



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI CATANZARO

Sezione seconda civile

in persona del giudice unico, dott. Stefano Costarella, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 1501 del R.G.A.C. dell'anno 2022, vertente

TRA

Parte_1 (**P.IVA** *P.IVA_1*) in persona del legale rappresentante *pro tempore*
Parte_2, rappresentata e difesa dall'Avv. Annunziata D'Ambra, nel cui studio sito a Catanzaro, in via Amalfi n. 1, elettivamente domicilia, come da procura in atti;

-Parte Attrice-

E

Controparte_1 (**P.I.** *P.IVA_2*) in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa nel presente giudizio dall'Avv. Roberta Ventrici ed elettivamente domiciliata a Catanzaro, alla Cittadella Regionale, loc. Germaneto - presso gli Uffici dell'Avvocatura Regionale;

NONCHÉ

CP_2 (*C.F._1*) rappresentata e difesa dall'Avv. Giacomo Carbone nel cui studio a Catanzaro, via Milano n. 15 bis elettivamente domicilia

-Parti Convenute-

Oggetto: responsabilità da inadempimento contrattuale

Conclusioni delle parti: come da note scritte depositate per l'odierna udienza del 24.11.2025 sostituita ex art. 127-ter c.p.c.

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

1. L'odierna parte attrice, premettendo di essere creditrice dell' **Parte_3** [...] cessata dalle proprie funzioni ai sensi della legge regionale n. 9/2007, ha convenuto in giudizio la **Controparte_1** e la dott.ssa **CP_2** (quest'ultima in qualità di commissario liquidatore della suddetta Agenzia), per ivi sentirli condannare, in solido, al pagamento di € 28.970,49, dovuti a titolo di corrispettivo per il servizio mensa e ristorazione erogato agli studenti dell'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in virtù di convenzione sottoscritta con la stessa **Pt_3** e registrata il 2.10.2007.

In merito ha dedotto:

- di svolgere la propria attività nel campo della ristorazione da oltre un ventennio e di aver intrapreso fin dal 1998 rapporti lavorativi con l' **Pt_3** rinnovati da ultimo nel 2007;
- che l' **Pt_3** era solita effettuare dei pagamenti parziali sulle fatture emesse, tanto è vero che ad oggi risulta un credito di € 28.970,49;
- di aver rivendicato la propria pretesa creditoria a distanza di tempo, solamente perché nel 2007, un gran numero di convenzionati con l'odierna convenuta è stato coinvolto in un procedimento penale (operazione denominata "Fast Food"), a seguito del quale l' **Pt_3** ha trattenuto in via cautelativa gli importi dovuti all'attrice;
- che solo in data 09.01.2017 il Tribunale di Catanzaro, Sezione GIP-GUP, ha proceduto all'archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione;
- che, nelle more, l' **Pt_3** è stata soppressa ai sensi della legge regionale n. 9/2007, per cui l'attrice ha formulato richiesta di pagamento alla **Controparte_1**, la quale, però, ha ritenuto di non doverle liquidare alcuna somma;
- che, a seguito di richiesta di accesso ai documenti contabili consegnati dall' **Pt_3** alla **CP_1** [...], è risultato, dai bilanci consuntivi degli anni 2012 e 2013, che la somma dovuta è stata prima accantonata tra i residui perenti e nel 2014 è stata eliminata in quanto non considerata più apprezzabile (cfr. relazione del consuntivo, a firma della dott.ssa **CP_2**)

Sulla scorta di tali motivazioni, ritenendo che la perenzione del credito non abbia fatto venire meno il diritto del creditore a vedere soddisfatta la propria pretesa, ha azionato il presente giudizio chiedendo di volersi: "In via principale: Accertare e dichiarare che la somma risultante dalle fatture emesse dall'odierno attore è dovuta in quanto legittima; Accertare e dichiarare la responsabilità della **Controparte_3**, in persone del lrpt, e della Dott.ssa Rita Commisso nella vicenda per cui è causa; In via di merito: Ordinare alla **Controparte_3**, in persone del lrpt, l'immediato pagamento della somma di € 28.970,49; Condannare in solido la **Controparte_4**

[..

[...] , in persone del lrpt, e la dott.ssa CP_2 , al risarcimento danni nei confronti della Controparte_5 in persona del l.r.p.t sig. Parte_2 , da determinarsi in via equitativa in corso di causa; Condannare in solido la [...] Controparte_3 , in persona del lrpt, e la dott.ssa CP_2 al pagamento delle spese ed onorari del presente procedimento, oltre IVA e CAP come per legge, da distrarsi in favore del costituito procuratore ai sensi dell'art 93 c.p.c.”.

