



LUOGO AL CAMBIAMENTO QUADERNI DAI TERRITORI

Ferrara, 16.06.2026

PERCORSO PARTECIPATIVO PER IL RIORDINO TERRITORIALE

Emilia-Romagna. Insieme, con cura.

Quaderno dai Territori

FERRARA – 16.06.2026

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.....	8
5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO.....	9
Tavolo 2. CURA DELLA PERSONA E DELLA COMUNITA'	11
1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO	11
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO.....	12
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	13
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	14
5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO.....	16
Tavolo 3. SVILUPPO SOSTENIBILE E INNOVAZIONE	18
1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO	18
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO.....	19
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	20
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	22
5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO.....	23
Partecipanti all'incontro di Ferrara	25

N.B. A Ferrara sono stati condotti 3 Tavoli Tematici anziché 4.

Tavolo 1. CURA E RIGENERAZIONE DEL TERRITORIO

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

La prima sfida considerata riguarda la **tenuta amministrativa dei piccoli e medi comuni**, soprattutto in relazione alla carenza di personale. Qualsiasi politica, intervento o progetto passa attraverso la soluzione del problema del personale: senza uffici tecnici, ragionerie, personale amministrativo e operai, anche le opportunità disponibili diventano difficili da attivare.

Da qui nasce una seconda sfida: costruire **forme di collaborazione più leggere, veloci e flessibili** tra enti. Si richiama l'esperienza di convenzioni con il Comune di Ferrara e con Terre Estensi, poi chiusa all'inizio del 2026, e la prosecuzione di convenzioni ad hoc su servizi sociali, polizia locale e protezione civile. Tuttavia, emerge anche il forte divario tra il capoluogo e un comune di piccole dimensioni: collaborare è possibile, ma "fare tutto" attraverso accordi complessi risulta difficile. Si parla quindi di "convenzioni leggere" come possibile strumento da integrare nelle politiche regionali e nelle logiche di area vasta.

Una terza sfida riguarda la **capacità degli enti sovraordinati di dare supporto operativo**. La Provincia viene richiamata in più punti come soggetto che già svolge alcune funzioni utili, ad esempio la committenza, che nel caso di Voghiera ha facilitato l'apertura di cantieri. Allo stesso tempo, anche la Provincia si descrive come ente in sofferenza: ha subito un depauperamento di personale, sta cercando di ricostruire organici e competenze, ma sconta difficoltà nel trattenere professionalità, perché personale formato dai comuni e dalla Provincia tende poi a spostarsi verso la Regione o il settore privato.

Il tema del personale, quindi, non riguarda solo i comuni ma tutto il sistema territoriale. Nella discussione si parla di concorsi, formazione, perdita di competenze, concorrenza tra enti, conservazione del posto per chi va in prova altrove, carichi di lavoro crescenti e piattaforme che non dialogano tra loro. Questo produce una condizione di forte pressione sugli uffici: i dati devono essere caricati più volte, gli uffici tecnici sono assorbiti dalla rendicontazione, il PNRR viene definito molto problematico e si segnala il rischio di buchi di bilancio se non si chiudono determinate scadenze.

Una quarta grande sfida è la **mobilità e infrastrutturazione del territorio ferrarese**. La rete stradale viene descritta come sottodimensionata, costruita a partire dagli anni Cinquanta per flussi di traffico molto diversi dagli attuali, oggi insufficiente rispetto alla mobilità ordinaria, al traffico turistico verso i lidi e agli spostamenti casa-lavoro. Vengono citate strade provinciali, comunali e statali, la direttrice verso il mare e Bologna, la Romea, strade che diventano pericolose in caso di eventi meteorologici e una generale difficoltà di manutenzione.

Dentro questo tema infrastrutturale si inserisce il problema molto specifico delle **strade vicinali ed ex ERSA**, soprattutto nel territorio di Ostellato. Si descrivono strade formalmente private ma di uso collettivo, spesso non adeguatamente registrate o comprese dai proprietari, difficili da mantenere e potenzialmente critiche anche per l'accesso dei mezzi di soccorso. Vengono ipotizzati strumenti

come bandi regionali destinati ai privati o un consorzio provinciale per le strade bianche, ma il nodo finale viene ricondotto alla mancanza di fondi, in particolare della Provincia.

Una quinta sfida riguarda il **trasporto pubblico e la mobilità alternativa nelle aree interne e rurali**. Nei comuni ferraresi molte persone si muovono necessariamente con mezzi propri, e i piccoli enti non riescono a sostenere da soli l'aumento di corse o servizi. Il trasporto pubblico viene collegato anche all'attrattività abitativa: se i collegamenti fossero più rapidi ed elastici, territori provinciali oggi meno appetibili potrebbero ospitare studenti fuori sede o famiglie che cercano costi abitativi più sostenibili rispetto al capoluogo. Tuttavia, la linea Ferrara-Codigoro, pur in fase di elettrificazione, viene indicata come esempio di intervento necessario ma non sufficiente a ridurre realmente i tempi di percorrenza.

Un ulteriore blocco di sfide riguarda l'impatto degli **impianti per la produzione di energia rinnovabile**, in particolare biometano, biogas e fotovoltaico. La provincia di Ferrara viene descritta come territorio che ha sopportato in misura molto significativa l'insediamento di aziende energetiche, con impatti ambientali, paesaggistici, viabilistici e agricoli. Nel caso del biometano si segnalano transiti di mezzi pesanti, digestato trasportato su strade inadatte, concentrazione territoriale degli impianti e difficoltà per i comuni di incidere davvero nei procedimenti autorizzativi.

Infine, il confronto evidenzia una sfida molto forte sul piano **abitativo, demografico e urbanistico**. Le aree interne subiscono una perdita costante di residenti; il PUG e la legge urbanistica regionale vengono percepiti da alcuni amministratori come strumenti che, applicando criteri rigidi e non differenziati, rischiano di bloccare nuovi insediamenti e di compromettere la possibilità di trattenere giovani famiglie. Allo stesso tempo, emerge un problema di rigenerazione dell'esistente: case vuote, fatiscenti, difficili da rimettere sul mercato, domanda crescente di affitti e offerta prevalentemente orientata alla vendita.

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

Emerge con forza la necessità di chiarire i ruoli tra **Comuni, Provincia, Regione e altri livelli istituzionali**, perché molti problemi discussi non sono risolvibili dal singolo ente locale. I comuni sono il livello che intercetta direttamente i bisogni — personale, mobilità, casa, strade, servizi, impatti degli impianti energetici, arrivo di nuovi lavoratori — ma risultano spesso l'anello più fragile sul piano della capacità tecnica, finanziaria e negoziale.

I **Comuni** vengono rappresentati come soggetti indispensabili, ma sovraccarichi e non dispongono sempre di organici, competenze e risorse per affrontare problemi ormai sovracomunali. Questo vale per le procedure di gara, per la rendicontazione, per il personale, per il trasporto pubblico, per la gestione delle strade, per le politiche abitative e per la capacità di negoziare con grandi imprese o investitori energetici.

La **Provincia** emerge come livello particolarmente rilevante, sia perché già svolge alcune funzioni di supporto sia perché viene indicata come dimensione ottimale per affrontare questioni di area vasta. Nella discussione è richiamata per la committenza, per la pianificazione, per la SAS sismica, per i lavori pubblici, per la relazione con gli enti, per la possibilità di rafforzare funzioni a beneficio del territorio e per il possibile coordinamento su mobilità, infrastrutture, energia, dati e pianificazione.

