



Unione
Province
d'Italia

LUISS 



IL PROGETTO «PROVINCE & COMUNI

Le Province e il sistema dei servizi a supporto dei Comuni»

Programma Azione Coesione Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

Linee guida di accompagnamento allo sviluppo dei servizi (SUA, SAPE e SIT) per le Province della Regione Sardegna

ottobre 2025



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica

 GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020

 PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE

Indice

Premessa.....	3
1. Il contesto normativo di riferimento.....	4
1.1 L'organizzazione delle province sarde.....	4
1.2 Gli organi delle province e delle città metropolitane	5
1.3 Il mutato assetto territoriale	6
1.4 La disciplina attuale	6
2. Sezione Servizio di Stazione Unica Appaltante	8
2.1. Il punto di partenza: criticità e opportunità	8
2.2. Il percorso per strutturare il servizio	9
2.3 L'applicazione del modello base del servizio	11
3. Sezione Servizio Europa	13
3.1. Il punto di partenza: criticità e opportunità	13
3.2 Il percorso per strutturare il servizio.....	14
3.3 L'applicazione del modello base del servizio	16
4. Sezione Servizio Innovazione e Digitalizzazione.....	18
4.1. Il punto di partenza: criticità e opportunità	18
4.2 Il percorso per strutturare il servizio.....	19
4.3 L'applicazione del modello base del servizio	21
5. Riepilogo e conclusioni	23

Premessa

Le Linee guida sull'adattamento ai modelli di SUA, SAPE e SIT In base alle risultanze delle attività precedenti e alla luce dei modelli già sviluppati nell'ambito del progetto "Province & comuni", mirano a strutturare l'adattamento dei modelli di base alla realtà delle Province e loro possibile scala (incremento dei comuni beneficiari e/o upgrade dei servizi offerti). Questo approccio permette un'agevole fruizione delle linee guida e una rapida consultazione delle stesse.

Il documento è stato predisposto prendendo le mosse dalle risultanze delle attività precedenti presso le province delle altre regioni e alla luce dei modelli già sviluppati nell'ambito del progetto "Province & comuni". Le presenti linee guida tengono tuttavia in conto delle recenti esperienze maturate in Sardegna, degli spunti emersi nel corso dibattito tenutosi a Oristano nella primavera del 2025 con una larga partecipazione degli uffici provinciali e naturalmente anche dei recenti sviluppi normativi.

1. Il contesto normativo di riferimento

1.1 L'organizzazione delle province sarde

Nella Regione Sardegna, è la legge regionale n. 2 del 2016, c.d. legge Erriu, rubricata "*Legge sul Governo del Territorio*", ad aver introdotto cospicui cambiamenti nell'organizzazione delle province. Prima di essa, l'art. 43 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale n. 3 del 1948) riconosceva le province storiche di Cagliari, Nuoro e Sassari, alle quali, con legge n. 306/1974, si era aggiunta la provincia di Oristano; con successiva legge regionale n. 9/2001, erano poi istituite le province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio.

L'art. 25 della l. 2/2016 individua le circoscrizioni territoriali delle province della Sardegna corrispondenti a quelle antecedenti alla data di entrata in vigore della l.r. n. 9/2001, mentre la provincia di Cagliari era sostituita dall'istituzione dell'omonima città metropolitana (art. 17 della l. 2/2016), con la conseguente successione di quest'ultima nelle attività attribuite alla soppressa provincia (art. 17, comma 1 e 18, comma 1, l. 2/2016). La città metropolitana di Cagliari, in ogni caso, comprendeva soltanto il territorio di diciassette comuni facenti parte dell'ex provincia, facendo così sorgere una nuova provincia denominata "Sud Sardegna" comprendente i restanti comuni (art. 25, comma 1, lett. a e b).

Tale assetto prende forma in un contesto di forte critica, sia da parte della dottrina che dalla politica, nei confronti dell'ente provinciale, che raggiunse il suo culmine quando il Governo Monti approvò il d.l. n. 201 del 2011, che apportò un forte ridimensionamento dell'ente provinciale.

In tale contesto, la l.r. 2/2016, all'art. 24, prevedeva che le province, così come individuate – fino alle elezioni di secondo grado dei loro organi di governo e comunque sino al loro definitivo superamento - avrebbero dovuto essere gestite da amministratori straordinari¹, le cui funzioni dovevano limitarsi "*alle attività strettamente necessarie alla gestione ordinaria e all'erogazione dei servizi*". Tuttavia, dall'approvazione della legge regionale n. 2 del 2016 le elezioni provinciali sono sempre state rinviate².

Nel disciplinare le funzioni attribuite alle province, l'art. 29 della l.r. 2/2016 richiama quelle fondamentali elencate all'art. 1, comma 85, della l. n. 56 del 2014 (l. Delrio) per le regioni a statuto ordinario³, disponendo:

¹ Ai sensi del comma 7 dell'art. 25 della l. 2/2016, gli amministratori straordinari sono nominati dalla Giunta regionale, con propria Deliberazione, su proposta dell'Assessore competente in materia di enti locali.

² Tra le leggi che hanno rinviato le elezioni provinciali vi sono la l. n. 29 del 2016; n. 5 del 2018; n. 18 del 2019; n. 13 del 2020; n. 7 del 2021.

³ Le funzioni elencate dall'art. 1, comma 85, della l. 56/2014 sono le seguenti:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;

*“1. Le province, in via transitoria e fino alla loro definitiva soppressione, esercitano le funzioni fondamentali elencate all’articolo 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014.
2. Per quanto non previsto dalla presente legge, le province e la città metropolitana di Cagliari, nel proprio territorio, continuano a esercitare le funzioni a esse attribuite dalle leggi regionali vigenti secondo modalità dalle stesse previste.
3. Le province, nell’ambito delle proprie competenze, con riferimento ai bacini idrografici di interesse provinciale, coordinano in stretto raccordo con le unioni di comuni e con l’Autorità di bacino idrografico della Sardegna, la programmazione delle attività di manutenzione del reticolo idrografico principale e secondario, naturale o artificiale, finalizzata al buon governo idraulico del territorio e alla prevenzione dei rischi per la salvaguardia della pubblica incolumità e della sicurezza del territorio, mediante la stipula di convenzioni di gestione pluriennale con i consorzi di bonifica e con l’Ente foreste della Sardegna”.*

1.2 Gli organi delle province e delle città metropolitane

La l.r. 2/2016 disciplina gli organi delle province e delle città metropolitane, richiamando le disposizioni dettate per le regioni a statuto ordinario dalla l. n. 54/2014. In particolare, in relazione alle province, l’art. 26 e 27 prevede il Presidente e il Consiglio Provinciale. Quest’ultimo è composto dal presidente della provincia e da dodici componenti nelle province con popolazione da 300.001 a 700.000 abitanti, da dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti. quanto agli organi della città metropolitana, l’art. 20 della l.r. 2/2016 prevede:

- il sindaco metropolitano, il quale rappresenta l’ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all’esecuzione degli atti, esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto, indice le elezioni del consiglio metropolitano e, qualora previste, del sindaco metropolitano;
- il consiglio metropolitano, ovvero l’organo di indirizzo e controllo che svolge le funzioni di cui all’articolo 1, comma 8, della legge n. 56 del 2014⁴. Il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da quattordici consiglieri.

