

APPALTI: Consiglio di Stato - Sezione Terza - Sentenza 28 luglio 2025, n. 6667.

1. Appalti – Revisione prezzi ex art. 115 D.Lgs. n. 163/2006 – Finalità.

2. Appalti – Revisione prezzi ex art. 115 D.Lgs. n. 163/2006 – Presupposto: imprevedibilità della variazione prezzi.

3. Appalti – Revisione prezzi ex art. 115 D.Lgs. n. 163/2006 – Legge di gara -Inderogabilità.

1. L'art. 115 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che prevede una clausola periodica di revisione prezzi, introduce obbligatoriamente una tutela non solo dell'appaltatore, ma anche a salvaguardia dell'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa, a causa dell'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse, nonché quella di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo, tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto; in applicazione di tale istituto viene quindi fissato un «nuovo» corrispettivo per le prestazioni oggetto del contratto, conseguente alla dinamica dei prezzi registrata in un dato arco temporale, con beneficio per entrambi i contraenti. (1).

2. La periodicità della revisione non implica affatto che si debba azzerare o neutralizzare l'alea relativa ai contratti di durata, in armonia con la disciplina di cui all'art. 1664 c.c. - che sebbene non applicabile ai contratti pubblici, esprime comunque un principio di ordine generale in materia negoziale - la quale impone alle parti di provare la sussistenza di eventuali circostanze imprevedibili che abbiano determinato aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera, e che accorda la revisione solo per la differenza che ecceda il decimo del prezzo complessivo convenuto. (2).

3. Non sussistono i presupposti per la revisione dei prezzi in riferimento al contratto multiservizio tecnologico integrato con fornitura di energia per gli edifici in uso alle pubbliche amministrazioni, ove la clausola della lex specialis di gara, liberamente accettata dall'operatore economico con la richiesta di partecipazione, pur fissando il quomodo, ovvero il criterio di calcolo, non sia automatica quanto alla sua applicazione, essendo incerta nell'an e nel quando, rimessi ad un evento astrattamente futuro e incerto, legato a quanto nel corso del contratto l'Autorità competente avrebbe stabilito (nell'ipotesi di specie l'ARERA).

Nell'ipotesi di specie il paragrafo 8.8.1 del capitolato tecnico, rubricato “revisione prezzi unitari relativi alla componente energia “eci” e “eacv” del canone del servizio energia con efficientamento A.1”, aveva stabilito che tale revisione avvenisse tramite l'applicazione di uno specifico indice di riferimento (Ir) che, per gli impianti oggetto del predetto servizio alimentati a GPL, metano o altro combustibile gassoso o solido e teleriscaldamento, era la risultante del rapporto tra la media pesata dei prezzi unitari del gas naturale, al netto delle imposte, definiti dall'AEEG (oggi Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, di ARERA) per le utenze con consumi inferiori a 1.400 mc/anno, vigenti nel trimestre riferimento e quelli vigenti nel trimestre precedente, secondo quanto pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

(1) Conformi: quanto alla prima parte della massima: Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2025, n. 5150; 6 settembre 2022, n. 7756; 23 aprile 2014, n. 2052; 19 giugno 2009, n. 4079; sez. III, 9 gennaio 2017, n. 25; 4 marzo 2015, n. 1074; 9 maggio 2012, n. 2682; quanto all'ultima parte della massima: Cons. Stato, sez. VII, 2 luglio 2025, n. 5701; sez. IV, 7 luglio 2022, n. 5667.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2022, n. 7756; sez. III, 25 marzo 2019 n. 1980.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione dalla Getec Italia S.p.a.;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 17 luglio 2025, il consigliere Luca Di Raimondo e dato atto della presenza, ai sensi di legge, degli avvocati delle parti come da verbale dell'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è la verifica della legittimità dell'applicazione della clausola relativa alla revisione prezzi contenuta in un contratto a esecuzione periodica.

2. Con bando pubblicato il 6 agosto 2014, la Consip S.p.a. a socio unico (di seguito anche "Consip") ha indetto ai sensi del 12 aprile 2006, n. 163, una gara per l'affidamento, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, del "*Multiservizio Tecnologico Integrato con fornitura di Energia per gli edifici in uso, a qualsiasi titolo, alle Pubbliche Amministrazioni Sanitarie, edizione n. 2, sensi dell'art. 26 legge n. 488/1999 e s.m.i. e dell'art. 58 legge n. 388/2000*" (MIES 2) suddivisa in sedici lotti, uno dei quali (il lotto 9 relativo alle regioni "Abruzzo", Umbria" e "Marche 2", quest'ultima comprendente le sole "Province di Ancona, Macerata, Fermo e Ascoli Piceno", "*fino al raggiungimento dell'Importo Massimo di Euro 105.000.000,00 (centocinquemilioni/00)*" è stato aggiudicato all'associazione temporanea di imprese costituita tra la Antas S.p.a. (ora Getec Italia S.p.a., di seguito anche "Getec") L'Operosa S.c. a r.l. (oggi L'Operosa S.p.a.), la M.S.T. Manutenzioni e servizi tecnici S.r.l. (oggi MST S.p.a.), la Techne S.p.a. (oggi Omnia Servitia S.r.l.) e la S.G.N. San Gabriele Nuovaenergia S.r.l. (fusa per incorporazione in Getec Italia S.p.a.).

È stata, dunque, stipulata tra l'a.t.i. aggiudicataria e l'Amministrazione la relativa convenzione concernente un servizio complesso da ascrivere al modello negoziale *Energy Performance Contract* finalizzato a garantire un risultato in termini di efficienza energetica degli immobili.

Ai sensi del paragrafo 2.1 del Disciplinare di gara, sono previste le seguenti prestazioni:

A - Servizi Energetici con Efficientamento, suddivisi in:

A.1 - Servizio Energia con Efficientamento, così come definito dall'articolo 1, comma 1, lettera p), del d.P.R 26 agosto 1993, n. 412, e dall'Allegato II al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, e suddiviso a sua volta in:

A.1CI - Servizio Energia per gli Impianti di Climatizzazione Invernale;

A.1ACV - Servizio Energia per gli Impianti Termici integrati alla Climatizzazione Invernale (impianti di produzione Acqua Calda Sanitaria, Acqua Surriscaldada, Vapore e impianto Idrico-Sanitario);

A.2 - Servizio Elettrico con Efficientamento, suddiviso a sua volta in:

A.2EE - Servizio Energia Elettrica con Efficientamento;

A.2CE - Servizio Tecnologico con Efficientamento per gli Impianti di Climatizzazione Estiva;

A.2EL - Servizio Tecnologico con Efficientamento per gli Impianti Elettrici;

B - Altri Servizi Tecnologici ed Edile:

B.1 - Servizio Tecnologico per gli Impianti Antincendio;

B.2 - Servizio Tecnologico per gli Impianti di Trasporto verticale ed orizzontale;

B.3 - Servizio di minuto Mantenimento Edile;

C - Servizi di *Energy Management*, riferiti agli interventi di riqualificazione energetica dei Servizi Energetici con Efficientamento “A”, suddivisi nelle seguenti attività:

C.1 - Certificazione Energetica;

C.2 - Diagnosi Energetica;

C.3 - Sistema di controllo e monitoraggio;

D - Servizi di Governo, trasversali a tutti i Servizi, in cui sono previste le seguenti attività:

D.1 Sistema Informativo;

D.2 *Call Center*;

D.3 Programmazione e Controllo Operativo;

D.4 Anagrafica Tecnica.

Alla stipula della Convenzione la *lex specialis* ha collegato l’assunzione dell’obbligo da parte dell’operatore economico di stipulare singoli contratti attuativi (Ordinativi Principali di Fornitura – OPF) con le Amministrazioni contraenti, tra cui quelle indicate in epigrafe.

I corrispettivi per l’attività da svolgere sono costituiti da un canone annuo totale, risultante dalla somma dei singoli canoni annui dei Servizi ordinati, e da un extra canone, corrisposti trimestralmente a seguito della trasmissione della relativa fattura, in osservanza di quanto stabilito dai paragrafi 8.6 e 8.7 del Capitolato tecnico.

Secondo quanto previsto dall’articolo 9, commi 3, delle Condizioni Generali, allegate alla Convenzione, tali corrispettivi “*contrattuali sono stati determinati a proprio rischio dal Fornitore in base ai propri calcoli, alle proprie indagini, alle proprie stime, e sono, pertanto, fissi ed invariabili indipendentemente da qualsiasi imprevisto o eventualità, facendosi carico il Fornitore medesimo di ogni relativo rischio e/o alea*”, fermo restando che, ai sensi del comma 4, “*il Fornitore non potrà vantare diritto ad altri compensi, ovvero ad adeguamenti, revisioni o aumenti dei corrispettivi come sopra indicati, ad eccezione di quanto previsto dall’art. 115, D.Lgs. n. 163/2006 per i contratti ad esecuzione periodica e continuativa e secondo quanto specificato nella Convenzione*”.

A mente dell'articolo 10 della Convenzione, tuttavia, *“a parziale deroga di quanto previsto nell'art. 9, comma 4, delle Condizioni Generali, il corrispettivo di cui comma 1 del presente articolo verrà aggiornato nei modi e alle condizioni indicate al paragrafo 8.8 del Capitolato Tecnico”*, così da fronteggiare le fluttuazioni dei prezzi delle materie prime che, notoriamente, hanno caratterizzato, specie negli ultimi anni, il mercato dell'energia elettrica e del gas naturale.