Tuttavia, la Provincia non viene descritta come già pienamente pronta a svolgere tutte queste funzioni. Al contrario, si evidenzia che essa stessa è in difficoltà: ha meno dipendenti rispetto al passato, sta cercando di ricostruire organici e competenze, perde personale formato verso Regione e privati, e dispone solo di risorse limitate anche sulla progettazione europea. Questo rende il rafforzamento della Provincia una prospettiva importante, ma subordinata alla ricostruzione di capacità amministrativa, personale e competenze.

Alla **Regione** viene attribuito un ruolo di supporto, coordinamento, regolazione e adattamento normativo. Si vede la necessità che la Regione favorisca strumenti più agili di collaborazione, ragioni sul rafforzamento del trasporto pubblico verso il medio-basso territorio, intervenga con bandi o risorse dove possibile, renda più stringenti o selettive le regole sugli impianti energetici, lavori su dati, pianificazione e politiche abitative, e introduca maggiore flessibilità nella legge urbanistica.

La Regione, però, non viene vista come unico livello operativo. Nei passaggi più significativi, emerge piuttosto l'idea che essa debba agire insieme alla Provincia e agli enti locali, soprattutto sui temi sovraterritoriali. Sul tema abitativo, ad esempio, viene detto che la Regione ha un ruolo cardine nella pianificazione, ma il confronto richiama anche la Provincia e i Comuni come attori necessari per governare flussi, insediamenti, domanda abitativa e integrazione territoriale.

Anche il livello **prefettizio e governativo** viene evocato, soprattutto quando si parla di flussi di lavoratori stranieri, permessi di soggiorno, mediazione culturale, sicurezza e capacità di programmare l'accoglienza. Non viene attribuito a questo livello una funzione generale nel riordino, ma lo si richiama come necessario per specifiche politiche di coordinamento, in particolare quando grandi investimenti produttivi generano arrivi significativi di lavoratori in comunità locali piccole e fragili.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Una prima leva è rappresentata dalle **convenzioni leggere e dagli strumenti flessibili di collaborazione**. Molti comuni non chiedono necessariamente strutture complesse o fusioni, ma strumenti rapidi, praticabili e snelli per condividere personale, uffici tecnici, servizi e competenze. Questa leva è particolarmente importante perché risponde alla difficoltà quotidiana degli enti piccoli senza imporre necessariamente modelli organizzativi rigidi.

Una seconda leva è il rafforzamento della **dimensione provinciale** come scala di gestione di problemi che non possono essere affrontati a livello comunale. La dimensione provinciale è stata

individuata come ottimale per personale, risorse, trasporto pubblico, infrastrutture e temi di sistema: queste questioni non sono gestibili dal singolo comune.

Una terza leva riguarda la **raccolta e l'uso dei dati**. Sul tema energetico, ma anche su mobilità e pianificazione, viene affermata la necessità di disporre di dati statistici, benchmark tra province, informazioni sulla collocazione degli impianti, potenza installata, effetti territoriali, concentrazione e saturazione. La discussione sottolinea che i dati non sono più solo statistica, ma un patrimonio fondamentale per programmare, decidere e valutare gli impatti delle scelte locali e sovralocali.

Una quarta leva è la costruzione di **competenze specialistiche condivise**, ad esempio attraverso figure come l'energy manager. La Provincia ipotizza di inserire una figura dedicata alla gestione energetica, partendo dai bisogni dell'ente provinciale ma con la possibilità di mettere poi questo servizio a disposizione dei comuni, in modo analogo a quanto già avviene per altre funzioni condivise. La discussione interpreta questo esempio come paradigmatico: ogni comune, soprattutto medio-piccolo, difficilmente può dotarsi da solo di competenze energetiche adeguate.

Tra le leve rientra anche la possibilità di utilizzare strumenti come il **baratto amministrativo**, citato con riferimento all'esperienza trentina e all'articolo 190 del Codice dei contratti pubblici, come modalità per coinvolgere cittadini in difficoltà economica in lavori di manutenzione e pubblica utilità, ad esempio su strade o mobilità. Il riferimento emerge come spunto operativo per affrontare situazioni in cui mancano risorse ordinarie per la manutenzione locale.

Le barriere sono però molto consistenti e sono già state evidenziate. La prima è la **carenza di personale e competenze**, che riguarda comuni e Provincia. Non si tratta solo di numeri insufficienti, ma anche di perdita di competenze formate, difficoltà di trattenere dipendenti, carichi di lavoro crescenti e concorrenza tra enti pubblici e privati. Questa barriera compromette la capacità di realizzare progetti, gestire bandi, garantire servizi e sostenere i processi di riordino.

La seconda barriera è la **complessità amministrativa e digitale**: piattaforme che non dialogano, dati da caricare più volte, rendicontazioni pesanti, PNRR descritto come fonte di forte criticità e uffici tecnici sottratti alle proprie funzioni ordinarie per seguire adempimenti.

Una terza barriera è la **manca di risorse finanziarie**, richiamata in modo netto sulle infrastrutture e sulla manutenzione stradale. L'esempio del costo di asfaltatura, dei chilometri di strade comunali e vicinali e delle difficoltà della Provincia mostra che molte soluzioni sono note, ma non attuabili senza fondi adeguati.

Un'ulteriore barriera è la **rigidità normativa e pianificatoria**, in particolare sul PUG e sulla legge urbanistica regionale. Alcuni interventi sostengono che criteri uniformi, come il limite del 3% non differenziato, producano effetti squilibrati tra territori grandi e piccoli, saturi e non saturi, urbani e rurali. La legge viene percepita come poco elastica rispetto a una regione molto differenziata per caratteristiche, bisogni e condizioni territoriali.

Infine, una barriera molto rilevante è **il rischio che dinamiche di mercato** — energia, agricoltura, casa, insediamenti produttivi e flussi di lavoratori — **prevalgano sulla programmazione pubblica**.

Ricorre più volte l'idea che, se istituzioni e livelli di governo non programmano, decidono gli investitori, le imprese, i fondi e la convenienza economica immediata; i comuni si trovano poi a gestire gli effetti sociali, abitativi, infrastrutturali e ambientali.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Una prima buona prassi è rappresentata dalle **convenzioni già attivate tra enti**, benché con alcuni limiti. Le convenzioni con Ferrara/Terre Estensi e quelle ad hoc su servizi sociali, polizia locale e protezione civile mostrano che forme di collaborazione esistono e possono essere utili; tuttavia, hanno bisogno di maggiore agilità, stabilità e capacità di rispondere al divario tra capoluogo e piccoli comuni.

Una seconda esperienza positiva riguarda il **rapporto di committenza con la Provincia**, che ha facilitato l'apertura di cantieri in un piccolo comune. Questo viene riportato come esempio concreto di come una funzione tecnica sovracomunale possa produrre effetti molto pratici sulla capacità di realizzare opere pubbliche.

Sul tema mobilità, viene citato il progetto sperimentale di **car sharing con Corrente** portato avanti da Tresignana, con l'auspicio che possa diventare pilota ed estendersi ai territori limitrofi. Il progetto viene presentato come difficile, perché non è semplice convincere un'azienda di mobilità a investire nelle aree interne, ma anche come possibile strumento utile se la Regione agevolasse convenzioni analoghe a quelle già esistenti in altri territori.

