



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

Relazione al 30 giugno 2025

Ai sensi del comma 6 dell'art. 4 bis del DL 92/2024

Inquadramento normativo

L'art. 4 bis del D.L. n. 92 del 4 luglio 2024, convertito con l. n.112 del 7 agosto 2024 e successivamente modificato con D.L. n. 178 del 29 novembre 2024, convertito con modificazioni con l. 23 gennaio 2025, n. 4 (di seguito “**decreto-legge**”), ha previsto la nomina del Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria per far fronte alla grave situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari.

Il mandato commissariale è individuato dalla norma istitutiva nell'aumento della capienza delle infrastrutture penitenziarie, anche al fine di garantire una migliore condizione di vita dei detenuti, finalità, queste, che si pongono in diretta correlazione con l'art. 1 della legge sull'ordinamento penitenziario (l. 354/1975), che prescrive che il trattamento detentivo debba essere conforme a umanità ed assicurare il rispetto della dignità della persona.

Il Commissario straordinario - il cui mandato aveva una scadenza inizialmente fissata al 31.12.2025, poi prorogata con il D.L. n. 178/2024 al 31.12.2026 - è stato nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 settembre 2024, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. La registrazione da parte della Corte dei conti del d.P.C.M. di nomina è avvenuta in data 27.09.2024.

Struttura Organizzativa

i. Struttura di supporto al Commissario straordinario

Per l'esercizio dei compiti assegnati, il Commissario straordinario, come previsto dal comma 7 dell'art. 4 bis del decreto-legge, si avvale di una struttura di supporto posta alle sue dirette dipendenze che opera sino alla data di cessazione dell'incarico commissariale. Tale struttura è stata istituita con il d.P.C.M. del 19 settembre 2024.

Il funzionamento della struttura, a norma del già citato comma 7, è disciplinato dal Commissario straordinario, con proprio provvedimento adottato d'intesa con il Ministro della giustizia. Detto provvedimento è stato trasmesso al Ministero della Giustizia (di seguito “**MIG**”) in data 5 giugno u.s.

Largo Luigi Daga, 2 Roma

prot.csc@giustiziacert.it - segreteria.csc@giustizia.it



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

e, revisionato, in data 27 giugno u.s., al fine di acquisire l'intesa con il Ministro indispensabile per garantire la piena operatività della struttura.

La struttura di supporto è composta fino ad un massimo di cinque esperti scelti anche tra soggetti estranei alla pubblica amministrazione. Inoltre, a seguito delle modifiche introdotte con il D.L. n. 178/2024, nell'ambito della predetta struttura, il Commissario straordinario può avvalersi di personale in posizione di distacco o di temporanea assegnazione da enti, amministrazioni pubbliche e società partecipate fino ad un massimo di cinque unità, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza.

Allo stato, sono stati nominati tre Esperti. Nel dettaglio:

- Con Decreto 2 del 20 marzo 2025 è stata nominata la dott.ssa Elisabetta Conte, specialista su profili di carattere tecnico giuridico;
- Con Decreto 3 del 20 marzo 2025 è stato nominato il dott. Pasquale Labianca, specialista nei profili di gestione e valorizzazione di patrimoni immobiliari;
- Con Decreto 4 dell'8 aprile 2025 è stato nominato il dott. Maurizio Veneziano, specialista sui profili di sicurezza penitenziaria.

Ai sensi del più volte citato comma 7, a seguito dell'avviso di interpello pubblicato in data 4 febbraio u.s., sono stati altresì nominati due professionisti in posizione di assegnazione temporanea presso la Struttura Commissariale. Nel dettaglio:

- N.1 Funzionario con profilo amministrativo-contabile a decorrere dal 1° aprile 2025
- N.1 Funzionario con profilo giuridico-amministrativo a decorrere dal 16 maggio 2025

La sede operativa della Struttura Commissariale è in via Largo Daga n.2 a Roma, presso il DAP (Dipartimento Amministrazione Penitenziaria) a seguito di sottoscrizione di apposito contratto di comodato gratuito con il MIG.

