



LUOGO AL CAMBIAMENTO QUADERNI DAI TERRITORI

Modena, 19.05.2026

PERCORSO PARTECIPATIVO PER IL RIORDINO TERRITORIALE

Emilia-Romagna. Insieme, con cura.

Quaderno dai Territori

MODENA – 19.05.2026

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	5
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	7
5. ATTORI CHIAVE	7
Tavolo 2. CURA DELLA PERSONA E DELLA COMUNITA'	9
1. LE SFIDE DEL COMPARTO DI FRONTE AL RIORDINO	9
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO.....	10
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	11
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	12
5. ATTORI CHIAVE	13
Tavolo 3. SVILUPPO SOSTENIBILE E INNOVAZIONE	15
1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO	15
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO.....	16
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	16
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	17
5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RUSCITA DEL RIORDINO.....	18
Tavolo 4. ATTRATTIVITA' TERRITORIALE.....	20
1. LE SFIDE DEL COMPARTO DI FRONTE AL RIORDINO	20
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO.....	21
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	22
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	23
5. ATTORI CHIAVE	23
Partecipanti all'incontro a Modena.....	25

Tavolo 1. CURA E RIGENERAZIONE DEL TERRITORIO

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

La principale sfida a cui ci si riferisce è **tenere insieme obiettivi comuni e differenze territoriali molto marcate**. Nel tavolo si insiste sul fatto che non si possono trattare allo stesso modo contesti molto diversi tra loro, come la montagna, la pianura, i piccoli comuni, le aree urbane e i territori a forte pendolarismo, e che il riordino deve saper riconoscere questa pluralità invece di uniformarla artificialmente.

In questo quadro di grandi diversità si evidenzia il **rapporto tra consumo di suolo zero e possibilità di sviluppo dei territori**. Da un lato il contenimento del consumo di suolo viene indicato come obiettivo importante, che richiede governance e coordinamento a scala vasta; dall'altro si sottolinea che alcuni territori, soprattutto montani o periferici, chiedono margini per immaginare una tenuta futura, anche perché soffrono carenza di infrastrutture, allontanamento dai servizi e perdita di popolazione. Il confronto fa emergere quindi una tensione tra tutela del suolo e necessità di non comprimere le prospettive dei territori più fragili.

Emerge quindi fin da subito e con forza l'attenzione al **rapporto tra riordino territoriale e legge urbanistica regionale**, in particolare la legge 24 e il PUG. Il tavolo osserva che il riordino è strettamente intrecciato a questi strumenti e che la loro complessità, unita alla mancanza di sperimentazioni consolidate e alla difficoltà di creare in ogni comune uffici di piano adeguati, rende necessario un ripensamento parallelo delle regole e degli strumenti.

La discussione evidenzia inoltre che il riordino rispetto alla cura del territorio non può essere letto solo in chiave urbanistica, ma deve misurarsi con un insieme di materie strettamente connesse: **ambiente, dissesto idrogeologico, fiumi, mobilità, rifiuti, offerta abitativa, sviluppo industriale e commercio**. La questione centrale è individuare il livello giusto a cui affrontare questi temi e costruire una governance multilivello che sappia governarne le interdipendenze.

In questo quadro, il tema **agricoltura** assume rilievo: si afferma esplicitamente che il territorio è oggi presidiato da chi fa agricoltura e che l'agricoltura dovrebbe entrare nella programmazione territoriale fin dall'inizio. L'agricoltura viene richiamata non solo per il suo valore economico, ma anche per il suo ruolo ambientale, occupazionale, sociale e di presidio concreto del territorio.

Sempre su questo punto, si segnala una criticità specifica nel rapporto tra **tutela del suolo agricolo e installazione del fotovoltaico**. Alcuni interventi evidenziano che le normative non proteggono a sufficienza il territorio agricolo e che vi è il rischio di un suo progressivo indebolimento, anche per effetto di accordi tra privati e di meccanismi semplificativi che lasciano ampi margini di trasformazione. Il contenzioso è alto e il tema viene posto come questione strategica per la tenuta del paesaggio, delle attività agricole e delle economie locali.

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

La discussione del tavolo restituisce con chiarezza una logica di **governance multilivello**, nella quale i diversi livelli istituzionali devono agire in modo coordinato ma con funzioni distinte.

Il **Comune** continua a rappresentare il livello della prossimità, della lettura diretta dei bisogni locali e della responsabilità politica immediata sulle trasformazioni del territorio. Tuttavia, ci si riferisce spesso al limite strutturale di molti comuni, soprattutto piccoli, nel reggere da soli la complessità tecnica, normativa e organizzativa della pianificazione.

Le **Unioni di comuni** sono presentate come soggetti potenzialmente importanti nella costruzione di coordinamento e di capacità condivisa, anche in materia urbanistica. Nel corso della discussione, però, si evidenzia che il loro profilo non è uniforme: ci sono unioni più forti e più strutturate, e altre molto più deboli o anomale. Dove l'Unione è forte, il coordinamento appare più praticabile; dove è fragile, il suo ruolo come ente di secondo livello o come cabina di regia risulta più incerto e chiede una riflessione.

Alla **Provincia** il tavolo attribuisce un ruolo centrale. La Provincia viene richiamata come il livello di **area vasta** più adatto a leggere le differenze territoriali, a promuovere una regia comune e a costruire indirizzi che tengano insieme urbanistica, infrastrutture, mobilità, dissesto, politiche abitative e rapporti tra aree interne e poli urbani. In più passaggi emerge l'idea che la Provincia debba avere un ruolo chiaro di coordinamento e che possa diventare anche sede di funzioni tecniche forti, come un ufficio di piano a cui i comuni possano rivolgersi e ottenere supporto.

La **Regione** compare soprattutto come soggetto chiamato a rivedere e adattare il quadro normativo, in particolare in riferimento alla legge 24, in modo da tener conto delle differenze territoriali e da non imporre modelli identici a realtà profondamente diverse.

Comune, Provincia e Regione vengono inoltre richiamati come livelli che oggi, su alcuni temi urbanistici, si concatenano in modo non sempre lineare, con il rischio di produrre effetti che complicano anziché semplificare e chiarire.

Nel complesso, la prospettiva che emerge è quella di un riordino che richiede **più chiarezza nei ruoli, più pianificazione di area vasta, più coordinamento e una migliore integrazione tra livelli**, senza annullare le specificità locali ma anzi assumendole come elemento di partenza della pianificazione.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

La **leva** principale è rappresentata dalla **pianificazione di area vasta**, vista come la dimensione adeguata per affrontare differenze territoriali, costruire complementarità tra territori e evitare che temi complessi vengano lasciati a una frammentazione locale eccessiva. In questo senso si considerano le potenzialità del PTAV, oggi ancora non pienamente adottato. La pianificazione su area vasta è richiamata in relazione a mobilità, dissesto, infrastrutture, abitare, sviluppo industriale e anche alla possibilità di immaginare strumenti di supporto più forti per i comuni piccoli.

