



# *Presidenza del Consiglio dei ministri*

*Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria*

**ORDINANZA N. 6 DEL 20 MAGGIO 2026**

**OGGETTO: PROCEDURA DI GARA APERTA PER LA CONCLUSIONE, PER OGNI LOTTO, DI ACCORDI QUADRO PER L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI DI DUE DILIGENZE TECNICHE MULTIDISCIPLINARI INTEGRATE (SERVIZI DI RILIEVO, SISTEMATIZZAZIONE DOCUMENTALE, ANALISI TECNICO-AMMINISTRATIVA, REGOLARIZZAZIONE E GESTIONE INFORMATIVA) - AVVIO DELLA PROCEDURA.**

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

**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, dalla legge 31 dicembre 2025, n. 199 e dal decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19;

**VISTI**, in particolare, il comma 2 dell'articolo 4-bis 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*”);

**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;

**CONSIDERATO** che i Commissari straordinari sono sottratti all’applicazione del sistema della qualificazione di cui agli articoli 62 e 63 del Codice dei contratti, come previsto all’art. 5 del “*Regolamento dell’Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, ai sensi degli articoli 62 e 63 e dell’Allegato II.4 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e s.m.i.*”, approvato dall’Autorità nazionale anticorruzione con delibera n. 334 del 30 luglio 2025;

**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 17 aprile 2026 ha sottoscritto apposita Convenzione 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 le funzioni, tra l’altro, di Centrale di Committenza, ai sensi del dell’articolo 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, dei contratti stipulati dal Commissario stesso, svolgendo funzioni delegate di stazione appaltante;

**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*”);

**VISTA**, in particolare, la Linea n. 4 del Programma (CUP J55D25000040001) che prevede la progettazione e l’implementazione di una piattaforma informatica

nazionale per la gestione, il monitoraggio e l'ottimizzazione del patrimonio edilizio penitenziario;

**CONSIDERATO** che l'attuazione della Linea 4 permetterà di dotare le competenti amministrazioni di uno strumento fondamentale al fine di una corretta gestione del patrimonio immobiliare, poiché il censimento delle strutture permetterà di avere un quadro complessivo e costantemente aggiornato della situazione dei penitenziari, permettendo di programmare, anche dal punto di vista finanziario, gli interventi di manutenzione necessari al fine di garantire la costante permanenza di condizioni detentive dignitose ed in linea con i dettami richiesti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché di poter programmare efficientemente gli interventi di nuova realizzazione di penitenziari, sulla base dei fabbisogni rilevati e di procedere, altresì, ad interventi di valorizzazione del predetto patrimonio immobiliare;

**VISTI** i decreti n. 7 del 23 settembre 2025 e n. 12 del 10 dicembre 2025 con cui il Commissario straordinario ha aderito, per l'attuazione della Linea 4 del Programma, rispettivamente, ai lotti 2 e 1 dell'Accordo Quadro CONSIP per l'affidamento di "servizi applicativi in ottica cloud e l'affidamento di servizi di demand e PMO per le pubbliche amministrazioni centrali" al fine, tra l'altro, dell'identificazione e comparazione delle principali soluzioni informatiche disponibili sul mercato incluse le possibilità di riuso da altre Amministrazioni ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale nonché di usufruire dei servizi applicativi relativi alla configurazione, allo sviluppo e alla manutenzione della piattaforma informatica;

**VISTO** il decreto n. del 18 marzo 2026 con si è proceduto alla selezione della piattaforma informatica "RefTree UNI", rilasciata con licenza *open source* approvata dalla *Open Source Initiative* (OSI), ideata e sviluppata da IdeaRE s.p.a;

**CONSIDERATO** che l'attuazione della predetta Linea 4 prevede la ricognizione del patrimonio di edilizia penitenziaria esistente e che, a tal fine, è necessario procedere ad un'attività di "Due Diligence tecnica multidisciplinare degli istituti penitenziari del patrimonio immobiliare del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP)", finalizzato alla costruzione di un quadro conoscitivo completo, certificato e validato del patrimonio immobiliare in uso al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP). Il servizio non ha carattere meramente ricognitivo, ma costituisce uno strumento gestionale attivo per la programmazione della manutenzione straordinaria e la verifica della conformità normativa;