La struttura di supporto ha svolto le attività propedeutiche all'attivazione dei sistemi informatici necessari al funzionamento degli uffici. In particolare, sono stati attivati sistemi di protocollazione (Prodigious), di gestione contabile (Ortes) ed è in corso di pubblicazione il sito web istituzionale, necessario anche ai fini dell'adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013. Tale attività è stata svolta in sinergia con il MIG, posto che la pagina web dedicata all'attività commissariale sarà pubblicata all'interno del portale dello stesso Ministero.

Largo Luigi Daga, 2 Roma

prot.csc@giustiziacert.it - segreteria.csc@giustizia.it



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

Altresì, con riferimento alla sicurezza informatica, la struttura commissariale si è dotata di terminali e software del MIG, al fine di garantire uno *standard* di sicurezza certificato rispetto alla tipologia di informazioni gestite.

Infine, sempre nell'ambito delle azioni necessarie all'avvio dell'attività amministrativa, il Commissario straordinario, che a norma dell'art. 2, comma 4 del d.P.C.M. del 19 settembre 2024 svolge la funzione di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT), ha predisposto il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). In considerazione delle peculiarità proprie delle figure commissariali, è stato richiesto, in data 18 giugno u.s., un parere ad ANAC circa la conformità dello stesso alla normativa rilevante in materia di anticorruzione, in quanto applicabile.

ii. Protocolli con stazioni appaltanti qualificate e con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

Per l'attuazione degli interventi inseriti nel programma commissariale, ed in particolare ai fini dell'ottimizzazione dei tempi di realizzazione di nuovi lavori o di celere riavvio di lavori già in corso, il comma 4 del predetto art. 4 bis prevede la possibilità di stipulare protocolli, a titolo gratuito, con stazioni appaltanti qualificate di cui all'articolo 63 comma 4 del decreto legislativo n. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici). La medesima disposizione facoltizza, inoltre, il Commissario ad avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato, nonché della vigilanza collaborativa dell'ANAC.

In attuazione di tanto, a seguito dell'autorizzazione del competente Dipartimento delle politiche di coesione e per il sud (con nota prot. n. 0002940-P-18/2/2025) all'attivazione della misura Azioni di sistema ai fini del supporto per l'attuazione del Programma commissariale, in data 13.3.2025 è stato sottoscritto apposito Disciplinare Operativo con la società INVITALIA - Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A (di seguito, "**Invitalia**").

Tale disciplinare, sottoscritto anche dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (di seguito anche DAP) prevede che Invitalia assuma le funzioni, tra l'altro, 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 di 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 dal Commissario stesso, svolgendo funzioni delegate di stazione appaltante.

Largo Luigi Daga, 2 Roma

prot.csc@giustiziacert.it - segreteria.csc@giustizia.it



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

In data 24 giugno u.s. è stato sottoscritto un Protocollo di Vigilanza Collaborativa ai sensi dell'art. 222 del d.lgs. n. 36/2023, con l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) ed Invitalia. Il Protocollo disciplina lo svolgimento di attività di controllo preventivo da parte di Anac su alcuni degli appalti che il Commissario affiderà, con il supporto di Invitalia. L'intesa è finalizzata ad assicurare un maggiore presidio in termini di trasparenza e legalità delle procedure di affidamento degli appalti. In particolare, saranno soggette al controllo preventivo di ANAC quattro procedure di affidamento, relative ad interventi di manutenzione straordinaria degli edifici penitenziari, ampliamento attraverso l'utilizzo di moduli prefabbricati e realizzazione di nuovi padiglioni. Con l'accordo, inoltre, ANAC fornirà, su richiesta del Commissario, supporto tecnico, giuridico e metodologico anche per l'adozione delle ordinanze in deroga elaborate dalla struttura commissariale.

