

Lo sviluppo dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI):

un po' di storia

DI GIANNI GUERRIERI*

1 Brevissima premessa

In generale, per comprendere le esigenze di cambiamento di qualsiasi bene o servizio esistente è utile ripercorrerne la genesi, il suo reale funzionamento, la sua conformazione attuale, anche in senso critico. Ovviamente questo *excursus* sarà limitato a fatti stilizzati e salienti, per tentare di cogliere gli aspetti essenziali che hanno caratterizzato e caratterizzano oggi l'Osservatorio del Mercato Immobiliare (d'ora in poi OMI). Inoltre, molte delle questioni qui accennate, sono approfondite negli articoli che compongono questo numero dei Quaderni.

Si partirà da alcuni antenati dell'OMI, per poi approfondire il passaggio dell'attribuzione di una specifica competenza normativa all'Agenzia delle entrate¹ sull'OMI. Di seguito, si analizzerà sia la costituzione della Banca dati delle quotazioni immobiliari, sia lo sviluppo delle statistiche e degli studi sul mercato immobiliare. Infine, si farà il punto sulla situazione ad oggi, dopo un ventennio di attività, e sui possibili (concreti) ulteriori sviluppi.

Poiché chi scrive è stato, nel bene e nel male, protagonista di questa storia, in questo lavoro si tenterà di rimanere ancorati a dati oggettivi, evitando considerazioni personali. Quindi non si darà alcun giudizio sui risultati conseguiti e sulla loro efficacia, lasciando ad altri, in particolare ai fruitori di questo strumento tale compito.

2 Alcuni antenati

Sulla necessità da parte dell'Amministrazione finanziaria di dotarsi di strumenti conoscitivi relativi al mercato immobiliare, per fini istituzionali connessi alle attività estimative, in particolare, all'accertamento dei valori dichiarati a fini impositivi (specie per l'imposta di registro), si può risalire fin al 1934. In quell'anno, infatti, furono emanate una serie di disposizioni² per la realizzazione da parte degli Uffici tecnici di finanza (così allora erano denominati) di *Monografie tecnico-economiche* relative ciascuna ad un Comune o ad un gruppo di Comuni a caratteristiche immobiliari simili. Tra gli scopi dichiarati, che indirettamente sarebbero discesi dalla *"diligente compilazione iniziale e dal continuo aggiornamento delle Monografie"*, vi era quello (e conviene citare per esteso la disposizione perché sempre attuale): *"di sospingere il tecnico a tenersi sempre in intima conoscenza dell'evoluzione tecnica ed economica della proprietà immobiliare, a studiarne le cause, a indagare i rapporti che intercorrono fra i diversi fattori. Un beneficio che combatterà due gravi pericoli ai quali non di rado il funzionario va incontro: quello di meccanizzare il proprio lavoro e di produrlo da un ritardato adeguamento alla realtà contingente."*³ Dall'esame della documentazione disponibile, risulta che l'ultima circolare volta a far condurre l'aggiornamento di tali Monografie risale al 1942. Dopodiché, nel dopoguerra, con la ricostruzione e poi

* G. Guerrieri, Direttore centrale Servizi Estimativi e Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle entrate.

¹ Nel testo, l'OMI fa riferimento sempre all'Agenzia delle entrate per semplicità. In realtà, l'OMI fu costituito presso l'Agenzia del territorio che solo a partire dal 1 dicembre 2012, fu inglobata nell'Agenzia delle entrate.

² Decreto ministeriale 10 ottobre 1934, Circolare n. 124 dell'11 ottobre 1934 e Circolare n. 45 del 6 maggio 1935.

³ Circolare n. 45 del 6 maggio 1935, in Ministero delle Finanze, *Raccolta delle circolari di carattere normativo diramate dal 1° gennaio 1933 al 31 dicembre 1963*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1968, pag. 213.

la fase del “boom” economico avviene una completa rivoluzione, innanzitutto per dimensione, nel settore edilizio e nel mercato immobiliare. È possibile che quella maggiore complessità non consentì, con le tecnologie dell’epoca, di mantenere un sistema quale quello delle *Monografie* (ammesso e non concesso che, anche negli anni in cui furono in vigore, la realizzazione concreta sia stata attuata nel rispetto delle disposizioni).

Questa necessità di disporre di strumenti conoscitivi da parte delle strutture tecniche del Ministero delle finanze, non è però venuta meno. Al riguardo, una ripresa del tentativo di costruire un sistema informativo avvenne a partire dal 1990. A quell’anno risale, infatti, la disposizione interna della Direzione generale Catasto e Servizi tecnici erariali⁴ che prevede “*di istituire un Osservatorio sul Mercato Immobiliare nazionale, relativo ai capoluoghi di provincia*”. In particolare, si indica agli uffici di rilevare i “*valori medi unitari relativi alle varie tipologie immobiliari ed alle varie destinazioni d’uso presenti nelle città capoluogo*”. Successivamente alla riforma del Ministero delle finanze, con l’istituzione dei Dipartimenti, le attività inerenti l’Osservatorio furono oggetto di qualche affinamento ed estensione⁵.

