condividere, quindi, la tesi della corte regionale siciliana, che poggia, nel suo nucleo concettuale fondante, sull'equiparazione tra l'istituzione dei nuovi consorzi, che accorpano, riunificandoli, le precedenti entità consortili, e l'abolizione di queste ultime o, tutt'al più, la loro sostituzione,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

trattandosi di una ricostruzione meramente assertiva, se non addirittura apodittica, che mal si concilia perfino con il senso letterale della disposizione normativa.

Ed, infatti, la previsione dell'art. 13 legge reg. Sicilia n. 5 del 2014, nel ridefinire gli ambiti territoriali di operatività dei consorzi di bonifica territoriali tramite la loro unificazione, istituendo, quindi, i nuovi enti, ha indicato un obiettivo programmatico, ha pianificato, cioè, sul versante generale, un nuovo assetto organizzativo dei consorzi, senza estinguere, tuttavia, le precedenti entità, concependo tale esito solamente come momento conclusivo di un processo, come è possibile arguire agevolmente dalla lettera della norma, che non contempla un effetto estintivo dei precedenti consorzi conseguente all'istituzione di un nuovo ente accorpante, né tale conseguenza la si può desumere dalla 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 predicando un effetto istantaneo dell'operazione: e prova ne è la circostanza secondo la quale è la stessa legge regionale ad avere contemplato termini (non perentori) per l'approvazione dello statuto e del regolamento organizzativo dei nuovi enti, il che accredita l'ordine di idee secondo il quale la loro operatività è stata concepita come epilogo del divisato processo di riorganizzazione, solo all'esito del quale è destinato a realizzarsi l'effetto della riunificazione nella nuova entità dei precedenti enti consortili, con conseguente loro permanenza "in vita" fino al completamento di tale processo.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

5.3. In quest'ottica, risulta corrispondente ai riportati contenuti legislativi e, comunque, si presenta come soluzione non incompatibile, né contraria all'assetto programmatico normativamente prefigurato, la previsione di un esercizio non immediato delle attività consortili da parte del nuovo ente e, dunque, di un "periodo transitorio" più volte prorogato (e sostanzialmente prolungatosi nel tempo senza un termine finale), nell'ambito del quale i precedenti consorzi hanno continuato a svolgere le proprie attività (e, segnatamente, anche il servizio impositivo e di esazione) nel segno della permanenza degli "affidamenti" in atto fino alla conclusione del processo di razionalizzazione *in itinere*.

Del resto, sul tema inerente all'individuazione del momento in cui è possibile reputare estinti i consorzi provinciali accorpati per effetto di una legge regionale, è stato rimarcato (con riferimento ad una vicenda inerente a consorzi di sviluppo industriale della Regione Calabria), che deve ricondursi alla conclusione del processo di accorpamento, non discendendo *ex lege* dall'entrata in vigore delle norme che lo regolamentano, conseguendo l'estinzione all'esaurimento di quel processo (cfr. Cass. n. 22104/25), fermo restando che la prosecuzione dell'attività e dei rapporti dei consorzi accorpati è destinata a comprendere tutti i rapporti e le attività anche precedenti alla data di entrata in vigore della norma (cfr. Cass. n. 22104/25) e quelle anteriori alla chiusura delle operazioni di accorpamento.

5.4. In questa prospettiva, non è configurabile nemmeno una delega -ad opera del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale- di funzioni o di poteri, esercitando il Consorzio di Bonifica 6 Enna le attività ad esso già affidate in attesa della definizione del processo di riunificazione degli enti, con conseguente

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

superfluità dell'iniziativa commissariale volta a ricondurne l'operato nell'ambito dell'istituto del mandato senza rappresentanza, ai sensi dell'art. 1705 c.c., la cui esportabilità in ambito pubblicistico, peraltro, è oltremodo dubbia, essendo l'affidamento di funzioni ivi regolato dall'istituto della delega intersoggettiva, che opera tra rami diversi dell'amministrazione e che deve essere prevista dalla legge, né un siffatto mandato può essere concepito -come pure ha sostenuto il ricorrente- secondo il modello della delegazione interorganica, 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.

E ciò fermo restando che anche nel caso in cui abbia agito quale mandatario del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale non è revocabile in dubbio la legittimità degli atti del Consorzio di Bonifica 6 Enna, giacché l'enunciazione di un non configurabile rapporto di mandato senza rappresentanza non può aver avuto alcuna incidenza sui preesistenti -e persistenti- poteri, in ragione sia della sua sopravvivenza fino al compimento del processo di accorpamento, sia della permanenza degli "affidamenti" in atto, né può aver avuto ricadute sul rapporto tributario con il contribuente, meno che mai sotto il profilo della titolarità del potere -in capo al ricorrente- di azionare la pretesa *de qua*, che, in ragione delle considerazioni testé svolte, era pienamente sussistente, essendo il Consorzio di Bonifica 6 Enna ancora operante (e ciò fino alla conclusione del processo di riunificazione dei consorzi siciliani) e,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

conseguentemente, legittimato ad agire in presenza del perdurante affidamento delle relative attività.

6. Alla luce, pertanto, delle osservazioni fin qui esposte, il secondo motivo di ricorso deve essere accolto, rigettato il primo ed assorbito il terzo (con il quale il ricorrente ha assunto, ai sensi dell'art. 360, primo comma, num. 3, c.p.c., la violazione o falsa applicazione degli artt. 1705 c.c., 97, secondo e terzo comma, Cost., nonché degli artt. 21-*septies* legge n. 241 del 1990, 13 della legge reg. Sicilia n. 5 del 2014, 19, commi 12 e 13, del Regolamento di Organizzazione del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale e della deliberazione n. 8 del 2017 del Commissario Straordinario, sostenendo che il suddetto mandato senza rappresentanza alluderebbe, in realtà, ad una delega interorganica), e la sentenza impugnata, per l'effetto, deve essere cassata, con rinvio alla Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado della Sicilia, in diversa composizione, anche ai fini della regolamentazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il secondo motivo di ricorso, rigetta il primo e dichiara assorbito il terzo, e, per l'effetto, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto; rinvia la causa alla Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado della Sicilia, in diversa composizione, affinché effettui un nuovo giudizio e provveda, altresì, alla regolamentazione delle spese del giudizio di legittimità.

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

Il Presidente

Giacomo Maria Stalla

Corte di Cassazione - copia non ufficiale