



P.A.C.T. – Province Attive per la Crescita dei Territori — CUP G19B25000380006

Presentazione risultati SSSAP – Università della Calabria

Radiografia delle Stazioni Appaltanti Provinciali

Analisi diagnostica sugli assetti organizzativi e le procedure di gara delle 29 Province

Prof. D. D'Alessandro · Sessione 2 | I risultati dell'indagine: principali evidenze e analisi per cluster
Organizzazione e funzionamento delle SUA (Sezione A) alla luce del principio di tempestività

PACT · Sessione 2 · Radiografia SUA provinciali · 15 settembre 2026

Radiografia delle Stazioni Appaltanti Provinciali

Analisi diagnostica sugli assetti organizzativi e le procedure di gara delle 29 Province

PACT · Sessione 2 · Radiografia SUA provinciali · 15 settembre 2026

P.A.C.T. UPI: Mappatura e Sviluppo delle Stazioni Appaltanti Provinciali

Clusterizzazione delle 29 SUA e traiettorie strategiche per l'efficienza organizzativa.

Il principio del risultato: oltre la conformità

L'obiettivo non è il mero rientro formale sotto la soglia temporale, ma il rafforzamento strutturale della capacità amministrativa.

Soglia 160 giorni ANAC — il sintomo visibile

Struttura organizzativa stabile (SOS)

Pianificazione e ruoli chiari · Governance centrale · Flussi decisionali ottimizzati

Competenze e formazione HR

Sviluppo del capitale umano · Corsi specialistici ANAC · Cultura del risultato

Digitalizzazione del ciclo di vita

Piattaforme integrate · Automattizzazione dei processi · Gestione dati e analisi

Standardizzazione delle procedure

Protocolli operativi standard · Documentazione unificata · Controllo di qualità

«Linea di galleggiamento»: sotto la soglia visibile dei 160 giorni agiscono queste quattro leve strutturali.

PACT · Sessione 2 · Radiografia SUA provinciali · 15 settembre 2026

I 4 macro-criteri: la lente di analisi SSSAP

Qualificazione ANAC

Distinzione critica tra Lavori Pubblici (spesso LF1) e l'instabilità nel settore Servizi e Forniture (SF1/SF2/SF3).

Performance e Tempi

Rispetto della soglia dei 160 giorni e maturità dei sistemi di monitoraggio (Cruscotto Digitale vs Gestione Excel vs Assente).