In secondo luogo viene richiamata la leva **fiscale**. Nella discussione si afferma che strumenti come agevolazioni per l'efficientamento energetico, detassazione per demolizione e ricostruzione, fiscalità locale orientata e coordinamento tra uffici urbanistici e tributi possono costituire una leva strategica per sostenere gli obiettivi di rigenerazione e di contenimento del consumo di suolo.

Infine, una leva giudicata determinante è la possibilità di costruire **strutture tecniche più robuste**, come un ufficio di piano forte, capace di supportare più comuni, o comunque funzioni provinciali a cui i territori possano attingere competenze. Questa idea viene avanzata come risposta concreta alla difficoltà dei piccoli enti di sostenere in proprio strumenti complessi di pianificazione e governo del territorio.

Sul versante delle **barriere**, il confronto insiste soprattutto sulla **carenza di competenze e personale**. Più interventi segnalano che molti comuni non dispongono delle professionalità tecniche necessarie per affrontare urbanistica, pianificazione, interpretazione normativa e gestione dei procedimenti. In questo quadro l'eccessivo ricorso a consulenze esterne è richiamato come effetto di una debolezza strutturale, ma anche come fattore potenzialmente rischioso di perdita in termini di capacità amministrativa.

Un'altra barriera è la **disomogeneità dei territori**, quando non è riconosciuta come dato strutturale. L'adozione di regole troppo omogenee rischia di produrre effetti distorsivi, perché ciò che può essere coerente per contesti urbani o densi non è necessariamente adeguato per territori montani, rurali o in spopolamento. La questione della differenziazione emerge dunque come tema cruciale: se non governata, diventa una barriera; se riconosciuta e valorizzata, può diventare una leva.

Anche il **tema agricoltura** si colloca sia tra le barriere sia tra le leve. Tra le barriere si segnala che il mondo agricolo viene troppo spesso coinvolto solo a valle dei processi di programmazione, quando le decisioni sono già sostanzialmente prese. Inoltre si sottolinea che le normative attuali non appaiono sufficientemente efficaci nel tutelare il suolo agricolo, soprattutto rispetto alla pressione di altri usi del territorio, incluso il fotovoltaico. Come leva, invece, si suggerisce chiaramente che l'agricoltura dovrebbe essere assunta come **interlocutore strutturale della programmazione**, proprio perché rappresenta una forma di presidio territoriale e perché incide su temi ambientali, economici, occupazionali e sociali. In questa prospettiva, la partecipazione anticipata delle rappresentanze agricole alla costruzione delle scelte territoriali è essa stessa una leva di qualità del riordino.

Si richiama inoltre un'ulteriore barriera: la **scarsa efficacia dei modelli di concertazione attuali**. In alcuni contesti e la sovrapposizione di tavoli, strumenti e autonomie regolative che finiscono per appesantire i processi e ridurne l'efficacia. Più interventi chiedono infatti pragmatismo e meno duplicazioni, sostenendo che il confronto ha senso solo se produce reale capacità di decisione e coordinamento.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

L'innovazione è trattata soprattutto come **innovazione istituzionale, organizzativa e metodologica**. Una delle ipotesi considerate più interessanti è quella di alcune Province che, in previsione di PTAV, stanno ragionando su modalità in cui questo possa svolgere anche una funzione di supporto al PUG dei comuni molto piccoli. Nel confronto questa viene presentata come una possibile innovazione utile a semplificare e rendere più sostenibile la pianificazione nei contesti con minori risorse tecniche.

Tra le buone prassi viene citato il **piano delle attività estrattive** elaborato dalla Provincia, valutato positivamente, e viene richiamato anche il tema della **perequazione** come campo rilevante di lavoro e di riflessione. Ci si riferisce alla valorizzazione di competenze già maturate in alcuni territori, ad esempio in relazione al fotovoltaico o a procedimenti autorizzativi complessi, come patrimonio da mettere in comune per evitare interpretazioni difformi e rafforzare l'apprendimento reciproco.

Uno degli strumenti più discussi è il **tavolo tecnico** o comunque uno spazio stabile di confronto multilivello. Potrebbero essere utili momenti periodici di verifica e coordinamento, anche annuali o trimestrali, per capire cosa funziona, cosa non funziona e come accompagnare strategie territoriali comuni. Allo stesso tempo, come sopra evidenziato, si avverte che questi spazi devono essere concreti ed efficaci.

Particolarmente rilevante è poi il tema dell'**ufficio di piano**, che nel confronto viene indicato come strumento decisivo ma anche problematico. Da un lato si afferma che è una struttura complessa che non tutti i comuni possono permettersi; dall'altro si propone che un ufficio di piano forte, su un piano sovraordinato capace di operare per più enti, possa rappresentare una risposta concreta alla debolezza tecnica di molti territori. E' importante che la riflessione sugli strumenti non sia astratta, ma debba partire da ciò che ha funzionato o non ha funzionato nella sperimentazione della legge 24.

Benché si punti a valorizzare la capacità del sistema di leggere le diversità alcuni temi sono citati perché eccessivamente frammentati o deregolamentati e sembrano chiedere una maggiore omogeneizzazione: il **coordinamento tra uffici urbanistici e tributi**, la costruzione di un **approccio omogeneo sulla sismica**, la messa a sistema di **dati su comunità energetiche**, efficientamento e usi del territorio, e più in generale la riduzione di regolazioni frammentate che portano ogni comune a procedere da solo su tariffe, rifiuti o altri nodi che **avrebbero bisogno di maggiore integrazione**.

5. ATTORI CHIAVE

In primis sono gli **amministratori locali e tecnici degli enti locali**, presentati come i principali protagonisti del confronto sul riordino e sulla rigenerazione del territorio. La discussione mostra infatti che il processo richiede una stretta collaborazione tra livello politico e apparato tecnico-amministrativo.

Comuni, Unioni, Provincia e Regione — ciascuno con funzioni specifiche ma chiamati a lavorare in modo più coordinato. In particolare, la Provincia emerge come soggetto strategico di area vasta,

mentre la Regione appare come attore decisivo sul piano normativo e di indirizzo. Le Unioni sono considerate attori importanti soprattutto nei territori in cui hanno una struttura sufficientemente robusta da svolgere un ruolo reale di coordinamento.

Un rilievo particolare va attribuito alle **parti sociali e alle rappresentanze del mondo agricolo**, che dovrebbero essere coinvolte nella programmazione, perché l'agricoltura non è un tema accessorio ma un soggetto che presidia il territorio, orienta i suoi usi e ne condiziona gli equilibri economici, ambientali e sociali. A questo riguardo la governance non può restare dentro il perimetro istituzionale.

Come attori chiave ci si riferisce a un insieme di soggetti specialisti che presidiano i differenti livelli di cura e attenzione del territorio che devono essere coinvolti nel processo di riordino e dai quali dipende la qualità e l'efficacia delle politiche.

Si citano gli **uffici tecnici**, gli **uffici urbanistici**, gli **uffici tributi**, i soggetti che operano nella **difesa del suolo**, le professionalità legate alla **pianificazione**, all'**ingegneria** e alla **giurisprudenza**, ma anche soggetti coinvolti in **mobilità, rifiuti, comunità energetiche, fotovoltaico, forestali e idrogeologico, politiche abitative e sviluppo territoriale**, a conferma del fatto che la cura e rigenerazione del territorio è considerata materia intrinsecamente intersettoriale.

