



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Missione valutativa

**“Attuazione e risultati delle misure regionali
di sostegno all’affitto e all’acquisto della prima casa”**

Relazione finale

- 1. L’ambito di competenza del Comitato**
- 2. Le principali evidenze emerse**
- 3. I temi di riflessione**
- 4. Le proposte**

Approvato nella seduta del 26 giugno 2014



1. L'ambito di competenza del Comitato

In base a quanto previsto dallo Statuto d'Autonomia della Lombardia e dal Regolamento generale, il Consiglio regionale ha istituito il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, organismo politico non partisan, per l'esercizio del controllo dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche. Una delle funzioni del Comitato consiste nel promuovere la realizzazione di missioni valutative, d'intesa con la Commissione competente, su politiche promosse con leggi regionali ed esaminarne gli esiti (art. 109, comma 1, lettera a).

Nell'esercizio di questa funzione, il Comitato Paritetico ha proposto, d'intesa con la V Commissione Territorio e Infrastrutture, l'avvio di una missione valutativa sull'attuazione di due rilevanti misure di sostegno abitativo: il Fondo Sostegno Affitti (FSA) e il Contributo Mutuo Prima Casa (CMPC). L'Ufficio di Presidenza del Consiglio ne ha approvato il progetto con deliberazione n. 241 del 14 ottobre 2013, e ne ha affidato lo svolgimento a Éupolis Lombardia.

Il Comitato ha esaminato e apprezzato i risultati della ricerca nelle sedute del 12 e del 26 giugno 2013. Questa Relazione ne sintetizza gli esiti principali, per trasmetterli alla V Commissione unitamente al Rapporto di ricerca, quale contributo di conoscenza su due importanti politiche abitative di Regione Lombardia.

2. Le principali evidenze emerse

La missione valutativa svolta ha analizzato l'attuazione del Fondo Sostegno Affitti (FSA) e del Contributo Mutuo Prima Casa (CMPC) ai quali Regione Lombardia ha destinato il 20% delle risorse programmate per le politiche abitative nel periodo 2002-2004 e il 25% di quelle del periodo 2007-2009¹. Questi interventi si inquadrano nell'ambito delle politiche di sostegno all'individuo e, in particolare, alla domanda abitativa espressa da soggetti a basso reddito, e si sono sviluppate anche in altri paesi europei dagli anni '60 del secolo scorso in poi.

¹ Il riferimento è al PRERP 2002-2004 e PRERP 2007-2009.

La missione valutativa è stata svolta mediante analisi qualitative e quantitative condotte sulla regolazione delle misure, sul livello di adesione dei destinatari, sulla capacità delle misure stesse di soddisfare la domanda espressa e il relativo bisogno abitativo.

Il **Fondo Sostegno Affitto**, dal 2000 ad oggi, ha offerto un sostegno economico temporaneo agli inquilini che hanno difficoltà a pagare l'affitto, allo scopo di ridurre la sua incidenza sul reddito fino ad una soglia definita sopportabile. In media il contributo è stato di **circa 100 euro mensili**. Dal 2006 al 2011 hanno presentato **domanda** in media **73.000 famiglie all'anno**; il contributo è stato erogato quasi a tutte **finanziando** dal 90 al 95% delle domande idonee (**circa 65.000 all'anno**). In questi anni **le risorse statali e regionali** destinate al FSA **sono diminuite** progressivamente dai circa **85 milioni** di euro del **2006** ai **46,5 milioni** di euro del **2011**. Nel **2012-2013** la misura ha subito una profonda revisione (con il passaggio al Fondo Sostegno Disagio Acuto), resasi necessaria prima di tutto per la drastica riduzione delle risorse disponibili: quelle statali infatti si sono azzerate e si è ridotta anche la possibilità di integrare il fondo con risorse regionali. Questo ha portato a un impegno complessivo di risorse pari a circa **12 milioni** di euro all'anno. Per evitare che il calo di risorse si trasformasse in una eccessiva riduzione dell'aiuto economico concesso ai richiedenti, l'intervento è stato destinato a sostenere solo le situazioni di **disagio abitativo acuto** (mediamente circa 11.100 all'anno). Del **FSA** e del **FSDA** hanno beneficiato, per la maggior parte, **famiglie con minori** e, negli anni, è cresciuto il numero di **beneficiari nati all'estero** che, dal 2010 in poi, superano quelli nati in Italia. La maggior parte dei beneficiari ricorre al FSA in modo saltuario o discontinuo, confermando che questo intervento funziona da **sostegno temporaneo** al bisogno abitativo.