2. Si è costituita CP_2 , eccependo preliminarmente: 1) l'incompetenza del Giudice adito, in favore di un collegio arbitrale, per come stabilito dalle parti nell'art. 8 convenzione; 2) la prescrizione, integrale o parziale del credito vantato dalla parte attrice, essendo trascorsi più di 10 anni dall'erogazione delle prestazioni.

Ha rappresentato, in ogni caso, nel merito, l'infondatezza dell'avversa domanda sul presupposto che l'Pt_3 quale ente strumentale della Controparte_1 si trovava in un rapporto di subordinazione con l'ente sovraordinato, titolare di un potere di vera e propria ingerenza nel processo formativo della volontà dell'organismo dipendente ed unico soggetto responsabile della erogazione del servizio alla collettività.

Ha, infine, dedotto, ove il credito vantato da controparte fosse ritenuto sussistente, il proprio difetto di legittimazione passiva, essendo la Controparte_1 l'unico ente tenuto all'adempimento.

3. Si è, altresì, costituita la Controparte_1 , eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del Giudice adito in favore del Giudice amministrativo, sul presupposto per il quale l'odierna controversia, vertendo in materia di affidamento di un pubblico servizio, rientra, ai sensi dell'art. 133 c.p.a., nell'esclusiva sfera di conoscenza di quest'ultimo.

Ha, inoltre, dedotto la propria carenza di legittimazione passiva per non aver mai assunto - né *ex lege*, né *ex contractu* - debiti riconducibili all'Pt_3 vista anche l'autonomia soggettiva di quest'ultima.

Nel merito ha, comunque, rilevato l'infondatezza della domanda avanzata nei propri confronti e l'inesistenza di un valido contratto scritto stipulato tra l'ente Regionale e l'odierna attrice – contratto che, tra l'altro, avrebbe dovuto rivestire la forma scritta *ad substantiam*.

4. Istruita documentalmente, la causa, all'udienza del 24.11.2025, è stata trattenuta in decisione, previa concessione alle parti dei termini di cui all'art. 190 c.p.c. nelle seguenti forme: 20 giorni per il deposito delle comparse conclusionali e 20 giorni per il deposito delle memorie di replica.

5. Va preliminarmente disattesa l'eccezione di difetto di competenza del Giudice adito per violazione dall'art. 8 della convenzione, che testualmente stabilisce: “*in caso di insorgenza di*

controversie nell'esecuzione della presente convenzione, le parti, prima di adire le vie legali, si impegnano ad esperire arbitrato nei modi e nelle forme di legge".

Orbene, ai sensi dell'articolo 808 c.p.c., le parti possono stabilire che le controversie nascenti da un contratto siano decise da arbitri, purché si tratti di controversie che possono formare oggetto di convenzione d'arbitrato e la clausola compromissoria risulti da un atto scritto a pena di nullità.

Sul punto, la Suprema Corte di cassazione ha precisato che la previsione della devoluzione agli arbitri delle controversie scaturenti dall'interpretazione o dall'esecuzione di un contratto deve avvenire tramite una clausola compromissoria che *"identifichi con esattezza le future controversie aventi origine dal contratto principale"* (cfr. Cass. Civ. sez. I, 10/07/2023, n.19497).

Nel caso di specie, risulta pacifico che le parti hanno approvato per iscritto la clausola in esame delimitando l'oggetto dell'arbitrato *"alle controversie nascenti dell'esecuzione del contratto"*, ambito che la giurisprudenza considera sufficientemente determinato.

Tuttavia, detta clausola, da un punto di vista contenutistico e sostanziale, è connotata da una formulazione estremamente generica e lacunosa, che non consente di definirne con la necessaria chiarezza le modalità di attuazione.

In particolare, nell'art. 8 della convenzione, le parti si sono impegnate a ricorrere alla procedura arbitrale *"nei modi e nelle forme di legge"*, ma non hanno rinviato ad una specifica normativa, tale da integrare il contenuto di quanto previsto nel contratto, tanto è vero che la portata così ampia ed indeterminata della statuizione non è idonea ad individuare le regole del procedimento arbitrale scelto, lasciando incertezza sulla loro piena consapevolezza di derogare alla giurisdizione statale.