Sempre sulla mobilità, viene richiamato un **progetto europeo** di cui la Provincia di Ferrara è capofila, avviato a febbraio, dedicato allo studio di strumenti di governance per la mobilità nelle aree interne, con partner internazionali e italiani. Questo elemento segnala la possibilità di collegare il riordino anche a progettualità europee, pur dentro una struttura provinciale che dispone di risorse umane molto limitate per la progettazione europea.

Un altro strumento innovativo evocato è il già citato **baratto amministrativo**, come modalità per affrontare lavori di manutenzione del territorio e delle strade coinvolgendo persone in difficoltà economica attraverso convenzioni e lavori di pubblica utilità. Un'esperienza utile in territori montani e come possibile chiave di lettura per problematiche simili.

Sul versante energetico, un'innovazione molto importante è la proposta di raccogliere e usare **dati territoriali integrati** su impianti, produzione, consumo, concentrazione territoriale, saturazione del suolo e impatti. La discussione collega questo tema alla pianificazione sovracomunale e sovraprovinciale, affermando che occorre "fare squadra" nella raccolta dei dati e nel loro utilizzo, altrimenti le scelte saranno guidate dal mercato e dagli investitori più che dalla politica territoriale.

La figura dell'**energy manager** o di un servizio energetico condiviso viene presentata come strumento strategico di pianificazione. La Provincia immagina una figura che lavori sull'efficientamento energetico, l'illuminazione pubblica, i consumi e le possibilità di risparmio, con l'ipotesi di estendere il servizio ai comuni. Questo viene letto come modello scalabile, eventualmente in capo alla Provincia o ad Unioni avanzate.

Un ulteriore strumento di pianificazione riguarda la **perequazione energetica e territoriale**. Si ragiona sul fatto che territori più “vocati” ma anche più stressati dalla produzione energetica dovrebbero trovare forme di compensazione rispetto a territori che consumano di più ma producono di meno. Questa riflessione viene estesa alla pianificazione regionale, richiamando la necessità di tenere insieme produzione, consumo, occupazione del suolo e benefici territoriali.

Infine, sul piano abitativo e urbanistico, emerge la necessità di strumenti più flessibili per **rigenerazione urbana, recupero dell’esistente, politiche abitative e governo dei flussi residenziali**. Vengono richiamati alloggi pubblici inutilizzati, differenze tra territori con domanda abitativa forte e territori dove il problema è l’attrattività, case private vuote e fatiscenti, bisogno di affitti accessibili, tutela dei proprietari e rischi di concentrazione non governata di lavoratori in piccole comunità (evitare i ghetti).

5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO

I **Comuni** sono attori chiave perché rappresentano il punto di prossimità con cittadini, imprese, famiglie e problemi quotidiani. Sono i rappresentanti dei comuni a portare concretamente i temi del personale, delle convenzioni, delle strade, della mobilità, della casa, dei giovani che se ne vanno, dei lavoratori stranieri, della rigenerazione urbana e degli impatti degli impianti energetici. Tuttavia sono spesso l’anello più debole in termini di capacità negoziale e risorse operative.

La **Provincia** emerge come attore fondamentale per il riordino, soprattutto come scala di area vasta. È chiamata in causa per committenza, pianificazione, supporto tecnico, funzioni sismiche, lavori pubblici, relazione con enti, progettazione europea, mobilità, raccolta dati, possibile energy manager e coordinamento territoriale. La sua centralità, però, è condizionata dal rafforzamento degli organici e dalla ricostruzione di competenze.

La **Regione** è un altro attore decisivo, sia perché può definire strumenti normativi e finanziari, sia perché può sostenere i territori con bandi, risorse, flessibilità, coordinamento e indirizzo. Ci si riferisce all’intervento della Regione per convenzioni, trasporto pubblico, manutenzione di strade ex ERSA, regole sugli impianti energetici, aree idonee, politiche abitative, legge urbanistica e coordinamento con gli altri livelli istituzionali.

Gli **enti sovraordinati e autorità di coordinamento**, inclusa la Prefettura e il livello governativo, vengono richiamati soprattutto per temi specifici come mobilità del lavoro agricolo, caporalato, sicurezza, flussi di lavoratori stranieri, permessi di soggiorno e mediazione culturale. Alcuni fenomeni superano la capacità ordinaria dei comuni e richiedono una governance più ampia.

Le **imprese e gli investitori privati** sono attori importanti, ma ambivalenti. Da un lato generano lavoro, energia, investimenti e potenziali risorse; dall’altro, se non governati, possono produrre impatti su suolo, viabilità, mercato agricolo, assetti abitativi e coesione sociale. L’esempio degli impianti energetici e quello dell’azienda con forte incremento di lavoratori mostrano che il rapporto con il privato deve essere accompagnato da programmazione pubblica e capacità negoziale.

Il **mondo agricolo** è un attore trasversale perché sta dentro molti dei problemi discussi: reddito agricolo in crisi, vendita dei terreni per impianti energetici, ritorno al latifondo, perdita di colture tradizionali, mobilità dei mezzi pesanti, trasformazione dell'uso del suolo e arrivo di lavoratori. L'agricoltura non è solo un settore economico, ma elemento strutturale della pianificazione territoriale ferrarese.

Anche il sistema della **scuola e della formazione**, in particolare il CPIA citato nella discussione, emerge come attore rilevante per l'integrazione dei lavoratori stranieri, l'insegnamento dell'italiano, il recupero della terza media e il contrasto all'abbandono scolastico. La scuola viene richiamata come parte di una possibile risposta istituzionale ai cambiamenti demografici e sociali dei territori, nella rete degli attori essenziali per la realtà territoriale.

Infine, sono attori chiave le **comunità locali, i cittadini e i proprietari privati**, soprattutto in relazione a manutenzione delle strade vicinali, patrimonio abitativo inutilizzato, accoglienza di nuovi residenti, tutela dei piccoli centri e percezione di abbandono.

Tavolo 2. CURA DELLA PERSONA E DELLA COMUNITA'

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

La prima sfida individuata riguarda la **deburocratizzazione** e il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi, in particolare nell'area della persona e della sanità. La discussione si apre infatti con l'idea che il riordino dovrebbe aiutare a semplificare non solo i procedimenti interni agli enti, ma anche i rapporti tra soggetti diversi — INPS, USL, INAIL, Comuni e altri attori — che oggi intervengono spesso sugli stessi bisogni senza un raccordo sufficientemente chiaro.

Un secondo nodo molto forte è il rischio di **duplicazioni, sovrapposizioni e disorientamento dei cittadini**. Viene richiamata l'esperienza di organizzazioni comunali e sovracomunali in cui una parte delle funzioni è rimasta al Comune e una parte è stata trasferita o gestita in altra forma, generando confusione negli utenti: le persone non sapevano a quale ufficio rivolgersi e la transizione organizzativa ha prodotto difficoltà anche per alcuni anni. Questo punto mostra che il riordino, se non è accompagnato da chiarezza organizzativa e comunicazione verso i cittadini, può produrre l'effetto opposto a quello desiderato.

