

LUOGO AL CAMBIAMENTO QUADERNI DAI TERRITORI

Città Metropolitana di Bologna, 25.06.2026

PERCORSO PARTECIPATIVO PER IL RIORDINO TERRITORIALE

Emilia-Romagna. Insieme, con cura.

Quaderno dai Territori

BOLOGNA – 25.06.2026

Percorso partecipativo per il riordino territoriale

Premessa

Il percorso “Luogo al cambiamento, insieme” ha rappresentato un’importante **occasione di ascolto** e confronto promossa dalla Regione Emilia-Romagna in collaborazione con Città Metropolitana di Bologna, ANCI, UPI, UNCEM, per **raccogliere in modo strutturato il punto di vista dei territori** e dei principali attori istituzionali, economici e sociali sul futuro dell’organizzazione territoriale e dei servizi pubblici regionali.

Tra il 19 maggio e il 2 luglio 2026 si sono svolti nove incontri territoriali, durante i quali le principali direttrici del progetto di riordino territoriale sono state illustrate dall’Assessore regionale Davide Baruffi e dalla Direttrice generale Manuela Mei, in dialogo con le autorità dei territori ospitanti.

La seconda parte di ciascun incontro è stata dedicata all’ascolto e al confronto attraverso **quattro tavoli tematici**: Cura e rigenerazione del territorio, Cura della persona e della comunità, Sviluppo sostenibile e innovazione e Attrattività territoriale. I tavoli hanno coinvolto una pluralità di soggetti, tra cui amministratrici e amministratori, tecnici degli enti locali, rappresentanti di agenzie e aziende pubbliche, università e centri di ricerca, associazioni di categoria, ordini professionali, organizzazioni sindacali, aziende sanitarie e realtà del terzo settore.

La varietà dei partecipanti ha consentito di raccogliere contributi, esperienze e prospettive differenti, restituendo una lettura articolata delle priorità, delle criticità e delle opportunità percepite nei diversi contesti territoriali. I materiali emersi costituiscono un patrimonio conoscitivo rilevante per accompagnare l’elaborazione delle proposte che la Regione svilupperà nei prossimi mesi nell’ambito del percorso di riordino territoriale.

I Quaderni territoriali restituiscono gli esiti di questo lavoro di ascolto, riportando in forma sintetica ma fedele le principali evidenze, **riflessioni e proposte emerse nel confronto con i territori**, con l’obiettivo di valorizzarne la complessità e contribuire alla costruzione condivisa delle future politiche regionali. I contributi raccolti attraverso gli incontri territoriali confluiranno nelle successive fasi di elaborazione del percorso.

Le proposte di riordino territoriale saranno sviluppate dalla Regione Emilia-Romagna, in coerenza agli esiti della fase di ascolto, assieme ai partner istituzionali e presentate pubblicamente nell’autunno 2026.

PROMOSSO DA

Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con Città Metropolitana di Bologna, ANCI, UPI, UNCEM

COORDINAMENTO POLITICO

Davide Baruffi - Assessorato alla Programmazione strategica e attuazione del programma, Programmazione dei fondi europei, Bilancio, Patrimonio, Personale, Montagna e aree interne.

COORDINAMENTO ISTITUZIONALE E TECNICO

Manuela Lucia Mei - Direzione generale Strategie territoriali ed europee, Programmazione, Innovazione e Organizzazione.

con la collaborazione di:

- Settore Strategie, programmazione strategica e integrata e sviluppo territoriale;
- Settore Affari istituzionali e legislativi, riforme e rapporti con la Conferenza delle Regioni;
- Area Sviluppo istituzionale ed Enti locali.

COMUNICAZIONE

Giuseppe Pace - Agenzia di Informazione e Comunicazione della Regione Emilia-Romagna.

COORDINAMENTO E REALIZZAZIONE DEL PERCORSO PARTECIPATIVO

Michele D'Alena - Gabinetto del Presidente della Giunta

con la collaborazione di:

- Area Partecipazione della Regione Emilia-Romagna
- Segreteria dell'Assessorato Programmazione strategica e attuazione del programma, Programmazione dei fondi europei, Bilancio, Patrimonio, Personale, Montagna e aree interne.

GRUPPO TECNICO DI ACCOMPAGNAMENTO

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Arianna Barbieri, Andrea Bernardo, Gianni Boselli, Germana Carboni, Michelangelo Dapporto, Irene de Giorgi, Micaela Deriu, Jonathan Ferramola, Laura Gamberini, Federica Leone, Alessandra Maglieri, Chiara Mancini, Giulia Mariotti, Barbara Musiani, Francesca Palazzi, Luigi Ramenghi, Gabriel Reinaudo, Alberto Scheda, Stefania Tagliabue, Melania Testi, Filippo Zangrandi.

CMBO ANCI-UPI-UNCEM

Luciano Gallo, Elena Gamberini, Anna Lisa Garuti, Luca Gozzoli, Barbara Magli, Francesca Monari, Marco Mordenti, Luana Plessi, Denise Ricciardi, Gabriele Ronchetti, Daniele Rumpianesi, Vittorio Silva, Luca Sparnacci, Giovanna Trombetti.

FACILITAZIONE DEGLI INCONTRI

Parterre di Manuela Ferrari, con Annalisa Dall'Acqua, Cristina Zanzi, Sabrina Montibello, Tommaso Bassi, Sara Copelli, Roberta Mautarelli, Ilaria Capisani e Filippo Ozzola.

Premessa	1
Tavolo 1. CURA E RIGENERAZIONE DEL TERRITORIO	4
1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO	4
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO	5
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	6
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	7
5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO.....	8
Tavolo 2. CURA DELLA PERSONA E DELLA COMUNITA'.....	10
1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO	10
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO.....	11
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	12
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	13
5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO.....	14
Tavolo 3. SVILUPPO SOSTENIBILE E INNOVAZIONE	16
1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO	16
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO.....	17
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	18
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	19
5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO.....	20
Tavolo 4. ATTRATTIVITA' TERRITORIALE.....	21
1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO	21
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO.....	22
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	23
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	24
5. ATTORI CHIAVE	25
Partecipanti all'incontro a Bologna	27

Tavolo 1. CURA E RIGENERAZIONE DEL TERRITORIO

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

La prima sfida emersa riguarda la necessità di ripensare la **sussidiarietà verticale** non in termini gerarchici, ma funzionali. Nel tavolo viene proposto di individuare, per ogni problema, il “minimo livello istituzionale” effettivamente capace di risolverlo, evitando che la concorrenza tra più livelli produca blocchi o sovrapposizioni. Questa impostazione nasce dalla constatazione che molti problemi territoriali — logistica, mobilità, abitare, trasporto pubblico, pianificazione e servizi — non coincidono con un solo livello amministrativo e richiedono quindi un coordinamento più efficace.

Un secondo nodo forte è quello della **sincronicità tra pianificazione dello sviluppo e infrastrutture territoriali**. L'esempio portato da Valsamoggia è molto chiaro: la presenza di un grande polo logistico produce opportunità economiche, ma anche consumo di territorio, traffico, domanda abitativa e bisogno di trasporto pubblico. La criticità segnalata è che questi elementi non sono stati affrontati contemporaneamente: il polo logistico esiste, ma i collegamenti di trasporto pubblico sono insufficienti, la stazione ferroviaria è descritta come abbandonata e non collegata, e il carico abitativo e viabilistico ricade sul territorio senza una risposta integrata.

La pianificazione viene quindi letta come una sfida di **integrazione tra piani regionali, metropolitani e comunali**. Nel tavolo si sottolinea che non si può sviluppare una politica logistica o produttiva senza affrontare nello stesso momento mobilità, trasporto pubblico, viabilità, casa e qualità urbana. Il problema non è solo avere piani diversi, ma farli funzionare insieme, in modo che le scelte di un livello non generino costi o squilibri scaricati su un altro.

Un'altra sfida riguarda la **rigenerazione urbana e territoriale** in rapporto a cambiamento climatico, consumo di suolo e patrimonio pubblico. I Comuni sono chiamati a rigenerare senza consumare nuovo suolo, ma la rigenerazione costa e richiede risorse che spesso i bilanci comunali non hanno. È stata richiamata esplicitamente la necessità di sostenere economicamente la rigenerazione urbana e di collegare il tema al patrimonio immobiliare, soprattutto scolastico, che deve affrontare nuove esigenze come il raffrescamento degli edifici in un contesto di cambiamento climatico e apertura prolungata delle scuole.

Una sfida ulteriore riguarda la **cornice strategica sulle politiche climatiche e ambientali**. Nel confronto si osserva che la pianificazione urbana non può prescindere da trasporto, mobilità, gestione del verde, abitare, adattamento climatico e rigenerazione, ma viene anche segnalata l'assenza di una cornice prioritaria paragonabile ad altri strumenti di pianificazione. Il tema, quindi, non è solo tecnico: riguarda la capacità di costruire un quadro condiviso che orienti le scelte territoriali e renda coerenti le politiche comunali, metropolitane e regionali.