L'**efficacia** della misura, cioè la capacità del contributo erogato di coprire la differenza fra canone d'affitto pagato e canone sostenibile, **diminuisce** negli anni esaminati **dal 47% del 2006 al 24% del 2011 (FSA) e del 2013 (FSDA)**. Questa diminuzione di efficacia dipende soprattutto dalla riduzione delle risorse disponibili; tuttavia la **criticità** maggiore che lo studio ha permesso di riscontrare si presenta in termini di **equità** della misura. Infatti la

sua **efficacia** si è rivelata **maggiore per i beneficiari con bisogno basso** rispetto a quella per i beneficiari con bisogno alto. Questo esito si riscontra nel 2009 e nel 2011 per FSA e poi nel 2012 e 2013 per FSDA. In particolare per quest'ultimo caso, l'adozione della modalità di contributo in cifra fissa, indipendente dall'entità del bisogno dei beneficiari, ha comportato necessariamente un'efficacia minore dove il bisogno è più alto. La **disparità distributiva** del FSDA si esprime **anche a livello territoriale**, laddove i beneficiari delle province di **Milano e Monza-Brianza** si trovano in condizioni di bisogno più alto rispetto a quelli delle altre province ma percepiscono contributi di analoga entità e, quindi, di minor efficacia.

Per favorire la formazione e lo sviluppo delle famiglie, rimuovendo gli ostacoli di carattere abitativo, fin **dal 2000** Regione Lombardia, con il **Contributo Mutuo Prima Casa**, ha annualmente erogato a giovani coppie sposate, a gestanti sole, a genitori soli con minori a carico e a nuclei familiari con almeno 3 figli, **contributi a fondo perduto** oppure **contributi in conto interessi** sul mutuo contratto per l'acquisto della prima casa. Nell'arco del periodo considerato e a seconda della forma e durata che ha assunto l'intervento, il contributo erogato ai beneficiari è variato **fra 5.000 e 13.000 euro**. A questa misura sono state assegnate **risorse regionali** molto variabili di anno in anno, con un massimo di quasi **66 milioni nel 2002** e un minimo di **5 milioni nel 2012 e nel 2013**. Fino al 2010, **ogni anno** in media sono state finanziate **4.600 domande**, con picchi nel 2002 e 2003 (7.000 domande finanziate) e nel 2005 (10.000). Nel **2012 e 2013** si è verificato un **drastico calo** delle domande: a fronte di circa 500 famiglie finanziabili, sono stati erogati **79 contributi**. **Ventiquattro banche** hanno aderito all'iniziativa, promuovendo questo intervento presso i clienti; tuttavia più della metà delle domande finanziate nel 2012-13 sono state gestite da Intesa Sanpaolo. L'analisi dell'implementazione di questa misura ha messo in evidenza **numerosa criticità** che riguardano sia aspetti di amministrazione e **gestione della misura**, sia i **requisiti di accesso** al contributo, sia aspetti relativi alle sue **finalità e capacità di rispondere ai mutati bisogni abitativi**. In particolare si evidenzia che il contributo ha sempre avuto sostanzialmente un **ruolo premiale per famiglie dal profilo reddituale**,

patrimoniale e finanziario **già adatto a ottenere la concessione di un mutuo** da parte delle banche. Non ha avuto la funzione di facilitare l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa a famiglie che, senza l'intervento regionale, non avrebbero potuto accedervi. In questo senso l'intervento non sembra strutturato in modo da raggiungere le finalità espresse dalla legge regionale di riferimento (l.r. 23/1999 *Politiche regionali per la famiglia*).

3. I temi di riflessione

Nel trasmettere il Rapporto di ricerca sintetizzato sopra, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione propone alla V Commissione – Territorio e Infrastrutture del Consiglio regionale le seguenti riflessioni.

