

Pubblicato il 20/07/2026

N. 13228/2026 REG.PROV.COLL.
N. 05884/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 5884 del 2026, proposto da
Consorzio COMOR S.r.l. e SO.CI.M. S.r.l. e in persona dei rispettivi legali
rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Gianluca
Piccinni, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G. G. Belli,
39;

contro

Comune di Guidonia Montecelio, in persona del legale rappresentante *pro
tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Arturo Cancrini, con
domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza di San Bernardo, 101;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

1. della determinazione dirigenziale del Comune di Guidonia Montecelio,
Area VIII, n. 38 del 22/04/2026, Registro Generale n. 393 del 28/04/2026,
avente ad oggetto "*Risoluzione del Contratto d'appalto rep. 2405 del
09/10/2014 di Ampliamento e completamento del cimitero comunale,*

mediante concessione ai sensi dell'art. 3, c. 11 e dell'art. 143 e ss. del D. Lgs. 163/2006 per grave inadempimento della Concessionaria CONSORZIO COMOR – CIG: 5463071CCB”; 2. del Parere del Collegio Consultivo Tecnico n. 1 del 17/03/2025, richiamato quale atto presupposto; 3. del Parere del Collegio Consultivo Tecnico n. 2 del 05/01/2026, reso sul c.d. quarto quesito formulato dal Comune e posto a fondamento essenziale della risoluzione e tutti i relativi verbali, 4. della nota comunale prot. n. 0116064 del 06/11/2025, recante il c.d. quarto quesito al Collegio Consultivo Tecnico; 5. della nota comunale prot. n. 0129162 del 28/12/2022, recante avvio del procedimento di risoluzione e contestazione degli addebiti; 6. della nota comunale prot. n. 0027134 del 13/03/2023, richiamata nella determinazione impugnata; 7. della nota comunale prot. n. 0122835 del 25/11/2025, trasmessa con prot. n. 0127320 (all.8) del 06/12/2025, recante richiesta di pagamento dei canoni, degli interessi moratori e degli oneri asseritamente anticipati; 8. della nota comunale prot. n. 0127319 del 06/12/2025, recante richiesta di sostituzione delle polizze fideiussorie Finworld; 9. della relazione istruttoria del RUP prot. n. 43342 del 23/04/2026, richiamata dalla determina n. 38 del 22/04/2026 quale parte integrante e sostanziale, nonostante la sua data successiva all'adozione della risoluzione; 10. degli atti esecutivi sopravvenuti, ivi comprese la nota prot. par. n. 0051596 del 15/05/2026 e la nota prot. par. n. 0052208 del 18/05/2026, nonché di ogni atto presupposto, connesso, consequenziale, anche non conosciuto;

nonché per l'accertamento e la declaratoria della nullità, ai sensi dell'art. 21-septies L. n. 241/1990, della determinazione dirigenziale n. 38 del 22/04/2026, Registro Generale n. 393 del 28/04/2026, e degli atti presupposti, connessi e consequenziali, in quanto adottati in violazione e/o elusione dei giudicati amministrativi formati sulle sentenze del T.A.R. Lazio n. 3676/2018 e n. 9794/2018, avendo il Comune di Guidonia Montecelio reiterato, sotto la diversa veste

formale della risoluzione della concessione, presupposti già censurati dal Giudice amministrativo, omesso l'adozione degli atti conformativi dovuti e trasformato in addebiti risolutori a carico del Concessionario le conseguenze della propria inerzia conformativa;

in via subordinata, per l'annullamento

dei medesimi atti, ove non ritenuti nulli, per violazione degli effetti conformativi delle sentenze del T.A.R. Lazio n. 3676/2018 e n. 9794/2018, difetto di istruttoria, travisamento, contraddittorietà, sviamento e violazione dei principi di buona fede, affidamento, leale cooperazione, proporzionalità e autoresponsabilità dell'Amministrazione;

nonché per la condanna

del Comune di Guidonia Montecelio al risarcimento di tutti i danni subiti e *subendi* dal Consorzio ricorrente derivanti dal provvedimento impugnato relativi alla sospensione illegittima dei lavori, al mancato collaudo, alla mancata messa in esercizio dell'ampliamento, al mancato riequilibrio del PEF, alla perdita dei proventi di gestione, alla lesione dell'affidamento, al danno curriculare, reputazionale e finanziario, nella misura che sarà accertata in corso di causa, anche mediante verifica o consulenza tecnica, oltre interessi e rivalutazione, come da quantificazione indicata nella perizia del Prof. Ing. Russo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Guidonia Montecelio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 23 giugno 2026 la dott.ssa Vincenza Caldarola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente riferisce quanto segue.

2. La controversia trae origine dal contratto di concessione stipulato *inter partes*, rep. n. 2405 del 9 ottobre 2014, avente ad oggetto l'ampliamento e il completamento del cimitero comunale, nonché la gestione funzionale ed economica sia del cimitero esistente sia dell'ampliamento, per la durata di venticinque anni.

2.1 Sin dall'origine il rapporto concessorio è stato costruito come operazione economica unitaria. La remunerazione del concessionario non era, infatti, costituita da un corrispettivo pubblico, bensì dalla gestione del servizio cimiteriale e dalla commercializzazione dei loculi, degli ossari, delle cappelle e degli altri servizi connessi.

Ne consegue che il Piano Economico Finanziario costituiva elemento essenziale dell'equilibrio negoziale e che il pagamento del canone era strettamente correlato alla concreta possibilità per il concessionario di gestire a regime l'intero compendio cimiteriale.

