



LUOGO AL CAMBIAMENTO QUADERNI DAI TERRITORI

Reggio Emilia, 19.05.2026

PERCORSO PARTECIPATIVO PER IL RIORDINO TERRITORIALE

Emilia-Romagna. Insieme, con cura.

Quaderno dai Territori

REGGIO EMILIA – 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	6
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	7
5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RIUSCITA DEL RIORDINO	8
TAVOLO 2. CURA DELLA PERSONA E COMUNITÀ	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.....	9
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	10
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	11
5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RIUSCITA DEL RIORDINO	12
Tavolo 3. SVILUPPO SOSTENIBILE E INNOVAZIONE	13
1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO	13
2. I RUOLI DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNANCE IN RELAZIONE AL TEMA E ALLA PROSPETTIVA DI RIORDINO.....	13
3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO	14
4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE.....	15
5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RIUSCITA DEL RIORDINO	16
Tavolo 4. ATTRATTIVITA' TERRITORIALE.....	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.....	21
5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RIUSCITA DEL RIORDINO.....	22
Partecipanti all'incontro a Reggio Emilia	24

Tavolo 1. CURA E RIGENERAZIONE DEL TERRITORIO

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

In primo luogo la sfida che il riordino dovrà affrontare riguarda la **pianificazione urbanistica** e, più in generale, la capacità di far funzionare strumenti che vengono descritti come lenti, onerosi e spesso poco adeguati alla diversità dei territori. Più partecipanti sottolineano che, dopo anni di applicazione della legge urbanistica e dei nuovi strumenti pianificatori, i tempi risultano insostenibili e i costi sproporzionati, soprattutto per i comuni più piccoli. La pianificazione viene percepita come troppo complessa, troppo lunga e spesso troppo rigida per dare risposte tempestive a cittadini e imprese.

In particolare, gli interventi dei sindaci e dei rappresentanti dei territori montani insistono sul fatto che oggi molte risorse arrivano solo in seguito a eventi catastrofici, mentre manca la possibilità di pianificare in modo continuativo manutenzione, bonifiche ambientali e cura del territorio. Il dissesto idrogeologico, le frane, le alluvioni e l'abbandono territoriale vengono indicati come problemi cronici che il riordino dovrebbe aiutare a trattare in una logica non episodica. La sfida di fondo è quindi: **passare da una gestione emergenziale della cura del territorio a una manutenzione programmata e strutturale**.

Una significativa attenzione è data alla **scala territoriale adeguata**. Più interventi sostengono che i problemi attuali non coincidono più con i confini amministrativi tradizionali: i territori hanno bisogni e dinamiche che superano i perimetri comunali, le Unioni esistenti e talvolta anche i confini provinciali così come sono stati storicamente disegnati. Viene detto in modo esplicito che oggi si hanno "vestiti sbagliati per i problemi che abbiamo", e che il nodo non è solo avere più strumenti, ma individuare ambiti territoriali più coerenti con le funzioni effettive da governare.

La discussione collega inoltre la sfida della rigenerazione non solo agli strumenti urbanistici, ma anche alla **capacità di distinguere tra manutenzione, cura, recupero e vera rigenerazione**. In particolare, viene esplicitato che non ogni intervento di riqualificazione coincide automaticamente con rigenerazione territoriale e che serve maggiore chiarezza nel definire che cosa si intenda davvero rigenerare, con quali effetti attesi e con quali condizioni di fattibilità.

In termini più generali si evidenzia la sfida della **sostenibilità economica del riordino**. In molti passaggi si insiste sul fatto che non si può parlare seriamente di cura e rigenerazione del territorio senza affrontare il tema delle risorse: mancano fondi per la manutenzione ordinaria, per la rigenerazione urbana, per il recupero degli edifici abbandonati, per la messa in sicurezza, per la progettazione e perfino per tenere in ordine la rete stradale. La scarsità di risorse non è percepita come un problema accessorio, ma come il limite che condiziona tutta la possibilità di rendere effettivo qualunque riordino.

A ciò si collega la scarsità nella **disponibilità di personale, competenze tecniche e capacità amministrativa**. Più sindaci e dirigenti affermano che i comuni, in particolare quelli piccoli, non trovano più personale adeguato, faticano a seguire procedimenti sempre più complessi e hanno difficoltà a gestire strumenti pianificatori, bandi, rendicontazioni e progettazioni avanzate. In questo

senso, il riordino viene percepito anche come tentativo di rendere possibile una risposta istituzionale dove le singole amministrazioni non riescono più a farcela da sole.

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

E' richiesta, in vista del riordino, una **ridefinizione dei ruoli tra Comune, Unione, Provincia e Regione**.

I **Comuni** sono descritti come il livello più vicino ai cittadini, quello che riceve direttamente le domande e sul quale ricade la responsabilità politica finale. Vari sindaci sottolineano che, agli occhi dei cittadini, è comunque il Comune a dover “portare a casa un risultato”, anche quando le procedure e i livelli decisionali sono più complessi. Tuttavia, emerge anche che la scala comunale non è più sufficiente per affrontare da sola temi come pianificazione, servizi scolastici, rigenerazione, dissesto o servizi sociali.

Le **Unioni** sono oggetto di una riflessione articolata. Da un lato vengono riconosciute come strumenti che in molti territori hanno consentito di tenere insieme servizi, personale e capacità amministrativa; dall'altro si sostiene che funzionano in modo molto diverso a seconda dei contesti. In particolare, per i territori montani l'Unione viene descritta come interlocutore fondamentale, in grado di rappresentare il territorio in modo unitario e di sviluppare programmazione e pianificazione oltre il mero efficientamento dei servizi. Al tempo stesso, più interventi osservano che le Unioni possono andare in difficoltà quando manca coesione politica, oppure quando sono caricate di strutture e livelli interni percepiti come troppo complessi.

La **Provincia** emerge come uno degli attori essenziali. In molti passaggi viene indicata come **ambito territoriale sovracomunale ottimale** per coordinare pianificazione, sviluppo dei servizi, allocazione delle risorse, supporto tecnico-amministrativo, gestione di temi infrastrutturali e riequilibrio tra territori forti e territori deboli. Alcuni dirigenti e amministratori insistono sulla necessità di rafforzarne il ruolo di coordinamento, sostenendo che l'indebolimento delle Province abbia prodotto una perdita significativa di capacità strutturale di raccordo. La richiesta sembra chiara: che la Provincia torni a esercitare in modo più forte funzioni di sintesi, supporto e coordinamento territoriale.

La **Regione** è richiamata soprattutto per il suo ruolo di orientamento normativo, allocazione delle risorse e costruzione delle grandi cornici pianificatorie. Si sottolinea che spesso la Regione mette in competizione territori molto diversi attraverso i bandi, e che manca un sufficiente livello di fiducia nei confronti degli enti locali nella distribuzione delle risorse. Viene anche evidenziata una carenza di coordinamento tra servizi regionali e servizi locali, ad esempio sul dissesto idrogeologico e sugli interventi del Genio Civile, che secondo alcuni interventi dovrebbero essere maggiormente condivisi con Province e Comuni.