L’obiettivo operativo era quello di gestire un *archivio* relativo ai valori afferenti il mercato degli immobili presenti nel territorio nazionale al fine di conseguire una maggiore trasparenza nell’attività estimale degli allora Uffici Tecnici Erariali e di realizzare un più efficace controllo per lo specifico settore di attività. Con gli sviluppi successivi quell’Osservatorio, costituito dai dati rilevati semestralmente per il territorio di competenza dagli uffici periferici, l’Amministrazione finanziaria intendeva monitorare l’andamento dei valori del mercato immobiliare mediante un periodico aggiornamento, con riferimento ad una ripartizione del territorio comunale in zone omogenee di mercato (omogenee per la sussistenza di una relativa uniformità di apprezzamento) per le quali venivano determinate quotazioni di valori (intervalli di minimo e massimo). Si voleva così dotare gli uffici periferici di uno strumento rapidamente consultabile, tendente altresì a garantire la trasparenza delle attività estimali mediante un’azione preventiva di controllo.⁶

Infine, dal 1997 l’Osservatorio dei valori divenne consultabile anche all’esterno. Ciò avvenne con la pubblicazione semestrale delle quotazioni immobiliari mediante un CD-ROM, edito dalla DEI, con cui furono resi disponibili i contenuti informativi dell’Osservatorio. Questa proiezione esterna costituì la prima spinta all’emergere di nuove esigenze di completezza e affidabilità delle informazioni rese dall’Osservatorio.

3 Agenzia del territorio e Osservatorio del Mercato Immobiliare.

Nel 2001, a seguito della riforma dell’Amministrazione finanziaria con la creazione di quattro agenzie e del Dipartimento delle politiche fiscali che andrà a far parte del Ministero dell’economia e delle finanze⁷, fu istituita l’Agenzia del territorio e ad essa furono attribuite le competenze di catasto, cartografia, pubblicità immobiliare e fu disposto che “*l’Agenzia gestisce l’Osservatorio del Mercato Immobiliare*”⁸. Allo scopo fu poi istituita un’apposita Direzione Generale a cui affidare questa competenza.

⁴ Lettera circolare del 27 febbraio 1990 del Ministero Finanze – Direzione Generale Catasto e Servizi Tecnici Erariali.

⁵ Cfr. lettere circolari emanate dal Servizio I del Dipartimento territorio del Ministero finanze del 2 ottobre 1993 e del 21 marzo 1994, nonché la Circolare del 20 aprile 1995 n. 119.

⁶ Per esempio, proprio a quest’ultimo fine, con disposizione direttoriale dell’ottobre 1995, fu disposto di verificare la congruità dell’ammontare pattuito delle locazioni passive dei diversi enti della Pubblica Amministrazione, mediante i valori unitari indicati nell’Osservatorio. Tutte le valutazioni effettuate dagli Organi Tecnici dell’ex Dipartimento del territorio, con valori locativi unitari superiori rispetto ai valori massimi stabiliti nell’Osservatorio medesimo, vennero rinviati agli uffici periferici per la necessaria revisione o motivazione del giudizio espresso. Tale azione preventiva si concretizzò in un risparmio sugli appositi capitoli di bilancio, con conseguente contenimento della spesa pubblica.

⁷ Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300.

⁸ Ibidem, art. 64, comma 3.

È evidente che l'attribuzione di tale competenza attraverso una norma primaria e istitutiva dell'Agenzia del territorio, diede un rilievo diverso alla natura dell'Osservatorio rispetto all'esperienza, allora ancora in corso, avviata da una disposizione interna dell'Amministrazione nel 1990.

Quali ragioni portarono ad un salto della fonte istitutiva dell'Osservatorio? Anzitutto, il termine utilizzato ("gestisce") sembra poter essere inteso quale acquisizione di quanto fino ad allora costruito dal Dipartimento del territorio del Ministero delle Finanze. In tal senso, quindi, la norma accoglie quella eredità proiettandola però su un terreno più avanzato. Ciò in quanto, proprio quel salto implicava assegnare all'Osservatorio un rilievo strategico e comportare un allargamento del campo di osservazione che non poteva più essere limitato ai valori e ai prezzi, ma doveva ampliarsi all'insieme di fenomeni che costituiscono un *mercato immobiliare*.

Tuttavia, quale ulteriore considerazione, va detto che la norma in questione non indica di per sé una finalità specifica: qual è infatti lo scopo, il rilievo strategico, dell'affidare all'Agenzia la gestione di un osservatorio del mercato immobiliare? Esso certamente rappresenta uno strumento, ma per la realizzazione di quale obiettivo? Ritengo che a tale interrogativo si possa rispondere rammentando che all'epoca era in corso una sostanziale riforma fiscale che avrebbe previsto, tra l'altro, la riforma del catasto e che quindi l'autorità politica del tempo volle dotare l'Agenzia di uno strumento idoneo ad attuare e poi mantenere una revisione delle rendite catastali ancorata ad una conoscenza approfondita del mercato immobiliare, con la costituzione, appunto, di un sistema informativo adeguato.

Se questa era la finalità implicita, si può senz'altro affermare che fin dall'inizio l'Osservatorio dovette rinunciare e così nei successivi vent'anni, nei quali di tentativi di riforma del sistema estimativo del catasto se ne contarono diversi ma nessuno di essi è andato in porto⁹.