La sfida centrale della discussione è però l'**integrazione socio-sanitaria**. Più interventi insistono sul fatto che, quando il bisogno riguarda la persona, i confini tra sanitario, sociale, socio-sanitario, lavoro, trasporto, scuola, casa e fragilità familiare non dovrebbero essere separati. Viene detto con chiarezza che la persona "si sposta con i suoi bisogni da una parte all'altra, ma è sempre la stessa persona": per questo il problema non è solo amministrativo, ma riguarda la capacità del sistema di prendere in carico bisogni complessi senza dividerli artificialmente tra enti e competenze.

All'interno di questa sfida emerge il tema della **responsabilità e della competenza economica**. Nel confronto si pone una questione molto netta: quando un problema è socio-sanitario, chi risponde? Il Comune, l'azienda sanitaria, INPS, il terzo settore, oppure più soggetti insieme? Viene evocata l'ipotesi, anche provocatoria, di superare la frammentazione "a fette" delle competenze, perché quando i casi sono complessi — persone con problemi psichiatrici, dipendenze, fragilità familiari, minori difficili da collocare — il coordinamento tra molti interlocutori rischia di rallentare o indebolire la risposta.

Una sfida specifica riguarda l'**invecchiamento, la cronicità e la fragilità** della popolazione ferrarese. Il distretto socio-sanitario centro-nord richiama il fatto che il territorio mostra debolezze rilevanti su anzianità, cronicità e fragilità, con un impatto ancora più forte nei piccoli comuni e nelle aree interne, dove i servizi sono meno presenti rispetto alla città di Ferrara. La cura della persona viene quindi collegata non solo alla sanità in senso stretto, ma alla possibilità di garantire prossimità, domicilio, trasporti, servizi territoriali e integrazione tra risposte sociali e sanitarie.

Un altro tema rilevante è quello delle **aree interne**, con condizione di svantaggio comparabile, per alcuni aspetti, a quella montana. Viene osservato che nella rappresentazione dei dati la provincia di Ferrara risulta priva di comuni montani, ma che questo non deve far dimenticare la presenza di aree

interne con difficoltà specifiche: distanze, servizi meno accessibili, problemi di trasporto, difficoltà a trovare professionisti e maggiore esposizione delle persone fragili all'isolamento.

La **mobilità** viene letta come sfida decisiva per la cura della persona. La discussione richiama casi concreti di persone che impiegano molte ore con i mezzi pubblici per raggiungere un medico, operatori che faticano a raggiungere alcune sedi e servizi sanitari sempre più specializzati in pochi luoghi. Ne deriva l'esigenza di un governo più chiaro e forte del trasporto pubblico a scala provinciale, perché senza trasporti adeguati anche i servizi esistenti diventano difficilmente accessibili.

Infine, emerge una sfida più ampia di **tenuta delle reti comunitarie**. Il volontariato e il terzo settore vengono richiamati come risorse importanti, ma anche come mondi oggi appesantiti da burocrazia, difficoltà di ricambio, responsabilità crescenti e fragilità organizzativa. Associazioni, volontariato e cooperazione sociale non possono essere dati per scontati: per funzionare hanno bisogno di legami, progettazione condivisa e coinvolgimento non solo emergenziale.

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

La discussione restituisce una forte esigenza di chiarire **chi fa che cosa** nei diversi livelli della governance. In sanità viene richiamato un modello multilivello articolato tra livello nazionale, regionale e locale; tuttavia, quando si entra nel campo socio-sanitario, i confini tra competenze diventano meno netti e coinvolgono azienda sanitaria, Comuni, terzo settore, INAIL, INPS e altri soggetti. La prospettiva del riordino viene quindi collegata alla necessità di rendere più leggibili responsabilità, funzioni e risorse.

La **Regione** compare come livello chiamato a costruire una cornice di riordino e a incentivare la gestione associata dei Comuni. L'area regionale del riordino gestisce da anni il bando di riordino territoriale, pensato per incentivare i Comuni che conferiscono funzioni in Unione al fine di ottenere maggiore efficientamento amministrativo. La Regione può sostenere, orientare e normare i processi di collaborazione, ma anche come livello che dovrebbe collegare il riordino amministrativo con altri riordini settoriali, in particolare quello sanitario.

Il livello **locale** viene rappresentato attraverso Comuni, distretti, CTSS e aziende sanitarie. I Comuni mantengono la titolarità delle funzioni sociali, ma viene precisato che l'esercizio può essere spostato o organizzato diversamente. Questo passaggio è importante perché la discussione non chiede semplicemente di togliere funzioni ai Comuni, ma di capire se e come l'esercizio di alcune funzioni possa essere organizzato a una scala più adeguata, soprattutto quando i singoli Comuni sono troppo piccoli o troppo fragili per reggere casi complessi.

Le **aziende sanitarie** hanno un ruolo centrale nella discussione. Nel confronto si segnala la sperimentazione gestionale presente a Ferrara e Parma, con un'unica direzione generale per le due aziende presenti, su territori relativamente piccoli, in vista di una gestione sempre più unitaria e di una possibile unificazione amministrativa di supporto. Questo elemento viene collegato alla

possibilità di ragionare su organizzazioni più omogenee e più integrate anche rispetto al riordino amministrativo.

I **distretti socio-sanitari** sono descritti come snodi fondamentali della programmazione e dell'integrazione territoriale. Nella provincia di Ferrara ci sono tre distretti che collaborano con altri enti del territorio. Tuttavia, emerge anche che il distretto non è sempre autosufficiente: non sempre dispone di tutti i servizi, non sempre ha l'ospedale, e quando mancano prestazioni o funzioni è necessario costruire accordi, contratti o raccordi con altri livelli.

La **CTSS** e i comitati di distretto vengono richiamati come luoghi istituzionali della programmazione e della suddivisione dei costi socio-sanitari. La discussione distingue però tra programmazione e gestione: la CTSS può essere un luogo di coordinamento, ma alcuni interventi mettono in guardia dal rischio che nuovi bilanci o ulteriori adempimenti distrettuali producano più burocrazia che cura delle persone.

La **Provincia** emerge in modo forte soprattutto su alcuni temi trasversali: trasporti, scuole superiori, raccolta e gestione dei dati, statistica, possibile pianificazione di area vasta e valorizzazione del patrimonio immobiliare. L'ufficio statistica provinciale segnala, ad esempio, la difficoltà di ottenere dati dettagliati sulla provenienza degli studenti delle scuole superiori, informazione necessaria per organizzare il trasporto scolastico. Questo mostra che la Provincia è vista come livello potenzialmente utile per coordinare funzioni che superano il singolo Comune.

Vengono richiamati anche livelli e soggetti non direttamente riconducibili alla legge di riordino territoriale, ma necessari per il funzionamento delle politiche: Prefettura, forze dell'ordine, provveditorato, istituzioni scolastiche, imprese, Camera di Commercio, terzo settore e cooperative sociali. La discussione riconosce che il riordino amministrativo degli enti locali non può da solo governare tutte queste dimensioni, ma deve prevedere **modalità stabili di interlocuzione** con esse.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

La prima leva individuata è la **deburocratizzazione**, intesa come riduzione dei passaggi ridondanti, delle duplicazioni organizzative e della confusione per cittadini e operatori. La discussione parte proprio dall'esigenza di evitare doppioni e di rendere più immediato il rapporto tra amministrazione e utenti, soprattutto nei servizi alla persona, dove il disorientamento può incidere direttamente sulla qualità della risposta.