Si evidenzia l'esigenza di adottare **modelli più flessibili**, non rigidamente legati alle attuali geometrie istituzionali. In questo senso viene valorizzata la possibilità di “sconfinare”, di lavorare su scale

funzionali, di far coincidere meglio i perimetri di programmazione con i problemi reali e di costruire livelli di governo più aderenti alle caratteristiche dei territori. È in questa prospettiva che viene interpretato il riordino: non come semplice riscrittura dei confini formali, ma come ricerca di una governance più coerente con gli obiettivi di pianificazione, manutenzione e rigenerazione.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

LEVE

La **leva** che viene più spesso richiamata è la **semplificazione**, ma non intesa come semplificazione generica o riduzione indifferenziata delle regole. Piuttosto, emerge una richiesta di semplificazione delle procedure, degli strumenti e dei livelli decisionali, in modo da rendere il sistema più leggibile, meno oneroso e più capace di produrre risultati. Più partecipanti parlano di strumenti “sartoriali”, cioè adattabili alle differenze dei territori, e di modelli meno uniformi e più aderenti ai bisogni reali dei contesti locali. [

Un'altra leva importante è rappresentata dalla **pianificazione e programmazione su scala più ampia**. Viene più volte suggerito che urbanistica, fiscalità locale, infrastrutture, servizi e politiche territoriali dovrebbero essere affrontati a un livello sovracomunale più robusto, capace di superare frammentazioni e di costruire scelte strategiche più efficaci. In questa prospettiva, il coordinamento provinciale, le convenzioni, le forme di supporto tecnico associato e la possibilità di programmare su più anni vengono indicati come elementi utili a rendere praticabile il riordino.

Anche la **programmazione pluriennale** in contrapposizione alla logica dei bandi occasionali è considerata una leva importante. In più momenti viene criticato il meccanismo per cui gli enti locali devono continuamente concorrere a bandi senza poter contare su risorse stabili e programmabili. La possibilità di disporre di fondi strutturali o di strumenti di finanziamento più continui e prevedibili viene presentata come condizione essenziale per fare vera manutenzione e vera rigenerazione.

BARRIERE

Sul versante delle **barriere**, quella più nettamente richiamata è la **mancaanza di risorse economiche**. Senza risorse non si riesce a fare manutenzione ordinaria, a finanziare la rigenerazione urbana, a recuperare immobili degradati, a mettere in sicurezza il territorio, a curare il dissesto o a sostenere processi pianificatori complessi. Anche i finanziamenti regionali vengono in alcuni casi giudicati insufficienti rispetto ai fabbisogni effettivi.

Una seconda barriera è costituita dalla **complessità del sistema normativo e procedurale**. Più amministratori affermano che la legge urbanistica è rigida, ossessiva nel tentativo di governare tutto, e che produce tempi lunghi, costi elevati e un eccesso di rendicontazione e adempimenti. Il problema non viene ricondotto solo alla legge in sé, ma anche agli strumenti attuativi, ai meccanismi di coordinamento, ai molti piani e strategie che si sovrappongono senza sufficiente territorializzazione e alla difficoltà di capire con chiarezza dove finiscono le competenze di ciascuno.

Tra le barriere emergono chiaramente anche la **carenza di personale** e la **riduzione delle capacità tecniche**, come sopra evidenziato. E' diffusa la difficoltà dei comuni a trovare tecnici, a sostituire il personale in uscita, a seguire la complessità dei procedimenti e a gestire da soli funzioni sempre più specialistiche.

Infine, viene individuata come barriera la **frammentazione istituzionale e politica**, soprattutto quando incide sulla coesione delle Unioni o crea sovrapposizioni tra diversi livelli. In alcuni interventi viene detto esplicitamente che le Unioni possono funzionare bene sul piano tecnico, ma andare in difficoltà quando prevalgono logiche strettamente politiche o quando manca una chiara cornice normativa che ne sostenga il ruolo.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Una delle idee che emergono con maggior nettezza è che servano **modi nuovi di affrontare la pianificazione**: meno centrati sulla sola dimensione autorizzatoria e più orientati a supportare i territori nella costruzione di progetti, priorità e strategie coerenti. Si parla esplicitamente della necessità di una governance trasversale rafforzata tra Regione e Province, capace di liberare i comuni dall'onere di strumenti di piano troppo gravosi e poco sensati se affrontati in isolamento.

Un altro elemento forte riguarda il bisogno di **trasparenza dei flussi finanziari**. Si critica apertamente la logica "lotteria" dei bandi e la frammentazione dei portali e delle procedure di rendicontazione, sostenendo che senza certezza e trasparenza nella disponibilità delle risorse non si può fare vera pianificazione del territorio. In questo senso, l'innovazione invocata passa anche da una revisione degli strumenti finanziari e dei meccanismi di accesso alle risorse.

Tra le **buone prassi** viene richiamata con particolare soddisfazione l'esperienza della **STAMI** nelle aree montane. Questa esperienza viene descritta come significativa perché avrebbe consentito di superare la logica del bando, di costruire un documento strategico sul locale, di mettere insieme più comuni su una visione condivisa, di lavorare su una programmazione non annuale ma pluriennale e di generare ulteriori collaborazioni, ad esempio su promozione territoriale, turismo e formazione tecnica collegata ai problemi specifici del territorio. La STAMI viene quindi richiamata come modello concreto di programmazione strategica condivisa su area più vasta.

Vengono menzionati anche i percorsi **ATUSS** come strumenti strategici per territori che non rientrano nelle aree interne, pur senza entrare nello stesso dettaglio esperienziale con cui viene discussa la STAMI. Il riferimento serve soprattutto a mostrare che esistono forme differenziate di programmazione strategica a seconda delle caratteristiche dei territori.

Una soluzione di concertazione per certi versi comparabile è il **percorso strategico tra le Unioni dell'area nord**, volto a mettere in relazione due distretti sanitari e industriali e a individuare possibili integrazioni, maturata attraverso un confronto con Confindustria. Al momento si sta per firmare un documento strategico e, in prospettiva, il percorso potrebbe contribuire a una maggiore semplificazione territoriale e a una possibile integrazione più forte tra Unioni e distretti

Tra gli strumenti utili alla pianificazione si citano inoltre le **convenzioni**, i **servizi associati**, il **supporto tecnico-amministrativo provinciale**, le **azioni di coordinamento per progettazione e interventi complessi**, nonché l'idea di costruire squadre tecniche competenti in grado di andare sui territori e accompagnare concretamente i comuni nelle scelte. Viene anche valorizzata la possibilità di utilizzare le risorse della Provincia come volano per attrarre investimenti pubblici e privati, a condizione che a maggiori funzioni corrispondano anche adeguamenti di personale.

Infine, si richiamano come elementi già disponibili ma non sufficientemente valorizzati anche i **contratti di fiume**, la misura di bacino e altre forme di coordinamento che superano i confini amministrativi tradizionali. Questi strumenti sono menzionati come esempi di approcci che provano a leggere il territorio secondo logiche funzionali più coerenti con i problemi reali, specialmente quando si tratta di sicurezza, assetto idrogeologico e governo di territori molto piccoli ma fortemente interdipendenti.

5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RIUSCITA DEL RIORDINO

Come evidenziato, tra gli attori chiave, si pone l'attenzione con particolare nettezza la **Provincia** come livello sovracomunale che potrebbe tornare a svolgere una funzione di coordinamento più forte. Più interventi la richiamano come l'ambito migliore per tenere insieme progettualità dei comuni, aree produttive, infrastrutture, pianificazione, riequilibrio territoriale e supporto tecnico-amministrativo. La Provincia appare quindi come uno degli attori più decisivi per rendere effettivo il riordino.

Anche le **Unioni** sono considerate attori chiave, ma a condizione che siano sostenute, semplificate e coerenti con i territori. In particolare, l'Unione Montana è descritta da alcuni partecipanti come interlocutore fondamentale e come sede in cui si è potuta costruire una visione più ampia dei problemi. In questa prospettiva, l'Unione non viene letta solo come strumento di efficientamento, ma come possibile luogo di pianificazione e programmazione.