Le prestazioni principali ("Servizi") - ad attivazione - si articolano nelle seguenti macro-attività:

- **Anagrafe Tecnica di Base:** identificazione univoca e censimento strutturato di complessi, immobili, unità funzionali (UFA/UFC), locali e aree esterne.
- **Sistemazione Documentale:** raccolta, digitalizzazione, classificazione e *gap analysis* della documentazione tecnico-amministrativa, catastale e urbanistica presso gli istituti e gli enti competenti.
- **Rilievo Geometrico e Consistenze:** rilievi fotografici sistematici, geometrici (edili e impiantistici) e topografici del terreno, inclusa l'eventuale restituzione tramite scanner 3D e modellazione BIM.
- **Rilevamento di Dettaglio:** analisi visiva approfondita dello stato manutentivo e conservativo delle unità costruttive (strutture, involucro) e tecnologiche (impianti elettrici, meccanici, di sicurezza e speciali).
- **Analisi di Due Diligence Tecnica:** verifiche specialistiche su titolarità, conformità urbanistico-catastale, rispondenza normativa (sicurezza sul lavoro, antincendio, sanitaria), analisi ambientale e valutazione del rischio fisico-climatico.
- **Gestione Dati e Piattaforma:** popolamento e aggiornamento costante del Sistema Informativo Unico del DAP con caricamento di tutti gli output, metadati e Red Flag Report.
- **Closing e Management:** assistenza tecnica per la validazione finale dei dati e supporto per eventuali regolarizzazioni amministrative, catastali o impiantistiche post-analisi.

**RITENUTO**, pertanto, di procedere all'affidamento dei summenzionati servizi anche ai fini dell'implementazione della piattaforma informatica di cui alla Linea 4;

**RITENUTO** necessario il coinvolgimento del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) nella fase di attuazione della Linea 4, posto che trattasi di intervento finalizzato alla gestione, il monitoraggio e l'ottimizzazione del patrimonio edilizio penitenziario;

**CONSIDERATO** il perdurare delle esigenze straordinarie sottese all'istituzione, con il d.l. 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, nei limiti del già citato comma 5 dell'articolo 4 *bis* del decreto-legge n. 92/2024, al Codice dei Contratti pubblici, 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;

**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;

**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;

## **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, in qualità di centrale di committenza, a compiere gli atti necessari ai fini dell'indizione di una procedura di evidenza pubblica nel rispetto dell'articolo 33 della Direttiva Appalti, per l'affidamento, attraverso la stipula di accordi quadro (di seguito, "**Accordi Quadro**") con gli operatori economici aggiudicatari dei singoli lotti, dei servizi di Anagrafe Tecnica di Base, Sistemazione Documentale, Rilievo Geometrico e Consistenze, Rilevamento di Dettaglio, Analisi di Due Diligence Tecnica, Gestione Dati e Piattaforma, Closing e Management come descritti nel preambolo.

Nel rispetto dell'articolo 46 della Direttiva Appalti, in ragione della omogeneità della tipologia di prestazioni da erogare e al fine di garantire la partecipazione alla procedura delle piccole e medie imprese, l'appalto sarà suddiviso in tre lotti funzionali corrispondenti alle aree territoriali in cui sono dislocate le strutture detentive oggetto dei servizi.

La procedura ad evidenza pubblica si articola, pertanto, in 3 Lotti funzionali corrispondenti alle aree territoriali Nord, Sud e Centro (di seguito, anche "**Lotti Geografici**"), all'interno dei quali si specificano i penitenziari presenti (vd. Allegato) che saranno oggetto dei servizi sopra indicati;

Che, ai sensi dell'articolo 119, co. 2, del Codice dei Contratti, al fine di garantire la gestione e il coordinamento unitario dei servizi da parte dell'Operatore aggiudicatario, non è ammesso il subappalto per i profili di Manager di Commessa (*Contract Manager*) e Manager senior; con riferimento a tali figure, pertanto, i requisiti di esecuzione dovranno necessariamente essere posseduti dall'appaltatore.

Che, ai sensi dell'articolo 119, co. 17, del Codice dei Contratti, le attività oggetto dell'Accordo Quadro NON possono formare oggetto di ulteriore subappalto (cosiddetto a cascata), in considerazione della natura altamente specialistica delle prestazioni, della necessità di garantire il controllo diretto della filiera esecutiva e dell'elevato livello di qualità e tracciabilità dei dati richiesto nonché al fine di rafforzare il controllo delle attività e più in generale dei luoghi di lavoro; in ragione di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori; di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali.

L'Accordo Quadro sarà stipulato dal Commissario Straordinario con l'operatore economico individuato quale aggiudicatario di ciascun lotto e avrà durata di 48 mesi a decorrere dalla stipula. L'avvio delle prestazioni riferite ai contratti di appalto (di seguito, "*Contratti Attuativi*") è di competenza del Commissario straordinario.

La procedura si svolgerà nel rispetto dell'articolo 33 della Direttiva Appalti, ossia in deroga al Codice dei Contratti pubblici, 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.

Data l'urgenza per l'avvio delle attività connesse ai servizi oggetto degli Accordi Quadro, 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: art. 17, commi 5, 7, 8 e 9; art. 101.

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

- in deroga a quanto disposto dagli articoli 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 dell'accordo quadro e/o degli appalti specifici 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 dell'accordo quadro e/o degli appalti specifici anche prima della conclusione o stipulazione degli stessi;
- in deroga all'articolo 100 co. 11, del Codice dei Contratti, ai fini della partecipazione alla procedura, saranno richiesti agli operatori economici, quali requisiti di capacità tecnica professionale, l'avvenuto svolgimento nei tre anni antecedenti alla data di indizione della procedura di gara di contratti analoghi a quello oggetto di affidamento, di importo pari a tre volte il valore a base d'asta del singolo lotto al quale intenderanno presentare offerta.
- 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.

### **Art. 3**

L'importo massimo stimato della procedura è di € **3.000.660,00 (euro tremilioneicentosessanta/00)** comprensivo di tutti gli oneri della sicurezza, di IVA e oneri assistenziali e previdenziali di legge se dovuti, che saranno finanziati a valere sulla contabilità speciale n. 6470 intestata al Commissario Straordinario per l'edilizia penitenziaria, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

### **Art. 4**

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

### **Art. 5**

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. 6**

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**



MARCO DOGLIO  
MINISTERO DELLA  
GIUSTIZIA  
20.05.2026 17:25:22  
GMT+02:00

**Allegato**  
**“Dettaglio Lotti”**

- **Lotto 1 - Nord:**
  - Lombardia:
    - CC Bergamo
    - CC Brescia Canton Monbello
    - CC Burzio Arsizio
    - CC Como
    - CC Cremona
    - CC Lecco
    - CC Lodi
    - CC Mantova
    - CC Milano San Vittore (Maschile E Femminile)
    - CC Monza
    - CC Pavia
    - CC Sondrio
    - CC Varese
    - CC Voghera
    - CC Milano Bollate
    - CC Brescia Verziano
    - CR Milano Opera
    - CR Vigevano
    - IPM Milano
  - Val d’Aosta - Piemonte - Liguria:
    - CC Alba
    - CC Alessandria
    - Cc Aosta
    - CC Biella
    - CC Cuneo
    - CC Genova Pontedecimo
    - CC Imperia
    - CC Ivrea
    - CC La Spezia
    - CC Novara
    - CC Torino
    - CC Verbania
    - CC Vercelli
    - CR Alessandria
    - CR Asti
    - CR Chiavari
    - CR Fossano
    - CR Genova Marassi
    - CR Salluzzo

- CR Sanremo
- IPM Torino
- Veneto, Trentino-Alto Adige – Friuli Venezia Giulia:
  - CC Belluno
  - CC Bolzano
  - CC Gorizia
  - CC Padova
  - CC Pordenone
  - CC Rovigo
  - CC Tolmezzo
  - CC Trento
  - CC Trieste
  - CC Udine
  - CC Venezia
  - CC Verona
  - CC Vicenza
  - CR Padova
  - CR Venezia
  - CC + IPM Treviso
- **Lotto 2 – Centro:**
  - Emilia Romagna:
    - CC Bologna
    - CC Ferrara
    - CC Forlì
    - CC Modena
    - CC Piacenza
    - CC Ravenna
    - CC Reggio Emilia
    - CC Rimini
    - CR Castelfranco Emilia
    - CR Parma
    - IPM Bologna
  - Lazio-Abruzzo-Molise:
    - CC Campobasso
    - CC Cassino
    - CC Chieti
    - CC Civitavecchia N.C.
    - CC Frosinone
    - CC Isernia
    - CC Lanciano
    - CC L'aquila
    - CC Larino
    - CC Latina
    - CC Pescara
    - CC Regina Coeli
    - CC Rieti
    - CC Teramo

- CC Velletri
- CC Viterbo
- CL Vasto
- CR Civitavecchia G. Passerini
- CR Paliano
- CR Sulmona
- IPM Roma
- CC Rebibbia (4 Istituti)
- Toscana:
  - CC Arezzo
  - CC Firenze Mario Gozzini
  - CC Firenze Sollicciano
  - CC Grosseto
  - CC Livorno
  - CC Lucca
  - CC Massa Marittima
  - CC Pisa
  - CC Pistoia
  - CC Prato
  - CC Siena
  - CR Livorno Gorgona
  - CR Massa
  - CR Porto Azzurro
  - CR San Gimignano
  - CR Volterra
  - IPM Firenze
  - IPM Pontremoli
- Umbria-Marche:
  - CC Perugia
  - CC Terni
  - CR Orvieto
  - CR Spoleto
  - CC Ancona Montacuto
  - CC Ascoli Piceno
  - CC Pesaro
  - CR Ancona Barcaglione
  - CR Fermo
  - CR Fossombrone
- **Lotto 3 - Sud-Isole:**
  - Calabria:
    - CC Catanzaro
    - CC Cosenza
    - CC Crotone
    - CC Locri
    - CC Palmi
    - CC Paola
    - CC Reggio Calabria Arghillà
    - CC Vibo Valentia
    - CR Castrovillari

- CR Laurana Di Borrello
- CR Reggio Calabria Panzera
- CR Rossano
- IPM Catanzaro
- Campania:
  - CC Ariano Irpino
  - CC Arienzo
  - CC Avellino
  - CC Benevento
  - CC Lauro
  - CC Napoli Poggioreale
  - CC Napoli Secondigliano
  - CC Pozzuoli
  - CC Salerno
  - CC Santa Maria Capua Vetere
  - CC Vallo Della Lucania
  - CR Aversa
  - CR Carinola
  - CR Eboli
  - CR Sant'angelo Dei Lombardi
  - IPM Airola
  - IPM Nisida
- Puglia-Basilicata:
  - CC Brindisi
  - CC Foggia
  - CC Lecce
  - CC Lucera
  - CC Matera
  - CC Melfi
  - CC Potenza
  - CC San Severo
  - CC Taranto
  - CC Trani
  - CC Trani Femminile
  - CR Altamura
  - CR Turi
  - IPM Bari
  - IPM Potenza
- Sardegna:
  - CC Cagliari Uta
  - CC Lanusei
  - CC Nuoro
  - CC Sassari
  - CP Onanì
  - CR Arbus Is Arenas
  - CR Isili

- CR Oristano
- CR Tempio Pausania
- IPM Cagliari Quartucciu
- Sicilia:
  - CC Agrigento
  - CC Barcellona Pozzo Di Gotto
  - CC Caltagirone
  - CC Caltanissetta
  - CC Castelvetro
  - CC Catania Piazza Lanza
  - CC Enna
  - CC Gela
  - CC Giarre
  - CC Messina
  - CC Palermo Pagliarelli
  - CC Palermo Ucciardone
  - CC Piazza Armerina
  - CC Ragusa
  - CC Sciacca
  - CC Siracusa
  - CC Termini Imerese
  - CC Trapani
  - CR Augusta
  - CR Favignana
  - CR Noto
  - CR San Cataldo
  - IPM Acireale
  - IPM Caltanissetta
  - IPM Palermo
  - CC + IPM Catania Bicocca