Tavolo 2. CURA DELLA PERSONA E DELLA COMUNITA'

1. LE SFIDE DEL COMPARTO DI FRONTE AL RIORDINO

Dal confronto emerge con forza una prima sfida: **garantire la sostenibilità dei servizi alla persona e alla comunità in un contesto di bisogni crescenti e risorse decrescenti**. Più interventi insistono sul fatto che i servizi sociali, educativi e socio-sanitari si trovano oggi sotto pressione: aumentano le complessità, cambiano i bisogni, cresce l'invecchiamento della popolazione, mentre diminuiscono personale disponibile e margini economici. La questione non è solo quantitativa, ma strutturale: il modello attuale viene percepito come non più pienamente adeguato a rispondere ai bisogni emergenti.

Una seconda sfida riguarda il **cambiamento demografico e sociale**. L'invecchiamento della popolazione è indicato come un dato di fondo che influenzerà profondamente i servizi nei prossimi anni, sia per il numero crescente di anziani sia per il mutamento delle aspettative e delle condizioni di vita. Parallelamente cambiano anche i bisogni dell'infanzia e delle famiglie, in un quadro segnato da multiculturalità, nuove fragilità e trasformazioni nei modelli abitativi e relazionali. La discussione mette in evidenza che non si tratta solo di un aumento delle richieste, ma di dover leggere e interpretare **domande diverse da quelle del passato**.

Una terza sfida è la **carenza di personale e di competenze adeguate**. Questo vale sia per chi eroga i servizi sia per chi li progetta e li amministra. Viene richiamata la difficoltà a trovare professionalità idonee, il ricambio generazionale in corso nella pubblica amministrazione, la perdita di competenze esperte e la necessità di figure nuove, anche non tradizionali, capaci di leggere la trasformazione sociale. In questo senso il problema non è soltanto "quante persone mancano", ma anche "quali competenze servono oggi".

Un ulteriore nodo è quello della **frammentazione istituzionale e della difficoltà di governance**. Più partecipanti sottolineano che, in diversi territori, la gestione dei servizi è resa complicata dalla disomogeneità dei conferimenti alle Unioni, dalla molteplicità dei soggetti coinvolti e dalla mancanza di chiarezza su competenze e responsabilità. La formula ricorrente nel tavolo è che esiste una barriera legata alla **confusione su chi fa cosa**. Questa incertezza rende più difficile programmare, coordinare e rendere sostenibili i servizi.

Un'altra sfida trasversale è quella del **coinvolgimento della comunità**. La discussione insiste più volte sul fatto che i servizi alla persona non possono essere pensati solo come prestazioni erogate dalle istituzioni, ma richiedono una comunità attiva, consapevole e corresponsabile. Viene richiamata l'esigenza di ricostruire una cultura del bene comune, di rafforzare i legami interpersonali, di contrastare la solitudine e di accompagnare i cittadini a comprendere i cambiamenti in atto, per evitare che ogni trasformazione venga vissuta soltanto come perdita o riduzione.

Infine, emerge con chiarezza la sfida della **prevenzione e della pianificazione di lungo periodo**. La prevenzione viene descritta come una leva decisiva ma difficile da praticare, perché richiede tempo,

metodo, continuità e investimenti che producono effetti non immediati. Questo entra in tensione con la pressione quotidiana sulle amministrazioni, spesso chiamate a rispondere alle emergenze più che a costruire strategie di medio-lungo termine.

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

Nel corso della discussione emerge l'idea che la risposta ai bisogni della persona e della comunità debba fondarsi su una **governance multilivello**, nella quale ogni soggetto istituzionale ha un ruolo specifico, ma dentro una logica di maggiore integrazione.

Il Comune

Il Comune viene riconosciuto come il livello della **prossimità**, della conoscenza diretta dei bisogni, del rapporto immediato con i cittadini e della responsabilità politica più visibile. È l'ente che intercetta le fragilità, sente le aspettative della popolazione e presidia i servizi nella loro dimensione concreta e territoriale. Tuttavia, dal confronto emerge anche con chiarezza che il Comune, soprattutto se piccolo o medio-piccolo, fatica sempre più a reggere da solo l'aumento di complessità amministrativa, tecnica e organizzativa.

Le Unioni di Comuni

Le Unioni vengono considerate una delle principali sedi per affrontare il tema della **scala adeguata** dei servizi. Quando i conferimenti sono significativi e coerenti, le Unioni consentono di centralizzare funzioni amministrative, rafforzare la capacità tecnica, fare economie di scala, evitare duplicazioni e mantenere i servizi diffusi sul territorio. In particolare, il tavolo restituisce l'idea che, nei servizi di welfare, sociali ed educativi, l'Unione possa rappresentare un livello utile per la gestione associata. Allo stesso tempo, viene evidenziato un limite molto forte: se i conferimenti sono parziali, frammentati o differenziati tra comuni, l'Unione perde coerenza e forza strategica, e diventa difficile governare in modo unitario.

La Provincia

Alla Provincia viene attribuito soprattutto un ruolo di **coordinamento, collegamento e supporto**. Nella discussione la Provincia appare come un soggetto che può aiutare a mettere a sistema dati, esperienze e competenze, promuovere tavoli tecnici e politici, sostenere la costruzione di linee guida, favorire la progettazione condivisa e rafforzare la capacità amministrativa dei territori più deboli. In particolare, viene richiamata la possibilità che la Provincia svolga una funzione importante nella gestione del tema delle competenze, del reclutamento e del supporto tecnico, oltre che come soggetto capace di collegare territori diversi e favorire collaborazioni di area vasta.

La Regione

La Regione è vista come il livello dell'**indirizzo strategico e della cornice ordinamentale**. Dal confronto emerge il suo ruolo nel definire politiche e modelli di riferimento, nell'accompagnare il riordino territoriale, nel sostenere alcuni investimenti e nell'offrire incentivi e orientamenti. La

Regione viene chiamata in causa soprattutto per la necessità di chiarire gli assetti istituzionali futuri, definire meglio le competenze tra livelli, favorire omogeneità nei servizi e sostenere i territori nella fase di transizione. Il suo ruolo è dunque quello di rendere più leggibile e più governabile il sistema, senza sostituirsi alla capacità di attivazione locale.

Nel complesso il tema non è tanto stabilire una gerarchia tra livelli, quanto costruire una **maggiore chiarezza, integrazione e coerenza** tra livelli di governance, in modo che prossimità, capacità amministrativa, coordinamento e visione strategica possano effettivamente lavorare insieme.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Dal confronto emergono alcune modalità di lavoro particolarmente utili per sostenere la pianificazione dei servizi e del riordino territoriale: **una visione unitaria e sovracomunale** aiuta non solo a rendere più coerenti i servizi, ma anche a intercettare risorse, costruire progettualità solide e definire priorità condivise.

I **tavoli tecnici e politici di confronto stabile** come luoghi utili a condividere problemi, mettere in comune pratiche, coordinare scelte e costruire fiducia reciproca.