I **Comuni** restano attori indispensabili: il riordino viene quindi pensato come condizione per non lasciarli soli davanti a problemi che eccedono le loro capacità.

La **Regione** ha un ruolo chiave, soprattutto per il ruolo normativo, di allocazione delle risorse e di costruzione della pianificazione di livello superiore. Più interventi indicano che la riuscita del riordino dipenderà anche dalla capacità della Regione di rivedere regole, sostenere il coordinamento e costruire una relazione meno competitiva e più cooperativa con gli enti locali.

Tra gli attori chiave compaiono inoltre soggetti tecnico-operativi e istituzionali come **Acer**, i **consorzi di bonifica**, le **strutture regionali e provinciali competenti su infrastrutture e dissesto**, i tecnici dei comuni, i dirigenti e gli amministratori che operano quotidianamente sui temi del territorio.

Il punto centrale non sono gli attori in sé, ma la necessità che essi siano messi in relazione secondo una logica più stabile, flessibile e meno frammentata.

TAVOLO 2. CURA DELLA PERSONA E COMUNITÀ

1. LE SFIDE DEL COMPARTO DI FRONTE AL RIORDINO

Dal confronto emerge che il riordino istituzionale è percepito dai partecipanti non come un obiettivo in sé, ma come una risposta necessaria a una trasformazione già in atto nei bisogni sociali e territoriali. Una trasformazione che tocca in modo simultaneo la sanità territoriale, i servizi sociali, la scuola, la mobilità e la tenuta stessa delle comunità locali.

La prima grande sfida riguarda il **cambiamento demografico**. Il calo delle nascite e il progressivo invecchiamento della popolazione impongono di ripensare l'organizzazione dei poli scolastici, le politiche dell'abitare e i servizi di prossimità. Tra le situazioni più critiche viene segnalato l'isolamento degli **anziani nelle frazioni**, spesso prive di trasporti adeguati e di servizi primari accessibili, una condizione che genera fragilità invisibile e difficilmente intercettabile dai presidi istituzionali tradizionali.

Parallelamente, si registra una crescita preoccupante della **fragilità adolescenziale** e della povertà educativa. Il rischio di abbandono scolastico e di devianza tra i giovani tra gli 11 e i 18 anni è avvertito come urgente, in particolare nei piccoli centri. I partecipanti sottolineano la necessità di rafforzare l'educativa scolastica ed extrascolastica e il supporto psicologico, valorizzando anche figure di prossimità come *gli educatori di strada*, capaci di intercettare il disagio prima che si trasformi in crisi conclamata.

A queste sfide demografiche e sociali si aggiunge la questione della **disabilità** grave e del sostegno alle famiglie, in un contesto in cui garantire un accesso equo e continuativo ai servizi diventa sempre più difficile in territori che cambiano rapidamente nei loro bacini reali di vita, non sempre coincidenti con i confini amministrativi.

Il quadro è aggravato da criticità strutturali che riguardano la **capacità amministrativa** degli enti locali. La difficoltà di reclutare e trattenere personale qualificato nei servizi alla persona innesca dinamiche di competizione territoriale tra enti, indebolendo il sistema nel suo complesso. A questo si somma il peso crescente delle procedure di rendicontazione, come quelle legate al PNRR, che assorbono in modo sproporzionato le energie degli operatori, sottraendo tempo al lavoro concreto con le persone.

Il quadro complessivo che emerge è quello di un sistema che regge ancora grazie alle forti energie locali e al volontariato diffuso, ma che rischia di non essere più sostenibile in assenza di una nuova architettura di coordinamento e supporto.

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

I partecipanti riconoscono che ciascun livello istituzionale svolge già un ruolo rilevante nell'attuale assetto dei servizi, ma concordano nell'identificare un vuoto significativo nel livello intermedio di governance, che si è accentuato dopo il ridimensionamento delle Province.

Comuni e Unioni dei Comuni sono descritti come i soggetti più esposti ai bisogni concreti e alla pressione quotidiana dei cittadini: sono il primo punto di contatto, ma anche quello più gravato da responsabilità operative spesso sproporzionate rispetto alle risorse disponibili. I **Distretti e l'Azienda Sanitaria** presidiano la dimensione sociosanitaria e rappresentano un interlocutore fondamentale, ma la loro capacità d'azione rimane vincolata a logiche settoriali e a confini distrettuali che non sempre rispecchiano i percorsi reali delle persone.

Alla **Regione** viene invece riconosciuto, e richiesto, un ruolo di regia, semplificazione, accompagnamento tecnico e orientamento strategico. In particolare, emerge più volte l'esigenza di un'azione coraggiosa e risolutiva da parte regionale per definire in modo definitivo la medicina di prossimità, superando le attuali rigidità legate alla libera professione dei medici di base, che limitano la capacità dei Sindaci e della sanità pubblica di garantire servizi capillari su tutto il territorio.

La **Provincia**, o comunque un livello intermedio, viene richiamato più volte come l'anello mancante. Nella sua configurazione attuale, la Provincia è "senza portafoglio": ha perso il suo storico ruolo di coordinamento senza che questo vuoto sia stato colmato da altro. I partecipanti suggeriscono che questo livello dovrebbe tornare a svolgere una funzione di orientamento strategico, fungendo da hub unico per il reclutamento del personale, il supporto tecnico agli enti locali e la promozione di uno sguardo provinciale d'insieme in grado di favorire lo scambio di esperienze tra territori.

In questo scenario, la **Conferenza Territoriale Socio-sanitaria (CTSS)** viene riconosciuta come uno strumento già esistente e apprezzato per la concertazione interistituzionale, ma giudicata insufficiente nella sua configurazione attuale. Manca una struttura tecnica e amministrativa adeguata che la sostenga, e il suo mandato è ritenuto troppo circoscritto rispetto alla complessità dei temi in gioco. Ciò che viene auspicato è la creazione di un luogo stabile di governance capace non solo di discutere, ma di tradurre le decisioni in atti concreti, accompagnare l'implementazione delle politiche e fare da cerniera tra l'indirizzo regionale e la praticabilità territoriale — con particolare riferimento alla sanità di prossimità, al trasporto sociale, alla programmazione dei servizi e alla comunicazione verso i cittadini.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Sul versante delle leve, i partecipanti individuano un insieme di condizioni che, se adeguatamente valorizzate, potrebbero sostenere efficacemente un processo di riordino. In primo luogo, il rafforzamento **degli spazi di raccordo e concertazione** già esistenti, che hanno dimostrato di funzionare quando sono sostenuti da una reale volontà politica e da strutture tecniche adeguate. In secondo luogo, la costruzione di un'**interlocuzione** più chiara e continuativa tra i territori e la Regione, che superi la logica episodica degli interventi e consenta una programmazione condivisa nel tempo.

Vengono indicate come leve anche la disponibilità e la condivisione dei **dati**, la costruzione di politiche fondate sui bisogni reali dei territori e non solo su indicatori aggregati, la semplificazione dei processi amministrativi.

Le barriere, frequentemente, sono indicate in modo speculare. La **frammentazione istituzionale** e l'assenza di una cornice forte di governance producono inefficienze concrete: organizzare la mobilità dei soggetti fragili sulla base di rigidi confini distrettuali, ad esempio, genera sprechi e lascia scoperte situazioni di bisogno. L'assenza di un coordinamento più ampio rischia inoltre di scaricare un peso insostenibile sul volontariato organizzato — come l'AUSER — che non può supplire indefinitamente alle carenze del sistema pubblico.

