

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP – c.so Trento 15 – 10126 - Torino
Tel. 011-6399.301/234 – fax 011-6399.232 - E-mail: mapp@corep.it
6ª edizione: 2004-2005

Tesi di Master

dott.sa Elisa Bianchini

**Il legislatore che ascolta
Un nuovo modello per le udienze conoscitive:
il caso delle politiche abitative**

Sottoposta a:

dott.sa Mara Veronese
Dirigente professional
Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna
Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione
p.le Aldo Moro 50, Bologna
tel. 051/6395904

Tutor interno:
prof. Luigi Bobbio

Torino, ottobre 2005

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 3
1. LA DEFINIZIONE DEL PROBLEMA	pag. 4
1.1 Le forme di partecipazione al processo legislativo attive in Emilia-Romagna	pag. 4
1.2 Le udienze conoscitive: perché sono considerate insoddisfacenti	pag. 5
1.3 Alla ricerca di altri modelli per le udienze conoscitive	pag. 8
2. LE POLITICHE ABITATIVE IN EMILIA-ROMAGNA	pag. 11
2.1 La legge 24/2001 “Disciplina dell’intervento pubblico nel settore abitativo”	pag. 11
2.2 La mappa degli attori	pag. 14
2.3 I problemi emergenti nel settore abitativo	pag. 16
2.4 Le fonti informative	pag. 24
3. LA PARTECIPAZIONE, UNA PROPOSTA PER LE UDIENZE CONOSCITIVE	pag. 25
3.1 Una proposta per una nuova udienza conoscitiva	pag. 25
3.2 Un'udienza conoscitiva per le politiche abitative	pag. 27
3.3 Osservazioni conclusive	pag. 28
Bibliografia	pag. 30

Introduzione

La partecipazione degli interessi al procedimento legislativo è un principio che nella Regione Emilia-Romagna ha solide radici. La volontà di esplicitarlo in maniera così netta all'interno del nuovo statuto regionale pone nuova attenzione sui metodi partecipativi fin ora utilizzati all'interno del processo normativo e sulla ricerca di soluzioni innovative che li rendano ancora più adeguati alle mutate esigenze della società.

Questa ricerca è commissionata dall'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna ed in particolar modo dal Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione, che assieme al Servizio per le Commissioni, fornisce il supporto necessario allo svolgimento dell'attività di produzione normativa. Questo lavoro ha lo scopo di individuare i punti in cui il più utilizzato sistema di partecipazione degli interessi al procedimento normativo, le udienze conoscitive, ha presentato carenze e proporre soluzioni per il suo miglioramento.

Ho deciso, in accordo con la committenza, di applicare, seppur parzialmente ed in maniera sperimentale, le proposte formulate ad un caso concreto, ad un testo di legge, e spingersi fino alla strutturazione di una ipotetica udienza conoscitiva. Il testo scelto è la legge regionale 24/2001 "Disciplina dell'intervento pubblico nel settore abitativo" e le politiche abitative sviluppate in regione. Data la vastità di interventi compresi in questo settore di policy ho deciso di restringere le analisi alle azioni inerenti al patrimonio di edilizia residenziale pubblica ed alla sua gestione.

Nella prima parte del report presento gli istituti per la partecipazione degli interessi al processo legislativo esistenti in regione, ed in particolar modo quello più diffuso, le udienze conoscitive; ho cercato, per quest'ultime, di individuare i punti di debolezza nella loro attuale strutturazione ed avanzate proposte di miglioramento. Le mie proposte riguardano, in particolar modo, la selezione dei partecipanti, per renderla più mirata ed efficace; la base informativa che viene fornita ai consiglieri, per integrarla con i punti di vista sostenuti dagli attori sul territorio; e il metodo di conduzione delle udienze, per rendere gli incontri un momento di dialogo tra le parti.

Nella seconda parte ricostruisco il quadro delle politiche abitative partendo sia dall'analisi del processo normativo che da indagini sul territorio. Attraverso lo strumento delle interviste sono stati ascoltati alcuni attori coinvolti direttamente nella definizione ed attuazione delle politiche abitative. Grazie a queste informazioni è stato possibile individuare i problemi più rilevanti, riassumere i punti di vista dei diversi attori e presentare soluzioni innovative, avanzate sia a livello regionale che nazionale.

Nella terza parte ho elaborato un'ipotesi di strutturazione delle udienze conoscitive che renda possibile il confronto dei partecipanti sui nodi problematici individuati nella seconda parte. L'udienza è articolata per "temi" ed i partecipanti sono scelti volta per volta sulla base dell'interesse espresso per l'argomento; gli incontri devono avere una durata prestabilita e contare un numero di invitati ristretto. Ho cercato di fornire un modello funzionale, adatto alla trattazione di problemi complessi, e flessibile, in modo da poter essere adattato alle specifiche caratteristiche dei diversi settori della regolazione pubblica.

Capitolo 1: LA DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1 Le forme di partecipazione dei cittadini e degli interessi al processo legislativo presenti in Emilia-Romagna

L'Assemblea Legislativa della regione Emilia-Romagna ha, per sua tradizione, sempre prestato grande attenzione alle esigenze della società coinvolgendo largamente le associazioni presenti sul territorio alla definizione ed alla attuazione delle politiche pubbliche.

La recente riforma dello statuto regionale ha ulteriormente rafforzato questa visione: la partecipazione popolare alla vita pubblica diviene un principio fondamentale irrevocabile, che permea di sé l'intera attività dell'ente regionale. Oltre a far riferimento ai tradizionali metodi di partecipazione come le petizioni, l'iniziativa legislativa popolare e il referendum, il nuovo statuto dell'Emilia-Romagna prevede il possibile utilizzo di altri strumenti: l'istruttoria pubblica (art. 17) e l'Albo delle Associazioni (art. 19). Nello stesso art. 19 viene sancito che sia lo stesso regolamento assembleare a stabilire le modalità di consultazione dei gruppi sociali organizzati, in modo da rendere operativi i principi statutari. L'art. 14, inoltre, sancisce come la regione si ispiri al principio della massima trasparenza e circolazione delle informazioni, mentre l'art. 15 riconosce e garantisce i diritti di partecipazione, in particolare il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare, a tutti i residenti del territorio regionale.

Il nuovo statuto vuole restituire un ruolo di primo piano al consiglio, soprattutto in materia di ascolto delle esigenze e delle problematiche della società e della loro trasformazione in azioni politiche. Con la riforma del Titolo V, infatti, la giunta ha intensificato la sua attività di produzione normativa: è l'esecutivo che nella maggioranza dei casi presenta i progetti di legge che verranno poi discussi ed approvati in consiglio. In questo modo anche il momento della consultazione delle rappresentanze economiche e sociali si è tendenzialmente spostato: dalla commissione competente in materia all'assessorato di riferimento. E' qui, in giunta, che gli interessi cercano di modificare il progetto di legge a loro vantaggio, mediando e accordandosi sia con le altre associazioni che con la componente politica di maggioranza rappresentata dall'assessore. La partecipazione ai lavori in commissione ha perso, così, di importanza tanto da arrivare, in alcuni casi, ad essere il luogo dove i gruppi che non hanno visto accolte le loro richieste, possono lamentarsi.

La struttura dell'Assemblea Legislativa ricalca quella del nostro parlamento: vengono costituite una serie di commissioni competenti per materia, che prendono in esame i progetti di legge in determinati ambiti. In Emilia-Romagna le commissioni sono 5, più quella per l'attuazione dello statuto, che sta elaborando il nuovo regolamento e le altre leggi di attuazione: I bilancio e affari generali, II politiche economiche, III territorio ambiente mobilità, IV politiche per la salute e politiche sociali, V turismo cultura scuola formazione lavoro sport.

I progetti di legge presentati dalla giunta vengono accompagnati da una relazione sintetica che ne spiega i contenuti e ne sostiene le motivazioni. Le commissioni possono richiedere l'intervento del Presidente, di membri della giunta, di dirigenti e amministratori sia della regione che di aziende o enti dipendenti dalla regione. L'art. 25 del regolamento¹ stabilisce altresì che "le commissioni consiliari stabiliscono i modi e i tempi della

¹ Deliberato il 26/11/92, bollettino ufficiale n° 132 del 11/12/92

consultazione delle rappresentanze della società civile” in relazione ai singoli progetti di legge da analizzare.

La forma più tradizionale, all'interno dei lavori in commissione, di partecipazione degli interessi collettivi al procedimento legislativo è l'*udienza conoscitiva*. Le udienze conoscitive vengono convocate per procedimenti legislativi ritenuti dalla commissione, di particolare interesse e rilevanza; il Presidente della stessa, in accordo con i suoi vicepresidenti, stabilisce il calendario delle udienze. Per quanto riguarda la partecipazione delle rappresentanze della società si fa riferimento all'art. 25 del regolamento che concede ampia autonomia alle commissioni. La prassi prevede che vengano convocate, tra le associazioni presenti sul territorio, quelle interessate al progetto di legge in esame, scelte all'interno degli indirizzari di ogni commissione.

Le udienze conoscitive si aprono con una breve illustrazione dell'argomento in esame fatta dal presidente della commissione o da altro consigliere da essa incaricato; anche la Giunta ha facoltà di esporre le proprie considerazioni. Seguono poi gli interventi degli invitati e le domande loro rivolte, in forma concisa, da parte dei membri della commissione. Tutti gli invitati hanno la facoltà di inviare ricerche, documenti e materiale in genere alle commissioni ed anche emendamenti e proposte di modifica al testo di legge, che saranno poi valutati e votati. Al termine degli incontri la commissione si riunisce e, alla luce di quanto è emerso dall'udienza e dai precedenti lavori, prende le proprie decisioni in merito al progetto di legge.

1.2 Perché le udienze conoscitive sono considerate insoddisfacenti: proposte di miglioramento

Il sistema delle udienze conoscitive è consolidato all'interno della regione Emilia-Romagna, permette alle associazioni di avere un luogo dove esprimere le loro posizioni ed ai consiglieri di avere a disposizione più elementi su cui basare la propria decisione. Allo stesso tempo, la prassi delle udienze conoscitive si è ritualizzata: molti sono gli invitati e, a volte, non tutti realmente interessati al progetto di legge, molti sono gli interventi e i problemi sollevati, mentre il tempo a disposizione è sempre limitato.

La grande attenzione della regione Emilia-Romagna per le istanze della società civile ha messo in luce come questo sistema, ad oggi, non risponda adeguatamente alle mutate esigenze della società. Proprio per la sensibilità del legislatore all'ascolto ci si è chiesto se questo sistema non potesse essere migliorato, se non potesse tenere maggiormente in considerazione i portatori di interessi collettivi (*stakeholders*), se non potesse creare un ancor più intenso momento di confronto.

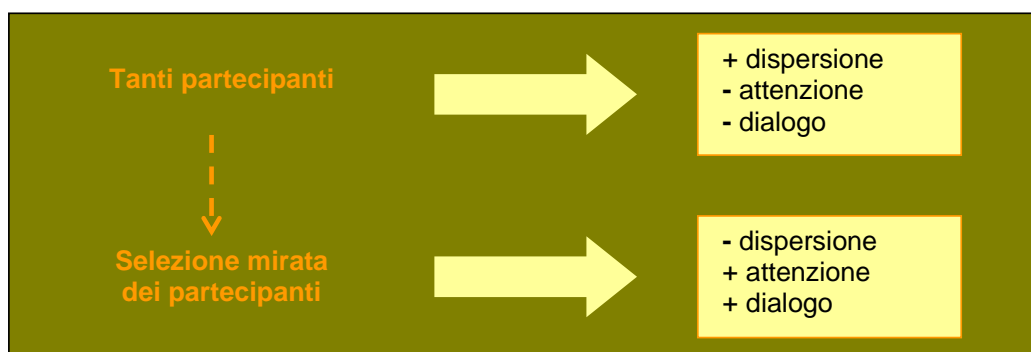
In questo studio mi sono domandata su cosa si poteva intervenire, cosa si poteva proporre di nuovo, soprattutto considerando che l'Emilia-Romagna dedica da tempo grande energia e lavoro a questi temi e che nel panorama nazionale, in questo settore si presenta come una delle regioni all'avanguardia. Gli elementi del sistema delle udienze conoscitive che, secondo me, potrebbero essere integrati con nuove proposte sono:

- a) i partecipanti;
- b) le informazioni fornite;
- c) la gestione degli incontri.