2.2 Il progetto esecutivo posto a base di gara era stato interamente predisposto dal Comune, sottoposto a verifica, validazione e approvazione da parte degli organi tecnici dell'ente. Tale circostanza assume particolare rilievo poiché le criticità successivamente emerse in sede esecutiva — indisponibilità delle aree, interferenze con il metanodotto SNAM, necessità di varianti e difficoltà di cantierabilità — erano tutte riconducibili a condizioni preesistenti alla gara e già insite nella progettazione comunale.

Il Comune, infatti, aveva indetto la procedura di gara senza avere previamente acquisito l'integrale disponibilità delle aree necessarie all'intervento; e proprio per consentire all'ente di acquisire i terreni interessati dall'opera, il Consorzio versava la somma di euro 190.000,00 destinata alle procedure espropriative e alle acquisizioni.

Nonostante ciò, alla data della consegna dei lavori, una parte essenziale delle aree risultava ancora indisponibile.

La consegna del 18 dicembre 2014 aveva, quindi, carattere soltanto parziale e riguardava esclusivamente la particella effettivamente acquisita dal Comune (n. 27 del foglio 12).

In ragione di tale situazione, il concessionario era costretto a proporre una rimodulazione dell'intervento mediante apposite varianti planivolumetriche e funzionali, finalizzate a consentire l'esecuzione delle opere nell'unica area concretamente disponibile e a fronteggiare la crescente emergenza cimiteriale.

Tali varianti venivano espressamente approvate dal Comune con le determinazioni dirigenziali n. 2 del 9 gennaio 2015 e n. 16 del 27 gennaio 2015 e successivamente recepite negli atti tecnici, nelle autorizzazioni sismiche regionali e nei verbali di visita e collaudo in corso d'opera.

L'Amministrazione, tuttavia, dopo avere approvato tali varianti, avere consentito l'esecuzione delle opere e avere partecipato alle attività di vigilanza e collaudo, ha successivamente preteso di disconoscere l'esistenza, assumendo come unico riferimento il progetto esecutivo approvato con determinazione n. 147 del 30 dicembre 2015.

2.3 Parallelamente è emersa una seconda e ben più rilevante criticità, anch'essa, secondo le ricorrenti, imputabile alla progettazione comunale.

Il progetto esecutivo posto a base di gara aveva, infatti, sottovalutato l'interferenza con il metanodotto SNAM e con la relativa fascia di rispetto. In particolare, solo nel corso dell'esecuzione emergeva che parte delle opere previste risultava incompatibile con il vincolo gravante sull'area e che i costi necessari per lo spostamento del metanodotto erano di molto superiori a quelli originariamente stimati nel progetto comunale.

In conseguenza di tale situazione, il 18 aprile 2016 il Comune disponeva la sospensione dei lavori.

Quella che avrebbe dovuto essere una sospensione temporanea si trasformava, però, nella sostanza, in una paralisi protrattasi per anni.

Le successive riprese risultavano soltanto parziali, condizionate e prive di un'effettiva soluzione delle criticità sottostanti.

Nel frattempo, si accumulavano ulteriori problematiche amministrative concernenti il Genio Civile, le pratiche OpenGenio, la gestione delle autorizzazioni e il coordinamento con gli enti coinvolti.

L'intervento, dunque, non si arrestava per effetto di un rifiuto del concessionario, ma a causa dell'incapacità del concedente di stabilizzare il quadro tecnico e amministrativo necessario alla prosecuzione dell'opera.

2.4 Inoltre, la vicenda ha già formato oggetto di numerosi giudizi conclusisi con esiti favorevoli al concessionario.

Con sentenza n. 3676/2018 il T.A.R. Lazio, Roma, ha riconosciuto il diritto del concessionario alla gestione del cimitero esistente già all'indomani della stipula del contratto di concessione, accertando l'illegittimità della condotta comunale che ne aveva, invece, ritardato l'effettiva operatività e disponendo il prolungamento della durata concessoria sino a venticinque anni decorrenti dal 2 marzo 2017.

Con la successiva sentenza n. 9794 del 2018 il medesimo T.A.R. ha annullato l'ordinanza comunale di demolizione di un nuovo manufatto cimiteriale realizzato dal concessionario, stigmatizzando il modo semplicistico con cui il Comune aveva ignorato le varianti approvate e la complessità dell'intera vicenda esecutiva.

Nello stesso senso si è espresso il Consiglio di Stato che, con sentenza n. 5546 del 2018, ha escluso la possibilità di trasferire sul concessionario le conseguenze di situazioni pregresse generate dalla gestione comunale.

Nonostante tali pronunce, assumono le ricorrenti, il Comune non avrebbe dato effettiva attuazione agli obblighi conformativi derivanti dai giudicati intervenuti. In particolare, l'Amministrazione non avrebbe rimosso le cause che hanno determinato la sospensione dei lavori, non avrebbe definito in modo coerente e definitivo il quadro progettuale, non avrebbe consentito il completamento delle procedure di collaudo delle opere realizzate, né

avrebbe provveduto al necessario riequilibrio del Piano Economico Finanziario, impedendo, in tal modo, la piena messa in esercizio e la redditività dell'intervento concessorio.

Al contrario, il Comune convenuto ha progressivamente utilizzato proprio gli effetti derivanti da tali omissioni come fondamento della successiva risoluzione, imputando al concessionario conseguenze riconducibili, in tutto o in parte, alla propria condotta omissiva.

2.5 In tale contesto si inserisce la comunicazione n. 0129162 del 28-12-2022 di *“CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI FINALIZZATA ALLA RISOLUZIONE DEL CONTRATTO EX ARTT. 135, COMMA 1-BIS, 136 e 159 D.LGS 163/2006, NONCHE' EX ARTT. 23, ULTIMO COMMA E 27 DEL CONTRATTO ED EX ARTT. 5 ULTIMO COMMA E 41 DEL CAPITOLATO SPECIALE D'APPALTO - AVVISO DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO DI RISOLUZIONE PER INADEMPIMENTO”*.