Tra le barriere strutturali viene segnalata anche la **debolezza della capacità amministrativa** locale, legata alla scarsità di personale e alla difficoltà di trattenere competenze nei servizi territoriali. Sul piano della **comunicazione**, si individua una tendenza a informare i cittadini sulle riforme in modo frettoloso, tecnico e spesso incomprensibile, come è accaduto per l'introduzione dei CAU e delle AFT, con scarso confronto preventivo tra i diversi livelli istituzionali.

Infine, viene sottolineata una barriera di natura **culturale e politica**: la difficoltà ad adottare un approccio genuinamente riformista, capace di mettere in discussione i modelli organizzativi consolidati piuttosto che limitarsi a correzioni incrementali che lasciano intatto l'impianto esistente.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Tra le buone prassi richiamate con maggiore convinzione figurano i **tavoli interistituzionali e le esperienze di co-programmazione** tra enti sociali, sanitari e scolastici. Ciò che le rende efficaci, secondo i partecipanti, è il fatto di partire da un'analisi integrata e condivisa dei bisogni reali del territorio, mettendo attorno allo stesso tavolo punti di vista diversi e consentendo un'elaborazione congiunta delle priorità. I **piani di zona** vengono citati come uno strumento con una lunga storia di efficacia organizzativa, riconosciuto come solido e pronto per essere aggiornato rispetto alle nuove sfide.

Viene valorizzato anche il **modello di concertazione della CTSS**, considerato una base utile da rafforzare e, soprattutto, da replicare in altri macro-ambiti che oggi ne sono privi, come i trasporti e la scuola. L'**ufficio tecnico di supporto** viene descritto come un elemento di eccellenza, capace di garantire un'interlocuzione diretta e produttiva con i direttori di distretto. Allo stesso tempo, si segnala la fragilità strutturale della Conferenza, che — venuto meno il supporto formale della Provincia — si trova a dipendere dal Comune del Sindaco che detiene temporaneamente la presidenza, con una conseguente frammentazione degli atti burocratici che ne indebolisce la continuità.

Sul fronte dell'innovazione, il confronto ha fatto emergere tre assi prioritari. Il primo è la **digitalizzazione**, intesa non come mero aggiornamento tecnologico ma come leva di sistema per la condivisione dei dati tra i soggetti della rete, lo sviluppo della telemedicina e l'abbattimento delle barriere (sociali, geografiche e linguistiche) che ostacolano l'accesso ai servizi. I partecipanti segnalano che la modernizzazione della medicina territoriale è oggi frenata dalla scarsa interoperabilità dei sistemi informatici tra i Medici di Medicina Generale e l'Azienda USL, e dalla difficoltà a rendere strutturalmente obbligatorie le medicine di gruppo.

Emerge inoltre la proposta di rendere visibile il costo reale delle prestazioni pubbliche, affiancando al ticket il valore pieno del servizio erogato, come strumento di educazione civica e di rafforzamento della consapevolezza dei cittadini sul welfare locale.

Il secondo asse è il **networking tra territori**, inteso come pratica sistematica di scambio di esperienze, apprendimento reciproco e trasferimento di soluzioni già funzionanti in altri contesti regionali.

Il terzo è il rafforzamento del supporto tecnico-organizzativo agli enti locali, attraverso figure specialistiche, accompagnamento alla rendicontazione, formazione continua e revisione delle strutture organizzative interne. In questo quadro, il **CSV** e il terzo settore vengono valorizzati come infrastrutture di prossimità essenziali, capaci di svolgere un ruolo di collettore che sgrava le piccole associazioni dalle incombenze amministrative più gravose.

Trasversale a tutti questi assi è il tema della **comunicazione pubblica**, che i partecipanti chiedono di ripensare in chiave più narrativa, educativa e trasparente: capace di rendere comprensibili ai cittadini il valore dei servizi, i loro costi reali e le trasformazioni in corso, costruendo consapevolezza e fiducia nel sistema.

5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RIUSCITA DEL RIORDINO

Il tavolo restituisce l'immagine di un ecosistema articolato di soggetti per sostenere un processo di riordino efficace. Al centro vengono posti gli **amministratori** locali, in quanto livello più prossimo ai cittadini e più direttamente esposto all'intercettazione dei bisogni, delle criticità e delle resistenze. Insieme a loro, Distretti, Azienda Sanitaria, servizi sociali, uffici di piano e CTSS sono riconosciuti come nodi fondamentali per integrare la dimensione sociale, sanitaria e amministrativa e garantire continuità alla concertazione territoriale.

Particolare rilievo viene attribuito al **sistema scolastico** — dirigenti scolastici, provveditorato, istituti educativi — che viene descritto come una formidabile antenna territoriale e un punto di ascolto privilegiato, grazie alla flessibilità degli interventi e alla capacità di apertura al dialogo con famiglie e comunità. La scuola non è solo un servizio: è un presidio di prossimità che vede, prima di molti altri, i segnali del disagio.

Accanto agli attori istituzionali, vengono considerati decisivi i **gestori dei servizi, il terzo settore e il volontariato organizzato**, come partner strutturali di una rete integrata di welfare. Completano il quadro soggetti di supporto ancora in parte da costruire: un ufficio tecnico-amministrativo dedicato, capace di sostenere la governance del processo, e un comitato tecnico-scientifico che possa alimentare la programmazione con analisi e valutazioni fondate.

Tavolo 3. SVILUPPO SOSTENIBILE E INNOVAZIONE

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

Dal confronto emerge come sfida prioritaria la **capacità di organizzare, rendere accessibili e utilizzare i dati**. I dati esistono, ma sono dispersi, stratificati su più livelli, poco integrati e spesso difficili da leggere e usare, anche per carenza di personale e competenze. La difficoltà non riguarda solo la raccolta del dato, ma soprattutto la sua trasformazione in conoscenza utile per orientare le politiche pubbliche. In questa prospettiva, il riordino viene visto anche come occasione per costruire un sistema più ordinato e condiviso di gestione delle informazioni.

Una seconda sfida è la **trasversalità dei problemi**. Sviluppo sostenibile e innovazione non possono essere affrontati in modo settoriale, perché si intrecciano con grandi transizioni demografiche, tecnologiche, ambientali, con il mercato del lavoro, con le infrastrutture digitali, con il welfare, con le politiche scolastiche, con la disabilità, con i trasporti e con la gestione dei rifiuti. La vera difficoltà non è quindi soltanto individuare singoli problemi, ma riuscire a ricondurli a una lettura integrata e multilivello.

Viene poi messa in evidenza la **solitudine dei territori e dei comuni**, che si manifesta sia nella difficoltà di competere con altri soggetti più attrezzati, sia nell'assenza di strumenti stabili che aiutino a condividere strategie e risorse. Questa solitudine viene richiamata più volte come rischio di ampliamento delle disuguaglianze tra territori più forti e territori più deboli, e come terreno su cui il riordino dovrebbe intervenire per "ricucire" le differenze.

Il riordino dovrebbe spingere verso un **cambiamento culturale**. Cittadini, amministratori e istituzioni sono spesso ancora legati a una visione fortemente comunale o addirittura frazionale dei servizi, mentre il riordino richiederebbe di imparare a pensarsi dentro sistemi più ampi. Viene detto chiaramente che questo passaggio non è né banale né veloce e che il problema non è solo organizzativo, ma riguarda la capacità di accettare compromessi, lavorare su una scala più larga e riconoscere che l'interesse generale può coincidere con il bene del proprio territorio.