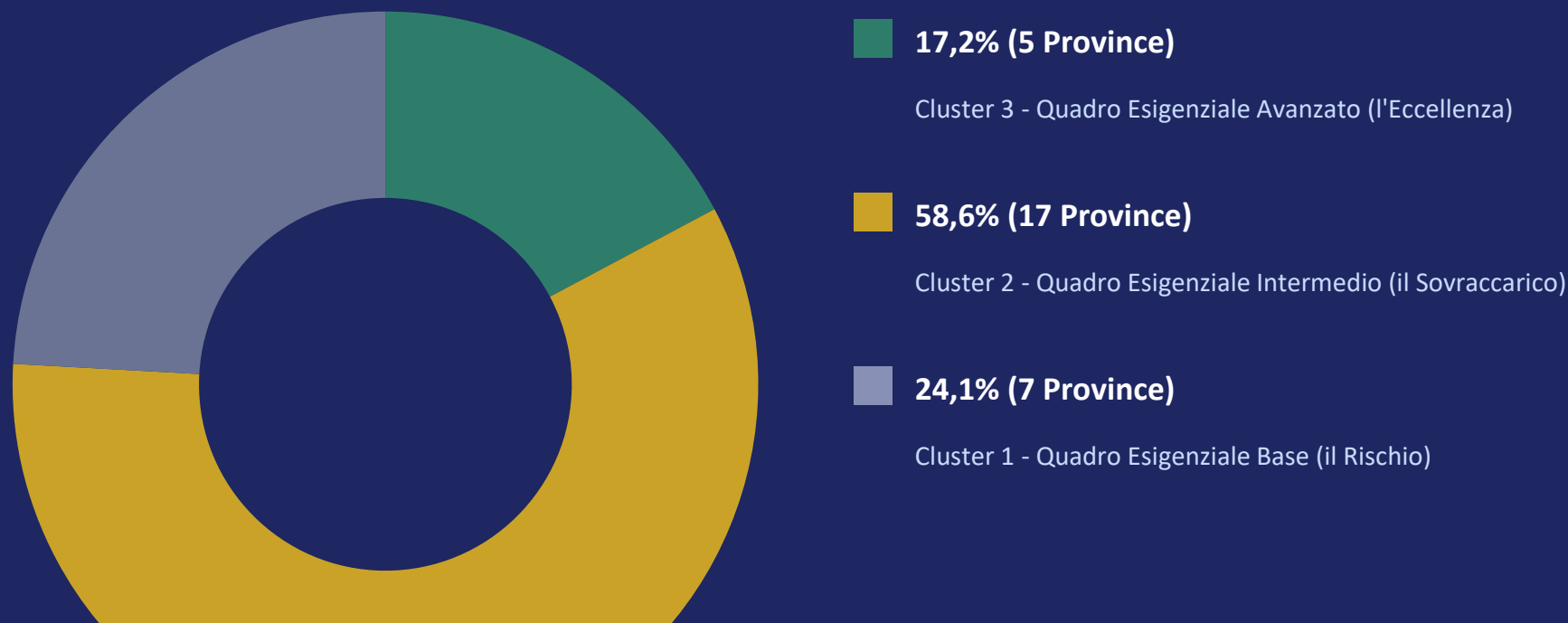
Organizzazione Interna

Presenza di una Struttura Organizzativa Stabile (SOS), personale dedicato e adozione di manuali operativi standardizzati.

Ruolo CUC

Propensione all'aggregazione e capacità operativa per conto di Comuni terzi come polo territoriale.

La morfologia del sistema: 29 SUA provinciali



Il 58,6% delle Province si trova in una condizione di “Stress Organizzativo” — operano a ridosso del limite ANAC con strumenti artigianali.

La matrice diagnostica: evoluzione della capacità amministrativa

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Qualificazione	Rischio decadenza / SF3	Lavori stabili, SF instabili	Massima qualifica LF1/SF1
Monitoraggio	Totalmente assente	Artigianale (Excel)	Cruscotto digitale in real-time
Struttura / SOS	1-2 unità non dedicate	Carenza HR, carichi insostenibili	Strutturata e ottimizzata
Ruolo CUC	Inattiva / Solo ente proprio	Attiva ma in affanno / stop espansione	Polo consolidato (fino a 30+ Comuni)

Cluster 1: Quadro Esigenziale Base

Adempimento in condizione di forte stress legato a debolezza strutturale.

Popolazione (24,1%)

7 Province: Ogliastra, Nuoro, Medio Campidano, Vibo Valentia, Crotone, Avellino, Gallura Nord-Est.

Identikit operativo

- Uffici ridotti a 1-2 unità non dedicate in via esclusiva.
- Assenza totale di procedure standardizzate.
- Inattività totale come CUC territoriale.

Core Bottleneck

Rischio imminente di perdita della qualificazione ANAC (specie sui Servizi) a causa dell'assenza di tracciamento.

Cluster 2: Quadro Esigenziale Intermedio

Elevato stress organizzativo e gestione "artigianale" dei flussi.

Popolazione (58,6%)

17 Province: Salerno, Benevento, Isernia, Campobasso, Matera, Brindisi, Foggia, BAT, Taranto, Sulcis Iglesiente, Catanzaro, Catanzaro, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa, Trapani.

Identikit operativo

- Flussi significativi di gara, ma qualificazione instabile sui Servizi (SF2/SF3).
- Tempi procedurali costantemente a ridosso del limite dei 160 giorni.
- Monitoraggio basato su strumenti basilari (fogli Excel).

Core Bottleneck

Il 41,3% dei funzionari giudica i carichi di lavoro 'insostenibili'. La saturazione blocca l'espansione del ruolo CUC.

Cluster 3: Quadro Esigenziale Avanzato

Massima qualificazione e consolidamento come Hub Territoriale.

Popolazione (17,2%)

5 Province: Caserta, Cosenza, Lecce, Potenza, Oristano.

Identikit operativo

- Qualificazione massima garantita (LF1/SF1).
- Cruscotto digitale integrato per il monitoraggio in tempo reale.
- Rispetto costante del limite dei 160 giorni.
- Ruolo consolidato di CUC (oltre 30 Comuni convenzionati).

Core Goal

Mantenimento degli standard, ottimizzazione delle risorse e presidio della fase esecutiva.