Dalla sua formulazione letterale, infatti, non è dato comprendere se le parti abbiano inteso ricorrere all'istituto dell'arbitrato rituale, quale vero e proprio giudizio sostitutivo della giurisdizione che si conclude con un lodo avente efficacia di sentenza, o a quello dell'arbitrato irrituale (o libero) inteso come condizione di proponibilità della domanda giudiziale e con il quale le parti conferiscono agli arbitri un mandato per definire la controversia attraverso una determinazione negoziale che vincola le parti come se fosse la loro stessa volontà.

Pertanto, in assenza di specifiche indicazioni, la clausola in esame deve essere intesa come l'istituzione di un meccanismo di risoluzione stragiudiziale, non sostitutivo della giurisdizione.

Depone in tal senso anche l'interpretazione sistematica della stessa clausola, laddove si limita ad affermare che le parti *"si impegnano a ricorrere alla procedura di arbitrato"*, ma non dice che si obbligano a ricorrere ad un siffatto strumento stragiudiziale, per cui deve escludersi che esse abbiano inteso attribuire a detto accordo il carattere dell'inderogabilità, tale da impedirgli di tutelare i propri interessi direttamente nelle ordinarie sedi legali.

6. Sempre in via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione relativa al difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, sollevata dalla CP_1 [...] .

La questione relativa al riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di contratti pubblici, incluse le convenzioni per la gestione di servizi pubblici come quella di mensa universitaria, è stata oggetto di un consolidato orientamento giurisprudenziale.

Come è noto, infatti, le controversie che insorgono durante la procedura di selezione del contraente, dalla pubblicazione del bando fino all'aggiudicazione definitiva, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, dal momento che questa fase (fase di affidamento) è caratterizzata dall'esercizio di poteri autoritativi da parte della Pubblica Amministrazione nella scelta del miglior offerente.

Una volta concluso il contratto, il rapporto tra l'amministrazione e l'operatore economico assume natura paritetica e privatistica, per cui tutte le controversie che attengono all'esecuzione delle obbligazioni contrattuali (adempimento, inadempimento, interpretazione delle clausole, risoluzione del contratto) rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario.

La giurisprudenza ha costantemente ribadito siffatta ripartizione, specificando che nelle procedure ad evidenza pubblica aventi ad oggetto l'affidamento di servizi o lavori pubblici, la cognizione dei comportamenti e degli atti relativi alla fase dell'esecuzione nel rapporto contrattuale spetta alla giurisdizione del giudice ordinario (cfr. Cass. Civ., Sez. 1, N. 27977 del 14-10-2021).

Tali principi di diritto devono, infatti, essere letti in combinato disposto con l'articolo 133, comma 1, lettera c) del c.p.a., che devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni, con espressa esclusione di quelle "concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi".

Sul punto, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno, infatti, chiarito che, anche in tema di concessioni di servizi, la giurisdizione del giudice ordinario si estende alle questioni inerenti all'adempimento e l'inadempimento, nonché alle conseguenze risarcitorie quando la controversia si svolge su un piano paritetico [Cass. Civ., Sez. 1, N. 27977 del 14-10-2021]. La giurisdizione amministrativa residua solo nei casi in cui la Pubblica Amministrazione eserciti poteri autoritativi tipizzati dalla legge, ad esempio modificando unilateralmente le condizioni del rapporto per ragioni di pubblico interesse (cfr. Cass. Civ., Sez. 1, N. 27977 del 14-10-2021; Cass. Civ., Sez. U, N. 15749 del 12-06-2019).

Nel caso di specie, la richiesta di pagamento delle fatture emesse dalla ditta " Parte_1 ", avendo ad oggetto la controprestazione pattuita per il servizio reso (cfr. Cass. Civ., Sez. U, N. 15749 del 12-06-2019), involge una questione di natura meramente patrimoniale sorta nella fase esecutiva del rapporto contrattuale, per cui sussiste la giurisdizione del giudice ordinario.

7. In via ulteriormente preliminare, deve essere individuato il legittimato passivo della pretesa azionata dall'attore.

L' *Pt_3* è stata istituita dalla *Controparte_1* con legge regionale n. 34/2001, quale organismo regionale di gestione, istituito con finalità di prestare servizi di interesse dell'Ente, beneficiando del suo sostegno economico.