Una seconda leva è il **coordinamento multilivello e multiprofessionale**. Si afferma che non basta concentrare tutto in un'unica responsabilità, perché i bisogni della persona richiedono competenze diverse. La leva sta quindi nella costruzione di staff, luoghi tecnici e modalità di lavoro strutturali, capaci di mettere insieme sanitario, sociale, scuola, lavoro, volontariato, terzo settore e amministrazioni locali.

Una terza leva è l'idea di **equità amministrativa**. Nel confronto viene proposto di considerare la differenza tra Comuni grandi e piccoli, tra territori più dotati e territori più fragili, come una questione che il riordino deve affrontare esplicitamente. L'idea è che la differenza di abitanti,

funzionari e servizi disponibili non debba tradursi automaticamente in differenze di opportunità per i cittadini.

Una leva molto concreta è la proposta di **fondi mutualistici o fondi di solidarietà** per affrontare casi particolarmente costosi o emergenze che possono mettere in difficoltà i bilanci dei piccoli Comuni. Viene portato l'esempio di minori con psicopatologia acuta o situazioni socio-sanitarie eccezionalmente onerose, per le quali un singolo Comune può trovarsi in grave difficoltà. L'ipotesi è costruire un fondo condiviso, a livello di Unione, provincia o altro ambito, da cui attingere quando si verifica un bisogno pesante ma non prevedibile per il singolo ente.

Tra le leve rientrano anche **coprogettazione con il terzo settore, tavoli tecnici paralleli ai tavoli istituzionali e coinvolgimento delle cooperative sociali**. Non basta incontrarsi "ai livelli top": serve un livello tecnico-operativo che faccia avanzare concretamente le cose. Il terzo settore e in particolare la cooperazione sociale rivendicano il proprio ruolo nella fase progettuale iniziale, non solo nell'emergenza o nell'esecuzione.

Le barriere sono numerose. La prima è la **frammentazione territoriale e istituzionale**: una barriera enorme, anche perché la sanità opera sul confine provinciale mentre i Comuni guardano spesso al proprio territorio. Questo produce difficoltà quando le risposte devono essere costruite per popolazioni e bisogni che non coincidono con il perimetro del singolo ente locale.

Una seconda barriera è la forte **differenza tra territori**. Si richiama la coesistenza di aree interne che si spopolano rapidamente, territori che si concentrano, Ferrara con studenti e Cento con un lieve incremento di popolazione. Queste differenze sono considerate una barriera perché determinano accessi diseguali ai servizi, alla scuola, al trasporto e alle opportunità, e possono spingere le persone a trasferirsi dove i servizi sono più presenti.

Un'ulteriore barriera è la **difficoltà di costruire una reale integrazione socio-sanitaria**. Il DM 77 viene richiamato come cornice che dovrebbe rafforzare l'integrazione, ma si dice che la sua traduzione pratica fatica a decollare, sia dal lato sanitario sia dal lato degli uffici di piano e dei comitati di distretto. Le Case di comunità esistono, ma l'integrazione degli sportelli e dei professionisti resta complessa, perché gli operatori appartengono a enti diversi e non sempre condividono linguaggi, strumenti e modalità operative.

Infine, una barriera importante è il **turnover delle competenze**. Nella parte sulle Case di comunità viene detto che è stato organizzato un corso di formazione sui tre distretti per costruire un linguaggio comune e strumenti condivisi, ma il turnover elevato rischia di disperdere il lavoro fatto. Questo rende difficile stabilizzare l'integrazione e incide sulla presa in carico delle persone.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Una prima linea innovativa riguarda la possibilità di costruire una presa in carico socio-sanitaria meno frammentata. La proposta più radicale emersa nel confronto, come indicato sopra, è quella di non dividere il socio-sanitario "a fette", ma di individuare responsabilità più chiare e risorse più

integrate attorno alla persona. Anche quando questa proposta viene discussa criticamente, resta centrale l'esigenza di superare l'attuale incertezza su chi debba agire e con quali risorse.

Una buona prassi indicata è il lavoro di **formazione congiunta sui tre distretti**, finalizzato a costruire un linguaggio comune e strumenti condivisi tra professionisti provenienti da enti diversi. Questa esperienza viene collocata nel contesto delle Case di comunità e dell'integrazione socio-sanitaria: non basta avere sportelli nello stesso luogo fisico, occorre che gli operatori sappiano lavorare con riferimenti comuni.

Un altro strumento interessante, già menzionato, è la proposta di un **fondo di equazione o solidarietà sociale a carattere mutualistico**. La logica è quella di ripartire tra più enti il rischio economico di casi rari ma molto costosi, evitando che il bilancio di un piccolo Comune venga messo in crisi da un singolo bisogno eccezionale.

La **CTSS** viene richiamata come esempio di collaborazione istituzionale, soprattutto sul piano della programmazione. Tuttavia, si esprime l'esigenza la collaborazione deve essere resa più operativa, distinguendo tra tavolo strategico e tavolo tecnico. Questo schema — un livello che definisce le politiche e un livello che traduce le decisioni in azioni — viene indicato come necessario per evitare che i confronti restino astratti.

Una linea molto forte riguarda l'**approccio basato sui dati e sulla mappatura dei bisogni**. L'analisi del bisogno, calata sul territorio, è fondamentale perché ci sono risorse non utilizzate da una parte e bisogni inevasi dall'altra. Il rafforzamento della rete degli uffici di statistica, il sistema statistico regionale, la disponibilità di dati BES e la capacità di trasformare i dati in programmazione strategica vengono indicati come strumenti essenziali.

Collegato a questo punto c'è il tema del passaggio **dai dati alla programmazione**. La discussione sottolinea che la conoscenza del territorio nelle sue specificità è la base per programmare, ma che il problema è capire come dati, conoscenze e strategie dei diversi livelli possano essere messi in relazione. Il rischio segnalato è che la programmazione proceda per strade separate, non integrate e non realmente fondate su una conoscenza condivisa dei bisogni.

Tra gli strumenti di pianificazione compare anche la **rigenerazione urbana e patrimoniale**. Viene richiamata la presenza di un ampio patrimonio immobiliare, compresi immobili storici o non più funzionali, che assorbono risorse sanitarie pur non essendo più direttamente usati per la cura. Da qui emerge l'idea che la Provincia o un livello superiore rispetto al singolo Comune possano avere una competenza utile per valutare immobili in ottica di rigenerazione urbana, welfare, alloggi per personale sanitario, servizi di comunità e valorizzazione territoriale.

Infine, viene richiamata come possibile buona prassi la costruzione di un **patto o rete per le politiche attive del lavoro**, sviluppabile a livello sovralocale. Si cita un patto sottoscritto a livello comunale per fare da collante tra stakeholder, imprese, associazioni di categoria e altri enti, con l'idea che un modello di questo tipo possa essere esteso e reso più strutturato.

5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO

Gli attori chiave sono numerosi, e la discussione mostra con chiarezza che il riordino della cura della persona e della comunità non può essere costruito solo tra enti locali. I **Comuni** restano centrali perché hanno la titolarità delle funzioni sociali e sono il punto di prossimità con i bisogni delle persone, ma emerge anche che spesso non dispongono da soli delle risorse, del personale e della scala necessaria per affrontare bisogni complessi.