Con questo intento, il paragrafo 8.8.1 del Capitolato tecnico, rubricato *“REVISIONE PREZZI UNITARI RELATIVI ALLA COMPONENTE ENERGIA “ECI” E “EACV” DEL CANONE DEL SERVIZIO ENERGIA CON EFFICIENTAMENTO <A.1>”*, ha stabilito che tale revisione avvenisse tramite l'applicazione di uno specifico indice di riferimento (Ir) che, per gli impianti oggetto del predetto servizio alimentati a GPL, metano o altro combustibile gassoso o solido e teleriscaldamento, è la risultante del rapporto tra la media pesata dei prezzi unitari del gas naturale, al netto delle imposte, definiti dall'AEEG (oggi Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, di seguito “ARERA”) per le utenze con consumi inferiori a 1.400 mc/anno, vigenti nel trimestre riferimento e quelli vigenti nel trimestre precedente, secondo quanto pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

3. La Getec ha impugnato dinanzi al Tar del Lazio le revisioni relative al secondo, terzo e quarto trimestre 2022 e a gennaio e febbraio 2023, contestando l'applicazione della clausola revisionale contenuta nel paragrafo 8.8.1 del Capitolato Tecnico e basata sull'indice revisionale parametrato sui prezzi unitari del gas naturale definiti da ARERA, incluse imposte e tasse, sul presupposto che, dopo che si era registrato un andamento sostanzialmente costante del prezzo del gas naturale fino ai primi mesi del 2021, a partire della seconda metà dello stesso anno si era verificato uno straordinario e imprevedibile incremento del prezzo del gas naturale che mai era stato registrato in precedenza sul mercato energetico, determinato da una crescita dopo la pandemia della relativa domanda nonché, soprattutto, dalla contestuale ridotta disponibilità di vettori energetici in conseguenza dei noti scenari della guerra tra Russia e Ucraina.

In sostanza, la ricorrente in primo grado ha sostenuto che l'applicazione della clausola revisionale con le modalità contestate avrebbe perso la sua funzione di garanzia del mantenimento dell'equilibrio contrattuale nel rapporto tra prestazione e controprestazione, a causa dell'aumento dei prezzi verificatosi dalla seconda metà del 2021 e della decurtazione degli oneri generali di sistema per determinate utenze.

4. Con sentenza 1° agosto 2023, n. 12968, il Tar del Lazio ha dichiarato inammissibile la domanda di accertamento del diritto della ricorrente ad ottenere un provvedimento di attribuzione della revisione e accolto in parte il ricorso e i due ricorsi per motivi aggiunti, ritenendo che l'applicazione da parte della stazione appaltante delle tabelle contenute nei provvedimenti di ARERA fosse in contrasto con la disposizione di cui all'articolo 115 del d.lgs. n. 163/2006, non essendo stata

adeguatamente valorizzata l'incidenza dello straordinario e imprevedibile aumento del prezzo della materia prima.

5. Con appello notificato il 25 ottobre 2023 e depositato il 26 ottobre successivo, la Consip ha impugnato, chiedendone la riforma, la sentenza indicata in epigrafe, affidando il proprio gravame a tre motivi di doglianza, con i quali riproponendo, anche in chiave critica della sentenza impugnata, le difese dedotte in primo grado, lamenta:

“1) Error in iudicando - violazione del paragrafo 8.6.1 del Capitolato Tecnico – violazione e falsa applicazione dell’art. 115 del D. Lgs. 163/2006 – Omessa e comunque errata, inadeguata ed incongrua considerazione delle ragioni allegare da Consip – Contraddittorietà, erroneità ed illogicità della decisione appellata – errata valutazione in ordine alla dimostrazione della riduzione della redditività e dell’alterazione dell’equilibrio contrattuale.”: secondo l’Amministrazione appellante, erroneamente il primo giudice ha accolto la domanda di annullamento degli atti revisionali formulata dalla Getec (con la quale la ricorrente aveva dedotto la sopravvenuta inidoneità della clausola revisionale a garantire il mantenimento dell’equilibrio negoziale per tutta la durata contrattuale), ed ha ritenuto che la Consip non avesse svolto un’adeguata istruttoria tesa ad accertare l’idoneità dell’indice a riflettere l’andamento del mercato e dunque a garantire il mantenimento dell’equilibrio contrattuale, essendosi limitata a sostenere che tale clausola, in quanto negozialmente accettata, dovesse, come tale, essere necessariamente applicata, non potendosene propugnare un’efficacia di fatto compensativa degli interi costi sostenuti dall’appaltatore, che deve farsi carico del rischio di impresa, sotteso alla stipula di un accordo con la P.A.;

“2) Error in iudicando - violazione degli artt. 1372 e seg. c.c. – mancata considerazione della vincolatività tra le Parti della clausola contrattuale di revisione. Violazione della par condicio tra concorrenti.”: il motivo è teso a dimostrare la contraddittorietà della decisione impugnata, nella parte in cui, pur accertando che l’appaltatore ha accettato il prezzo (che sarebbe stato) indicato da ARERA comprensivo, come per il pregresso, degli oneri di sistema, non ha considerato la vincolatività della clausola revisionale sia per la parte pubblica che per l’operatore economico privato;

“3) In via subordinata. Error in iudicando. Erroneità della sentenza per aver reso una interpretazione integrativa della clausola revisionale. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1362 ss. c.c.”: secondo Consip, anche dall’angolazione privatistica dei rapporti tra committenza pubblica e operatore economico privato la sentenza del primo giudice sarebbe da riformare, in applicazione delle regole codicistiche che presiedono all’interpretazione ed esecuzione del contratto.

6. La Getec, in proprio e nella qualità su indicata, si è costituita in giudizio con memoria depositata il 27 dicembre 2023, con la quale ha riproposto ai sensi dell’articolo 101, comma 2, c.p.a. le doglianze

non esaminate nel giudizio di primo grado, lamentando l'illegittimità degli atti impugnati secondo le seguenti censure:

“2. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1175, 1374 E 1375 C.C. E 115 D.LGS 50/2016 IN RELAZIONE ALL'ART. 8.8.1 DEL CAPITOLATO TECNICO”: l'appellata sostiene che Consip non avrebbe tenuto nel debito conto che la delibera di ARERA sugli oneri di sistema, in applicazione della normativa di calmieramento introdotta per il periodo di riferimento, sarebbe inquadrabile in quella casistica di variazione delle condizioni contrattuali del mercato tutelato disciplinata nell'integrazione contenuta nella clausola revisionale, secondo cui *“resta inteso che, qualora nel corso della durata del contratto di fornitura dovessero variare la tipologia, l'articolazione o la denominazione delle caratteristiche contrattuali proposte da AEEGSI del “mercato tutelato” a seguito di eventuali evoluzioni della normativa vigente in materia (ad esempio: nuove componenti di tassazione, accise o di fiscalità in genere), tali variazioni saranno, previa valutazione di Consip S.p.A., tenute in conto nel calcolo dell'indice revisionale”*;

“3. SUL SILENZIO DI CONSIP SULL'ISTANZA DI RINEGOZIAZIONE DEL CRITERIO REVISIONALE: VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'AFFIDAMENTO, NONCHE' DEGLI ARTT. 1175, 1374 E 1375 C.C.”: secondo la Getec, il mancato adeguamento del criterio di calcolo della revisione dei prezzi unitari €/KWh da parte di Consip a seguito dell'abbattimento degli oneri di sistema avrebbe determinato la violazione dell'affidamento in capo al privato al mantenimento dell'aspettativa revisionale e del relativo margine di alea per tutta la durata contrattuale, tenuto conto di una discrasia tra le componenti del prezzo di riferimento per il Cliente domestico e quelle del prezzo praticato alla società appellata.

7. Consip e Getec hanno depositato memorie ex articolo 73 c.p.a. rispettivamente il 12 e il 16 giugno 2025.

8. Il 25 giugno 2025, l'appellata ha depositato memoria di replica e istanza di rinvio, sul presupposto che sarebbe preferibile attendere la definizione di giudizi trattenuti in decisione il 29 maggio 2025 dalla Sezione V di questo Consiglio di Stato in cause riferite rispettivamente ad appelli proposti da Consip relativamente ai Lotti territoriali della medesima Convenzione “MIES2” nn. 12, 14, 5, 7, 13 e 10, affidati ad altri operatori economici; all'udienza del 17 luglio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Deve preliminarmente essere respinta la richiesta di rinvio, essendo la causa matura per essere decisa e tenuto conto degli stringenti limiti posti dall'articolo 73, comma 1-bis, c.p.a. alla possibilità di rinvio della definizione del giudizio.

10. L'appello è fondato e i tre motivi nei quali si articola possono essere esaminati congiuntamente per ragioni di economia processuale.

11. Il punto centrale della controversia riguarda non tanto il riconoscimento e la sussistenza della clausola revisionale quanto gli effetti che la sua applicazione ha comportato sulla convenzione stipulata all'esito della procedura di evidenza pubblica di cui si discute.

L'articolo 115 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, applicabile *ratione temporis*, prevede quanto segue: “*1. Tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui all'articolo 7, comma 4, lettera c) e comma 5*”.

La *ratio* delle disposizioni in esame è quella di garantire il rispetto del mantenimento dell'equilibrio del rapporto prestazione-controprestazione nei contratti di durata, secondo le valutazioni operate dalle parti in sede di conclusione dell'accordo nell'ambito di quanto da loro stabilito nell'esercizio della propria autonomia negoziale.

L'effetto di tale disciplina è duplice, a garanzia sia della parte privata che di quella pubblica.