Successivamente, con la legge Regionale 11 maggio 2007, n. 9, detti organismi sono stati soppressi, ai sensi dell'art. 11, comma 3 (come modificato dalla L.R. 13 giugno 2008, n. 15, art. 40) che prevede: *"Fermo restando il sostegno finanziario della Regione, le funzioni svolte dalle Aziende regionali per il diritto allo studio istituite ai sensi della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 34, e successive modificazioni e integrazioni, sono trasferite alle Università territorialmente competenti sulla base di apposite convenzioni sottoposte all'approvazione della Giunta regionale su proposta del Assessore competente. Le predette convenzioni dovranno prevedere la rendicontazione annuale degli obiettivi e dei risultati raggiunti da trasmettere al competente dipartimento regionale. Con la conseguente estinzione delle Aziende regionali cessano gli effetti dei contratti e di ogni altra convenzione stipulata dalle sopresse Aziende regionali, eccetto quelli fatti salvi nelle suddette convenzioni"*.

La norma in esame precisa che le "funzioni", già affidate alle *Pt_3* ma facenti capo alla *CP_1* dopo la soppressione delle Aziende sarebbero state "trasferite" alle Università territorialmente competenti sulla base di convenzioni approvate dalla Giunta regionale, fermo restando il sostegno finanziario della Regione, con obbligo di rendicontazione annuale (di obiettivi e risultati raggiunti) a carico delle Università, da concordare in sede di convenzione.

Pertanto, solo appositi accordi tra *CP_1* e singola Università avrebbero potuto attribuire alle Università convenzionate, oltre ed in correlazione alle dette funzioni, anche facoltà ed obblighi, che la *CP_1* non avrebbe potuto certo imporre loro per legge.

Con la modifica apportata dalla L. n. 15 del 2008, art. 40, si è aggiunta all'art. 11, comma 3, la previsione della cessazione degli "effetti dei contratti" stipulati dalle *Pt_3* eccetto quelli fatti salvi nelle convenzioni (ciò, evidentemente, al fine di consentire alle parti in sede di convenzione di individuare i rapporti nei quali le Università avrebbero avuto interesse a succedere).

Nulla, invece, è detto nella legge in merito al contenzioso futuro od in corso alla data di soppressione di ciascuna *Pt_3*

Va, perciò, escluso che ci sia una previsione delle leggi regionali fin qui esaminate che consenta di affermare che le Università territorialmente competenti siano subentrate, per legge, nelle funzioni, nei contratti o nei rapporti pendenti di cui fossero parte le *Pt_3* ovvero nel contenzioso pendente o futuro avente ad oggetto questi rapporti (cfr. Cass. Civ. 04.04.2017 n. 8676, ma anche Corte d'Appello di Catanzaro n. 708/23)

Di conseguenza, la *Controparte_1*, una volta soppressa le proprie Aziende, è rimasta l'unico soggetto di riferimento quanto alla titolarità delle funzioni loro assegnate (tanto da poterle "trasferire" poi alle *CP_3* in forza di convenzioni), nonché, quanto alla successione nei contratti, nei rapporti e nel contenzioso pendenti.

Occorre, tuttavia, rilevare che, qualora la legge regionale abbia, come nel caso di specie, disposto la soppressione dell'agenzia "previa liquidazione", nominando un commissario liquidatore e istituendo una "gestione separata" o "gestione stralcio" per la definizione dei rapporti pregressi, non si determina l'immediata estinzione dell'ente pubblico, il quale, pur formalmente abolito, conserva la propria personalità giuridica e la propria capacità processuale (legittimazione attiva e passiva) al fine di definire tutti i rapporti giuridici pendenti, sia attivi che passivi (cfr. in tal senso Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sentenza n.3921 del 19 ottobre 2023).

Pertanto, se la fase di liquidazione non si è ancora conclusa con un formale atto di chiusura, l'azione per inadempimento contrattuale deve essere intentata anche contro l'ente soppresso "in liquidazione", nella persona del commissario liquidatore nominato a tale scopo (cfr. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Roma num. 3453 del 2005].

La giurisprudenza consolidata riconosce, infatti, una legittimazione passiva concorrente tra la gestione liquidatoria (rappresentata dal commissario) e la *CP_1* per i debiti degli enti strumentali soppressi, precisando che solo la conclusione della procedura di liquidazione determina la definitiva estinzione dell'ente soppresso, modificando il quadro della legittimazione passiva per i debiti residui (cfr. Corte Di Appello Di Catanzaro, Sentenza n. 97 del 3 Febbraio 2025; in senso analogo Trib. di Reggio Calabria, n. 942 del 23 giugno 2024, Trib. Ordinario Milano, sez. 1, n. 3283/2018).

Ne segue, quindi, che durante la fase liquidatoria la responsabilità relativa alle vicende dell'ente soppresso può dirsi concorrente tra la gestione liquidatoria e la *Controparte_1*, mentre, con la chiusura di tale fase, la *CP_1* diviene l'unico soggetto al quale i creditori possono rivolgersi.