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

⁴ Art. 1, comma 8, l. 54/2014: “Il sindaco metropolitano rappresenta l’ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all’esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Il consiglio metropolitano è l’organo di indirizzo e controllo, propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del sindaco metropolitano, il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della conferenza metropolitana. A seguito del parere espresso dalla conferenza metropolitana con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell’ente. La conferenza metropolitana ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto, nonché i poteri di cui al comma 9”.

1.3 Il mutato assetto territoriale

La legge regionale n. 7 del 12 aprile 2017 ha poi riformato l'assetto territoriale complessivo definito ai sensi dell'articolo 25 della l.r. n. 2/2016, prevedendo:

- 1) l'istituzione della Città metropolitana di Sassari – e, conseguentemente la soppressione della omonima provincia - con le finalità generali previste dall'articolo 1, comma 2, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni);
- 2) la modifica della circoscrizione territoriale della Città metropolitana di Cagliari;
- 3) la soppressione della provincia del Sud Sardegna;
- 4) l'istituzione delle province del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano;
- 5) la modifica della circoscrizione territoriale della Provincia di Nuoro.

In definitiva, l'assetto territoriale della Regione risulta articolato nelle Città metropolitane di Cagliari e Sassari e nelle Province di Nuoro, Oristano, Nord-Est Sardegna, Ogliastra, Sulcis Iglesiente e Medio Campidano.

La l.r. n. 7/2021 non ha introdotto novità in materia di elezioni provinciali, rinviando il rinnovo degli organi provinciali, ma ha superato l'orientamento dei precedenti atti normativi verso una ipotetica soppressione degli enti provinciali.

1.4 La disciplina attuale

La legge regionale del n. 9 del 19 luglio 2024 ha innovato la regolamentazione della fase transitoria, per garantire il completamento del processo di riordino dell'assetto territoriale delle province e delle città metropolitane della Sardegna, come disciplinato dalla già esaminata l.r. n. 7/2021. Il territorio regionale risulta così oggi articolato nelle Città metropolitane di Cagliari e Sassari e nelle Province di Nuoro, Oristano, Gallura Nord-Est Sardegna, Ogliastra, Sulcis Iglesiente e Medio Campidano. La legge *de qua* non interviene sulle competenze riconosciute alle province, né sui propri organi, sicché si fa rinvio a quanto previsto dalla l.r. 2/2016. Quanto alle competenze, ai sensi dell'art. 29 della l.r. 2/2016 sono attribuite alle province le funzioni fondamentali elencate all'art. 1, comma 85, della l. n. 56 del 2014 (l. Delrio) per le regioni a statuto ordinario, ovvero:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;*
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;*
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;*
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;*
- e) gestione dell'edilizia scolastica;*
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.*

Con Decreto del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, n. 70 del 31.07.2025, sono state indette le elezioni dei presidenti delle province, dei consigli provinciali e dei consigli delle città metropolitane della Sardegna, tenutesi in data 29.09.2025.

Sono stati eletti Presidenti:

- per la provincia di Nuoro, Giuseppe Ciccolini;
- per la provincia di Oristano, Paolo Pireddu;
- per la provincia di Gallura Nord-Est, Settimo Nizzi;
- per la provincia di Ogliastra, Alessio Seoni;
- per la provincia di Sulcis – Iglesiente, Mauro Usai;
- per la provincia di Medio Campidano, Giuseppe De Fanti.

Sono stati eletti i sindaci delle città metropolitane:

- per la città metropolitana di Sassari, Giuseppe Mascia;
- per la città metropolitana di Cagliari, Massimo Zedda.

Si conclude, così, con la proclamazione degli eletti, la gestione commissariale delle Province sarde durata oltre dieci anni.

2. Sezione Servizio di Stazione Unica Appaltante

2.1. Il punto di partenza: criticità e opportunità

Le indagini condotte hanno evidenziato una diffusa inattività del servizio di Stazione Unica Appaltante (SUA) da parte delle province nei confronti dei comuni, nonostante l'esistenza di una domanda da parte degli enti locali talvolta rappresentata da questi ultimi. Questa situazione è derivata in larga parte da un insieme articolato di fattori normativi, organizzativi e territoriali che si sono sommati nel tempo. Per fornire una panoramica quanto più completa, di seguito si analizzano le principali criticità integrate, laddove segnalate, dalle proposte emerse dai tavoli di confronto:

a) Dinamiche normative e affidamenti diretti. L'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti previsto dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. 36/2023) ha favorito l'autonomia gestionale dei comuni nei progetti sottosoglia (fino a 150 mila euro per i lavori e 140 mila euro per servizi e forniture), riducendo il ricorso alle SUA e limitando la centralizzazione delle procedure. Le province intervengono dunque solo per importi superiori, generando una discontinuità nell'utilizzo del servizio.

b) Erosione delle competenze provinciali e ruolo concorrenziale delle Unioni di comuni. Le province sarde hanno subito un progressivo svuotamento di funzioni e risorse a seguito dei processi di soppressione e liquidazione, compromettendo la loro capacità di presidiare il territorio. In tale contesto, molte Unioni di comuni hanno supplito al ruolo provinciale, costituendo Centrali Uniche di Committenza (CUC) che offrono servizi a costo nullo per i comuni aderenti, risultando talvolta più attrattive delle province. Tuttavia, queste Unioni scontano criticità strutturali, quali l'assenza di una dotazione organica autonoma e la conseguente sovrapposizione di funzioni sui dipendenti comunali.

