



Presidenza del Consiglio dei ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

ORDINANZA N. 5 DEL 8 AGOSTO 2025

OGGETTO: PROCEDURA DI GARA RISTRETTA, DA REALIZZARSI MEDIANTE PIATTAFORMA TELEMATICA, PER LA CONCLUSIONE DI ACCORDI QUADRO CON PIU' OPERATORI ECONOMICI PER L'AFFIDAMENTO DELLA FORNITURA DI MODULI DETENTIVI, COMPRESA LA POSA IN OPERA ED INCLUSA L'ESECUZIONE DI TUTTE LE ATTIVITÀ NECESSARIE AFFINCHÉ L'OPERA SIA ULTIMATA E PRONTA PER L'USO, FINALIZZATA ALL'AMPLIAMENTO DELLE STRUTTURE CARCERARIE ESISTENTI - REVOCA DELLA PROCEDURA DI GARA.

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

VISTO il 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;

VISTO, in particolare, l'articolo 4-bis comma 2 del citato decreto-legge n. 92/2024, ai sensi del quale *"Il Commissario straordinario [...] compie tutti gli atti necessari per la realizzazione di nuove infrastrutture penitenziarie nonché delle opere di riqualificazione e ristrutturazione delle strutture esistenti, al fine di aumentarne la capienza e di garantire una migliore condizione di vita dei detenuti"*;

VISTO, altresì, l'articolo 4-bis comma 5 del citato decreto-legge n. 92/2024, ai sensi del quale il Commissario *"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 inconferibilità 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 pubblici"*);

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 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;

VISTO il programma dettagliato degli interventi necessari per la realizzazione di nuove infrastrutture penitenziarie e per la riqualificazione e ristrutturazione di quelle esistenti, redatto dal Commissario Straordinario ai sensi dell'articolo 4-bis del decreto-legge n. 92/2024, e approvato con D.P.C.M. del 9 luglio 2025 (di seguito, *"Programma Carceri"*);

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);

VISTA la nota del Dipartimento delle politiche di coesione e per il sud prot. n. 0002940-P-18/2/2025, con la quale il predetto Dipartimento ha espresso la propria disponibilità a consentire l'attivazione della misura Azioni di sistema ai fini del supporto per l'attuazione del Programma degli interventi necessari a far fronte alla grave situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari di cui all'articolo 4-bis del decreto-legge n. 92/2024;

CONSIDERATO che il Commissario Straordinario, al fine di assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari a far fronte alla grave situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari, in data 13.3.2025 ha sottoscritto apposito Disciplinare Operativo nell'ambito del quarto Atto Integrativo alla Convenzione "Azioni si Sistema" del 3 agosto 2012, sottoscritto il 20 dicembre 2018 con la Società INVITALIA - Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A (di seguito, "*Invitalia*"), affinché quest'ultima assumesse, tra l'altro, le funzioni di Centrale di Committenza, ai sensi degli articoli 62 e 63 del Codice dei Contratti pubblici, per l'indizione, la gestione e l'aggiudicazione delle procedure d'appalto strumentali all'ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti, nonché per la successiva esecuzione, sempre per conto del Commissario Straordinario, dell'accordo quadro e degli appalti specifici stipulati, svolgendo funzioni delegate di stazione appaltante;

VISTO il Decreto del 18 marzo 2025 con il quale il Commissario Straordinario ha autorizzato Invitalia a disporre l'adozione degli atti e delle procedure volte a bandire una procedura di gara ristretta ai sensi dell'articolo 28 della Direttiva Appalti per la conclusione di accordi quadro con più operatori economici per l'affidamento della fornitura di moduli detentivi, compresa la posa in opera ed inclusa l'esecuzione di tutte le attività necessarie affinché l'opera sia ultimata e pronta per l'uso, finalizzata all'ampliamento delle strutture carcerarie esistenti;

CONSIDERATO che la suddetta procedura, indirizzata alle imprese specializzate nella fornitura di moduli prefabbricati in calcestruzzo e caratterizzata da lavori puramente accessori, è stata suddivisa due fasi: una prima fase, con scadenza al 10 aprile 2025, dedicata alla raccolta delle domande di partecipazione e ammissione dei candidati in possesso dei requisiti, e una seconda fase, da espletarsi successivamente all'approvazione del Programma, di invito nei confronti dei soli candidati risultati idonei;

VISTA la Determina n. 38/2025 -prot. n. 0090350 del 19 marzo 2025 con la quale Invitalia ha dato avvio alla procedura in argomento;

VISTO il bando di gara pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 2025-OJS057-00184472 del 21 marzo 2025 e sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici istituita presso l'ANAC in data 21 marzo 2025;

