



Presidenza del Consiglio dei ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

ORDINANZA N. 1 DEL 31 LUGLIO 2025

VISTO l'art. 4-bis del decreto-legge n. 92 del 4 luglio 2024, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2024, n. 112 e successivamente modificato dal decreto-legge 29 novembre 2024, n. 178, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 23 gennaio 2025, n. 4;

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”, nonché il comma 3, lett. d), a norma del quale il Commissario straordinario provvede all'attuazione del programma anche mediante il subentro negli interventi infrastrutturali già programmati o in corso alla data del provvedimento di nomina;*

VISTA la direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici;

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 dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209;

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 per l'edilizia penitenziaria;

VISTO il Programma dettagliato degli interventi, predisposto ai sensi del comma 2 dell'art 4-bis del D.L. 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;

VISTA, in particolare, la Linea 1 del Programma, che individua sette interventi prioritari, già avviati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della giustizia, finalizzati alla ristrutturazione e alla messa in sicurezza di istituti penitenziari e, in particolare:

- Casa circondariale Santa Maria Capua Vetere: Manutenzione straordinaria con adeguamento al DPR 230/2000 del padiglione "Tevere";
- Casa di reclusione Castelfranco Emilia: Lavori di adeguamento funzionale e normativo del padiglione detentivo;
- Casa di reclusione Rebibbia: Lavori di ristrutturazione della I sezione detentiva con adeguamento al D.P.R. 230/2000;
- Casa circondariale Trani: Adeguamento funzionale al DPR 230/2000 del padiglione di media sicurezza "ex blu";
- Casa circondariale Nuoro: Ristrutturazione della prima sezione detentiva con adeguamento al DPR 230/2000;
- Casa circondariale Agrigento: Completamento del nuovo padiglione;
- Grosseto: Recupero e rifunzionalizzazione dell'ex Caserma Barbetti di Grosseto da destinare a "case di reinserimento sociale";

CONSIDERATO che dalle istruttorie condotte gli interventi relativi alle Case circondariali di Santa Maria Capua Vetere (CUP J92J22000120001), Trani (CUP J77H21002370001) e alla Casa di reclusione di Castelfranco Emilia (CUP J12J23000070001) risulta che gli stessi possono essere immediatamente avviati;

CONSIDERATO che dal completamento dei predetti interventi possono essere ottenuti 266 nuovi posti detentivi, contribuendo efficacemente alla riduzione del relativo fabbisogno;

RITENUTO, quindi, necessario avviare con ogni sollecitudine la realizzazione dei predetti tre interventi, mediante l'indizione delle procedure di gara per la selezione degli operatori economici per l'attuazione della Linea 1;

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 13 marzo 2025 è stato sottoscritto con la Società Invitalia - Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A un Disciplinare Operativo nell'ambito del quarto Atto Integrativo alla Convenzione "Azioni di Sistema" del 3 agosto 2012, affinché quest'ultima assuma, tra le altre, le funzioni di Centrale di Committenza, ai sensi degli articoli 62 e 63 del d.lgs. n. 36/2023 e che tale Disciplinare è stato, altresì, siglato dal Capo dipartimento f.f. del

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per presa visione ed integrale condivisione, per quanto di competenza, di quanto dallo stesso previsto;

VISTO che, per quanto concerne gli interventi della Linea 1, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. i) del predetto Disciplinare, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria continuerà a svolgere le funzioni di stazione appaltante avvalendosi, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. b), di Invitalia quale centrale di committenza, che, ai sensi dell'art. 62, comma 7, lett. b) del d.lgs. n. 36/2023, potrà predisporre, indire, gestire ed aggiudicare, per suo conto tutte le procedure d'appalto volte all'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e/o forniture, strumentali alla realizzazione dei suddetti interventi;

RITENUTO, pertanto, necessario, trattandosi di interventi già avviati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, individuare detto Dipartimento come soggetto attuatore degli interventi ricompresi nella Linea 1 del Programma;

VISTA la nota prot. n. 223 del 10 luglio 2025, con cui sono state preventivamente comunicate al precitato Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria le modalità operative di attuazione degli interventi della Linea 1;

CONSIDERATO che, come disposto dal già richiamato art. 4-bis, comma 5, D.L. n. 92/2024, per l'espletamento dei suoi compiti e, dunque, per l'attuazione degli interventi ricadenti nel Programma, 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;

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;

RITENUTO, pertanto, di derogare, in relazione alle procedure di affidamento degli appalti connessi alla realizzazione degli interventi della Linea 1 e nei limiti del già citato comma 5 dell'art. 4 bis, al d.lgs. n. 36/2023, 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;

CONSIDERATO che l'articolo 2, comma 3, del Disciplinare Operativo prevede che *"il commissario, per le finalità e nei limiti previsti dalla normativa applicabile, utilizzerà i poteri*

derogatori: (...) per il tramite della stazione appaltante competente, che si avvarrà di Invitalia come centrale di committenza per gli affidamenti necessari alla realizzazione degli interventi di Tipo A inseriti nel programma, secondo le modalità stabilite dal commissario”;