La legge introduce obbligatoriamente una tutela non solo dell'appaltatore (a vedere adeguatamente remunerata la propria attività), ma anche a salvaguardia dell'interesse “*pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle Pubbliche Amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa, a causa dell'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse e della conseguente incapacità del fornitore di farvi compiutamente fronte (cfr. C.d.S., Sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2295; Sez. V, 20 agosto 2008 n. 3994), nonché quella di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo, tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto (cfr., nello stesso senso, C.d.S., Sez. III, 4 marzo 2015, n. 1074; id., 9 maggio 2012, n. 2682; Sez. V, 23 aprile 2014, n. 2052; id., 19 giugno 2009, n. 4079)*”, così che “*lo scopo principale dell'istituto revisionale è di tutelare l'interesse pubblico ad acquisire prestazioni qualitativamente adeguate*” (Consiglio di Stato, sezione V, 12 giugno 2025, n. 5150).

Tale misura è volta a garantire che, nel tempo, sia mantenuta costante la relazione sinallagmatica rispetto “*ai contratti di durata, ad esecuzione continuata o periodica, trascorso un determinato periodo di tempo dal momento in cui è iniziato il rapporto e fino a quando lo stesso, fondato su uno specifico contratto, non sia cessato ed eventualmente sostituito da un altro; con la previsione dell'obbligo di revisione del prezzo i contratti di forniture e servizi sono stati muniti di un meccanismo che, a cadenze determinate, comporta la definizione di un «nuovo» corrispettivo per le prestazioni oggetto del contratto, conseguente alla dinamica dei prezzi registrata in un dato arco temporale, con*

beneficio per entrambi i contraenti (cfr., per tutte, Cons. Stato, IV, 7 luglio 2022, n. 5667)” (Consiglio di Stato, sezione VII, 2 luglio 2025, n. 5701).

La revisione del prezzo avviene periodicamente al verificarsi delle condizioni pattuite tra le parti e della conoscenza della sua applicazione è investito il giudice amministrativo dall’articolo 133, comma 1, lett. e), n. 2, c.p.a., a prescindere dall’esame della posizione giuridica fatta valere (Consiglio di Stato, sezione VII, n. 5150/2025, cit.).

Rileva al riguardo il Collegio che l’istituto in esame non incide direttamente sulla autoregolamentazione degli interessi che deve presiedere (e precedere) alla stipula del contratto tra il privato e la P.A..

L’imprenditore che partecipi ad una gara presenta la propria offerta (economica) sulla base di tutti gli elementi in suo possesso al momento, assumendosi la conseguente alea, e la funzione della clausola revisionale non è quella di tenere automaticamente indenne l’operatore economico delle fluttuazioni, come nella fattispecie, dei prezzi solo di una componente (l’energia) del servizio che si è impegnato ad erogare, quanto quella di garantire, come osservato, che sia mantenuto un equilibrio tra prestazione e controprestazione.

Con argomentazioni condivisibili e dalle quali non vi è motivo di discostarsi, la sezione IV di questo Consiglio di Stato ha stabilito quanto segue: *“la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la periodicità della revisione non implica affatto che si debba azzerare o neutralizzare l’alea relativa ai contratti di durata, come confermato dalla disciplina di cui all’art. 1664 c.c. per i contratti regolati dal codice civile, la quale impone alle parti di provare la sussistenza di eventuali circostanze imprevedibili che abbiano determinato aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d’opera, e che accorda la revisione solo per la differenza che ecceda il decimo del prezzo complessivo convenuto.*

Tale disposizione, benché non direttamente applicabile ai contratti pubblici, esprime comunque un principio di ordine generale in materia negoziale.

Sarebbe del resto “ben singolare una interpretazione che esentasse del tutto, in via eccezionale, l’appaltatore dall’alea contrattuale, sottomettendo in via automatica ad ogni variazione di prezzo solo le stazioni appaltanti pubbliche, pur destinate a far fronte ai propri impegni contrattuali con le risorse finanziarie provenienti dalla collettività (in tal senso Consiglio di Stato sez. III, 25 marzo 2019 n. 1980)” (sentenza n. 7756 del 2022, cit.)”.

La revisione dei prezzi si giustifica cioè solo a fronte di uno squilibrio sopravvenuto del rapporto contrattuale, eccedente l’alea propria dei contratti di durata.

Di tali principi si è dichiarato consapevole anche il Tribunale territoriale, avendo stabilito che *“la ratio dell’istituto della revisione prezzi è, pertanto, di evitare anche “a tutela dell’interesse*

dell'impresa" che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo, tali da sconvolgere in maniera significativa l'equilibrio finanziario sulla base del quale è intervenuta la stipulazione del contratto (Consiglio di Stato sez. III, n. 25/2017)" così che "il meccanismo revisionale opera sulla base di un'attività di preventiva verifica dei presupposti necessari per il riconoscimento del compenso revisionale, che è espressione di un potere autoritativo di carattere tecnico-discrezionale (in tal senso, Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4207 del 6 agosto 2014; id. sez. V, n. 4444 del 3 agosto 2012)", pur rimarcando che la ricorrente in primo grado aveva lamentato che l'applicazione della delibera ARERA non avesse consentito all'operatore economico di "sterilizzare lo straordinario e imprevedibile incremento del prezzo delle materie prime energetiche (gas naturale) che si è verificato in tal periodo, contravvenendo alla logica sottesa alla previsione della clausola di revisione prezzi, di cui al § 8.8 del Capitolato Tecnico".

12. Nel caso di specie, il Capitolato tecnico predisposto dalla stazione appaltante, di cui l'operatore economico ha preso atto con la partecipazione alla gara e l'accettazione incondizionata della *lex specialis* in funzione di conclusione di un rapporto tipicamente negoziale, ha stabilito che *"la revisione dei prezzi unitari delle attività a canone si deve effettuare sulle sotto citate componenti:*

Componente energia ECI e EACV del Servizio Energia con Efficientamento • A.1;

- *Canone annuo, relativo al Servizio Energia Elettrica con Efficientamento A.2EE;*
- *Componente "gestione, conduzione e Manutenzione" M dei Servizi A;*
- *Canone annuo degli altri Servizi Tecnologici ed Edile B" (paragrafo 8.8).*

Viene poi chiarito che *"la revisione dei prezzi, sia per il gasolio sia per il metano che per il teleriscaldamento, è calcolata alla scadenza di ogni Trimestre di Riferimento esclusivamente per la quota relativa al combustibile, assunta convenzionalmente pari al 80% del Prezzo Unitario"* (paragrafo 8.8.1), in applicazione dell'indice di riferimento (Ir), da effettuare secondo un algoritmo predefinito, pur rimanendo inteso che, *"qualora nel corso della durata del contratto di fornitura dovessero variare la tipologia, l'articolazione o la denominazione delle caratteristiche contrattuali proposte da AEEGSI del "mercato tutelato" a seguito di eventuali evoluzioni della normativa vigente in materia (ad esempio: nuove componenti di tassazione, accise o di fiscalità in genere), tali variazioni saranno, previa valutazione di Consip S.p.A., tenute in conto nel calcolo dell'indice revisionale"*.

Se ne ricava un quadro complessivo in cui l'Amministrazione e il fornitore hanno stabilito di ancorare l'eventuale revisione dei prezzi (della componente energia) ad un evento astrattamente futuro e incerto legato a quanto nel corso del contratto l'Autorità competente avrebbe stabilito.

La conseguenza che ne deriva è duplice.

Da un lato, la clausola revisionale così come congegnata consegna alle parti una prospettiva incerta sull'*an* e sul *quando*, ma non sul *quomodo*, atteso che non è automatica (in aumento) la revisione del prezzo, ma è certo solo il criterio di calcolo.

D'altro canto, l'Amministrazione ha in qualche misura effettuato una sorta di istruttoria anticipata (di cui l'offerente ha preso atto accettando le regole di gara), secondo quanto previsto dal secondo periodo dell'articolo 115 del d.lgs. n. 163/2006, stabilendo che l'adeguamento del prezzo dell'energia sarebbe stato legato alle determinazioni di ARERA, secondo un parametro oggettivo in grado di rappresentare l'andamento generale dei prezzi del gas sul mercato, a prescindere dalla ricomprensione al suo interno della riduzione degli oneri generali di sistema introdotta normativamente, considerando che il prezzo unitario dell'Autorità è composto da una serie di voci (spesa per materia prima, spesa per trasporto e gestione contatori, spesa per oneri di sistema) a loro volta determinate attraverso l'analisi delle componenti sottostanti che riflettono anche i costi sostenuti dai fornitori (es. i costi di approvvigionamento, ricompresi nella voce "*spesa per materia prima*", che, così come determinati sui principali mercati di riferimento, vengono trasferiti dai venditori di gas naturale ai prestatori del servizio energia, quali l'appellata).

Così come nel corso del rapporto si sono registrati aumenti della spesa per oneri di sistema, di cui ovviamente l'impresa ha accettato gli effetti in applicazione della clausola revisionale, sarebbe incoerente e contraddittorio rispetto all'impianto complessivo del rapporto contrattuale escludere tali oneri quando ne fosse stabilita una riduzione.

13. D'altra parte, rileva il Collegio che, come osservato al precedente § 2, la componente energetica E è solo uno degli elementi di cui si compone l'offerta, che si articola anche nell'erogazione del servizio di manutenzione M, remunerativo della gestione, conduzione e manutenzione degli impianti termici integrati per la produzione di fluidi caldi.

A ciò va aggiunto che, trattandosi di contratto di durata a esecuzione periodica, l'incidenza della quota concernente la voce combustibili deve essere valutata complessivamente nel corso dell'intera durata del rapporto.