Infine, la sfida decisiva è identificata nella **carenza di personale e competenze**, sia nei comuni sia nelle altre istituzioni. Viene esplicitato che per innovare servono competenze qualificate che oggi il pubblico fatica ad attrarre e trattenere, soprattutto nei territori più piccoli, dove il personale disponibile deve spesso occuparsi contemporaneamente di molte materie molto complesse. La questione delle competenze viene quindi letta come nodo strutturale del riordino, non come problema secondario.

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

Emerge una forte esigenza di chiarire **chi fa cosa** e di collocare ogni funzione al livello più adeguato. I **Comuni** sono descritti come il punto di prossimità ai cittadini e ai bisogni, ma anche come soggetti spesso troppo isolati o troppo fragili per affrontare problemi complessi. I sindaci restano i referenti

più immediati per le comunità locali, ma si evidenzia anche che la scala comunale, in molti ambiti, non è sufficiente per una gestione efficace e sostenibile.

Le **Unioni** vengono richiamate come livello già consolidato nella provincia di Reggio Emilia, soprattutto nella gestione dei servizi, ma non sempre costituiscono una sede adeguata di confronto politico-strategico. Per alcuni temi le Unioni sono ritenute l'ambito ideale, specie quando coincidono con distretti scolastici o sanitari; per altri, invece, appare necessario un coordinamento ancora più ampio. Il livello unionale non è sufficiente per tutti i problemi connessi allo sviluppo sostenibile e all'innovazione.

La **Provincia** è uno degli attori più fortemente richiamati come possibile livello di sintesi e di coordinamento. Viene proposta, per esempio, l'idea di un **hub provinciale dei dati**, e più in generale la Provincia è indicata come il luogo dove potrebbero essere organizzati supporti tecnici, visioni strategiche, pianificazione di medio-lungo periodo e coordinamento tra comuni. In più passaggi viene suggerito che la Provincia potrebbe aiutare a trasformare frammentazione e isolamento in un sistema più integrato, soprattutto su temi trasversali quali dati, trasporti, rifiuti, politiche scolastiche, welfare e pianificazione strategica.

La **Regione** appare come il livello capace di dare **indirizzo politico**, di collegare il riordino alle cornici più ampie, di suggerire buone prassi e di orientare territorialmente strumenti e obiettivi macroregionali. In particolare, viene citato il metodo del **patto per il lavoro e per il clima** come possibile riferimento per costruire obiettivi condivisi tra attori pubblici e privati, e si sottolinea che il riordino dovrebbe servire non solo a riallocare competenze formali, ma anche a tradurre a scala provinciale o territoriale obiettivi più ampi e condivisi.

Si punta l'attenzione inoltre sulla necessità di una **governance pubblico-pubblico e pubblico-privato**, con forme nuove di cooperazione. Non si tratta solo di definire competenze amministrative, ma di creare un sistema in cui attori diversi — istituzionali, economici, sociali, scientifici — possano condividere strategie e responsabilità. In questo senso, la governance richiesta è una governance multilivello, interistituzionale e anche intersettoriale.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Tra le **leve** più importanti si colloca la **condivisione di strategie** e la costruzione di obiettivi comuni. Più interventi sostengono che il riordino in sé può diventare una leva se aiuta i territori a uscire dalla casualità, a cumulare le forze e a diminuire le debolezze, individuando moduli organizzativi e strategie territoriali condivise. La pianificazione strategica provinciale o territoriale viene richiamata come possibile risposta proprio perché può orientare, dare coerenza e coinvolgere non solo le amministrazioni ma anche i privati, come già evidenziato. La **cooperazione tra soggetti pubblici e privati**, per esempio si può concretizzare con i patti territoriali, le raccolte di risorse condivise, la costruzione di programmi comuni per intercettare risorse europee o altre opportunità. L'idea di fondo è che il riordino debba creare le condizioni per una cooperazione più equilibrata, meno occasionale e meno dipendente dalla semplice risposta ai bandi.

I **dati**, a condizione che siano organizzati, leggibili e utilizzabili possono costituire una leva importante. L'uso intelligente dei dati potrebbe migliorare sensibilmente molte politiche pubbliche, e che il supporto di soggetti competenti — come l'università o strutture tecniche adeguate — potrebbe aiutare a prendere decisioni meno “a sentimento” e più fondate su evidenze. In questo senso, la disponibilità di banche dati, infrastrutture digitali e capacità di lettura del dato è considerata una leva concreta del riordino.

Sul versante delle **barriere**, si richiama anzitutto la **frammentazione**. I dati sono frammentati, le informazioni sono sparse, i territori agiscono in ordine sparso, i patti territoriali risultano spesso sbilanciati, i comuni mettono in campo risorse senza trovare corrispettive convergenze da parte di altri soggetti. Questa dispersione è indicata come uno degli ostacoli principali alla costruzione di politiche efficaci e alla riduzione dei divari.

Una barriera fortemente evidenziata è quella **culturale**. Si afferma che spesso la debolezza istituzionale non viene ammessa e che esiste la tendenza a rimanere “padroni a casa propria”, che il consenso locale rende difficile pensarsi in un'ottica più ampia e che il cittadino tende a misurare la qualità dell'amministrazione sulla presenza di servizi nel proprio comune o addirittura nella propria frazione. Il riordino incontra quindi una barriera culturale profonda, legata sia ai comportamenti degli amministratori sia alle aspettative dei cittadini.

Infine, una barriera strutturale è la **mancaanza di personale, di competenze e di attrattività del pubblico**. Si parla esplicitamente di concorsi deserti, difficoltà di reclutamento, concorrenza del privato, impossibilità per i piccoli comuni di offrire carriere o condizioni economiche competitive e necessità di trovare forme condivise di reclutamento. Questa debolezza organizzativa viene presentata come uno dei principali limiti concreti alla riuscita del riordino.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

L'innovazione è legata in primo luogo alla **capacità di costruire sistemi territoriali più intelligenti nella gestione dei dati**. Viene proposta l'idea di una organizzazione ordinata dei dati a livello provinciale, capace di renderli fruibili a tutti, e si attribuisce grande valore al rafforzamento dei legami con l'università per la lettura scientifica dei fenomeni. L'innovazione, in questa chiave, non è solo tecnologia, ma capacità di trasformare conoscenza dispersa in supporto concreto alle decisioni.

Tra le **buone prassi** si valorizza esplicitamente il metodo del **patto per il lavoro e per il clima** come pratica di condivisione di azioni strategiche tra soggetti pubblici e privati, e si richiama anche l'esperienza del **patto con la pianura con Confindustria**, sottoscritto tra quindici comuni di due Unioni della bassa reggiana, come percorso partecipato attraverso cui il territorio prova a darsi una prospettiva comune e a intercettare risorse di accompagnamento allo sviluppo. Il patto è presentato come esempio di costruzione faticosa ma significativa di una visione strategica territoriale.

Un'altra buona pratica ricordata è l'esperienza di S.A.Ba.R S.p.A., descritta come società pubblica in house e multiservizi capace non solo di gestire in modo efficiente i rifiuti, ma anche di fornire servizi

ai comuni su altri fronti, inclusi quelli energetici. E' citata come modello positivo di soggetto pubblico che riesce a rispondere in modo integrato a esigenze territoriali diverse.

Sul piano degli **strumenti per la pianificazione**, c'è molta attenzione alla **pianificazione strategica di medio e lungo periodo**, costruita a partire dall'analisi dei bisogni e dall'individuazione di strategie comuni in grado di orientare sia le amministrazioni sia i privati. Viene anche evocata la necessità di sedi stabili di confronto e sintesi, non solo tavoli occasionali, e di strumenti che aiutino i territori a condividere informazioni, costruire piani territoriali strategici e indirizzare meglio bandi e servizi.