Dalla diagnosi all'azione: il framework SSSAP

Le Linee guida per il risultato non sono una soluzione “taglia unica”. Devono essere applicate come step progressivi di maturazione organizzativa, basati sulle reali capacità di assorbimento di ciascun Cluster.

1. Digitalizzazione
del ciclo di vita

2. Standardizzazione
(assente nel 72% delle SUA)

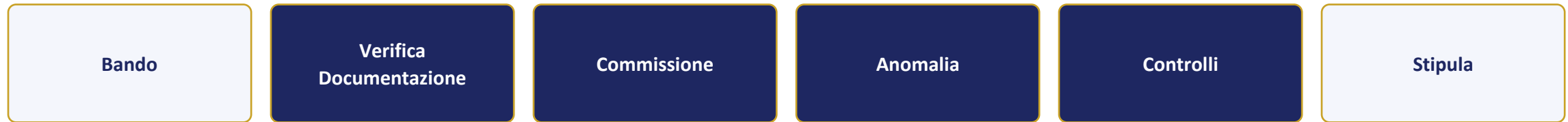
3. Capitale Umano
e Formazione

4. Aggregazione
territoriale

Provincia come Motore dello Sviluppo →

Il presidio del tempo: scomporre il problema

Il sistema di monitoraggio deve individuare i colli di bottiglia nascosti.



Key Insight: il limite dei 160 giorni non si governa guardando solo l'inizio e la fine. È necessario isolare i “tempi morti” (es. la fase intercorrente fra aggiudicazione e stipula).

Action: solo analizzando analiticamente le sotto-fasi si possono curare i ritardi e redigere Piani di Riorganizzazione efficaci (Target: < 115 giorni per la premialità).

Due dimensioni fondamentali per la crescita

L'indagine PACT UPI rivela una realtà provinciale a due facce: un grande potenziale come hub territoriali, frenato da colli di bottiglia strutturali.

Gli Assetti Organizzativi

Strutture sotto stress, gravi carenze di organico e dipendenza dall'esterno in assenza di formazione continua.

Carico di Lavoro

85%

Sotto Stress Estremo — Critical di Lavoro

Dipendenza Esterna

Consulenti esterni ad alto rischio;
formazione continua insufficiente.

Carenza di Organico



Personale Attuale (50%) Deficit (50%)

Le Procedure di Gara

Dominio di procedure “monocoltura”, forte asimmetria nelle qualificazioni ANAC (Lavori vs. Servizi) e un grave deficit nel monitoraggio digitale.

Tipologia Procedure

80% Standardizzate (“Monocoltura”)
10% Complesse

Qualificazioni ANAC

Lavori 60% vs Servizi 40%

Monitoraggio Digitale

Gara → Aggiudicazione → Esecuzione & Monitoraggio

Tasso di digitalizzazione: < 15% — Deficit Grave

L'architettura delle SUA provinciali

Mappatura del modello organizzativo dell'ufficio appalti (D26)

19 SUA (65,5%) — Strutture autonome dedicate, operative anche per enti terzi (il modello prevalente).

10 SUA — Ufficio unico centralizzato dell'ente.

5 SUA — Uffici distinti per settore con coordinamento.

4 SUA — Funzione distribuita, prive di un ufficio strutturato.

2 SUA — Personale dedicato ma ruolo non formalizzato.

PACT · Sessione 2 · Radiografia SUA provinciali · 15 settembre 2026

Allarme rosso: il carico di lavoro

41,3%

dei funzionari giudica il carico di lavoro
insostenibile o quasi.

10,3% Totalmente insostenibile

31,0% Quasi insostenibile (D47, D78)

Focus: il rischio inattività (Cluster 1)

Nei casi più critici, l'intero apparato della stazione
appaltante si regge su un organico ridotto a sole 1-2
unità non dedicate in via esclusiva.

PACT · Sessione 2 · Radiografia SUA provinciali · 15 settembre 2026

L'esternalizzazione come meccanismo di sopravvivenza

Per compensare i deficit di organico (D30, D31), quasi la metà delle Province si affida a risorse esterne per le fasi più critiche del ciclo di vita dell'appalto.

41,4%
Ricorso a
Esterni

73,3% — Supporto al RUP e Progettazione

(Perdita di controllo sulla genesi dell'appalto).