Il tavolo pone poi una sfida istituzionale molto rilevante: il **rafforzamento della Città metropolitana** rischia di essere problematico se non è accompagnato da una governance politica adeguata e da forme di rappresentanza effettiva dei territori. Più interventi segnalano che i cittadini comprendono

con difficoltà il ruolo della Città metropolitana di Bologna, mentre i Comuni restano la prima linea del rapporto con la cittadinanza. La domanda di fondo è quindi come rafforzare funzioni metropolitane senza indebolire la responsabilità e la voce dei territori.

Un'ultima grande sfida riguarda le **aree montane e interne**, richiamate da UNCEM. Nel tavolo si sottolinea che il dibattito non deve limitarsi alle aree urbane: per i territori montani, le priorità sono infrastrutture, servizi, dissesto idrogeologico, spopolamento, legislazione urbanistica e sopravvivenza delle comunità. La parola chiave proposta è “differenziazione”: non tutti i territori possono essere trattati con le stesse regole, perché le condizioni di partenza, i bisogni e le vulnerabilità sono molto diversi.

2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO

Nel tavolo emerge una riflessione molto densa sulla governance multilivello. Il **Comune** viene indicato come il livello che conosce meglio i bisogni concreti dei cittadini e dei territori, ed è infatti il front-office delle domande quotidiane: cestini, strade, scuole, abitare, rigenerazione, mobilità, ma anche grandi scelte infrastrutturali e urbanistiche. Tuttavia, proprio perché il Comune è il livello più prossimo, viene anche caricato di una quantità molto ampia di responsabilità, non sempre sostenute da risorse, strumenti e capacità di incidere sui livelli superiori.

La **Città metropolitana** viene descritta come livello intermedio necessario per governare funzioni che travalicano i confini comunali. Durante la discussione viene ricordato che, secondo la legge nazionale, la pianificazione territoriale generale è funzione fondamentale della Città metropolitana di Bologna, distinta dalla pianificazione urbanistica comunale. Mobilità, sistema produttivo, territorio rurale, sviluppo logistico e rigenerazione sono esempi di dinamiche che, per scala e impatto, devono essere trattate a livello metropolitano. Il ruolo della **Città metropolitana** è però discusso criticamente. Alcuni amministratori segnalano che, pur avendo una forte incidenza sulla pianificazione del territorio, la responsabilità politica delle decisioni resta in capo ai Comuni. Da qui nasce il problema della **corresponsabilità politica**: quando le scelte sono concertate o condizionate da livelli metropolitani, occorre capire chi se ne assume la responsabilità di fronte ai cittadini, soprattutto considerando che gli effetti delle decisioni urbanistiche possono durare venti o venticinque anni. Il livello metropolitano viene anche letto come luogo di **mediazione tra Comune e Regione**. In più interventi si afferma che il Comune è troppo piccolo per alcune funzioni e la Regione troppo grande o distante; l'ente intermedio dovrebbe quindi svolgere una funzione di sintesi, bilanciamento e raccordo, soprattutto nei temi territoriali, ambientali e infrastrutturali. Questa funzione viene ritenuta particolarmente importante per integrare interessi differenziati come clima, ambiente, tutela del suolo, acque, mobilità, logistica e abitare.

Alla **Regione Emilia-Romagna** viene attribuito il ruolo di legislatore e di definizione dei grandi indirizzi, ma la discussione evidenzia anche la necessità che la Regione riconosca e rafforzi il ruolo

dell'ente intermedio. La Regione può intervenire tramite modifiche normative, riconoscimento di funzioni oggi esercitate di fatto dalla Città metropolitana, potenziamento del fondo perequativo e riforma di strumenti come la legge urbanistica regionale.

Le **Unioni di Comuni** compaiono come altro livello di secondo grado, ma il loro rapporto con la Città metropolitana è avvertito come non sempre chiaro. Nel confronto viene segnalato che i presidenti delle Unioni siedono in alcuni luoghi di confronto, ma talvolta affermano di non rappresentare pienamente i sindaci delle proprie Unioni; questo viene considerato un problema, perché indebolisce la capacità della Città metropolitana di ascoltare e rappresentare davvero i territori.

Per le **aree montane**, UNCEM propone una lettura complementare: la “casa dei Comuni” non è un solo ente, ma può essere rappresentata da Unioni montane, Province o Città metropolitane, a seconda delle funzioni. Le Unioni montane sono richiamate come centri ordinatori dei fondi strutturali, mentre la Città metropolitana e la Regione dovrebbero contribuire a costruire un sistema “metro-montano”, capace di mettere in relazione città, pianura, aree intermedie e montagna.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Una prima leva è la definizione di una **sussidiarietà funzionale e differenziata**, fondata sulla domanda: qual è il livello più vicino possibile ai cittadini che può risolvere efficacemente un problema? Questa logica permette di evitare sia l'accentramento automatico sia la frammentazione comunale. Il principio di sussidiarietà viene quindi riletto come criterio operativo, da applicare funzione per funzione e territorio per territorio.

Una seconda leva è la costruzione di una maggiore **sincronicità tra pianificazione territoriale, sviluppo produttivo, mobilità e abitare**. Il tavolo mostra che le scelte di sviluppo, come un polo logistico, non possono essere separate da trasporto pubblico, viabilità, stazioni ferroviarie, domanda abitativa e servizi. Il riordino può essere utile se introduce modalità che obbligano o favoriscono la contemporanea considerazione di questi effetti.

Una terza leva è il riconoscimento del ruolo già esercitato dalla **Città metropolitana nella rigenerazione urbana**. Dal tavolo emerge che la Città metropolitana di Bologna ha gestito negli ultimi anni risorse rilevanti, anche tramite bando periferie e PNRR, e attualmente coordina circa 80-85 interventi di rigenerazione sul territorio. Questo ruolo, però, non è formalmente istituzionalizzato come funzione specifica, nonostante comprenda supporto ai Comuni nella candidatura ai bandi, realizzazione dei progetti e rendicontazione finanziaria.

Il **fondo perequativo** viene indicato come una leva importante per dare continuità alla rigenerazione, soprattutto nei Comuni più fragili. La Città metropolitana ha già utilizzato questa cornice per finanziare progettualità e sostenere interventi, ma nel tavolo viene chiesto di potenziarla, anche attraverso modifiche normative regionali, perché le risorse disponibili sono più limitate rispetto a quelle del PNRR e non sufficienti a rendere strutturale il processo.

Tra le barriere più rilevanti vi è la **debolezza della governance politica metropolitana**. Diversi amministratori segnalano che il rafforzamento delle funzioni della Città metropolitana, in assenza di una governance politica più riconoscibile, rischia di creare squilibri. Il problema non è solo tecnico, ma di legittimazione, rappresentanza e capacità dei sindaci di incidere sulle decisioni metropolitane.

Una seconda barriera è la **carenza di personale e risorse tecniche**, che colpisce sia i Comuni sia la Città metropolitana. Nel caso delle strade, viene richiamato il venir meno di un presidio territoriale forte, un tempo garantito dalla Provincia, con figure operative percepite come fondamentali dai cittadini e dalle amministrazioni. Anche nei processi urbanistici e di rigenerazione, i Comuni segnalano la difficoltà di sostenere analisi, conferenze di servizi, accordi operativi e studi specialistici senza risorse umane adeguate.

Una terza barriera riguarda i **tempi e la burocratizzazione dei procedimenti**. Viene richiamato il caso di accordi urbanistici risalenti anche a quindici o venti anni prima, di conferenze di servizi che si moltiplicano, di enti come ANAS che possono allungare ulteriormente i tempi, e di strumenti urbanistici non ancora chiusi che bloccano scelte e investimenti. Il rischio è che i progetti diventino obsoleti prima ancora di essere attuati.

Infine, una barriera molto forte riguarda la **rappresentatività dei territori**, soprattutto in un ente di secondo livello. I sindaci lamentano pochi momenti di confronto politico-amministrativo con la Città metropolitana e il rischio di arrivare alle decisioni impreparati o senza avere avuto un vero spazio di indirizzo. Questo tema è collegato alla difficoltà dei sindaci, già impegnati nei Comuni e nelle Unioni, di svolgere anche ruoli metropolitani senza tempo, strumenti e riconoscimento adeguati.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Una buona prassi rilevante è rappresentata dalle **Officine per la rigenerazione metropolitana**, struttura creata dalla Città metropolitana di Bologna per coordinare interventi, accompagnare i Comuni, promuovere formazione e sostenere la realizzazione di progetti di rigenerazione. Pur essendo una funzione non pienamente istituzionalizzata, il tavolo la presenta come un'esperienza concreta di supporto tecnico-amministrativo ai territori.