c) Debolezza dell'offerta provinciale e problemi di sostenibilità economica. Il servizio provinciale, laddove esistente, è spesso oneroso per i comuni, elemento che ha portato alcuni enti locali a rivolgersi ad ANAC o ad altri soggetti qualificati per la gestione delle gare. È quindi emersa la proposta di un coordinamento interprovinciale per l'uniformazione delle tariffe, al fine di garantire equità e prevedibilità nei costi del servizio.

d) Ostacoli organizzativi e infrastrutturali. Le province segnalano difficoltà logistiche legate alla viabilità e all'isolamento territoriale, ostacoli che, sebbene parzialmente mitigati dalla digitalizzazione, continuano a penalizzare le aree più periferiche. Inoltre, si denuncia l'assenza di una visione integrata del ciclo dell'appalto, che non si limiti alla sola fase di gara ma consideri anche la progettazione e l'esecuzione, oggi parte integrante del ruolo delle stazioni appaltanti secondo le nuove disposizioni normative.

e) Carenze di personale e fabbisogno formativo. Un elemento trasversale di criticità è rappresentato dalla grave carenza di personale qualificato, risultato del blocco delle assunzioni e del depotenziamento dell'ente provinciale. A ciò si aggiunge la difficoltà nel formare e aggiornare adeguatamente il personale esistente, in particolare rispetto all'introduzione di strumenti complessi come il BIM o alle modifiche normative che ampliano il raggio d'azione delle stazioni appaltanti

anche alla fase esecutiva. È quindi urgente un piano di rafforzamento dell'organico e della formazione continua.

Nonostante il quadro critico, è emersa comunque l'opportunità concreta che le province possano tornare a svolgere un ruolo centrale sia grazie al rinnovato interesse del governo nazionale sia attraverso le rinnovate richieste, formali e informali, pervenute dai comuni.

Due sono, invece, le **proposte** prioritarie emerse:

- prevedere un modello base di servizio SUA che comprenda sia l'affidamento che l'esecuzione del contratto.
- l'istituzione di un referente stabile (front-office) per il supporto ai comuni, anche tramite attività informative e formative (es. webinar tematici).

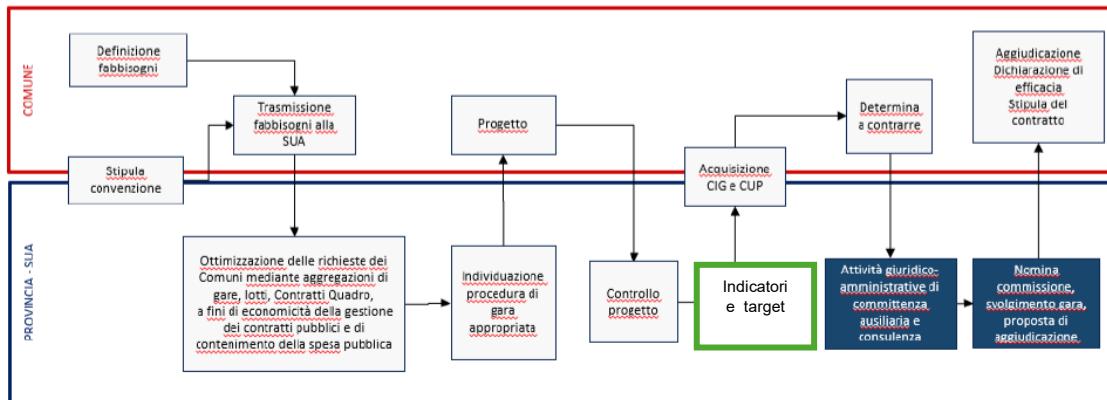
2.2. Il percorso per strutturare il servizio

Stante l'attuale e sostanziale assenza di offerta in questo ambito, la definizione dei fabbisogni espressi o inespressi dai comuni diventa centrale. Questo soprattutto in questa fase che precede l'introduzione della nuova programmazione 2028-2034 che, stante la proposta della Commissione UE formulata nel luglio 2025, dovrebbe introdurre radicali modifiche all'attuale gestione dei fondi strutturali a partire dalla messa sul mercato delle risorse e sino alla rendicontazione finale.

L'occasione è dunque per organizzare a livello locale momenti di incontro con i funzionari dei comuni, volti a mettere a fuoco le dinamiche e le criticità che questo nuovo modello di investimento, definito *performance based*, potrebbe introdurre. Il riferimento è in particolare ai nuovi indicatori di spesa, non più soltanto legati alla rappresentazione dei costi, ma fortemente incentrato su indicatori di output e outcome⁵. Indicatori fondamentali per la progettazione stessa dell'intervento e che potrebbero rappresentare il contenuto di piattaforme dati messe a disposizione proprio dagli uffici provinciali, con il supporto delle funzioni operanti in ambito SIT (vedi in Figura 1 il quadrato circolato in verde).

⁵ Per una sintesi di questi strumenti vedi Luiss School of Government-Policy Observatory. Policy Paper n. 1/2025, *Le nuove frontiere della valutazione delle politiche pubbliche*, Danilo Bianchini, Roberto Cerroni, Claudia Cioffi, Luciano Monti (curatore), Luigi Scarola, Roberto Trainito.
https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/Le%20nuove%20frontiere%20della%20valutazione%20delle%20politiche%20pubbliche_rev21%20gennaioov2_0.pdf

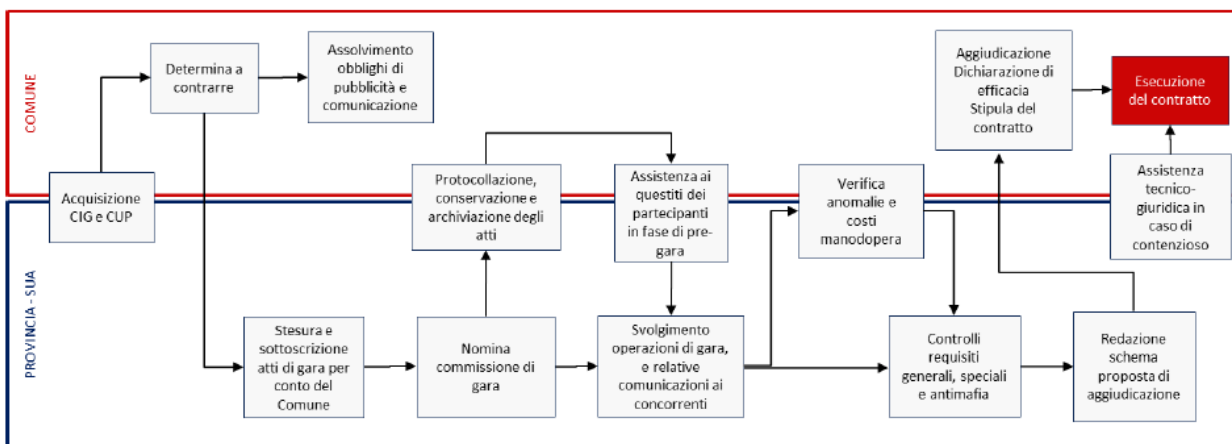
Figura 1. Diagramma Swimlane (1 di 2)