Queste sono, sinteticamente, le carenze che ho rilevato e le proposte di modifica che avanzo per un miglioramento complessivo del sistema delle udienze conoscitive.

a) Le udienze conoscitive vengono convocate quando la commissione competente ed il suo presidente ritengono che l'apporto informativo che le associazioni del settore possono fornire, sia utile a prendere una decisione migliore. Quando si crea questa condizione, le segreterie delle diverse commissioni procedono con l'indizione dell'udienza ed all'invito di tutte le associazioni che sono, o possono essere, interessate da quel particolare argomento individuate all'interno degli indirizzari a loro disposizione.

La situazione che si viene a creare è tendenzialmente statica: da un lato, la lista negli anni viene aggiornata ma sostanzialmente non cambia mai, dall'altro, non vengono svolte specifiche indagini per selezionare gli invitati sulla base dell'interesse per l'argomento. Capita così che gli invitati agli incontri siano molto numerosi e, a volte, nemmeno particolarmente interessati al pdl in esame.



La mia proposta per rendere le udienze conoscitive più efficaci è che i suoi partecipanti vengano individuati con cura, attraverso specifiche analisi preventive. In questo modo si potrà capire quali soggetti sono realmente coinvolti da un determinato provvedimento e possono, così, portare all'attenzione dei consiglieri nuove idee e punti di vista. Una selezione accurata dei partecipanti potrà portare anche all'esclusione di alcuni rappresentanti e a sapere con più precisione chi verrà agli incontri; in questo modo le udienze potranno essere organizzate in maniera più accurata (es. gruppi di lavoro, piccoli tavoli tematici).

b) I consiglieri della regione Emilia-Romagna sono 50 e, a seconda dei gruppi politici di appartenenza ed alle competenze personali, vengono assegnati alle diverse commissioni. Capita spesso che, sia per l'esistenza dei "monogruppi" che per il fatto che all'interno della stessa commissione si discutono di argomenti molto diversi, stessi consiglieri facciano parte di più commissioni o comunque non abbiano sufficienti competenze in determinati ambiti.

La struttura tecnica del consiglio, in particolar modo il servizio legislativo e qualità della legislazione, su richiesta dei presidenti di commissione, redige studi di fattibilità che servono ai membri della commissione ad avere un quadro dell'argomento su cui vuole intervenire il progetto di legge in esame. Al pari delle udienze conoscitive, gli studi di fattibilità vengono richiesti solo per i progetti di legge ritenuti più rilevanti; in media ne vengono elaborati 3/4 all'anno, su una produzione di 20/25 leggi

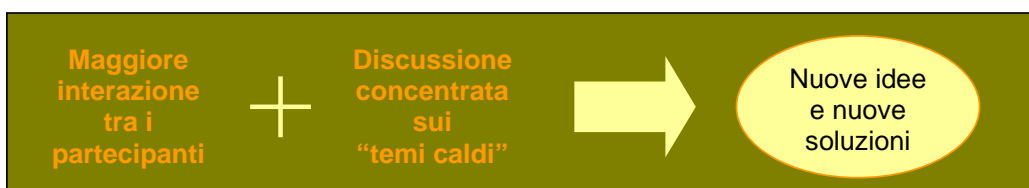
Gli studi di fattibilità in particolare contengono: la griglia di fattibilità, dove si delineano attraverso l'uso di domande standardizzate gli aspetti essenziali della proposta di legge; l'analisi del contesto normativo; l'analisi delle risorse economiche; e lo studio a livello quantitativo della situazione, utilizzando dati sia interni (di giunta) che esterni (prodotti da altri soggetti).

In questo modo i consiglieri hanno a loro disposizione un quadro di riferimento sui principali aspetti della legge e del contesto in cui si colloca e possono valutare anche il carico economico e procedurale che il provvedimento comporterà alla sua attuazione. Quello che manca sono le considerazioni dei soggetti operanti in quel determinato settore, le loro percezioni, la loro rappresentazione dei problemi che affrontano nella quotidianità e le proposte di soluzione che gli stessi adottano o avanzano.



La mia proposta è che la struttura tecnica del Consiglio fornisca a tutti i consiglieri un quadro informativo composto sia dallo studio di fattibilità che da un'indagine sul campo. In questo modo si avrà un quadro abbastanza completo della situazione: un'analisi quantitativa del fenomeno basata sull'elaborazione di dati di diverse fonti ed una più qualitativa in cui vengono sintetizzate le opinioni dei vari *stakeholders*. Il consigliere potrà avere ben chiara la situazione e all'interno dell'udienza conoscitiva incentrare la discussione solo sugli aspetti problematici, sfruttando al meglio il tempo a disposizione.

c) L'organizzazione delle udienze conoscitive prevede che i diversi rappresentanti delle associazioni invitate abbiano diritto ad esprimere le loro idee: chi desidera parlare si iscrive in una lista ed aspetta il suo turno per intervenire. I tempi sono ristretti e se anche i consiglieri possono porre delle domande, il confronto non è il momento centrale di questi incontri.



La mia proposta è di cercare di organizzare in maniera puntuale gli incontri delle udienze in modo da poter organizzare discussioni o gruppi di lavoro in cui possa esserci un proficuo scambio di idee. L'obiettivo è che le udienze conoscitive non siano solo una lunga elencazione di problemi contingenti da parte dei rappresentanti delle associazioni, ma un di incontro di idee e punti di vista, che permetta lo sviluppo di visioni condivise e soluzioni innovative.

In una situazione di questo tipo, il consigliere potrà scegliere con cognizione di causa tra le diverse alternative, e, in qualche caso, trasformare un gioco a somma zero (scegliere o appoggiare una posizione piuttosto che un'altra) in uno a somma positiva (trovare una soluzione che accontenti più soggetti).

E' importante, però, sottolineare come le udienze devono rimanere un processo puramente informativo: sono i consiglieri, i politici, che devono decidere quale tra le soluzioni proposte è la migliore. "Il consigliere regionale è pagato con retribuzione

adeguata per svolgere una funzione professionale assai precisa, risolvere i problemi della comunità che lo ha eletto; e per farlo adeguatamente deve essere in grado di conoscere la realtà, i problemi, i dati, i fatti, le implicazioni, i costi, le dinamiche di bilancio. Siccome non può pretendersi che sia onnisciente, deve attrezzare il proprio lavoro e, per farlo, deve comprendere che il “primato della politica” può essere affermato solo se la politica è debitamente assistita da apparati tecnici, procedure conoscitive, competenze di analisi ecc.: non può mai essere indipendente dai processi cognitivi e partecipativi”².

La partecipazione dei vari *stakeholders* non ha lo scopo di costruire un centro decisionale alternativo, ma di essere al servizio del politico, in modo che questi abbia tutti gli elementi per poter prendere la miglior decisione possibile.

1.3 Alla ricerca di altri modelli per le udienze conoscitive

Le udienze conoscitive sono uno strumento che non viene usato per tutti i progetti di legge: richiede tempo e lavoro che non sempre sono disponibili. Lo stesso avviene per gli studi di fattibilità: è il presidente che, visto un argomento particolarmente spinoso e di grande interesse per la collettività, chiede di avere un’analisi che possa aiutare la commissione a prendere delle decisioni. Ancor più, se si pensa di rivedere le carenze della struttura delle udienze, non si può pensare che questa possa essere applicata a tutti i progetti di legge, ma deve essere riservata alle questioni di maggiore importanza dove le informazioni “standard” non sono sufficienti alla piena comprensione del problema.

I cambiamenti che potrebbero essere applicati al sistema delle udienze sono: organizzare la fase di raccolta delle informazioni sia come analisi dei documenti che come indagine sul campo; selezione mirata dei partecipanti, anche in base alle informazioni raccolte; gestione dinamica degli incontri. Ecco uno schema che li riassume:

Tab. 1 La prassi delle udienze conoscitiva e le proposte di modifica

Fasi	La prassi attuale	Proposte di modifica
1. Scelta del pdl	Individuare i pdl più significativi, quelli che trattano argomenti di particolare rilevanza per la collettività e che suscitano idee e posizioni contrastanti	
2. Informativa	Richiesta dello studio di fattibilità e convocazione all’udienza conoscitiva delle associazioni presenti sull’elenco delle commissioni	2.1 Realizzazione di una <i>indagine sul campo</i> da affiancare allo <i>studio di fattibilità</i>
		2.2 Realizzazione della <i>mappa degli attori</i>
		2.3 Analisi dei <i>problemi emergenti</i>
		2.4 Quadro delle <i>fonti informative</i>
3. Incontro	Udienza conoscitiva statica	3.1 Convocazione delle associazioni all’udienza in base a quanto emerso dalle precedenti indagini
		3.2 Udienza conoscitiva dinamica
4. Decisione		Decisione

La fase informativa comprende tutte quelle indagini che permettono di ricostruire la situazione esistente, sia a livello “formale” (cosa prevede il complesso normativo e la procedura burocratica) che “informale” (percezioni dei diretti interessati sullo stato delle cose) e di costruire un *quadro informativo* sintetico.

² Roberto Bin, editoriale per “Le istituzioni del federalismo”, 2005, n° 1 p. 9

Il quadro sintetico dello stato delle cose su cui si vuole intervenire (punto 2.1), costituito dallo *studio di fattibilità* e dalle *indagini sul campo*, ha lo scopo di fornire tutte quelle indicazioni, necessarie ad una persona non esperta in materia, a capire come un determinato problema viene affrontato nella quotidianità, e non solo come viene regolato dalla normativa. Realizzare indagini sul campo ed interviste agli attori più significativi permette di osservare la questione anche da altri punti di vista e di comprendere quali motivazioni sono sottese a certe prese di posizione.

Questa sintesi deve essere realizzata incrociando più fonti informative: i dati di giunta sono indispensabili ma non possono essere gli unici a venir utilizzati. Gli stessi portatori di interessi producono analisi, studi e ricerche sull'evoluzione dei fenomeni che li riguardano; queste sono fonti informative importanti, da tenere nella giusta considerazione, ricordandosi, però, che la loro funzione è quella di sostenere idee e posizioni "di parte".

La *mappa degli attori* (punto 2.2) è uno strumento che permette di capire quali sono i soggetti che vengono toccati/coINVOLTI in una politica, la rete delle relazioni che si instaura tra loro e se in questo network vi sono interessi che non sono rappresentati e quindi esclusi dai processi di definizione e risoluzione dei problemi.

Realizzare la mappa degli attori è un passaggio che si svolge contemporaneamente alle indagini per la composizione del quadro informativo: attraverso l'analisi della normativa possiamo vedere quali sono i soggetti attuatori e quali i destinatari dell'intervento, mentre con la ricerca "sul campo" si riesce a capire chi veramente partecipa al processo, al di là delle prescrizioni di legge. Questo strumento ci permette di comprendere anche in che misura gli interessi vengono rappresentati, se qualcuno rimane escluso e perché. Avere la consapevolezza che alcuni interessi non sono adeguatamente rappresentati e non riescono a partecipare ai processi attuativi è indispensabile per poter trovare metodi alternativi per la loro consultazione.

Avendo a disposizione il quadro informativo sintetico e la mappa degli attori risulta utile tracciare una sintesi dei *problemi emergenti* (punto 2.3) che ponga in evidenza e, allo stesso tempo, riassume i nodi problematici presenti nella gestione della politica, le posizioni sostenute dai diversi attori e le motivazioni su cui si reggono. In questo modo il consigliere avrà a sua disposizione una visione d'insieme sui punti caldi da trattare e sulle diverse rappresentazioni individuali. Durante gli incontri con i rappresentanti delle associazioni sarà così possibile concentrarsi esclusivamente sulle questioni controverse, porre domande mirate e, comunque, avere sempre un punto di riferimento all'interno del dibattito.

Al termine di questa analisi può essere di grande aiuto avere l'elenco delle *fonti informative* utilizzate (punto 2.4) per un duplice motivo: da un lato è importante sapere quali informazioni sono state utilizzate sia per poterle interpretare correttamente, in caso vengano utilizzati anche dati provenienti da fonti diverse da quelle regionali, che per documentare l'intera attività di ricerca. Dall'altro, nel momento in cui ci fosse particolare curiosità per l'argomento, per poter agilmente trovare notizie aggiuntive, approfondire le proprie conoscenze e dare la possibilità a tutti i consiglieri di avere materiale supplementare.

La convocazione dei diversi *stakeholders* (punto 3.1), in seguito ad articolate indagini sul campo, potrà coinvolgere tutti i soggetti interessati all'argomento e rendere possibile la progettazione di incontri strutturati, dove esista uno scambio di idee tra i partecipanti (punto 3.2). Attraverso una selezione mirata dei partecipanti si potranno, inoltre, individuare eventuali gruppi di interessi non coinvolti o sprovvisti di una adeguata

rappresentanza, ed, in tal caso, trovare alternative che permettano la loro inclusione nel processo.