Programma degli Interventi

In data 24 febbraio u.s., in ottemperanza a quanto prescritto del comma 2 dell'art. 4 bis del decreto-legge, è stato trasmesso al Ministero della giustizia, ai fini della successiva formale approvazione, il documento di "Programma degli interventi per l'edilizia penitenziaria" (di seguito il "**Programma**").

In data 25 febbraio 2025, il Ministero della Giustizia ha inviato il Programma al Ministero dell'Economia e della Finanze (di seguito "**MEF**") e al Ministero dell'Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito "**MIT**"), al fine di acquisire il previsto concerto ai sensi del comma 2 dell'art. 4 bis del decreto-legge.

In data 28 marzo u.s., è stato acquisito un primo riscontro favorevole da parte del MIT, con alcune prescrizioni di integrazione del documento.

In data 17 aprile u.s. il MEF ha riscontrato la comunicazione di concerto, trasmettendo un parere tecnico reso dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con richiesta di recepimento delle osservazioni e fornire specifici chiarimenti, in particolare in merito all'assenza della totale copertura finanziaria rispetto agli interventi.

In data 16 maggio u.s., il MIG, con il supporto della Struttura Commissariale, ha formulato il riscontro alle osservazioni del MEF.

In data 27 giugno u.s., il MIG, ha ritrasmesso la bozza del Programma avendo recepito le ulteriori osservazioni del MEF intervenute nel periodo intercorrente.

Largo Luigi Daga, 2 Roma

prot.csc@giustiziacert.it - segreteria.csc@giustizia.it



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

Si evidenzia che le tempistiche connesse all'iter di approvazione formale del Programma hanno inciso considerevolmente sulla piena operatività della struttura commissariale, con un conseguente dilatamento dei tempi previsti nella programmazione iniziale.

Con riferimento alle Linee di intervento previste nel Programma, si riepilogano di seguito le principali attività intraprese ai fini del loro avvio. In particolare:

Linea 1 - Interventi programmati/in corso (utilizzo poteri commissariali)

Nella Linea di intervento in questione sono state incluse progettazioni già avviate dal DAP, che si è deciso di inserire nel Programma degli interventi del Commissario al fine di accelerarne il processo di aggiudicazione. Il DAP sarà stazione appaltante della Linea 1, mentre Invitalia effettuerà un'attività di supporto tecnico-operativo e di centrale di committenza.

In tal senso, sono state avviate, congiuntamente al DAP ed Invitalia, tutte le attività tecniche progettuali funzionali alla predisposizione della documentazione necessaria alla pubblicazione dei bandi di gara.

In particolare, alla data del presente documento, risultano in fase di completamento i progetti relativi a 3 delle 7 iniziative previste nella bozza di Programma in corso di approvazione.

Linea 2 - Ampliamenti delle strutture esistenti

La Linea 2 si compone di due differenti tipologie di intervento, entrambe finalizzate all'ampliamento di strutture detentive già in esercizio. La prima sub-linea prevede l'aumento della capacità recettiva di 9 istituti penitenziari mediante l'installazione di c.d. "Moduli" detentivi, mentre la seconda, che interessa 12 istituti detentivi, consiste nella realizzazione di nuovi padiglioni.

Con riferimento alla specifica sub-linea relativa alla realizzazione dei cd. "Moduli" detentivi, con l'obiettivo di accelerare la realizzazione degli interventi, sulla base delle informazioni trasmesse dal DAP, nelle more dell'approvazione del Programma, in data 13 marzo u.s. Invitalia, nella sua funzione di centrale di committenza qualificata, è stata incaricata sulla base del Disciplinare Operativo di avviare una sollecitazione di mercato finalizzata all'individuazione dei potenziali affidatari delle forniture aventi ad oggetto moduli detentivi per edilizia carceraria, al fine di verificare il bacino di operatori economici qualificati.