Il concessionario formulava tempestivamente le proprie articolate controdeduzioni, contestando puntualmente gli addebiti mossi dall'Amministrazione ed evidenziando come la situazione di stallo nell'esecuzione della concessione fosse riconducibile, in misura prevalente, alle criticità progettuali, organizzative e gestionali imputabili al Comune.

Ciononostante, il procedimento non veniva definito in tempi ragionevoli, ma rimaneva sostanzialmente privo di sviluppo per oltre tre anni, nel corso dei quali l'Amministrazione non si limitava a valutare le deduzioni già formulate dal concessionario, bensì ampliava progressivamente il novero delle contestazioni attraverso l'introduzione di nuovi addebiti e richieste documentali, senza procedere alla riattivazione del contraddittorio e senza rinnovare la comunicazione di avvio del procedimento.

In questo contesto si colloca anche la tardiva costituzione del Collegio Consultivo Tecnico, avvenuta soltanto nel 2024, a distanza di anni dall'insorgere del conflitto, e solo a seguito dell'iniziativa giudiziaria promossa dal concessionario per superare l'inerzia dell'Amministrazione.

Inoltre, le successive determinazioni del Collegio, contenute nei pareri n. 1 e n. 2, secondo la prospettazione delle ricorrenti, non sarebbero state impiegate quale strumento volto a favorire la conservazione del rapporto concessorio, ma sarebbero state progressivamente utilizzate per avallare e rafforzare la scelta già maturata dall'Amministrazione in ordine alla risoluzione del rapporto.

La vicenda procedimentale si concludeva, quindi, con l'adozione della determinazione dirigenziale n. 38 del 22 aprile 2026, mediante la quale il Comune ha disposto la risoluzione della concessione per asserito grave inadempimento del concessionario, ritenendo ormai definitivamente compromessa la prosecuzione del rapporto.

3. Avverso il suindicato provvedimento comunale, unitamente agli atti presupposti, sono insorte le parti ricorrenti con il ricorso all'esame, notificato alla controparte in data 21/05/2026 e depositato in giudizio in pari data, rassegnando le censure di seguito sintetizzate.

I. Sulla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo in forza del giudicato di Codesto Ecc.mo Tar con riferimento proprio alla fase esecutiva già avviata della presente concessione (TAR Lazio n. 3676/2018).

In via preliminare, le parti ricorrenti deducono che la controversia appartiene alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., come già accertato dal T.A.R. Lazio con la sentenza n. 3676/2018.

La concessione presenta, infatti, prevalente natura di gestione di un servizio pubblico, essendo la remunerazione per la realizzazione dell'ampliamento cimiteriale inferiore rispetto ai ricavi previsti dalla gestione economica del servizio cimiteriale.

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 136 D. Lgs. n. 163/2006. Pretermissione della relazione particolareggiata del Direttore dei lavori (all.44) - Incompetenza funzionale del RUP a sostituirsi al Direttore dei lavori nella fase accertativa e di contestazione degli addebiti. Inversione

dell'ordine procedimentale. Motivazione postuma della relazione del RUP (all.10) intervenuta il giorno dopo la determina di risoluzione (all.10) – Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e sviamento.

Con questo secondo mezzo di gravame, il Consorzio ricorrente deduce che la risoluzione risulta, altresì, illegittima in quanto adottata in violazione del procedimento previsto dall'art. 136 del D. Lgs. n. 163/2006.

La norma individua nel Direttore dei Lavori il soggetto tecnicamente deputato ad accertare la sussistenza dei presupposti del grave inadempimento, ad elaborare la relazione particolareggiata, a formulare la contestazione degli addebiti e a sviluppare il necessario contraddittorio tecnico con l'appaltatore.

Nel caso di specie tale procedura non risulta minimamente rispettata. Manca anzitutto la relazione particolareggiata del Direttore dei lavori prevista dalla norma quale indispensabile atto introduttivo del procedimento risolutorio; manca, altresì, qualsiasi contestazione degli addebiti proveniente dal medesimo Direttore dei lavori.

Ancor più significativo è il fatto che lo stesso Direttore dei lavori ha dichiarato di avere appreso della risoluzione soltanto dopo l'adozione della relativa determinazione, confermando di non essere mai stato coinvolto nelle attività istruttorie previste dall'art. 136.

L'intera istruttoria è stata, invece, costruita sulle valutazioni del R.U.P., il quale si è sostituito all'organo tecnico individuato dalla legge, svolgendo attività che non gli competevano.

Particolarmente significativa è, inoltre, la circostanza che la determinazione n. 38 del 22 aprile 2026 richiami quale presupposto essenziale la relazione istruttoria del R.U.P. prot. n. 43342 del 23 aprile 2026, vale a dire un documento formalmente redatto il giorno successivo all'adozione della risoluzione. Ne deriva un evidente vizio di motivazione postuma, incompatibile con i principi che governano l'esercizio del potere

amministrativo e, in particolare, con l'obbligo che l'istruttoria deve precedere e non seguire l'adozione del provvedimento.

III. Violazione degli artt. 3, 7, 8, 10 e 10-bis L. n. 241/1990, dell'art. 136 D. Lgs. n. 163/2006 e dell'art. 41 del Capitolato (all.50). Violazione del contraddittorio procedimentale, omessa rinnovazione dell'avvio del procedimento, stratificazione di addebiti sopravvenuti e motivazione apparente all'interno dell'originario e superata comunicazione di avvio del procedimento.

Con questa terza serie di censure, le ricorrenti deducono che il procedimento culminato nella risoluzione risulta, altresì, viziato sotto il profilo della partecipazione procedimentale.