Si cita inoltre il rafforzamento di **strutture di supporto tecnico-amministrativo**, soprattutto in capo alla Provincia, per aiutare i sindaci e le assemblee a districarsi tra i diversi ambiti di confronto — mobilità, rifiuti, sanità, pianificazione, agenzie — e per rendere più efficace il passaggio dalla semplice consultazione alla costruzione concreta di decisioni e priorità territoriali. In questa prospettiva, l'innovazione coincide anche con la creazione di luoghi e supporti stabili per la governance.

5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RIUSCITA DEL RIORDINO

Gli attori istituzionali, la **Provincia**, la **Regione**, le **Unioni** e i **Comuni**, hanno forza se ciascuno di questi livelli è inserito in una rete di relazioni più ampia. La Provincia è indicata come possibile sede di coordinamento, supporto e sintesi; la Regione come livello di indirizzo e di promozione di buone prassi; le Unioni come strumento già presente ma da integrare in una visione più strategica; i Comuni come presidio di prossimità e luogo di raccolta dei bisogni.

La discussione sull'**assemblea dei sindaci** mostra come questo organo venga percepito come potenzialmente importante per la sintesi e la governance di area vasta, ma anche come strumento che richiede chiarimenti su missione, rappresentanza, funzioni e supporto tecnico. Senza una struttura di supporto e senza una chiara definizione dei compiti, è difficile chiedere a un'assemblea di sindaci di farsi carico efficacemente di decisioni complesse che riguardano l'intero territorio.

Tra gli attori chiave compaiono poi le **università**, in particolare per la loro capacità di leggere i dati, di offrire competenze e di rafforzare reti stabili di collaborazione con le istituzioni territoriali. L'università viene esplicitamente chiamata in causa come soggetto che può aiutare i decisori pubblici a leggere i fenomeni in modo più scientifico e che ha già inserito nel proprio piano strategico l'obiettivo di rafforzare il network di stakeholder e l'impatto sociale delle collaborazioni.

Sono richiamati come attori importanti anche il mondo delle **imprese**, le **fondazioni bancarie**, il **no profit**, le **organizzazioni sindacali**, il comparto **sociale e sanitario**, **l'Azienda USL e gli ospedali**. Tuttavia si segnala anche che il contributo di alcuni di questi soggetti — in particolare dei privati e delle imprese — non sempre si traduce in una messa in campo adeguata di risorse, e che quindi vanno "stimolati" dentro un quadro più condiviso e più equilibrato.

Si tratta quindi di **sistemi di relazione**: la buona riuscita del riordino dipende dalla capacità di mettere in comune competenze, dati, risorse, responsabilità e visioni, riducendo la frammentazione e accompagnando i territori più fragili dentro un sistema più cooperativo e più stabile.

Tavolo 4. ATTRATTIVITA' TERRITORIALE

1. LE SFIDE DI FRONTE AL RIORDINO

Dal confronto emerge innanzitutto una sfida di carattere generale: quella della tenuta e del rilancio dell'**attrattività territoriale, intesa in senso ampio**. Non si tratta soltanto di turismo e cultura, ma di una capacità sistemica di attrarre imprese, lavoro qualificato, investimenti, residenti e servizi. I partecipanti concordano nel sottolineare che il riordino istituzionale costituisce un'occasione preziosa per superare una lettura settoriale delle politiche territoriali, mettendo in relazione dimensioni oggi troppo spesso trattate separatamente: turismo, commercio, mobilità, pianificazione urbanistica, infrastrutture, politiche energetiche e qualità della vita.

Un primo nodo critico riguarda le **destinazioni turistiche** e il relativo sistema di governance. Viene evidenziato come le risorse regionali tendano a concentrarsi sulle destinazioni principali — in particolare Modena, Bologna e la Romagna — lasciando in secondo piano territori come quello reggiano, che pure dispone di vocazioni significative e di un potenziale ancora non pienamente valorizzato. I PTPL (Piani Territoriali di Promozione del Territorio e del Paesaggio) prevedono la presenza di un Comune capofila, ma non sempre questo ruolo si traduce in una visione territoriale condivisa: il capofila tende a mantenere il focus sulla propria realtà urbana, senza strutturare adeguatamente la rete con i territori circostanti. Rimane inoltre aperto il tema degli Uffici di Informazione e Accoglienza Turistica (IAT), per i quali è spesso difficile individuare un soggetto disposto e in grado di farsi carico della gestione, soprattutto nei comuni più piccoli.

Una seconda sfida riguarda la forte **differenziazione tra territori**. Realtà come la bassa reggiana, la montagna appenninica e le aree pianeggianti presentano caratteristiche, risorse e vocazioni molto diverse, non riconducibili a soluzioni uniformi. Questa diversità si riflette anche sul tema dell'attrattività per le imprese: se in alcune aree la presenza di infrastrutture — come l'autostrada nel caso di Reggio — favorisce l'insediamento industriale, in altre (montagna, aree periferiche) il rischio di desertificazione demografica e produttiva è concreto. I parchi e le risorse ambientali rappresentano un indubbio valore identitario, ma ci si interroga su come trasformarli in veri attrattori economici e su chi debba essere considerato beneficiario dei servizi derivanti dalla ricchezza naturale. In questo quadro, la disponibilità di collegamenti — tanto interni ai territori quanto verso l'esterno — emerge come condizione abilitante fondamentale.

Una terza sfida, trasversale a quasi tutti gli interventi, è quella della **complessità amministrativa e normativa**. L'attuale stratificazione procedurale e burocratica viene descritta come una barriera che rallenta gli investimenti, scoraggia le iniziative imprenditoriali, rende difficile l'attuazione delle politiche territoriali e mette sotto pressione anche gli enti pubblici. I partecipanti richiamano in modo ricorrente i problemi legati ai tempi autorizzativi, alla molteplicità dei passaggi istruttori, alla difficoltà di orientarsi tra livelli diversi di pianificazione e alla fragilità organizzativa dei Comuni più piccoli. Il riordino viene quindi atteso anche come occasione per ripensare i processi in funzione di maggiore chiarezza, certezza dei tempi e accompagnamento operativo. Si sottolinea infine la scarsa

circolazione di informazioni tra i livelli istituzionali: i sindaci — e in particolare quelli delle realtà più periferiche — lamentano di ricevere poche comunicazioni utili rispetto a strumenti come il CAL, che dovrebbe funzionare da camera di compensazione tra esigenze territoriali e livello regionale ma che, di fatto, non assolve pienamente a questa funzione.

Emerge l'esigenza di ridefinire non solo le competenze formali, ma anche gli spazi di interlocuzione tra livelli di governo, rendendoli più efficaci, più continui e più leggibili per i territori. Si fa esplicito riferimento alla programmazione 2028-2034 che, secondo alcune voci, rischia di replicare la logica di accentramento già sperimentata con il PNRR, con il risultato di mettere in difficoltà i Comuni che non dispongono delle competenze necessarie per rispondere efficacemente alle nuove modalità di rendicontazione e gestione dei fondi.