VISTO il Protocollo di azione e vigilanza collaborativa sugli interventi del programma di edilizia penitenziaria preordinato a fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento delle carceri sottoscritto tra l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Invitalia e il Commissario Straordinario il 24 giugno 2025;

VISTA la nota prot. n. 226.U del 12 luglio 2025, con cui questo Commissario straordinario ha trasmesso ad ANAC, ai sensi dell’art. 7, comma 4 del predetto Protocollo, lo schema della presente ordinanza;

VISTO il parere formulato dalla predetta Autorità, di cui alla nota prot. n. 106159 del 23 luglio 2025;

VISTA, altresì, la nota prot. n. 315.U del 26 luglio 2025, con cui è stato dato riscontro alle osservazioni di ANAC nonché trasmesso un riformulato schema della presente ordinanza;

VISTA la nota prot. n. 110079 del 31 luglio 2025, con cui ANAC ha preso atto delle determinazioni che si intende assumere, come motivate nella presente ordinanza, anche tenuto conto che il provvedimento si conforma in larga parte alle indicazioni rese con la citata nota prot. n. 106159 del 23 luglio 2025

DISPONE

Art. 1

Le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.

Art. 2

Per le ragioni esposte in premessa, il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria è autorizzato, quale stazione appaltante competente per gli interventi inclusi nella Linea 1 del programma commissariale, avvalendosi della società Invitalia quale centrale di committenza, ai sensi del Disciplinare operativo sottoscritto in data 13 marzo 2025, ad avviare i procedimenti necessari al fine della realizzazione dei seguenti interventi:

- Casa circondariale Santa Maria Capua Vetere: Manutenzione straordinaria con adeguamento al DPR 230/2000 del padiglione “Tevere” - CUP J92J22000120001;
- Casa di reclusione Castelfranco Emilia: Lavori di adeguamento funzionale e normativo del padiglione detentivo - CUP J12J23000070001;

- Casa circondariale Trani: Adeguamento funzionale al DPR 230/2000 del padiglione di media sicurezza "ex blu" - CUP J77H21002370001;

Art. 3

Le procedure di gara dovranno svolgersi ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014, 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 considerazione della situazione di emergenza relativa al sovraffollamento degli Istituti penitenziari e della connessa urgenza, nell'ambito delle procedure di affidamento degli appalti relativi alla Linea 1 del Programma di cui all'art. 4 bis, comma 2, del d.l. n. 92/2024, per la fase di affidamento e di esecuzione, sono derogati, nei limiti di cui ai successivi commi, i seguenti articoli del d.lgs. n. 36/2023: l'art. 17, commi 5, 7, 8 e 9; l'art. 38; l'art. 43 e Allegato I.9; l'art. 5, comma 1 dell'Allegato I.7; gli artt., 101, 215, 216 e l'Allegato V.2.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e Invitalia sono pertanto autorizzati 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 dei contratti sottoponendo gli stessi a condizione risolutiva espressa in caso di esito negativo delle verifiche sul possesso dei requisiti;
- in deroga all'articolo 17, commi 8 e 9, del Codice dei Contratti, sarà sempre consentita l'esecuzione anticipata dei contratti anche prima della conclusione o stipulazione degli stessi;
- in deroga all'art. 38, comma 1 del Codice dei Contratti, l'approvazione dei progetti sarà effettuata dal Commissario straordinario, previa approvazione tecnica da parte della stazione appaltante, al fine di consentire l'applicazione a tali interventi – comunque ricompresi nel programma – della previsione di cui al comma 4 del già citato art. 4 bis, a norma della quale *“l'approvazione dei progetti da parte del commissario straordinario sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla*

osta occorrente per l'avvio o la prosecuzione dei lavori. Per i procedimenti autorizzatori in materia di tutela ambientale i termini sono dimezzati"

- in deroga all'articolo 43 e all'Allegato I.9 al Codice dei Contratti, la progettazione dei singoli interventi non dovrà essere sviluppata mediante l'adozione di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni;
- in deroga all'articolo 5, comma 1, dell'Allegato I.7 al Codice dei Contratti i lavori potranno essere contabilizzati a corpo anche in assenza di una espressa motivazione;
-
- 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;
- in deroga agli articoli 215, 216 e all'Allegato V.2 al Codice dei Contratti anche per gli interventi di importo superiore alle soglie di rilevanza europea non è prevista la costituzione del collegio consultivo tecnico.

Art. 4

Gli interventi di cui all'art.2 sono finanziati a valere sulla contabilità speciale n. 6470 intestata al Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili e, comunque, delle somme di seguito individuate per ciascuno degli interventi, di seguito indicate:

Istituto penitenziario	Oggetto intervento	Importo da quadro economico (€)	Valore appalto (€)
Casa circondariale Santa Maria Capua Vetere	Manutenzione straordinaria con adeguamento al DPR 230/2000 del padiglione "Tevere"	6.763.752,45	4.867.910,80
Casa di reclusione Castelfranco Emilia	Lavori di adeguamento funzionale e normativo del padiglione detentivo	1.879.559,84	1.531.359,39
Casa circondariale Trani	Adeguamento funzionale al DPR 230/2000 del padiglione di media sicurezza "ex blu"	4.500.000,00	3.756.324,98

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

Marco Doglio

Marco Doglio