L'Amministrazione ha, infatti, avviato il procedimento nel dicembre 2022, ha ricevuto le articolate controdeduzioni del concessionario nel gennaio 2023 e ha poi lasciato sostanzialmente aperta la relativa istruttoria per oltre tre anni, durante i quali ha progressivamente introdotto nuovi addebiti, nuovi documenti e nuove contestazioni senza rinnovare l'avvio del procedimento e senza consentire al concessionario di interloquire effettivamente sui nuovi addebiti progressivamente introdotti.

Si è così determinata una sostanziale compressione del diritto di partecipazione procedimentale.

La motivazione del provvedimento, inoltre, si limita a respingere in maniera generica e stereotipata le osservazioni del concessionario senza replicare in maniera specifica alle controdeduzioni e ai documenti allegati.

La procedura seguita dall'Amministrazione si pone, pertanto, in contrasto con gli artt. 7, 8, 10 e 10-bis della Legge n. 241/1990 e con i principi di leale collaborazione e buona amministrazione che devono caratterizzare lo svolgimento dell'azione amministrativa.

IV. Nullità della determinazione impugnata ex art. 21-septies L. n. 241/1990 per violazione ed elusione dei giudicati amministrativi formatisi sulle sentenze TAR Lazio n. 3676/2018 (all.11) e n. 9794/2018 (all.12). In

subordine, annullabilità per violazione degli effetti conformativi del giudicato – Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento e sviamento.

Con questo quarto mezzo di gravame, le parti ricorrenti lamentano che la determinazione dirigenziale impugnata si pone in aperto contrasto con i giudicati amministrativi già intervenuti sulla medesima vicenda concessoria e deve, pertanto, essere dichiarata nulla ai sensi dell'art. 21-septies della Legge n. 241 del 1990, ovvero, quantomeno, annullata per violazione degli effetti conformativi delle pronunce giurisdizionali.

Con la sentenza n. 3676/2018 il T.A.R. Lazio ha, infatti, accertato che il ritardo nell'attivazione della concessione era imputabile al Comune, riconoscendo il diritto del concessionario alla gestione del cimitero esistente fin dalla data di stipula del contratto. La stessa sentenza ha, inoltre, disposto il prolungamento della durata venticinquennale del rapporto a decorrere dal 2 marzo 2017 proprio al fine di neutralizzare gli effetti pregiudizievoli della condotta comunale.

Con la successiva sentenza n. 9794/2018 il medesimo Tribunale ha annullato l'ordinanza comunale di demolizione, n. 409 del 27/11/2017, relativa al fabbricato cimiteriale composto da 2030 loculi e 695 ossari, adottata sull'assunto della difformità di tali opere rispetto al progetto esecutivo posto a base di gara, valorizzando le varianti approvate dallo stesso Comune e censurando una ricostruzione semplificata della vicenda esecutiva, tecnico-amministrativa.

L'Amministrazione, tuttavia, anziché conformarsi a tali pronunce, ha fondato la risoluzione sugli stessi presupposti già ritenuti illegittimi dai giudicati amministrativi: ritardo nell'esecuzione della concessione imputato al concessionario, mancata ultimazione delle opere ricondotta esclusivamente alla sua condotta, asserita irrilevanza delle varianti approvate, pretesa debenza integrale dei canoni.

La risoluzione si traduce, quindi, in un sostanziale aggiramento del giudicato, poiché trasforma in inadempimenti del concessionario proprio le conseguenze delle condotte già imputate dal Giudice all'Amministrazione.

V. Violazione e falsa applicazione degli artt. 136, 143 e 159 D. Lgs. n. 163/2006, degli artt. 3 L. n. 241/1990 e 41 e 44 del Capitolato (all.50). Contestazione puntuale della determinazione n. 38 del 22/04/2026 (all.1) e della relazione RUP prot. n. 43342 del 23/04/2026 (all.10): travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria, frode inesistente, canoni non esigibili, penali non quantificate, garanzie e addebiti sopravvenuti, step-in solo cartolare e misura sproporzionata.

Nel merito, il presupposto fondamentale della risoluzione, secondo la censura in esame, risulta radicalmente infondato.

L'Amministrazione costruisce, infatti, l'intero provvedimento sull'assunto che *"il fermo dei lavori"* oggetto della concessione sia stata determinato da un comportamento inadempiente del concessionario. Tale ricostruzione, tuttavia, non trova riscontro nella documentazione versata in atti. La vicenda evidenzia, piuttosto, come le cause della mancata ultimazione dell'intervento siano riconducibili ad una pluralità di eventi direttamente imputabili al Comune.

L'indisponibilità originaria delle aree da cantierare (in particolare della p.lla n. 23) ha imposto la consegna parziale dei lavori e reso necessarie le varianti successivamente approvate; le problematiche connesse al metanodotto SNAM, gravato da vincolo di inedificabilità assoluta per una fascia di 22 mt, sulla quale il progetto esecutivo del Comune aveva previsto la realizzazione di un elevato stradale, hanno evidenziato rilevanti criticità della progettazione posta a base di gara e determinato le sospensioni dei lavori disposte dall'Amministrazione e non dal concessionario.

Le varianti approvate nel 2015 – in forza delle quali sono stati realizzati i settori L ed M – furono conseguentemente elaborate proprio per consentire

l'avvio e la prosecuzione delle lavorazioni in un contesto profondamente diverso da quello ipotizzato nel progetto originario.

Le ricorrenti, però, denunciano come nemmeno dopo le sentenze amministrative favorevoli al concessionario, il Comune ha adottato gli atti necessari per consentire la ripresa ordinata dell'intervento, il collaudo delle opere già realizzate e la messa a reddito dell'ampliamento. Neppure il riequilibrio economico-finanziario della concessione è stato mai affrontato nonostante l'evidente alterazione delle condizioni originarie del rapporto.