1. In un contesto di perdurante crisi economica e occupazionale che incide in modo rilevante sulle famiglie, nonché di risorse pubbliche scarse di fronte al crescere del bisogno di protezione sociale, assume una particolare importanza **riesaminare criticamente** le finalità degli interventi pubblici, in particolar modo di quelli che, come le misure oggetto della presente missione valutativa, sono stati progettati molti anni fa, in contesti socio-economici diversi dall'attuale.
2. È opportuno che questa **revisione** venga **condivisa** con i rappresentanti dei potenziali beneficiari e dei soggetti attuatori, in un percorso di confronto allargato, pubblico e fondato su dati fattuali, quali quelli forniti dalla presente missione valutativa.
3. Nell'ambito di un percorso di revisione delle misure in questione, è prima di tutto necessario **ripensare ai requisiti di accesso** alle misure esaminate, in direzione di una **maggiore apertura**, per cogliere le attuali e mutate tendenze socio-economiche e demografiche; dovrebbe anche essere tenuta adeguatamente in considerazione la minore disponibilità economica dei giovani e delle famiglie a causa dell'impoverimento generale e della precarizzazione del lavoro, riconoscendo **priorità alle situazioni più svantaggiate**.

4. Le misure di sostegno abitativo potrebbero essere ridisegnate anche perseguendo la loro **integrazione con le politiche attive del lavoro**, ad esempio per aiutare disoccupati e inoccupati a far fronte ai costi dell'alloggio nel periodo di ricerca del lavoro.
5. Ai fini di un disegno più efficace dell'intervento di sostegno agli affitti (FSA) si rende necessario trovare **soluzioni** adeguate alle **criticità** emerse:
 - a. dal punto di vista dell'**equità** dell'intervento rispetto alle diversificate condizioni di bisogno abitativo, la situazione di risorse scarse di cui si è detto induce a dare **priorità** alle categorie di **beneficiari più svantaggiati**, nel contempo cercando soluzioni anche alla **disomogeneità** della distribuzione **territoriale** degli aiuti, determinata dall'autonomia dei Comuni ad aderire alla misura;
 - b. dal punto di vista della **gestione** della misura, è auspicabile una **semplificazione** sia dei **requisiti di accesso** che dei **meccanismi di erogazione e calcolo** per eliminarne gli aspetti di rigidità e complessità (che rendono problematico anche il controllo degli esiti).
6. Ai fini di un disegno più efficace dell'intervento di sostegno all'acquisto della prima casa (CMPC), è indispensabile un **riallineamento** del decisore politico al bisogno reale e attuale delle famiglie che hanno sempre più difficoltà ad **accedere al credito** in mancanza di **garanzie finanziarie**. Un rinnovato e più duraturo confronto con il sistema bancario potrebbe portare a individuare una soluzione praticabile al problema delle garanzie, facendo sì che l'intervento regionale agevoli non le persone e/o famiglie già in possesso delle condizioni per accedere al mutuo, ma quelle che, altrimenti, non avrebbero possibilità di ottenerlo.
7. L'efficacia delle misure trova una imprescindibile condizione nella diffusione presso i cittadini delle informazioni sulla loro disponibilità; potenziare quindi le **azioni di informazione** (con un più ampio utilizzo dei media) e sostenere i comuni nella delicata funzione di **orientamento dell'utenza** più svantaggiata, potrebbe costituire un rilevante fattore di successo delle politiche in questione.

8. Infine si ritiene che l'eventuale riprogettazione degli interventi in questione, e delle politiche abitative in genere, debba includere la previsione di **adeguate modalità di verifica dell'efficacia**, in particolare per interventi ai quali sono destinate significative risorse economiche, ovvero per interventi nei quali si mettono alla prova nuove modalità attuative.

4. Le proposte

A conclusione della missione valutativa decisa d'intesa, il Comitato propone alla considerazione della V Commissione consiliare l'opportunità di una **seduta congiunta** in cui esaminare i risultati della missione valutativa in questione, al fine di esprimere, anche mediante una **eventuale Risoluzione**, indirizzi alla Giunta regionale per la revisione delle misure oggetto di valutazione. La Commissione potrebbe inoltre valutare l'opportunità di invitare alla seduta anche l'Assessore regionale alla Casa.

Propone infine di organizzare, d'intesa, un **momento pubblico** di riflessione sulle politiche abitative in questione, per condividere i risultati della missione valutativa con gli stakeholders e raccoglierne ulteriori indicazioni.

F.to Il Presidente

Carlo Borghetti

F.to Il Vice Presidente

Riccardo De Corato