



Presidenza del Consiglio dei ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

ORDINANZA N. 11 DEL 1° LUGLIO 2026

OGGETTO: PROCEDURA DI GARA APERTA IN SEI LOTTI AI SENSI DELL'ARTICOLO 33 DELLA DIRETTIVA 2014/24/UE PER LA CONCLUSIONE, PER OGNI LOTTO, DI UN ACCORDO QUADRO CON UN OPERATORE ECONOMICO PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI VERIFICA DEL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA E DEL PROGETTO ESECUTIVO, PER LA REALIZZAZIONE DEI PADIGLIONI DETENTIVI E CONNESSI AFFIDAMENTI ACCESSORI, FINALIZZATA ALL'AMPLIAMENTO DELLE STRUTTURE CARCERARIE ESISTENTI.

Il Commissario straordinario del Governo per l'edilizia penitenziaria, dott. Marco Doglio

VISTO il decreto-legge n. 92 del 4 luglio 2024, recante *“Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della Giustizia”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2024, n. 112 e successivamente modificato dal decreto-legge 29 novembre 2024, n. 178, recante *“Misure urgenti in materia di giustizia”*, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 23 gennaio 2025, n. 4, dalla legge 30 dicembre 2025, n. 199, nonché dal decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 20 aprile 2026 n. 50;

VISTI, in particolare, il comma 5 del citato articolo 4-bis, il quale stabilisce che *“Per l'espletamento dei suoi compiti, il commissario straordinario ha, sin dalla data di registrazione del decreto di nomina da parte della Corte dei conti, con riferimento a ogni fase del programma e a ogni atto necessario per la sua attuazione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari. Il commissario straordinario opera in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Si applica l'articolo 17-ter del citato decreto-legge n. 195 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2010”*;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*;

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 e successive modificazioni, recante *“Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni*

in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136";

VISTO il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante *“Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012, n. 190”*;

VISTA la direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici (di seguito, *“Direttiva Appalti”*);

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 concernente il *“Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”*, così come modificato ed integrato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (di seguito, *“Codice dei Contratti”*);

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 settembre 2024, registrato dalla Corte dei conti in data 27 settembre 2024, con il quale il Dott. Marco Doglio è stato nominato Commissario Straordinario al fine di far fronte alla grave situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari;

CONSIDERATO che i Commissari straordinari, ai sensi dell’articolo 13, comma 4-*bis*, del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, espressamente richiamato all’interno dell’articolo 223 del Codice dei Contratti nonché delle analoghe previsioni contenute in altri atti normativi, sono abilitati ad operare con funzioni di stazione appaltante senza che sia necessaria una loro qualificazione attraverso il sistema di cui agli articoli 62 e 63 del Codice dei Contratti (FAQ ANAC in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti);

CONSIDERATO che, al fine di assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari a far fronte alla grave situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari, in data 17 aprile 2026, è stata stipulata apposita Convenzione tra il Commissario Straordinario per l’edilizia penitenziaria e la Società Invitalia - Agenzia Nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A. (di seguito, *“Invitalia”*) affinché quest’ultima, nella sua funzione di centrale di committenza qualificata, possa essere attivata per accelerare l’attuazione di tutti gli interventi ricompresi nel Programma dettagliato degli interventi, di cui al comma 2 dell’art 4-bis del decreto-legge n. 92/2024;

CONSIDERATO ALTRESÌ che, con riferimento agli interventi ricompresi della Linea 2 del predetto Programma, Invitalia, quale Centrale di Committenza, svolge per conto del Commissario Straordinario, le procedure di appalto e le funzioni di stazione delegata per l’esecuzione dei contratti pubblici, stipulati dallo stesso Commissario Straordinario con gli appaltatori selezionati;

VISTO il programma dettagliato degli interventi, predisposto ai sensi del comma 2 dell'art 4-bis del decreto-legge n. 92/2024 ed approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze del 9 luglio 2025 (di seguito, "*Programma Carceri*");