In tale quadro risulta del tutto irragionevole imputare al concessionario il mancato completamento dell'opera o la mancata piena esecuzione della concessione.

Il Comune finisce, infatti, per attribuire al concessionario le conseguenze di una situazione che esso stesso ha contribuito in misura determinante a generare e mantenere nel tempo.

La determinazione impugnata risulta, pertanto, affetta da travisamento dei fatti, erronea ricostruzione della sequenza causale e manifesta illogicità.

VI. Illegittimità dei pareri CCT n. 1 del 17/03/2025 (all.2) e n. 2 (all.3) del 05/01/2026. Irricevibilità del quarto quesito del Comune per omessa notifica al Concessionario del relativo quesito, in violazione delle norme procedurali previste nel verbale di insediamento del collegio - Violazione dell'art. 6 D.L. n. 76/2020, delle Linee guida MIT di cui al d.m. n. 12/2022, degli artt. 215 ss. d.lgs. n. 36/2023, del contraddittorio, della terzietà e dei limiti funzionali del Collegio Consultivo Tecnico. Interferenza con il giudizio civile pendente - Tardività dei pareri e violazione del contraddittorio – Eccesso di potere per sviamento della funzione tecnico-consultiva e illegittimità derivata della determina di risoluzione.

Con questo mezzo di gravame, i ricorrenti deducono che la determinazione gravata è illegittima in via propria e derivata anche perché richiama e fa propri i Pareri del CCT n. 1 del 17/03/2025 e n. 2 del 5/01/2026, a loro volta gravemente viziati.

Lo strumento del CCT era stato richiesto dal concessionario proprio al fine di individuare possibili soluzioni tecniche per superare la prolungata stasi che si era verificata nel rapporto concessorio. Nel caso di specie, tuttavia, il Collegio è stato costituito con notevole ritardo rispetto al momento nel quale le criticità erano emerse e quando ormai il Comune si era determinato a risolvere il predetto rapporto.

I pareri resi risultano, peraltro, viziati sotto plurimi profili.

Essi sono stati adottati sulla base di un quadro istruttorio incompleto; hanno affrontato questioni non esclusivamente tecniche e hanno sostanzialmente aderito alla ricostruzione dei fatti proposta dall'Amministrazione, contribuendo a giustificare *ex post* una decisione già di fatto maturata.

Il parere n. 1, in particolare, non sarebbe utilizzabile, secondo la prospettazione attorea, in quanto intervenuto tardivamente, mentre il quarto quesito formulato dal Comune e oggetto del parere n. 2 sarebbe addirittura irricevibile, sia perché comunicato al concessionario non direttamente dalla A.C. ma per il tramite del Collegio – con conseguente compromissione della relativa posizione di terzietà –, sia perché con esso il Comune non ha sottoposto al Collegio una specifica questione tecnica concernente l'esecuzione dell'opera, ma ha chiesto un parere sulla legittimità della prospettata risoluzione contrattuale.

In tal modo il Collegio ha progressivamente esorbitato i limiti della propria funzione consultiva, trasformandosi in un organo di sostegno della posizione dell'Amministrazione.

E poiché la determinazione impugnata richiama tali pareri quale elemento essenziale della propria motivazione, la loro illegittimità comporta inevitabilmente l'illegittimità derivata del provvedimento finale.

VII. Eccezione ex art. 1460 c.c. di inadempimento grave e pregresso del Comune - Violazione degli artt. 1, 3, 4, 12, 14, 18, 19, 20 e 25 del contratto

(all.51), dell'art. 28 del Capitolato (all.50), degli artt. 1175, 1218, 1256, 1375, 1453 e 1460 c.c.

Sotto questo profilo, le ricorrenti deducono che la determinazione impugnata è illegittima anche perché il Comune ha fondato la risoluzione su asseriti inadempimenti del concessionario senza considerare il proprio grave e pregresso inadempimento, causalmente determinante rispetto alla situazione di stallo creatasi nel rapporto.

Ai sensi dell'art. 1460 c.c., pertanto, il concessionario eccepisce formalmente l'inadempimento del Comune, il quale non ha reso concretamente eseguibile la concessione, non ha assicurato la piena disponibilità delle aree, ha posto a base di gara un progetto non pienamente cantierabile per le note criticità connesse all'interferenza SNAM, ha disposto e mantenuto sospensioni dei lavori senza ricostruire coerentemente il quadro progettuale e temporale dell'intervento.

L'Amministrazione ha, inoltre, omesso di completare le procedure di collaudo, ha gestito in modo incoerente l'attività di alta sorveglianza, ha successivamente disconosciuto varianti da essa stessa approvate, ha ritardato la consegna dei lavori e impedito la piena gestione del cimitero da parte del concessionario e ha omesso qualsiasi intervento di riequilibrio del Piano Economico Finanziario, nonostante il radicale mutamento delle condizioni originarie della concessione.

Parimenti illegittima è risultata la pretesa di fondare la risoluzione su questioni relative a canoni, garanzie, penali e adempimenti documentali, poiché tali pretese sono state avanzate in un contesto nel quale il Comune non aveva previamente adempiuto ai propri obblighi contrattuali e aveva contribuito in modo determinante all'alterazione dell'equilibrio sinallagmatico del rapporto.

Anche sotto il profilo del Capitolato, il Comune ha omesso di formulare contestazioni tempestive e coerenti, lasciando sedimentare per anni le contestazioni per poi utilizzarle cumulativamente a sostegno della

risoluzione, in violazione dei principi di correttezza, buona fede e leale cooperazione.