Un altro strumento importante è il **fondo perequativo metropolitano**, richiamato come cornice utile per sostenere interventi di rigenerazione, in particolare nei Comuni più fragili. Nel tavolo si evidenzia che il fondo permette di finanziare progettualità e costruire continuità rispetto a interventi che altrimenti resterebbero episodici, ma si chiede un suo potenziamento per renderlo più incisivo.

Tra gli strumenti da rafforzare vi sono i **momenti di ascolto e rappresentanza dei Comuni** all'interno dei procedimenti metropolitani. Viene richiamata la possibilità di rafforzare, attraverso norme statutarie e regolamentari, la voce dei Comuni e dei soggetti territoriali non pienamente rappresentati, soprattutto durante l'iter di approvazione dei piani territoriali.

Un'altra proposta riguarda il rafforzamento dell'**Ufficio di Presidenza** della Città metropolitana, già esistente ma ritenuto potenzialmente più incisivo. Viene suggerito che i Presidenti delle Unioni, sedendo in quel luogo, dovrebbero rappresentare effettivamente i sindaci dei propri territori, e che l'Ufficio di Presidenza potrebbe assumere maggiore ruolo politico come luogo di raccordo tra Sindaco metropolitano, Unioni e territori.

Sul piano della pianificazione, la discussione distingue tra **pianificazione per piani successivi** e **pianificazione per progetti**. La prima garantisce armonia e coerenza ma rischia obsolescenza; la seconda coglie i bisogni attuali ma rischia di perdere coerenza complessiva. L'innovazione proposta è introdurre flessibilità e adattabilità nei sistemi discendenti, affinché le esigenze territoriali concrete possano essere ascoltate e integrate nel tempo.

Per le aree montane, viene proposta come cornice innovativa il sistema **metro-montano**, inteso come rete organica tra città metropolitana, aree metropolitane, pianura, territori intermedi e montagna. Questo modello non cancella le differenze, ma cerca di riconoscere la complementarità tra territori urbani e montani, soprattutto rispetto a servizi, infrastrutture, fondi, dissesto, spopolamento e presidio territoriale.

Infine, tra gli strumenti auspicati compare una maggiore capacità della Città metropolitana di gestire funzioni tecniche specialistiche "una volta per tutti", come digitalizzazione, statistica, contratti, personale e ufficio Europa. L'idea emersa è che alcune funzioni pesano troppo sui singoli Comuni e potrebbero essere svolte meglio da tecnici concentrati a scala metropolitana, restituendo poi servizi e competenze al territorio.

5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO

I **Comuni** e i **sindaci** sono attori centrali perché rappresentano il livello di prossimità, ascolto e responsabilità verso i cittadini. Nel tavolo viene più volte ribadito che i sindaci sono coloro che portano gli interessi comunali al livello intermedio e che, proprio per questo, il riordino deve rafforzarne la voce nei processi metropolitani, non sostituirla.

La **Città metropolitana di Bologna** è un attore fondamentale perché già esercita funzioni di pianificazione territoriale generale, coordinamento e supporto ai Comuni su rigenerazione e fondi. Il tavolo chiede però che questo ruolo venga meglio riconosciuto, istituzionalizzato e sostenuto, soprattutto per le funzioni che oggi svolge di fatto ma non sempre con adeguata formalizzazione.

La **Regione Emilia-Romagna** è decisiva perché può intervenire sul quadro normativo regionale, sulla legge urbanistica, sul riconoscimento delle funzioni, sul fondo perequativo e sugli strumenti di governance. Tuttavia, la Regione deve agire tenendo conto della differenziazione territoriale e del ruolo dell'ente intermedio come spazio di sintesi tra comuni e indirizzi regionali.

Le **Unioni di Comuni** sono attori importanti ma da chiarire nel rapporto con la Città metropolitana. Il tavolo evidenzia che le Unioni possono essere sintesi dei Comuni e luoghi di rappresentanza

territoriale, ma devono funzionare davvero come tali: se i presidenti delle Unioni non rappresentano i propri sindaci nei luoghi metropolitani, la governance si indebolisce.

Per i territori montani, UNCEM e le **Unioni montane** sono attori chiave perché portano nel riordino i temi della sopravvivenza dei piccoli comuni, dello spopolamento, del dissesto, dei servizi, delle infrastrutture e della differenziazione. Nel tavolo si sottolinea che le Unioni montane sono essenziali anche come centri ordinatori di fondi strutturali che i singoli Comuni non potrebbero gestire da soli.

Gli **uffici tecnici e amministrativi** della Città metropolitana e dei Comuni sono attori operativi decisivi. La gestione di circa 80-85 interventi di rigenerazione, la costruzione di progettualità, la rendicontazione finanziaria, la formazione ai Comuni e il supporto tecnico richiedono strutture competenti, non solo indirizzi politici.

Infine, sono attori rilevanti anche i soggetti esterni che intervengono nei procedimenti territoriali, come ANAS, e più in generale gli enti che partecipano alle conferenze di servizi. Il tavolo mostra che la capacità di coordinare questi soggetti incide direttamente sui tempi, sull'efficacia degli interventi e sulla possibilità dei Comuni di chiudere accordi e progetti.

Tavolo 2. CURA DELLA PERSONA E DELLA COMUNITA'

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

La prima sfida richiamata riguarda l'**invecchiamento della popolazione**, indicato come uno dei nodi principali per le politiche di cura. Accanto alla popolazione anziana, il tavolo mette subito in evidenza anche il tema dei giovani, dell'inserimento sociale, del rapporto con la scuola, dell'ansia e del disagio psicologico, fino alla disabilità nelle diverse fasi della vita, dall'inclusione scolastica alla condizione delle persone anziane sole. La cura della persona viene quindi letta come un campo molto ampio, che comprende età diverse, bisogni diversi e forme di fragilità che attraversano l'intero ciclo di vita.

Una seconda sfida riguarda la **prossimità e accessibilità dei servizi**. Viene affermato che non tutti i cittadini hanno lo stesso grado di possibilità di accesso e che, in linea di principio, tutti dovrebbero poter contare sulla stessa accessibilità. Questo tema è particolarmente rilevante perché collega il riordino non solo all'efficienza amministrativa, ma anche all'equità territoriale: il luogo in cui si vive non dovrebbe determinare la possibilità di accedere a servizi sociali, socio-sanitari, educativi o abitativi.

Un'altra sfida molto rilevante riguarda il **supporto alle giovani coppie e alle famiglie con figli**. Nel gruppo si osserva che la rete familiare tradizionale si è indebolita e che cresce una domanda di servizi differente. Viene citata la mancanza di un luogo educativo per la fascia lattanti in molti Comuni, i servizi integrativi, il supporto ai ragazzi e il tema delle scuole aperte nel pomeriggio. La cura della comunità, quindi, viene collegata alla capacità di sostenere le famiglie nella quotidianità, non solo nelle situazioni di emergenza.

Il tavolo richiama poi la sfida della **riduzione delle disuguaglianze** e del supporto alle fasce più fragili. Questa dimensione attraversa diversi ambiti: giovani, famiglie, persone con disabilità, anziani soli, persone con disagio psicologico, nuclei in difficoltà economica e professionisti dei servizi di cura. Il riordino viene implicitamente chiamato a costruire condizioni più omogenee di accesso alle opportunità, evitando che le differenze organizzative tra territori si traducano in differenze sostanziali nei diritti e nei servizi disponibili.

Un tema specifico e molto forte è quello dell'**abitare**. Nel tavolo viene esplicitamente collegato al welfare e alla cura, non solo per famiglie e cittadini fragili, ma anche per i professionisti che lavorano nei servizi: educatori, infermieri, operatori socio-sanitari e altre figure di cura. L'abitare viene quindi visto come condizione per la tenuta stessa dei servizi: se chi lavora nella cura non riesce a trovare casa o a vivere nel territorio, diventa più difficile garantire continuità e qualità del welfare locale. Un'altra sfida riguarda la **crisi delle professioni di cura**. Nel confronto si dice che è sempre più difficile reperire infermieri, operatori socio-sanitari, educatori e altri profili professionali. Il problema non è solo quantitativo, ma riguarda anche l'attrattività del lavoro di cura e la necessità di ricostruire una rete sociale e comunitaria capace di affiancare i professionisti. La discussione collega questa crisi alla fragilità del tessuto sociale e alla necessità di ricostruire forme di coesione comunitaria.

Infine, emerge la sfida della **chiarezza dei luoghi decisionali e programmatori**. In presenza di Comuni, Unioni, distretti socio-sanitari, ASL, uffici di piano, CTSSM e Città metropolitana di Bologna, spesso non è chiaro dove si assumano le decisioni su alcune politiche. Il tavolo evidenzia il rischio di moltiplicare luoghi di confronto senza identificare quale sia quello effettivamente responsabile della programmazione e delle decisioni.