VISTA, in particolare, la Linea n. 2 - Ampliamenti delle strutture esistenti del Programma Carceri che prevede la realizzazione di n. 12 nuovi padiglioni detentivi, ciascuno da 120 posti, da collocarsi presso n. 12 Istituti penitenziari e di n. 16 strutture detentive modulari, trasportabili e smontabili, con assemblaggio in opera, atte a contenere al massimo n. 24 posti detentivi ciascuna da collocarsi presso n. 9 Istituti penitenziari;

VISTA, l'Ordinanza n. 9 del 14 novembre 2025, con cui Invitalia è stata autorizzata a disporre l'adozione degli atti volti a bandire una procedura di evidenza pubblica ai sensi dell'articolo 33 della Direttiva Appalti, per l'affidamento congiunto, mercè stipula di accordi quadro con l'operatore economico che risulterà aggiudicatario dei singoli lotti, della progettazione, del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e della realizzazione dei padiglioni detentivi e connessi affidamenti accessori;

CONSIDERATO che Invitalia ha proceduto a bandire la precitata gara mediante pubblicazione del bando sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 19 novembre 2025 al n. OJ S 156223/202 e successivamente aggiornata a seguito di proroga mediante avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 19 gennaio 2026 al n. OJ S 012/2026;

VISTI l'articolo 42 del Codice dei Contratti in materia di verifica della progettazione e il correlato Allegato I.7, con particolare riguardo alla sez. IV;

RITENUTO, pertanto, necessario provvedere a bandire una gara aperta in sei lotti, ai sensi dell'articolo 33 della Direttiva Appalti per la conclusione, per ogni lotto, di un accordo quadro con un operatore economico per l'affidamento dei servizi di verifica del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo, per la realizzazione dei padiglioni detentivi e connessi affidamenti accessori finalizzata all'ampliamento delle strutture carcerarie esistenti;

RITENUTO, altresì, che tra gli interventi individuati in relazione alla citata Linea 2 - Padiglioni - alcuni rivestano carattere prioritario in relazione alla necessità di fornire un'immediata risposta alla situazione emergenziale e che, pertanto, al fine di dare subitaneo avvio alla realizzazione degli ampliamenti delle strutture, sia opportuno procedere alla suddivisione degli stessi tra prioritari e non prioritari;

RICHIAMATE le esigenze straordinarie sottese all'istituzione, con il decreto-legge n. 92/2024 di un Commissario dotato di poteri *extra ordinem*, in particolare riconducibili alla grave situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari, nonché alla necessità di garantire il miglioramento igienico-sanitario delle strutture carcerarie e l'accrescimento della salubrità e del benessere dei detenuti negli ambienti detentivi;

CONSIDERATO che le precitate esigenze richiedono l'adozione di misure straordinarie e di semplificazione delle procedure di affidamento degli appalti, posta l'esigenza - connaturata alla situazione di emergenza, come rilevata dalla legge - di massima celerità dell'azione amministrativa nonché di massimizzazione ed efficienza della spesa;

CONSIDERATO che, come disposto dal già richiamato art. 4-*bis*, comma 5, il decreto-legge n. 92/2024, per l'espletamento dei suoi compiti e, dunque, per l'attuazione degli interventi ricadenti nel Programma Carceri, il Commissario straordinario dispone dei poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari e straordinari e può operare in deroga a ogni disposizione di legge, nei limiti delineati dal suddetto comma 5;

RITENUTO, pertanto, di derogare, nei limiti del già citato comma 5 dell'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 92/2024, al Codice dei Contratti, ai regolamenti e ai provvedimenti adottati in qualsiasi forma per l'attuazione, esecuzione e integrazione dello stesso, come meglio dettagliato nel dispositivo della presente Ordinanza e fatta eccezione delle disposizioni degli stessi che saranno specificamente richiamate;

RITENUTO, in particolare, che l'Accordo Quadro, di cui all'articolo 33 della Direttiva Appalti, rappresenti lo strumento contrattuale più efficiente per il caso di specie, tenuto conto dei vantaggi acceleratori da esso derivanti in relazione al numero degli interventi da realizzare;

RITENUTO di prevedere, al fine di permettere il subitaneo avvio dell'esecuzione del contratto, l'immediata efficacia dell'aggiudicazione - sebbene sottoposta a condizione risolutiva in caso di esito negativo delle verifiche sul possesso dei requisiti - nonché la facoltà di esecuzione anticipata degli accordi quadro e/o degli appalti specifici anche prima della conclusione o stipulazione degli stessi;