La **Regione Emilia-Romagna** è un attore decisivo perché promuove il processo di riordino, gestisce strumenti di incentivo alla gestione associata e può collegare il riordino amministrativo con altri percorsi normativi, in particolare quello relativo al servizio sanitario regionale. Ci si riferisce esplicitamente all'esigenza di cercare punti di contatto tra la legge di riordino amministrativo e il riordino della legge sanitaria regionale.

Le **aziende sanitarie**, i **distretti socio-sanitari**, la **CTSS** e i **comitati di distretto** sono attori centrali perché presidiano la dimensione sanitaria e socio-sanitaria della presa in carico: due aziende sanitarie ferraresi, tre distretti provinciali, comitati di distretto. Si evidenzia la necessità di connettere meglio queste strutture con Comuni e altri soggetti.

La **Provincia** emerge come attore importante per alcune funzioni di area vasta: dati statistici, trasporti, scuole superiori, coordinamento, possibile valorizzazione di immobili e supporto a una lettura territoriale integrata. L'ufficio statistica provinciale porta un esempio concreto sulla difficoltà di programmare i trasporti scolastici senza dati dettagliati sugli studenti, mostrando come alcune funzioni provinciali siano direttamente connesse alla cura della comunità.

Il **terzo settore**, il **volontariato** e la **cooperazione sociale** sono attori essenziali. Il terzo settore ha una vocazione naturale negli spazi della progettualità e della risposta a bisogni complessi; la cooperazione sociale di tipo B viene richiamata per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati; il volontariato viene descritto come risorsa ma anche come ambito fragile, da sostenere e coinvolgere non solo in emergenza.

Anche **imprese**, **associazioni di categoria** e **Camera di Commercio** vengono indicate come attori da coinvolgere maggiormente, soprattutto quando si parla di lavoro, bisogni delle aziende, disponibilità di alloggi per il personale e politiche attive. La discussione sottolinea che senza conoscere i bisogni delle imprese si rischia di lavorare "sulla fantasia", e che occorre costruire luoghi in cui mondo del lavoro, aziende e istituzioni possano parlarsi.

Tra gli attori da aggiungere vengono citati anche **Prefettura**, **forze dell'ordine**, **provveditorato** e **istituzioni scolastiche**. Il loro ruolo non è necessariamente interno alla legge di riordino territoriale, ma viene considerato fondamentale per dare attuazione a molte politiche: sicurezza, lavoro, scuola, disagio, integrazione, orientamento, presa in carico e coordinamento operativo.

Infine, sono attori chiave le **persone**, le **famiglie** e le **comunità locali**, che attraversano tutti i passaggi della discussione: anziani, persone fragili, famiglie monocomposte, minori, persone con disabilità, utenti dei servizi, studenti, lavoratori, persone in reinserimento e cittadini delle aree

interne. Il riordino viene valutato in funzione della sua capacità di migliorare concretamente le risposte a questi bisogni, non soltanto di produrre una nuova architettura istituzionale.

Tavolo 3. SVILUPPO SOSTENIBILE E INNOVAZIONE

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

La prima sfida emersa riguarda la necessità di riportare il tema dello **sviluppo sostenibile** dentro una lettura concreta delle condizioni del territorio ferrarese. La discussione parte da temi molto quotidiani — commercio di prossimità, mercati rionali, vendita a chilometro zero, piccole imprese, anziani soli — e li collega alla tenuta complessiva delle comunità locali. In particolare, viene richiamato il fatto che Ferrara e la provincia sono caratterizzate da una popolazione molto anziana e che il commercio di prossimità svolge una funzione non solo economica, ma anche sociale, soprattutto per le persone più anziane e sole.

Una seconda sfida riguarda il **rilancio delle imprese locali e delle economie di prossimità**. Nel confronto si sottolinea che l'espansione della grande distribuzione organizzata e il peso crescente dell'online hanno indebolito il piccolo commercio, le aree mercatali e le attività locali. Da qui nasce la richiesta di bandi ad hoc, campagne di sensibilizzazione e strumenti specifici per sostenere mercati rionali, commercio di prossimità, artigiani, piccole attività e produttori locali, non solo come comparti economici, ma come presidi di vitalità urbana e territoriale.

Un terzo nodo è la **transizione energetica**, indicata come una delle sfide più significative. Si ricordano i dibattiti e le contestazioni relative a centrali a biometano, impianti fotovoltaici e individuazione delle aree idonee. La transizione viene considerata necessaria, ma deve essere governata: occorre capire dove orientare gli investimenti, come renderli compatibili con agricoltura, paesaggio e comunità locali, e come evitare che alcuni territori sopportino impatti sproporzionati senza adeguati benefici.

La discussione segnala poi una sfida di **coesione economica, sociale e territoriale**. Viene ricordata una stagione precedente alla legge Delrio, nella quale nel ferrarese esisteva una programmazione negoziata stabile, con tavoli che coinvolgevano enti locali, categorie economiche, sindacati, università, Camera di Commercio e terzo settore. Quell'esperienza viene richiamata come modello da recuperare, perché permetteva di raccogliere istanze, distribuire risorse e pianificare interventi in modo concertato su agricoltura, turismo, commercio e servizi.

Un'altra sfida forte riguarda la **capacità dei piccoli comuni di accedere a risorse e opportunità**. Diversi interventi segnalano che i comuni piccoli dipendono spesso da bandi e contributi, ma si scontrano con procedure pesanti, tempi lunghi, comunicazioni insufficienti e difficoltà nel capire quali linee di finanziamento siano davvero adatte alle proprie esigenze. La discussione evidenzia che bandi molto ampi rischiano di non cogliere le differenze tra territori.

La questione del **personale e delle competenze** attraversa gran parte del confronto. Viene sottolineato che gli enti locali, le Unioni e le Province incontrano difficoltà non solo per scarsità di risorse, ma anche perché mancano competenze tecniche adeguate su appalti sostenibili, progettazione europea, innovazione digitale, sostenibilità, bandi, transizione energetica e

accompagnamento delle imprese. Viene osservato che anche quando gli amministratori promuovono progettualità ambiziose, queste possono poi scontrarsi con gare impostate al massimo ribasso o con uffici che non hanno tempo e formazione adeguata.

Una sfida specifica riguarda la **formazione professionale e l'aggancio tra formazione e sviluppo economico locale**. Viene ricordato che, quando la formazione professionale era competenza provinciale, era possibile costruire percorsi molto aderenti ai fabbisogni delle imprese e dei territori, come nel caso di Goro, dove un percorso in obbligo formativo fu costruito in relazione alla produzione delle vongole e al problema dell'abbandono scolastico. La perdita di questa funzione territoriale viene letta come un indebolimento della capacità di collegare formazione, imprese e sviluppo.

Infine, emerge la sfida della **transizione digitale e dell'intelligenza artificiale**. Un intervento tecnico richiama due questioni: il governo del post-PNRR, cioè la necessità di mantenere nel tempo le infrastrutture e piattaforme digitali realizzate, e l'introduzione dell'AI nelle amministrazioni, considerata una rivoluzione già in corso e da governare. Questo tema viene collegato alla necessità di comunità di pratica, collaborazione tra enti e modelli condivisi di gestione dell'innovazione.