2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO

Nel tavolo emerge con chiarezza che i **Comuni** restano il livello di prossimità e il nucleo vitale della rappresentanza territoriale. Tuttavia, nel campo della cura della persona e della comunità, molti servizi non possono essere letti solo alla scala comunale, perché riguardano bisogni complessi e trasversali: scuola, politiche abitative, servizi sociali, disabilità, fragilità giovanile, sport, cultura, protezione civile e welfare. Il tavolo sottolinea che alcune politiche sono fortemente radicate nel territorio comunale, mentre altre richiedono scale più ampie e forme di coordinamento più strutturate.

Le **Unioni di Comuni** sono richiamate come livello importante, ma anche problematico. Da un lato possono costituire un ambito di gestione associata e di massa critica; dall'altro, nel tavolo emergono difficoltà di riconoscimento da parte di livelli superiori, come Ministeri e talvolta anche Regione, che continuano a considerare alcune funzioni come comunali anche quando sono state trasferite all'Unione. Questo genera incertezza su chi debba compiere determinati passaggi, a chi vadano attribuite le funzioni e come debbano essere riconosciuti contributi e risorse.

Il **distretto socio-sanitario** viene presentato come ambito importante, ma non sempre coincidente con le Unioni o con altri perimetri istituzionali. La discussione chiarisce che, laddove Unione, distretto e ASL coincidono o si raccordano bene, il modello funziona meglio; dove invece i perimetri sono disallineati, la governance diventa molto più complessa. Nel caso citato di un distretto molto grande, con più Unioni e Comuni non associati, la concertazione delle politiche risulta particolarmente impegnativa.

La **CTSSM**, cioè la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana, viene indicata come un esempio importante di luogo istituzionale riconosciuto, in cui ASL, attori del territorio e istituzioni si incontrano, decidono e si confrontano. Il tavolo sembra riconoscere alla CTSSM una funzione positiva di coordinamento e raccordo, tanto che viene proposta come possibile ispirazione per altre politiche che invece non hanno ancora un luogo decisionale altrettanto chiaro, come l'abitare o alcune politiche giovanili.

La **Città metropolitana** di Bologna emerge come attore molto rilevante, soprattutto per la sua capacità di fare da infrastruttura di coordinamento su politiche che coinvolgono tutti i Comuni del territorio. Viene richiamato il lavoro su "scuole aperte", realizzato attraverso un accordo con i 54 Comuni fuori Bologna, 47 istituti comprensivi su 49 e aziende sanitarie. Il valore aggiunto attribuito

alla Città metropolitana di Bologna è la possibilità di promuovere interventi integrati che riducono disuguaglianze e offrono opportunità diffuse ai territori.

Alla **Regione Emilia-Romagna** viene attribuito un ruolo normativo e di indirizzo, ma anche un ruolo problematico quando non riconosce pienamente le funzioni già gestite a livello di Unione o quando modifica impostazioni che incidono su competenze precedentemente conferite. Il caso della protezione civile è particolarmente significativo: alcune Unioni avevano costruito piani a livello unionale, ma l'impostazione regionale ha richiesto piani comunali, creando difficoltà rispetto al riconoscimento della funzione associata.

L'**ASL** e gli **uffici di piano** sono attori indispensabili, ma nel tavolo emergono criticità sulla distribuzione dei ruoli e delle risorse. Gli uffici di piano vengono descritti come strutture con moltissime funzioni e organici molto contenuti; l'ASL, soprattutto dopo il ritiro di alcune deleghe su anziani e disabilità, resta un soggetto molto forte nella governance socio-sanitaria. Il riordino viene quindi chiamato a chiarire meglio il raccordo tra ASL, distretti, Comuni, Unioni e città metropolitana.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Una prima leva è il **riconoscimento formale delle funzioni effettivamente esercitate**. Nel gruppo si afferma che la Città metropolitana di Bologna svolge funzioni rilevanti in ambito sociale e socio-sanitario, ma che il sociale è riconosciuto genericamente nell'area sviluppo sociale senza una funzione pienamente formalizzata e senza risorse e personale dedicati. Il punto centrale è che, nel riordino, riconoscere una funzione significa anche riconoscere le risorse, il personale e la capacità amministrativa necessari per esercitarla.

Una seconda leva è la costruzione di **modelli di governance ecosistemici**. Il tavolo sottolinea che i dispositivi di governance danno risultati quando operano come ecosistema, cioè quando mettono insieme sanità, sociale, Comuni, ASL, scuole, città metropolitana e altri soggetti. L'esempio delle scuole aperte mostra che un intervento simile, se realizzato in modo coordinato, può generare valore aggiunto in termini di opportunità distribuite e riduzione delle disuguaglianze tra territori.

Una terza leva riguarda l'**individuazione della scala giusta per ogni servizio**. Nel tavolo si dice chiaramente che non tutti i servizi alla persona devono stare allo stesso livello territoriale: scuola, politiche abitative, sport, cultura, servizi sociali, disabilità e protezione civile hanno bisogni, radicamenti e scale differenti. Il riordino dovrebbe quindi aiutare a capire qual è la "casella giusta" per ciascuna funzione, evitando sia l'eccessiva frammentazione sia una gestione troppo uniforme che non rispetta le specificità territoriali.

Un'altra leva è la **creazione di luoghi preparatori e informali di raccordo**, capaci di produrre posizioni condivise prima dei tavoli formali. Il caso delle politiche abitative è significativo: viene descritta una seduta informale in cui i territori si confrontano sulle sollecitazioni regionali e costruiscono osservazioni comuni, prima di arrivare ai luoghi formali di concertazione. Questa

pratica consente ai Comuni, soprattutto piccoli, di essere aggiornati, di mettere in comune competenze e di presentarsi alla Regione con maggiore massa critica.

Tra le barriere principali emerge la **proliferazione e disallineamento dei luoghi decisionali**. Il tavolo evidenzia che, tra Unioni, Comuni singoli, distretti, ASL, CTSSM, città metropolitana e uffici di piano, si rischia di avere molti tavoli in cui si discutono gli stessi temi, senza sapere con chiarezza dove si decida davvero. Questo produce dispersione, fatica amministrativa e sovraccarico per i sindaci, che partecipano a molti luoghi senza sempre avere chiaro quale sia quello risolutivo.

Una seconda barriera è il **mancato riconoscimento delle Unioni da parte di norme e livelli superiori**. Viene riportato che, su alcune politiche, anche quando la gestione è in capo all'Unione, il livello nazionale o regionale continua a ragionare sul Comune, generando problemi di attribuzione, trasferimenti, contributi e responsabilità. Questo è particolarmente evidente nella protezione civile, ma viene richiamato anche più in generale rispetto alle funzioni conferite.

Un'ulteriore barriera riguarda la **sottodotazione degli uffici di piano**. Nel gruppo si osserva che agli uffici di piano sono attribuite molte funzioni, sociali e socio-sanitarie, ma spesso con organici molto contenuti. Questa sproporzione tra compiti e risorse limita la capacità di raccordo e programmazione, soprattutto nei distretti grandi e complessi.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Una buona prassi molto rilevante è il progetto **“scuole aperte”**, che parte da una sperimentazione del Comune di Bologna e viene poi esteso ai territori attraverso la Città metropolitana di Bologna. L'accordo con i Comuni, gli istituti comprensivi e le aziende sanitarie è indicato come esempio di intervento integrato capace di aprire le scuole al pomeriggio, creare opportunità educative e lavorare sulle disuguaglianze territoriali.

Un'altra buona prassi è la **concertazione metropolitana sulle politiche abitative**. La Città metropolitana di Bologna sta cercando di costruire una concertazione su politiche abitative per 45 Comuni, agendo in nome e per conto dei Comuni e supportando soprattutto quelli più piccoli. Questo viene letto come esempio concreto di funzione di supporto sovracomunale, capace di mettere insieme informazioni, competenze e posizioni territoriali comuni.

Tra gli strumenti organizzativi più importanti viene richiamata la **Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana** con il relativo ufficio di supporto. Nel gruppo si afferma che la CTSSM si riunisce con assiduità e che intorno ad essa operano gruppi di lavoro socio-sanitari e sociali. Questo assetto viene considerato una buona pratica perché crea un luogo stabile di confronto, decisione e coordinamento tra ASL, Comuni e altri attori territoriali.

Un elemento innovativo è rappresentato dai **gruppi di lavoro sovradistrettuali**, che consentono di affrontare temi che superano il singolo distretto. Nel tavolo si afferma che, attraverso la Conferenza, possono essere finanziati progetti utili a tutti i distretti e che le soluzioni organizzative possono

nascere da un singolo distretto per poi essere condivise in modo più ampio. Questo modello consente di combinare sperimentazione locale e diffusione metropolitana.

Una buona prassi sul piano del metodo è la creazione di **spazi informali propedeutici ai luoghi formali**. Nel caso delle politiche abitative, il confronto informale permette di socializzare informazioni, costruire osservazioni condivise e arrivare al tavolo formale con maggiore consapevolezza. Il tavolo sottolinea che questa pratica ha funzionato come laboratorio vero di confronto e come strumento per creare massa critica tra Comuni con capacità amministrative diverse.