In tale ultima ipotesi, infatti, il creditore che intende agire per un inadempimento contrattuale non può più convenire in giudizio la gestione liquidatoria, poiché essa è un soggetto giuridico ormai estinto e qualsiasi azione legale intentata nei suoi confronti sarebbe inammissibile per difetto di legittimazione passiva, in quanto rivolta a un soggetto non più esistente.

Ogni eventuale pretesa dovrà, pertanto, essere promossa direttamente nei confronti della *CP_1* la quale, a seguito dell'estinzione dell'ente strumentale, è succeduta a titolo universale in tutti i rapporti giuridici non definiti, inclusi i debiti residui.

Orbene, nel caso di specie le parti non hanno dato prova che sia intervenuta una convenzione tra l'università di riferimento e la *Controparte_1*, mentre risulta pacifico che la fase di liquidazione

dell' *Pt_3* alla data di instaurazione del presente giudizio, era già terminata, per come riferito dalla stessa parte attrice a pag. 2 del proprio atto di citazione.

Va da sé, quindi, che, sulla base dei principi di diritto già enunciati, la legittimazione sostanziale e processuale nei rapporti pregressi tra l'attrice e l' *Pt_3* ricadono tutti in capo alla *CP_1* [...], con conseguente declaratoria di legittimazione passiva in capo alla convenuta [...]
CP_2

8. Può, ora, esaminarsi il merito della vicenda contenziosa. La domanda attorea è infondata e non può trovare accoglimento.

In materia di inadempimento contrattuale, colui che agisce in giudizio per ottenere l'adempimento (il pagamento), la risoluzione del contratto o il risarcimento del danno, ha l'onere di provare la fonte del suo diritto, dimostrando l'esistenza del contratto o del titolo da quale l'obbligazione della controparte scaturisce, il relativo termine di scadenza, se previsto, ed allegare l'inadempimento della controparte (cfr. *ex plurimis* Cass. Civ., Sez. 2, N. 13685 del 21-05-2019; Cass. Civ., Sez. 1, N. 19721 del 11-07-2023).

Viceversa, grava sul debitore convenuto l'onere di fornire la prova del fatto estintivo dell'altrui pretesa, che tipicamente consiste nell'aver adempiuto alla propria obbligazione (cioè, aver pagato) o nell'esistenza di altri fatti impeditivi, modificativi o estintivi del diritto del creditore.

Nel caso di specie, l'attore ha prodotto la convenzione del servizio mensa intercorsa con l' *Pt_3* ma non le fatture di cui ha chiesto il pagamento, tanto è vero che la domanda si appalesa sul punto del tutto sfornita di qualsivoglia allegazione, atteso che nell'atto di citazione risultano elencate una serie di fatture (doc.1/13) che, tuttavia, non sono state prodotte in giudizio.

Il creditore, producendo la convenzione, ha provato la fonte negoziale del suo diritto, ma non ha allegato in maniera precisa e circostanziata in cosa sia consistito l'inadempimento della parte debitrice, nulla avendo dedotto né sulla quantità e qualità delle prestazioni rese, né circa l'arco temporale di riferimento, né, infine, in ordine alla loro esatta quantificazione.

L'attore, dunque, non ha prodotto idonea documentazione volta a dimostrare l'esecuzione delle prestazioni per le quali ha chiesto il pagamento, specie considerando che, dal canto suo, la *Controparte_1* ha evidenziato che il credito vantato non era neanche presente nel bilancio finale di liquidazione dell' *Pt_3*

Pertanto, in assenza di ulteriori elementi, la domanda attorea non può trovare accoglimento.

9. Quanto alla regolamentazione delle spese di lite, le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo, sulla base dei valori medi di cui al DM n. 147 /2022, in base allo scaglione di riferimento (da € 26.001,00 ad € 52.000,00) e con esclusione della fase istruttoria che non si è tenuta.

P.Q.M.

Il Tribunale di Catanzaro, definitivamente pronunciando nella causa civile di primo grado, indicata in epigrafe, ogni diversa istanza, deduzione ed eccezione disattesa, così provvede:

- 1) dichiara il difetto di legittimazione passiva di **CP_2**
- 2) rigetta la domanda proposta da parte attrice nei confronti della **Controparte_1** ;
- 3) condanna parte attrice alla rifusione delle spese di lite, liquidate, per ciascuna parte convenuta, in € 5.810,00 per compensi professionali, oltre accessori come per legge.

Si comunichi.

Catanzaro, 16/1/2026

Il Giudice

dott. Stefano Costarella