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

La discussione restituisce una forte esigenza di **governance multilivello**, ma non intesa come semplice redistribuzione formale di funzioni. Più interventi insistono sul fatto che il riordino dovrebbe diventare un modello per far arrivare nei territori i macro-obiettivi regionali, con logiche di perequazione, supporto tecnico, solidarietà territoriale e valorizzazione delle differenze locali. In questa prospettiva, il riordino non dovrebbe limitarsi a dire "chi fa cosa", ma dovrebbe costruire le condizioni perché territori diversi possano accedere in modo più equo a competenze, opportunità e risorse.

La **Regione** viene richiamata soprattutto come livello di indirizzo strategico, regolazione, finanziamento e ascolto dei territori.. Alla Regione viene chiesto di costruire bandi più aderenti alle specificità territoriali, di migliorare comunicazione e tempi, di governare la transizione energetica, di sostenere le aree interne e di affiancare alla logica competitiva dei bandi modalità più concertate di programmazione.

La **Provincia** emerge come livello da rimettere al centro per molte funzioni strategiche. Viene richiamata come possibile sede di uffici Europa, regia territoriale, supporto ai piccoli comuni, programmazione negoziata, sostegno alle imprese, gestione di opportunità europee e nazionali, comunità di pratica e coordinamento tecnico. Più interventi collegano la perdita o l'indebolimento delle funzioni provinciali alla dispersione dello "sguardo territoriale" e alla difficoltà di costruire politiche aderenti alle specificità ferraresi.

Il ruolo della **Provincia** viene richiamato anche rispetto alla memoria di esperienze positive: la stagione della programmazione negoziata, i tavoli stabili con enti locali e categorie, il gruppo Corsa, il lavoro comune su SUAP e servizi online alle imprese, e il contributo dato alla costruzione di strumenti poi evoluti in servizi più ampi.

I **Comuni**, soprattutto piccoli, sono rappresentati come il livello più vicino ai problemi e alle opportunità, ma anche come quello più fragile. La discussione insiste sul fatto che i piccoli comuni non possono essere lasciati soli davanti a bandi complessi, transizione energetica, progettazione europea e sostegno alle imprese.

Le **Unioni** sono presenti come ambiti di collaborazione già esistenti o in costruzione, ma non vengono descritte come soluzione sufficiente di per sé. Si ricorda un'esperienza di servizi associati nel basso ferrarese, con evoluzioni, scioglimenti e ricostruzioni di Unioni. La collaborazione intercomunale è importante, ma richiede stabilità, praticabilità tecnica e sostegno concreto, non solo assetti formali.

La **Camera di Commercio** viene indicata come attore istituzionale importante per il raccordo con le imprese e per la gestione di bandi. E' richiamata l'esperienza della Camera di Commercio di Ferrara e Ravenna come possibile collettore di fondi dei comuni e soggetto capace di conoscere le esigenze delle imprese del territorio, in particolare delle microimprese che faticano ad accedere ai bandi.

Anche il livello **europeo e nazionale** entra nella discussione, soprattutto attraverso la raccomandazione europea e il futuro piano nazionale sull'economia sociale, il PNRR, i fondi europei e la normativa sulle aree idonee. Il riordino regionale può diventare una cornice per tradurre indirizzi europei e nazionali in strumenti territoriali concreti.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Una prima leva è il recupero di una **programmazione negoziata e concertata**. Come già evidenziato si evoca la stagione in cui enti locali, categorie economiche, sindacati, università, Camera di Commercio e terzo settore sedevano stabilmente intorno allo stesso tavolo per pianificare l'uso delle risorse. Questa modalità viene contrapposta alla logica del bando competitivo, che può generare competizione tra territori e imprese e produrre marginalizzazione dei soggetti più fragili.

Una seconda leva è la ricostruzione di **uffici Europa e capacità progettuale a scala provinciale** per individuare opportunità di finanziamento europeo e nazionale e sostenere i territori più piccoli, che da soli non hanno strumenti e forza sufficiente. Un'operazione strettamente collegata a innovazione, sviluppo e sostenibilità.

Una terza leva riguarda l'uso strategico degli **appalti pubblici e dei contratti pubblici**. Si richiama la necessità di strategie d'appalto coerenti con gli obiettivi dell'economia sociale e della sostenibilità, evitando che gare impostate al massimo ribasso compromettano materiali, qualità, imprese selezionate e finalità sociali o ambientali. L'appalto viene quindi interpretato non solo come procedura amministrativa, ma come leva di politica territoriale.

Un'altra leva è la costruzione di una **rete di supporto tecnico** per i piccoli comuni. L'idea è che i comuni meno capaci non debbano necessariamente costruire al proprio interno tutte le competenze, se questo è irrealistico, ma possano contare su meccanismi di aiuto, supporto tecnico e solidarietà territoriale.

La **semplificazione dei bandi** è una leva ricorrente. Diversi interventi chiedono bandi più chiari, più mirati, meno burocratici, più accompagnati e più aderenti ai territori. Viene evidenziato che le imprese piccole, i commercianti e persino le amministrazioni fanno fatica a comprendere bandi complessi; per questo si propone la presenza di sportelli, gruppi di supporto, incontri in loco e figure capaci di assistere territori e operatori durante l'iter.

Tra le leve emerge anche la possibilità di costruire **azioni di sistema**. L'esempio della Regione Abruzzo e della Provincia di Teramo sull'efficientamento energetico viene usato per mostrare come una Regione possa finanziare, una Provincia possa selezionare competenze tecniche e giuridiche, e i comuni possano beneficiare di audit e supporto senza sentirsi spogliati delle proprie funzioni. L'elemento chiave è l'integrazione tra livelli istituzionali e la capacità di trasformare un contributo iniziale in investimenti molto più ampi.

Le barriere, tuttavia, sono molto forti. La prima è la **burocrazia**, intesa come pesantezza delle procedure, tempi non rispettati, vincoli eccessivi, difficoltà di comunicazione e scarsa chiarezza su risorse disponibili e criteri dei bandi. Questo problema colpisce sia i comuni sia le imprese, generando disillusione e mancata partecipazione anche quando le opportunità esistono.

Una seconda barriera è la **competizione tra territori e imprese** prodotta dalla logica dei bandi. Il bando è uno strumento più semplice per la Regione rispetto alla concertazione territoriale, ma rischia di favorire chi ha maggiore capacità progettuale e amministrativa, lasciando indietro territori più fragili o imprese più piccole.

Una terza barriera riguarda la perdita dello **sguardo territoriale** dopo il trasferimento di alcune competenze dalla Provincia alla Regione. Si richiama in particolare la già citata formazione professionale, programmazione europea e attrazione d'impresa: competenze e funzionari possono anche essere rimasti, ma lavorando per un livello regionale e non più su un territorio specifico si sarebbe indebolito il dialogo fisico e diretto con imprese, comuni e fabbisogni locali.

Un'ulteriore barriera è la difficoltà delle microimprese e delle piccole attività commerciali a stare dentro linguaggi e strumenti amministrativi complessi. Nel caso dei bandi per aziende e associazioni no profit, viene segnalata una partecipazione molto bassa; in un altro passaggio si osserva che molte attività non dispongono nemmeno degli strumenti digitali o delle competenze minime per affrontare procedure complesse.