Ne consegue che l'inadempimento dell'Amministrazione è anteriore, più grave e assorbente rispetto agli addebiti mossi al concessionario. In tale situazione, il Comune non può pretendere l'adempimento della controparte né fondare la risoluzione sulle conseguenze di proprie omissioni e inadempienze, trovando applicazione il principio di cui all'art. 1460 c.c., secondo cui nessuno può esigere l'adempimento altrui senza avere previamente adempiuto alle proprie obbligazioni.

VI. Violazione del principio di conservazione del rapporto concessorio, dell'equilibrio economico-finanziario della concessione e dell'art. 1460 c.c. Sproporzione della misura adottata.

Con quest'ultimo mezzo di gravame, le parti ricorrenti lamentano che, anche a voler prescindere dai vizi già dedotti, la risoluzione risulta comunque illegittima per violazione dei principi di proporzionalità, buona fede e conservazione del rapporto.

La concessione in esame rappresenta un rapporto venticinquennale di rilevante valore economico e sociale, avente ad oggetto un servizio pubblico essenziale, per tale ragione l'Amministrazione avrebbe potuto e dovuto valutare soluzioni alternative: avrebbe dovuto verificare la possibilità di procedere al collaudo delle opere esistenti, chiarire definitivamente il quadro progettuale, attivare meccanismi di riequilibrio economico-finanziario, valutare nuove varianti, prorogare la durata del rapporto, rimodulare il canone, e verificare concretamente la possibilità di completare l'intervento.

Al contrario, il Comune ha immediatamente privilegiato la misura della risoluzione contrattuale nonostante le proprie pregresse responsabilità nella genesi della situazione di stallo. La misura adottata appare, pertanto, sproporzionata e contraria al principio di conservazione del rapporto.

Per tutte tali ragioni la determinazione impugnata deve essere annullata, con ogni conseguente statuizione anche ai fini cautelari e risarcitori.

4. In data 19/06/2026 il Comune di Guidonia Montecelio, già costituitosi in giudizio in data 15/06/2026, ha depositato una memoria difensiva con cui ha, in via preliminare, eccepito il difetto di giurisdizione del G.A. adito in favore del Giudice Ordinario e, nel merito, l'infondatezza del ricorso *ex adverso* proposto, chiedendone la reiezione.

5. Alla Camera di Consiglio del 23 giugno 2026, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare proposta in via incidentale con il ricorso, previo avviso alle parti presenti e all'esito della discussione orale, la causa è stata introitata per la decisione con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

6. Il ricorso è, in parte, infondato e nella restante parte inammissibile per difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo.

7. Sotto il primo profilo, osserva il Collegio che l'azione di nullità proposta dalle ricorrenti si rivela manifestamente infondata.

7.1 La questione oggetto del presente giudizio, infatti, attiene alla legittimità della determinazione dirigenziale con la quale il Comune ha disposto la risoluzione del rapporto concessorio in essere con il Consorzio COMOR e si colloca, pertanto, al di fuori dell'ambito proprio del giudizio di ottemperanza.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, infatti, “[l]a violazione o elusione del giudicato possono dirsi sussistenti solo quando l'Amministrazione, in sede di riesercizio del potere, ometta di adottare l'atto il cui contenuto è già stabilito dalla sentenza di annullamento, ovvero reiteri gli stessi vizi già riscontrati nella sentenza stessa, ovvero non ancora eserciti, in assoluta carenza dei necessari presupposti, un diverso potere rispetto a quello in precedenza esercitato al solo fine di giungere al medesimo risultato” (TAR Lazio, Sez. II, n. 7064/2025).

Ne deriva che il giudizio di ottemperanza, pur caratterizzato da una fisiologica ampiezza dei poteri riconosciuti al giudice dell'esecuzione, incontra un limite strutturale e invalicabile nel contenuto conformativo del giudicato da eseguire. In tale prospettiva, correttamente è stato affermato che il carattere polisemico del giudizio di ottemperanza trova un "limite sistemico del contenuto della sentenza passata in giudicato, giacché la violazione o elusione del giudicato non può prescindere dal carattere puntuale della decisione giurisdizionale e dall'esistenza di un vincolo per l'amministrazione tenuta a darvi attuazione. Tale vincolo è certamente ravvisabile quando il contenuto dell'atto amministrativo risulti nei suoi tratti essenziali integralmente desumibile dalla sentenza (Cons. Stato, sez. V, n. 5917 del 2021; Id., sez. VI, n. 2602 del 2011; Id., sez. IV, n. 70 del 2010)" (C.G.A.R.S., n. 181/2023).

7.2 Orbene, le sentenze poste a fondamento dell'azione proposta dalle parti ricorrenti non contengono alcuna statuizione dalla quale possa desumersi un vincolo conformativo incompatibile con l'adozione del provvedimento di risoluzione successivamente emanato dal Comune.

Infatti, con la sentenza n. 3676/2018, questo Tribunale si è limitato ad annullare gli atti con i quali l'Amministrazione aveva subordinato la consegna del cimitero esistente all'ultimazione del primo lotto di ampliamento, disponendo, in particolare: *“l'annullamento della determinazione n. 74 del 14/11/2016 del Comune di Guidonia Montecelio e della nota comunale prot. n. 10302 del 15.11.2016, nonché della nota prot. n. 97801 del 31.10.2016 del Commissario Straordinario del Comune di Guidonia Montecelio nella parte in cui pospone la consegna del cimitero esistente all'ultimazione dei lavori del primo lotto di ampliamento, e con l'accertamento del diritto del ricorrente alla decorrenza iniziale della gestione dei servizi cimiteriali esistenti a far data dalla stipula del contratto di concessione.”*

Con la medesima decisione il Tribunale ha, altresì, riconosciuto al concessionario ricorrente il risarcimento del danno in forma specifica, mediante il differimento del termine finale della concessione, ricondotto alla durata venticinquennale decorrente dalla data di effettiva consegna del cimitero esistente (avvenuta il 2/03/2017 a seguito di una pronuncia cautelare del Tribunale, n. 547/17).