Tra gli strumenti di pianificazione viene richiamata anche la possibile convergenza di più sedi di raccordo nella **Conferenza metropolitana**, o comunque il rafforzamento di questa come luogo generale in cui i Comuni possano programmare diverse politiche. Il tema non è spostare formalmente tutte le funzioni, ma dare ordine a una molteplicità di luoghi decisionali oggi percepiti come frammentati.

Infine, il tavolo segnala la riforma in avvio della **legge regionale sulle politiche abitative**, richiamata come occasione per ripensare il modello di governance su abitare, Regione, Province, enti territoriali e livello metropolitano. Il tema dell'abitare viene quindi collegato non solo a bisogni sociali emergenti, ma anche a un possibile cambiamento degli strumenti normativi e programmatori.

5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO

I **Comuni** e i sindaci sono attori essenziali perché conoscono i bisogni dei cittadini e restano titolari di molte funzioni fondamentali. Nel tavolo viene però evidenziato che, senza luoghi chiari di raccordo e senza riconoscimento delle funzioni conferite, i Comuni rischiano di essere al tempo stesso indispensabili e sovraccarichi, soprattutto nei territori più complessi o più piccoli.

Le **Unioni di Comuni** sono attori importanti, ma il loro ruolo deve essere chiarito e riconosciuto. Quando ricevono funzioni dai Comuni, devono poter essere considerate dagli altri livelli istituzionali come effettivi soggetti di gestione; diversamente, si crea una frattura tra ciò che è formalmente conferito e ciò che viene riconosciuto nei flussi di finanziamento, negli atti e nelle responsabilità operative.

La **Città metropolitana di Bologna** è un attore chiave perché possiede la capacità di coordinare politiche su scala ampia, mettere in relazione Comuni e Regione, sostenere i territori più piccoli, promuovere progetti comuni e costruire economie di scala. Nel tavolo emerge però anche la richiesta che le sue funzioni sociali e di sviluppo sociale vengano maggiormente riconosciute con risorse e personale dedicati.

La CTSSM, gli **uffici di supporto**, gli **uffici di piano** e i **distretti socio-sanitari** sono attori centrali della governance sociale e socio-sanitaria. La discussione mostra che questi luoghi funzionano quando riescono a essere sedi riconoscibili di decisione, programmazione e raccordo; diventano invece

problematici quando competenze e perimetri si sovrappongono o quando le strutture tecniche non hanno organici adeguati.

L'**ASL** è un attore fondamentale, soprattutto nel rapporto con servizi sociali, anziani, disabilità e socio-sanitario. Nel gruppo emerge che il ruolo dell'ASL si è rafforzato in alcune fasi, ma che il trasferimento o ritiro di deleghe ha prodotto complessità gestionali, anche per la diversa natura dei contratti di lavoro e delle strutture organizzative coinvolte.

La **Regione Emilia-Romagna** è decisiva per norme, risorse, riconoscimento delle funzioni, politiche abitative, protezione civile e assetti di governance. Nel tavolo la Regione è chiamata a chiarire, riconoscere e rendere coerenti le funzioni esercitate ai diversi livelli, evitando che i modelli associativi costruiti nei territori vengano indeboliti da norme o criteri che continuano a ragionare sul singolo Comune.

La **scuola**, gli istituti comprensivi, i professionisti dell'educazione, della cura e del socio-sanitario sono attori fondamentali perché molte sfide del tavolo — disagio giovanile, dispersione scolastica, scuole aperte, disabilità, educatori, infermieri, operatori socio-sanitari — passano dalla loro capacità di collaborare con enti locali e servizi territoriali.

Tavolo 3. SVILUPPO SOSTENIBILE E INNOVAZIONE

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

La prima sfida emersa riguarda la difficoltà di **tradurre in azioni concrete le grandi transizioni** — ambientale, climatica, digitale, economica — che tutti riconoscono come reali, ma che faticano a essere calate nei territori. Il confronto parte dall'idea che le sfide non manchino, ma che il problema sia capire “da dove partire” e come trasformare obiettivi generali in interventi effettivi, soprattutto quando le competenze, le risorse e i tempi amministrativi sono limitati.

Una seconda sfida riguarda la **capacità amministrativa dei Comuni e delle imprese** davanti a cambiamenti rapidi e complessi. Si osserva che Comuni e aziende sono in sofferenza: mancano capacità professionali, i costi energetici sono elevati, le richieste di **impianti fotovoltaici in agricoltura** crescono rapidamente e gli enti locali non sempre hanno strumenti per governarle. Il tema viene posto in termini molto netti: le amministrazioni devono decidere se subire queste trasformazioni o provare a “cavalcarle” con strumenti adeguati.

Una terza sfida riguarda la **rapidità dell'azione amministrativa**. Più interventi sottolineano che oggi i tempi sono troppo lunghi: la redazione dei PUG richiede anni, le risposte alle richieste arrivano in mesi, le opere pubbliche si trascinano per periodi molto estesi. La rapidità viene quindi vista come una condizione sostanziale dello sviluppo sostenibile: senza tempi amministrativi compatibili con i bisogni di cittadini, imprese e territori, anche le migliori strategie rischiano di diventare inefficaci.

Un'altra sfida molto forte è la **gestione integrata delle risorse ambientali**, in particolare acqua ed energia. Il tavolo richiama sia la necessità di pianificare meglio la conservazione e il governo delle acque, sia il problema dell'elevato consumo energetico e idrico delle nuove infrastrutture digitali, come data center e supercalcolatori. Nel caso del Tecnopolo di Bologna, del supercomputer Leonardo e delle infrastrutture connesse alla raccolta e gestione dei dati, emerge una duplice dimensione: grande opportunità tecnologica, ma anche forte impatto sull'uso di energia e acqua.

La discussione mette poi in evidenza la sfida della **transizione digitale e dell'intelligenza artificiale**. L'AI viene richiamata come strumento potenziale per sostenere le amministrazioni, ottimizzare capacità amministrativa, supportare decisioni e processi, ma anche come fenomeno che richiede competenze, governance e attenzione agli impatti. Non basta introdurre tecnologie: occorre capire come usarle, con quali dati, con quali competenze e con quali conseguenze su organizzazione del lavoro pubblico e rapporti con i cittadini.

Un'ulteriore sfida riguarda la **mobilità come fattore abilitante dello sviluppo sostenibile**. La mobilità viene descritta come leva per collegare persone, aziende, servizi e territori, ma anche come ambito da ripensare alla luce dell'invecchiamento della popolazione, delle trasformazioni tecnologiche delle imprese e dei possibili cambiamenti nei flussi casa-lavoro. Il coordinamento tra trasporto regionale, trasporto pubblico locale e altri sistemi di mobilità viene indicato come cruciale per evitare inefficienze e sprechi.

Infine, emerge una sfida culturale e organizzativa: **uscire dai silos**. Viene sottolineato che le amministrazioni sono organizzate per settori separati — urbanistica, lavori pubblici, ambiente, welfare, mobilità — mentre le trasformazioni reali attraversano più ambiti contemporaneamente. Il riordino viene quindi visto anche come occasione per spostare i ragionamenti in luoghi più integrati, capaci di far dialogare competenze diverse e di costruire politiche meno settoriali.

2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO

Il **Comune** emerge come il livello più vicino agli effetti concreti delle trasformazioni, ma anche come quello più sovraccaricato. I Comuni si trovano a gestire richieste di impianti energetici, problemi di acqua, mobilità, autorizzazioni, digitalizzazione, servizi ai cittadini e dialogo con imprese e soggetti privati, spesso senza disporre di competenze specialistiche o di strumenti sufficienti per governare processi così complessi.

La **Città metropolitana di Bologna** viene richiamata come possibile livello di coordinamento sovracomunale, capace di mettere in relazione territori diversi e di fornire supporto tecnico e strategico. Nel tavolo si cita, ad esempio, il fondo perequativo come esperienza di collaborazione tra Comuni che ha consentito di sviluppare progetti di rigenerazione urbana, andando anche oltre le competenze formalmente riconosciute alla Città metropolitana. Alla Città metropolitana di Bologna viene attribuito anche un ruolo possibile nel coordinamento tra transizione digitale, energia, uso delle risorse e capacità amministrativa. Il tavolo richiama la necessità di affrontare a scala metropolitana le interconnessioni tra territori, infrastrutture digitali, tecnopolo, università, enti locali e impatti energetici e idrici, evitando che ogni Comune agisca isolatamente.