Sicché, oltre a questa funzione potenziale, rimasta tale, la *mission* assunta dall'Amministrazione è stata da un lato quella, più antica, risalente alle citate monografie tecniche-economiche degli anni trenta e all'evoluzione descritta dell'Osservatorio degli anni novanta, cioè la costituzione di uno strumento di ausilio per l'attività di valutazione immobiliare dell'Agenzia; dall'altro, tuttavia, l'amministrazione ha inteso utilizzare questa competen-

⁹ Il Parlamento italiano è intervenuto su questa materia diverse volte negli ultimi venticinque anni. Una prima volta, nel 1996 – XIII legislatura -, approvando la legge delega per la revisione generale del catasto urbano con la quale furono poste le basi per avviare un completo processo revisionale. Gli indirizzi del legislatore furono recepiti nel DPR 23 marzo 1998, n. 138, regolamento di disciplina generale dell'intero processo revisionale, approvato dopo un *iter* di circa due anni, che prevedeva l'ultimazione delle attività entro il 1° gennaio 2000. Tuttavia, nel corso delle operazioni revisionali, comunque complesse per l'esistenza all'epoca di forti carenze informative, fu approvata la legge 13 maggio 1999, n. 133, recante, al comma 1 dell'articolo 18, la delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi, finalizzati alla razionalizzazione del sistema impositivo immobiliare e alla neutralizzazione degli effetti sul gettito tributario della revisione degli estimi. Tale delega che, peraltro, indicava innovativi principi attuativi, da regolamentare attraverso specifici provvedimenti entro nove mesi dalla entrata in vigore della legge, non è stata in concreto esercitata. In concomitanza a queste nuove disposizioni, fu emanato il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che prevedeva, tra l'altro, il decentramento ai Comuni dei servizi e delle funzioni catastali, tra le quali anche le attività in tema di revisione degli estimi. Successivamente, con la riforma dell'organizzazione del Governo (Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300) veniva istituita, tra le diverse Agenzie fiscali, anche l'Agenzia del territorio, competente, in particolare, a svolgere i servizi in materia di Catasto, con funzioni di Organismo tecnico (ex art. 68 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998). Conseguentemente le operazioni di revisione, a fronte di queste incertezze normative, non furono portate avanti. Durante la XIV legislatura non si ebbe alcuna iniziativa del Governo, ma furono presentate proposte di legge di iniziativa parlamentare senza alcun esito. Nella XV legislatura, invece, il Governo presentò la proposta di legge di «Delega al Governo per il riordino della normativa sulla tassazione dei redditi di capitale, sulla riscossione e accertamento dei tributi erariali, sul sistema estimativo del catasto fabbricati, nonché per la redazione di testi unici delle disposizioni sui tributi statali», nella quale, all'articolo 4, era contenuta la specifica delega per la riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati. L'*iter* di approvazione non si perfezionò a causa della chiusura anticipata della legislatura. Analogamente è accaduto nella XVI legislatura, nella quale il Governo Monti presentò, il 15 giugno 2012, il disegno di legge di «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita», dove l'articolo 2 conteneva le norme di delega per la revisione del catasto dei fabbricati. La legge delega fu approvata dalla Camera ma non concluse l'*iter* al Senato per le dimissioni del Governo e la fine anticipata della legislatura. Infine, nella XVII legislatura il Parlamento approvò la legge di «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita» (legge 11 marzo 2014, n. 23), in cui all'art. 2 era prevista la revisione del catasto fabbricati. Il Governo nel 2015 decise di far scadere i termini della delega per l'attuazione di questo articolo (nonostante era stato già compiuto il lavoro tecnico-istruttorio, compresa la bozza di decreto legislativo) e quindi anche in questo caso non fu attuata alcuna riforma del sistema estimativo del catasto italiano. Le ragioni di questa storia travagliata di mancate attuazioni richiederebbero uno studio a sé.

za assegnata dalla norma al fine di coprire un obiettivo vuoto relativo all'informazione economica (in particolare pubblica) esistente sul mercato immobiliare, anche allo scopo di migliorare la trasparenza di questo mercato.

Nel 2001 le informazioni economiche sul mercato immobiliare consultabili potevano ricondursi, sostanzialmente, alle seguenti.

- La statistica prodotta dal Ministero dell'interno sul numero di abitazioni acquistate per provincia costruita sulla base dell'informativa alla questura che doveva essere fornita dall'acquirente sull'avvenuta compravendita
- I dati forniti dall'ISTAT:
 - sul settore delle costruzioni in relazione ai dati di contabilità nazionale, al costo di costruzione di un fabbricato residenziale, ai permessi a costruire
 - sulle spese di consumo delle famiglie italiane con riferimento all'affitto delle abitazioni e ai connessi costi di manutenzione e gestione
 - dalle indagini multiscopo in cui si rilevavano le condizioni dell'abitare e dell'abitazione
 - dai censimenti generali della popolazione e delle abitazioni
 - sulle statistiche notarili (numero atti di compravendita e altro)
- I dati forniti da centri di ricerca e di studio privati (si citano Consulente Immobiliare, Nomisma, Scenari immobiliari) e da catene di *network* di vendita (si citano per tutte Gabetti e Tecnocasa) in ordine alle quotazioni, in particolari di abitazioni, che comunque erano (e sono) non confrontabili.
- L'osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE)
- Le analisi e gli studi prodotti dal Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (CRESME)
- I dati su flussi e consistenze delle erogazioni di mutui per acquisto delle abitazioni e i relativi tassi di interesse forniti da Banca d'Italia.