Un altro strumento importante è la **standardizzazione e chiarificazione delle competenze e delle procedure**. Viene indicata come leva di efficacia la definizione chiara di chi fa cosa, così come la costruzione di linee guida, strumenti condivisi per il reclutamento, modelli comuni, convenzioni e forme di cooperazione interistituzionale.

Sul piano organizzativo, sono considerati efficaci anche gli strumenti che rafforzano la **capacità amministrativa e professionale**, come albi di candidati, supporti alla selezione, formazione continua, convenzioni tra enti, reti di supporto tecnico e scambio di competenze.

Infine, viene richiamata l'utilità di strumenti di **comunicazione interna ed esterna**, capaci di costruire identità, rendere il processo comprensibile ai cittadini e facilitare il lavoro tra enti. In questo senso si citano anche strumenti digitali e intranet come supporto ai processi di connessione e condivisione.

Al contrario, come barriere si evidenziano, oltre alla già citata **carenza di personale e competenze, connessa al ricambio generazionale** (una barriera questa alla continuità della programmazione)

Disomogeneità dei conferimenti alle Unioni

È una delle barriere più esplicite: quando i servizi sono conferiti solo in parte o "à la carte", diventa difficile governarli in modo coerente.

Debolezza della capacità amministrativa

Si osserva che alcuni comuni non hanno una struttura abbastanza forte per sostenere l'attività amministrativa, soprattutto in ambiti specialistici come il welfare. Questo è presentato come un ostacolo alla costruzione di una gestione più integrata ed efficiente.

Barriere politico-culturali

C'è anche una dimensione più culturale: ad esempio nel ragionamento sulle fusioni e sui cambiamenti istituzionali emerge una **resistenza legata all'identità territoriale**, alla difficoltà di riconoscere le proprie fragilità da parte dei piccoli enti e di spiegare ai cittadini che un'eventuale riorganizzazione non comporta necessariamente perdita di identità.

Aspettative culturali e rapporto con i cittadini

Il testo fa emergere una barriera nella difficoltà di trasferire alla cittadinanza il senso del cambiamento. Se il cambiamento viene percepito come sottrazione, la riorganizzazione diventa molto più difficile. Anche questo è un ostacolo concreto, non solo comunicativo ma di consenso e di praticabilità delle riforme.

Tra le barriere si menziona inoltre la già citata **confusione su competenze e responsabilità**: la semplificazione e il chiarimento delle competenze sarebbero già un passaggio decisivo.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

La discussione propone un'idea di innovazione non ridotta alla sola tecnologia, ma intesa come **innovazione organizzativa, sociale, istituzionale e culturale**.

Una prima linea di innovazione riguarda la **gestione associata dei servizi e delle funzioni**. Viene considerata una buona prassi la centralizzazione di alcune attività di back office e di funzioni specialistiche, perché consente di liberare risorse, aumentare la qualità tecnica e garantire livelli di servizio più stabili. In particolare, si citano esperienze positive di unificazione di funzioni e si suggerisce di rafforzare convenzioni e collaborazioni tra enti e tra Unioni.

Una seconda linea riguarda le **forme di governance collaborativa**. Tra le buone prassi vengono richiamati i tavoli tecnici provinciali, i momenti di confronto in presenza, le sedi interistituzionali e il **modello della conferenza socio-sanitaria**, indicato come esperienza significativa per capacità di raccordo e di lettura condivisa dei problemi.

Una terza dimensione innovativa riguarda l'**integrazione tra politiche**. Dal tavolo emerge l'esigenza di superare approcci settoriali e di connettere welfare, casa, educazione, mobilità, prevenzione, cultura e sviluppo territoriale. In questo quadro vengono portati esempi di progetti abitativi innovativi, come condomini solidali e forme di senior housing, nei quali servizi, spazi, relazioni e comunità vengono pensati in modo integrato. L'**intersettorialità** per affrontare le nuove sfide (invecchiamento, solitudini involontarie, devianza e disagio psichico tra i più giovani, grande crisi abitativa) può dare più opportunità nell'offerta delle risposte e nella gestione delle risorse: l'innovazione di una convergenza delle politiche in questo senso può essere una soluzione efficace per il prossimo futuro.

Sul piano sociale e culturale, viene valorizzata come buona prassi la capacità di **coinvolgere la comunità**, ascoltare i territori, costruire progetti intergenerazionali e sviluppare forme di collaborazione più strette tra pubblico, privato sociale e altri attori locali. L'innovazione, in questa

prospettiva, consiste anche nel passare da un sistema centrato solo sull'ente pubblico a un sistema capace di attivare risorse diffuse.

Anche la tecnologia entra nella discussione come possibile ambito di innovazione: si fa riferimento a sensori, strumenti digitali, AI e piattaforme collaborative. Tuttavia il tono del confronto è prudente: la tecnologia è considerata utile soprattutto se aiuta l'organizzazione, il coordinamento e la gestione dei processi, ma non se sostituisce la relazione umana o diventa una scorciatoia rispetto ai bisogni di cura e di prossimità.

Una buona prassi riconosciuta è **l'attenzione a nuove professionalità** e nuove modalità di attrazione del personale: più capacità di comunicare il senso del lavoro pubblico, più formazione continua, più ricerca di profili differenti, in grado di interpretare bisogni complessi.

C'è chi si riferisce all' **ambito territoriale ottimale come modello** e suggerisce la coincidenza tra aree delle Unioni e distretti socio-sanitari nell'elaborazione degli ambiti ottimali, già esistenti per altri servizi, tipo i rifiuti.

5. ATTORI CHIAVE

La discussione identifica una pluralità di attori fondamentali, a conferma del fatto che la cura della persona e della comunità non può essere affidata a un solo soggetto istituzionale.

Tra gli attori chiave vengono indicati i **sindaci e gli amministratori locali**, perché sono i principali decisori pubblici nei territori e coloro che possono promuovere alleanze, orientare i cambiamenti e dare legittimazione politica ai processi di riordino.

Accanto a loro sono richiamati **Regione, Province, Comuni e Unioni**, non come attori alternativi ma come soggetti chiamati a collaborare in modo più chiaro e coerente.

Un ruolo importante è attribuito anche ai **dipendenti pubblici e in particolare alle figure apicali**, perché sono coloro che devono tradurre in operatività concreta i processi di innovazione e di riorganizzazione.

Molto rilevanti sono poi gli attori della **società civile organizzata**: terzo settore, cooperative, associazionismo, sindacati, associazioni di categoria, associazioni sportive, imprese sociali e altri soggetti del privato attivo nei servizi. Il confronto insiste sul fatto che questi soggetti non vadano considerati solo come fornitori, ma **come partner nella lettura dei bisogni e nella costruzione delle risposte**.

Un ruolo chiave viene attribuito anche a **cittadini e comunità locali**, intesi non solo come destinatari ma come soggetti da coinvolgere, informare e attivare. L'idea che emerge è che senza una comunità partecipe i servizi rischiano di perdere efficacia e legittimazione.