Partendo dalla premessa che tutte le idee sono valide e degne di considerazione, lo scopo di questa revisione delle udienze è di dare sia una possibilità di espressione a tutti gli *stakeholders* che di trovare nuove proposte attraverso il dialogo con gli stessi consiglieri. Il fatto che i membri della commissione siano preventivamente informati della situazione esistente e dei nodi critici attorno ai quali si articolano i problemi, permette di dedicare tutto il tempo disponibile al confronto, evitando le singole esposizioni da parte delle diverse associazioni.

E' utile ricordare che "la partecipazione pretende interlocutori informati"³ e che quindi deve essere largamente attuato il principio per cui la regione "riconosce, favorisce e promuove il diritto dei residenti singoli o associati all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa"⁴. Solo attraverso una buona circolazione delle informazioni anche le associazioni più piccole e il singolo cittadino potranno avere la possibilità di intervenire nella vita pubblica, esprimendo le proprie idee e promuovendo soluzioni alternative. Questo è indispensabile per creare un dialogo aperto e consapevole tra le realtà territoriali, altrimenti anche lo strumento delle udienze conoscitive rischia di essere sbilanciato a favore di chi detiene le informazioni.

Nella seconda parte del report sarà applicata la struttura proposta in questo capitolo ad un caso concreto: si cercherà di costruire il quadro informativo, in particolare realizzando la mappa degli attori, la sintesi dei problemi emergenti e l'elenco delle fonti informative sul tema delle politiche abitative in Emilia-Romagna, in riferimento alla L.R. 24/2001 "Disciplina dell'intervento pubblico nel settore abitativo". Data la vastità di azioni che la stessa legge al suo interno prevede, è stato deciso di concentrare l'analisi sulla situazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (erp) presente sul territorio regionale e sulle nuove forme di gestione che la stessa normativa pone in essere.

Per realizzare queste indagini sono state consultate le diverse banche dati esistenti a livello nazionale e regionale, gli studi realizzati da associazioni ed enti nel settore e sono state realizzate interviste a soggetti particolarmente coinvolti nella definizione ed attuazione delle politiche abitative.

Nella terza parte verrà formulata un'ipotesi su come gestire un'eventuale udienza conoscitiva sulla revisione della L.R. 24/2001: sulla base delle analisi condotte nel secondo capitolo saranno proposte le fasi in cui organizzare gli incontri, il modo in cui gestirli, come ascoltare gli interessi rappresentanti ed infine prendere una decisione.

Le politiche abitative in Emilia-Romagna vogliono essere un caso studio su cui sperimentare la fattibilità delle proposte avanzate in questo primo capitolo e, così, proporre un modello utilizzabile anche per altri casi o progetti di legge.

³ Massimo Galli, in "Le istituzioni del federalismo", 2005, n° 1 p. 27

⁴ Art. 14 del nuovo statuto

Capitolo 2: LE POLITICHE ABITATIVE IN EMILIA-ROMAGNA

2.1 La legge 24/2001 “Disciplina dell’intervento pubblico nel settore abitativo”

La legge 24/2001 cerca di rispondere ad una serie di problemi connessi all’edilizia residenziale, tra loro molto diversi anche se correlati, ed, allo stesso tempo, adeguarsi alla normativa nazionale che ripartisce le competenze sul settore abitativo tra regione, province e comuni.

La politica della casa adottata in Emilia-Romagna vuole, in primo luogo, “rispondere al fabbisogno abitativo” e “ampliare l’offerta di abitazioni a canone ridotto”⁵ sia attraverso interventi di manutenzione e recupero dell’esistente che con la costruzione di nuovi alloggi. Con l’attribuzione di tutto il patrimonio di edilizia residenziale pubblica ai comuni si intende promuovere il raccordo delle politiche abitative con quelle sociali e organizzare in maniera sistemica lo stock di alloggi popolari presente nei diversi territori. La gestione diretta delle assegnazioni da parte dei Comuni potrà rispondere meglio alle esigenze della popolazione ed individuare correttamente le categorie più bisognose. Gli IACP trasformati, privati degli oneri connessi alla proprietà degli alloggi, potranno assumere caratteristiche di imprenditorialità e autonomia organizzativa ed, eventualmente, procedere alla costituzione di società per il raggiungimento dei propri fini istitutivi.

La legge 24/2001 interviene nel settore attraverso due modalità: A) l’erogazione di finanziamenti, sia alla persona che per attività di costruzione e ristrutturazione, e B) la riorganizzazione degli IACP e dell’intero sistema di gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (erp).

A) Gli interventi di erogazione dei finanziamenti

La legge 24/2001 stabilisce una molteplicità di azioni che possono essere attivate, tramite successive delibere di giunta, per rispondere alle esigenze abitative del territorio regionale. L’erogazione di contributi è, nella maggior parte dei casi, a favore dei Comuni che li amministrano direttamente o li distribuiscono attraverso l’indizione di bandi e graduatorie.

Tab. 2 Interventi di erogazione contributi previsti dalla L.R. 24/2001

Azioni	Finalità	Beneficiari
A1 Contributi per recupero e realizzazione di alloggi ERP	Realizzare alloggi pubblici destinati ai nuclei meno abbienti	Comuni (raccolgono i progetti e li presentano alla regione in forma di piano per l’edilizia. Decidono in che modo ripartire le risorse tra le varie iniziative, dopo aver recepito le priorità provinciali)
A2 Contributi per il recupero e realizzazione di abitazioni in locazione permanente	Realizzare alloggi destinati alla locazione per i nuclei meno abbienti	Comuni, cooperative, società di scopo, operatori privati, organizzazioni non lucrative
A3 o a termine		
A4 Contributi in conto capitale per l’acquisto, il recupero e la realizzazione di abitazioni	Promuovere la proprietà della prima casa	Imprese o loro consorzi, cooperative di abitazione, soggetti privati (dopo stipula di convenzione col comune)
A5 Fondo per l’accesso all’abitazione in locazione (la regione stabilisce i criteri di riparto, le modalità di selezione e le forme di utilizzazione)	Assicurare sostegno finanziario ai nuclei meno abbienti per favorire l’accesso al mercato della locazione	Comuni (gestiscono il fondo, identificano i beneficiari ed erogano i contributi. I comuni possono decidere di affidare a soggetti terzi la gestione e/o l’erogazione di questi servizi)

I contributi per la realizzazione ed il recupero di alloggi erp (azione A1) hanno lo scopo di rendere abitabili quella parte di case rimasta inutilizzata a causa della non

⁵ Art. 1, L.R. 24/2001 Finalità della programmazione e degli interventi

conformità alla normativa sugli standard abitativi. In questo modo si vuole aumentare lo stock di alloggi e renderlo disponibile per l'assegnazione, in modo da soddisfare sia la crescente domanda da parte dei nuclei meno abbienti, che le esigenze dei comuni di conservarne una parte da destinare alle emergenze abitative.

I contributi per la realizzazione di alloggi da destinare alla locazione (azioni A2 e A3) sono tesi ad aumentare il numero di abitazioni destinate all'affitto, sia di proprietà pubblica che privata o di cooperative. Questo provvedimento ha lo scopo di aumentare l'offerta di abitazioni destinate all'affitto a canone calmierato in modo da rispondere alle esigenze delle famiglie che non hanno i requisiti per avere accesso all'erp ma non riescono nemmeno a rimanere sul mercato privato.

I contributi per l'acquisto o la costruzione di case in proprietà privata, sia per privati che imprese e cooperative (azione A4) intendono garantire la possibilità di acquistare un'abitazione anche da parte di quei nuclei familiari che, tramite il mercato bancario, non presterebbero sufficienti garanzie per l'accesso al credito.

Gli interventi sopra citati trovano il loro finanziamento all'interno del *Fondo regionale per gli investimenti nel settore abitativo*. I comuni predispongono bandi per individuare i progetti da realizzare e, sentite le parti sociali, li presentano alla regione. La giunta regionale, tenuto conto delle priorità segnalate dalle province, approva l'assegnazione dei contributi. Gli interventi A1 A2 e A3 rientrano nella categoria di *Interventi per edilizia residenziale pubblica*.

Il *Fondo sociale per l'affitto* (azione A5) è un fondo destinato a fornire agli aventi diritto un contributo per il pagamento dell'affitto. La regione definisce i criteri di riparto e le modalità di individuazione dei beneficiari mentre le domande e le assegnazioni vengono gestite dai singoli comuni. Il *Fondo sociale per l'affitto* è composto in prevalenza da fondi statali e, in parte da fondi regionali (circa 6%); eventualmente i comuni possono integrare le disponibilità loro assegnate con risorse proprie.

Con la legge 24/2001 viene inoltre istituito l'*Osservatorio regionale del sistema abitativo (ORSA)*, che provvede all'acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa e sulle attività del settore edilizio. E' articolato in 9 Osservatori provinciali che raccolgono ed elaborano i dati per ogni singola realtà territoriale.

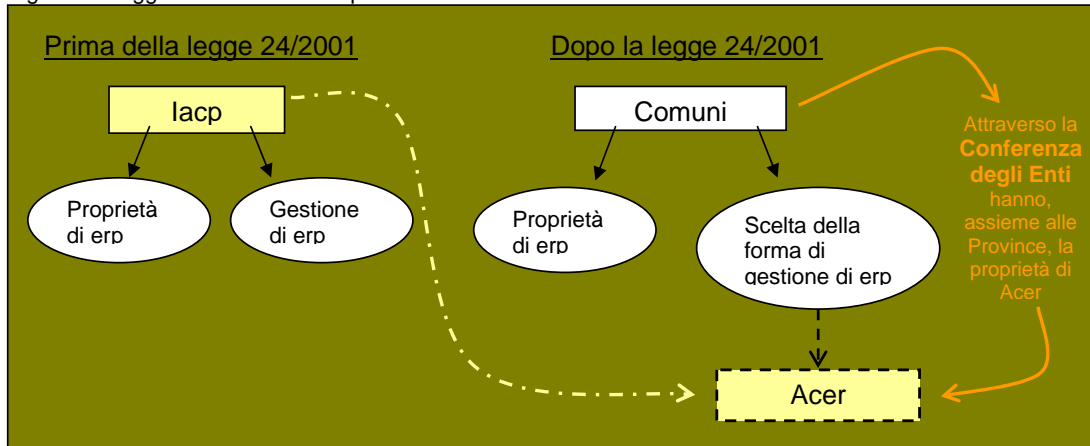
B) I cambiamenti istituzionali

La legge 24/2001 introduce alcuni significativi elementi di novità sulla gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Gli Iacp, da Istituti Autonomi per le Case Popolari si trasformano in Aziende Casa Emilia-Romagna (Acer), assumono un'identità ispirata più all'azienda privata che al vecchio istituto, e diventano enti strumentali dei Comuni e delle Province. La proprietà delle Aziende Casa, infatti, viene così ripartita: 20% alla provincia di riferimento, il resto ai Comuni, in proporzione alla percentuale di alloggi erp posseduti. La Conferenza degli Enti, composta dal Presidente della provincia, che la presiede, e dai sindaci dei Comuni possessori di erp, è l'organo deputato al governo delle Aziende Casa: delibera lo statuto, i bilanci e i programmi delle attività; nomina il Presidente, il Consiglio di amministrazione ed i revisori dei conti.

Alle Acer, in quanto aziende, viene attribuita la facoltà di costituire società di scopo e operare anche sul mercato privato, in modo da attirare fonti di finanziamento alternative a quelle pubbliche, da destinare ad interventi nel settore abitativo.

La proprietà degli alloggi erp, che prima era in capo agli IACP, salvo alcuni casi isolati, passa ai Comuni sul cui territorio le abitazioni sono ubicate. I Comuni possono scegliere come gestire il loro patrimonio: in economia o affidandolo a terzi, siano questi le Acer o altri soggetti. Non esiste alcun vincolo per la conduzione del patrimonio se non per il periodo transitorio dei 4 anni successivi all'approvazione della legge, dove alle Acer viene conferita obbligatoriamente la gestione degli immobili.

Fig. 1 Passaggio di funzioni e competenze attuato dalla L.R. 24/2001



Il cambiamento attuato è molto profondo, soprattutto se si considera che più del 60% degli alloggi erano di proprietà degli IACP e venivano gestiti in completa autonomia, senza nessuna interferenza da parte di altri soggetti istituzionali. Nella maggior parte dei casi veniva affidata agli IACP anche l'amministrazione degli alloggi di proprietà comunale, provinciale e demaniale. Gli Istituti Autonomi erano gli unici soggetti preposti alla definizione ed all'attuazione delle politiche per la casa sul territorio; oggi sono molteplici gli attori istituzionali coinvolti in questa politica, dalla regione agli enti locali, agli IACP trasformati che vedono ampiamente ridotti i loro ruoli.

La legge 24/2001 istituisce il *Tavolo di concertazione provinciale per le politiche abitative* al fine di promuovere l'integrazione ed il coordinamento delle politiche abitative a livello locale. I Tavoli sono costituiti dalla provincia, che ne ha la presidenza, e dai comuni del territorio; è, inoltre, la sede preposta al dialogo con le parti sociali. Le modalità di organizzazione e di funzionamento, nonché le modalità di partecipazione dei sindacati, sono auto-definite dallo stesso Tavolo di concertazione.

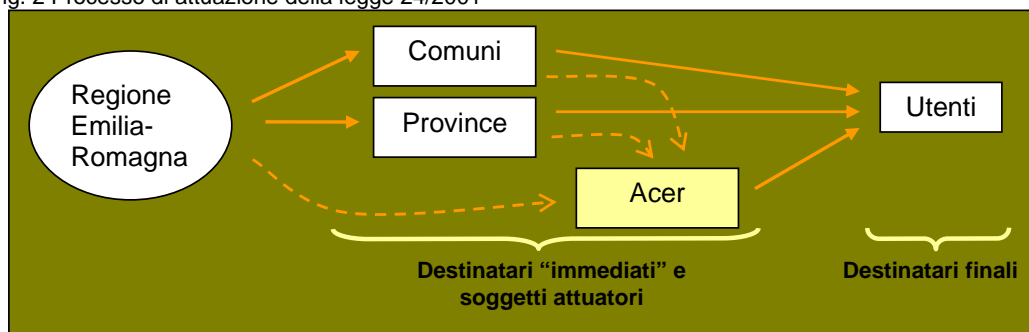
Con l'istituzione del Tavolo di concertazione provinciale, questa legge assegna alle province un ruolo di mediazione tra le esigenze dei comuni sul proprio territorio. In questo modo si cerca di "controbilanciare" la grande autonomia attribuita ai Comuni e realizzare politiche condivise su un territorio relativamente omogeneo come può essere quello provinciale. La legge 24/2001 e successive delibere attuative hanno affidato specifici compiti al Tavolo di concertazione, in particolare il raggiungimento di accordi sulla realizzazione degli interventi di manutenzione e costruzione, stabilirne le priorità e dare indicazioni per la ripartizione dei fondi. Anche eventuali piani di vendita degli alloggi pubblici da parte dei Comuni devono essere approvati dal Tavolo di concertazione.

2.2 La mappa degli attori

La mappa degli attori è uno strumento che ci permette di avere chiaramente l'idea di chi partecipa, o è interessato, alla definizione ed alla soluzione di determinati problemi. Questo strumento si rivela particolarmente utile per capire il funzionamento delle politiche a livello locale, per comprendere come si articolano e quali rapporti costruiscono, come i diversi soggetti riescono ad interagire con gli altri.

Ho ricostruito la mappa degli attori, in primo luogo, studiando la stessa articolazione della legge 24/2001, a quali soggetti si rivolge (destinatari) e quali indica per l'attuazione (attuatori) delle politiche per la casa. In seguito sono state svolte interviste a "testimoni privilegiati" per capire se, oltre agli attori indicati dalla legge, ne fossero coinvolti altri.

Fig. 2 Processo di attuazione della legge 24/2001



Quello che è emerso è che la L.R. 24/2001 coinvolge una pluralità di attori istituzionali che sono sia destinatari che soggetti attuatori di questa politica. La gestione operativa delle azioni per la casa e la soddisfazione dei bisogni dell'utenza (destinatari finali) è affidata agli enti pubblici territoriali (comuni e province) che possono avvalersi delle Aziende Casa; questi soggetti sono, allo stesso tempo, anche destinatari dei cambiamenti e riorganizzazioni che la legge introduce nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

La legge 24/2001, in linea con la tradizione concertativa propria dell'Emilia-Romagna, riconosce un ampio spazio a quelle che sono le organizzazioni sindacali, sia confederali che degli inquilini, e garantisce la loro partecipazione alla definizione delle politiche abitative sul territorio attraverso l'inclusione nei lavori dei Tavoli di concertazione. In questo modo si cerca di tutelare il più possibile quelli che sono gli interessi dei destinatari finali, gli utenti, facendo partecipare, in tempi e modi prestabiliti, i rappresentanti di fasce sociali particolarmente disagiate.

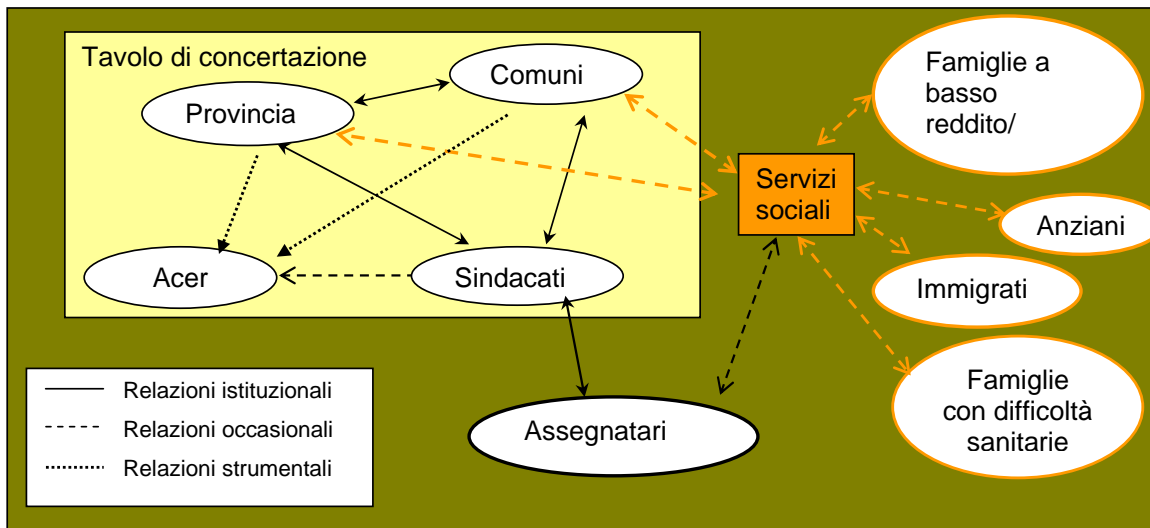
Dall'indagine sul campo, però, è emerso come i sindacati non siano propriamente espressione di tutti le fasce sociali interessate dal problema della casa. La percezione degli intervistati è che tendano ad essere espressione unicamente degli interessi degli assegnatari di alloggi erp, e quindi a rivendicare misure molto diverse da quelle che servirebbero realmente a chi non riesce ad accedere ad un alloggio.

Esistono gruppi sociali in difficoltà sul fronte casa ma che non hanno una adeguata rappresentanza e che, di conseguenza, non riescono ad inserirsi nella definizione ed attuazione della politica. Gli anziani, gli immigrati, le famiglie monopersonali e monoreddito, le famiglie con gravi difficoltà sanitarie (presenza di un membro invalido, disabile, malato cronico ecc.) sono gruppi portatori di interessi ma le cui esigenze, anche di tipo abitativo, sono "ascoltate" dai servizi sociali dei Comuni e, solo di riflesso, da quelli per la casa. Nella maggior parte dei casi non sono gruppi organizzati, dotati di una

rappresentanza che possa partecipare alle sedute del Tavolo di concertazione, e presentano le loro esigenze ai funzionari comunali come singoli utenti. Per questi gruppi si può verificare anche che siano loro stessi a voler tacere la propria situazione di disagio, per nascondere condizioni considerate imbarazzanti e che potrebbero diminuire il loro prestigio sociale. In questo caso potrebbe risultare molto difficile anche cercare di costruire una rappresentanza ad hoc per discutere dello specifico problema della casa.

Si è verificato uno scollamento tra gli obiettivi che si era posto il legislatore al momento della stesura della legge (tutela delle fasce sociali più bisognose) e quello che è accaduto con l'attuazione (tutela degli assegnatari di alloggi erp).

Fig. 3 Mappa degli attori e delle relazioni



Il passaggio di competenze attuato dalla legge 24/2001 affidando la gestione delle politiche abitative, un settore altamente connesso a quello delle politiche sociali, direttamente ai Comuni potrebbe dar luogo ad una maggior coesione e collaborazione tra i servizi alla persona e offrire nuove opportunità di miglioramento. Non si possono esprimere giudizi sulla realizzazione o meno di questa integrazione tra servizi poiché i tempi del cambiamento all'interno delle pubbliche amministrazioni sono piuttosto lunghi e le resistenze verso un nuovo sistema di latenza non sono da escludere.

L'esigenza avvertita maggiormente nelle diverse realtà dell'Emilia-Romagna⁶ è di trovare canali di comunicazione con i gruppi ritenuti più bisognosi, per capirne i problemi e trovare soluzioni realmente rispondenti alle esigenze espresse. In alcune province sono stati predisposti strumenti per assolvere a questa necessità: ad esempio, sono stati organizzati incontri e focus group con i rappresentanti di alcune associazioni di volontariato locali che si occupano di immigrazione e di problematiche sociali, è stata costituita la consulta degli immigrati, sono stati aperti sportelli che facessero da interfaccia tra esigenze e servizi.

La tutela di queste fasce sociali più deboli è lasciata alla sensibilità degli amministratori locali, sia provinciali che comunali, senza che vi siano particolari prescrizioni in merito.

⁶ E' da sottolineare, però, l'interesse della regione Emilia-Romagna sul tema partecipazione/immigrazione ed in particolare con la L.R. 5/2004 "Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati" che prevede la consultazione della Consulta per gli immigrati sugli interventi di maggior rilevanza proposti a livello regionale.

Nel paragrafo seguente sono esposti i principali problemi individuati attraverso le interviste svolte a testimoni privilegiati. Attraverso un'indagine sul campo è stato possibile ricostruire una sintesi delle posizioni degli attori e le possibili soluzioni che questi avanzano per rispondere alle esigenze della

2.3 I problemi emergenti nel settore abitativo

Le interviste svolte sul territorio regionale mi hanno permesso di ricostruire le sensazioni dei soggetti coinvolti in merito alle politiche per la casa che vengono attuate in Emilia-Romagna. La legge 24/2001 ha cercato di intervenire e riorganizzare un settore molto vasto, che comprende una pluralità di interventi tra loro molto diversi e che generano problemi altrettanto differenti.

“Intervenire oggi nel settore casa vuol dire non trovarsi fra 10 anni in una situazione molto difficile”. Intervista n° 1

Dall'indagine Anci-Cresme emerge il fatto che “non vi è più una sola domanda principale, ma una varietà di domande tutte rilevanti che insieme premono su un'offerta spesso inadeguata”⁷ e non solo per quanto riguarda la disponibilità di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma anche a causa di “buchi” che si creano sul libero mercato.

In questa parte esporrò i problemi emergenti, o comunque più sentiti, dai soggetti che sono stati intervistati, cercando di mettere in evidenza le posizioni sostenute dai vari attori e le possibili soluzioni che questi presentano. Le espressioni di merito sono la sintesi dei giudizi espressi dagli intervistati.

1. Aumento della domanda di abitazioni sociali da parte di immigrati

Il problema che gli intervistati evidenziano come quello più urgente riguarda le esigenze abitative degli immigrati residenti in Emilia-Romagna con un lavoro ed un permesso di soggiorno regolari. Da uno studio commissionato dal servizio Controllo di gestione della regione si sono cercate di individuare le tendenze che la popolazione residente subirà nei prossimi anni. E' stato considerato che, secondo le proiezioni demografiche⁸, si verificherà un aumento della popolazione residente al 2023, variazione che oscillerà tra le 351.596 e le 859.077 unità. Questo aumento sarà dovuto in larghissima parte agli immigrati presenti sul territorio regionale, considerato che ad oggi il saldo naturale è negativo (la popolazione immigrata regolare in Italia è stimata⁹ in circa 1,6 milioni di persone, circa il 2,8 della popolazione nazionale).

“Il problema degli immigrati è quello più grosso. Dove la mettiamo questa gente? Non la possiamo mandare via perché se non ci sono loro le aziende non hanno personale. Le soluzioni sono due: incrementare il patrimonio erp e costringere i privati ad affittare a prezzi ragionevoli”. Intervista n° 1

La popolazione immigrata tende ad aumentare ma anche a modificarsi nella sua composizione: fino ad alcuni anni fa gli immigrati erano prevalentemente individui soli, in prevalenza maschi, che si stabilivano in maniera temporanea con la prospettiva di un ritorno in patria; adesso molte persone hanno scelto come propria residenza il luogo dove lavorano, non solo per sé ma per l'intera famiglia. Le esigenze, così, cambiano in maniera sensibile: se prima ci si poteva accontentare di una sistemazione “provvisoria” ora si cerca

⁷ A. Martini e F. Toso, Non profit housing. Il problema della casa ai giorni nostri, pubblicazioni Cresme 2005

⁸ Rapporto ORSA, giugno 2005, pag.20

⁹ Anticipazioni Dossier statistico immigrazione Caritas 2002

una casa per la propria famiglia, un momento di stabilità e di integrazione sociale, per sé ma soprattutto per i figli.

Il fenomeno migratorio si concentra in prevalenza nei comuni capoluogo e nelle zone maggiormente industrializzate della regione dove più alta è la necessità di mano d'opera e le possibilità di trovare occupazione. Spesso la situazione è quella in cui gli immigrati hanno un lavoro stabile e sono in grado di pagare un canone con regolarità ma non trovano proprietari disposti ad affittare loro alloggi a prezzi ragionevoli. Dall'altra parte quando gli immigrati fanno richiesta di abitazioni erp, o non hanno i requisiti per accedervi o questi alloggi non rispondono alle esigenze di nuclei familiari allargati.

E' da tenere in considerazione anche l'immigrazione interna, quella di persone del sud Italia che si spostano nelle regioni del nord principalmente per motivi lavorativi. Viene sottolineato come anche queste persone, benché italiane, siano discriminate, tanto da avere difficoltà a trovare una casa a canoni non maggiorati. Allo stesso modo degli extracomunitari, alle persone del sud viene affittato un alloggio da privati solo ad un canone più alto: in questa maniera i proprietari intendono tutelarsi da danni che sono considerati inevitabili. Nella maggior parte dei casi gli alloggi che vengono affittati da queste persone, non solo costano di più, ma sono anche fatiscenti e privi di impianti e finiture adeguate¹⁰.

Le possibili soluzioni a questo problema avanzate dagli intervistati sono orientate a fornire un aiuto non in termini economici o di assegnazione di alloggi erp, ma di garanzia. Una garanzia che tuteli i proprietari da eventuali morosità o danni causati dai locatari, e gli inquilini dall'essere sfruttati attraverso canoni troppo elevati.

In questo senso sono state promosse diverse iniziative, sia sul territorio nazionale che dell'Emilia-Romagna¹¹. Un fondo di garanzia è stato istituito a livello regionale in Piemonte e molti progetti pilota sono partiti in diversi comuni del nord Italia¹². L'Assessorato alle politiche abitative della provincia di Parma, in collaborazione con le Politiche sociali e con molti dei comuni del suo territorio, ha promosso un progetto per incentivare la stipula di contratti d'affitto ad immigrati con canoni concordati. E' prevista l'istituzione di un fondo di garanzia, a tutela delle eventuali morosità e dei danni provocati all'abitazione da parte dei locatari, e l'aumento degli sgravi fiscali sull'aliquota di competenza comunale dell'Ici fino al suo azzeramento per i proprietari che stipulano affitti a canoni concordati.

2. Aumento della domanda di abitazioni sociali da parte di famiglie monopersonali e monoreddito (persone sole, genitori con figli, anziani con reddito da pensione)

Le famiglie italiane stanno subendo un processo di trasformazione che aumenta il loro numero assoluto e diminuisce la loro dimensione. Anche in Emilia-Romagna il numero di famiglie risulta in aumento: si tratta di famiglie sempre più piccole con un numero medio di componenti vicino a 2,4. Le coppie con figli passano dal 56% del 1991 al 51% del 2001, mentre aumentano di 24 mila unità, i nuclei composti da un genitore, quasi esclusivamente madri, con figli.

“Ci sono molte persone che restano sole e con un unico stipendio non si possono permettere gli affitti che ci sono in giro, e dall'altra parte non si può nemmeno condividere gli appartamenti come si fa all'università”. Intervista n° 4

L'indagine Istat *I consumi delle famiglie* del 2000 rileva un aumento medio della spesa per la casa del 3,9%, mentre diminuisce quella per i generi alimentari. L'incidenza

¹⁰ Vedi indagine Cestim, *Il mondo in casa mia*, www.cestim.it/ilmondoincasamia/inchiesta_indice.htm

¹¹ Vedi anche la L.R. 5/2004 “Norme per la integrazione sociale dei cittadini immigrati”, art. 10, dove sono indicati gli interventi inerenti alle politiche per la casa a favore di individui immigrati.

¹² Progetto Cestim, *Il mondo in casa mia*, www.cestim.it/ilmondoincasamia/progetto.htm

della spesa per la casa è mediamente del 25% del totale mensile, mentre aumenta, arrivando al 35%, nei nuclei familiari monopersonali.

Guardando gli indici di povertà (calcolati sulla base del numero di famiglie che presentano spese per i consumi al di sotto di una soglia convenzionale)¹³ il 13,6% della popolazione vive in condizioni di povertà; il 19,5% delle famiglie si posizionano nella classe di reddito inferiore ai 10.000 euro

Le persone con redditi più bassi sono anche quelle che vivono in abitazioni in affitto: se l'85% delle famiglie con reddito superiore ai 40 mila euro possiede una casa, la percentuale scende al di sotto del 50% per i redditi sotto i 10 mila euro.

“Se prima con uno stipendio normale da due milioni [di lire] ce la facevi, adesso con uno da mille euro, quando te ne chiedono 750 per l'affitto di un monolocale... Se non hai due stipendi non ce la fai”. Intervista n° 2

Il Fondo Sociale per l’Affitto mira a dare un sostegno economico proprio a queste fasce deboli della popolazione. Le disponibilità del Fondo, tuttavia, stanno rapidamente diminuendo mentre le domande per accedere ai contributi sono in aumento. E’ cresciuto anche il numero di domande accolte dal 2001 al 2004 riducendo, così, l’incidenza dei finanziamenti erogati sull’affitto delle famiglie.

Gli intervistati sollecitano una gestione più mirata del Fondo, in modo da non distribuire “a pioggia” i pochi soldi disponibili, ma di assegnarli alle famiglie più bisognose. Si avverte, inoltre, la necessità di aumentare lo stock di alloggi in locazione a canone sociale e promuovere la stipula di canoni concordati¹⁴.

Allo stesso tempo i diversi interventi dovrebbero essere integrati tra loro: alle famiglie che non sono riuscite ad avere un alloggio a canone sociale assegnare il contributo FSA, a chi non ha i requisiti per accedere all’erp fornire un supporto per la ricerca di case sul mercato. Nella provincia di Forlì-Cesena, ad esempio, è stata costituita la *Società per l'affitto*, una società a responsabilità limitata attiva dal 1993 poi trasformata in Onlus nel dicembre 2000, al fine di promuovere l’agevolazione dei contratti di locazione a giovani coppie e a chi, pur in possesso di lavoro stabile, non fosse in grado di fornire le referenze e le garanzie necessarie a reperire sul mercato appartamenti in affitto.

3. Aumento della domanda di abitazioni sociali da parte di fasce sociali in difficoltà

Il cambiamento economico e sociale avvenuto in questi anni ha prodotto un vuoto nell’offerta di abitazioni in affitto: tra l’edilizia residenziale pubblica e il libero mercato, non esiste un’offerta di abitazioni a canone contenuto. Molte famiglie con un reddito medio-basso si trovano nella condizione di non essere in grado di sostenere i prezzi del mercato, ma allo stesso tempo di avere redditi superiori a quelli per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica.

“Le famiglie nella nostra realtà nel 75-80% dei casi hanno l'alloggio di proprietà, c'è un 5% che sta dentro le case erp e la parte rimanente si deve confrontare con il mercato che ha prezzi proibitivi e quello che secondo noi l'ente pubblico deve fare è fornire uno stock di alloggi a canone contenuto per dare risposta a questi soggetti che hanno redditi superiori all'accesso all'erp ma non tali da poter sostenere i prezzi del mercato”. Intervista n° 2

¹³ Indagine Federcasa, sulla base di fonti Istat e Banca d’Italia

¹⁴ Queste indicazioni sono state avanzate anche nello studio “Prime indicazioni di fattibilità” del giugno 2001 per l’esame del progetto di legge della poi L.R. 34/2001

In questo modo “si è andata creando così una sorta di *concorrenza* tra nuclei familiari a basso reddito che, siano essi italiani o immigrati, cercano allo stesso modo un alloggio a prezzi accessibili”¹⁵.

“Se puoi stare dentro all’erp con redditi di ISE di 45 mila euro allora puoi pagare un canone adeguato. La gente che sta fuori dall’erp ha redditi molto minori, a volte abitare dentro l’erp è un privilegio”. Intervista n° 2

Le possibili soluzioni a questo problema sono due: da un lato creare uno stock di alloggi destinati alla locazione a prezzi calmierati, dall’altro spingere perché i proprietari affittino le loro case a canone concordato. Nonostante gli incentivi fiscali offerti ai proprietari per stipulare canoni concordati, la situazione è rimasta sostanzialmente invariata, vengono ancora preferiti i canoni liberi (2002: canoni concordati 28%, liberi 64% 2004: canoni concordati 30%, liberi 63%)¹⁶.

4. Basso turn over all’interno dell’erp e aumento dei casi di emergenza sociale (gravi difficoltà economiche, problemi di tipo sanitario, handicap, invalidità)

La situazione all’interno dell’edilizia sociale è piuttosto statica: lo stock di alloggi è leggermente diminuito¹⁷ e a chi era stata assegnata una casa erp l’ha conservata. A Bologna vi sono stati anche casi dove si denunciava la presenza all’interno di case popolari di famiglie ben al di sopra della soglia di reddito¹⁸.

La domanda sociale, dall’altro lato, è aumentata creando un gap tra i bisogni dei richiedenti e la disponibilità di alloggi da assegnare. Anche in situazioni di trasformazioni delle esigenze dei nuclei familiari di assegnatari le persone tendono a non voler cambiare casa o a “passarla” a parenti, per non perdere un bene sentito ormai come proprio.

“Il problema che abbiamo è che la situazione all’interno dell’erp è bloccata, il turn over è bassissimo e non c’è modo di farlo aumentare: anche la legge 24 ha contribuito al suo abbassamento. Dobbiamo pensare ad un turn over all’interno delle case popolari molto spinto: quando hai bisogno ci stai, superato il bisogno te ne vai”. Intervista n° 2

“Un 50% di famiglie che occupano gli alloggi sono casi sociali e se non ci fossero persone che pagano canoni più alti non ci sarebbe equilibrio. Ecco perché noi non possiamo mandare fuori tutte le scadenze... abbiamo bisogno anche delle fasce più alte per riequilibrare”. Intervista n° 7

Le posizioni sul turn over da operare all’interno dell’erp sono molto diverse. I sindacati degli assegnatari chiedono tutele per i propri iscritti e una fase di accompagnamento per la fuoriuscita dagli alloggi pubblici; le province vorrebbero aumentare i controlli ma i comuni, che gestiscono in prima persona le assegnazioni, non sono altrettanto disposti ad essere controllati. Sono in corso trattative per adeguare i criteri per la decadenza ma ci sono resistenze da parte dei sindacati.

5. Inadeguatezza del patrimonio erp

L’impressione dei soggetti coinvolti nella definizione ed attuazione delle politiche abitative è che il patrimonio erp esistente non sia in ottime condizioni e spesso necessiti di

¹⁵ Indagine Cestim, *Il mondo in casa mia*, www.cestim.it/ilmondoincasamia

¹⁶ Rapporto ORSA, giugno 2005, pag 100

¹⁷ vedi Nota alla relazione di giunta

¹⁸ vedi La Repubblica, 13 maggio 2005, *Casa, 500 sfrattati dall’Acer*

interventi di manutenzione straordinaria. I piani di ristrutturazione presentati dalle province ed approvati dalla regione confermano questo dato: la maggior parte degli interventi sono finalizzati ad installare impianti elettrici e di riscaldamento, o a togliere le coperture di amianto. I fondi stanziati dalla regione sono, però, risultati insufficienti a coprire l'intero monte di interventi che gli alloggi erp necessiterebbero; sono, così, state compilate liste di "riserva", contenenti quei lavori da realizzare in caso di avanzi da altre gestioni. Le ristrutturazioni sono moltissime e raramente i Comuni riusciranno a reperire tutti i fondi necessari a coprire tutte le richieste.

Le case popolari presenti sul territorio regionale sono state costruite, in circa il 42% dei casi, prima degli anni '60 e per il 31% circa tra gli anni '60 e '70; hanno, quindi, caratteristiche sia per la concezione urbanistica che per gli spazi, molto diverse da quelle richieste attualmente. La maggior parte degli alloggi è di 3 stanze, con una superficie tra i 45 ed i 75 mq, la dimensione che veniva chiesta da famiglie di 3-4 componenti in difficoltà economica; oggi risultano spesso troppo grandi per un anziano che vive solo e troppo piccoli per una famiglia numerosa, quali sono quelle degli extracomunitari.

"Sono stati previsti sul territorio provinciale 200-230 alloggi a partire dal 1998, 6 edifici sono stati finiti ed altri due lo saranno a breve. Cosa è successo: Acer ha progettato alloggi di scarsa qualità e che non tengono minimamente conto dell'utenza che andrà ad abitarvi. L'utenza su cui c'è maggiore problema, i soggetti che sono in testa alle graduatorie erp sono soggetti immigrati, che hanno nuclei familiari anche abbastanza ampi. Quando tu realizzi un alloggio di 50 mq non ci stanno, hanno usi e costumi differenti". Intervista n° 2

Il problema diventa, quindi, come adattare l'esistente alle nuove esigenze abitative formulate dalle nuove tipologie di richiedenti, ma allo stesso tempo di progettare le nuove costruzioni in funzione delle esigenze di chi le andrà ad abitare.

6. Reperire risorse per le politiche abitative

"Ci sono finanziamenti per tante cose ma per la casa no". Intervista n° 1

Le fonti di finanziamento tradizionali del settore abitativo nella maggior parte dei casi provenivano dai fondi Gescal, ormai in esaurimento. La competenza in materia di politiche abitative è passata alle regioni che, perciò, devono provvedere alla ricerca dei finanziamenti necessari per supportare gli interventi riguardanti la soluzione del problema abitativo. Se, come è ampiamente plausibile, i trasferimenti da parte dello stato seguiranno il trend di diminuzione di questi ultimi anni, tra breve gli enti locali dovranno reperire autonomamente le risorse per le politiche abitative.

"La questione della casa deve essere vista come un problema collettivo, alla pari della sanità e della sicurezza. Come vengono finanziate la sanità e la sicurezza? Con le tasse. Per la casa bisogna fare la stessa cosa". Intervista n° 4

Le proposte per il recupero di finanziamenti da destinare al settore abitativo sono molteplici. Ad esempio il Cresme, in collaborazione con Anci, propone il progetto *No Profit Housing*, "promosso e garantito dal pubblico, finanziato da capitali privati e gestito da imprese del terzo settore"¹⁹. Questo piano di lavoro, ispirato alla finanza etica, prevede l'investimento delle risorse necessarie da parte di privati, che in cambio di semplificazioni burocratiche e bassi rischi d'impresa, rientreranno dei capitali a lungo termine (25-30

¹⁹ R. Mostacci e A. Iadecola, *No Profit Housing. L'ipotesi di lavoro*, pubblicazioni CRESME 2005

anni). Il coinvolgimento del Terzo settore permette una più approfondita conoscenza dei problemi e delle esigenze del territorio e, di conseguenza, di proporre soluzioni più efficaci ed il coinvolgimento degli Enti Pubblici uno snellimento delle procedure e delle pratiche burocratiche.

7. Realizzare politiche concertate ed integrate

I Tavoli di Concertazione provinciale per le politiche abitative sono stati costituiti dalla legge 24/2001 allo scopo di “promuovere l’integrazione ed il coordinamento delle politiche abitative a livello locale, ivi comprese le modalità di gestione del patrimonio pubblico”²⁰. Questi Tavoli sono stati istituiti tra il 2001 ed il 2003, e si sono occupati quasi esclusivamente di individuare le priorità di intervento sul territorio, esprimere parere in merito ad alienazioni e reinvestimenti e gestire, dove necessario, in forma concordata le graduatorie ed i regolamenti comunali. Altre funzioni vengono assegnate successivamente da delibere regionali, ma non vi sono indicazioni di carattere generale.

“La sensazione è che si parli di cose piccole, che non contano molto, come i canoni e i regolamenti. Prima la provincia aveva un ruolo ben diverso, di programmazione e realizzazione dei piani per l’edilizia, di come e dove costruire case. Adesso si parla della casa come di un problema legato ai servizi sociali, mentre prima rientrava nella programmazione territoriale ed urbanistica”. Intervista n° 6

La partecipazione all’interno del Tavolo è stata buona: i comuni, tranne alcuni casi isolati, hanno collaborato tra loro con successo, cercando di trovare insieme le soluzioni più vantaggiose, stilando bozze collettive per quanto riguarda i regolamenti e le convenzioni per la gestione del patrimonio erp. Ad esempio il comune di Bologna ha spinto per ottenere con Acer una convenzione unica, che mantenesse lo stesso prezzo sia per il comune capoluogo che per quelli più piccoli e periferici, rinunciato ad un prezzo per sé più favorevole. La gestione delle graduatorie per l’accesso e la decadenza sono state, per i comuni, i momenti dove questi hanno espresso la maggiore autonomia, anche a causa delle diverse esigenze che ogni territorio esprime.

La Conferenza degli Enti è l’organo direttivo delle Acer, costituito dalle Province e dai Comuni che detengono una quota di patrimonio erp. E’ emerso, però, come gli stessi membri della Conferenza partecipino poco alle riunioni e che le sue sedute non siano la sede di pianificazione e concertazione delle attività di Acer sul territorio, ma servano, quasi esclusivamente, per deliberare decisioni già prese in altre sedi. Succede, così, che siano le Acer o il Comune capoluogo o la Provincia a farsi promotori di iniziative e progetti nella Conferenza degli Enti e che non ci sia una programmazione unitaria; per l’attività ordinaria le Acer operano in grande autonomia.

“La Conferenza degli Enti la vedo poco costruttiva, viene convocata solo per deliberare degli atti o delle procedure”. Intervista n° 7

“La Conferenza degli Enti non è di grande aiuto all’Acer, è molto passiva. Probabilmente c’è ancora il rapporto di fiducia che c’era prima e c’è ancora scarsa competenza nei confronti di questo mondo che ha le sue specificità”. Intervista n° 8

²⁰ L.R. 24/2001, art. 5, comma 3

Nel complesso, la situazione che emerge è che i rapporti che si instaurano tra i vari soggetti istituzionali non sono sempre gli stessi, ma variano, anche a seconda delle sensibilità dei singoli rispetto all'argomento. Si sta cercando di trovare un luogo, sia questo il Tavolo di Concertazione o la Conferenza degli Enti, dove parlare di programmazione e coordinamento degli interventi da realizzare sul territorio, anche nel medio e lungo periodo, in materia di politiche abitative.

“Adesso abbiamo parlato di manutenzione di alloggi, di canoni, di regolamenti, di tutta una serie di questioni, ma è sempre rimasto in sospeso il ragionamento su come può la Provincia insieme ai Comuni programmare interventi di politiche abitative che vadano nella direzione di rispondere al fabbisogno abitativo esistente e sul ruolo che l'ente pubblico può svolgere”. Intervista n° 2

Tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella definizione e nella attuazione della politica sono interessati ad ottenere o mantenere un certo potere decisionale in materia. Le Acer, ex IACP, prima unici soggetti ad operare nel settore abitativo si trovano ad essere enti strumentali dei Comuni e delle Province, a svolgere unicamente la funzione di supporto tecnico, anche se ad oggi non sono mai state escluse dal processo decisionale. I Comuni solo dopo quattro anni, stanno iniziando a comprendere cosa, in realtà, comporti il passaggio del patrimonio di edilizia residenziale pubblica a livello di costi di gestione e di mancati profitti (essendo di proprietà comunale questi immobili non pagano l'Ici).

“I Comuni hanno impostato delle scelte sul proprio territorio rispetto alla casa senza portarle al Tavolo. Se invece tutte le iniziative vengono portate al Tavolo, non tanto come discussione ma anche come soluzione di una certa problematica, come buona pratica, ci potrebbe essere una condivisione. Se la regione desse dei compiti più forti, più mirati, desse competenze d'autorità rispetto ai Comuni, il Tavolo avrebbe un ruolo più importante”. Intervista n° 1

Le Province vorrebbero mantenere e, in alcuni casi ampliare, le competenze assegnate dalla legge 24/2001 in merito alla concertazione territoriale sulle politiche abitative.

“Il tavolo è sicuramente uno strumento utile per la discussione di tutte le questioni più tecniche ma per quello che riguarda le politiche abitative in generale non so quanto possa risultare fattibile ed efficace”. Intervista n° 4

“Come fa la provincia ad esercitare un ruolo di indirizzo sull'Acer che non ha rapporti? Io dell'Acer conosco vita, morte e miracoli perché ho un contatto diretto tutti i giorni, so i punti deboli, so dove migliorare... Ma la Provincia che non ha contatti, non ha alloggi... Funzionerebbe se il comune capoluogo facesse da presidente nel Tavolo di concertazione come un consiglio di amministrazione, rispetto alla Conferenza degli Enti...”. Intervista n° 7

“La Conferenza degli Enti va bene è un organo dell'Acer ma il Tavolo di concertazione non ha un senso. Ha una funzione di coordinamento un po' illuministica... Questa legge è fatta con l'ottica di chi pensa che il mondo è fatto di buoni che si mettono d'accordo, che si autogestiscono...” Intervista n° 8

Le proposte degli intervistati per intervenire su questo problema sono molteplici, ma la maggior parte hanno un denominatore comune: sono orientate all'affidamento da parte della regione di competenze forti e ben precise ad uno dei vari soggetti interessati.

Soluzioni diametralmente opposte sostengono la necessità di dare più spazio alla concertazione, sia questa all'interno dei Tavoli provinciali o nella Conferenza degli Enti, in modo da attuare politiche condivise sia istituzionalmente che territorialmente.

8. Mission diverse tra Comune ed Acer

La riforma attuata con la legge 24/2001 ha comportato la trasformazione degli Istituti Autonomi per le Case Popolari in Aziende Casa Emilia-Romagna, enti strumentali dei Comuni e delle Province. Le Acer si trovano ad avere una *mission* completamente diversa, di tipo imprenditoriale ed aziendalistico, in contrapposizione a quella di tipo sociale dei comuni.

“Ogni cosa non può andare bene a tutti. Se accontenti l'Acer, cercando di alzare i canoni dall'altra parte non accontenti i sindacati che fanno il loro mestiere, allora bisogna mediare. Senza soldi non vai avanti, ma non puoi neanche dire 'porto il canone a 180 euro che così ho i soldi per fare altre manutenzioni ho altre case da dar via' e poi la gente è inadempiente che non si può permettere quel canone”. Intervista n° 5

“Quello che prevale non è un comportamento di solidarietà ma di comportamenti individualistici, anche sul piano istituzionale. Avevamo una situazione di coordinamento provinciale che funzionava, lavoriamo su questo. Invece si è fatto un decentramento, avvenuto in un modo che rischia di creare disuguaglianze. Si deve trovare un modo che renda i Comuni autonomi ma con l'esigenza incompressibile di garantire un trattamento di servizi sociali che sia il più egualitario possibile”. Intervista n° 8

La legge 24/2001 ha dato facoltà alle Aziende Casa di inserirsi sul mercato privato, e così ampliare le loro attività, attraverso la costituzione di società di scopo. Alcune hanno colto questa opportunità di allargare il loro raggio d'azione e trovare altre fonti di entrata, mentre altre sono rimaste più legate alla gestione del solo patrimonio di edilizia residenziale pubblica. E' una tendenza che si sta verificando sull'intero territorio nazionale, per cui “gli Enti devono trovare altrove gli equilibri di mercato, diversificando l'attività e ampliando la voce di entrata relativa all'erogazione di servizi a terzi”²¹. Anche sulle possibilità per le Acer di costituire società di scopo le posizioni sono diverse: le Aziende Casa sostengono la loro autonomia, mentre i Comuni in quanto possessori delle stesse aziende, vogliono poter regolare anche le partecipazioni ad eventuali società.

“Le società di scopo al limite le fanno i Comuni. Le Acer se vogliono partecipano, ma la partecipazione gliela indica il Comune, perché le Acer possono offrire delle competenze o portano dote al conferimento, ma il timone lo deve avere il Comune”. Intervista n° 7

Per risolvere questo potenziale conflitto bisognerà che trovare un punto di equilibrio nei rapporti di forza che si instaurano tra enti locali ed Acer: o uno prenderà il sopravvento sugli altri o occorrerà trovare soluzioni che riescano a mediare le diverse esigenze che si presentano nella gestione delle politiche abitative.

Nella tabella seguente sono sintetizzati le questioni aperte sottolineate dagli intervistati che ancora necessitano di una soluzione efficace.

²¹ Indagine Federcasa, *I numeri della casa*

Tab. 3 Tavola riassuntiva dei problemi emersi nelle interviste

Problema	Attori coinvolti	Soluzioni possibili
1. Immigrati	- Comuni - Province - Associazioni del terzo settore - Sindacati	- Incentivare la locazione da privati a canone concordato - Aumentare l'offerta di alloggi erp disponibili - Istituire fondi di garanzia e agenzie per la locazione
2. Famiglie monopersonali e monoreddito	- Comuni - Province - Associazioni del terzo settore	- Incentivare la locazione da privati a canone concordato - Destinare in maniera mirata i contributi del Fondo Sociale per l'Affitto
3. Fasce sociali in difficoltà	- servizi sociali dei Comuni - Sindacati	- Aumentare l'offerta di alloggi a canoni calmierati
4. Basso turn over all'interno di erp	- Comuni - Province - Acer - Sindacati	- Rafforzare i controlli sulla decadenza - Le fasce in decadenza non si possono eliminare perché portano entrate
5. Inadeguatezza del patrimonio erp	- Comuni - Province - Acer	- Ristrutturare tutti gli alloggi che ne hanno bisogno - Dimettere parte del patrimonio più malandato per realizzare nuovi alloggi
6. Reperire risorse	- Regione Emilia-Romagna - Province - Comuni - Acer	- Inserire una tasse che finanzia le politiche abitative - Coinvolgere altri soggetti (fondazioni o istituti bancari che facciano finanza etica)
7. Politiche concertate ed integrate	- Comuni - Province - Acer	- Deputare o la CdEnti o il Tavolo a luogo di programmazione delle politiche abitative a livello provinciale - Assegnare il ruolo di leader ad uno dei soggetti coinvolti (Provincia, Comune capoluogo o Acer)
8. Missioni diverse tra Comuni ed Acer	- Comuni - Acer	- I Comuni in quanto possessori di Acer decidono anche le sue funzioni - Alle Acer è lasciato ampio margine di autonomia

2.4 Alcune fonti informative

Le fonti qui esposte vogliono essere solo uno spunto dove iniziare una ulteriore ricerca e non sono esaustive dell'esistente in materia di politiche abitative. Sono citati siti internet, dove attraverso una libera navigazione, poter approfondire alcuni argomenti o problematiche.

FederCasa, federazione italiana per la casa, www.federCasa.it
 Sunia, sindacato unitario inquilini assegnatari, www.sunia.it
 Sicet, sindacato inquilini casa e territorio, www.sicet.it
 Uniat, unione nazionale inquilini ambiente e territorio, www.uniat.it
 Unione inquilini, www.unioneinquilini.it
 Anci, associazione nazionale comuni italiani, www.anci.it
 Cresme www.cresme.it
 Cestim, Centro studi per l'immigrazione, www.cestim.it
 Ance, associazione nazionale costruttori edili, www.ance.it
 Confedilizia, confederazione italiana proprietà edilizia, www.confedilizia.it
 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, www.infrastrutturetrasporti.it

CAPITOLO 3: LA PARTECIPAZIONE NELLE UDIENZE CONOSCITIVE

Il quadro che ho composto nella seconda parte del lavoro, mi ha permesso di capire quali attori sono coinvolti nella definizione e nell'attuazione delle politiche per la casa in Emilia-Romagna e di evidenziare i problemi che sono maggiormente avvertiti dai soggetti intervistati sul territorio regionale. Con queste informazioni sono in grado di formulare un'ipotesi su come condurre una eventuale udienza conoscitiva, in modo che venga privilegiata la partecipazione ed il dialogo tra gli stakeholders.

3.1 Una proposta per una nuova udienza conoscitiva

Le politiche per la casa sono molto complesse, toccano argomenti tra loro molto diversi e coinvolgono differenti attori; anche se ho ristretto l'analisi agli aspetti problematici presentati dall'edilizia residenziale pubblica, gli interventi sono molteplici e l'argomento si scompone in una serie di problematiche che coinvolgono disparati soggetti. Risulta, quindi, molto difficile affrontare in maniera esauriente e simultanea tutti i nodi problematici. Una discussione di carattere generale condotta con troppi soggetti rischierebbe di non affrontare nessuna questione specifica in modo approfondito.

La mia proposta è di condurre tanti incontri quanti sono gli aspetti problematici evidenziati nel secondo capitolo: il problema abitativo per i nuovi immigrati, la tutela delle fasce sociali in difficoltà, il turn over all'interno degli alloggi erp, il reperimento di fonti di finanziamento destinate all'erp, lo sviluppo di politiche integrate. In questo modo ritengo che sia possibile dedicare lo spazio necessario ad ogni questione controversa e creare un proficuo confronto tra consiglieri e rappresentanti degli interessi organizzati.

Le politiche abitative interessano tutti gli attori individuati nella mappa degli attori, ma ogni specifico argomento ha un pubblico leggermente diverso: i temi legati ai nuovi fenomeni migratori interesseranno, sì, le amministrazioni territoriali, le Aziende Casa, i sindacati, le imprese edili e le associazioni del terzo settore ma con intensità sensibilmente diverse rispetto, ad esempio, al problema di reperire nuove fonti di finanziamento.

Argomento diverso = partecipanti diversi

Tenendo in considerazione il fatto che ogni tema ha i suoi interlocutori privilegiati, dati dalle specifiche competenze maturate nel settore, la mia proposta è che la selezione dei partecipanti per le udienze conoscitive avvenga sulla base dell'intensità dell'interesse dimostrato per l'argomento. Ad esempio, per il problema che è stato sollevato per lo scarso turn over esistente all'interno degli alloggi di edilizia residenziale pubblica i soggetti maggiormente interessati sono: i comuni che detengono una quota significativa di patrimonio erp, i sindacati degli inquilini e le Acer che hanno in gestione il controllo parametri di permanenza e di decadenza.

La scelta dei partecipanti alle udienze conoscitive fatta con questo criterio e sulla base delle indagini sul territorio condotte in precedenza, permette eventualmente di andare a cercare gruppi che rappresentano interessi toccati dalla politica ma che non sono rappresentati ufficialmente, ad esempio, le associazioni locali del terzo settore che si occupano di immigrazione o di anziani. In questo modo anche i gruppi che non hanno una rappresentanza formale a livello regionale, potrebbero essere rappresentati da associazioni particolarmente attive in determinati territori, dando la possibilità anche ad un altro punto di vista di essere preso in considerazione.

Un gruppo di lavoro per poter funzionare nel migliore dei modi deve avere anche un numero di partecipanti limitato ed una durata prestabilita. Quando ci sono troppi partecipanti, i tempi, se si vuole dare a tutti la possibilità di parlare, si dilatano mentre la concentrazione e l'attenzione scendono.

All'inizio dell'incontro è importante che a tutti i partecipanti ricevano una sintesi del problema, con le percezioni degli attori coinvolti e le motivazioni che sostengono. Questo quadro serve ad un duplice scopo: da un lato permette al gruppo di avere come punto di partenza le stesse informazioni e, dall'altro, di concentrarsi sui punti chiave senza perdersi in preamboli o presentazioni.

La discussione dovrebbe avere una durata compresa tra le 2 [ore](#) e le [2 ore](#) e mezza, in modo tale da permettere a tutti di parlare e di potersi soffermare sugli aspetti di maggiore importanza.

Al termine dell'incontro è importante che venga redatto, da un membro della struttura tecnica del consiglio che partecipa alle sedute, un resoconto ragionato che riassume quello che emerso durante il dibattito. Questo resoconto deve essere sintetico (massimo 2-3 pagine) e riportare le opinioni espresse dai vari stakeholders e dai consiglieri in merito al problema discusso. E' importante che non sia un verbale, che riporta parola per parola quello che viene detto, ma una sintesi che [metta in luce](#) i punti di vista dei diversi soggetti.

Il resoconto sintetico deve essere inviato a tutti i membri che hanno partecipato all'incontro, in modo che se qualche attore non si ritrova in ciò che è stato riportato può sollevare obiezioni e mandare integrazioni. Questo metodo garantisce, inoltre, [l'imparzialità](#) da parte di chi redige il resoconto: se [il resoconto](#) viene [distribuito](#) a tutti i partecipanti che possono [formulare obiezioni](#), chi [lo scrive](#) sarà incentivato ad essere il più obiettivo possibile e a riportare le idee sostenute in maniera corretta.

Terminati tutti gli incontri stabiliti per ogni argomento è utile raccogliere i singoli resoconti [redatti](#) per ogni riunione e comporre un unico quadro che metta in evidenza le posizioni e le idee rilevanti emerse durante le discussioni. In questo modo si avrà un quadro sintetico generale che garantisce una ampia panoramica circa il problema discusso e le sue possibili soluzioni, a cui i consiglieri possono fare riferimento per esprimere le proprie decisioni riguardo la proposta di legge in esame.

Eliminato:

Fig. 4 Le fasi della nuova udienza conoscitiva

- 1. PREPARAZIONE**
 - Individuare i temi di maggior rilevanza
 - Scegliere i partecipanti per ogni gruppo tematico
 - Redigere una scheda riassuntiva del problema
- 2. DISCUSSIONE**
 - Durata prestabilita di 2h / 2h e ½
 - Tutti i presenti devono partecipare alla discussione
- 3. RIELABORAZIONE**
 - Redigere un resoconto ragionato per ogni singolo incontro
 - Inviare il resoconto a tutti i partecipanti e accogliere le eventuali obiezioni che questi possono sollevare
 - [Redigere](#) un resoconto generale sintetico di tutti gli incontri svolti sul tema

3.2 Una udienza conoscitiva per le politiche abitative

Sulla base delle proposte che ho avanzato nel paragrafo precedente, cerco di ipotizzare gli incontri necessari per discutere i problemi emersi nello studio sull'edilizia residenziale pubblica e, così, realizzare una nuova udienza conoscitiva.

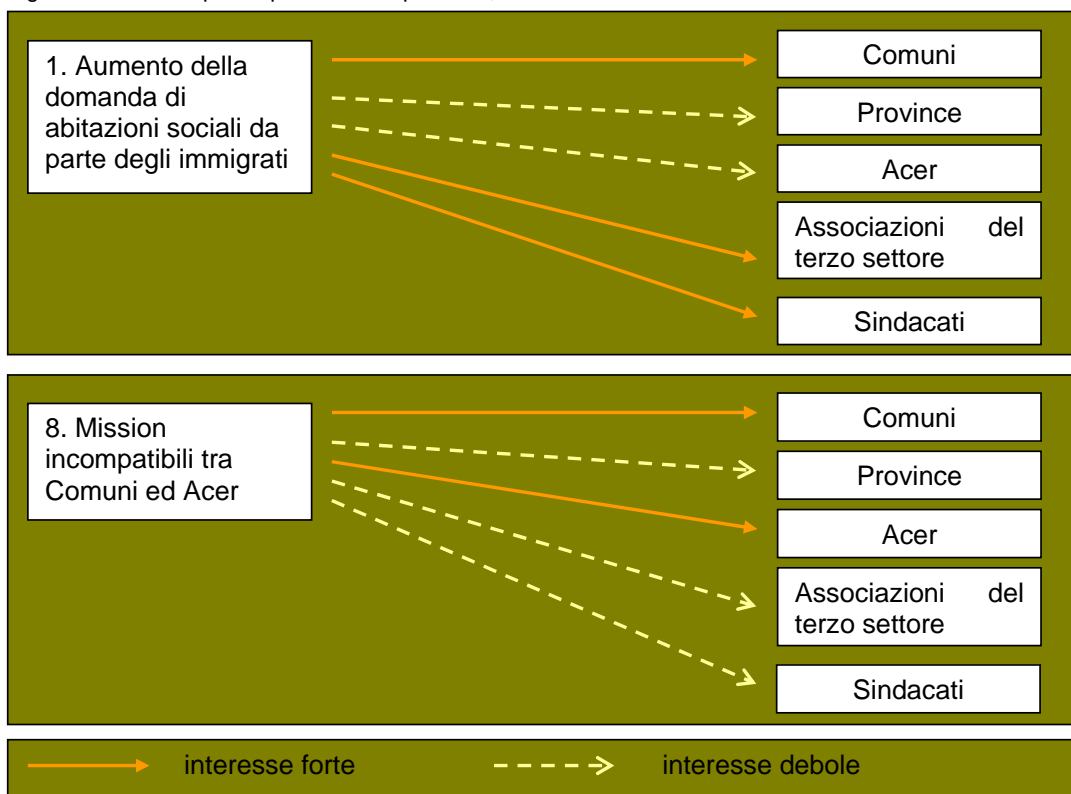
I problemi principali che ho rilevato dall'indagine sul territorio condotta nei mesi scorsi sono otto ed in particolare:

1. aumento della domanda di abitazioni sociali da parte degli immigrati;
2. aumento della domanda di abitazioni sociali da parte delle famiglie monopersonali e monoreddito;
3. aumento della domanda di abitazioni sociali da parte delle fasce sociali in difficoltà;
4. basso turn over all'interno dell'erp ed aumento dei casi di emergenza sociale;
5. inadeguatezza del patrimonio erp;
6. reperire risorse per le politiche abitative;
7. realizzare politiche concertate ed integrate;
8. *mission* diverse tra Comuni ed Acer.

Formattati: Elenchi puntati e numerati

Rilevati i problemi da affrontare nei diversi incontri bisogna definire chi invitare, quali sono i soggetti maggiormente sensibili all'argomento in discussione. In generale, gli attori interessati alle politiche per la casa sono quelli individuati con la mappa degli attori, ma si diversifica l'intensità dell'attenzione che rivolgono a parti più specifiche della questione. Ad esempio, se prendiamo in considerazione il primo e l'ultimo problema possiamo vedere come i soggetti maggiormente coinvolti siano parzialmente diversi.

Fig. 5 La scelta dei partecipanti: diversi problemi, diversi attori coinvolti

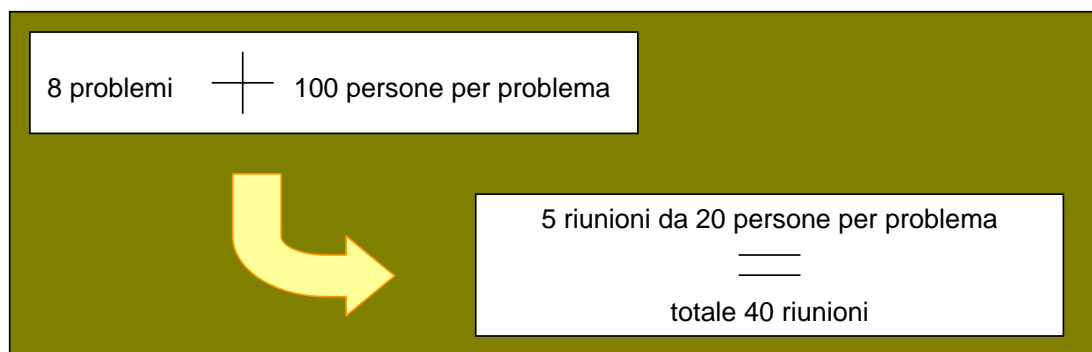


In Emilia-Romagna vi sono più di 350 Comuni, 9 province ed altrettante Acer ed un numero imprecisato, ma sicuramente molto alto, vista la tradizione associativa dell'intera regione, di associazioni del terzo settore. Perché l'udienza conoscitiva funzioni ed abbia tempi ragionevoli non è possibile invitare tutti, bisogna scegliere. La scelta deve, ancora, basarsi sul criterio dell'intensità per le categorie più numerose: non tutti i Comuni sono coinvolti nel problema dell'immigrazione, presumibilmente potrebbero esserlo maggiormente quelli ad Alta Tensione Abitativa ed i distretti industriali. Allo stesso modo le associazioni del terzo settore possono essere scelte per la loro rilevanza territoriale o perché promotrici di iniziative all'avanguardia. Con la stessa logica potrebbero essere invitate anche associazioni di territori al di fuori dell'Emilia-Romagna che abbiano portato avanti le cosiddette "best practices" nell'ambito della casa per gli immigrati, come ad esempio il Cestim di Verona o il Cresme.

A tutti questi invitati bisogna anche aggiungere il numero dei consiglieri facenti parte della della commissione consiliare competente (sono 21 per la II commissione "territorio e mobilità" che si occupa delle politiche abitative).

Seguendo questa traccia possiamo ipotizzare che ci saranno dalle 80 alle 100 persone interessate alla discussione di ciascun tema. Perché un incontro possa essere uno scambio di idee e proposte tra i partecipanti questi non possono essere più di 15-20 per volta.

In questo modo si terranno 5 riunioni per ogni problema, avendo cura che all'interno di ogni gruppo ci sia la maggiore diversità possibile, cioè rappresentanti di interessi diversi.



Per poter discutere tutti i problemi evidenziati e cercando di raggiungere il maggior numero di interessi rappresentati sarà necessario svolgere 40 incontri; se consideriamo la durata di un incontro pari a 2 h e ½ allora avremo bisogno di un totale di 90 ore da dedicare alla realizzazione dell'intera udienza conoscitiva.

E' ragionevole pensare che si possano realizzare in ogni settimana 4 incontri che occupino due mattine e due pomeriggi, in modo da completare il ciclo degli incontri in 10 settimane. Al termine di questo lasso di tempo il consigliere avrà a sua disposizione un quadro esaustivo dei problemi che si presentano sul territorio e delle possibili soluzioni che i singoli stakeholders avanzano in merito, e potrà fare le proprie scelte.

3.3 Osservazioni conclusive

Articolare le udienze conoscitive secondo il metodo che ho proposto è sicuramente un'operazione complessa e costosa. Innanzi tutto richiede tempo, prima per svolgere le indagini preventive e poi per dare il giusto spazio alla discussione. Richiede, a mio avviso,

anche una struttura tecnica di supporto in grado di realizzare indagini sul campo, interviste a testimoni privilegiati, sintesi ragionate e, per quanto possibile, obiettive sullo svolgersi della politica nella quotidianità. Il personale di supporto delle commissioni dovrebbe riuscire, inoltre, a garantire il regolare funzionamento degli incontri, assicurando ad ogni partecipante la possibilità di esprimere le proprie idee ed evitando che qualcuno prevalga sugli altri convenuti.

Il pregio di questa articolazione è, però, la sua estrema flessibilità: si può adattare in base a molte variabili, ai tempi, al numero degli invitati o ai temi da trattare. Il Consiglio potrà decidere per esempio di affrontare soltanto i problemi che ritiene più rilevanti o di accorpare più problemi in un'unica discussione, con il vantaggio di ridurre il numero degli incontri. Allo stesso modo potrà stabilire che non è necessario ascoltare un così ampio numero di rappresentanti e, diminuendo gli invitati, diminuire anche il numero degli incontri da svolgere. Potrà inoltre scegliere di ridurre i tempi concentrando più riunioni per ogni settimana.

Ho finora prospettato questo modello di udienza conoscitiva in relazione a un possibile intervento legislativo nel campo delle politiche abitative. E' evidente che il modello può essere facilmente esteso anche ad altre politiche.

Il modello presuppone un notevole lavoro preliminare da parte delle strutture tecniche del consiglio: ricostruzione della mappa degli attori e individuazione dei nodi problematici. Il suo schema, come abbiamo visto, è flessibile nel senso che consente al Consiglio di adattare il numero degli incontri e l'ampiezza della platea dei partecipanti rispetto alla questione di volta in volta sul tappeto. I punti fermi del modello sono comunque i seguenti:

- 1) strutturare le udienze conoscitive per problemi, ossia attorno ai nodi problematici più rilevanti;
- 2) impegnarsi nel coinvolgimento degli attori che hanno preferenze più intense sul tema in questione, tentando di trovare qualche forma di rappresentanza per gli interessi diffusi, per quelli più deboli e meno organizzati;
- 3) impostare gli incontri sotto forma di discussione, in cui tutti i partecipanti possano prendere la parola ed esprimere il loro pensiero, attraverso un'interazione reciproca;
- 4) evitare incontri pletorici o di tipo assembleare e garantire che la discussione possa svolgersi in piccoli gruppi (al massimo di 20-25 persone);
- 5) garantire un resoconto sintetico degli incontri che possa essere esaminato da tutti i partecipanti.

Alla fine di questa ricerca la domanda che mi pongo è: l'Assemblea Legislativa è disposta ad impegnarsi per 10 settimane per realizzare una sola udienza conoscitiva?

Mi rendo conto che non è facile per un consiglio regionale compiere una scelta del genere che, per quanto possa essere adattata alle circostanze, può risultare molto costosa in termini di risorse tecniche impiegate nella preparazione delle udienze e in termini di tempo richiesto ai consiglieri. Nel valutare questa proposta, il Consiglio regionale potrà mettere sull'altro piatto della bilancia i vantaggi che può ottenere da una consultazione più approfondita e mirata dei soggetti interessati alla proposta di legge anche allo scopo di rafforzare il ruolo dell'assemblea legislativa e la sua legittimazione. Dall'altra parte è anche vero che un sistema così complesso non può essere attivato per ogni progetto di legge e, nell'arco temporale di un intero anno, è fattibile organizzare una consultazione estesa per 1 o 2 disegni di legge di grande rilevanza pubblica.

Eliminato: Posso

Eliminato: che la discussione

Eliminato: di alcuni problemi non mi interessa e quindi

Eliminato: Posso

Eliminato: prioritario

Eliminato: Posso aver bisogno di

Eliminato: e concentrare

Formattati: Elenchi puntati e numerati

Le interviste svolte

- Intervista n° 1: dott.ssa Tomaselli, Provincia di Parma, svolta il 22/06/05
Intervista n° 2: arch. Alampi, Provincia di Bologna, svolta il 23/06/05
Intervista n° 3: dott.ssa Franceschi, Provincia di Ferrara, svolta il 24/06/05
Intervista n° 4: dott. Luccarini, rappresentante Sicet, svolta il 04/07/05
Intervista n° 5: dott. Pecci, Provincia di Rimini, svolta il 07/07/05
Intervista n° 6: arch. Gardini, Provincia di Ravenna, svolta il 11/07/05
Intervista n° 7: dott. Biliardi, Comune di Parma, svolta il 21/07/05
Intervista n° 8: dott. Carbone e dott.sa Atzei, Acer di Rimini, svolta dalla dott.sa Michela Rocca il 29/06/05

Bibliografia

- AA.VV. a cura di Bobbio L., *A più voci*,
- Bobbio L., *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, in "Iter Legis", 1999 nov-dic, pp. 323-332
- Bobbio L., *Le arene deliberative*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2002 n° 3, pp 5-29, Roma, Carocci
- Damonte A., *Sostanzialmente escluso. Il law making regionale dopo le riforme degli anni Novanta: riflessioni sul caso lombardo*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2003 n° 1, pp 131-162, Roma, Carocci
- Font J. e Blanco I., *Citizen participation and democratic legitimacy: the case of citizen juries in Spanish local government (1992-2000)*, paper prepared for the ECPR joint session of workshop Grenoble 6-11 april 2001
- Fung e Wright, *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, 2003, London, Verso
- Garbe D., *Planning cell and citizen report: a report German experiences with new participatory instruments*, in "European journal of political research", n° 14, pp. 221-236
- Hajer M. A. e Wagenaar H., *Deliberative policy analysis*, 2003, Cambridge, University Press
- Handersen e Hansen, *Democratic legitimacy and the deliberative poll on the euro*, paper prepared for the ECPR joint session of workshop Grenoble 6-11 april 2001
- Lanza L., *Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi*, in "Iter Legis", 1999 nov-dic, pp. 313-321
- Lungarella R., *Le politiche per la casa in Emilia-Romagna. Una valutazione*, 2001, Bologna, Clueb
- Minelli A., *Le politiche per la casa*, 2004, Bologna, Il Mulino
- Pellizzoni L., *Dilemmi della democrazia nel Participatory Technology Assesment*, in "Sociologia e politiche sociali"
- AA.VV., "Le istituzioni del federalismo", n°1, 2005