7.3 Parimenti circoscritto risulta l'ambito della successiva sentenza n. 9794/2018, con la quale il T.A.R. Lazio ha annullato l'ordinanza comunale n. 409 del 27 novembre 2017, avente ad oggetto l'ordine rivolto al concessionario di demolire il manufatto cimiteriale, realizzato nell'ambito dell'intervento di ampliamento e composto di 2030 loculi e 695 ossari, perché, a suo dire, realizzato in difformità al progetto esecutivo approvato con determina n. 147/2015.

7.4 È, quindi, evidente che le richiamate pronunce si sono limitate a definire specifiche questioni insorte nell'ambito del rapporto concessorio, concernenti, rispettivamente, il diritto alla gestione del cimitero esistente e la legittimità dell'ordinanza demolitoria emessa dal Comune.

Da tali decisioni non può in alcun modo essere desunta la preclusione per l'Amministrazione resistente di esercitare, in un momento successivo e sulla base di autonomi presupposti, le facoltà inerenti alla gestione del rapporto concessorio e alla verifica della perdurante sussistenza delle condizioni necessarie alla sua prosecuzione.

7.5 In particolare, nessuna delle sentenze richiamate contiene accertamenti o statuizioni in ordine alla sussistenza o insussistenza degli inadempimenti successivamente contestati al concessionario, né tantomeno esclude in via definitiva la possibilità per il Comune di pervenire alla risoluzione del rapporto laddove ne ricorrano i presupposti previsti dalla legge e dalla convenzione.

La determinazione dirigenziale n. 38 del 2026 si fonda, infatti, su una pluralità di circostanze sopravvenute, autonome e ulteriori rispetto a quelle

esaminate nei precedenti giudizi, tra cui il mancato pagamento dei canoni concessori, la mancata ricostituzione delle garanzie contrattuali, le criticità emerse in sede di collaudo, gli esiti dell'attività del Collegio Consultivo Tecnico, il protratto fermo delle opere e le ulteriori contestazioni formulate dall'Amministrazione in ordine agli obblighi di collaborazione e gestione del servizio.

Tali elementi, oltre ad essere successivi alle sentenze invocate dalle ricorrenti, non hanno costituito oggetto di alcun accertamento giudiziale suscettibile di spiegare effetti conformativi nei confronti dell'Amministrazione.

7.6 Deve, inoltre, escludersi che la determinazione impugnata possa essere qualificata come reiterazione, diretta o indiretta, degli atti già annullati dal Giudice Amministrativo.

Essa non costituisce, infatti, una riproposizione degli effetti dell'ordinanza di demolizione annullata con la sentenza n. 9794/2018, né rappresenta un mezzo surrettizio per eludere il comando giudiziale contenuto nelle precedenti pronunce.

Al contrario, come correttamente eccepito dalla difesa della parte resistente, il provvedimento di risoluzione rappresenta espressione di un distinto potere, esercitato dall'Amministrazione nell'ambito della gestione del rapporto concessorio e finalizzato alla verifica della permanenza delle condizioni richieste per la prosecuzione del medesimo rapporto.

7.7 Difetta, pertanto, qualsiasi presupposto per configurare una violazione o un'elusione del giudicato, non essendo ravvisabile né la reiterazione degli atti già annullati, né l'esercizio di un potere sostanzialmente coincidente con quello già scrutinato dal Giudice Amministrativo, né, infine, alcuna incompatibilità tra gli effetti delle richiamate sentenze e il contenuto della determinazione dirigenziale n. 38/2026.

Ne consegue il rigetto della domanda di ottemperanza.

8. Per il resto, in adesione all'eccezione formulata dal Comune di Guidonia Montecelio, il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione del Giudice adito.

8.1 Secondo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, anche in materia di concessioni di pubblici servizi, sono devolute alla giurisdizione del Giudice Ordinario le controversie relative alla fase esecutiva del rapporto successiva all'aggiudicazione, ivi incluse quelle inerenti l'adempimento delle obbligazioni contrattuali, la risoluzione del rapporto e le conseguenti pretese risarcitorie, ogniqualvolta vengano in rilievo situazioni giuridiche di natura paritetica e patrimoniale e non già l'esercizio di potestà pubblicistiche

In particolare, le Sezioni Unite hanno chiarito che sono devolute alla giurisdizione ordinaria le controversie nelle quali venga in discussione: *"(...) il profilo paritario e meramente patrimoniale del rapporto concessorio e non già l'esercizio di poteri autoritativi della pubblica amministrazione"* (Cass., SS.UU., 18 dicembre 2019, n. 33691; nello stesso senso Cass., SS.UU., 23 aprile 2020, n. 8099; 21 maggio 2019, n. 13660; 5 ottobre 2018, n. 24411).

