Civile Ord. Sez. 5 Num. 28010 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: CANDIA UGO
Data pubblicazione: 28/10/2026

CONSORZIO DI BONIFICA – CARTELLA PAGAMENTO ANNI 2015/2017 – LEGITTIMAZIONE CONSORZIO NULLITA' SENTENZA EX ART. 101, SECONDO COMMA. C.P.C.

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 3714/2025 del ruolo generale, proposto

DA

il CONSORZIO DI BONIFICA 6 ENNA (codice fiscale 91016370867), in persona del commissario straordinario *pro tempore*, dr. Calogero Ferrantello, nominato con decreto assessoriale n. 23/GAB del 18 marzo 2024 dell'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea Regione Siciliana, rappresentato e difeso, come da procura speciale e nomina poste in calce al ricorso ed autorizzazione del commissario straordinario n. 48 del 30 ottobre 2023, dall'avv. Giuseppa Micieli (codice fiscale MCL GPP 61R69 H163 P).

- RICORRENTE –

CONTRO

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

AVOLA IGNAZIO (codice fiscale: VLA GNZ 60H30 A676 Q), rappresentato e difeso, in forza di procura speciale e nomina rilasciate in calce al controricorso, dall'avv. Giuseppe Lo Monaco (codice fiscale: LMN GPP 68P28 A676 O).

- CONTRORICORRENTE –

E

l'AGENZIA DELLE ENTRATE-RISCOSSIONE (codice fiscale: 13756881002), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore.*

- INTIMATA –

per la cassazione della sentenza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia n. 4995/7/2024, depositata il 1° luglio 2024, non notificata.

UDITA la relazione svolta dal consigliere Ugo Candia all'udienza camerale del 6 ottobre 2026.

FATTI DI CAUSA

1. Oggetto di controversia è la cartella di pagamento indicata in atti con cui l'agente della riscossione, nell'interesse del Consorzio di bonifica 6 Enna (nella veste di mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica della Sicilia Orientale), chiedeva a Ignazio Avola il pagamento della somma di 372,36 € a titolo di contributo di bonifica per opere irrigue relativamente agli anni di imposta 2015/2016/2017.

2. La Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia dichiarava inammissibile l'appello proposto dal Consorzio avverso la sentenza n. 1520/2/2022 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Enna.

Tutto ciò, ritenendo, sulla scorta di un articolato ragionamento, che il suindicato Consorzio non esistesse più, essendo stato accorpato,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

unitamente ad altri, nel nuovo Consorzio della Sicilia Orientale per effetto dell'art. 13 della legge regionale della Sicilia n. 5/2014, che aveva disposto la riunificazione dei precedenti consorzi operanti in detta area territoriale nel predetto nuovo ente, per cui il mandato senza rappresentanza da quest'ultimo conferito alla ricorrente era stato rilasciato a persona giuridica non più esistente, con conseguente nullità degli atti oggetto di contestazione ed inammissibilità dell'appello, siccome proposto da soggetto «abolito dalla legge» (così nella pronuncia impugnata).

3. Il Consorzio di Bonifica 6 Enna proponeva ricorso per cassazione avverso la predetta pronuncia, con atto notificato in data 31 gennaio 2025, sulla base di tre motivi, successivamente illustrati con memoria.

4. Ignazio Avola resisteva con controricorso depositato il 10 marzo 2025.

5. L'agenzia delle Entrate-Riscossione è restata intimata.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Va subito rappresentato che la questione di merito della presente controversia è parte di un vasto contenzioso, dai contenuti coincidenti e soprapponibili, in relazione al quale questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi con due sentenze nn. 6611/2026 e 6610/2026, le cui ragioni, in assenza di argomenti contrari, vanno qui ribadite, come già accaduto con altre successive pronunce (v, tre la tante, Cass, nn. 23312/2026, 23597/2026, 23670/2026, 23699/2026, 23700/2026, 23736/2026, 23740/2026, 23895/2026, 23896/2026, 23966/2026, 23968/2026, 23983/2026).

2. Quanto precede consente di superare, in base al criterio della ragione più liquida, il primo motivo di impugnazione (fondato sulla violazione dell'art. 101, secondo comma, c.p.c. per non aver sollecitato il contradditorio sulla questione concernente il difetto di *legitimatio ad causam* del Consorzio), tenuto conto che la soluzione della questione già

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

offerta sul punto dalla Corte è idonea a definire rapidamente il giudizio nell'ottica di un'economia dei mezzi processuali e della ragionevole durata del (complessivo) processo, considerando altresì che il contraddittorio svoltosi nel presente grado sulla questione giuridica in oggetto neutralizza ogni ricaduta sul diritto di difesa delle parti.

3. Con la seconda doglianza l'istante ha lamentato, in ragione dell'art. 360, primo comma, num. 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), 24, 97, secondo e terzo comma, 111 Cost., 100 e 323 c.p.c., nonché degli artt. 49, 50 e 52 d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

Ciò sostenendo 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 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» (cfr. pagina n. 3 del ricorso).

4. Con il terzo motivo di ricorso, articolato, secondo il parametro dell'art. 360, primo comma, num. 3, c.p.c., è stata denunciata la violazioni 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, 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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, ad una delega interorganica.

5. Come anticipato, va ribadito, anche in assenza di contrari elementi, quanto ritenuto da questa Corte con le citate pronunce, ai cui contenuti si rinvia, i cui passaggi argomentativi vanno così confermati.

5.1. 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, 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.