14. In questa prospettiva, il punto dirimente della presente controversia è costituito non tanto dalla possibilità che la clausola revisionale pattuita nei termini sopra precisati possa divenire, per eventi sopravvenuti e imprevedibili, inidonea a intercettare tutte le oscillazioni dei prezzi esorbitanti la normale alea contrattuale, quanto piuttosto dall'assenza di una prova concludente di un complessivo stravolgimento del sinallagma contrattuale, tale da far sorgere in capo a Consip l'obbligo – predicato dal primo giudice – di avviare una "*istruttoria*" al fine di riequilibrarlo: tale prova non può consistere nel semplice fatto, peraltro non contestato dalla stessa committenza, che per effetto del mutato criterio di calcolo conseguente alle nuove determinazioni di ARERA la parte privata sia destinata a percepire

un incremento periodico inferiore a quello ricevuto in precedenza, atteso che – come sopra accennato – la finalità della clausola revisionale non è garantire all’operatore economico un determinato introito periodico purchessia, ma tenerlo indenne delle fluttuazioni del mercato imprevedibili ed esorbitanti il rischio d’impresa che ha accettato nel sottoscrivere la Convenzione.

15. Ciò premesso, e passando all’esame delle censure riproposte in questa sede dall’appellata ai sensi dell’articolo 101, comma 2, c.p.a., non risulta allegato né provato in giudizio se e in quale misura la parametrizzazione della clausola revisionale ai provvedimenti di ARERA abbia comportato un sacrificio patrimoniale inaccettabile per l’operatore economico, tale da incidere significativamente sull’equilibrio sinallagmatico, né risulta che l’Amministrazione fosse tenuta ad attivare una rinegoziazione del criterio revisionale, essendo stata questa valutazione, come osservato, effettuata *ex ante*.

16. Alle medesime conclusioni deve giungersi dal punto di vista dell’analisi del rapporto instaurato tra le parti sotto il profilo delle norme privatistiche applicabili.

Con argomentazioni mutuabili nella presente controversia e dalle quali il Collegio non vede ragioni di discostarsi (ancorché in quel contesto si discutesse dell’eventuale nullità di determinate clausole e dell’interpretazione dell’effettiva volontà delle parti), la Sezione ha stabilito che conclusioni diverse non potrebbero far leva sulle *“regole di interpretazione del contratto, poiché l’esegesi in bonam partem attuata dal TAR presupporrebbe un testo di contenuto dubbio”*, laddove nella fattispecie la volontà delle parti è chiara, fermo restando che *“non basta affermare il dato dell’innalzamento (sia pure rilevante) dei prezzi per poter assumere che ne sia risultato stravolto l’equilibrio contrattuale – senza procedere preliminarmente ad una analitica indagine dei termini integranti l’originaria impostazione causale del contratto e l’alea concordata, i fattori economici e di vantaggio economico per l’appaltatore avuti di mira nel definirla, lo specifico settore commerciale nel quale questi si iscrivono e le modalità di approvvigionamento dei fattori produttivi in relazione ai quali si è registrato l’innalzamento dei prezzi”*, dovendosi considerare che la clausola revisionale comporta *“un rimedio temperato di riequilibrio del sinallagma funzionale, capace di assolvere all’esigenza di assicurare continuità al rapporto contrattuale in corso di svolgimento, soprattutto nell’ottica del perseguimento del pubblico interesse, senza che, però, per il suo tramite possa giungersi ad una rideterminazione del prezzo originario del servizio o della fornitura e senza che dalla disposizione di legge possa neppure desumersi l’obbligo della stazione appaltante di adottare sempre e comunque una clausola di revisione ancorata ai costi effettivamente e realmente sostenuti dall’appaltatore, posto che ciò confliggerebbe con l’elemento del rischio d’impresa che connota il paradigma negoziale del contratto di appalto, esentandosi del tutto e in via eccezionale l’appaltatore dall’alea contrattuale (Cons. Stato, Sez. III, n. 1980 del 2019 e Sez. V, n. 935 del 2010)”* e che, come nella

vicenda per cui è causa “*di questa alterazione sostanziale dell’equilibrio contrattuale non sia stata fornita adeguata dimostrazione e che dunque anche l’invocazione dei principi di buona fede e correttezza non sia in grado di colmare questa lacuna, trattandosi di criteri funzionali alla salvaguardia dell’interesse reciproco delle parti contraenti in una misura tuttavia compatibile con le finalità legittimamente perseguite e trasfuse nello strumento negoziale*” (Consiglio di Stato, sezione III, 10 febbraio 2025, n. 1013).

In altri termini, tenuto conto della comune intenzione delle parti e del loro comportamento complessivo anche dopo la conclusione del contratto (articolo 1362 c.c.) e dell’interpretazione ed esecuzione dell’accordo secondo buona fede (articoli 1366 e 1375 c.c.), si deve concludere che l’applicazione della clausola revisionale non abbia comportato effetti distorsivi dell’equilibrio sinallagmatico.

17. Sulla base di tutte le considerazioni che precedono, l’appello va accolto e per l’effetto, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso in primo grado, fatta salva la possibilità per le parti, nel rispetto delle regole generali sulla *par condicio* e a condizione che non sussistano preclusioni o fattori ostativi sopravvenuti, di avviare un’ulteriore fase di negoziazione *ex novo*, qualora l’appellata ritenga di poter dimostrare con adeguata documentazione, riguardante l’intera esecuzione del contratto con riferimento al complessivo servizio da svolgere, l’effettivo avvenuto stravolgimento del sinallagma, e quindi l’opportunità di procedere a una nuova istruttoria finalizzata a una possibile revisione dei prezzi.

18. Data la particolarità delle questioni trattate, le spese di entrambi i gradi del giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso in primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 luglio 2025 con l’intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

1. Emigrazione e immigrazione – Centri di permanenza per il rimpatrio – Associazioni a tutela di interessi collettivi - Impugnazione dello schema di capitolato per la gestione ed il funzionamento dei CPR – Legittimazione ad agire – Sussiste.

2. Emigrazione e immigrazione – Centri di permanenza per il rimpatrio – Disciplina carceraria – Applicazione – Esclusione.

3. Emigrazione e immigrazione – Centri di permanenza per il rimpatrio – CPR – Istruttoria – Amministrazioni deputate alla tutela della salute

1. Va riconosciuta la legittimazione ad impugnare lo schema di capitolato per la gestione ed il funzionamento dei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) alle associazioni che siano in possesso dei requisiti tradizionalmente riconosciuti dalla giurisprudenza per la tutela degli interessi collettivi (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e, almeno in taluni casi, collegamento con il territorio) che abbiano in particolare, tra gli scopi statuari, la tutela della salute nell'ambito dei luoghi di permanenza anche di lungo periodo. (1).

2. In mancanza di una scelta legislativa in tal senso, non è possibile estendere la disciplina carceraria ai centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), neppure in via interpretativa. Pertanto, negli spazi non coperti dalla legge, permane una sfera di discrezionalità amministrativa che non consente, al giudice, di indicare soluzioni alternative univoche. (2).

In motivazione la sezione ha ritenuto di non poter sollevare una questione di legittimità costituzionale della normativa sui CPR nella parte in cui non riconosce l'erogazione dei servizi sanitari previsti in ambito carcerario dall'art. 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354, essendo decorso un breve periodo di tempo dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, 3 luglio 2025, n. 96 con cui si è affermato che «Non può in tale prospettiva offrire precisi punti di riferimento nemmeno l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio».

Ha poi aggiunto che, pur dovendosi escludere l'applicazione dell'ordinamento penitenziario ai CPR, non vi è alcun ostacolo ad adottare soluzioni migliorative rispetto a quelle esistenti e, pertanto, possono essere presi come riferimento istituti che caratterizzano la sanità penitenziaria quando permettono di innalzare gli standard dell'assistenza sanitaria e psicologica.

3. In un contesto delicato come quello della gestione dei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), è essenziale non solo che l'amministrazione procedente abbia una conoscenza profonda della realtà nella quale va ad incidere l'azione amministrativa, ma anche che la stessa si avvalga del supporto di tutte le amministrazioni che dispongono di competenze relative alla materia affrontata (nella specie, del Ministero della Salute e del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale).

A sostegno del principio in rassegna, la sezione ha osservato che l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 prevede che sullo schema di capitolato siano acquisite le valutazioni del «Tavolo di coordinamento nazionale di cui all'articolo 16», ordinariamente composto da rappresentanti di diverse istituzioni.

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6 (in Foro it., 2020, III, 289, nonché in oggetto della News US n. 27 del 13 marzo 2020) in materia di legittimazione ad agire di enti associativi esponenziali a tutela di interessi legittimi collettivi

(2) Conformi: Corte cost., 3 luglio 2025, n. 96

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2025 il Cons. Roberto Prossomariti e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. L'ASGI - Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e Cittadinanzattiva Aps hanno impugnato, di fronte al TAR Lazio, il Decreto del Ministro dell'Interno del 4 marzo 2024, il quale ha approvato lo schema di capitolato d'appalto per la gestione e il funzionamento dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR).

Le associazioni ricorrenti hanno contestato specificamente le disposizioni relative all'assistenza sanitaria e al personale medico-sanitario nei CPR, sostenendo che le previsioni fossero insufficienti a tutelare le persone con vulnerabilità psichiatrica o sottoposte a trattamento farmacologico. Le censure si basavano sulla presunta violazione di norme costituzionali (art. 13 e 32 Cost.), primarie e internazionali, sostenendo che il monte ore del personale medico fosse inadeguato, mancassero procedure di osservazione all'ingresso, strumentazione salvavita e un piano antisuicidiario, e che il capitolato non applicasse gli stessi standard previsti per le carceri. Hanno anche denunciato un eccesso di potere per illogicità e difetto di istruttoria, data la situazione allarmante nei CPR relativa alla salute mentale dei trattenuti.