Fonte: Nostra elaborazione su modello SUA Università di Perugia nell’ambito del progetto “Province e Comuni”

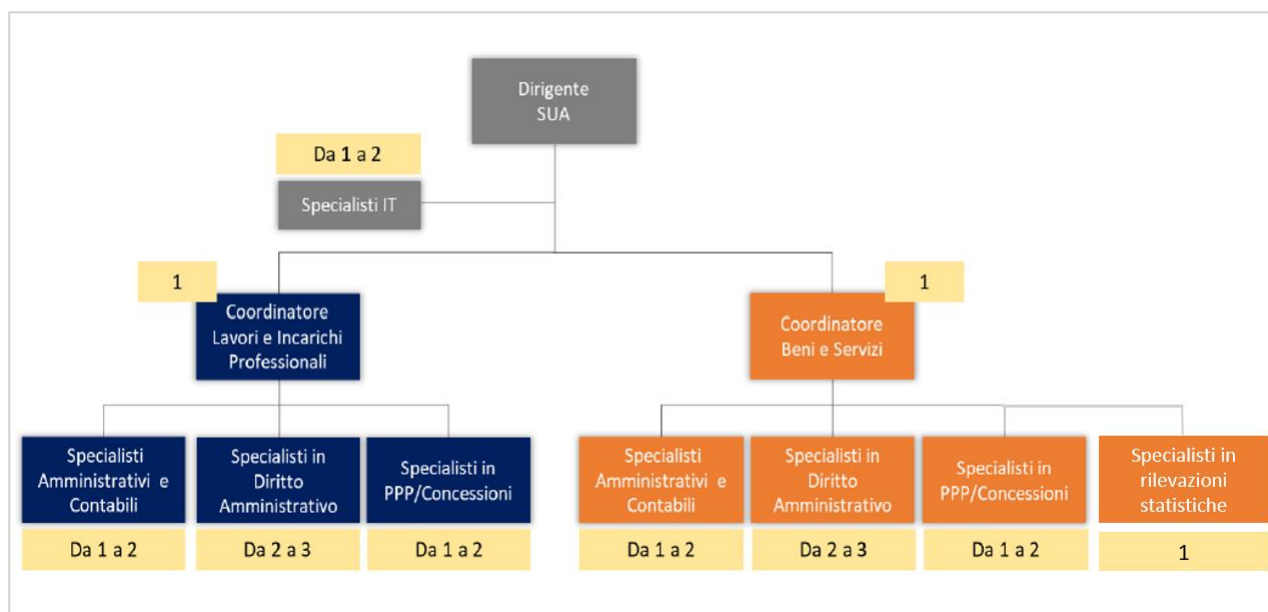
L’opportunità di supportare i comuni anche nella fase di esecuzione impone dunque di immaginare servizi legati al monitoraggio dell’avanzamento del progetto e dunque di raggiungimento dei target prefissati. In altre parole, il quadrato evidenziato in rosso in figura 2 non dovrebbe rappresentare un punto di arrivo ma un punto di partenza. Per lo stesso motivo le figure IT previste in figura 3 dovranno essere dotate anche di questo tipo di competenza ed essere in stretto rapporto con il funzionario chiamato a individuare i dati statistici da rilevazioni sul campo e/o dalle fonti istituzionali.

Figura 2. Diagramma Swimlane (2 di 2)



Fonte: Modello SUA Università di Perugia nell’ambito del progetto “Province e Comuni”

Figura 3. Struttura organizzativa e staffatura



Fonte: Nostra elaborazione su modello SUA Università di Perugia nell'ambito del progetto "Province e Comuni"

2.3 L'applicazione del modello base del servizio

Nel corso dei tavoli di confronto la platea di presenti al tavolo ha concordato nel definire come obiettivo realistico nel breve-medio periodo il raggiungimento del modello base di applicazione del servizio, con due integrazioni:

- 1) L'affidamento e l'esecuzione per le Stazioni Appaltanti vanno di pari passo, per questo motivo alle province spettano entrambe le fasi;
- 2) Serve una persona che si interfacci costantemente con i Comuni, una sorta di front-office che organizzi anche webinar saltuari tematici.

Si descrivono dunque di seguito le caratteristiche del modello di base di applicabilità del servizio SUA come emerso dall'indagine nazionale e integrato secondo le istanze ricevute nel corso dei tavoli di confronto.

Box 11. Caratteristiche livello base applicabilità del servizio Appalti

- Fase di affidamento ed esecuzione alla provincia;
- Intervento di supporto a singoli Comuni su richiesta;
- Comunicazione via mail, PEC, telefono e faccia a faccia;
- Gestione limitata alle prime fasi del procedimento di gara da parte della Provincia;
- Struttura organizzativa unica per acquisti di beni e servizi e lavori pubblici senza specializzazione di unità per ambito;
- Formazione organizzata per gli enti locali e informazione di tipo diretto e informale;
- Servizio di front-office, organizzazione di webinar tematici.

Fonte: Nostra elaborazione

3. Sezione Servizio Europa

3.1. Il punto di partenza: criticità e opportunità

L'analisi del questionario CAWI ha restituito un quadro generalmente debole sul piano dell'attivazione del Servizio Europa (SAPE) da parte delle province sarde, seppur con alcuni spunti positivi. Nessuna provincia della Sardegna dispone attualmente di un Ufficio Europa strutturato, anche se dalla Provincia di Oristano si segnala un'esperienza passata di buon livello e dalla Gallura Nord-Est una gestione del servizio attraverso altri settori. A livello nazionale, solo il 25% delle province dichiara di offrire un servizio strutturato di informazione, raccordo o gestione sui fondi europei, dato che conferma la debole istituzionalizzazione del SAPE nel sistema provinciale italiano. L'esperienza della Provincia di Oristano (2005–2012) ha rappresentato un modello virtuoso, basato sull'integrazione tra la pianificazione territoriale e la progettazione strategica, con coinvolgimento attivo delle amministrazioni comunali tramite tavoli di concertazione, sull'utilizzo di un sistema informativo territoriale "federato", accessibile e aggiornabile da tutti i livelli istituzionali, su un'attività propositiva tramite scouting di progetti e redazione progettuale secondo tecniche consolidate (es. quadro logico) e, infine, su un processo di gestione dei fondi affidata direttamente ai settori operativi ("di line"), con l'Ufficio Europa nel ruolo di cabina di regia.