Infine, vengono richiamati come attori importanti anche **università, sistema della formazione, atenei, agenzie territoriali e soggetti esperti di tecnologia e innovazione**, perché il cambiamento richiede competenze nuove, strumenti nuovi e una capacità più evoluta di leggere il contesto.

Tavolo 3. SVILUPPO SOSTENIBILE E INNOVAZIONE

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

La discussione colloca la prima sfida nella difficoltà stessa di rendere realmente compatibili **sviluppo sostenibile** e **innovazione** con i modelli economici, organizzativi e culturali oggi prevalenti. Si afferma che esistono esperienze positive, ma ancora limitate e poco pervasive, mentre la direzione dominante continua spesso a essere contraria a una vera integrazione tra dimensione economica, ambientale e sociale. La sfida di fondo è quindi costruire una comunanza di scopo e una capacità collettiva di modificare un trend considerato già in ritardo rispetto alla crisi climatica e alle trasformazioni in corso.

Un secondo nodo cruciale riguarda la necessità di **costruire obiettivi condivisi e concertazione tra attori diversi**. Si porta all'attenzione il fatto che il riordino non può funzionare se fondato soltanto sulle risorse delle amministrazioni locali: servono partecipazione, protagonismo diffuso, capacità di mettere a fattor comune ricerca, risorse, priorità e soluzioni. Questo porta a leggere il riordino come un processo politico e culturale, prima ancora che amministrativo, orientato a costruire convergenza e responsabilità condivisa.

Una terza sfida è rappresentata dalla **frammentazione delle competenze e dalla difficoltà di coordinamento**. Viene richiamata più volte la necessità di superare la dispersione di ruoli, procedure e responsabilità, perché la frammentazione ostacola tanto l'efficacia delle risposte pubbliche quanto la capacità di orientare le risorse. Tuttavia, si precisa anche che la sola semplificazione non basta: i processi legati allo sviluppo sostenibile e all'innovazione sono intrinsecamente complessi e richiedono strumenti adeguati di governance e condivisione, più che una riduzione indistinta della complessità.

Nel confronto emerge poi con forza la sfida della **visione di area vasta**. Più interventi sostengono che lo sviluppo sostenibile non possa essere affrontato da ciascun soggetto guardando solo al "proprio pezzettino", ma richieda un disegno territoriale più largo, capace di tenere insieme territori diversi, interessi differenti e politiche trasversali. L'area vasta è richiamata come spazio nel quale provare a costruire coerenza tra sviluppo, sostenibilità, innovazione, ricerca, sistema produttivo e protezione dei luoghi.

Altre sfide specifiche attraversano la discussione in modo molto netto: la **crisi climatica**, il tema dell'**energia** e delle **rinnovabili**; la **questione demografica** combinata alla **crisi abitativa** e alla **salute**; la **sopravvivenza dei comuni montani**, le disuguaglianze nell'accesso alla **connettività**; la difficoltà di reperire **personale qualificato** nella pubblica amministrazione ma anche nelle imprese. Si sottolinea il carattere trasversale di questi temi e si insiste sul fatto che il riordino dovrebbe aiutare a governarli in modo integrato.

Infine, una sfida particolarmente rilevante è quella di **basare le nuove politiche sui dati** come per esempio gli indicatori BES. Decisioni e politiche devono poggiare su basi informative più robuste, messe a disposizione anche a chi non dispone di strutture adeguate per rilevarle. La capacità di

leggere il territorio, identificare fabbisogni e trasformare i dati in decisioni viene presentata come condizione essenziale del riordino dal punto di vista dello sviluppo sostenibile e dell'innovazione.

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

Emerge la necessità di una **chiara definizione dei ruoli istituzionali** all'interno del riordino. Il tema della sussidiarietà e della distribuzione delle competenze è richiamato in modo esplicito: per governare sostenibilità e innovazione è necessario sapere chi fa cosa, evitare sovrapposizioni e costruire livelli di coordinamento efficaci. Il riordino viene quindi letto come occasione per chiarire ruoli e funzioni, soprattutto su materie che stanno "cadendo sulla testa" dei territori, come la transizione energetica.

Ai **Comuni** è attribuito un ruolo centrale in quanto istituzioni più vicine ai cittadini e ai bisogni dei territori. Soprattutto dal punto di vista dei comuni montani e dei loro sindaci, si insiste sul fatto che la centralità del Comune non vada intesa come difesa identitaria, ma come capacità di raccogliere i bisogni dal basso e riportarli ai livelli superiori di governance. Viene anche sottolineato che i comuni democraticamente eletti conservano una prossimità ai cittadini che gli enti di secondo livello non hanno nella stessa misura.

Le **Province** appaiono come un livello ancora da ridefinire, ma molto importante. Sono descritte in alcuni interventi come un "punto interrogativo", ma anche come possibili soggetti di coordinamento sulle politiche trasversali e di area vasta. Dal lato tecnico, la Provincia di Modena esprime disponibilità ad accogliere la sfida del riordino, a raccogliere le esigenze dei territori e a mettere a sistema buone pratiche e sperimentazioni. Nel confronto emerge quindi una spinta a riconoscere alle Province un ruolo più chiaro, soprattutto nella lettura differenziata dei territori e nel raccordo tra esigenze locali e strategie più ampie.

La **Regione** è chiamata come attore centrale di orientamento, legislazione e definizione delle "regole del gioco". Il livello regionale viene visto come il luogo in cui devono essere collocati gli obiettivi comuni, i valori di riferimento e le grandi cornici strategiche, anche in collegamento con le politiche di impatto sociale, lavoro, clima ed economia sociale. In più passaggi si sottolinea che il riordino dovrebbe essere organico rispetto a queste cornici regionali, evitando che proceda in modo separato o solo formale.

Le **Unioni** sono richiamate soprattutto nel quadro della discussione sui comuni montani e sui percorsi di fusione.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

LEVE

Tra le **leve** più importanti emergono anzitutto le **risorse**, intese però non solo in senso finanziario. Servono certamente risorse economiche, ma prima ancora obiettivi condivisi, ricerca, progettualità

e capacità di aggregare risorse di natura diversa, pubbliche e private. Le leve strategiche vengono quindi lette come combinazione di orientamento politico, convergenza tra attori, accesso a strumenti di finanziamento e messa in comune di capacità presenti sul territorio.

Leve essenziali sono quindi **la concertazione e la sinergia tra attori**. Come evidenziato sopra, si fa riferimento alla necessità di mettere in relazione sistema produttivo, ricerca, distribuzione, amministrazioni, associazioni di categoria, banche, consorzi, enti filantropici e capitale sociale. In questa prospettiva, il riordino viene letto come occasione per creare luoghi più stabili e orientati al risultato, capaci di sostenere obiettivi comuni e una responsabilità condivisa.

Tra le leve va inserita anche la disponibilità di **strumenti di conoscenza e di dati**, gli indicatori BES ma anche i dati territoriali più in generale e le possibilità aperte da strumenti di analisi e simulazione. E' considerato strategico mettere questi strumenti a disposizione anche dei territori meno strutturati, affinché le politiche possano poggiare su basi informative e non solo su intuizioni o reazioni emergenziali.