VISTA la legge 21 aprile 2023, n. 49 recante "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali";

VISTO l'art. 41, comma 15-*bis* del Codice dei Contratti in materia di equo compenso;

RITENUTO, che l'applicazione del criterio equitativo nella determinazione del corrispettivo dovuto per i servizi professionali appare difficilmente conciliabile con le esigenze di questa Struttura commissariale considerato che, al fine di massimizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate con l'obiettivo della completa realizzazione Programma Carceri, è opportuno conseguire economie di gara per

l'autonoma gestione degli interventi finanziati, garantendo comunque il rispetto dei principi di concorrenza, partecipazione e del risultato di cui all'articolo 1 del Codice dei Contratti;

RITENUTO che la previsione di una maggior percentuale dell'importo da porre a base di gara assoggettabile a ribasso - nel rispetto, comunque, del divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito di cui all'articolo 8, comma 2 del Codice dei Contratti - possa garantire le finalità sopra richiamate;

CONSIDERATO, altresì che, nell'ottica della massima semplificazione e celerità, nella procedura di affidamento di cui all'Ordinanza n. 9/2025 è stato previsto che, in deroga all'articolo 43 e all'Allegato I.9 al Codice dei Contratti, la progettazione non sia sviluppata mediante l'adozione di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni;

DISPONE

Art. 1

Le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.

Art. 2

Per i motivi di cui in premessa, il Commissario Straordinario autorizza Invitalia a compiere gli atti necessari ai fini dell'indizione di una procedura di evidenza pubblica ai sensi dell'articolo 33 della Direttiva Appalti (di seguito, "*Accordi Quadro*"), per l'affidamento dei servizi di verifica del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo, per la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi e connessi affidamenti accessori ("*Intervento complessivo*") di cui all'ordinanza n. 9 del 14 novembre 2025 e al bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 19 novembre 2025, n. OJ S 156223/2025 e successivamente aggiornato a seguito di proroga mediante avviso pubblicato sulla gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 19 gennaio 2026, n. OJ S 012/2026.

La procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dello strumento di cui al precedente comma si articola in 6 Lotti geografici corrispondenti alle aree territoriali in cui sono dislocate le strutture detentive oggetto del servizio di verifica, che compongono l'intervento complessivo, di seguito elencati:

- realizzazione di n. 2 nuovi padiglioni detentivi, ciascuno di 120 posti letto, per un aumento totale di 240 posti letto aggiuntivi da realizzarsi nei Comuni di Reggio Calabria (CUP J35D25000040001) e Trani (CUP J75D25000010001) - (Lotto n. 1);
- realizzazione di n. 2 nuovi padiglioni detentivi, ciascuno di 120 posti letto, per un aumento totale di 240 posti letto aggiuntivi da realizzarsi nei Comuni di Perugia (CUP J95D25000050001) e Saluzzo (CUP J15D25000070001) - (Lotto n. 2);

- realizzazione di n. 2 nuovi padiglioni detentivi, ciascuno di 120 posti letto, per un aumento totale di 240 posti letto aggiuntivi da realizzarsi nei Comuni di Santa Maria Capua Vetere (CUP J95D25000030001) e Napoli (Secondigliano) (CUP J65D25000030001) - (Lotto n. 3);
- realizzazione di n. 2 nuovi padiglioni detentivi, ciascuno di 120 posti letto, per un aumento totale di 240 posti letto aggiuntivi da realizzarsi nei Comuni di Gela (CUP J35D25000050001) e Trapani (CUP J95D25000040001) - (Lotto n. 4);
- realizzazione di n. 2 nuovi padiglioni detentivi, ciascuno di 120 posti letto, per un aumento totale di 240 posti letto aggiuntivi da realizzarsi nei Comuni di Ferrara (CUP J75D25000000001) e Pavia (CUP J15D25000050001) - (Lotto n. 5);
- realizzazione di n. 2 nuovi padiglioni detentivi, ciascuno di 120 posti letto, per un aumento totale di 240 posti letto aggiuntivi da realizzarsi nei Comuni di Rovigo (CUP J15D25000080001) e Monza (CUP J55D25000020001) - (Lotto n. 6).