Il Ministero dell'Interno, costituitosi in giudizio, ha eccepito preliminarmente il difetto di legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti e il difetto di interesse ad agire, sostenendo che il decreto fosse un atto generale e astratto privo di immediata lesività. Nel merito ha, poi, chiesto il rigetto del ricorso.

2. Il Tribunale ha rigettato entrambe le eccezioni preliminari. Per quanto riguarda la legittimazione attiva, il Collegio ha riconosciuto che sia ASGI che Cittadinanzattiva APS possiedono gli indici di rappresentatività necessari, quali finalità statutarie collegate alla salvaguardia degli interessi dei migranti e della salute, e una consolidata operatività stabile e non limitata territorialmente. Ha altresì chiarito che l'interesse diffuso si trasforma in interesse collettivo tutelabile in giudizio quando l'ente

dimostra la sua rappresentatività, anche senza la diretta presenza di soggetti personalmente lesi dall'atto impugnato. Relativamente all'interesse ad agire, il TAR ha ritenuto che il decreto impugnato avesse un impatto immediato, poiché imponeva l'adeguamento dei contratti in essere alle nuove prescrizioni dello schema di capitolato, conferendo così l'attualità necessaria all'interesse delle ricorrenti.

2.1 Nel merito, il ricorso è stato ritenuto non meritevole di accoglimento. Il giudice di primo grado ha ritenuto che il provvedimento impugnato fosse in linea con la normativa vigente, la Costituzione e le norme sovranazionali. Ha respinto l'argomento relativo alla riduzione del monte ore del personale medico, chiarendo che esso è stato razionalizzato in proporzione alla capienza della struttura, aumentando all'aumentare dei posti e mantenendo inalterata la presenza infermieristica per 24 ore al giorno, tenuto anche conto che il servizio di assistenza medica nei CPR è complementare al SSN. Ha inoltre smentito la mancanza di personale sanitario specializzato, richiamando l'articolo 5 comma 8 del capitolato, che prevede l'impiego di personale con profili adeguati e la frequentazione di corsi di formazione e aggiornamento.

Per quanto concerne le procedure di osservazione e presa in carico, il Tribunale ha evidenziato che lo schema prevede una visita di primo ingresso da parte di medici dell'ASL/azienda ospedaliera, anche in orario notturno, per accertare l'assenza di patologie incompatibili con la permanenza nei CPR, inclusi i disturbi psichiatrici. È inoltre prevista la compilazione di una scheda sanitaria aggiornata per ciascun ospite e l'assistenza psicologica a regime.

Infine, il TAR ha rifiutato l'equiparazione tra strutture carcerarie e CPR ai fini della predisposizione delle misure antisuicidarie. Ha sottolineato la mancanza di dati che dimostrassero un'elevata incidenza di patologie psichiatriche nei CPR, ha evidenziato che la permanenza media nei CPR è di soli 32 giorni ed ha ritenuto che il numero dei suicidi non fosse tale da configurare un'emergenza come paventato dalle ricorrenti.

In conclusione, le scelte dell'Amministrazione sono state ritenute conformi alle pertinenti normative e frutto dell'ampia discrezionalità ministeriale, in linea con le peculiarità del trattenimento nei CPR. Anche il motivo relativo a una presunta carenza di istruttoria è stato ritenuto privo di fondamento.

3. Avverso la suddetta sentenza le Associazioni ricorrenti hanno proposto appello.

Come accennato, le parti dello schema di capitolato contestate sono quelle relative all'Assistenza sanitaria e spese mediche (art. 2 lett. c, integrato dall'allegato 5 bis) e al Personale (art. 5 integrato dall'allegato A "Tabella personale"), con particolare attenzione alle previsioni a tutela delle persone trattenute con vulnerabilità psichiatrica o sottoposte a trattamento farmacologico. Le associazioni ritengono che il capitolato sia inadeguato e che il TAR abbia errato nel non cogliere le criticità dimostrate.

I motivi di appello proposti, articolati in diverse doglianze, sono i seguenti.

I) Le associazioni ritengono che la motivazione del TAR sia viziata sin dalle sue premesse, poiché ha travisato il *focus* del ricorso. Le doglianze avverso il capitolato nascono dalla sua inadeguatezza, sulla base di dati raccolti e pareri istituzionali, a garantire l'assistenza sanitaria delle persone trattenute, in particolare quelle con vulnerabilità psichiche, e a contenere gli atti di autolesionismo e il rischio suicidario. Questo tema è stato portato all'attenzione del giudice amministrativo come una questione generale riguardante la mancanza di previsioni e regole adeguate nel capitolato. Secondo gli appellanti, gli esempi riportati (relativi a singoli CPR) sono funzionali a dimostrare l'inadeguatezza del capitolato e evidenziano l'assenza di una regola vincolante che fornisca uno standard unitario di gestione per i privati aggiudicatari. La carenza strutturale nel decreto ministeriale delega di fatto la gestione a soggetti privati orientati al profitto, con il rischio che ciascuno di essi gestisca il centro con proprie regole.

II) Le associazioni sostengono, poi, che la sentenza del TAR Lazio sia da riformare per violazione e falsa applicazione di diverse norme, tra cui l'art. 14, comma 2 del d.lgs. n. 286/1998, l'art. 21 del d.P.R. n. 394/1999, l'art. 32 della Costituzione, gli artt. 2 e 3 della CEDU, e la l. n. 195 del 2012 relativa alla ratifica del Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura. Secondo gli appellanti, il TAR non ha tenuto in debita considerazione le peculiarità della permanenza nei CPR, che impongono l'adozione di precise cautele e una rigida regolamentazione dell'operato degli attori privati coinvolti. Le previsioni del capitolato sono ritenute insufficienti a garantire lo standard minimo di tutela della salute per le persone private della libertà personale, specialmente considerando l'elevata incidenza di patologie psichiatriche, uso di psicofarmaci, eventi suicidari e gesti anticonservativi documentati.

Vengono evidenziate le peculiarità della "detenzione amministrativa" rispetto a quella penale, in particolare il fatto che la gestione dei CPR è affidata a enti privati, il cui operato è disciplinato dal contratto. Ciò richiederebbe una regolamentazione stringente degli aspetti essenziali relativi alla tutela della salute già nello schema di capitolato. Inoltre, gli enti gestori sono soggetti privati che tendono alla massimizzazione dei profitti, con conseguente rischio di un abbassamento della qualità dei servizi.

Andrebbe anche tenuto conto del differente scopo della privazione della libertà: la detenzione amministrativa è finalizzata all'esecuzione del rimpatrio e non ha funzione punitiva o di tutela della sicurezza collettiva, diversamente dalla detenzione carceraria. Pertanto, il bilanciamento tra interesse pubblico e diritto alla salute dovrebbe tendere maggiormente al rispetto di quest'ultimo. Peraltro nel sistema carcerario la tutela della salute è affidata al SSN che opera negli istituti, mentre nei CPR

l'intervento del SSN è solo esterno ed eventuale. Questo comporta l'inesistenza di uno standard unitario e il rischio che situazioni mediche particolari non siano adeguatamente attenzionate.

Le appellanti contestano le conclusioni del TAR sulla non equiparabilità tra strutture carcerarie e CPR in termini di afflittività, citando i rapporti del Garante Nazionale dei Detenuti e del Comitato prevenzione tortura (CPT) del Consiglio d'Europa, che definiscono il regime detentivo nei CPR simile a quello carcerario o addirittura a quello speciale ex art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario. La crescente incidenza di patologie psichiatriche nei CPR è resa evidente dall'aumento esponenziale della spesa per psicofarmaci e dai numerosi casi di uscita per "motivi vari" che, in concreto, potrebbero includere ragioni sanitarie. La durata del trattenimento dovrebbe essere considerata in relazione alla durata massima (fino a 30 mesi), non alla media. Il tasso di suicidi nei CPR, se calcolato correttamente, sarebbe superiore a quello delle carceri in alcuni degli anni considerati.

Vengono denunciate le inadeguatezze del sistema approntato dal capitolato, non colte dal TAR, in relazione agli standard che sarebbero desumibili dalla normativa di riferimento (art. 14, comma 2, d.lgs. n. 286/1998, art. 19, comma 3, d.l. n. 13/2017, art. 7, d.lgs. n. 142/2015) e dal confronto con le garanzie previste nel sistema carcerario. Tali inadeguatezze includerebbero la mancanza di previsioni essenziali per la tutela della salute mentale e la prevenzione del rischio suicidario.

Nello specifico, le carenze riguarderebbero:

- la insufficiente presenza oraria del personale medico rispetto alla capienza dei centri;
- la mancanza di formazione specifica per il personale a contatto con i trattenuti, specialmente per il contenimento del rischio suicidario e le tecniche di primo soccorso;
- la mancanza di competenze specifiche richieste agli operatori socio-sanitari in medicina delle migrazioni e tutela della salute in contesti detentivi;
- l'assenza di procedure di osservazione e presa in carico multidisciplinare per i nuovi giunti e le persone sottoposte a trattamento farmacologico;
- la mancanza di un piano antisuicidiario e di procedure di verifica in caso di atti anticonservativi;
- la mancata previsione di un meccanismo di *referral* delle vulnerabilità emerse nel corso del trattenimento e di osservazione scientifica della personalità;
- carenze nella tenuta della documentazione clinica;
- carenza di strumentazione salvavita e dispositivi di sicurezza;
- la mancata previsione di una nuova valutazione dell'idoneità al trattenimento in caso di trattamento farmacologico o emersione di elementi di incompatibilità;
- l'assenza di un presidio medico o sanitario h24 e di una distanza minima dal pronto soccorso garantita;
- la mancata attivazione di un servizio di presa in carico psicologica specifica prima del rimpatrio;

- la mancata previsione dell'obbligo di mettere a disposizione le relazioni del servizio socio-sanitario per il fascicolo dell'Autorità giudiziaria e della consegna della scheda sanitaria al trattenuto durante la permanenza;

- la mancanza di una procedimentalizzazione complessiva dell'operato delle diverse figure professionali, che ostacolerebbe l'emersione delle vulnerabilità.