Le **barriere** che ricorrono più spesso sono la **frammentazione**, la carenza di **risorse economiche** e la scarsità di **personale qualificato**. La frammentazione viene richiamata sia sul piano delle competenze sia su quello della costruzione delle politiche; la mancanza di risorse è indicata come barriera sistemica, in particolare dai territori montani; la difficoltà di reperire persone competenti è descritta come un problema crescente, che investe tanto i comuni quanto le imprese e rende sempre più difficile sostenere la governance e l'innovazione.

Un'altra barriera è la **mancanza di chiarezza regolativa**. C'è chi si riferisce a un "gioco senza regole" su alcune materie, citando l'esempio del PNRR e segnalando che, sul tema energetico, gli enti locali e la Regione sono stati privati della possibilità di disegnare la politica del territorio. Questa assenza di chiarezza viene presentata come ostacolo significativo alla capacità di governare in modo coerente lo sviluppo sostenibile.

Inoltre, per i territori montani emerge una barriera ulteriore: la mancata o insufficiente **differenziazione territoriale**. La richiesta è che il riordino riconosca la peculiarità dei comuni montani e non li tratti come realtà identiche alle altre. La differenziazione viene quindi presentata come possibile leva, ma anche come terreno su cui si gioca il rischio di ulteriore indebolimento di territori già fragili.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

L'innovazione è intesa in senso ampio: non solo tecnologia, ma anche **innovazione sociale**, **economia sociale**, capacità di costruire nuove forme di collaborazione e di orientare le politiche all'impatto sulla comunità. Una delle idee più forti è che il riordino possa trovare una base di senso proprio intrecciando innovazione sociale ed economia sociale, come driver capaci di ridurre i divari e orientare meglio l'uso delle risorse.

Tra le **buone prassi** vengono richiamati

- i tavoli di confronto promossi dalla Camera di Commercio tra aziende, banche, consorzi e associazioni di categoria;
- le pratiche regionali già avviate richiamate nel confronto; il progetto InSociale come possibile riferimento per politiche di impatto;
- l'esperienza della Provincia di Modena che ha realizzato un impianto a idrogeno per il riscaldamento di una scuola, presentata come esempio concreto di innovazione tecnica che però è rimasta isolata e che dovrebbe essere maggiormente condivisa e messa a sistema.

Nel corso della discussione si attribuisce molta importanza alla costruzione di **luoghi di confronto stabili** più che al semplice moltiplicarsi di tavoli. I tavoli di confronto, infatti, sono considerati utili solo se finalizzati, orientati a obiettivi chiari e capaci di produrre risultati. Più interventi dicono esplicitamente che i tavoli sono già molti, forse troppi, e che servirebbe invece una partecipazione più strutturata, con sedi stabili e non episodiche di coordinamento. In questa prospettiva, il riferimento ai **patti territoriali** e a possibili cabine di regia o hub regionali e provinciali è una delle proposte più esplicite emerse.

Tra gli **strumenti per la pianificazione**, come già evidenziato, hanno un ruolo decisivo i dati. Si auspica la possibilità di utilizzare dati per previsioni e simulazioni e si cita il progetto regionale della **gemella digitale**, citato come strumento potenzialmente utile per raccogliere strumenti dispersi, fare fotografie dei territori e analizzare gli effetti di politiche diverse, ad esempio sulla qualità dell'aria in relazione ai mezzi utilizzati. Strumenti di questo tipo rischiano però di restare appannaggio dei territori più dotati, mentre quelli piccoli avrebbero bisogno di essere supportati.

L'AI si inserisce nella discussione in modo marginale e si collega al sostegno per ovviare alla carenza di risorse umane mentre non si estende la discussione sul livello più ampio di innovazione costituita dall'AI e in ogni caso la si colloca nel quadro di una più ampia necessità di investimento sulle persone, sui dati e sulle capacità territoriali.

5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RIUSCITA DEL RIORDINO

L'idea guida è che lo sviluppo sostenibile e l'innovazione richiedono una governance distribuita, nella quale i livelli istituzionali non si limitino a convivere ma si coordinino in modo stabile, con chiarezza e obiettivi finalizzati.

Si afferma più volte che gli attori sono "tutti importanti", ma lascia emergere anche alcuni soggetti con un ruolo particolarmente rilevante. In primo luogo compaiono le **istituzioni territoriali** — Comuni, Province, Regione e altri enti locali — chiamate a svolgere un ruolo di guida, di definizione degli obiettivi e di coordinamento delle politiche. La parte istituzionale è indicata in modo esplicito come elemento determinante, soprattutto quando si tratta di tenere insieme interessi diversi e di orientare il sistema.

Tra gli attori chiave però sono inclusi il **sistema produttivo**, la **ricerca**, le **associazioni di categoria**, le **banche**, i **consorzi**, gli **enti filantropici** e più in generale il capitale sociale del territorio: lo sviluppo

sostenibile e innovazione non possono essere realizzati solo dal pubblico e il coinvolgimento attivo di questi soggetti è una condizione per dare concretezza alle politiche.

Un ruolo specifico viene riconosciuto anche ai **territori montani** e ai soggetti che li rappresentano: la montagna è trattata come uno dei luoghi in cui il riordino si gioca in modo più delicato, tra problemi di sopravvivenza istituzionale, risorse insufficienti e bisogno di differenziazione. In questo senso, i comuni montani e le loro rappresentanze appaiono come attori chiave non solo perché portatori di un interesse particolare, ma perché rendono evidente il tema più generale della differenziazione territoriale.

Agli **attori tecnici** è attribuito una grande importanza: responsabili della pianificazione urbanistica, della transizione digitale, dell'area tecnica provinciale e del percorso di riordino regionale. La riuscita del riordino dipende anche dalla capacità di questi soggetti di leggere i territori, tradurre i bisogni in proposte, costruire strumenti, raccogliere dati e mettere a sistema esperienze. La dimensione tecnica non è presentata come ancillare, ma come componente essenziale della governance.

Infine, si apre esplicitamente al ruolo del **privato** e della **cooperazione pubblico-privato**, pur precisando che questo tema va collocato dentro un quadro normativo adeguato. In più interventi si sostiene che il privato non debba essere visto con cautela pregiudiziale, ma come soggetto dotato di una posizione strategica nel patto e capace di contribuire in modo organico alle politiche di sviluppo sostenibile e innovazione. Anche questo viene presentato come passaggio culturale rilevante per la buona riuscita del riordino.

Tavolo 4. ATTRATTIVITA' TERRITORIALE

1. LE SFIDE DEL COMPARTO DI FRONTE AL RIORDINO

Dal confronto è emersa innanzitutto una forte attenzione al tema della **frammentazione territoriale e istituzionale**, considerata uno dei principali ostacoli alla costruzione di strategie condivise tra città, pianura, montagna e aree periferiche. I partecipanti hanno sottolineato la necessità di rafforzare le connessioni tra territori e superare logiche eccessivamente localistiche, ancora molto presenti soprattutto nell'ambito della promozione turistica e della valorizzazione territoriale.