La procedura è indetta da Invitalia che agisce in qualità di Centrale di Committenza con funzione di Stazione Appaltante delegata, per l'indizione, la gestione e l'aggiudicazione dell'appalto per conto del Commissario Straordinario, nonché per la successiva esecuzione, sempre per conto del Commissario Straordinario, delle opere, ai sensi degli articoli 62 e 63 del Codice dei Contratti.

Gli Accordi Quadro saranno stipulati dal Commissario Straordinario con l'operatore economico individuato quale aggiudicatario di ciascun lotto e avranno durata di 48 mesi a decorrere dalla stipula. L'esecuzione dei singoli contratti di appalto (di seguito, "*Contratti Attuativi*"), stipulati dal Commissario Straordinario, è di competenza di Invitalia, la quale svolge in relazione agli stessi funzione di stazione appaltante, per conto del Commissario Straordinario.

La procedura si svolgerà ai sensi dell'articolo 33 della Direttiva Appalti, ossia in deroga al Codice dei Contratti, ai regolamenti e o provvedimenti comunque denominati di attuazione, esecuzione e integrazione dello stesso, nonché ad ogni altra disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto della Costituzione, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, e fatta eccezione per le disposizioni degli stessi esplicitamente richiamati negli atti di gara.

In particolare, data l'urgenza per l'avvio delle attività connesse alla realizzazione dell'Intervento Complessivo, per la fase di affidamento e di esecuzione, sono derogati, nei limiti di cui ai successivi commi, i seguenti articoli Codice dei Contratti: l'articolo 17, commi 5, 7, 8 e 9; l'articolo 41 comma 15-*bis*; l'articolo 43 e Allegato I.9; l'articolo 68 comma 14; l'articolo 101.

Invitalia è pertanto autorizzata a conformare la propria azione alle deroghe delle seguenti norme e disposizioni di legge:

- in deroga a quanto disposto dall'articolo 17, comma 5, del Codice dei Contratti, procederà a disporre l'aggiudicazione a seguito dell'avvio delle verifiche del possesso dei requisiti in capo al migliore offerente e in pendenza delle stesse: aggiudicazione che, pertanto, è immediatamente efficace e sottoposta a condizione risolutiva;
- in deroga all'articolo 17, commi 5 e 7, del Codice dei Contratti, si procederà alla stipula degli Accordi Quadro e/o dei Contratti Attuativi sottoponendo gli stessi a condizione risolutiva espressa in caso di esito negativo delle verifiche sul possesso dei requisiti;
- in deroga a quanto disposto dall'articolo 41, comma 15-*bis* del Codice dei Contratti, nonché dall'articolo 2, comma 3 della legge n. 49/2023 e da tutte le disposizioni legislative in tema di equo compenso, la percentuale dell'importo da porre a base di gara assoggettabile a ribasso non sarà soggetto ai limiti previsti dalla normativa richiamata. Dovrà, in ogni caso, essere rispettato il divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito, a garanzia del principio di concorrenza;
- in deroga all'articolo 17, commi 8 e 9, del Codice dei Contratti, sarà sempre consentita l'esecuzione anticipata degli Accordi Quadro e/o dei Contratti Attuativi anche prima della conclusione o stipulazione degli stessi;
- in deroga all'articolo 43 e all'Allegato I.9 al Codice dei Contratti, non essendo la progettazione dei singoli interventi sviluppata mediante l'adozione di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, le prestazioni oggetto di Accordo Quadro non dovranno prevedere tali sistemi;
- in deroga all'articolo 68, comma 14 del Codice dei Contratti, la partecipazione alla gara dei concorrenti in più di un raggruppamento o consorzio ordinario, ovvero in forma individuale qualora abbiano partecipato alla gara medesima in raggruppamento o consorzio ordinario, determina in ogni caso l'esclusione degli stessi dalla procedura di gara;
- in deroga all'articolo 101 del Codice dei Contratti, qualora si renda necessario richiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta presentata, gli operatori economici saranno tenuti a fornire risposta nel termine non inferiore a due giorni e non superiore a cinque giorni, salvo i casi in cui, ad avviso di Invitalia, la documentazione da produrre richieda maggior tempo.