Questo modello evidenziava una buona coerenza organizzativa, la possibilità di condivisione dei dati e un raccordo interistituzionale, caratteristiche oggi fortemente indebolite.

Durante il confronto nei tavoli con i referenti sono comunque emerse le seguenti criticità:

a) Marginalizzazione delle province nei processi di programmazione regionale. Le province sono escluse dai Comitati di Sorveglianza, organi chiave per la gestione e il monitoraggio dei fondi europei. Sono difatti scavalcate dalle Unioni di comuni, oggi riconosciute come principali interlocutori regionali. Dunque, non sono più considerate soggetti idonei alla gestione diretta dei fondi comunitari, a causa della perdita della funzione di ente intermedio. Questa esclusione istituzionale mina la possibilità per le province di svolgere un ruolo attivo anche nella programmazione 2028–2034. Una proposta concreta e condivisa è quella quindi di riconoscere alle province un ruolo consultivo e progettuale all'interno dei Comitati di Sorveglianza, in qualità di rappresentanti territoriali.

b) Carenze strutturali per svolgere il servizio. Le criticità evidenziate anche per i servizi di appalti, si ritrovano anche nel servizio Europa. Gli interventi normativi degli ultimi anni hanno infatti smantellato progressivamente le strutture provinciali, privandole di continuità operativa e innescando così una produzione sempre più limitata di progetti che hanno innescato un circolo vizioso di marginalizzazione. Inoltre, l'attenzione sulle skill del personale è spesso concentrata sugli aspetti amministrativi (predisposizione dei progetti), a scapito della fase di attuazione e rendicontazione, evidenziando così una carenza di competenze tecniche. Infine, è stato rilevato come la Regione (o ANCI regionale) assume in molti contesti una posizione competitiva, anziché complementare, nei confronti dei servizi SAPE/SEAV.

Nonostante il quadro problematico, il tavolo di confronto ha identificato degli **obiettivi** pragmatici e realizzabili nel breve periodo, tra cui:

- la riattivazione del livello base di servizio SAPE, almeno per le funzioni di informazione e raccordo;
- il ripristino di un coordinamento con i comuni tramite processi partecipativi e una maggiore sinergia istituzionale;
- la valorizzazione del know-how già sperimentato, come nel caso della Provincia di Oristano, quale benchmark interno alla regione.

3.2 Il percorso per strutturare il servizio

La base giuridico-amministrativa del SAPE ne garantisce la legittimità, il radicamento istituzionale e la capacità di funzionamento del servizio. Lo schema, evidenziato in figura 4, identifica i principali atti amministrativi che costituiscono l'ossatura giuridica e organizzativa del SAPE e si articolano in cinque strumenti principali.

L'accordo per la costituzione del SAPE è un accordo formalizzato tra gli enti aderenti che rappresenta il punto di avvio per l'attivazione del SAPE e ne legittima operatività e competenze. A questo si affianca la convenzione istitutiva, che disciplina in modo dettagliato le modalità di gestione e operative, le responsabilità reciproche tra gli enti coinvolti e le condizioni per l'adesione al servizio.

L'assetto regolamentare è completato dai regolamenti interni degli organi di indirizzo, che definiscono le modalità di funzionamento dell'Assemblea, dei gruppi di lavoro e dei coordinamenti tematici.

Accanto a questi strumenti principali, si inseriscono gli accordi integrativi stipulati con i singoli Comuni per modulare l'intensità del servizio rispetto alle esigenze specifiche dei territori, nonché gli accordi stipulati con stakeholder territoriali – come università, enti del terzo settore, camere di commercio – che possono partecipare in modo collaborativo allo sviluppo delle attività, rafforzando così il radicamento territoriale del SAPE.

Figura 4. Gli atti amministrativi per la gestione del SAPE



Fonte: Nostra elaborazione su modello SAPE Università di Perugia nell'ambito del progetto "Province e Comuni"

Come ricordato nel precedente paragrafo, a seguito del confronto nei tavoli con i referenti delle province sarde, si è indicato all'unanimità l'obiettivo di mirare a una configurazione organizzativa minima del SAPE, denominata modello "base", per garantire l'avvio e il funzionamento efficace del servizio. Le componenti fondamentali del modello si articolano in quattro grandi ambiti: organi, strumenti, servizi e personale, come mostrato nella tabella sottostante.

Sul piano organizzativo, il SAPE prevede l'istituzione di un'Assemblea generale, un coordinamento territoriale e un sistema di referenti indicati dagli enti aderenti. A questi si aggiungono eventuali commissioni tematiche che possono essere attivate per trattare ambiti strategici specifici, come l'ambiente, l'innovazione o le politiche giovanili. Gli strumenti operativi comprendono la programmazione triennale, tramite un piano di sviluppo che definisce le priorità strategiche del servizio, e la pianificazione annuale, attraverso un piano attuativo che specifica le attività concrete da realizzare. In parallelo, il SAPE dispone di una piattaforma collaborativa digitale e di un piano di comunicazione, entrambi essenziali per garantire una gestione trasparente, interoperabile e partecipativa del servizio.

Il ventaglio di servizi previsti dal modello base comprendono le attività informative, orientate alla diffusione di bandi e alle opportunità di finanziamento, i servizi formativi destinati al potenziamento delle competenze tecniche degli operatori locali e le attività di networking finalizzate a favorire la costruzione di partenariati progettuali, sia interni al territorio sia in ambito nazionale o europeo.

Per sostenere queste attività, la struttura organizzativa minima prevede la presenza di tre figure: un dirigente con funzioni di indirizzo strategico e di rappresentanza, un funzionario responsabile della gestione tecnica e progettuale delle attività e un profilo amministrativo che assicura la gestione documentale e operativa. Questo assetto compone il cosiddetto "modello base", che può essere ampliato in modelli intermedi o avanzati a seconda delle risorse disponibili e della maturità organizzativa degli enti coinvolti.