Un panorama che rendeva il quadro dell'informazione economica non pienamente sufficiente, su un settore che, nel 2001, stava già sperimentando un ciclo di crescita notevole ed impetuoso.

Questa ragione spinse nel 2001 l'Agenzia del territorio e l'allora Direzione centrale OMI a interpretare la norma anche come opportunità di contribuire alla trasparenza del mercato immobiliare, assumendo l'obiettivo di colmare, per quanto possibile, il vuoto esistente di informazione economica mediante *la valorizzazione statistica delle informazioni contenute negli archivi del catasto, della cartografia e della pubblicità immobiliare* e, al contempo, di avviare un progetto volto ad un profondo cambiamento della banca dati delle quotazioni immobiliari. Peraltro, questa *mission* assunta dall'Agenzia di contribuire alla trasparenza del mercato immobiliare aveva ampie ripercussioni in termini di proiezione esterna delle attività connesse che divenivano un vero e proprio servizio pubblico di informazione statistico-economica sul settore immobiliare. Tutto ciò amplificava notevolmente l'esigenza della fruizione da parte degli utenti esterni e richiedeva l'acquisizione di credibilità, affidabilità e reputazione.

Così a partire dal 2001 sono stati attivati due distinti filoni di attività:

- 1) lo sviluppo progettuale e implementativo, realizzato nel triennio 2001-2003, con il quale si definivano le basi concettuali, organizzative, regolamentari e di processo (anche informatico) della Banca dati delle quotazioni OMI (d'ora in poi BDQOMI), per giungere all'avvio, il 1° gennaio 2004, di quello che fu definito il Nuovo Osservatorio;

- 2) un percorso di “valorizzazione statistica e conoscitiva dei dati in possesso all’amministrazione” in campo immobiliare e che portò nel tempo alla realizzazione di statistiche, studi e analisi pubblicati e fruibili per tutti: cittadini, studiosi, istituzioni, operatori del mercato.

L’Osservatorio assunse così due indirizzi, complementari ma distinti, di sviluppo: le quotazioni immobiliari, da un lato, e le statistiche del mercato immobiliare, dall’altro.

4 La Banca dati delle quotazioni immobiliari: progetto e realizzazione

L’obiettivo assunto nel 2001 fu quello di rivedere completamente l’esperienza svolta negli anni ’90 in ordine alla creazione di un archivio dei valori per fini esclusivamente interni. Si avviò un progetto che investì diversi piani: quello metodologico, quello informatico, quello organizzativo-procedurale e quello dell’utilizzo delle risorse.

Un punto iniziale, dirimente, fu quello di porsi l’obiettivo di determinare su tutto il territorio nazionale e per ambiti territoriali ristretti (su questo torneremo) la trama dei valori così come risultavano dal “mercato”.

Fino ad allora, negli anni ’90, questo stesso obiettivo era stato parzialmente soddisfatto mediante l’esperienza locale dei tecnici del Dipartimento del territorio, basata sull’attività estimativa, sulla conoscenza degli operatori di mercato, sulla conoscenza dei fatti accaduti nel territorio di competenza. Da un lato, ciò rappresentava una indubbia ricchezza cognitiva, dall’altro la soggettività mediante cui si processavano dati e informazioni rappresentava un altrettanto limite alla controllabilità e, quindi, alla affidabilità dei risultati che si producevano.

Tuttavia, all’epoca e per diversi anni a seguire, la conoscenza del dato reale, ovvero dei prezzi correnti di mercato, era un’informazione in generale *inconoscibile* oggettivamente. Infatti, negli atti di compravendita, fonte primaria in cui si sarebbe dovuta oggettivare tale informazione, sovente, per non dire sempre, il dato relativo al prezzo era sistematicamente distorto. Si rammenta, infatti, che fino al 2006¹⁰ l’accertamento sulle imposte versate per il trasferimento della proprietà poteva avvenire solo se nell’atto fosse stato dichiarato un valore inferiore al “valore catastale” corrispondente al prodotto tra la rendita catastale e un moltiplicatore valido per l’imposta di registro (a parte le aree edificabili). Poiché i valori di mercato erano nettamente più elevati di quelli “catastali” e con un divario crescente nel tempo, risultava massima la convenienza a dichiarare nell’atto un valore prossimo o poco più elevato a quello “catastale”, anziché quello effettivo, inficiando così, quale informazione sui prezzi di mercato, quella rinvenibile dagli atti di compravendita. Per cui la costruzione di un sistema di determinazione della “trama dei valori”, come sopra delineato, non poteva avvenire su dati amministrativi.

La soluzione fu quella di costruire un sistema di rilevazione presso gli unici attori (a parte i contraenti) che potevano conoscere l’esatto ammontare monetario dello scambio, il prezzo di mercato a corpo e per unità di superficie, oltre che le caratteristiche dell’unità compravenduta, ovvero i mediatori/agenti immobiliari. Per questo furono raggiunte nel corso del 2003-2004 specifiche convenzioni con le associazioni degli agenti immobiliari più rappresentative (FIMAA, FIAIP e successivamente ANAMA), cui va dato atto della collaborazione e dell’estrema sensibilità a conseguire l’obiettivo di una maggiore trasparenza sul mercato immobiliare, che permisero di realizzare agli uffici provinciali dell’Agenzia le rilevazioni necessarie.