La **Regione Emilia-Romagna** è vista come livello normativo e di indirizzo, ma anche come possibile soggetto di coordinamento con grandi attori infrastrutturali ed energetici. Viene richiamato il tentativo regionale di costruire un coordinamento con Terna e i distributori energetici, proprio perché i Comuni da soli non sono in grado di interloquire efficacemente con soggetti che operano su scala nazionale o strategica. Il livello regionale e quello metropolitano vengono quindi letti come necessari per sostenere i Comuni nei rapporti con soggetti sovraordinati o molto forti, come Terna, Enel, gestori di infrastrutture, soggetti energetici, imprese tecnologiche e grandi operatori. Il problema non è solo tecnico, ma di potere negoziale: i Comuni spesso vengono a sapere tardi dove sorgeranno infrastrutture o impianti, senza poter incidere preventivamente

Un ruolo importante viene attribuito anche al mondo della **ricerca e della conoscenza**. Il CNR, l'area territoriale di ricerca, le scuole e i ricercatori sono citati come soggetti che, in collaborazione con la Città metropolitana di Bologna, hanno costruito progettualità sull'educazione allo sviluppo sostenibile. Questo mostra che il riordino non riguarda solo enti territoriali, ma anche la capacità di connettere amministrazione, ricerca, scuola e comunità.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Una prima leva è la **messa in rete delle esperienze che già funzionano**. Il tavolo richiama più volte l'esistenza di buone pratiche diffuse, che possono diventare punto di partenza per il riordino se vengono riconosciute, consolidate e rese trasferibili. L'idea è non partire sempre da zero, ma individuare dove le collaborazioni funzionano già e costruire su quelle esperienze una cornice più stabile.

Connessa alla prima è l'**istituzionalizzazione delle buone pratiche**. L'esperienza del fondo perequativo metropolitano viene letta proprio in questa chiave: si tratta di una collaborazione nata da accordi e buona volontà, che ha prodotto risultati sperimentali, ma che rischia di sparire se non viene riconosciuta normativamente e dotata di risorse più stabili. Il tavolo propone quindi di tradurre alcune pratiche virtuose in strumenti ordinari, non dipendenti solo dalla contingenza politica o dalla volontà del momento.

Una terza leva riguarda la **costruzione di cabine di regia e luoghi di coordinamento**. Il tema emerge su più fronti: energia, comunità energetiche, mobilità, rapporti con Terna, transizione digitale, uso dei dati, risorse idriche, pianificazione degli impianti e processi autorizzativi. La cabina di regia viene intesa non come semplice tavolo aggiuntivo, ma come luogo capace di far parlare sistemi oggi separati e di anticipare conflitti e inefficienze.

Tra le leve compare anche l'uso dell'**innovazione tecnologica** a supporto della pubblica amministrazione. Il tavolo richiama l'AI come possibile strumento per supportare valutazioni, velocizzare processi, rafforzare la capacità amministrativa e ottimizzare l'impiego del personale, soprattutto in un contesto in cui alcuni Comuni sono in carenza di risorse umane e altri risultano più saturi.

Una leva importante è anche la **consultazione preventiva e strutturata**. Nella parte finale viene richiamato il valore della consultazione e di strumenti come il contratto di fiume: ascoltare gli stakeholder, costruire visioni condivise e guardare al futuro è considerato essenziale per non inseguire solo l'urgenza, ma programmare le trasformazioni.

Tra le barriere però viene individuato il **sovraccarico degli enti locali**: i Comuni sono talmente assorbiti dall'ordinario che spesso non hanno tempo, energie o capacità organizzativa per costruire accordi, innovare o collegarsi con altri soggetti. Questa barriera viene definita quasi "invisibile": non è tanto mancanza di volontà, quanto fatica strutturale a sollevare lo sguardo e a mantenere relazioni attive.

Una seconda barriera è l'**affaticamento dell'intera filiera degli enti locali**, non solo dei Comuni. Viene osservato che anche la Città metropolitana di Bologna non è in una condizione facile e che, prima di spostare funzioni verso il livello metropolitano, occorre considerare la sostenibilità complessiva della filiera amministrativa. Il rischio è trasferire compiti senza dare forza reale ai soggetti che dovrebbero esercitarli.

Una terza barriera è **ragionare per compartimenti separati**, mentre sviluppo sostenibile, economia sociale, energia, ambiente, mobilità, welfare e lavori pubblici richiedono approcci integrati. Se non si modificano queste strutture mentali e organizzative, il riordino rischia di non produrre il cambiamento necessario.

Infine, una barriera riguarda l'incertezza tra **accentramento e decentramento**. Nel confronto viene posta esplicitamente la domanda se il riordino debba andare verso un accentramento o un decentramento. Alcuni interventi sostengono che, per governare davvero lo sviluppo sostenibile, occorra avvicinare i luoghi della decisione ai luoghi in cui gli effetti si producono, immaginando più luoghi di confronto istituzionale sui territori.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Una prima buona prassi è la **convenzione tra 28 Comuni per la gestione coordinata di aree di pregio ambientale**, attiva dal 2011 e periodicamente rinnovata. L'esperienza viene descritta come una rete di enti locali che consente di condividere conoscenze e competenze che i singoli Comuni non potrebbero avere da soli, lavorando su ambiente, turismo, fruizione, promozione ed economia locale, con l'obiettivo dichiarato di arrivare a un parco regionale.

Un'altra buona prassi è il **fondo perequativo metropolitano**, richiamato come piccola ma significativa sperimentazione di collaborazione tra Comuni, Unioni e Città Metropolitana di Bologna. Il fondo ha permesso di sostenere progettualità di rigenerazione urbana e di andare oltre una semplice distribuzione di risorse, costruendo veri progetti condivisi.

Tra le esperienze innovative rientra la strategia educativa **"Formiche verdi"**, nata dalla collaborazione tra Città metropolitana di Bologna, CNR, scuole e ricercatori. L'obiettivo è costruire una comunità educante permanente sullo sviluppo sostenibile, partendo dalle scuole primarie e valorizzando il contributo della ricerca scientifica. La metafora delle formiche richiama l'idea che ciascuno faccia la propria parte dentro una rete capace di produrre effetti collettivi.

Un altro strumento richiamato è il **contratto di fiume**, indicato come esempio di processo di consultazione e costruzione di visione condivisa. Il riferimento al contratto di fiume si collega alla necessità di governare acqua, bacini, territorio, conservazione e prevenzione, evitando di intervenire solo dopo eventi emergenziali. La discussione richiama inoltre il potenziale delle **comunità energetiche** come strumenti di economia sociale e transizione energetica. Viene però evidenziato che queste esperienze sono partite con difficoltà, a causa di burocrazia e del ruolo dei gestori delle infrastrutture. Il tavolo propone quindi una semplificazione normativa e un coordinamento metropolitano e regionale per rendere più praticabili queste iniziative.

Tra gli strumenti di pianificazione viene indicato il **piano strategico metropolitano**, da orientare verso scenari di medio-lungo periodo, ad esempio 2035, 2040 o 2050. La mobilità, la trasformazione tecnologica del lavoro, l'invecchiamento della popolazione, il rapporto tra trasporto pubblico e reti

ferroviarie, e la diversa organizzazione dei flussi casa-lavoro sono temi che richiedono una pianificazione di scenario, non solo risposte puntuali.

Infine, una proposta innovativa riguarda la creazione di **figure professionali o strutture di accelerazione delle relazioni**, capaci di coltivare i rapporti tra pubbliche amministrazioni, soggetti privati, territori e livelli istituzionali. Queste figure sarebbero utili per superare il sovraccarico degli enti, facilitare connessioni, velocizzare autorizzazioni e rendere effettiva la collaborazione tra soggetti che oggi faticano a parlarsi.

5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO

I **Comuni** sono attori essenziali perché conoscono direttamente problemi e risorse dei territori, ma vanno sostenuti nel rapporto con transizione energetica, digitale, acqua, mobilità e imprese. Il tavolo mostra che i Comuni non possono essere lasciati soli davanti a soggetti forti, processi complessi e bisogni che superano i confini amministrativi.

La **Città metropolitana di Bologna** è un attore chiave perché può federare esperienze, coordinare territori, mettere a disposizione uffici e personale, costruire strumenti perequativi e promuovere progettualità sovracomunali. Nel tavolo emerge più volte l'idea che il suo ruolo debba essere rafforzato non solo sul piano tecnico, ma come luogo di connessione tra territori e soggetti diversi.

La **Regione Emilia-Romagna** è determinante perché può modificare norme, riconoscere strumenti, dare stabilità alle buone pratiche, coordinare rapporti con grandi soggetti infrastrutturali ed energetici e sostenere la pianificazione metropolitana e territoriale. La Regione viene chiamata in causa anche rispetto alla necessità di non limitarsi a una cornice generale, ma di aiutare concretamente i territori a governare transizioni complesse.

Il mondo della **ricerca**, in particolare CNR, Cineca, Università e scuole, sono attori fondamentali per trasformare conoscenza scientifica e dati in strumenti educativi, decisionali e amministrativi. Il tavolo richiama sia la collaborazione sull'educazione allo sviluppo sostenibile sia il potenziale dei supercomputer e dell'AI per supportare decisioni e capacità amministrativa.