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

Dal confronto emerge con chiarezza che il tema dell'attrattività territoriale chiama in causa una **governance multilivello** che oggi appare necessaria ma non sempre ben coordinata. I partecipanti riconoscono alla **Regione** un ruolo fondamentale di indirizzo strategico, di definizione delle cornici normative, di allocazione delle risorse e di interlocuzione con i livelli nazionale ed europeo. Al tempo stesso, le viene richiesto un cambio di postura: maggiore capacità di ascolto dei territori, maggiore flessibilità nella costruzione degli strumenti e, soprattutto, un'azione decisa di semplificazione rispetto a procedure e dispositivi percepiti come troppo complessi o poco aderenti alle specificità locali.

La **Provincia** viene indicata da più voci come il livello potenzialmente più adatto a svolgere una funzione di raccordo e coordinamento di area vasta, in particolare tra i piccoli e medi Comuni, gli attori economici e la Regione. Più voci convergono nell'indicarla come il soggetto che potrebbe valorizzare le competenze diffuse nei territori, mettere in rete amministrazioni e attori economici e rappresentare presso la Regione una sintesi più robusta delle esigenze locali. Viene esplicitamente sottolineato come la Provincia, dopo l'indebolimento subito con le riforme degli anni passati, abbia perso un ruolo chiave nella valorizzazione e promozione del territorio: un ruolo che sarebbe invece necessario recuperare. Si auspica inoltre che il dialogo con i sindaci sia impostato in senso orizzontale — come interlocuzione tra pari — e non in senso verticale e prescrittivo.

Ai **Comuni e alle Unioni di Comuni** viene riconosciuto il presidio diretto dei territori, dei bisogni delle comunità e del rapporto quotidiano con cittadini e imprese. I partecipanti evidenziano però con forza il rischio che proprio i Comuni — soprattutto quelli più piccoli — si siano visti progressivamente attribuire responsabilità e funzioni di area vasta senza che a questo corrispondessero risorse, competenze e strutture adeguate. Le Unioni vengono descritte come strumenti importanti ma spesso faticosi da sostenere: soffrono di carenza di personale, di fragilità organizzative e di scarso riconoscimento pubblico. Un caso esemplare è quello del segretario dell'Unione: molte amministrazioni sono prive di questa figura da anni, con ricadute concrete sulla capacità decisionale e sull'assunzione di responsabilità da parte dei funzionari. Si precisa che il

riordino non deve produrre soluzioni di mera struttura, ma rispondere in modo operativo a necessità reali.

Nel quadro multilivello trovano spazio anche altri soggetti pubblici e parapubblici — dalle **agenzie** ai soggetti competenti per le autorizzazioni ambientali, fino alle strutture di supporto tecnico-amministrativo — che oggi entrano nei processi in modo talvolta frammentato.

3. LEVE E BARRIERE NEI CONFRONTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Leve

La prima leva identificata dai partecipanti è la possibilità di costruire forme di **accompagnamento** più strutturate per **territori, imprese e associazioni di categoria**. Si sottolinea l'importanza di eventi nei territori finalizzati alla promozione territoriale, nonché la necessità di semplificare le procedure relative alla sicurezza negli eventi pubblici — oggi percepite come barriera insuperabile per le realtà più piccole — al fine di contrastare la progressiva desertificazione dei centri urbani minori.

Una seconda leva è rappresentata dal **digitale** come strumento per condividere dati e documenti tra enti, evitare richieste ripetute alle imprese, standardizzare i passaggi amministrativi e rendere più trasparente il percorso autorizzativo.

L'esempio dei **SUAP** viene citato come modello da potenziare: un SUAP rafforzato a livello provinciale, dotato di personale adeguato e con funzioni di supporto sovracomunale, potrebbe rappresentare un punto di riferimento certo per chi vuole investire nel territorio. Si richiama anche il tema del **marketing territoriale**, inteso in senso ampio — cultura, ma anche industria e agricoltura — come leva di attrattività complessiva. Infine, la **formazione** del personale pubblico — tecnica e contestualizzata — è indicata come condizione abilitante per rendere le amministrazioni in grado di stare al passo con la crescente complessità normativa e gestionale.

Barriere

La barriera più ricorrente nel confronto è la **complessità amministrativa e normativa**, percepita come ostacolo trasversale tanto per gli enti locali quanto per il sistema imprenditoriale. I partecipanti richiamano più volte la stratificazione di piani, norme, livelli autorizzativi e adempimenti che rallentano i processi decisionali, aumentano l'incertezza e scoraggiano investimenti e progettualità. La semplificazione viene evocata non come semplice riduzione formale dei passaggi, ma come un intervento profondo che miri a evitare duplicazioni documentali, chiarire competenze e responsabilità e offrire tempi certi a chi investe.

Un secondo blocco di barriere riguarda la **debolezza amministrativa** e organizzativa di molti **enti di dimensioni minori**. Emerge con forza il problema della carenza di competenze tecniche specialistiche, della difficoltà di reperire personale qualificato, della crescente esposizione alla responsabilità personale da parte di funzionari e dirigenti — al punto che alcuni arrivano a stipulare assicurazioni private per tutelarsi — e della fatica delle amministrazioni nel sostenere nuove funzioni senza un rafforzamento delle risorse umane ed economiche. Il lavoro pubblico viene percepito come

poco attrattivo rispetto al settore privato, con ricadute dirette sulla capacità degli enti di reclutare profili adeguati. Il riordino viene quindi visto anche come opportunità per ripensare le modalità delle nuove assunzioni, valorizzando le competenze più che le conoscenze formali.

Tra le barriere si colloca anche la **frammentazione delle capacità territoriali**. Non tutti i Comuni dispongono dello stesso patrimonio di competenze, della stessa capacità progettuale o del medesimo grado di integrazione con il tessuto economico e sociale. Alcuni partecipanti evidenziano come il depotenziamento dei livelli intermedi — a partire dalle Province e, in parte, delle Camere di Commercio — abbia trasferito sulle amministrazioni comunali compiti che spesso eccedono la loro effettiva possibilità di presidio. A questo si aggiunge la **crisi di rappresentanza** che investe soggetti come ANCI e UPI: la sensazione diffusa è quella di un vuoto di ascolto nei confronti dei sindaci che operano nelle periferie del sistema istituzionale. Il tema della pianificazione urbanistica rappresenta un caso emblematico: la prospettiva dei PUG è affidata ai singoli Comuni, ma le imprese ragionano in logica sovracomunale, generando un disallineamento strutturale che penalizza lo sviluppo del territorio.

4. INNOVAZIONE, BUONE PRASSI, STRUMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

Sul versante delle innovazioni e delle esperienze utili al riordino, il confronto mette in evidenza innanzitutto il valore delle forme di **collaborazione flessibile tra enti**, capaci di adattarsi alle specificità territoriali e di operare con geometrie variabili. Vengono citati positivamente **patti, convenzioni, accordi territoriali e forme di cooperazione pubblico-pubblico e pubblico-privato** che consentono di superare rigidità istituzionali e di lavorare su obiettivi comuni anche in assenza di assetti amministrativi perfettamente coincidenti. L'idea che emerge è che il riordino non debba irrigidire ulteriormente l'azione pubblica, ma piuttosto riconoscere e valorizzare le configurazioni collaborative che già oggi producono risultati concreti.

Una buona pratica significativa è individuata nei **patti territoriali**, richiamati come dispositivi in grado di rafforzare la visione strategica, consolidare la collaborazione tra Comuni e favorire il raccordo con altri soggetti istituzionali ed economici. Il **patto per la pianura** reggiana, citato nel corso della discussione, viene indicato come esempio concreto di come la collaborazione tra enti pubblici e privati possa contribuire a far crescere il livello di coesione e a sostenere percorsi di sviluppo più integrati, anche in vista dell'accesso ai fondi europei 2028-2034.