¹⁰ A partire dal primo gennaio 2006 (art. 1, comma 497 della l. 23 dicembre 2005, n. 266 - finanziaria 2006) è in vigore il cosiddetto regime fiscale “prezzo-valore” che prevede la facoltà di determinare l’imponibile ai fini dell’imposta di registro sulla base del valore catastale (valore), indipendentemente dal corrispettivo pattuito e indicato nell’atto (prezzo), per le sole cessioni nei confronti di persone fisiche che non agiscano nell’esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali, aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e relative pertinenze. Inoltre, nei casi diversi dall’abitazione fu abbandonata la regola in base a cui l’innescò dell’accertamento poteva avvenire solo nel caso in cui il prezzo dichiarato era inferiore al “valore catastale”: l’imponibile da accertare era sempre il valore venale in comune commercio. Queste nuove regole furono inoltre accompagnate anche da una serie di norme più stringenti volte al tracciamento dell’operazione dal punto di vista finanziario.

Un secondo aspetto era quello di strutturare un sistema di rilevazione puntuale dei dati economici e delle caratteristiche dei beni, mediante schede informatizzate sulle singole unità compravendute, che andava ad alimentare l'archivio delle informazioni rilevate. Il problema era (ed è) che se si vuole dare una informazione di dettaglio territoriale sub-comunale, non si riesce a raggiungere una numerosità campionaria significativa che permetta di stimare un valore medio. Peraltro, ancorare il sistema di rilevazione ad ambiti territoriali omogenei sub-comunali consentiva di ridurre parte della variabilità dei dati osservati in quanto, almeno parzialmente, la caratteristica posizionale, che ha grande rilievo nella determinazione del valore di mercato, è catturata proprio dall'ambito territoriale circoscritto.

Una premessa necessaria fu dunque quella di procedere alla zonizzazione (zone OMI) di tutti i comuni italiani¹¹, con alcuni limiti derivanti dalla mancanza di strumenti cartografici. Nel corso del progetto 2001-2003 furono dettagliate le modalità tecniche con cui effettuare la zonizzazione (rivedendo e completando quella in essere di fine anni '90) che fu attuata su mappe locali cartacee. Nel 2005 fu creato lo strumento applicativo cartografico informatizzato (Wegis OMI) con cui gli uffici, sulla base della cartografia catastale e assumendo a riferimento i grafi stradali per delimitare i confini delle zone OMI, riversarono il lavoro svolto in precedenza ritardando e modificando più compiutamente i confini delle zone stesse. Successivamente, nel 2007, fu finalmente resa fruibile anche all'esterno la lettura georeferenziata delle quotazioni per singola zona OMI, mediante il *framework* cartografico *GEOPOI* (*GEOcoding Points of Interest*) sviluppato da SOGEI, il quale consentì la consultazione delle quotazioni mediante navigazione cartografica e (qualche anno dopo) il *download* dei perimetri delle zone sia a livello provinciale sia comunale.¹²

Questo rappresentò un passaggio chiave nell'ottica dell'obiettivo di concorrere alla trasparenza del mercato immobiliare, in quanto quest'ultimo richiede non solo la produzione di informazioni, ma anche la migliore consultazione delle stesse¹³.

Infine, nel 2014, in occasione della revisione generale della zonizzazione necessaria per prendere atto delle modifiche urbanistiche economiche dei territori di natura strutturale, fu compiuto un ulteriore passaggio attraverso la perimetrazione delle zone OMI lungo i confini delle particelle della cartografia catastale¹⁴. In questo modo, i perimetri delle zone OMI avevano un ancoraggio di natura amministrativa oggettiva e fu disciplinata in modo organico la revisione delle zone mediante revisioni generali (decennali) di tutto il territorio nazionale e revisioni parziali (laddove sono effettuate per esempio nuove urbanizzazioni), costituendo appositi "fascicoli della zonizzazione comunale" contenenti le informazioni rilevanti nel dettaglio delle zone OMI (superficie cartografica, distribuzione *stock* e NTN per tipologia, qualificazione e livello dei servizi, ecc.).¹⁵

¹¹ Una zonizzazione era già stata realizzata alla fine degli anni '90, ma furono impartite istruzioni metodologiche per ridefinire e verificare quanto allora esistente. Con due vincoli pesanti: a) all'epoca non erano ancora disponibili applicazioni cartografiche che consentissero di delimitare su mappa i confini delle diverse zone; b) la zonizzazione (zone OMI) fu vincolata alle Microzone comunali, che i comuni stavano definendo o avevano definito in attuazione del citato DPR 138 del 1998, nel senso che una zona OMI poteva appartenere univocamente ad una Macrozona comunale (quest'ultime erano sempre più ampie o al più coincidenti con le zone OMI).

¹² Occorre dire che al momento in cui prese avvio l'OMI la cartografia catastale era in profonda revisione, in particolare, per la necessità di unificare i sistemi di coordinate e per trasformare le mappe catastali in un sistema nazionale unico. Per tale ragione l'esponibilità esterna, per la quale non si richiedeva la precisione propria della cartografia catastale, fu affidata ad un diverso strumento (GEOPOI). Riguardo allo sviluppo della cartografia catastale e alle sue potenzialità si veda F. C. Ferrante – G. Gamero *Tecnologie e dati spaziali per una moderna governance del territorio. Strumenti a supporto della riforma del Catasto* in territorio Italia n. 1/2013; pag. 9-25.