Gli attori **energetici e infrastrutturali**, come Terna, Enel e i gestori delle reti, emergono come soggetti decisivi ma difficili da governare a livello locale. Il tavolo sottolinea che i Comuni non riescono da soli a interloquire con questi attori e che occorre una sede metropolitana o regionale capace di anticipare scelte, localizzazioni e impatti.

Le **imprese**, le società pubbliche e i soggetti privati sono attori rilevanti nella transizione economica, energetica e digitale. La discussione richiama il bisogno di collaborare con il privato, ma anche di costruire un quadro pubblico capace di orientare lo sviluppo verso benefici per il territorio, la persona e la comunità, anche attraverso modelli di economia sociale e prossimità.

Tavolo 4. ATTRATTIVITA' TERRITORIALE

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

La prima sfida emersa riguarda il **rapporto tra territori rurali, agricoltura e livelli decisionali**. Dal punto di vista di Confagricoltura, la riforma istituzionale e il ridimensionamento del livello provinciale hanno prodotto una perdita di confronto assiduo sul territorio: il livello regionale viene percepito come troppo distante e poco capace di cogliere le differenze tra territori agricoli molto diversi, come quelli di Bologna, Ferrara, Ravenna, Piacenza o Rimini. Il tema agricolo viene quindi posto come questione di attrattività, ma anche di rappresentanza e conoscenza puntuale delle specificità locali.

Dentro questa prima sfida rientra anche il tema delle **produzioni tipiche e del turismo collegato all'agricoltura**. Viene osservato che il grande flusso turistico di Bologna non è stato ancora pienamente utilizzato per valorizzare le produzioni agricole e tipiche del territorio metropolitano. Il rischio segnalato è che le specificità locali vengano "diluite" dentro un'offerta più ampia e generica, senza riuscire a trasformarsi in attrattività economica e territoriale specifica.

Una seconda sfida riguarda la **mobilità come condizione dell'attrattività territoriale**. Più interventi insistono sul fatto che le aree produttive, i poli logistici, l'aeroporto, i territori di pianura e quelli appenninici non possono essere attrattivi se non sono collegati in modo efficace. Viene richiamata la necessità di non pensare solo a collegamenti "a raggiera" dal centro verso l'esterno, ma anche a connessioni trasversali tra Comuni, aree produttive, ferrovia, aeroporto, Appennino e territori turistici.

Il caso delle aree produttive di Sasso Marconi, Bentivoglio e di altri Comuni mostra che la mobilità non riguarda solo i cittadini, ma anche i lavoratori e le imprese. I collegamenti tra stazioni ferroviarie, aziende e luoghi di lavoro risultano spesso insufficienti o non coerenti con i turni, e questo rende necessario ragionare su navette, tavoli con le imprese e soluzioni di area vasta, anche con il coinvolgimento del mondo produttivo.

Un'altra sfida è la **capacità amministrativa degli enti**, sia della Città metropolitana di Bologna sia dei Comuni medio-piccoli. La discussione sottolinea che le scelte di piano e gli indirizzi esistono già, ma è difficile darne concretezza per debolezza degli uffici, scarsità di personale, complessità delle procedure e mancanza di una struttura politica metropolitana forte. La capacità amministrativa viene quindi considerata una delle principali condizioni per trasformare le strategie in risultati concreti.

Una quinta sfida riguarda il **rapporto tra attrattività e lavoro**. Viene citata l'esperienza dei tavoli di salvaguardia per le crisi aziendali e l'iniziativa Insieme per il Lavoro, che coinvolge anche la Curia e l'Arcidiocesi. Il tema è duplice: da un lato trattenere e attrarre talenti, dall'altro rafforzare servizi territoriali per l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto nei territori meno centrali o lungo le direttrici vallive.

Il turismo viene indicato come ulteriore campo strategico dell'attrattività, ma non in senso generico. Si parla di ciclabili, strade vicinali, percorsi rurali, turismo di pianura e Appennino, cultura, Festival del Paesaggio, promozione del territorio extra Bologna e collegamenti dall'aeroporto verso i territori. La sfida è costruire un'offerta turistica e culturale integrata, capace di mettere in relazione risorse diffuse che oggi faticano a dialogare.

Infine, emerge una sfida istituzionale trasversale: **fare chiarezza su funzioni, perimetri e luoghi di decisione**. Nel confronto si evidenzia la complessità del sistema composto da Comuni, Unioni, distretti culturali, distretti socio-sanitari, Città metropolitana di Bologna e Regione. Questa pluralità di perimetri rischia di rendere confuso chi fa cosa, sia per gli amministratori sia per i cittadini, e viene indicata come uno dei nodi che il riordino dovrebbe affrontare.

2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO

I **Comuni** sono rappresentati come il livello più vicino ai bisogni concreti del territorio, ma anche come soggetti sempre più sovraccarichi. Devono occuparsi di mobilità locale, turismo, cultura, attività produttive, relazioni con imprese, bandi, personale, servizi alla persona e manutenzione, ma spesso dispongono di uffici sottodimensionati rispetto alle sfide ordinarie e straordinarie. La discussione mostra quindi che il Comune resta indispensabile, ma non può essere lasciato solo.

Le **Unioni di Comuni** compaiono come strumenti utili soprattutto per funzioni standardizzabili e per la gestione associata di personale o servizi. Viene richiamata l'esperienza di un'Unione che gestisce il personale in forma associata, evidenziandone i vantaggi ma anche le criticità: fabbisogni sempre più complessi, uscite impreviste, procedure lunghe, graduatorie poco efficaci e concorrenza interna tra enti pubblici per attrarre i profili migliori

La **Città metropolitana di Bologna** emerge come attore intermedio fondamentale, ma anche come soggetto da rafforzare. Le viene riconosciuta la capacità potenziale di lavorare su temi sovracomunali — mobilità, aree produttive, pianificazione territoriale, turismo, lavoro, cultura, sviluppo economico — ma viene anche evidenziato che oggi sconta limiti di personale, risorse economiche e governance politica, soprattutto perché i consiglieri delegati operano spesso in modo volontaristico e nei ritagli di tempo.

Alla **Regione Emilia-Romagna** viene attribuito un ruolo di cornice, indirizzo e sostegno, ma anche la responsabilità di riconoscere le specificità della Città metropolitana di Bologna e degli altri territori regionali. Nel finale viene sollevato un tema di equità: la legislazione regionale disciplina in modo diverso province e città metropolitana, e questo viene percepito come potenzialmente squilibrato rispetto alle opportunità offerte ai cittadini dei diversi territori..

I **distretti** emergono come ulteriore livello da chiarire. Nel tavolo si parla di distretti culturali e socio-sanitari, che non sempre coincidono con le Unioni e che possono creare difficoltà interpretative e operative. La richiesta non è tanto una semplificazione astratta, quanto una definizione più chiara degli ambiti e dei perimetri, per evitare sovrapposizioni e conflitti politici o amministrativi.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Una prima leva è il **rafforzamento della capacità amministrativa** della Città metropolitana di Bologna e dei Comuni. Nel tavolo si afferma esplicitamente che il potenziamento della capacità amministrativa deve passare da più risorse disponibili, più competenze progettuali, più alto numero di personale e una parte politica di riferimento più forte. Senza questa infrastruttura operativa, anche gli strumenti esistenti nel piano territoriale metropolitano rischiano di restare sulla carta.

Una seconda leva è la costruzione di **progettualità condivise con il mondo produttivo**. Sul tema della mobilità verso le aree produttive, diversi interventi segnalano che il solo pubblico non basta e che possono essere coinvolte imprese e associazioni di categoria. Le navette aziendali, i tavoli con Confindustria, il welfare aziendale legato al trasporto pubblico e le risorse private vengono citati come possibilità per rispondere a bisogni territoriali che hanno ricadute anche sulla cittadinanza.

Una terza leva è la **pianificazione sovracomunale delle funzioni strategiche**. Viene sottolineato che competenze di visione — come pianificazione territoriale, mobilità, fotovoltaico, agricoltura, ambiti produttivi e infrastrutture — devono stare a livelli “alti ma non troppo alti”: abbastanza vicini da conoscere i territori, abbastanza ampi da non restare prigionieri dei confini comunali. In questa prospettiva, la Città metropolitana di Bologna viene indicata come livello potenzialmente adeguato.

La **rete culturale e territoriale Extra-BO** viene indicata come leva di attrattività. Il tavolo richiama una rete territoriale del “fuori Bologna” che sta funzionando, pur con fatica, e che consente ad amministratori e tecnici di incontrarsi, sentirsi meno soli, condividere esperienze e costruire forme di promozione territoriale e marketing che i singoli Comuni non sarebbero in grado di sostenere da soli.

Tra le barriere, la più forte è la **carenza di risorse economiche e umane**. Questo nodo ritorna in molti passaggi: risorse pubbliche insufficienti, uffici tecnici oberati, concorrenza tra enti per il personale, procedure di selezione lente, città metropolitana sottodimensionata e Comuni piccoli incapaci di reggere da soli PNRR.