5.2. La perdurante legittimazione dei precedenti consorzi va riconosciuta sulla base delle seguenti considerazioni.

Deve, in primo luogo, osservarsi che l'art. 19, comma 13, del citato regolamento ha previsto – come sopra esposto - 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». Il riferimento alla vigenza degli affidamenti dei consorzi accorpati ha inteso garantire il nesso di continuità tra le attività consortili dei precedenti enti con quello (per

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

quanto qui interessa) di nuova costituzione nel quadro della delineata successione tra gli stessi.

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.

5.3. La tesi del Giudice regionale poggia, nel suo nucleo concettuale fondante, sul rilievo dell'equiparazione secca tra l'istituzione dei nuovi consorzi, che accorpano, riunificano in sé le precedenti entità consortili, e l'abolizione di questi ultimi o, al più, la loro sostituzione.

Si tratta, però, a giudizio della Corte, di interpretazione assertiva, che non si concilia nemmeno con il senso letterale della disposizione normativa.

In effetti, la previsione dell'art. 13 della legge regionale, nel ridefinire gli ambiti territoriali di operatività dei consorzi tramite la loro unificazione, istituendo, quindi, i nuovi enti, ha indicato un obiettivo programmatico, ha 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.

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.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Ne è prova la circostanza secondo la quale è la stessa legge regionale ad aver contemplato termini (di certo 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 poteva realizzarsi l'effetto della riunificazione nella nuova entità dei precedenti consorzi, con conseguente loro permanenza "in vita" sino al completamento di tale processo.

5.4. 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" (per quanto prolungatosi nel tempo) concepito dal commissario straordinario e più volte ratificato e prorogato dalla Giunta, in cui i precedenti consorzi hanno continuato a svolgere le proprie attività (segnatamente, per quanto interessa, anche il servizio impositivo e di esazione) nel segno della permanenza degli "affidamenti" in atto sino alla conclusione del processo di razionalizzazione degli ambiti territoriali.

5.5. Nella delineata prospettiva soccorre la pronuncia n. 22104/2025 di questa Corte, la quale (con riferimento alla procedura di accorpamento dei consorzi di sviluppo industriale della Regione Calabria) sulla questione (ritenuta dirimente) concernente l'individuazione del momento in cui è intervenuta l'estinzione dei Consorzi provinciali accorpati per effetto delle disposizioni contenute nella legge regionale, vale a dire se l'estinzione sia intervenuta ex lege al momento della entrata in vigore della legge ovvero si sia verificata solo a seguito della conclusione della procedura di accorpamento, 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,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

dovendo, pertanto ritenersi che l'estinzione sia 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.

5.6. 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 dii esame. Ciò nondimeno, la sussidenza 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, sol 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. 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.

5.7. Così ricostruita la vicenda si è, dunque, al di fuori della delega di funzioni o di poteri, esercitando il Consorzio di bonifica Enna 6, le attività già ad esso affidate in attesa della definizione del processo di riunificazione degli enti.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

E si comprende, altresì, come sia stata del tutto superflua l'iniziativa e la direttiva del commissario straordinario di stabilire che l'accorpato Consorzio di Bonifica 6 Enna avrebbe agito come mandatario senza rappresentanza del Consorzio di Bonifica Sicilia Orientale, come stabilito dall'art. 1705 c.c.

Superflua perché l'affidamento, ancora in atto in capo al Consorzio 6 Enna dell'attività in precedenza espletata, rendeva inutile ricorrere ad un incarico da parte del nuovo Consorzio per esercitare l'attività.

Errata perché, a tacer d'altro, il mandato senza rappresentanza di cui all'art. 1705 c.c. è fattispecie non 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 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.

5.8. Tanto precisato, deve, tuttavia, la Corte ulteriormente osservare che la predetta indicazione (aver agito quale mandataria del Consorzio di Bonifica Orientale Sicilia) non ha minato la legittimità dell'atto proveniente dal Consorzio di Bonifica 6 Enna.

L'enunciazione di un non configurabile rapporto di mandato senza rappresentanza, infatti, non ha inciso, 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, che in virtù della permanenza degli affidamenti in atti.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Vero è, piuttosto, che la predetta enunciazione (mandato senza rappresentanza) ha posto il Consorzio di Bonifica 6 Enna quale soggetto responsabile del proprio operato, in linea con l'esistenza di un perdurante affidamento del servizio come sopra esposto.

Tale erronea enunciazione, infine, non ha avuto alcuna ricaduta sul rapporto tributario con la contribuente, tantomeno sotto il profilo della titolarità del potere, in capo al ricorrente, di adottare l'atto impugnato, che, alla luce delle considerazioni svolte, deve considerarsi sussistente al momento dell'atto impugnato, essendo il Consorzio di bonifica 6 Enna ancora operante sino alla conclusione del processo di riunificazione dei consorzi siciliani e legittimato, pertanto, ad agire in presenza del perdurante affidamento dell'attività.

6. Per le suddette ragioni, la sentenza impugnata va cassata, in relazione al secondo e terzo motivo di ricorso; la causa va rimessa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sicilia - in diversa composizione – per l'esame della controversia, oltre che per regolare le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

la Corte accoglie il secondo ed il terzo motivo di ricorso e dichiara assorbito il primo, cassa la sentenza impugnata e rinvia 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, nella camera di consiglio del 6 ottobre 2026 .

IL PRESIDENTE

Giacomo Maria Stalla

Corte di Cassazione - copia non ufficiale