¹³ Peraltro, un obiettivo non detto, forse meglio dire un auspicio perché tale si è nei fatti rilevato, era quello di fornire uno strumento, a tutti gli operatori e ai centri studi che producono quotazioni dei valori immobiliari, che permettesse di uniformare gli ambiti territoriali di riferimento di tali quotazioni, magari come aggregazione di più zone OMI, ma rendendo esplicito, in tal modo, a quale aggregato geografico sub comunale si faccia riferimento. Ancora adesso, infatti, le quotazioni espresse dai diversi soggetti che producono tale informazione sono del tutto incomparabili in quanto diversi (e non sempre conosciuti se non nella descrizione) sono gli ambiti territoriali di riferimento delle quotazioni.

¹⁴ In questa occasione fu rimosso il vincolo di univocità rispetto alle Microzone comunali (vedi nota 11 precedente) ormai anch'esse obsolete rispetto alle modifiche intervenute nell'urbanizzazione del territorio.

¹⁵ Attualmente l'OMI suddivide il territorio italiano in 27.924 zone omogenee (dato relativo al 2° semestre 2019).

La delimitazione delle zone OMI, dunque, rappresentò la premessa per la costruzione di un sistema di rilevazione dei dati economici. Tale sistema di rilevazione non poteva però basarsi su puri modelli statistici in quanto incompatibili, per la numerosità dei dati richiesti, con il grado di dettaglio territoriale a cui si intendeva riferire le quotazioni in quanto espressione del *valore della ricchezza* del patrimonio immobiliare della zona OMI di riferimento.

Al riguardo conviene riportare per intero quanto esplicitato nel Manuale della banca dati quotazioni OMI:

“La determinazione di tali valori, proprio perché estesa a tutto il patrimonio immobiliare ubicato sul territorio nazionale e non solo agli immobili compravenduti o locati, preclude inevitabilmente, per costi, risorse e disponibilità dei dati, il ricorso esclusivo a modelli statistico-econometrici rappresentativi del mercato. Tale aspetto conduce a un modello di riferimento per la costruzione della BDQ OMI fondato sull’expertise, supportato dall’inferenza statistica ove possibile. È evidente, quindi, che le quotazioni diventano non la misura, più o meno fedele, del valore economico che esprime l’incontro tra domanda e offerta, ma il valore della “ricchezza” potenzialmente contenuta in media e per unità di superficie nello stock esistente in un dato territorio (zona OMI).”¹⁶

Il sistema di indagine del mercato immobiliare è quindi orientato alla definizione di un intervallo di quotazioni in cui più probabilmente ricade il valor medio delle unità immobiliari riconducibili a una tipologia edilizia in una determinata zona omogenea comunale. *“Esprimere i valori di mercato attraverso un intervallo di quotazioni è motivato, da un lato dall’esigenza di tener conto comunque dell’eterogeneità del patrimonio edilizio e del relativo mercato, presente anche per una stessa tipologia edilizia all’interno di una zona omogenea, dall’altra dalla necessità di assicurare la sufficiente rappresentatività dei valori così determinati. Uno dei limiti è ovviamente la poca sensibilità di un intervallo a cogliere le variazioni di periodo, ma consente il controllo di eventuali presenze di valori anomali (outlier).”¹⁷*

Effettuare una rilevazione che permettesse di determinare le quotazioni basandosi sull’*expertise con il supporto dell’inferenza statistica ove possibile*, era connesso ad una opportunità (la tradizionale conoscenza dei tecnici degli uffici delle dinamiche locali) e a due vincoli: la scarsità in molti casi delle osservazioni disponibili da un lato, la limitatezza delle risorse dall’altro. Sulla scarsità delle osservazioni basti dire che nel 2006, anno in cui si raggiunse il picco delle compravendite nel mercato residenziale, oltre 3.743 comuni (sui 7.629 analizzati –esclusi i comuni con catasto tavolare) registravano meno di 30 unità immobiliari compravendute e 4.762 comuni meno di 50 unità compravendute. Ribaltati questi dati sul dettaglio di singole zone OMI è ancor più evidente che in tali casi l’inferenza statistica al dettaglio territoriale prescelto è impraticabile. Sulla limitatezza delle risorse c’è poco da dire: qualsiasi indagine e ricerca non ne può prescindere.¹⁸

Per questa ragione il processo di determinazione delle quotazioni fu basato su due approcci. Uno di rilevazione diretta, mediante schede strutturate per singola unità compravenduta, relativamente ai comuni aventi più alta dinamica di mercato (circa 1.100 comuni nel 2005 che nel 2017 superarono i 1.600 e coprivano circa il 75% delle compravendite nazionali). Un altro, mediante una rilevazione “indiretta” attuata attraverso la rileva-

¹⁶ Agenzia delle entrate-OMI *Manuale della Banca Dati Quotazioni dell’Osservatorio del Mercato Immobiliare* versione 2.0 aggiornata al 2017, pag. 18. (download alla data del 19/06/2020 da

https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/265514/Il+manuale+della+banca+dati+OMI_Manuale+2016_vers_2.0+modificata+in+data+02-01-2018.pdf/c2073cce-b58f-cc2d-4827-d52a8b5eac95

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ Si deve inoltre tener conto che fino al 2007-2008 la fonte informativa privilegiata, come si è accennato, furono gli agenti immobiliari con i quali si doveva attuare un processo di rilevazione sicuramente più “costoso” in termini di tempo di lavoro che non, come poi avvenne in seguito, mediante l’utilizzo di dati tratti dagli archivi amministrativi.

zione di punti sparsi nel corso del tempo (allineamento cronologico) o la rilevazione di punti sparsi tra più comuni simili (*cluster territoriali*)¹⁹.