66,7% — Direzione dell'esecuzione dei lavori

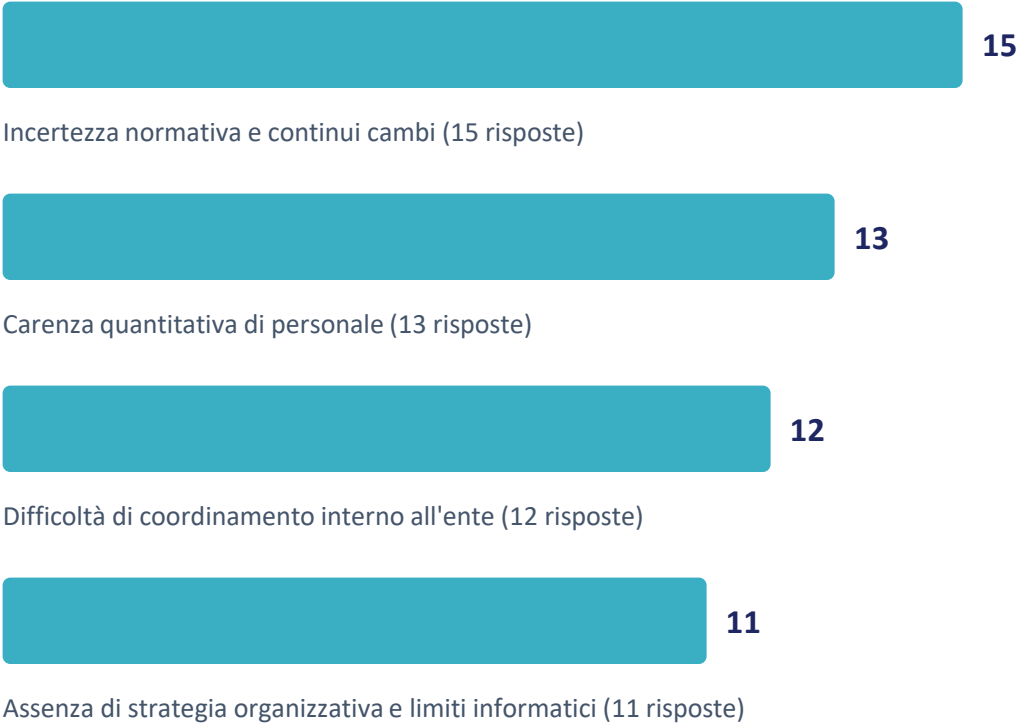
(Perdita di controllo sulla fase realizzativa).

Formazione assente, ostacoli presenti

58,6%

delle SUA è del tutto privo di una formazione programmata, stabile e sistematica (D20, D22).

I principali ostacoli alla qualificazione (D21):



Procedure di gara: una monocultura operativa

Le risposte (D48, D49) mostrano una dipendenza quasi esclusiva dagli strumenti tradizionali, azzerando l'innovazione.

Le corsie principali (dominio assoluto):

Sopra-soglia: Procedura Aperta.

Sotto-soglia: Procedura Negoziata senza bando.

Gli strumenti assenti ("Ghost Paths"):

Assenza totale di procedure competitive con negoziazione. Nessun dialogo competitivo. Zero partenariati per l'innovazione.

PACT · Sessione 2 · Radiografia SUA provinciali · 15 settembre 2026

Il deficit strutturale di qualità

72%

delle SUA analizzate non dispone di un manuale operativo, di checklist, o di un sistema di controllo qualità interno (D18, D20).

L'effetto domino

L'assenza di standardizzazione interna obbliga a “reinventare la ruota” ad ogni gara. Questo amplifica esponenzialmente lo stress lavorativo, rende difficilissimo l'inserimento di nuovo personale e annulla l'efficienza scalabile (anche per le SUA con qualificazione F1).

L'illusione digitale e il limite dei tempi

Tech Stack Iceberg

Adozione formale

86,2% ha adottato la Piattaforma Digitale Appalti (PDA/PDND).

Controllo reale (D15, D16, D33):

16,7%

Possiede un vero cruscotto di monitoraggio informatizzato in tempo reale.

26,7%

Sopravvive con fogli Excel “artigianali”.

53,3%

È del tutto privo di monitoraggio sui tempi e performance.

Il risultato: solo 7 SUA riescono a rispettare stabilmente la soglia ANAC dei 160 giorni.

Il ruolo di Centrale Unica: ambizione vs. realtà

La realtà attiva

46,4%

opera stabilmente come SUA per i Comuni (di queste, il 72,7% adotta una convenzione-tipo).