Figura 5. Le aree di lavoro per il funzionamento del SAPE – Modello Base

A - Organi	B - Strumenti	C - Servizi	D - Staff
Assemblea SAPE	B.1 Programmazione	Servizi Informativi	Dirigente
Coordinamento territoriale	Piano di Sviluppo (triennale)	Servizi Formativi	Funzionario
Referenti Enti aderenti	Piano Attuativo (annuale)	Servizi di Networking	Amministrativo
Commissioni tematiche	B.2 Comunicazione		
	Piattaforma Collaborativa		
	Piano di Comunicazione		

Fonte: Nostra elaborazione su modello SAPE Università di Perugia nell’ambito del progetto “Province e Comuni”

Dunque, il SAPE, in quanto dispositivo interistituzionale, non si limita alla gestione tecnica dei progetti europei, ma si propone come leva strategica per il rafforzamento della capacità amministrativa dei territori.

Il suo funzionamento si fonda su una logica di cooperazione multilivello, in cui la Provincia assume un ruolo di regia per accompagnare i comuni non solo nella presentazione di proposte progettuali, ma anche nella costruzione di una visione di sviluppo integrata e orientata alla valorizzazione delle risorse locali.

Così, in prospettiva, il SAPE può rappresentare una risposta concreta alla frammentazione e alla debolezza dei piccoli enti nel fronteggiare la complessità dell’accesso ai finanziamenti europei, costituendo un’infrastruttura istituzionale di supporto e coordinamento, adattabile e scalabile secondo le esigenze del contesto territoriale.

Alla luce di quanto accennati nel capitolo precedente in merito all’impatto sulla programmazione locale del futuro quadro finanziario pluriennale europeo, anche in questo ambito è opportuno promuovere preliminarmente incontri e workshop con i comini volti a prendere confidenza con la nuova strumentazione europea anche per la gestione diretta delle risorse.

3.3 L’applicazione del modello base del servizio

Per questo servizio, dopo la presentazione del gruppo di lavoro della School of Government ai rappresentanti provinciali dei tre modelli di applicabilità del servizio Europa emersi dall’indagine nazionale, si è concordato che sarebbe già un buon risultato soddisfare il livello base di applicabilità del servizio.

Di seguito, si mostrano le caratteristiche del livello base di applicabilità del Servizio Europa.

Box 2. Caratteristiche livello base applicabilità del servizio Europa

- Convenzioni con i Comuni da attivare/in via di attivazione sulla base degli input provenienti dal territorio;
- Attività di informazione e orientamento ai Comuni ma non supporto all'attività di progettazione;
- Cooperazione con altri attori istituzionali (es. Comune Capoluogo, Università, Anci, Regione);
- Forte consapevolezza e motivazione rispetto all'importanza di attivare/potenziare il servizio;
- Presenza di personale che si è già occupato di progettazione europea proveniente da altri uffici.

Fonte: Nostra elaborazione

4. Sezione Servizio Innovazione e Digitalizzazione

4.1. Il punto di partenza: criticità e opportunità

Anche per quanto riguarda il servizio di innovazione e digitalizzazione, è emerso un quadro omogeneo di mancata attivazione del servizio di innovazione e digitalizzazione nelle province sarde. Il dato rispecchia comunque anche le analisi del livello nazionale, dove solo tre province su dieci svolgono attivamente il servizio, con una maggiore concentrazione nel Centro e Nord Italia.

Le criticità emerse dal tavolo di confronto con i referenti delle province sarde sono sintetizzabili come seguono:

a) Carenze di personale e difficoltà nella riqualificazione. Il problema del personale qualificato è stato evidenziato come una delle principali criticità emerse durante il confronto con i referenti provinciali. Le province sarde soffrono di una scarsa disponibilità di personale con competenze digitali specifiche, tanto che le figure professionali in grado di lavorare in un ufficio strutturato sono pochissime. La mancanza di attenzione alla riqualificazione del personale interno è vista come un fattore determinante nel ritardo strutturale delle province sul tema dell'innovazione e digitalizzazione, che ha ulteriormente rallentato la loro capacità di rispondere alle sfide tecnologiche.

b) Ritardi dei fondi PNRR per la digitalizzazione. Un altro aspetto critico riguarda il ritardo nell'accesso delle province agli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in particolare nell'ambito della digitalizzazione e transizione al Cloud (M1 C1 Investimento 1.2. PA digitale). Inizialmente i fondi erano difatti riservati ai comuni e solo successivamente - con un avviso pubblicato ad aprile 2025 - sono stati estesi anche alle province. Tuttavia, le province hanno dovuto affrontare una scadenza stringente per l'attuazione e rendicontazione entro marzo 2026, con solo 120 giorni per la contrattualizzazione e 150 giorni per la realizzazione dei progetti. Così la scarsità di tempo per l'implementazione rischia di compromettere l'efficacia dell'investimento. Inoltre, sul medesimo tema, si è aggiunta un'ulteriore criticità: inizialmente si pensava che i fondi potessero essere utilizzati anche per servizi aggiuntivi, come la manutenzione e la continuità operativa, ma ora sembra che le risorse non possano essere reinvestite per tali finalità. Tale rigidità normativa crea difficoltà pratiche per le province, che si trovano a dover gestire ingenti risorse in tempi ristretti. Il rischio di non riuscire a spendere i fondi per le scadenze previste potrebbe influire negativamente sulla reputazione e comunicazione delle province, facendole sembrare incapaci di gestire i fondi, quando in realtà il problema riguarda le tempistiche e le difficoltà di rendicontazione.

c) Varietà delle soluzioni offerte dalle aziende private e disorientamento tra i comuni. Un'altra criticità emersa riguarda la molteplicità di soluzioni offerte dalle aziende private per la digitalizzazione dei servizi pubblici. Le proposte commerciali sono numerose e spesso troppo diverse tra loro, creando confusione nei comuni, che si ritrovano a scegliere tra soluzioni tecnologiche senza una guida chiara. Una proposta condivisa è quella di uniformare i sistemi e creare una maggiore omogeneità nelle soluzioni per facilitare l'adozione a livello territoriale.