Tra gli strumenti più interessanti viene richiamata l'esperienza delle **STAMI**. La forza di questo approccio sta nella capacità di mettere insieme Comuni che non necessariamente coincidono con le tradizionali forme amministrative, ma che condividono problemi, opportunità e traiettorie di sviluppo, permettendo la continua riconfigurazione delle reti territoriali. L'esperienza appenninica viene citata come un caso in cui la STAMI ha consentito di costruire progressivamente fiducia e competenza progettuale, portando i territori a candidarsi a progetti europei e a promuovere la propria esperienza a livello sovralocale.

Un ulteriore elemento valorizzato è il ruolo degli **osservatori territoriali** e degli strumenti di lettura condivisa dei dati. La collaborazione tra Confindustria e Provincia nel produrre analisi condivise —

intendendo la Provincia come «casa dei comuni» — viene indicata come un modello che consente di superare approcci ideologici e fondare le scelte su evidenze più solide.

Infine, si segnalano alcune esperienze locali di particolare interesse: il **Comune di Cavriago**, grazie alla gestione diretta dei servizi e a un ufficio urbanistico di elevata competenza tecnica, ha sviluppato una capacità di risposta alle esigenze del territorio superiore alla media; **Reggiolo** ha saputo sfruttare la propria posizione infrastrutturale per attrarre investimenti e finanziamenti. L'**Unione dei comuni della bassa reggiana** è indicata come buona pratica di collaborazione intercomunale, pur nella consapevolezza condivisa che stare insieme è faticoso e che la sostenibilità di queste forme associative richiede un ripensamento degli strumenti e delle risorse messe a disposizione.

5. ATTORI CHIAVE PER LA BUONA RIUSCITA DEL RIORDINO

Il confronto restituisce una mappa degli attori chiave piuttosto articolata, all'interno della quale un ruolo centrale è attribuito ai **Comuni e ai sindaci**, considerati i soggetti più vicini ai territori, ai cittadini e ai problemi concreti. Proprio per la loro prossimità e per il grado di fiducia che raccolgono — confermato dai dati degli osservatori — vengono indicati come interlocutori imprescindibili in un percorso di riordino che voglia davvero partire dai bisogni reali dei contesti locali. La discussione fa emergere con forza l'idea che i sindaci non debbano essere soltanto destinatari di decisioni prese altrove, ma protagonisti di un processo bottom-up in cui ascolto, confronto e restituzione siano strutturali e continuativi nel tempo.

La **Provincia** viene più volte richiamata come attore chiave per la sua possibile funzione di coordinamento, mediazione e ricomposizione di interessi territoriali differenti. Anche se oggi il suo spazio d'azione appare limitato rispetto ad alcune funzioni strategiche — viene fatto riferimento alle deleghe fittizie (de facto) nel campo della valorizzazione territoriale è emblematico — la Provincia è percepita come il soggetto che potrebbe meglio mettere in rete amministrazioni e attori economici, e rappresentare presso la Regione una sintesi più robusta delle esigenze locali. Emerge una domanda di rafforzamento del livello provinciale, almeno come sede di dialogo, supporto tecnico e costruzione di visioni condivise, con una relazione con i Comuni impostata in senso orizzontale.

La **Regione Emilia-Romagna** è naturalmente l'attore istituzionale decisivo, chiamato non solo a orientare il riordino attraverso la revisione delle leggi 13 e 21 del 2012, ma anche a rendere possibile una nuova qualità della relazione con i territori. Nella discussione le viene chiesto di essere meno distante, più capace di ascolto e più attenta alla differenziazione dei contesti. Viene inoltre sottolineata la necessità che la Regione eserciti una funzione di regia capace di tenere insieme semplificazione, supporto operativo, coerenza normativa e valorizzazione delle pratiche territoriali già esistenti. Il suo ruolo è visto come essenziale, ma efficace solo se esercitato in modo più relazionale e meno esclusivamente prescrittivo.

Le **associazioni di categoria** — in primo luogo Confindustria e Confcommercio, presenti al tavolo — vengono indicate come attori chiave capaci di portare nel percorso il punto di vista delle imprese,

dei lavoratori e degli investitori. La loro partecipazione al confronto segnala quanto il tema dell'attrattività non possa essere affrontato soltanto dal lato istituzionale, ma richieda un dialogo stabile e strutturato con chi opera ogni giorno nei processi produttivi, commerciali e di sviluppo locale. Emerge l'importanza di una collaborazione più stretta tra amministrazioni e rappresentanze economiche, sia per individuare le vere criticità dei territori sia per immaginare servizi di accompagnamento più efficaci agli investimenti.

Sono inoltre richiamati come attori rilevanti i **soggetti tecnici e istituzionali** che presidiano ambiti specifici — dall'ambiente alle autorizzazioni, dalla pianificazione ai trasporti, dalla promozione territoriale alla gestione dei fondi europei — poiché il buon esito del riordino dipende anche dalla loro capacità di operare all'interno di un sistema meno frammentato. Vengono citati in particolare ARPAE, come soggetto con funzione di «sentinella» e interlocutore con più livelli, e i SUAP, come strutture che potrebbero svolgere un ruolo di accompagnamento più efficace se adeguatamente potenziate a livello sovracomunale.

Il confronto riconosce infine come attori chiave le **reti territoriali, gli organismi di partenariato** e tutte quelle sedi — formali e informali — in cui pubblico e privato possono costruire conoscenza condivisa, fiducia e progettualità comune. Più che un singolo soggetto risolutore, emerge la necessità di un'alleanza territoriale ampia, in cui la qualità delle relazioni e la continuità dei luoghi di confronto facciano la differenza. Come sintetizzato efficacemente da uno dei partecipanti nel momento conclusivo: «la differenza la fanno le persone».

Partecipanti all'incontro a Reggio Emilia

Federico Amico, Roberto Angeli, Lucia Baracchini, Francesca Bedogni, Fabiola Bertolotti, Valerio Bussei, Federico Carnevali, Elisa Cavatorti, Luca Chierici, Pietro Cortenova, Stefano Corti, Daniela Ferrara, Emanuele Ferrari, Marco Ferri, Anna Fornili, Lorenzo Frattini, Paolo Fuccio, Luciano Gallo, Anna Lisa Garuti, Azzio Gatti, Barbara Gilioli, Marco Giubilini, Mara Grassi, Ilenia Incerti, Giacomo Iotti, Alberto Lasagni, Federica Manenti, Stefano Marazzi, Federica Maselli, Marco Massari, Giusy Mendrano, Caterina Minutoli, Annamaria Parigi, Giovanna Pinca, Alberto Ravanello, Nicola Rebecchi, Dario Reggiani, Benedetta Riboldi, Roberta Riccò, Renza Righi, Gian Luca Rivi, Stefano Rosati Saturni, Aronne Ruffini, Giuseppe Ruggi, Federico Serri, Azio Sezzi, Andrea Sirianni, Alessandro Spanò, Fabio Spezzani, Emanuele Stavolo, Elena Strozzi, Barbara Tegoni, Fausto Torelli, Andrea Trinelli, Enrica Ugolotti, Camilla Verona, Giuseppe Vignali, Marino Zani, Michele Zanoni, Chiara Zingariello.

I soggetti rappresentati sono stati: Provincia di Reggio Emilia (8), Comuni (16), Unioni (4), Università, Associazioni di categoria (4), Sindacati (4), Ausl/Azienda sanitaria (6), Enti Parco (2), Regione e Agenzie regionali (5), Anci/Uncem (4), Prefettura, altri soggetti (5).

Per maggiori informazioni