È evidente che il primo approccio consente una aderenza maggiore ai valori (prezzi) che si determinano dall'incontro tra domanda e offerta sul mercato e fornisce al tecnico la disponibilità di una elaborazione statistica che permette di stimare non un valore medio della zona OMI, bensì un intervallo di confidenza in cui ricade più probabilmente il valor medio con riferimento ad una data tipologia e su cui basare la determinazione finale dell'intervallo di minimo e di massimo delle quotazioni OMI di zona.

Il secondo approccio fornisce solo alcune informazioni elementari che, seppur oggetto di elaborazione, orientano la cognizione di natura estimativa, basata sull'esperienza e la conoscenza dei territori, dei tecnici degli Uffici locali. D'altra parte è del tutto evidente che nelle zone OMI a scarsa dinamica di mercato, il prezzo osservabile, riferendosi ad un ristretto numero di casi, non consente elaborazioni di natura statistica attendibili. In tali casi la conoscenza empirica è essenziale, seppure con i limiti dettati dalla soggettività cognitiva²⁰. D'altra parte, non può certo dirsi che gli immobili ubicati in tali zone sono privi di valore! Essi rappresentano comunque una ricchezza patrimoniale.

Date le modalità di rilevazione e di determinazione delle quotazioni, proprio per limitare per quanto possibile l'empirismo soggettivo dei tecnici dell'OMI, si decise di sottoporre il lavoro di elaborazione, in ogni Ufficio provinciale, al vaglio di un Comitato Consultivo Misto (in seguito Comitato Consultivo Tecnico) formato, su base di adesione volontaria, da tecnici delle categorie professionali (geometri, ingegneri, architetti, ecc.), da agenti immobiliari (FIAIP, FIMAA e ANAMA), da rappresentanti tecnici delle istituzioni locali. Il compito assegnato al Comitato è quello di discutere, valutare ed esprimere pareri non vincolanti, che rimangono agli atti con appositi verbali, sulle proposte dei tecnici OMI relativamente alle quotazioni basate sugli approcci indicati. Una volta assunto il parere del Comitato ed eventualmente adeguata la proposta, quest'ultima è sottoposta alla validazione (o meno) di un'ulteriore Commissione interna alla Direzione provinciale (Commissione di validazione) composta dai tecnici che si occupano di valutazioni immobiliari oltre che dal tecnico OMI proponente e dal Direttore provinciale (o un suo delegato). Terminata questa operazione di controllo da parte della Direzione provinciale, le quotazioni sono validate all'interno dell'applicativo informatico (tutte le fasi descritte avvengono operativamente all'interno dell'applicativo) e sono così disponibili per la Direzione Centrale Servizi estimativi e Osservatorio del Mercato Immobiliare (DC SEOMI) che effettua un controllo di coerenza e completezza, in particolare per le quotazioni basate sulla rilevazione diretta, verificando tra l'altro la coerenza tra i risultati derivanti dalle elaborazioni statistiche e le quotazioni proposte. Se dal controllo gli indicatori fanno emergere possibili anomalie ed incoerenze, anche in termini di serie storica, le osservazioni sono trasmesse all'ufficio provinciale che o motiva dettagliatamente le sue scelte o rettifica la proposta. Il processo termina con la pubblicazione delle quotazioni da parte della DC SEOMI, che ne è responsabile, sul sito internet dell'Agenzia che divengono così disponibili per la consultazione da parte degli utenti esterni.

Un salto in avanti nella disponibilità delle informazioni utili alla formazione delle quotazioni, è derivato come si è già accennato, dal mutamento delle regole fiscali, in particolare con l'introduzione, nel 2006, del cosiddetto regime del "prezzo-valore"²¹. Ciò ha consentito di poter assumere i dati amministrativi come fonte adeguata per la rilevazione dei prezzi di mercato e costruire così degli archivi integrati con le informazioni di fonte diversa (registro, pubblicità immobiliare, catasto e cartografia). Sicché i dati elementari per la rilevazione delle

¹⁹ Per il dettaglio si rinvia al citato *Manuale della Banca Dati Quotazioni* dell'OMI.

²⁰ Sull'aderenza dell'approccio sistematico alla qualità dell'OMI agli standard europei e internazionali, in conformità ai principi contenuti nell'*European Statistics Code of Practice* e nel Codice italiano della statistica ufficiale si vedano le riflessioni contenute nel *Manuale della Banca Dati Quotazioni...*, op.cit., pag. 18-28.

²¹ Cfr. nota 10

schede sono stati tratti sempre meno dagli agenti immobiliari e sempre più, dal 2007 ad oggi, dagli atti di compravendita. Questo sviluppo, inoltre, è ciò che ha consentito all'OMI di fornire il *data-base* necessario all'ISTAT per la costituzione dell'Indice dei prezzi delle abitazioni (IPAB) a partire dal 2012 con cadenza trimestrale.