III) La sentenza andrebbe riformata anche perché non ha riconosciuto il mancato svolgimento di un'adeguata istruttoria da parte del Ministero prima dell'adozione dello schema di capitolato. Non sono stati coinvolti soggetti istituzionali con competenze specifiche in materia di salute e detenzione, come il Ministero della Salute e il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Non risulta che i dati raccolti siano stati esaminati e concretamente presi in considerazione, specie alla luce delle segnalazioni di gravi carenze nei CPR. Inoltre, l'istruttoria svolta dal Ministero e confluita nella relazione depositata nel giudizio di primo grado sarebbe incompleta e non sarebbe chiaro come i dati siano stati raccolti, analizzati e presi in considerazione nell'elaborazione dello schema.

IV) Le associazioni appellanti reiterano l'eccezione di tardività dell'adempimento istruttorio del Ministero. La sentenza del TAR sarebbe viziata non solo per aver rigettato questa eccezione, ma soprattutto per la mancata concessione di un adeguato termine a difesa, compromettendo il diritto al contraddittorio effettivo, nonostante l'istruttoria fosse stata ritenuta necessaria dallo stesso giudice. Inoltre, la relazione depositata dal Ministero è apparsa incompleta, tanto da richiedere un'integrazione (che non è stata acquisita agli atti), ma è poi stata, invece, ritenuta sufficiente dal TAR.

V) Si chiede, infine, la riforma del capo della sentenza che ha condannato le ricorrenti al pagamento delle spese processuali. Secondo le odierne appellanti, la novità della questione trattata e il comportamento processuale dell'Amministrazione avrebbero giustificato la compensazione delle spese di lite.

4. Si è costituito il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto dell'appello principale e proponendo, a sua volta, appello incidentale.

Con il primo motivo dell'appello incidentale, l'Amministrazione contesta il capo della sentenza che ha riconosciuto la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti. Da un lato l'oggetto del contenzioso non rientrerebbe specificamente nelle finalità statutarie delle associazioni, dall'altro quelli tutelati sarebbero interessi radicati in capo ai soggetti trattenuti nei CPR e non potrebbero, quindi, qualificarsi come interessi "diffusi" e adespoti.

Con il secondo motivo dell'appello incidentale è fatta oggetto di censure la statuizione del TAR circa l'attualità dell'interesse ad agire delle ricorrenti. Infatti il capitolato tipo non avrebbe attitudine

direttamente lesiva, fungendo solo da modello per i singoli capitolati, i quali sono posti a base di gare pubbliche che potrebbero condurre ad un innalzamento degli standard minimi di assistenza previsti.

5. Nella memoria depositata il 24.07.2025, le associazioni appellanti, oltre a chiedere il rigetto dell'appello incidentale, hanno insistito per l'accoglimento delle proprie censure. Alla luce della sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 2025, le stesse hanno chiesto anche di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 7 del d.lgs. n. 142 del 2015, nella parte in cui non prevedono una disciplina dettagliata per l'erogazione del servizio di assistenza sanitaria all'interno dei CPR, in relazione agli artt. 13 e 32 della Costituzione.

6. All'udienza pubblica del 25 settembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Per ragioni di ordine logico, occorre esaminare prioritariamente l'appello incidentale, volto a contestare la legittimazione ad agire e, in via subordinata, l'attualità dell'interesse delle originarie ricorrenti.

1.1 Il primo motivo dell'appello incidentale è infondato, posto che correttamente il TAR ha ritenuto sussistere la legittimazione dell'ASGI e di Cittadinanzattiva APS.

Al riguardo è opportuno richiamare le conclusioni cui è giunta l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato nella sentenza n. 6/2020, in materia di protezione dei c.d. interessi diffusi. Il Supremo Consesso, dopo aver richiamato la pluridecennale evoluzione giurisprudenziale che ha permesso ad enti esponenziali dotati di determinati requisiti di acquisire la legittimazione ad agire per la tutela di interessi adespoti, ha preso posizione sul caso in cui si verifichi la simultanea sussistenza di interessi collettivi e interessi individuali autonomamente azionabili.

Al punto 10.2 della parte in diritto della richiamata pronuncia, si legge: «*In proposito questa Adunanza ritiene che quando vi sia compresenza di interessi collettivi in capo all'ente associativo e di interessi individuali concorrenti, autonomamente azionabili, sia necessario acclarare che l'ente non si sta affiancando alle posizioni individuali di più soggetti nella difesa di un interesse che resta individuale pur se plurisoggettivo – il che potrebbe al più sorreggere una legittimazione al mero intervento - ma sta facendo valere un interesse proprio, di natura collettiva nei termini dianzi evidenziati, che può coesistere con più posizioni individuali.*

Tale accertamento non può che essere condotto alla luce dei seguenti punti fermi:

- *l'interesse collettivo del quale si è occupata la giurisprudenza, sin qui considerata, è una “derivazione” dell'interesse diffuso per sua natura adespota, non già una “superfetazione” o una “posizione parallela” di un interesse legittimo comunque ascrivibile anche in capo ai singoli componenti della collettività (sul punto, Consiglio di Stato, Sez V, 12 marzo 2019, n. 1640).*

- esso può considerarsi sussistente ove riferito a beni materiali o immateriali a fruizione collettiva e non esclusiva, tenendo comunque presente, in linea generale, che è pur possibile che un provvedimento amministrativo incida al contempo su interessi sia collettivi che individuali, ma che l'associazione è legittimata ad agire solo quando l'interesse collettivo possa dirsi effettivamente sussistente secondo la valutazione che ne fa il giudice;

- la diversità ontologica dell'interesse collettivo (ove accertato secondo il criterio sin qui rappresentato), rispetto all'interesse legittimo individuale, porta ad escludere, in radice, la necessità di un'indagine in termini di omogeneità (oltre che degli interessi diffusi dal quale quello collettivo promana, anche) degli interessi legittimi individuali eventualmente lesi dall'esercizio del potere contestato. Nel senso che se l'interesse collettivo c'è, si tratta di un interesse dell'ente e quindi diventa non pertinente in radice porsi anche il tema dell'omogeneità degli interessi legittimi individuali dei singoli (in tal senso, chiaramente, Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451)».

Nel caso di specie, le associazioni ricorrenti mirano a garantire un livello di tutela della salute nei CPR (specialmente per le persone con vulnerabilità psichiatrica o sottoposte a trattamento farmacologico) compatibile con gli standard normativi interni e internazionali.

Ebbene è lo stesso articolo 32 della Costituzione a definire la tutela della salute *“come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”*. Non sembrano esservi dubbi, dunque, sul fatto che la tutela della salute, nell'ambito di luoghi di permanenza anche di lungo periodo come i CPR, rappresenti un interesse diffuso che ben possa essere tutelato da enti aventi i requisiti tradizionalmente richiesti dalla giurisprudenza (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e, almeno in taluni casi, collegamento con il territorio).

È ovvio che gli atti impugnati possano incidere, in specifici casi, sulle situazioni soggettive di singole persone trattenute nei Centri e, tuttavia, ciò non toglie che vi sia un interesse generalizzato a che l'ordinario funzionamento dei servizi sanitari in discorso sia rispondente a quanto imposto dall'ordinamento giuridico.

Sulle finalità statutarie delle due associazioni ricorrenti, si ritengono corrette le conclusioni del TAR circa la corrispondenza delle stesse al caso di specie.

Quanto all'ASGI, sembra sufficiente richiamare l'art. 5, comma 1, lett. n), che, tra i vari scopi, annovera quello di *“tutelare i diritti soggettivi e gli interessi legittimi, anche sotto forma di diritti individuali omogenei, delle persone straniere e degli apolidi, inclusi richiedenti e titolari di protezione internazionale”*.

Per ciò che concerne Cittadinanzattiva APS, effettivamente la tutela della salute è solo una delle generiche finalità previste dall'art. 4.1 dello Statuto. Tuttavia il giudice di prime cure ha dato conto del fatto che entrambe le associazioni *“risultano operare da molti anni in modo stabile a favore della*

salvaguardia degli interessi di cui si prefiggono la salvaguardia”, senza che tale asserzione sia stata contestata con l’appello incidentale.

1.2 Anche il secondo motivo dell’appello incidentale è infondato, poiché, come evidenziato dal TAR, il decreto impugnato trova immediata applicazione ai contratti in essere, definendo quindi gli *standard* attualmente previsti nei CPR.

Inoltre il fatto che nelle singole gare vi potranno essere offerte che innalzino la qualità dei servizi nulla toglie all’interesse, appunto generale, a che le stesse gare si svolgano sulla base di capitolati legittimi.

2. Per l’esame dell’appello principale occorre preliminarmente richiamare il pertinente quadro normativo.

2.1 Lo schema di capitolato al centro della presente controversia ha ad oggetto *“la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui agli articoli 10-ter e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*, vale a dire le diverse strutture di prima accoglienza, accoglienza e i centri per i rimpatri, previsti dalla legislazione italiana.

Quanto ai centri di accoglienza, l’art. 10, comma 1, d.lgs. n. 142 del 2015 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), prevede che siano erogati *“oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l’assistenza sanitaria, l’assistenza sociale e la mediazione linguistico-culturale, secondo le disposizioni analitiche contenute nel capitolato di gara di cui all’articolo 12”*. Il successivo art. 12, infatti, prevede: *“Con decreto del Ministro dell’Interno è adottato lo schema di capitolato di gara d’appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri [...], in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro”*.