In data 19 marzo u.s., Invitalia ha quindi indetto una procedura ad evidenza pubblica volta all'individuazione di operatori economici in grado di fornire moduli detentivi, con annessa posa in opera, finalizzata all'ampliamento delle strutture carcerarie esistenti. La suddetta procedura è stata

Largo Luigi Daga, 2 Roma

prot.csc@giustiziacerit.it - segreteria.csc@giustizia.it



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

suddivisa in due fasi: una prima fase, conclusasi il 10 aprile u.s., 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 dei soli candidati risultati idonei. La procedura ha visto l'interessamento di un discreto numero di operatori economici.

Sono attualmente in corso attività di approfondimento tecnico funzionali alla predisposizione della documentazione di gara, i cui esiti potrebbero determinare rimodulazioni delle strategie di gara.

Sono altresì state avviate le attività tecniche necessarie all'avvio delle procedure di gara della sub-linea relativa alla realizzazione dei c.d. "Padiglioni" detentivi.

Linea 3 – Ottimizzazione camere e caserme della polizia penitenziaria

Questa linea di intervento prevede la messa a disposizione dei Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria (PRAP) di strumenti che consentano un rapido ripristino delle camere ad uso detentivo inagibili in quanto necessitanti di manutenzione straordinaria (attualmente circa 4.500 posti detentivi inutilizzabili). Si tratta, più in particolare, di accordi quadro che il Commissario, avvalendosi di Invitalia, stipulerà e di cui i singoli PRAP potranno usufruire per la realizzazione di specifici interventi di manutenzione straordinaria che, si stima, potranno determinare il riutilizzo di circa 1.900 posti detentivi.

La linea di intervento in discorso, ed i suoi potenziali sviluppi, sono stati inizialmente illustrati ai Provveditori convocati in una riunione plenaria presso il DAP in data 15 aprile u.s., posto che questi ultimi saranno direttamente coinvolti nella fase attuativa.

Sono state, quindi, avviate interlocuzioni con tutte le strutture tecniche dei Provveditorati funzionali ad elaborare una mappatura di dettaglio dei possibili interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla riapertura di posti detentivi.

Tale attività, ad oggi in corso di definizione, consentirà di acquisire le informazioni necessarie ad effettuare una stima delle componenti economiche dei lotti oggetto dell'accordo quadro ed una più specifica programmazione delle attività da eseguirsi nell'ambito di detto contratto. La mappatura, allo stato, ha riguardato oltre 400 interventi suddivisi per specifiche categorie con indicazione di una serie di informazioni tecniche e gestionali necessarie, altresì, alla definizione dei requisiti che gli operatori economici che parteciperanno alle procedure di gara dovranno presentare.

Inoltre, nelle more della definizione degli elementi di natura tecnica di cui sopra, Invitalia ha ultimato l'elaborazione della documentazione amministrativa di gara.

Largo Luigi Daga, 2 Roma

prot.csc@giustiziacert.it - segreteria.csc@giustizia.it



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria

Linea 4 – Piattaforma digitale nazionale per il censimento delle strutture penitenziarie e potenziale valorizzazione di alcuni degli stessi

Questa linea di intervento prevede la realizzazione di una banca dati/piattaforma per il censimento, la valorizzazione e la gestione degli *asset* di edilizia penitenziaria.

A tal fine, è stata avviata la predisposizione della documentazione tecnica funzionale all'espletamento delle procedure di selezione dei possibili operatori economici che dovranno essere individuati per la fornitura dei servizi tecnici e informatici connessi allo sviluppo della linea.

Altresì, sono state avviate interlocuzioni con l'Agenzia del Demanio, CONSIP e Roma Capitale, al fine di poter verificare ulteriori opzioni rispetto alla fornitura di una piattaforma informatica di mercato. Tale confronto ha condotto all'individuazione di possibili scenari alternativi per cui sono in corso attività di approfondimento al fine di valutarne la fattibilità, sia in termini tecnici che procedurali.

Firmata digitalmente dal

Commissario Straordinario per l'edilizia penitenziaria

in data 30.06.2025

Largo Luigi Daga, 2 Roma

prot.csc@giustiziacert.it - segreteria.csc@giustizia.it