



Presidenza del Consiglio dei ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

ORDINANZA N. 8 DEL 14 NOVEMBRE 2025

OGGETTO: PROCEDURA DI GARA APERTA 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 DI MODULI DETENTIVI 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, 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 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;

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 pubblici 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 pubblici (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 marzo 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 della procedura d'appalto strumentale 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 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 Carceri*");

VISTA, in particolare, la Linea n. 2 - Ampliamenti delle strutture esistenti del Programma Carceri che prevede la realizzazione di n. 13 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. 6 del 13 agosto 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 fornitura di moduli detentivi, compresa la posa in opera e l'esecuzione di tutte le attività necessarie affinché l'opera sia ultimata e pronta all'uso;

CONSIDERATO che Invitalia ha proceduto a bandire la precitata gara mediante pubblicazione del bando sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 18 agosto 2025, n. OJ S 156/2025 e che il termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 25 settembre 2025;

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

RITENUTO, pertanto, necessario provvedere a bandire una gara aperta, 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 di moduli detentivi finalizzata all'ampliamento delle strutture carcerarie esistenti, di cui alla citata ordinanza n. 6/2025;

RITENUTO, altresì, che tra gli interventi individuati in relazione alla citata Linea 2 – strutture detentive modulari – 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 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 nonché di massimizzazione ed efficienza della spesa;

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 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 pubblici 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 considerato che, al fine di massimizzare l’utilizzo delle risorse finanziarie assegnate con l’obiettivo della completa realizzazione Programma

commissariale di cui al comma 2 del più volte citato art. 4 bis del d.l. n. 92/2024, 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'art. 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'art. 8, comma 2 del Codice dei Contratti pubblici - 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. 6/2025 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 moduli detentivi finalizzata all'ampliamento delle strutture carcerarie esistenti ("*Intervento complessivo*"), di cui all'ordinanza n. 6/2025 e al bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 18 agosto 2025, n. OJ S 156/2025.

La procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dello strumento di cui al precedente comma si articola in 3 Lotti funzionali, 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. 5 nuove strutture detentive, ciascuna di 24 posti letto, per un aumento totale di 120 posti letto aggiuntivi da realizzarsi nei Comuni di Alba (CUP J85D25000010001), Biella (CUP J45D25000040001) e Milano (CUP J45D25000030001) - (Lotto n. 1);
- realizzazione di n. 6 nuove strutture detentive, ciascuna di 24 posti letto, per un aumento totale di 144 posti letto aggiuntivi da realizzarsi nei Comuni di L'Aquila

(CUP J15D25000040001), Reggio Emilia (CUP J85D25000000001) e Voghera (CUP J15D25000060001) - (Lotto n. 2);

- realizzazione di n. 5 nuove strutture detentive, ciascuna di 24 posti letto, per un aumento totale di 120 posti letto aggiuntivi nei Comuni di Frosinone (CUP J45D25000020001), Palmi (CUP J65D25000020001) e Agrigento (CUP J45D25000050001) - (Lotto n. 3).

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 ai sensi degli articoli 62 e 63 del Codice dei Contratti pubblici.

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 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.

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. 41 comma 15 *bis*; l'art. 43 e Allegato I.9; l'art. 68 comma 14; l'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 dall'articolo 17, comma 5, del Codice dei Contratti pubblici, 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 pubblici, 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 pubblici, sarà sempre consentita l'esecuzione anticipata degli accordi quadro e/o degli appalti specifici anche prima della conclusione o stipulazione degli stessi;
- in deroga a quanto disposto dall'articolo 41, comma 15-*bis* del Codice dei Contratti pubblici, 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 43 e all'allegato I.9 al Codice dei Contratti pubblici, la verifica del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo non sarà effettuata utilizzando metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni;
- in deroga all'articolo 68, comma 14 del Codice dei Contratti pubblici, 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 pubblici, 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.

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, e in coerenza con la gara per *"l'affidamento congiunto della progettazione, del CSP e della fornitura di moduli detentivi, compresa la posa in opera e l'esecuzione di tutte le attività necessarie affinché l'opera sia ultimata e pronta all'uso"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 18 agosto 2025 al n. OJ S 156/2025, 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	INTERVENTI PRIORITARI/ NON PRIORITARI
1 - NORD	Comune Alba (Codice NUTS: ITC16)	NON PRIORITARIO
	Comune Milano (Codice NUTS: ITC4C)	PRIORITARIO
	Comune Biella (Codice NUTS: ITC13)	PRIORITARIO
2 - CENTRO NORD	Comune L'Aquila (Codice NUTS: ITF11)	NON PRIORITARIO
	Comune Reggio Emilia (Codice NUTS: ITH53)	PRIORITARIO
	Comune Voghera (Codice NUTS: ITC48)	NON PRIORITARIO
3 - CENTRO SUD	Comune Frosinone (Codice NUTS: ITI45)	PRIORITARIO
	Comune Palmi (Codice NUTS: ITF65)	PRIORITARIO
	Comune Agrigento (Codice NUTS: ITG14)	NON PRIORITARIO

L'importo massimo stimato della procedura è pari a € **1.116.525,88** (*euro unmilione centosedici milacinquecentoventicinque/88*), oltre IVA e oneri di legge se dovuti, ed è stato calcolato sommando i compensi determinati ai sensi dell'articolo 41, co. 15, del D.Lgs. n. 36/2023, nonché dell'Allegato I.13, 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 € **553.809,72** (*euro cinquecentocinquantaquattro milaottocentonove/72*) 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 tre lotti funzionali, 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. 6/2025 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