Un referente provinciale ha contribuito al dibattito richiamando un'esperienza progettuale che, nelle sue intenzioni originarie, mirava a offrire un supporto strutturato ai comuni attraverso l'impiego di

applicativi digitali. L'iniziativa era ambiziosa, ma ha avuto una durata limitata a causa della mancata proroga del finanziamento e della conseguente perdita di personale qualificato. A cascata, questo esito ha determinato una perdita di fiducia dei comuni nei confronti della provincia, nonostante gli sforzi compiuti. L'esperienza ha dunque ravvisato sulla necessità di una gestione stabile e professionale delle risorse per evitare il fallimento di iniziative simili in futuro.

Il tavolo di confronto ha dunque delineato tre **proposte** concrete:

- La mappatura dei bisogni dei comuni, al fine di individuare in modo mirato le necessità e le priorità locali;
- La creazione di un Osservatorio provinciale che raccolga dati e informazioni per pianificare e coordinare i servizi di innovazione, garantendo un monitoraggio costante delle esigenze del territorio;
- L'adozione di soluzioni più standardizzate per evitare la proliferazione di sistemi e software disomogenei, garantendo maggiore compatibilità e interoperabilità.

4.2 Il percorso per strutturare il servizio

Negli ultimi anni *l'e-Government* rappresenta sempre più un tema fondamentale per l'ammodernamento del Paese. L'idea è quella di trasformare e snellire la gestione della pubblica amministrazione grazie all'utilizzo delle tecnologie ICT, favorendo anche una diversa dinamica relazionale all'interno delle stesse amministrazioni e tra queste e la cittadinanza. Una specifica attenzione in tal senso deve essere posta verso i comuni di piccole e medie dimensioni, che, per altro, rappresentano la netta maggioranza dei comuni a livello nazionale e che per diversi motivi possono riscontrare difficoltà nell'accesso automatico ai benefici offerti dall'innovazione tecnologica e dalla digitalizzazione.

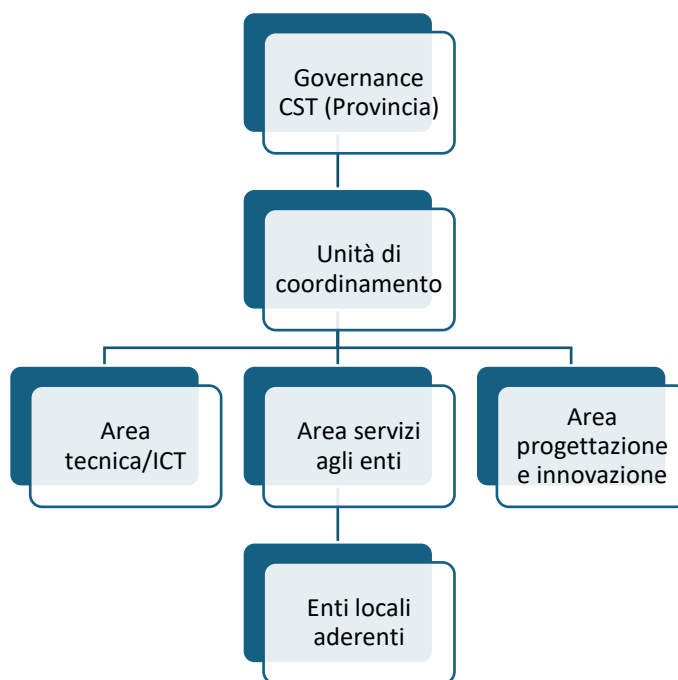
Il Centro Servizi Territoriale (CST) è una struttura provinciale nata per offrire servizi condivisi di innovazione tecnologica e digitalizzazione agli enti locali, in particolare proprio ai Comuni di piccole e medie dimensioni che spesso non dispongono delle risorse economiche o delle competenze interne per gestire da soli la transizione digitale. Il CST funge quindi da polo di competenza e da piattaforma tecnologica comune, consentendo economie di scala, standardizzazione e maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi. A livello organizzativo, un CST può essere di natura strettamente pubblica ed istituito da un ente capofila (province, unioni di comuni o comunità montane), oppure da una società in-house o attraverso un partenariato pubblico-privato.

A livello operativo è presente una unità di coordinamento che definisce strategie, priorità e piani di attività (composta generalmente da un responsabile del CST nella figura di un dirigente o funzionario con delega all'innovazione), che assicura l'attuazione operativa delle decisioni indicate dall'organo di indirizzo politico ed amministrativo. Tale unità di coordinamento è a capo di tre aree specifiche: l'area tecnica o ICT, che gestisce infrastrutture, piattaforme software, sicurezza informatica e interoperabilità; l'area servizi agli enti, che si occupa del supporto agli uffici comunali in particolare attraverso formazione, help desk ed assistenza generica; infine, l'area progettazione e innovazione, all'interno di cui si opera per ricercare finanziamenti, progettare nuovi servizi, monitorare bandi regionali/nazionali/europei.

Per quanto riguarda, infine, le modalità di adesione i Comuni stipulano una convenzione con il CST, versando un contributo economico (in base a popolazione, dimensioni o servizi richiesti) ed ottenendo in cambio accesso ai servizi digitali e al supporto tecnico centralizzato.

La figura 6 offre una sintesi della struttura di un Centro Servizi Territoriale.

Figura 6. Struttura CST guidato dall'ente provinciale.



Fonte: Nostra elaborazione

Solitamente, i CST si organizzano intorno a sei macro-servizi standardizzati, che vengono erogati in modalità centralizzata e condivisa: Servizi infrastrutturali e di rete; Servizi di gestione documentale e protocollo informatico; Servizi per i procedimenti amministrativi digitali; Servizi di interoperabilità e basi dati condivise; Servizi per cittadini e imprese (front-office digitale); Servizi di supporto, formazione e sicurezza digitale.

A seconda della dimensione, disponibilità di personale e di risorse economiche si può immaginare di dar vita a diversi modelli di applicazione di un ufficio che gestisce servizi di innovazione e digitalizzazione. Nel caso della Regione Sardegna, come già precedentemente analizzato nel caso dei servizi SUA e SAPE, a seguito del confronto con i referenti delle province sarde si è concordato nell'indicare il modello "base" come quello realisticamente raggiungibile nel prossimo futuro per garantire l'avvio e il funzionamento efficace del servizio.

Con riferimento quindi a questo modello di applicazione, anche in forma "essenziale" un CST può partire con un nucleo ridotto di figure chiave che esprimano determinate competenze. Un esempio viene riportato nella figura 7.