Quanto ai centri di permanenza per i rimpatri (CPR), l’art. 14, comma 2, d.lgs. n. 286 del 1998 (nel testo introdotto dal d.l. n. 130 del 2020) dispone: *“Lo straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l’assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall’articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394”*. A sua volta, il richiamato art. 21, comma 8, d.P.R. n. 394 del 1999 (regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998), prevede: *“Le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all’interno*

del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'Interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico". L'art. 19, comma 3, d.l. n. 13 del 2017, nel prevedere iniziative per garantire l'ampliamento della rete dei CPR, ha evidenziato la *"necessità di realizzare strutture di capienza limitata idonee a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona"*. Il 19 maggio 2022 il Ministro dell'Interno ha adottato, con proprio decreto, la *"Direttiva recante criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni"*, abrogando contestualmente il precedente regolamento recante criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione, approvato con d.m. 20 ottobre 2014 (ancora impropriamente richiamato in alcuni punti del capitolato impugnato).

Le modalità del trattenimento previste dall'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 286 del 1998, si applicano anche al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, in forza del richiamo contenuto nell'art. 7, d.lgs. n. 142 del 2015, che ribadisce la necessità di assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della dignità del richiedente.

2.2 Recentemente la Corte costituzionale si è pronunciata su alcune questioni di costituzionalità relative al citato art. 14, comma 2, d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate dal Giudice di pace di Roma in riferimento agli artt. 13, comma 2, e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, par. 1, CEDU. La norma era censurata, tra l'altro, nelle parti in cui non disciplina puntualmente i modi e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei CPR, non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti e rinvia, pressoché integralmente, ad una fonte subordinata, quale l'art. 21, comma 8, d.P.R. n. 394 del 1999.

La Consulta, con sentenza n. 96 del 2025 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 luglio 2025), pur ritenendo che il legislatore sia *"venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i «modi» di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost."*, ha dichiarato le questioni inammissibili, ritenendo che gli strumenti del giudizio di costituzionalità non permettessero di *"rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i «modi» del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una*

soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi”.

3. Come ricostruito nella parte in fatto, le censure delle appellanti si appuntano, in particolare, sull'art. 2, lett. c) (come integrato dall'allegato 5-bis) e sull'art. 5 (come integrato dall'allegato A - Tabella dotazione personale) del capitolato. Si tratta, cioè, delle disposizioni che disciplinano il servizio sanitario e il personale presente all'interno dei Centri.

Secondo le appellanti, sulla base dei dati disponibili, le citate disposizioni del capitolato non sarebbero idonee a tutelare le persone con vulnerabilità psichiatrica o sottoposte a trattamento farmacologico, anche con riferimento alla necessità di contenere atti di autolesionismo e rischio suicidario.

3.1 Le preoccupazioni delle associazioni trovano, effettivamente, riscontro anche nel *“Documento di sintesi sui CPR, anche alla luce dell'attività di monitoraggio realizzata dai garanti territoriali nell'esercizio della delega di visita loro conferita dal Garante nazionale nel periodo gennaio-marzo 2023”*, redatto dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale il 26 aprile 2023, rispetto ai contenuti del quale il Ministero non ha preso specificamente posizione.

Secondo tale documento, nei CPR la situazione delle persone con vulnerabilità psichiatrica o sottoposte a trattamenti farmacologici è problematica e presenta diverse criticità, per le ragioni esposte nel documento medesimo e sintetizzabili come segue.

Sebbene la normativa estenda la verifica del benessere psicofisico all'accertamento di possibili stati di vulnerabilità e di segni di trauma o esiti di tortura, queste valutazioni vengono spesso trascurate o sottovalutate. Ciò ha un forte impatto sul diritto alla salute degli stranieri, in particolare per coloro che soffrono di disagio mentale o si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità.

Le verifiche sanitarie all'ingresso sono sovente limitate all'accertamento dell'assenza di malattie infettive, senza considerare disturbi psichiatrici o patologie croniche degenerative che non possono ricevere un trattamento adeguato nelle strutture detentive. È stata rilevata una considerevole presenza di problemi di tossicodipendenza e psicologici tra i migranti trattenuti, il che renderebbe necessario un forte coinvolgimento dei servizi sanitari locali a supporto dei medici dell'ente gestore, per la fornitura di servizi specialistici. Tuttavia, persiste una scarsa coordinazione tra le strutture sanitarie interne ai CPR e il Servizio Sanitario Nazionale, con gravi criticità nella gestione della salute mentale e nella somministrazione dei farmaci specialistici. In alcuni CPR, le prescrizioni di farmaci specialistici vengono formalmente emesse da medici esterni che non conoscono la persona, su richiesta dei medici del centro, una pratica che solleva serie preoccupazioni, specialmente per i farmaci psicotropi e la continuità delle terapie.

Per quanto riguarda il contenimento degli atti di autolesionismo e il rischio suicidario, il documento indica che, nonostante i numerosi episodi di autolesionismo, non vengono attuati protocolli o interventi di prevenzione del rischio. Il Garante Nazionale sottolinea che la prevenzione del suicidio rientra pienamente nella difesa della salute e della vita e, pertanto, nei doveri di custodia. A tal fine, raccomanda l'adozione di piani di prevenzione del rischio di autolesionismo e suicidio, in collaborazione con i servizi territoriali competenti, per identificare tempestivamente gli indicatori di vulnerabilità, predisporre supporti adeguati e implementare programmi di formazione per il personale.

Un'ulteriore carenza che può avere un impatto decisivo su eventi critici, inclusi quelli legati all'autolesionismo e al rischio suicidario, è la cronica mancanza di sistemi di chiamata all'interno delle aree detentive in alcuni CPR. Un caso emblematico citato è la morte di un cittadino georgiano, che potrebbe essere stato soccorso in ritardo a causa del malfunzionamento del dispositivo di allarme nel suo settore di detenzione. Per garantire standard minimi di sicurezza e un intervento tempestivo da parte del personale, il Garante raccomanda che i settori siano dotati di campanelli accessibili dall'interno per le chiamate in caso di necessità.

Situazioni assai problematiche sono in seguito state confermate anche dal Rapporto al Governo Italiano sulla visita in Italia effettuata dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti o Pene Inumani o Degradanti (CPT, organismo del Consiglio d'Europa) dal 2 al 12 aprile 2024 (documento del 13 dicembre 2024). Dal rapporto emergono, infatti, casi di somministrazione diffusa di psicofarmaci non prescritti, mancanza di controllo sulla distribuzione dei farmaci, valutazioni superficiali e tardive sull'idoneità alla permanenza nel CPR, superficialità nella registrazione delle lesioni osservate nei soggetti all'ammissione o durante la permanenza, carenza di assistenza psicologica e psichiatrica, assenza di protocolli strutturati per la prevenzione dell'autolesionismo e del suicidio.

4. Pur essendo, dunque, difficilmente contestabile che nei CPR persistano situazioni di criticità, anche sotto il profilo dell'assistenza sanitaria, ai fini della presente controversia è necessario tenere distinti il piano dell'insufficienza della normativa primaria e delle eventuali lacune o inadeguatezze della direttiva del Ministro dell'Interno del 19.05.2022 (non oggetto di impugnazione), da quello dei presunti vizi delle parti dello schema di capitolato fatte oggetto di impugnazione.

Va, inoltre, evidenziato che molte delle situazioni negative descritte dai *report* citati dalle appellanti riguardano fatti che, con tutta probabilità, si configurano come fattispecie concrete di illeciti anche rispetto al quadro normativo vigente, rispetto ai quali dunque non vengono direttamente in rilievo profili di illegittimità della normativa o degli atti amministrativi generali su cui si basa la gestione dei Centri.

4.1 Ad ogni modo, quanto ai denunciati profili di illegittimità costituzionale della normativa sui CPR, nella parte in cui la stessa non riconosce quantomeno l'erogazione dei servizi previsti in ambito carcerario dall'art. 11, l. n. 354 del 1975, il Collegio ritiene, allo stato, di non poter sollevare una nuova questione di legittimità costituzionale.

È infatti trascorso un turno temporale troppo breve dalla pubblicazione della citata sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 2025, la quale, tra l'altro, ha statuito: *“Non può in tale prospettiva offrire precisi punti di riferimento nemmeno l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio.*

Ricade, perciò, necessariamente sul legislatore – in quanto incide sulla libertà personale – l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con difensore e parenti, alle attività di socializzazione).

Spetta, dunque, al legislatore adottare una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale” (punto 11 in diritto).

4.2 Venendo alla direttiva ministeriale del 2022, l'art. 3 della stessa prevede, per quanto qui di interesse, che l'accesso al Centro sia preceduto da una visita medica per accertare l'assenza di patologie incompatibili con la vita in comunità ristretta (es. malattie infettive contagiose, gravi disturbi psichiatrici, patologie acute o cronico-degenerative che non possano ricevere cure adeguate). La visita deve attestare la compatibilità delle condizioni di salute o vulnerabilità. Viene effettuato uno *screening* medico completo per valutare lo stato di salute generale, eventuali vulnerabilità e la necessità di visite specialistiche. Particolare attenzione è dedicata alla ricerca di segni di traumi o esiti di torture, seguendo apposite linee guida approvate dalla Conferenza Stato-Regioni. Le visite si svolgono in un presidio sanitario attrezzato con personale medico e paramedico (quest'ultimo deve essere presente nei Centri h 24). Per ogni straniero è predisposta una scheda sanitaria, di cui viene rilasciata copia su richiesta o all'uscita. Le Prefetture si coordinano con le strutture sanitarie pubbliche per le visite e le cure specialistiche tramite appositi protocolli d'intesa. Alcuni aspetti dell'assistenza socio-psicologica sono inoltre disciplinati nel successivo art. 4.