L'arresa alle risorse

32,1%

dichiara che operare come CUC non è più un obiettivo dell'ente, esplicitamente per mancanza di risorse.

Coordinamento assente

Quasi totale assenza (90,9%) di coordinamento per la programmazione pluriennale dei contratti.

Eccezioni virtuose: Matera e Avellino (D50, D51, D55).

Sintesi diagnostica: i 3 cluster delle SUA provinciali

Cluster 1 (Quadro Base — 24,1%)

Enti: 7 Province: (es. Ogliastro, Nuoro, Vibo Valentia, Avellino).

Stato: Forte stress, rischio inattività, organico ridotto a 1-2 unità non dedicate.

Strumenti: Nessun monitoraggio, totale assenza di procedure standard.

Cluster 2 (Quadro Intermedio — 58,6%)

Enti: 17 Province: (es. Salerno, Benevento, Taranto).

Stato: Volumi significativi ma forti carenze di personale specializzato (es. Salerno ha dovuto sospendere nuove adesioni di Comuni).

Strumenti: Monitoraggio “artigianale” (Excel), tempi al limite ANAC, instabilità qualifica Servizi (SF2/SF3).

Cluster 3 (Quadro Avanzato — 17,2%)

Enti: 5 Province: Caserta, Cosenza, Lecce, Potenza, Oristano.

Stato: Polo CUC consolidato (fino a 30 comuni), qualifica massima LF1/SF1.

Strumenti: Cruscotto digitale in tempo reale, rispetto costante dei 160 giorni.



UNIONE EUROPEA | REPUBBLICA ITALIANA | P.A.C.T. UPI | UNICAL | SSSAP

P.A.C.T. UPI: Il Ruolo delle Province come Poli di Committenza

Analisi diagnostica della copertura territoriale e delle dinamiche operative con gli Enti Aderenti

Prof. D. D'Alessandro

PACT - Sessione 2 - Il ruolo delle Province come Poli di Committenza - 15 settembre 2026

Visione strategica vs realtà operativa

La visione strategica: il Polo Territoriale

Trasformare le Province in hub e facilitatori istituzionali per garantire efficienza, tempestività e qualificazione negli appalti dei Comuni del territorio.

La realtà operativa: l'attrito sistemico

Una rete frenata da carenze strutturali, relazioni artigianali, mancanza di strumenti digitali e sovraccarico delle risorse umane.

Obiettivo dell'analisi: diagnosticare i colli di bottiglia operativi (relazioni interne) per sbloccare l'espansione territoriale (copertura esterna).

Solo il 46,4% delle Province funge da Polo di Committenza in modo strutturale

46,4%

Svolgono la funzione di SUA per Comuni e altri enti del territorio in modo strutturato e continuativo (D50).

32,1%

Dichiara che operare per altri enti non rientra nemmeno tra gli obiettivi dell'ente, a causa di gravi carenze strutturali.

Il grado di copertura territoriale è gravemente frenato. Per capire perché le Province non si espandono, dobbiamo analizzare come sono organizzate internamente.

Le tre realtà degli appalti pubblici provinciali

Cluster 3 - Quadro Avanzato (17,2%)

Enti: Caserta, Cosenza, Lecce, Potenza, Oristano

Identikit: Qualificazione massima (LF1/SF1), cruscotti digitali in tempo reale, rispetto costante dei 160 giorni.

Ruolo CUC: Consolidato (fino a >30 Comuni convenzionati).

Cluster 2 - Quadro Intermedio (58,6%)

Enti: Salerno, Foggia, Catanzaro, Siracusa, ecc. (Gruppo Maggioritario)

Identikit: Flussi significativi ma forti carenze di personale. Monitoraggio artigianale tramite Excel.

SLA: Stress organizzativo, tempi a ridosso del limite ANAC.

Cluster 1 - Quadro Base (24,1%)

Enti: Nuoro, Vibo Valentia, Avellino, ecc.

Identikit: 1-2 unità di personale non dedicate. Assenza di procedure standard. Rischio di inattività come SUA/CUC.

Il paradosso della capillarità: fattori ostacolanti l'estensione

Dato critico 1: Carico di Lavoro. Il 41,3% dei funzionari valuta il carico di lavoro rispetto alle risorse come quasi insostenibile o totalmente insostenibile; il 58,7% lo giudica difficile, ma gestibile (D47).