CONSIDERATO che la procedura ha visto l'interessamento di un alto numero di operatori economici;

VISTA la relazione "*Infrastrutture e digitalizzazione: Piano Carceri*", approvata - in pendenza dell'attivazione della seconda fase della predetta procedura - dalla Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

con Delibera n. 42/2025/G del 18 aprile 2025, nella quale – sebbene con riferimento alle programmazioni di edilizia carceraria che si sono succedute negli anni pregressi – la Corte dei conti ha evidenziato fra le cause dell'eccessiva dilatazione dei tempi di realizzazione degli interventi anche *“la mancanza del necessario coordinamento - o quanto meno della tempestiva comunicazione - delle intervenute variazioni esigenziali da parte delle Direzione dell'Istituto al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria o al Dipartimento per le politiche minorili e di comunità e da questi al Soggetto attuatore”* auspicando *“una maggiore attenzione nella definizione dei requisiti generali e speciali di partecipazione alle gare”*;

CONSIDERATO, altresì, che in detta Relazione è contenuto un invito al Commissario straordinario in carica *“a considerare le criticità fino ad oggi riscontrate ed evidenziate nella presente indagine, anche ai fini del monitoraggio delle attività rimesse all'eventuale soggetto attuatore”*;

CONSIDERATO che, anche sulla scorta di tali indicazioni, allo scopo di garantire una più puntuale pianificazione ed attuazione degli interventi, il Commissario Straordinario ha incaricato Invitalia e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) di eseguire presso gli Istituti penitenziari interessati dalla realizzazione dei moduli detentivi degli approfondimenti integrativi rispetto a quelli già effettuati al fine della predisposizione della *“Relazione tecnico illustrativa preliminare”*, redatta da Invitalia sulla base delle informazioni trasmesse dal DAP e inserita tra i documenti di gara;

VISTA la nota prot. n. 190638 del 6 giugno 2025, con cui Invitalia ha comunicato gli esiti dell'ulteriore attività istruttoria condotta;

CONSIDERATO che dai suddetti approfondimenti, che hanno delineato un quadro conoscitivo di maggior dettaglio delle specificità di ciascun intervento, è emersa una variazione in aumento dei quadri economici riferiti ai lavori necessari alla installazione e funzionalizzazione di ciascun modulo, tale da non permettere di considerare la componente dei lavori dell'appalto come meramente accessoria;

RITENUTO che le risultanze degli approfondimenti eseguiti impediscano di proseguire la suddetta procedura di gara e di addivenire all'aggiudicazione della stessa, poiché la dequotazione dell'accessorietà, sia pur solo in termini economico finanziari, della componente relativa ai lavori impone di fornire al mercato nuove informazioni di dettaglio, suggerendo per l'effetto di attivare una diversa procedura di gara, al fine di garantire la più ampia partecipazione di tutti gli operatori interessati onde selezionare quelli più idonei a soddisfare le mutate esigenze;

RITENUTO, pertanto, che la procedura all'uopo più indicata sia la procedura aperta;

RILEVATO che la procedura di gara attualmente già bandita non è allo stato conclusa e, pertanto, non è stato individuato alcun operatore economico aggiudicatario;

RITENUTO, quindi, che nel necessario bilanciamento degli interessi, risulti prevalente quello pubblico che giustifica la revoca della procedura di gara a causa della necessità di apportare modifiche indispensabili al buon esito degli interventi ricompresi in gara, assicurando il *favor participationis*;

Art. 1

il Decreto del 18 marzo 2025 con cui Invitalia è stata autorizzata a disporre l'adozione degli atti volti a bandire la procedura di gara ristretta, ai sensi dell'articolo 28 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, per "LA CONCLUSIONE DI ACCORDI QUADRO CON PIU' OPERATORI ECONOMICI PER L'AFFIDAMENTO DELLA FORNITURA DI MODULI DETENTIVI, COMPRESA LA POSA IN OPERA ED INCLUSA L'ESECUZIONE DI TUTTE LE ATTIVITÀ NECESSARIE AFFINCHÉ L'OPERA SIA ULTIMATA E PRONTA PER L'USO, FINALIZZATA ALL'AMPLIAMENTO DELLE STRUTTURE CARCERARIE ESISTENTI" è revocato in autotutela, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21-*quinques* della L. 7 agosto 1990, n. 241, per le motivazioni di cui alle premesse, che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.

Art. 2

Invitalia procederà a revocare tutti gli atti consequenziali al Decreto del 18 marzo 2025 e, comunque, ad esso connessi già posti in essere.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Dott. Marco Doglio