Una seconda barriera è la **debolezza della governance politica metropolitana**. Nel tavolo viene detto che la Città metropolitana di Bologna non dispone di una struttura politica forte analoga a quella comunale o provinciale tradizionale: mancano assessori dedicati, i consiglieri delegati sono spesso sindaci o amministratori che svolgono questa funzione in aggiunta al resto, e questo riduce la capacità di dare risposte politiche alle problematiche dei territori.

Una terza barriera riguarda la **frammentazione dei perimetri**. Unioni, distretti culturali, distretti socio-sanitari e ambiti funzionali non sempre coincidono; ciò crea difficoltà sia nell’orientamento politico-amministrativo sia nella comunicazione verso i cittadini. Nel tavolo si dice esplicitamente che è faticoso spiegare la differenza tra distretto culturale e Unione, e che una maggiore chiarezza su chi fa cosa sarebbe necessaria.

Infine, una barriera importante è la **difficoltà di trasformare pianificazione e tavoli in attuazione concreta**. Il piano territoriale metropolitano contiene già molte indicazioni, ma il problema è dare

sostanza a ciò che è previsto. Lo stesso vale per tavoli, reti e bandi: se non sono accompagnati da risorse, funzioni riconosciute e capacità amministrativa, rischiano di restare esperienze volontarie o episodiche.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Una prima buona prassi riguarda i **tavoli territoriali su mobilità e lavoro**. A Sasso Marconi viene citato un tavolo avviato con l'aiuto della Città metropolitana di Bologna e con Confindustria per ragionare su navette e collegamenti tra ferrovia e aree produttive. La prospettiva è di area vasta, perché le esigenze dei lavoratori e delle imprese non possono essere affrontate dal singolo Comune.

Un'altra buona prassi è *Insieme per il Lavoro*, indicata come esperienza trasversale che mette insieme istituzioni e altri soggetti, compresa la Curia e l'Arcidiocesi. La sua rilevanza, nel tavolo, sta nel poter essere rafforzata come servizio territoriale per l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, anche in una logica di trattenimento dei talenti e non solo di attrazione.

Sul piano turistico e territoriale, viene citata l'idea di costruire **percorsi ciclabili e connessioni tra territori**, usando anche strade vicinali e rurali già esistenti. Il tema viene collegato alla necessità di progettazione territoriale competente, perché spesso gli uffici comunali non hanno competenze specifiche su ciclabilità, turismo lento e infrastrutture leggere.

Tra le buone pratiche culturali viene citato il **Festival del Paesaggio**, che ha unito territori con caratteristiche diverse e ha prodotto immagine e attrattività per l'area metropolitana. Viene richiamata anche la ripresa di rassegne tra Comuni dell'Unione Reno Galliera e Comuni fuori Unione, come esempio di collaborazione culturale che può rendere vivi i paesi e aumentare la percezione di vitalità del territorio.

La rete della **promozione territoriale Extra-BO** viene indicata come esperienza già funzionante e potenzialmente replicabile. Si tratta di una rete che consente ai Comuni più piccoli di accedere a competenze di marketing e promozione che non possiedono internamente. Il valore sta anche nel mettere insieme amministratori e tecnici in momenti di confronto continuativi e trasversali.

Un'altra pista operativa riguarda gli **sportelli decentrati per sviluppo economico, progetti d'impresa e servizi alle imprese**. Nel tavolo si osserva che i SUAP comunali non hanno spesso la dimensione adeguata per occuparsi di sviluppo imprenditoriale, e che su tematiche verticali esiste ancora un margine positivo per costruire servizi più ampi e decentrati.

Viene inoltre richiamato il ruolo dei **bandi costruiti sulla base dell'ascolto territoriale**. La Città metropolitana di Bologna viene descritta come soggetto che può orientare i bandi in modo da incentivare gli enti a mettersi insieme, come avviene negli hub di prossimità. Il riordino potrebbe rafforzare proprio questa fase preliminare: ascoltare i territori prima di definire il bando, così da misurarlo sulle necessità locali.

Infine, il tavolo richiama anche il **welfare culturale** come ambito capace di connettere sanità, sociale e cultura. Questo tema emerge come esempio di politica trasversale che richiede tavoli stabili e superamento dell'approccio di lavoro per argomenti chiusi.

5. ATTORI CHIAVE

I **Comuni** sono attori indispensabili perché conoscono i bisogni locali e sono il primo punto di contatto con cittadini, imprese, associazioni e territori. Tuttavia, la discussione mostra che non possono affrontare da soli mobilità, turismo, lavoro, agricoltura, cultura, personale, promozione e sviluppo economico, soprattutto quando le questioni superano i confini amministrativi.

La **Città metropolitana di Bologna** è un attore chiave perché può coordinare politiche di area vasta, pianificazione territoriale, mobilità, promozione del territorio metropolitano, sviluppo economico, cultura, turismo e supporto tecnico ai Comuni. Il tavolo chiede però che venga rafforzata in termini di risorse, personale, capacità progettuale e riferimento politico.

Le **Unioni di Comuni** sono attori importanti, soprattutto dove gestiscono funzioni associate come il personale o la cultura. Tuttavia, il loro ruolo deve essere chiarito rispetto ai distretti e alla Città metropolitana di Bologna, perché la sovrapposizione di perimetri rischia di generare confusione su chi decide e su quali funzioni siano effettivamente conferite.

La **Regione Emilia-Romagna** è decisiva perché può ridefinire funzioni, riconoscere assetti differenziati, sostenere il livello metropolitano, orientare bandi e risorse e intervenire sul quadro normativo. Dal tavolo emerge anche la richiesta di riflettere sull'equità tra cittadini delle diverse province e della città metropolitana, perché gli strumenti oggi disponibili non sembrano percepiti come pienamente omogenei.

Il rapporto tra la Città metropolitana di Bologna e il **sistema economico-produttivo** è centrale. Le imprese vengono chiamate in causa non solo come beneficiarie delle politiche di attrattività, ma anche come possibili cofinanziatrici o co-progettatrici di soluzioni, ad esempio navette, trasporto verso le aree produttive, welfare aziendale legato agli abbonamenti del trasporto pubblico o servizi territoriali per il lavoro.

Gli attori della **mobilità** e delle infrastrutture sono essenziali: aeroporto, servizio ferroviario metropolitano, trasporto pubblico locale, imprese, aree produttive e Comuni devono dialogare. L'Aeroporto di Bologna viene indicato come opportunità per tutto il territorio, ma la discussione rileva il paradosso per cui è più facile raggiungere alcune città esterne che arrivare da lì a territori come Sasso Marconi o l'Appennino.

Partecipanti all'incontro a Bologna

Sara Accorsi, Alessandro Alberani, Francesca Altomare, Federica Amorotti, Giulia Angelelli, Lorenza Badiello, Anna Rita Benassi, Lorenzo Bignami, Mirko Billi, Mirko Bisulli, Manuela Bonora, Viviana Boracci, Luca Borsari, Barbara Budini, Letizia Campo, Paola Capriotti, Sergio Cardo, Lorenzo Casadei, Marco Casali, Fabrizio Castellari, Giulia Cavallari, Emily Marion Clancy, Lorenzo Cocchi, Davide Dall'Omo, Marzia De Donno, Paola De Nuntiis, Rossana De Palma, Oreste De Pietro, Benedetta Della Rovere, Lisa Franco, Andrea Fusco, Oriana Galletti, Federica Govoni, Federico Gusmeroli, Giuseppe Iannaccone, Paolo Iovino, Luisa Lazzaroni, Giulia Leonelli, Fulvio Leonzio, Silvia Martini, Marco Mastacchi, Paola Matino, Matteo Meogrossi, Monica Minelli, Fabrizio Moggia, Matteo Montanari, Daniela Montani, Andrea Morisi, Chiara Nicolodi, Fabrizia Paltrinieri, Vanni Pancaldi, Roberto Parmeggiani, Marco Pasquini, Lorenzo Pellegatti, Iole Petrone, Marilena Pillati, Giacomo Pirazzoli, Lidia Rosa Pischedda, Luana Plessi, Lidia Porfiri, Pierangelo Raffini, Eleonora Riberto, Alessandro Ricci, Laila Romagnoli, Gabriele Ronchetti, Alessandro Rossi, Loreno Rossi, Daniele Rumpianesi, Marina Simoni, Elisa Spada, Claudia Tubertini, Luca Vecchi, Luca Vignoli, Luca Vignoli, Andrea Zanardi, Roberto Zaroni.

I soggetti rappresentati sono stati: Città Metropolitana di Bologna (5), Comuni (23), Unioni (2), Università ed enti di ricerca (5), Associazioni di categoria (5), Sindacati (3), Ausl/Azienda sanitaria (2), Regione e Agenzie regionali (13), Anci/Uncem/Upi (3), Aziende partecipate e infrastrutture (5), altri soggetti (10)

Per maggiori informazioni