Inoltre, sempre in attuazione dei poteri derogatori di cui all'articolo 4-*bis*, comma 5 del decreto-legge n. 92/2024, in considerazione della tipologia degli interventi da realizzarsi, sono da intendersi derogate la legge 9 luglio 1949, n. 717, recante "Norme per l'arte negli edifici pubblici" e le relative Linee Guida di cui al D.M. 15 maggio 2017.

Art. 3

In coerenza con la pianificazione economico-finanziaria del Programma Carceri, nonché per esigenze comunicate dal DAP al Commissario Straordinario con nota MDG.AD54RRO.CSC.12/05/2026.0000413.E del 12 maggio 2026, sono individuati, all'interno di ciascun lotto, i singoli interventi da eseguirsi in via prioritaria (di seguito, *"Interventi Prioritari"*) e quelli da eseguirsi in via non prioritaria (di seguito, *"Interventi Non Prioritari"*).

LOTTO	LOCALIZZAZIONE ISTITUTO PENITENZIARIO NEL QUALE SVOLGERE LE PRESTAZIONI	INTERVENTI PRIORITARI /NON PRIORITARI
1	Comune Reggio Calabria (CUP J35D25000040001)	PRIORITARIO
	Comune Trani (CUP J75D25000010001)	NON PRIORITARIO
2	Comune Perugia (CUP J95D25000050001)	PRIORITARIO
	Comune Saluzzo (CUP J15D25000070001)	NON PRIORITARIO
3	Comune Santa Maria Capua Vetere (CUP J95D25000030001)	PRIORITARIO
	Comune Napoli (Secondigliano) (CUP J65D25000030001)	NON PRIORITARIO
4	Comune Gela (CUP J35D25000050001)	NON PRIORITARIO
	Comune Trapani (CUP J95D25000040001)	PRIORITARIO
5	Comune Ferrara (CUP J75D25000000001)	PRIORITARIO
	Comune Pavia (CUP J15D25000050001)	NON PRIORITARIO
6	Comune Rovigo (CUP J15D25000080001)	PRIORITARIO
	Comune Monza (CUP J55D25000020001)	NON PRIORITARIO

L'importo massimo stimato della procedura è pari a € **4.606.055,32 (euro quattromilioneisecentoseimilacinquantacinque/32)**, oltre IVA e oneri assistenziali e previdenziali di legge se dovuti, ed è stato calcolato sommando i compensi determinati ai sensi dell'articolo 41, co. 15, del Codice dei Contratti, nonché dell'Allegato I.13 al Codice dei Contratti, sulla base del quadro tariffario di cui alla tabella Z-2 del decreto del Ministro della giustizia 17 giugno 2016.

Di tale importo massimo stimato, la quota di € **2.301.882,47 (euro duemilioneitrecentounomilaottocentottantadue/47)** è riservata alla verifica della progettazione degli Interventi Non Prioritari, la quale è stata calcolata nella medesima modalità dell'importo massimo stimato relativo agli Interventi prioritari.

La copertura finanziaria dell'Intervento complessivo trova copertura nella contabilità speciale n. 6470 intestata al Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

Art. 4

Ai sensi dell'articolo 46 della Direttiva Appalti, l'appalto sarà suddiviso in sei lotti geografici, in ragione della differente dislocazione territoriale dei singoli Istituti penitenziari presso i quali dovranno essere realizzati gli Interventi oggetto della presente procedura.

La suddivisione è stata altresì prevista in coerenza con la procedura di cui all'ordinanza n. 9/2025 e in un'ottica di semplificazione organizzativa, finalizzata ad ottimizzare, in termini temporali e qualitativi, lo svolgimento delle prestazioni di verifica congiuntamente ai progettisti individuati con la suddetta procedura.

Art. 5

L'aggiudicazione degli Accordi Quadro sarà effettuata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

Art. 6

La scelta dei criteri di selezione degli operatori economici, che dovranno essere oggettivi e coerenti con l'oggetto e le finalità dell'appalto, è effettuata da Invitalia nel rispetto dei principi di concorrenza, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza.

Art. 7

Il presente provvedimento è notificato ad Invitalia e sarà pubblicato nelle modalità previste dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Dott. Marco Doglio