Una delle sfide maggiormente richiamate riguarda il **tema della mobilità e delle infrastrutture**. È stato evidenziato come il sistema continui a dipendere in larga misura dal trasporto su gomma, sia per le persone sia per le merci, mentre risulta ancora insufficiente il livello di coordinamento nella pianificazione infrastrutturale. In particolare, è stata richiamata la necessità di rafforzare il trasporto ferroviario, valorizzare gli scali esistenti e promuovere una mobilità più sostenibile, anche attraverso reti ciclabili e percorsi Natura. Si è ribadito il problema che siano anche alcuni territori produttivi, soprattutto quelli caratterizzati da distretti manifatturieri, a non disporre attualmente di alternative concrete al trasporto su gomma. Accanto alla realizzazione di nuove opere, è stata più volte sottolineata l'urgenza di investire nella manutenzione delle infrastrutture esistenti, oggi fortemente condizionata dalla scarsità di risorse finanziarie.

Il tema dell'**attrattività turistica** è stato affrontato in relazione alla necessità di superare il modello del turismo di giornata, ancora prevalente sul territorio modenese. La discussione ha evidenziato l'importanza di costruire un'offerta maggiormente integrata e continuativa, capace di aumentare la permanenza dei visitatori e di distribuire le ricadute economiche su tutto il territorio provinciale. In questa prospettiva, l'attrattività viene collegata alla capacità di creare filiere territoriali che mettano in rete cultura, enogastronomia, motori, patrimonio ambientale, Appennino, bassa modenese e percorsi esperienziali.

Accanto al turismo, il confronto ha posto l'attenzione anche sull'**attrattività economica e occupazionale**. È emersa la preoccupazione rispetto alla tenuta di alcuni comparti strategici, come l'automobilistico, il biomedicale e il distretto ceramico, soprattutto in relazione alle trasformazioni economiche in corso e alla difficoltà di attrarre nuovi investimenti e capitale umano qualificato. Diversi interventi hanno sottolineato come la competitività dei territori dipenda sempre più dalla capacità di offrire non solo opportunità lavorative, ma anche servizi, abitazioni, mobilità efficiente, infrastrutture adeguate e opportunità di vita sociale e culturale.

Una ulteriore criticità riguarda la capacità amministrativa degli enti locali, in particolare dei **comuni più piccoli**. È stato evidenziato come gli obblighi legati a trasparenza, anticorruzione, rendicontazione e progettazione siano aumentati in maniera significativa negli ultimi anni, senza che a questo corrispondesse un adeguato rafforzamento delle risorse umane e professionali disponibili. In questo quadro, il tema della progettazione europea e della gestione dei fondi PNRR è

stato indicato come una sfida cruciale per il futuro, anche alla luce del fatto che i nuovi strumenti finanziari richiederanno (sulla scia del PNRR) capacità sempre maggiori di programmazione, monitoraggio e rendicontazione.

Infine, è stata richiamata la necessità di rafforzare il coordinamento multilivello anche in ambiti come la **protezione civile** e il supporto amministrativo ai comuni, evidenziando il bisogno di costruire maggiore omogeneità territoriale e strumenti condivisi di supporto.

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

Dal confronto emerge una visione del riordino fortemente orientata a una governance multilivello, nella quale ciascun livello istituzionale mantenga funzioni chiare e complementari, evitando sovrapposizioni e duplicazioni.

Ai **Comuni** viene riconosciuto il ruolo di presidio fondamentale delle comunità locali e delle specificità territoriali. Più interventi hanno ribadito come il comune continui a rappresentare il “pilastro” della governance territoriale e come il riordino non debba appiattire le differenze tra territori né cancellarne identità, storie e vocazioni. In questa prospettiva, la collaborazione tra enti viene considerata necessaria, ma deve svilupparsi mantenendo attenzione alle specificità locali.

Le **Unioni** vengono descritte come strumenti operativi al servizio dei comuni, finalizzati a generare economie di scala, maggiore efficienza amministrativa e capacità di gestione associata di servizi e funzioni. Nel corso della discussione è stato sottolineato come le unioni non vengano percepite come enti separati di secondo livello, ma come forme di cooperazione tra comuni utili a condividere competenze, personale e progettualità. In particolare, si è evidenziato il possibile ruolo delle unioni nella gestione del personale, nella formazione, nelle selezioni e nella costruzione di servizi associati.

Alla **Provincia** viene attribuita prevalentemente una funzione di coordinamento, supporto e raccordo tra territori. È emersa con chiarezza l'idea che la provincia debba operare “per conto di” e non “al posto di” comuni e unioni, svolgendo un ruolo di supporto soprattutto nei confronti dei territori più piccoli. Tra gli ambiti richiamati figurano il supporto amministrativo su trasparenza e anticorruzione, la mobilità, la protezione civile, il turismo, la formazione del personale e il coordinamento di strumenti condivisi come un eventuale ufficio Europa associato. Allo stesso tempo, alcuni interventi hanno espresso il timore che il rafforzamento del ruolo provinciale possa tradursi in un aumento della burocrazia o in una duplicazione delle funzioni.

Alla **Regione** viene invece riconosciuto principalmente un ruolo normativo e di definizione del quadro regolativo entro cui si sviluppa il riordino. Nel corso del confronto è stato sottolineato come il ruolo regionale incida soprattutto sulla revisione delle norme e sulla costruzione di indirizzi strategici, più che sulla distribuzione diretta di risorse nel breve periodo. In questa prospettiva, il successo del riordino viene collegato alla capacità della Regione di costruire cornici normative chiare e di sostenere una cooperazione multilivello maggiormente strutturata.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

LEVE

Tra le principali leve individuate dal tavolo emerge il tema della **cooperazione** tra territori e livelli istituzionali. Il “fare rete” viene considerato un elemento decisivo per costruire massa critica, rafforzare la capacità progettuale, condividere competenze e promuovere il territorio in maniera meno frammentata. In questa prospettiva, la collaborazione tra comuni, unioni, provincia e regione viene letta come una condizione necessaria per affrontare sfide che nessun ente sarebbe in grado di sostenere autonomamente.

Un'altra leva rilevante riguarda la possibilità di sviluppare **strategie integrate di attrattività territoriale**, capaci di mettere in relazione turismo, mobilità, cultura, ambiente, manifattura, servizi, formazione e qualità dell'abitare. Diversi interventi hanno evidenziato come l'attrattività non possa essere affrontata come un tema settoriale, ma richieda una visione territoriale ampia e coordinata.

Nel corso della discussione è stata inoltre evidenziata l'importanza di rafforzare le **reti infrastrutturali** materiali e digitali, anche nelle aree montane e periferiche. Sul piano digitale, pur riconoscendo i progressi compiuti negli ultimi anni, è stata sottolineata la necessità di migliorare ulteriormente la qualità e l'affidabilità delle connessioni e dei collegamenti.

Una leva strategica viene individuata anche nella capacità di attrarre e **trattenere capitale umano** qualificato. In questo senso, è stato richiamato il tema della “legge sui talenti” e la necessità di costruire reti tra Regione, imprese, associazioni di categoria, ITS e territori, capaci di offrire non solo opportunità professionali ma anche servizi, mobilità, occasioni culturali e qualità della vita.