8.2 Analogo orientamento è stato ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui: *"In materia di concessioni amministrative, al fine del riparto della giurisdizione, non rileva che si versi in materia di pubblici servizi, occorrendo pur sempre, per radicare la giurisdizione del giudice amministrativo, che la pubblica amministrazione agisca esercitando il suo potere autoritativo e che comunque non si tratti di corrispettivi. Di conseguenza, qualora le censure prospettate dalla parte ricorrente riguardino unicamente l'attuazione del contratto accessivo al provvedimento concessorio, ovvero le vicende di un rapporto paritetico in modo assolutamente avulso dall'esercizio di una qualunque "capacità giuridica speciale" da parte del contraente pubblico - a differenza dall'ipotesi in cui le vicende relative al contratto accessivo avessero causa*

in circostanze inerenti al sottostante provvedimento amministrativo di concessione, come nel caso di esercizio di un diritto di recesso dal contratto, o della richiesta di accertamento della risoluzione dello stesso per impossibilità sopravvenuta a norma dell'art. 1463 c.c. ss., per il venir meno di un elemento di presupposizione a seguito del ritiro del provvedimento di concessione da parte dell'amministrazione in autotutela, determinando così quell'inestricabile intreccio fra posizioni giuridiche soggettive "paritarie" ed "asimmetriche" che consiglia di attribuire una giurisdizione comunque esclusiva al giudice amministrativo -, la giurisdizione spetta al G.O.; non spettando al G.A, ma semmai al G.O. competente per materia, valore e territorio, accertare l'eventuale inadempimento di obblighi contrattuali...né concedere risarcimenti di danni per perdite che si deduce essere state subite a seguito di un mancato esatto adempimento degli obblighi contrattuali da parte dell'Amministrazione intimata” (cfr. ex multis, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 11 maggio 2026, n. 1225).

8.3 Tali coordinate di riparto - coerenti con una lettura conforme a Costituzione della fattispecie di giurisdizione esclusiva prevista dall'art. 133, co. 1, lett. c), cod. proc. amm. - risultano pienamente applicabili al caso di specie.

Le censure articolate dalle ricorrenti, infatti, pongono questioni che attengono direttamente alla fase esecutiva della concessione e che postulano una valutazione dell'adempimento o dell'inadempimento delle rispettive obbligazioni contrattuali, senza coinvolgere l'esercizio di poteri autoritativi da parte del Comune di Guidonia Montecelio.

8.4 Né assume rilievo decisivo il fatto che taluni motivi di ricorso evocano la violazione degli artt. 3, 7, 8, 10 e 10-bis della Legge n. 241 del 1990, cioè di norme che presidiano tipicamente l'esercizio della funzione pubblica, ovvero dei principi di proporzionalità, collaborazione e tutela dell'interesse pubblico.

Secondo il consolidato insegnamento delle Sezioni Unite, infatti, il riparto della giurisdizione non dipende dalla qualificazione formale attribuita dalla parte alle proprie censure, ma dalla reale natura della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio.

Nel caso in esame vengono in rilievo esclusivamente posizioni creditorie e debitorie derivanti dal rapporto concessorio, nonché l'accertamento di reciproci obblighi contrattuali e delle conseguenze derivanti dal loro eventuale inadempimento.

La stessa determinazione impugnata non costituisce esercizio di una potestà amministrativa autoritativa incidente unilateralmente sulla sfera giuridica del concessionario, bensì rappresenta l'atto con cui l'Amministrazione, operando quale parte del rapporto negoziale e quindi *iure privatorum*, ha fatto valere una pluralità di asseriti inadempimenti contrattuali imputati alla concessionaria.

In altri termini, il Comune di Guidonia Montecelio, nella specie, non ha esercitato alcun potere autoritativo, in posizione di supremazia, rispetto al privato, ma ha operato in posizione paritetica col privato medesimo.

8.5 Parimenti, il richiamo ai principi di correttezza, buona fede, leale cooperazione e tutela dell'affidamento non vale a mutare la natura della controversia, trattandosi di principi che trovano piena applicazione anche nei rapporti contrattuali di diritto privato (artt. 1366 e 1375 c.c. e rispettivi corollari) e che possono essere fatti valere dinanzi al giudice ordinario quale giudice naturale dell'adempimento e dell'inadempimento delle obbligazioni.

8.6 In definitiva, le ricorrenti non contestano le vicende relative alla serie procedimentale, in esito al cui svolgersi sono divenute aggiudicatarie della gestione in concessione dei servizi cimiteriali comunali, ma censurano esclusivamente il potere, di natura privatistica, del Comune di dichiarare la risoluzione del contratto concluso e richiedono l'accertamento delle

rispettive responsabilità contrattuali, unitamente al risarcimento dei danni asseritamente subiti.

Poiché, dunque, la controversia investe esclusivamente vicende attinenti all'esecuzione del rapporto concessorio e non coinvolge alcun esercizio di potestà amministrativa autoritativa, la relativa cognizione va devoluta al Giudice Ordinario.

Come costantemente affermato dalla Suprema Corte, infatti, quando non venga in rilievo il sindacato sull'esercizio di un potere pubblico e la controversia riguardi esclusivamente diritti soggettivi derivanti da un rapporto contrattuale, la giurisdizione non può che appartenere al giudice ordinario (*ex multis*, Cass., SS.UU., 24 marzo 2010, n. 7160).

8.7 Ne consegue l'inammissibilità *in parte qua* del ricorso per difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo.

8.8 Ai sensi dell'art. 11 c.p.a., la causa può essere riassunta davanti al Giudice Ordinario, entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente pronuncia.

9. Le spese del presente giudizio, seguendo la soccombenza *ex artt.* 26 c.p.a. e 91 c.p.c., vanno poste a carico delle parti ricorrenti, e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo respinge relativamente al capo di domanda avente per oggetto la declaratoria di nullità dei provvedimenti gravati per violazione e/o elusione del giudicato;
- per il resto lo dichiara inammissibile - nei sensi e per le ragioni di cui in motivazione - per difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo in favore del Giudice Ordinario, innanzi alla quale le parti ricorrenti potranno riassumere il giudizio nel termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza, ai sensi dell'art. 11 c.p.a.

Condanna le Società ricorrenti, , in solido tra loro e con successiva suddivisione interna in parti eguali, al pagamento, in favore del Comune di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco *pro tempore*, delle spese del presente giudizio, che liquida in euro tremila/00, oltre agli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 23 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE

Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE

Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO