



Presidenza del Consiglio dei ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

ORDINANZA N. 7 DEL 24 SETTEMBRE 2025

OGGETTO: PROCEDURA DI GARA APERTA AI SENSI DEL COMBINATO DISPOSTO DEGLI ARTICOLI 27 E 33 DELLA DIRETTIVA 2014/24/UE PER LA CONCLUSIONE DI ACCORDI QUADRO PER L'AFFIDAMENTO DI LAVORI E SERVIZI DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA PER INTERVENTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA MIRATI AL RIPRISTINO DELLE CAMERE INAGIBILI ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI DETENTIVI - AVVIO 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, 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;

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"*);

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, 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 di 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 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. 3 del Programma che prevede la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria, ivi inclusi eventuali interventi che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere, e di adeguamento impiantistico, necessari per il ripristino delle camere detentive inagibili, presenti negli istituti detentivi distribuiti su tutto il territorio nazionale, nelle aree di competenza dei n. 11 Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria (di seguito, *PRAP*). Il perimetro di riferimento degli interventi di manutenzione straordinaria potrà riguardare anche le camere inagibili destinate alla polizia penitenziaria, nonché ulteriori spazi degli istituti carcerari, la cui eventuale inagibilità dovesse direttamente riflettersi nella chiusura di camere ad uso detentivo;

CONSIDERATO che il ripristino delle camere attualmente inutilizzate permetterà l'aumento della capacità ricettiva delle strutture esistenti, con il conseguente riallineamento della capacità realmente disponibile a quella teorica regolamentare, contribuendo efficacemente alla riduzione del fabbisogno di posti detentivi;

CONSIDERATO che l'attività di ricognizione puntuale effettuata dal Commissario Straordinario con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ed i singoli PRAP, ha consentito di individuare le lavorazioni riconducibili alla manutenzione straordinaria di cui necessitano gli istituti detentivi nonché di stimarne parzialmente il potenziale valore;

RITENUTO necessario il coinvolgimento dei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria nella fase di attuazione della Linea 3, posto che trattasi di interventi di manutenzione straordinaria da realizzare all'interno dei singoli istituti penitenziari sulla base delle esigenze rilevate e segnalate dagli stessi Provveditorati;

RITENUTO, quindi, che l'accordo quadro, di cui all'articolo 33 della Direttiva Appalti, rappresenti lo strumento contrattuale più efficiente per il caso di specie, poiché

permette la definizione unitaria delle clausole e delle condizioni relative ai singoli appalti che verranno aggiudicati sulla base delle esigenze rilevate, oltre ad abilitare considerevoli vantaggi acceleratori in relazione al numero degli interventi da realizzare;

RITENUTO, pertanto, necessario avviare la procedura di gara per la selezione degli operatori economici per l'attuazione della Linea 3;

RICHIAMATE le 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*, 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 e fatta eccezione delle disposizioni degli stessi che saranno specificamente richiamate;

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;

VALUTATO, inoltre, che la straordinarietà dell'azione commissariale, riconducibile alla situazione emergenziale, suggerisce di non prevedere il ricorso a strumenti di risoluzione preventiva di eventuali controversie;

RITENUTO, infine, che la grave situazione di sovraffollamento delle carceri imponga di pervenire all'aggiudicazione dei contratti con ogni celerità consentita, e, pertanto, permetta di prevedere termini ristretti per la ricezione delle offerte;

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 (di seguito, "ANAC"), Invitalia e il Commissario Straordinario in data 24 giugno 2025 (di seguito, "**Protocollo ANAC**"), in virtù della comunicazione del 31 marzo 2025, successivamente integrata

in data 9 aprile 2025, con cui il Commissario Straordinario ha manifestato la volontà attivare la vigilanza collaborativa di ANAC;

DATO ATTO che Invitalia, con nota del 31 luglio 2025, ha trasmesso ad ANAC la presente ordinanza unitamente agli schemi degli atti di gara ai fini dell'acquisizione del parere preventivo di cui all'articolo 4, comma 1, del Protocollo ANAC;

VISTO il parere formulato da ANAC in data 8 agosto 2025, acquisita agli atti di Invitalia, ai sensi del suddetto Protocollo ANAC in merito agli schemi di ordinanza e degli atti elaborati per l'indizione della procedura;

VISTA la nota del 18 settembre 2025, con la quale Invitalia ha riscontrato ed ha trasmesso il testo aggiornato della bozza di ordinanza speciale unitamente agli atti di gara, alla quale l'Autorità ha risposto con presa d'atto in data 24 settembre 2025;

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 ai sensi dell'articolo 33 della Direttiva Appalti per l'affidamento di lavori e servizi di ingegneria e architettura per interventi di manutenzione straordinaria mirati al ripristino delle camere inagibili all'interno degli istituti detentivi di competenza dei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria (CUP J55D25000030001).

Gli interventi da realizzare rientrano nella categoria delle manutenzioni straordinarie ai sensi dell'art. 3, co. 1 lett. b) del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e comprendono le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici. Tali lavori non alterano i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportano modifiche delle destinazioni di uso.

La procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dello strumento di cui al precedente comma si articola:

- a) in n. 11 Lotti geografici corrispondenti alle aree territoriali di competenza dei singoli Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria presso cui eseguire i singoli interventi, che compongono l'intervento complessivo;
- b) ognuno dei Lotti geografici di cui alla lettera a), a sua volta, è suddiviso in n. 2 Sub-lotti prestazionali al fine di individuare un Aggiudicatario per l'esecuzione

delle prestazioni relative ai servizi tecnici e un Aggiudicatario per l'esecuzione dei lavori.

Gli Accordi Quadro saranno stipulati dal Commissario Straordinario con l'operatore economico individuato quale aggiudicatario di ciascun lotto e avranno durata di 36 mesi a decorrere dalla stipula. L'avvio delle prestazioni riferite ai contratti di appalto (di seguito, "**Contratti Attuativi**") è di competenza dei singoli Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, che vi procedono previa autorizzazione del Commissario straordinario, cui compete il controllo e il monitoraggio degli Accordi Quadro. L'autorizzazione commissariale è, in ogni caso, subordinata alla verifica della coerenza dell'oggetto dei singoli Contratti Attuativi con gli interventi tipologici individuati e allegati agli atti di gara.

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 del d.lgs. n. 36/2023: l'art. 17, commi 5, 7, 8 e 9; l'art. 5, comma 1 dell'Allegato I.7; gli artt., 101, 215, 216 e l'Allegato V.2.

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 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 degli accordi quadro e/o degli appalti specifici anche prima della conclusione o stipulazione degli stessi;
- in deroga all'articolo 5, comma 1, dell'Allegato I.7 al Codice dei Contratti laddove emergesse l'esigenza di eseguire lavori contabilizzati a corpo, si provvederà 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 non è prevista la costituzione del collegio consultivo tecnico.

In considerazione della improrogabile necessità di addivenire celermente al ripristino delle camere detentive inagibili, nonché della stimata esiguità degli importi riferiti ai singoli Contratti Attuativi, all'Aggiudicatario di ciascun Accordo Quadro verrà richiesta unicamente la costituzione di una garanzia definitiva per la stipula dell'Accordo Quadro e non anche quella per l'esecuzione delle singole prestazioni contrattuali.

Le lavorazioni oggetto dei singoli contratti attuativi, seppur subappaltabili, non possono formare oggetto di ulteriore subappalto, in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto e delle motivazioni che qui di seguito si riportano:

- la necessità di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al co. 52 dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'articolo 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229;
- la necessità di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro;
- la necessità di attuare l'intervento secondo logiche di esecuzione coerenti con le tempistiche per l'ultimazione dei lavori;
- la necessità di evitare la maggiore complessità della struttura di affidamento dei lavori che comporterebbe il subappalto a cascata, portando ad una possibile carenza di controllo da parte della committenza e del direttore dei lavori, con conseguente difficoltà di coordinare le attività tra le diverse imprese coinvolte a diversi livelli.

Art. 3

L'importo massimo stimato della procedura, comprensivo degli oneri della sicurezza, di IVA e oneri assistenziali e previdenziali di legge se dovuti, è di € 32.000.000,00 (**euro trentaduemilioni/00**) che saranno finanziati a valere sulla contabilità speciale n. 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

Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 57, co. 1, lett. a) e dell'articolo 1, commi 4 e 7, dell'Allegato II.3 del Codice dei Contratti, con specifico riferimento al sub-lotto prestazionale avente ad oggetto i lavori, per quanto attiene alla quota di pari opportunità di genere delle nuove assunzioni da destinare all'occupazione femminile e giovanile, dove necessarie, si deroga alle percentuali previste dall'articolo 1, co. 4, del medesimo Allegato, in ragione dell'evidenza che nel settore "COSTRUZIONI DI EDIFICI", in cui si colloca l'Intervento Complessivo oggetto della presente procedura, si registra un tasso di occupazione femminile e giovanile inferiore alla media nazionale. Pertanto, qualora per lo svolgimento dei Contratti Attuativi, ovvero per attività ad essi connesse e strumentali, gli aggiudicatari dei singoli Accordi Quadro avessero necessità di procedere a nuove assunzioni, saranno obbligati ad assicurare che una quota pari almeno al **15,07 % (quindici/07 per cento)** e al **30 % (trenta per cento)** delle nuove assunzioni sia destinata, rispettivamente (i) all'occupazione femminile e (ii) all'occupazione giovanile (rivolta a giovani di età inferiore a 36 anni al momento dell'assunzione).

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

Marco Doglio