Figura 7. Struttura risorse e competenze modello base servizio SIT

Staff	Capacità/competenze
Responsabile / coordinatore	Figura dirigenziale o di alta professionalità che garantisce la governance, gestisce le risorse, dialoga con i Comuni e con i livelli istituzionali superiori (Regione, AgID, Ministeri).
Tecnico ICT di sistema	Amministra server, reti, sicurezza e piattaforme centralizzate, Si occupa dell'operatività quotidiana dei servizi informatici.
Esperto di gestione documentale / servizi digitali	Supporta i Comuni nella corretta gestione del protocollo, dell'albo pretorio, della conservazione digitale e nell'uso degli applicativi condivisi.
Addetto al supporto ed help desk	Punto di contatto diretto con i Comuni, Risponde alle richieste, fornisce assistenza di primo livello e raccoglie i bisogni degli enti.

Fonte: Nostra elaborazione

Nel prossimo paragrafo vengono riportate – a seguito del tavolo di confronto con i rappresentanti provinciali – le funzionalità del livello base di applicazione del servizio che potrebbero realisticamente essere implementate nel territorio sardo.

4.3 L'applicazione del modello base del servizio

A conclusione dell'ultimo tavolo di lavoro svolto con i referenti provinciali in ambito Digitalizzazione, si è affermato che nel complesso il servizio di base emerso dalla mappatura nazionale può in effetti essere implementato nella realtà sarda, anche se in merito al *firewalling* e alla gestione della connettività la Regione presenta delle difficoltà croniche che necessitano di interventi importanti.

In aggiunta al servizio di base delineato dal nazionale, è stato proposto di inserire un lavoro di mappatura dei bisogni inevasi da parte dei Comuni. Concretamente, le province sarde potrebbero mettere in piedi - nel medio-lungo periodo –un Osservatorio in grado di raccogliere dati per la pianificazione dei servizi di area vasta utili per le amministrazioni locali.

Di seguito, si descrivono le caratteristiche complessive del livello base di applicabilità del servizio per le province sarde.

Box 3. Caratteristiche livello base applicabilità del servizio Innovazione e Digitalizzazione

- Servizio di consulenza informatica ai Comuni;
- Servizio di Posta elettronica, protocollo, siti web, connettività, portali istituzionali, PagoPA, Geoportale (SIT), servizi antivirus, *firewalling*;
- Mappatura dei bisogni inevasi dei Comuni;
- Creazione di un Osservatorio per la raccolta e l'analisi di dati a supporto della pianificazione dei servizi di area vasta a beneficio delle amministrazioni locali

Fonte: Nostra elaborazione

5. Riepilogo e conclusioni

L'attuale assetto territoriale della Regione risulta articolato nelle Città metropolitane di Cagliari e Sassari e nelle Province di Nuoro, Oristano, Nord-Est Sardegna, Ogliastra, Sulcis Iglesiente e Medio Campidano.

Le linee guida sono state predisposte a partire dalle risultanze delle attività precedenti presso le province delle altre regioni e alla luce dei modelli già sviluppati nell'ambito del progetto "Province & comuni" tenendo tuttavia in conto delle recenti esperienze maturate in Sardegna, degli spunti emersi nel corso dibattito tenutosi a Oristano nella primavera del 2025 e dei recenti sviluppi normativi.

Per quanto concerne SUA le indagini condotte hanno evidenziato una diffusa inattività del servizio da parte delle province nei confronti dei comuni, nonostante l'esistenza di una domanda da parte degli enti locali talvolta rappresentata da questi ultimi. Questa situazione è derivata in larga parte da un insieme articolato di fattori normativi, organizzativi e territoriali che si sono sommati nel tempo.

Relativamente a SAPE, è emerso un quadro generalmente debole sul piano dell'attivazione del servizio da parte delle province sarde, seppur con alcuni spunti positivi. Nessuna provincia della Sardegna dispone attualmente di un Ufficio Europa strutturato.

Anche per quanto riguarda il servizio di innovazione e digitalizzazione, è emerso un quadro omogeneo di mancata attivazione del servizio di innovazione e digitalizzazione nelle province sarde. Il dato rispecchia comunque anche le analisi del livello nazionale, dove solo tre province su dieci svolgono attivamente il servizio, con una maggiore concentrazione nel Centro e Nord Italia

Diversi fattori possono concorrere tuttavia al superamento della attuale situazione generalizzata di desertificazione sia della domanda che dell'offerta di servizi provinciali riconducibili ai modelli SUA, SAPE e SIT. Il primo fattore, come richiamato nel capitolo 1.3 di queste *Linee Guida*, è rappresentato dal mutato contesto normativo con la recente designazione dei presidenti delle province e dunque con la presenza di un vertice politico a capo dell'organizzazione provinciale,

Il secondo elemento, che coinvolge tutti e tre i servizi in esame, è rappresentato dalla imminente e radicale modifica della programmazione europea che con l'introduzione dell'approccio *performance based* imporrà spesso di ragionare a livello di area vasta. Si tratta allo stato delle cose ancora di un fabbisogno inespresso dai comuni che ancora stanno operando con il ciclo programmatico 2021-2027 e taluni con la chiusura del ONRR, ma che è necessario programmarne l'evasione per tempo, data la complessità della materia.

In altre parole, queste linee guida non rappresentano la conclusione del percorso avviato con l'indagine e il successivo confronto a Oristano, ma intendono principalmente proiettare le province nel nuovo ciclo programmatico 2028-2034⁶ facendole trovare preparate ed efficienti non solo nelle

⁶ Così come delineato nella proposta della Commissione europea del 16 luglio 2025: COM(2025) 571 final 2025/571 (APP) Proposal for a COUNCIL REGULATION laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034, Brussels, 16.7.2025. Vedi in particolare l'allegato Commission staff working document impact assessment report, SWD(2025) 590 final, Brussels, 16.7.2025

interlocuzioni con i comuni del proprio territorio, ma anche con le regioni e in generale con le future autorità di missione delle risorse europee.

In particolare, il nuovo approccio di pianificazione, gestione rendicontazione degli investimenti pubblici locali, potrebbe rappresentare una grande opportunità per gli uffici provinciali, in tutte e tre gli ambiti descritti in queste linee guida, oltre allo scontato servizio per i progetti europei, è di tutta evidenza il possibile ruolo dei servizi per la gestione degli appalti⁷ e per la messa in opera di sistemi informatizzati e piattaforme per la gestione dei dati.

⁷ Vedi Supra par. 2.1