Infine, vi è una barriera più profonda, di carattere economico-culturale: alcuni interventi mettono in discussione l'idea stessa di "sviluppo sostenibile" se resta inserita in un sistema fondato su crescita e competizione. In questa prospettiva, il riordino viene visto come possibile occasione per

affiancare al modello competitivo forme di economia sociale, collaborazione istituzionale e strumenti più durevoli nel tempo.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Una prima buona prassi richiamata è la **programmazione negoziata territoriale** del passato. Si descrive una stagione in cui tutti gli attori rilevanti — enti locali, categorie economiche, sindacati, università, Camera di Commercio e terzo settore — partecipavano stabilmente a tavoli di concertazione, con l'obiettivo di pianificare e massimizzare l'uso delle risorse disponibili. Un'esperienza base da cui ripartire per ricostruire coesione economica, sociale e territoriale

Un secondo strumento è rappresentato dagli **uffici Europa provinciali**, intesi come funzione da rafforzare o ricostruire per sostenere i piccoli comuni nell'accesso a finanziamenti europei, nazionali e regionali. Questa proposta viene collegata alla possibilità di riportare attraverso la Provincia una strategia territoriale che i singoli comuni non riescono a costruire da soli.

Le **comunità energetiche** vengono citate come possibile strumento innovativo di collegamento e coordinamento. Non sono intese solo come dispositivi per produrre energia, ma come occasioni per costruire relazioni con le comunità e governare meglio la transizione energetica. Questo tema si intreccia con la legge regionale sulle aree idonee e con la necessità di dialogare con cittadini e comitati.

Una buona prassi molto concreta riguarda gli **hub urbani** e il sostegno al commercio di prossimità. La discussione li considera strumenti utili, soprattutto nei piccoli territori dove le attività locali hanno aderito in modo consistente, ma segnala anche criticità nei tempi di risposta, nella comunicazione verso i commercianti e nella chiarezza del percorso. Gli hub vengono quindi riconosciuti come pratica promettente, ma da comunicare meglio, incentivare ulteriormente e adattare con maggiore attenzione ai contesti locali.

Nel campo digitale, una buona prassi rilevante è quella delle **comunità di pratica**. L'esperienza delle comunità tematiche regionali, del coordinamento su cybersecurity e cloud, e della stagione provinciale del gruppo Corsa viene richiamata come esempio di collaborazione tecnica efficace tra enti. Queste comunità vengono descritte come luoghi in cui gli enti lavorano insieme, costruiscono modelli comuni e portano avanti progettazioni condivise.

Un altro strumento innovativo è l'**azione di sistema** multilivello, così come il già riportato esempio dell'efficientamento energetico in Abruzzo, in cui Regione, Provincia e Comuni operano insieme.

La **Camera di Commercio** viene proposta come strumento operativo per semplificare e rafforzare i bandi rivolti alle microimprese. Si richiama l'esperienza della Camera di Commercio di Ferrara e Ravenna come collettore di fondi anche comunali, capace di aggregare risorse e alleggerire gli uffici, in particolare nelle verifiche e nella gestione delle procedure.

Tra gli strumenti compare anche la possibilità di ripensare le **aree mercatali** come centri polifunzionali, ampliando la presenza anche agli artigiani e reintroducendo forme di qualificazione professionale per dare identità e qualità ai mercati.

Infine, sul piano della pianificazione, è necessario costruire bandi e politiche sulla base di uno **studio preliminare delle peculiarità territoriali**. Più interventi sottolineano che non è sufficiente aprire bandi uguali per tutti: occorre comprendere prima le differenze tra comuni, settori economici, microimprese, aree interne, commercio, agricoltura e capacità amministrative locali.

5. ATTORI CHIAVE PER IL SUCCESSO DEL RIORDINO

Gli **enti locali** sono attori centrali perché conoscono i problemi concreti dei territori e sono il punto di contatto con cittadini, imprese, commercianti, associazioni e attività economiche.

La **Regione Emilia-Romagna** è un attore decisivo perché guida il processo di riordino, raccoglie le istanze territoriali e potrà tradurle nella fase legislativa. Alla Regione viene chiesto di rendere i bandi più mirati, rafforzare la comunicazione con gli amministratori, governare la transizione energetica, sostenere le aree interne, valorizzare l'economia sociale e costruire strumenti meno competitivi e più concertati.

La **Provincia** emerge come attore chiave da rafforzare con specifiche competenze e servizi (per uffici Europa, programmazione negoziata, dati del territorio, supporto ai piccoli comuni, coordinamento tecnico, comunità di pratica, SUAP, servizi online alle imprese e possibile regia di azioni di sistema). La Provincia viene vista come il livello capace di ricostruire uno sguardo territoriale oggi indebolito.

Le **associazioni di rappresentanza** — es. Confagricoltura, Confcooperative e tutte le associazioni di categoria — possono portare competenze settoriali, supporto agli enti e alle imprese, lettura dei fabbisogni e capacità di accompagnamento.

La **Camera di Commercio** è un attore strategico per il rapporto con le imprese, soprattutto piccole.

Le **imprese**, incluse microimprese, aziende agricole, cooperative, attività commerciali e produttori locali, sono attori indispensabili perché lo sviluppo sostenibile e l'innovazione devono tradursi in pratiche economiche concrete. Esistono sul territorio esperienze virtuose di economia circolare, non valorizzate.

Il **terzo settore e il mondo cooperativo** sono richiamati soprattutto nella prospettiva dell'economia sociale, capace di superare logiche puramente competitive e rafforzando strumenti di solidarietà territoriale, appalti strategici e sviluppo durevole.

Le **comunità locali, i cittadini, i comitati e i commercianti** sono attori chiave perché molte politiche discusse — transizione energetica, commercio di prossimità, hub urbani, mercati rionali, comunità energetiche, bandi, digitale — funzionano solo se sono comprese, partecipate e accompagnate.

Infine, sono attori importanti anche i **tecnici e i dipendenti pubblici**, perché molte innovazioni richiedono competenze interne o condivise.

Partecipanti all'incontro di Ferrara

Edoardo Accorsi, Patrizia Alberici, Marilena Bacilieri, Andrea Baldini, Monia Barca, Dario Bernardi, Chiara Bertelli, Marco Blanzieri, Stefano Bonioli, Simona Boragini, Pier Giorgio Brunello, Massimo Buriani, Rita Canella, Enrica Cicerone, Caterina Ferri, Maurizio Ferrigato, Luciano Gallo, Daniele Garuti, Manuela Graziani, Sergio Guglielmini, Paolo Lupini, Marco Maragna, Marzia Marchi, Virgilio Mecca, Nicoletta Natalini, Mirko Perelli, Stefano Perelli, Melissa Pezzolato, Giacomo Pirazzoli, Luana Plessi, Ugo Rizzo, Elisabetta Roccato, Marco Ronconi, Elena Rossi, Alessandro Rossi, Chiara Sapigni, Luca Simoni, Federico Soffritti, Luca Sparnacci, Luca Squillace, Alessandro Tancini, Angela Travagli, Silvia Trombetta, Davide Urban, Eleonora Verdini, Elisa Veronesi, Ruggero Villani, Marco Vincenzi, Marcella Zappaterra, Donatella Zuffoli.

I soggetti rappresentati sono stati: Provincia di Ferrara (4), Comuni (21), Unioni (2), Università (1), Associazioni di categoria (7), Sindacati (4), Ausl/Azienda sanitaria (2), Regione e Agenzie regionali (4), Anci/Uncem/UPI (4), altri soggetti (3).

Per maggiori informazioni