BARRIERE

Tra le principali barriere emerge invece la **scarsità di risorse economiche e professionali** a disposizione degli enti locali, che limita la capacità di pianificazione, progettazione e attuazione delle politiche territoriali. Più interventi hanno sottolineato come molte progettualità rischino di rimanere sulla carta proprio per la difficoltà di trasformarle in interventi concreti.

Un altro elemento critico riguarda il rischio di un aumento della **complessità amministrativa**. Diversi partecipanti hanno espresso la preoccupazione che il riordino possa produrre ulteriori livelli burocratici, duplicazioni di funzioni o spostamenti di competenze senza un reale vantaggio operativo per i territori.

È emersa inoltre la necessità di chiarire maggiormente le **ricadute operative** del riordino, partendo anche da una valutazione delle esperienze pregresse delle unioni e di ciò che ha funzionato o meno negli anni passati. In questo senso, il confronto ha evidenziato l'importanza di definire in modo analitico ruoli, competenze e responsabilità dei diversi livelli istituzionali.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Tra le esperienze considerate positive viene richiamata la **rete provinciale sulla trasparenza amministrativa e sulla prevenzione della corruzione** promossa dalla Provincia di Modena. L'iniziativa, sviluppata con risorse limitate ma attraverso momenti di confronto e formazione condivisa, è stata descritta come uno strumento utile soprattutto per supportare i comuni più piccoli nell'adeguamento agli obblighi normativi sempre più complessi.

Sul tema della mobilità sostenibile e del turismo lento, il tavolo ha richiamato diverse esperienze già attive sul territorio, tra cui la **Ciclovia del Sole**, **Eurovelo 7**, **la Romea Nonantolana** e il progetto della **"ciclabile del sisma"**. Queste esperienze vengono considerate esempi significativi di infrastrutture capaci di generare flussi turistici, valorizzare territori meno centrali e costruire connessioni tra pianura, città e Appennino. In particolare, è stato sottolineato come tali progetti possano contribuire a sviluppare un turismo esperienziale e diffuso, in grado di coinvolgere l'intero territorio provinciale. Sempre sul fronte turistico, l'innovazione viene collegata alla costruzione di un prodotto territoriale integrato e riconoscibile, in grado di mettere a sistema patrimonio culturale, castelli, percorsi religiosi, Appennino, motori, enogastronomia, natura e mobilità sostenibile, superando una promozione frammentata e costruendo invece un'offerta maggiormente strutturata e commercializzabile.

Dal confronto è emersa anche una riflessione più ampia sulla necessità di una **pianificazione di medio-lungo periodo**, capace di integrare mobilità, logistica, sostenibilità ambientale e sviluppo urbano. In questa prospettiva, è stata evidenziata l'importanza di superare logiche frammentate e competitive tra territori e infrastrutture, rafforzando invece strumenti di coordinamento e regia condivisa.

Sul piano degli strumenti operativi, è stata più volte richiamata l'importanza di rafforzare competenze tecniche condivise per l'intercettazione dei fondi europei e la progettazione. In particolare, il tema dell'**Ufficio Europa** è stato indicato come una possibile buona pratica capace di supportare i comuni nell'accesso ai bandi, nella costruzione di progettualità e nelle attività di rendicontazione. Il confronto ha evidenziato come i modelli di finanziamento futuri richiederanno capacità sempre maggiori di lavorare su obiettivi, indicatori e monitoraggio, secondo logiche già sperimentate attraverso il PNRR.

5. ATTORI CHIAVE

Gli attori chiave individuati dal tavolo sono innanzitutto i **soggetti istituzionali** coinvolti nella governance territoriale: comuni, unioni, provincia e Regione, chiamati a collaborare in modo più coordinato all'interno del percorso di riordino.

Accanto alle istituzioni, viene riconosciuto un ruolo centrale al **sistema produttivo e imprenditoriale, ai distretti manifatturieri e agli investitori**, nella consapevolezza che l'attrattività

territoriale non riguardi esclusivamente il turismo ma anche la capacità di generare occupazione, innovazione e sviluppo economico.

Sono inoltre richiamati come attori strategici le **associazioni di categoria, il sistema della cooperazione, il mondo della formazione, gli ITS** e tutti quei soggetti che contribuiscono alla costruzione di servizi, reti territoriali e opportunità per il capitale umano.

Infine, dal confronto emerge con forza il ruolo delle **reti territoriali e delle forme di cooperazione multilivello** come condizione essenziale per accompagnare il processo di riordino e costruire politiche territoriali più efficaci, integrate e capaci di rispondere alle trasformazioni economiche, sociali e infrastrutturali in corso.

Partecipanti all'incontro a Modena

Rudi Accorsi, Caterina Bagni, Maria Letizia Bartoli, Denis Bertoncelli, Marco Biagini, Angelo Pio Bruno, Alberto Calciolari, Raffaele Candini, Marcello Cappi, Daniele Cavazza, Lorenzo Checchi, Rosa Ciccone, Fabio Degiuli, Enrico Diacci, Tommaso Fabbri, Aurora Ferrari, Carla Ferrari, Francesca Ferrari, Ludovica Carla Ferrari, Fabia Franchi, Giovanna Galli, Luciano Gallo, Daniele Gaudio, Marco Giubilini, Massimo Glielmi, Michele Goldoni, Carla Golfieri, Luca Gozzoli, Luisa Guerra, Giulio Guerzoni, Mirella Guicciardi, Raffaele Guizzardi, Iacopo Lagazzi, Cristina Maccaferri, Sara Malak, Maria Assunta Manco, Anna Maria Manzieri, Elisabetta Manzini, Sergio Maria, Antonino Marino, Bruno Marino, Ireneo Maruccia, Massimiliano Mazzini, Tiziana Melfi, Tania Meschiari, Matteo Mesini, Massimo Mezzetti, Lorenzo Minganti, Vittorio Molinari, Riccardo Monti, Giuseppe Morrone, Cinzia Nasi, Barbara Nerozzi, Davide Nostrini, Maurizio Paladini, Massimo Paradisi, Michele Pasqui, Elio Pierazzi, Stefania Piras, Maurizio Pivetti, Federico Poppi, Riccardo Rebecchi, Emiliano Righi, Roberto Rinaldi, Gabriele Ronchetti, Federico Ropa, Luca Rossi, Paola Rossi, Alessandro Salvioli, Francesco Schiavi, Luciana Serri, Simona Sighinolfi, Andrea Sirianni, Roberta Tagliati, Enrico Tagliavini, Daniela Tebasti, Ebe Traldi, Giorgia Venturelli, Paolo Venturelli, Massimiliano Vigarani, Annalisa Vita, Guido Zama, Marco Zanni, Tiziana Zanni, Michele Zaroni, Massimo Zucchini, Francesco Zuffi.

I soggetti rappresentati sono stati: Provincia di Modena (9), Comuni (33), Unioni (7), Università ed enti di ricerca (3), Associazioni di categoria (11), Sindacati (5), Ausl/Azienda sanitaria (4), Enti Parco (1), Regione e Agenzie regionali (7), Anci/Uncem/Upi (5), altri soggetti (2)

Per maggiori informazioni