Dato critico 2: Assenza di Specializzazione. Nel 44% dei casi manca una Struttura Organizzativa Stabile (SOS) con personale specializzato dedicato.

Dinamiche esterne. Presenza di CUC sub-provinciali e resistenze storiche dei Comuni.

L'espansione territoriale è bloccata dalla fragilità del motore interno.

Rapporti con gli Enti Aderenti: l'illusione della burocrazia formale

Formalità (Ampia Base)

72,7% delle Province possiede una Convenzione-Tipo standard che regola i rapporti con i Comuni aderenti (D51). Definisce durata e vincoli.

Tuttavia, l'accordo giuridico non si traduce in integrazione funzionale.

La realtà operativa (strettoia)

Manca la standardizzazione di atti, modelli o checklist operative (assenti nel 72% delle SUA, incluse alcune qualificate).

Le convenzioni definiscono le regole d'ingaggio, ma senza manuali operativi e processi condivisi, il carico ricade interamente sull'iniziativa del singolo RUP.

Livelli di servizio (SLA): la corsa contro il tempo e i requisiti ANAC

160 Giorni — Service Level Agreement

La Qualità (ANAC)

Il 48,3% delle SUA possiede il livello massimo SF1 per servizi e forniture. Per mantenere questo standard (evitando il decadimento verso SF3 o NQ), la struttura deve garantire volumi ed efficienza.

Il Tempo (160 Giorni)

Il patto implicito con i Comuni è la tempestività. Il superamento di questa soglia è l'indicatore principale di stress organizzativo.

La Sfida

L'efficienza decisionale è garantita solo dal 50% delle stazioni appaltanti. Mantenere l'SF1 richiede di assorbire i flussi esterni senza violare le soglie temporali.

La criticità primaria: l'assenza di visione integrata

90,9%

In assenza di programmazione, la SUA non è un Polo Strategico, ma un mero Sportello Reattivo.

Programmazione Pluriennale dei Contratti (D55):

90,9% NON esiste coordinamento per la programmazione pluriennale

9,1% Esiste coordinamento

Il dato (D55): Nel 90,9% dei casi, anche quando la Provincia gestisce gare per altri, NON esiste alcun coordinamento della programmazione pluriennale dei contratti.

L'impatto: Le richieste dai Comuni arrivano in modo frammentato, asincrono e non prevedibile.

La conseguenza: Impossibilità di pianificare i carichi di lavoro (spiegando il 41,3% di insostenibilità) e inevitabili ritardi (superamento SLA 160 giorni).

Il digital divide nelle dinamiche di relazione

Il Gap (55%)

Nel 55% delle province, lo scambio documentale e il coordinamento con gli organi deleganti NON avvengono su piattaforme digitali. Si affidano a e-mail, scambi manuali o PEC destrutturate.

L'integrazione (45%)

Solo il 45% (es. Caserta, Potenza, Lecce) utilizza strumenti digitali tramite piattaforma per orchestrare le relazioni con i Comuni.

La digitalizzazione non deve esaurirsi nella singola gara (verso l'operatore economico), ma deve abbracciare l'intera filiera della delega (verso il Comune).

L'anatomia dell'attrito: il circolo vizioso dell'aggregazione

Assenza Programmazione (90,9%) + Scambio Manuale (55%)

Reputazione: sfaldamento della fiducia. Disincentivo per i Comuni ad aggregarsi. Rischio declassamento ANAC.

Il risultato? La Provincia non riesce a scalare il suo ruolo di Hub.

Pressione: picchi imprevedibili su SOS carenti (44% senza specializzazione) → Carico insostenibile (41,3%)

Fallimento SLA: dilatazione dei tempi procedurali (rischio superamento 160 gg)

Sintesi diagnostica: il paradosso dell'espansione

Le Province sono chiamate ad agire come Poli di Sviluppo Territoriale (Tema 2), ma le loro fondamenta operative si basano su Relazioni Artigianali (Tema 1).

Lato Sinistro (il blocco)

Relazioni non strutturate + Deficit digitale + Mancanza di programmazione = Collasso delle risorse umane.

Lato Destro (la soluzione)

L'espansione territoriale è matematicamente impossibile senza la preventiva ingegnerizzazione dei processi interni.

La capillarità del ruolo della Centrale Unica di Committenza dipende fortemente dalla standardizzazione dei servizi.

PACT · Sessione 2 · Il ruolo delle Province come Poli di Committenza · 15 settembre 2026