Al riguardo deve essere evidenziato come le disposizioni del capitolato che si conformano alla direttiva non possono essere considerate illegittime e che, come già visto, la direttiva stessa non è oggetto di impugnazione.

5. Le censure delle appellanti, dunque, devono essere esaminate esclusivamente con riferimento a possibili contrasti del capitolato con la normativa di riferimento, con la direttiva ministeriale del 2022 o per ciò che riguarda le modalità di esercizio della discrezionalità amministrativa negli spazi lasciati liberi dalla normativa e dalla direttiva ministeriale.

5.1 Se in linea generale è corretta la posizione del TAR, circa l'impossibilità, per il giudice, di sostituirsi alle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione, va anche evidenziato come alcune difformità del capitolato dalla direttiva ministeriale, sostanzialmente sovrapponibili a quelle denunciate dalle appellanti, siano state stigmatizzate anche dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, con lettera al Ministro dell'Interno dell'11.06.2024.

Il Collegio concorda con la necessità che il capitolato impugnato sia reso più conforme alle seguenti disposizioni della direttiva ministeriale del 2022:

- art. 3, comma 4, con riferimento alla necessità di una nuova valutazione della ASL, in caso emergano elementi che possano determinare l'incompatibilità con la vita in comunità ristretta e alla possibilità che gli stranieri vengano alloggiati in stanze di osservazione su disposizione del medico;
- art. 3, comma 6, con riferimento al diritto dello straniero di ricevere, in ogni momento, una copia della propria scheda sanitaria;
- art. 3, comma 7, con riferimento alla necessità che, nei fascicoli trasmessi all'Autorità giudiziaria e alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, siano inserite anche le relazioni del servizio socio-sanitario;
- art. 4, comma 2, lett. p), circa la necessità di tenuta di un registro in cui siano annotati anche gli atti di autolesionismo e suicidari, nonché i colloqui con i servizi di informazione legale, assistenza sociale e psicologica.

Resta fermo, peraltro, che i gestori dei Centri devono rispettare quanto previsto dalla direttiva ministeriale, anche qualora le relative disposizioni non siano esplicitamente richiamate nel capitolato di gara.

5.2 Devono invece essere respinte le ulteriori doglianze dei primi due motivi di appello, aventi, essenzialmente, come parametro normativo, la disciplina della detenzione carceraria. Come emerge anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 96/2025, in mancanza di una scelta legislativa in tal senso, non è possibile estendere la disciplina carceraria ai CPR neppure in via interpretativa (fermo restando quanto si dirà oltre). Ne consegue che, negli spazi non coperti dalla legge, permane una sfera

di discrezionalità amministrativa che non consente, al giudice, di indicare soluzioni alternative univoche.

6. È, invece, meritevole di accoglimento il terzo motivo di appello, relativo al difetto di istruttoria.

In un contesto delicato come quello della gestione dei CPR, è essenziale non solo che l'Amministrazione procedente abbia una conoscenza profonda della realtà nella quale va ad incidere l'azione amministrativa, ma anche che la stessa si avvalga del supporto di tutte le Amministrazioni che dispongono di competenze relative alla materia affrontata.

Questa intuitiva esigenza di principio è confortata dal dato normativo. L'art. 12, comma 2, d.lgs. n. 142 del 2015, prevede che sullo schema di capitolato siano acquisite le valutazioni del "*Tavolo di coordinamento nazionale di cui all'articolo 16*", cioè del Tavolo insediato presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, di cui all'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 251 del 2007.

Il Tavolo, ai sensi dell'art. 29, comma 3, cit., è ordinariamente composto da rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), ed è integrato, in sede di programmazione delle misure di integrazione degli stranieri (tra l'altro anche con riferimento all'accesso all'assistenza sanitaria), con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, "*a seconda delle materie trattate, con rappresentanti delle altre amministrazioni o altri soggetti interessati*".

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 142 del 2015 prevede che il Tavolo individui le linee di indirizzo e predisponga la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza previsto dal decreto. Il comma 4 prescrive che, a tali fini, la composizione e le modalità operative del Tavolo stesso siano stabilite con decreto del Ministro dell'Interno.

Il coinvolgimento del Tavolo previsto dall'art. 12, d.lgs. n. 142 del 2015 (che, come visto, rinvia all'art. 16 del medesimo decreto), sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata e sistematica delle disposizioni sopra richiamate, induce a ritenere che, nel caso dell'approvazione del capitolato oggetto del presente giudizio, sia necessario che ad apportare il proprio contributo conoscitivo siano anche il Ministero della Salute e il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Quanto al Ministero, per i propri compiti istituzionali, non vi è dubbio che si tratti della più qualificata autorità nazionale che sia in grado di valutare le esigenze legate all'assistenza sanitaria dei soggetti trattenuti nei Centri, similmente a quanto avviene per la sanità penitenziaria ai sensi dell'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 230 del 1999.

Quanto al Garante, si tratta dell'autorità di garanzia con competenze di vigilanza anche sul rispetto dei diritti nei centri per stranieri (art. 7, comma 5, lett. e), d.l. n. 146 del 2013). Tra le competenze dello stesso vi è quella di *“formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano le persone private della libertà”*, in qualità di “meccanismo nazionale di prevenzione” ai sensi dell'art. 19 del Protocollo opzionale alla convenzione ONU contro la tortura, ratificato con legge n. 195 del 2012 (si veda art. 7, comma 1-bis, d.l. n. 146 del 2013).

6.1 Nel caso di specie, oltre a non essere note le valutazioni espresse dal Tavolo di coordinamento, non risulta (anche sulla base delle difese del Ministero dell'Interno), che vi sia stato un coinvolgimento del Ministero della Salute, mentre è sicuramente da escludere che sia stato interpellato il Garante delle persone private della libertà personale, il quale ha, poi, anche stigmatizzato la circostanza nella richiamata lettera dell'11.06.2024.

La necessità di un'istruttoria particolarmente approfondita è, invece, resa ancor più ineludibile a causa della lacuna nella normativa primaria accertata dalla Corte costituzionale. Il *vulnus* alla riserva di legge imposta dall'art. 13 Cost. deve essere, almeno in parte, colmato dalla partecipazione dei soggetti istituzionalmente deputati alla tutela della salute e, in generale, alla tutela dei soggetti in condizione di detenzione.

Nelle more dell'indispensabile intervento del legislatore, le Amministrazioni competenti sono chiamate ad un attento esame della situazione fattuale nei Centri, affinché la riformulazione delle disposizioni impugnate del capitolato possa tener conto di ogni elemento rilevante, nella prospettiva di garantire livelli di assistenza socio-sanitaria in linea con le previsioni costituzionali e sovranazionali. Anche la direttiva del Ministro dell'Interno del 19.05.2022 dovrà essere seguita scrupolosamente, superando le attuali discrasie di cui sopra si è dato conto.

6.2 Può, infine, osservarsi che, sebbene non vi sia un obbligo di riprodurre nei centri per stranieri i medesimi istituti che caratterizzano la sanità penitenziaria, questi ultimi possono essere presi come riferimento quando permettono di innalzare gli standard dell'assistenza sanitaria e psicologica.

La cogenza di quanto previsto dall'ordinamento penitenziario è stata esclusa, dalla Consulta, per evitare di attribuire connotazioni sanzionatorie alla permanenza nei CPR. Al contrario non vi è, ovviamente, alcun ostacolo ad adottare soluzioni migliorative rispetto a quelle esistenti e, anzi, sotto tale profilo, il raffronto con quanto avviene nelle strutture carcerarie potrà essere un utile elemento per valutare la sufficienza della tutela garantita ai soggetti trattenuti, ferma restando la possibilità di tener conto delle peculiarità dei CPR, adottando soluzioni *ad hoc* ragionevoli e motivate.

7. L'accoglimento del terzo motivo di appello porta all'assorbimento del quarto. In definitiva l'appello principale è accolto nei sensi di cui in motivazione, con riferimento al riscontrato difetto di istruttoria e alla necessità del puntuale rispetto della direttiva ministeriale del 2022.

8. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo. Deve, inoltre, essere confermata l'ammissione di Cittadinanzattiva APS al patrocinio a spese dello Stato, già disposta dalla competente Commissione con decreto n. 118/2025.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, rigetta l'appello incidentale e accoglie l'appello principale, e, per l'effetto, annulla il Decreto del Ministro dell'Interno del 4 marzo 2024, il quale ha approvato lo schema di capitolato d'appalto per la gestione e il funzionamento dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Conferma l'ammissione di Cittadinanzattiva APS al patrocinio a spese dello Stato per il grado di appello.

Condanna il Ministero dell'Interno alla rifusione delle spese del doppio grado di giudizio in favore dell'ASGI e di Cittadinanzattiva APS. Tali spese si liquidano in euro 6.000 (seimila/00), oltre accessori di legge, in favore di ciascuna associazione, di cui 3.000 (tremila/00) per ciascun grado di giudizio.

Il pagamento della metà dell'importo dovuto a Cittadinanzattiva APS (euro 3.000) sarà eseguito da parte dell'Amministrazione soccombente a favore del pertinente capitolo del bilancio della giustizia amministrativa, ai sensi dell'art. 133 t.u. n. 115/2002, e a tal fine la presente sentenza sarà trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione soccombente nella sede reale e presso l'Avvocatura domiciliataria.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore