



**Éupolis** Lombardia

Istituto superiore per la ricerca,  
la statistica e la formazione

## MISSIONE VALUTATIVA

Attuazione e risultati delle misure  
regionali di sostegno all'affitto e  
all'acquisto della prima casa

Milano, 12 giugno 2014  
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione  
Consiglio Regionale della Lombardia

# Il Contributo Mutuo Prima Casa



# Di che cosa si tratta

- un'iniziativa promossa e finanziata interamente da Regione Lombardia
- finalizzata a rimuovere gli ostacoli alla formazione e sviluppo delle famiglie
- rivolta a diverse tipologie famigliari, prevalentemente alle giovani coppie

Le modalità che la legge regionale (l.r. 23/1999) prevede per agevolare le famiglie in termini di accesso a alla casa sono diverse:

- la concessione di **prestiti d'onore**,
- la concessione di **fidejussione gratuita** a garanzia dell'obbligazione di restituzione delle somme,
- la stipula di **convenzioni con aziende di credito** finalizzate ad agevolare l'accesso al credito,
- l'**erogazione di contributi** compresi tra un minimo di 5mila euro ed un massimo di 30mila euro,
- l'erogazione **di finanziamenti a tasso e condizioni agevolati** consistenti in contributi per l'abbattimento del tasso di interesse fino al 2% per contenere le spese sui mutui.



# Di che cosa si tratta

- un'iniziativa promossa e finanziata interamente da Regione Lombardia
- finalizzata a rimuovere gli ostacoli alla formazione e sviluppo delle famiglie
- rivolta a diverse tipologie famigliari, prevalentemente alle giovani coppie

Le modalità che la legge regionale (l.r. 23/1999) prevede per agevolare le famiglie in termini di accesso a alla casa sono diverse:

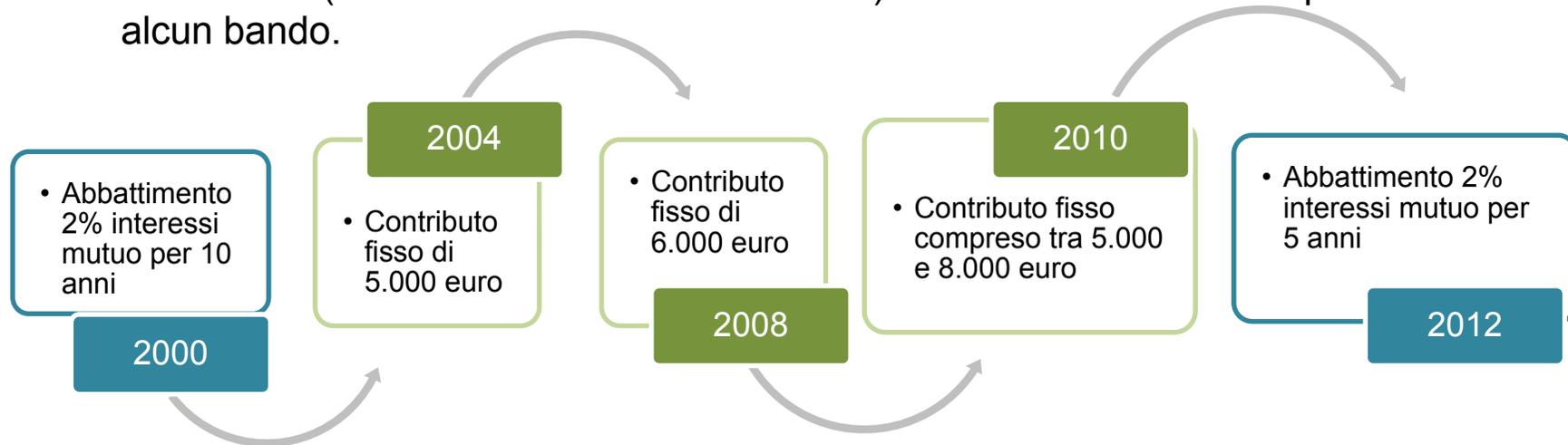
- la concessione di **prestiti d'onore**,
- la concessione di **fidejussione gratuita** a garanzia dell'obbligazione di restituzione delle somme,
- la stipula di **convenzioni con aziende di credito** finalizzate ad agevolare l'accesso al credito,
- **l'erogazione di contributi** compresi tra un minimo di 5mila euro ed un massimo di 30mila euro,
- l'erogazione **di finanziamenti a tasso e condizioni agevolati** consistenti in contributi per l'abbattimento del tasso di interesse fino al 2% per contenere le spese sui mutui.



# Come funziona

La scelta del governo regionale lombardo è stata di adottare le ultime due proposte, in forma sequenziale:

- tra il 2004 e 2010 il contributo veniva erogato in un'**unica soluzione** al cittadino e aveva un importo fisso (**contributo in conto capitale**),
- tra il 2000 e il 2003 e nel biennio 2012 e 2013 è stato proposto sotto forma di **abbattimento interessi del mutuo**, attraverso le banche, per un periodo circoscritto (**contributo in conto interessi**). Nel 2011 non è stato promosso alcun bando.



# Chi coinvolge: focus su 2012-2013

**DG Casa**



- quanto destinare alle singole politiche abitative (PRERP)
- quali iniziative promuovere annualmente e l'entità economica associata (Bandi)
- quale formula di contributo proporre (conto capitale, conto interessi)

**Finlombarda**



- ha contribuito alla definizione del protocollo d'intesa tra Regione e banche
- gestisce l'istruttoria delle richieste di contributo

**ABI**



ha contribuito alla definizione del protocollo d'intesa tra Regione e banche

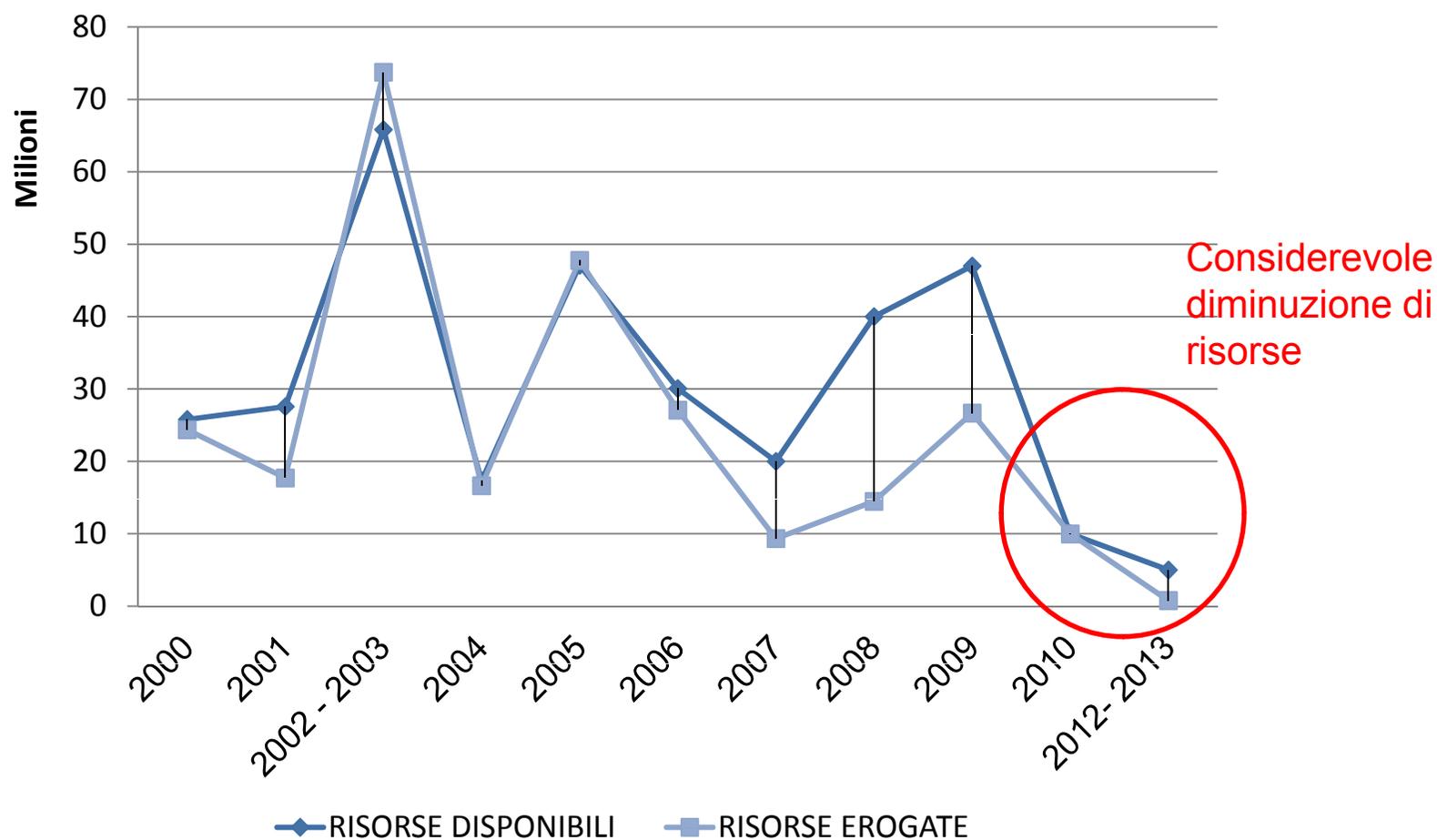
**Banche  
centrali  
e filiali**



- propongono al cittadino l'iniziativa regionale
- aggiornano lo stato procedurale delle domande
- Erogano il contributo quando il beneficiario deve pagare la rata del mutuo



# Risorse disponibili e risorse utilizzate



# Le principali caratteristiche

Per la misura **in conto capitale (2004-2010)**, annualmente e in media:

- venivano destinati tra i **20 e i 30 milioni di euro**, che venivano spesi interamente,
- venivano finanziate **4.600 domande**. I picchi si sono registrati nel 2002 e 2003, con 7mila domande finanziate, e nel 2005, con 10mila domande,
- l'entità del sostegno a famiglia era compresa tra i **5mila euro e gli 8mila euro**.

Per la misura **in conto interessi (2012-2013)**:

- **le domande finanziate** sono state **79**,
- **le risorse spese**, dei 5 milioni disponibili, sono state di **700mila euro**.



# Le principali caratteristiche

Per la misura **in conto capitale (2004-2010)**, annualmente e in media:

- venivano destinati tra i **20 e i 30 milioni di euro**, che venivano spesi interamente,
- venivano finanziate **4.600 domande**. I picchi si sono registrati nel 2002 e 2003, con 7mila domande finanziate, e nel 2005, con 10mila domande,
- l'entità del sostegno a famiglia era compresa tra i **5mila euro e gli 8mila euro**.

Per la misura **in conto interessi (2012-2013)**:

- **le domande finanziate** sono state **79**,
- **le risorse spese**, dei 5 milioni disponibili, sono state di **700mila euro**.



Numeri enormemente distanti da quelli degli anni precedenti, in termini di domande finanziate e di risorse spese



# Il perchè dello scarso utilizzo della misura negli ultimi anni (1/2)

➤ **Fattori esterni legati al contesto socio-economico e demografici:**

- Effetti della crisi economico-finanziaria del 2008 sul mercato immobiliare e sul mercato del credito a partire dal 2010



**Diminuiscono le compravendite, così come le compravendite con mutuo. Si riducono i mutui concessi a fronte di insufficienti garanzie reddituali, in particolare a giovani precari.**

➤ **Criticità legate alla gestione amministrativa delle domande:**

- L'aggiornamento periodico dello stato delle domande,
- L'erogazione del contributo distribuito in più anni,
- Il congelamento e l'impossibilità di utilizzare il versamento regionale,
- L'assenza di incentivi diretti ai dipendenti delle filiali bancarie



**Rallentano l'operatività e riducono la percezione dell'utilità dello strumento da parte di chi lo deve promuovere, (gli operatori).**



# Il perchè dello scarso utilizzo della misura negli ultimi anni (2/2)

➤ **Rigidità di alcuni requisiti d'accesso rispetto a richiedenti, alloggio e mutuo:**

- requisiti personali: non alternativi tra loro, numerosi, rigidi (il vincolo del matrimonio e tetto ISEE inadeguati)
- requisiti mutuo: talvolta, impossibilità di accendere mutuo agevolato a causa dei rallentamenti di istruttoria.

➤ **Difficoltà di comunicazione:**

- La mancata adesione all'iniziativa di banche online (ING Direct, Webank, Che banca!) e di istituti di credito conosciuti (Banca Popolare di Milano, UBI Banca o Monte dei Paschi di Siena) .
  - potrebbe aver significato **la perdita di una quota rilevante di beneficiari**
- Il coinvolgimento di ABI nella definizione dello strumento, al posto delle banche
  - potrebbe aver causato **trascuratezza di aspetti tecnici e gestionali e rallentamenti** nell'utilizzo dello strumento nella fase di implementazione.



# Il contributo a famiglia è attrattivo?

	Contributo in conto capitale	Contributo in conto interessi
in termini di <b>entità</b>	Sì. Il contributo è compreso tra 5mila e 8mila euro.	Sì. Il contributo è di circa 10mila euro.
in termini di <b>immediatezza della disponibilità</b>	Sì. Disponibilità immediata del contributo e nel momento economicamente più difficile del percorso di compravendita.	Sì, ma debole. Difficile percezione del beneficio dilazionato in 5 anni e in tranche poco corpose.



# Il contributo a famiglia è attrattivo?

	Contributo in conto capitale	Contributo in conto interessi
in termini di <b>entità</b>	Sì. Il contributo è compreso tra 5mila e 8mila euro.	Sì. Il contributo è di circa 10mila euro.
in termini di <b>immediatezza della disponibilità</b>	Sì. Disponibilità immediata del contributo e nel momento economicamente più difficile del percorso di compravendita.	Sì, ma <b>debole</b> . Difficile percezione del beneficio dilazionato in 5 anni e in tranche poco corpose.



# Il contributo a famiglia è attrattivo?

	Contributo in conto capitale	Contributo in conto interessi
in termini di <b>entità</b>	Sì. Il contributo è compreso tra 5mila e 8mila euro.	Sì. Il contributo è di circa 10mila euro.
in termini di <b>immediatezza della disponibilità</b>	Sì. Disponibilità immediata del contributo e nel momento economicamente più difficile del percorso di compravendita.	Sì, ma <b>debole</b> . Difficile percezione del beneficio dilazionato in 5 anni e in tranche poco corpose.



In entrambe le configurazioni:  
**Contributo a fondo perduto**  
erogato a famiglie dal profilo reddituale, patrimoniale e finanziario  
già adatto ad ottenere l'accensione di un mutuo.



# Pertanto:

- La misura ha avuto un **ruolo premiale** che ha reso più sostenibile i costi dell'acquisto della casa a determinate categorie di famiglie.
- Quindi, **non** si tratta, di un **incentivo** teso **a facilitare l'accesso al credito** sollecitando gli istituti di credito a concedere mutui anche a chi non dispone di sufficienti garanzie.



C'è un **disallineamento tra la politica messa in atto**, che istituisce il Contributo Mutuo Prima Casa **e gli obiettivi posti nella legge**, di favorire la formazione e lo sviluppo delle famiglie mediante la rimozione degli ostacoli (anche) di carattere abitativo.



# Alcune raccomandazioni

- **Riallineare le soluzioni con l'obiettivo esplicitato nella l.r. 23/1999:** aiutare le famiglie ad accedere alla prima casa in proprietà: introdurre forme di garanzia sufficientemente convincenti per gli istituti di credito finalizzate a facilitare l'erogazione di prestiti alle famiglie.
- **Riallineare le soluzioni con il bisogno reale e attuale delle famiglie:** prendere in considerazione i più recenti dati di contesto socio-demografico, di andamento del mercato immobiliare e gli studi sul fabbisogno abitativo.
- **Intraprendere un confronto duraturo con le banche** teso a sciogliere le criticità incontrate nell'utilizzare la misura così come oggi impostata.
- **Rivedere i requisiti d'accesso in direzione di una maggiore apertura** rispetto alle attuali tendenze socio-economiche e demografiche.
- **Rendere il sistema di amministrazione delle domande di contributo più agevole** e semplice in modo da non gravare né sulle banche né sul personale amministrativo e tecnico di Regione.
- **Ritornare ad un sistema che dia priorità alle situazioni più svantaggiate**, in ordine crescente sulla base delle caratteristiche economiche della famiglia (ISEE).



# Il Fondo Sostegno Affitto



# Caratteristiche della misura

- Il **Fondo Sostegno Affitto (FSA)** è una misura rivolta agli inquilini che faticano a sostenere il canone di locazione sul mercato privato. Viene introdotta nel 2000 per offrire supporto a situazioni di disagio temporaneo.
- Consiste nell'erogazione di un contributo economico finalizzato a ridurre l'incidenza del canone sul reddito riportandola a livelli che i beneficiari possono sostenere.
- **Fino al 2011 il contributo è variabile** e legato sia alla condizione economica del beneficiario che ad una valutazione del suo stato di bisogno.
- **Nel 2012** la misura è rivista a causa del ridimensionamento delle risorse finanziarie: **viene introdotto il Fondo Sostegno Disagio Acuto (FSDA)**, i contributi diventano fissi e il target di beneficiari è ristretto alla fascia più debole dal punto di vista economico.
- **Nel 2013 la misura è spezzata in due fondi distinti**, sempre con contributi fissi: il **Fondo Sostegno Grave Disagio Economico (FSDE)**, che rappresenta la prosecuzione dell'FSDA, e il **Fondo Morosità Incolpevole (FMI)**, rivolto agli inquilini in arretrato col pagamento del canone.

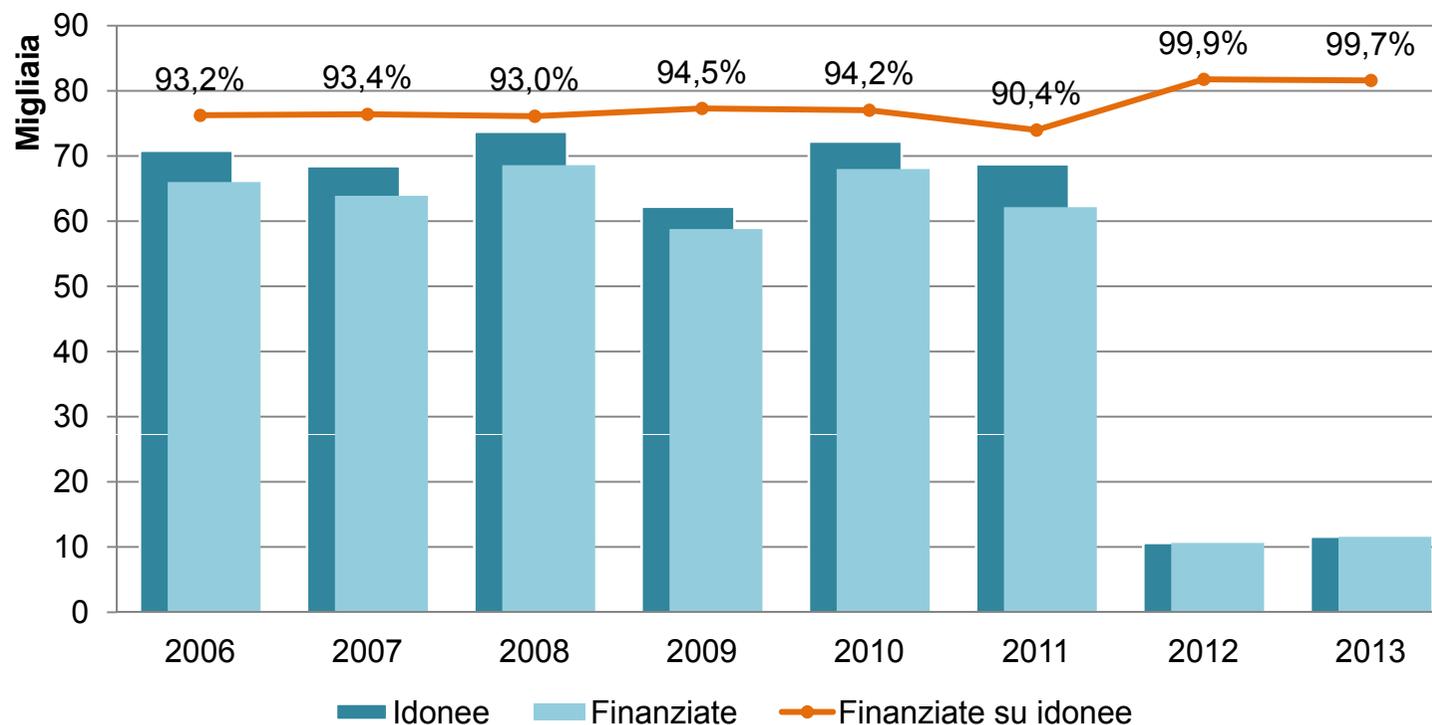


# Attori coinvolti

- **Stato: contribuisce al finanziamento**, ma solo fino al 2011.
- **Regione Lombardia: definisce** mediante bandi annuali **sia i requisiti d'accesso che le modalità di calcolo dei contributi e contribuisce al finanziamento.**
- **Comuni: possono decidere se aderire o meno** ai bandi regionali; se non aderiscono i cittadini che risiedono sul loro territorio non possono ottenere il finanziamento; **se aderiscono sono tenuti a raccogliere e istruire le domande, contribuire al finanziamento, erogare i contributi e controllare la veridicità delle dichiarazioni presentate**; i Comuni non decidono autonomamente l'entità delle risorse con cui contribuire poichè le modalità della loro compartecipazione finanziaria sono stabilite nei bandi.



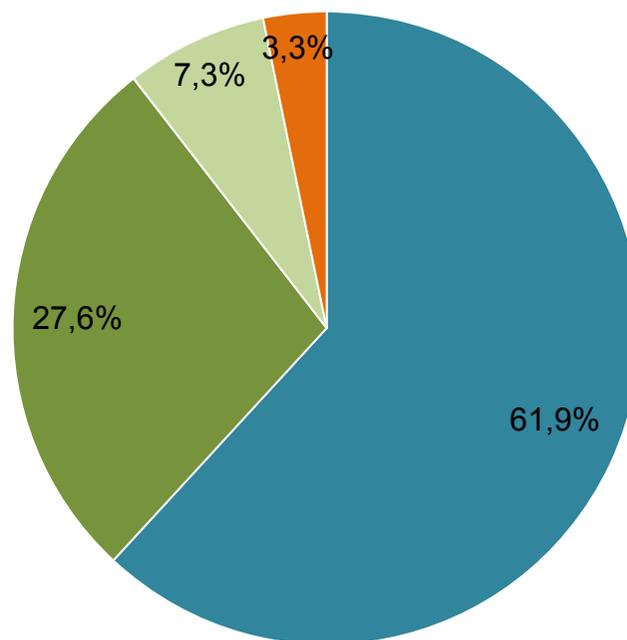
# L'andamento delle domande



- Fra il 2006 al 2011 il numero di domande finanziate si attesta attorno a 65mila domande annue.
- Sia nel 2012 che nel 2013 il numero di domande annue finanziate scende a circa 10mila a causa dei requisiti d'accesso più stringenti.
- Il tasso di ammissione (idonee / finanziate) è sempre molto elevato.



# La permanenza nella condizione di beneficiario

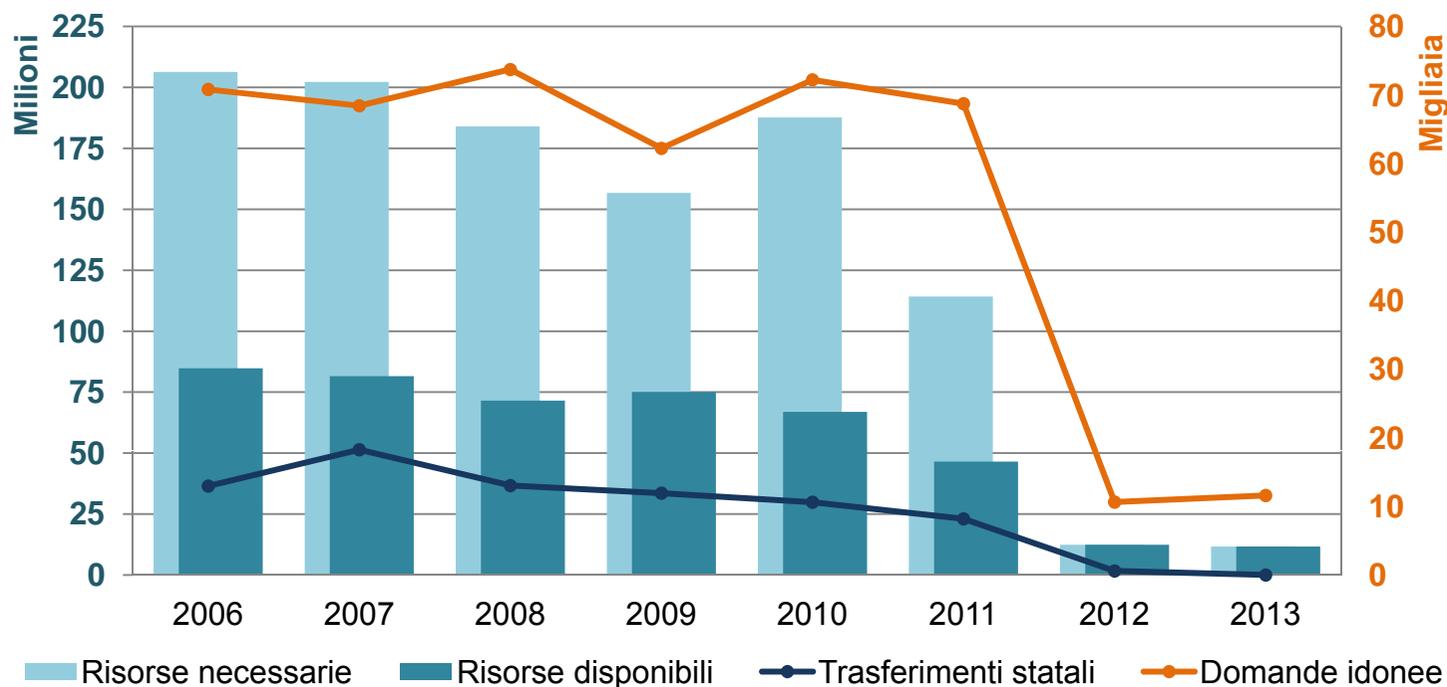


■ Saltuari ■ Continui ■ Leggermente discontinui ■ Fortemente discontinui

➤ FSA e FSDA **funzionano effettivamente come misure di sostegno temporaneo** per la maggior parte dei beneficiari.



# L'andamento delle risorse



- **Dal 2007 al 2010** il calo delle risorse statali è compensato dal crescente impegno finanziario di Regione Lombardia, **le risorse complessive sono stabili**.
- **Nel 2011** viene meno la compensazione regionale e **l'ammontare complessivo dei fondi si riduce**.
- **Nel 2012 e nel 2013** l'interruzione del finanziamento statale e il passaggio all'FSDA determinano un'**ulteriore riduzione delle risorse**.



# La politica funziona? (1/6)

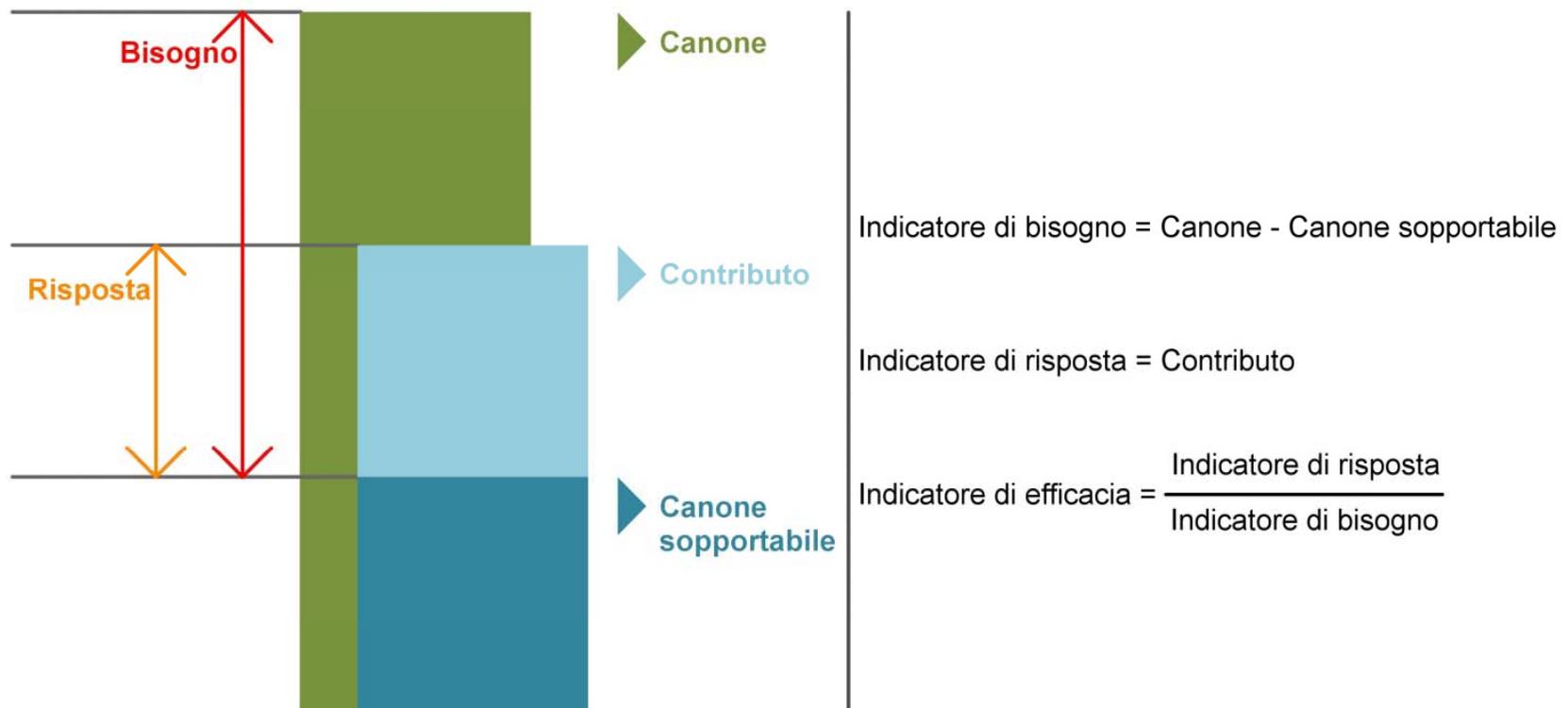
## *Gli indicatori di valutazione*

- **Indicatore di bisogno.** È la differenza fra il canone mensile effettivamente pagato e il canone sopportabile. Durante gli anni di FSA veniva calcolato per ogni famiglia beneficiaria un valore del canone, chiamato sopportabile, che quest'ultima era in grado di sostenere in relazione alle proprie capacità economiche. La differenza fra il canone effettivamente pagato e il canone sopportabile rappresenta l'importo mensile che, in assenza di contributo, una famiglia è costretta a spendere al di là delle proprie possibilità. Maggiore è questa differenza, maggiore sarà il bisogno di sostegno.
- **Indicatore di risposta al bisogno.** È il contributo mensile pagato. Corrisponde alle risorse monetarie che l'attore pubblico trasferisce per contrastare la difficoltà nel pagamento del canone d'affitto, coprendo parte dell'importo che la famiglia è costretta a pagare al di là delle proprie possibilità.
- **Indicatore di efficacia della risposta.** È il rapporto, espresso in percentuale, fra indicatore di risposta e indicatore di bisogno. Fatto 100 il bisogno, l'indicatore rappresenta la quota che viene coperta dal contributo. La parte rimanente resta invece a carico della famiglia. Più l'indicatore si avvicina a 100, maggiore è l'efficacia del contributo nell'alleviare il disagio.



# La politica funziona? (2/6)

## *Gli indicatori di valutazione*



# La politica funziona? (3/6)

## *La valutazione dell'equità distributiva*

In un contesto di limitate risorse finanziarie è rilevante valutare anche **con quali esiti dal punto di vista dell'equità distributiva** vengono spese le ridotte risorse disponibili. I possibili esiti sono tre.

- **Equità. Si realizza quando i contributi sono proporzionali al bisogno.** In questa situazione la quota di bisogno coperta dai contributi è la stessa per tutti i beneficiari e l'efficacia risulta costante al variare del bisogno.
- **Discriminazione positiva. Si realizza quando i contributi non sono proporzionali al bisogno e vanno a vantaggio dei beneficiari con bisogno più elevato.** In questa situazione l'efficacia cresce al crescere del bisogno e la quota coperta dal contributo è maggiore per i beneficiari con bisogno più intenso.
- **Disuguaglianza. Si realizza quando i contributi non sono proporzionali al bisogno e vanno a svantaggio dei beneficiari con bisogno più elevato.** In questa situazione l'efficacia diminuisce al crescere del bisogno e la quota coperta dal contributo è minore per i beneficiari con bisogno più intenso.



# La politica funziona? (4/6)

## *Tre periodi con esiti diversi*

➤ **Dal 2006 al 2010.** Il bisogno è in leggero aumento, la risposta in tendenziale diminuzione con conseguente riduzione dell'efficacia. L'esito dei meccanismi distributivi è sostanzialmente equo con risposta proporzionale al bisogno ed efficacia in linea di massima costante.

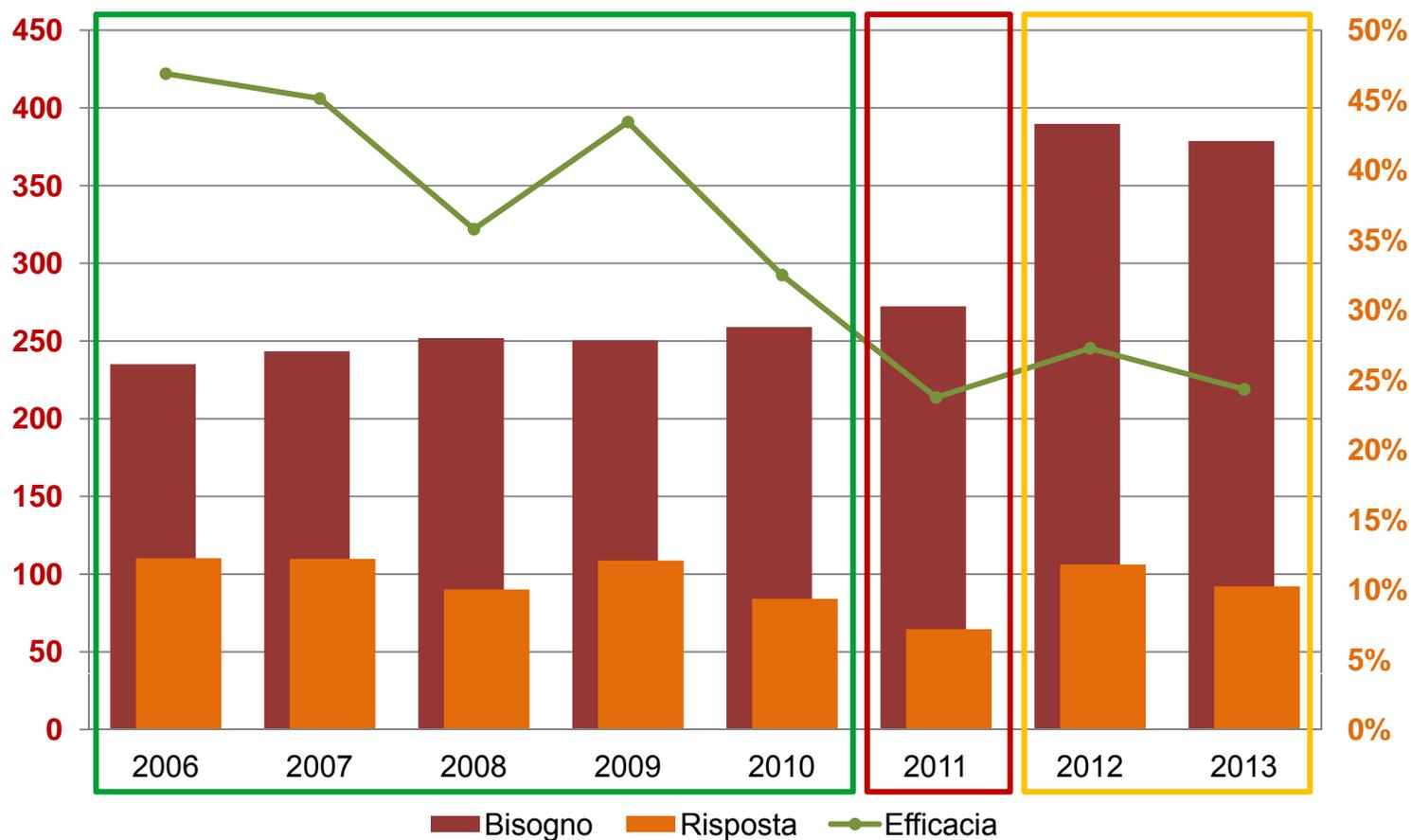
➤ **2011.** Continua il trend di crescita del bisogno, diminuiscono ulteriormente risposta ed efficacia. Le modifiche delle modalità di calcolo dei contributi comportano un esito distributivo diseguale e la risposta diviene tendenzialmente più efficace dove il bisogno è minore.

➤ **2012 e 2013.** Il bisogno è in forte crescita per il passaggio ad un target più fragile, ma la risposta e l'efficacia aumentano interrompendo il trend di diminuzione. Il passaggio a contributi fissi comporta però inevitabilmente una distribuzione non equa delle risorse poiché viene riconosciuto il medesimo importo a prescindere dal bisogno. La minor variabilità di quest'ultimo rispetto al periodo precedente attenua comunque l'esito distributivo diseguale causato dal passaggio a contributi fissi.



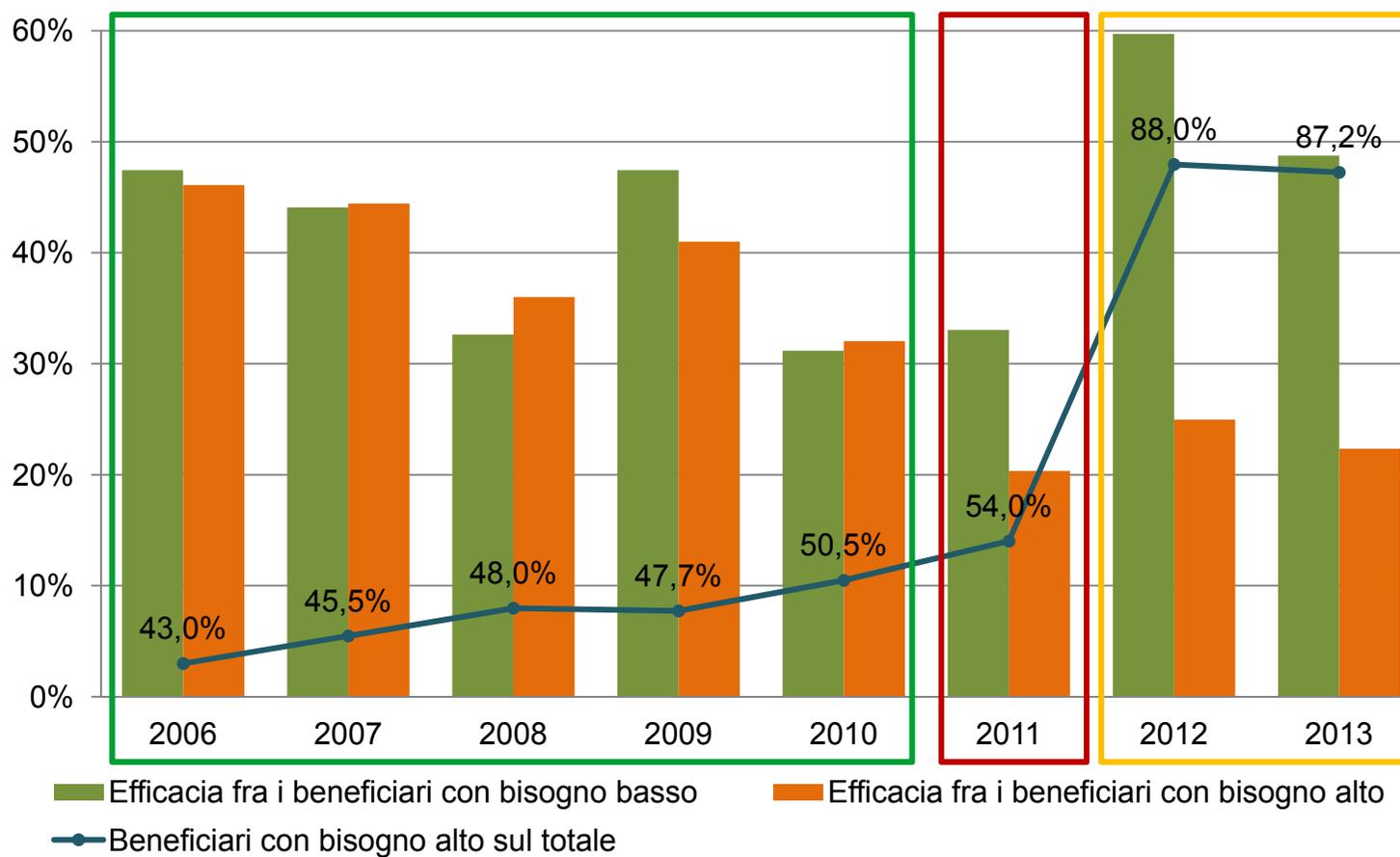
# La politica funziona? (5/6)

*I tre periodi: gli indicatori di valutazione*



# La politica funziona? (6/6)

## *I tre periodi: l'equità distributiva*



# Gli esiti del percorso di valutazione

	FSA 2006-2010	FSA 2011	FSDA 2012-2013
<b>Quanti sono i potenziali beneficiari?</b>	Circa 70mila.	Circa 70mila.	Circa 10mila.
<b>Quanti potenziali beneficiari ricevono il contributo?</b>	Circa 65mila, il 90% dei potenziali beneficiari. Vengono esclusi i potenziali beneficiari che avrebbero un contributo annuo inferiore a 100 euro.	Circa 65mila, il 90% dei potenziali beneficiari. Vengono esclusi i potenziali beneficiari che avrebbero un contributo annuo inferiore a 100 euro.	Circa 10mila, tutti i potenziali beneficiari.
<b>Quante sono le risorse disponibili?</b>	Inizialmente 85 milioni annui in calo fino a 67 milioni.	47 milioni annui.	12 milioni annui.
<b>Quanto è intenso il bisogno?</b>	Circa 250 euro al mese in crescita.	Circa 270 euro al mese.	Circa 400 euro al mese.
<b>Qual è l'ammontare dei contributi che rispondono al bisogno?</b>	Circa 100 euro al mese in calo.	Circa 60 euro al mese.	Circa 100 euro al mese.
<b>Quanta parte di bisogno coprono i contributi? Qual è l'efficacia della risposta?</b>	Inizialmente 47% in calo fino al 33%.	24%.	27% nel 2012, 24% nel 2013.
<b>La risposta al bisogno è equa?</b>	Sì	No	No, ma è più equa rispetto al 2011.



# Alcune raccomandazioni

- **Tornare a diversificare i contributi**, anche in misura limitata e semplificata, purché realmente proporzionale all'intensità del bisogno.
- **Prevedere un meccanismo di calcolo che**, compatibilmente con le necessità gestionali ed amministrative, **sia il più semplice e lineare possibile**, in modo da consentire il controllo degli esiti della misura in termini di equità distributiva.



Grazie dell'attenzione.

Struttura Area Sociale

Éupolis Lombardia

[www.eupolis.regione.lombardia.it](http://www.eupolis.regione.lombardia.it)

[paolo.pinna@eupolislombardia.it](mailto:paolo.pinna@eupolislombardia.it)