Del progetto iniziale 2001-2003, non tutto è stato attuato. In particolare, due campi di osservazione, nonostante gli archivi informativi progettati li prevedessero, sono rimasti inattivi: la quotazione dei terreni e la rilevazione dei costi di costruzione. In entrambi i casi, la ragione principale è consistita nella limitatezza delle risorse disponibili; a cui si aggiungeva, in particolare per i terreni, la difficoltà alla raccolta delle informazioni elementari e la loro intellegibilità. Per il resto, la struttura portante della metodologia operativa e del processo di determinazione e pubblicazione delle quotazioni OMI si può dire che nei suoi architravi è rimasta sostanzialmente quella progettata vent'anni fa. Nel tempo, ovviamente, sono migliorate le metodologie e i processi della zonizzazione OMI, i modelli elaborativi dei campioni osservati, l'analisi dei dati elementari ecc., consentendo di perseguire una maggiore qualità dell'informazione resa disponibile.

Sicuramente l'approccio metodologico seguito presenta dei limiti e almeno due di qualche significatività. Si è già accennato che le quotazioni, in generale, anche quelle basate sull'elaborazione a supporto di un intervallo di confidenza, possono essere poco sensibili a scostamenti del valore medio *all'interno* dell'intervallo stesso. Ciò significa che in presenza di piccoli scostamenti percentuali dell'ignoto valor medio, l'intervallo delle quotazioni potrebbe risultare statico tra un semestre e l'altro e quindi non registrare alcuna variazione.

Un secondo limite è connesso ai mutamenti della zonizzazione. Allo stato attuale, non è stata mai realizzata una ricostruzione delle serie storiche degli intervalli di quotazione tra un semestre e l'altro per ogni singola zona OMI variata nella sua perimetrazione. Questo limite, in verità, è dovuto più a ragioni di scarsità di risorse da impegnare allo scopo, che non a specifici problemi tecnici che, pur avendo intrinseche difficoltà, non sono del tutto insuperabili.

Come si è detto in premessa, sull'esito di questo progetto e della sua realizzazione, non può essere lo scrivente a formulare un giudizio. Certamente è sempre possibile e doveroso migliorare, soprattutto da quando è ormai possibile sfruttare tecniche di *data-mining* assai raffinate. Non per caso, a metà di quest'anno è stato avviato un progetto di ricerca & sviluppo all'interno della DC SEOMI volto proprio a riconsiderare l'intero processo di determinazione delle quotazioni OMI per migliorare ulteriormente la qualità dei risultati.

5 Il campo di utilizzo delle quotazioni OMI

Anzitutto è utile partire da ciò per cui le quotazioni OMI non possono essere utilizzate. Le quotazioni OMI, come è scritto a chiare lettere quale avvertenza nel sito internet dell'Agenzia delle entrate, "*non possono intendersi sostitutive della stima puntuale, in quanto forniscono indicazioni di valore di larga massima. Solo la stima effettuata da un tecnico professionista può rappresentare e descrivere in maniera esaustiva e con piena efficacia l'immobile e motivare il valore da attribuirgli*". Ciò significa che un utente esterno, interessato all'acquisto o alla vendita di un immobile, non può derivare il valore di quell'unità immobiliare assumendo il valore centrale dell'intervallo e moltiplicandolo per la superficie dell'unità stessa. È noto che diverse sono le caratteristiche che possono incidere sul valore puntuale e che lo discostano dal valore centrale, o comunque, anche se fosse determinabile per zona OMI, da un valor medio.

Tuttavia, l'insieme delle quotazioni OMI di una città, per esempio, restituendo la gerarchia dei valori delle diverse zone, consente alla domanda (ai potenziali acquirenti) di selezionare, in prima approssimazione, le zone che per valore quotato sono compatibili con le dotazioni finanziarie disponibili. Ciò aiuta indubbiamente la ricerca, riducendo i costi della stessa. Analogamente, per l'offerta (i potenziali venditori), la quotazione nella zona OMI dove è ubicato l'immobile da porre in vendita rappresenta un punto di ancoraggio, di orientamento, al

prezzo di offerta. Non per caso la consultazione delle quotazioni si è ormai stabilizzata su circa 4 milioni di contatti medi annui²².

Per altro verso, in caso di valutazione professionale, laddove il mercato è poco dinamico, le quotazioni OMI rappresentano un punto di partenza, oppure, dove invece il mercato è dinamico, possono rappresentare una variabile di controllo o di omogeneizzazione spaziale. In tal senso, per esempio, gli intervalli di quotazione sono utilizzati nell'ambito del *Market comparison approach – derivato* in uso presso i tecnici valutatori dell'Agenzia così come indicato nel Manuale operativo delle stime immobiliari (MOSI)²³.

Uno dei primi utilizzi delle quotazioni OMI stabilito per norma fu quello relativo ai cosiddetti *coefficienti aggregati di abbattimento* nell'ambito dei processi di cartolarizzazione dei beni degli enti previdenziali, al fine di riportare il valore periziato in anni compresi, in particolare, tra il 2003 ed il 2005, ai valori del 2001. Molti altri utilizzi sono stati previsti da specifiche norme e provvedimenti e su questo si rinvia ad uno specifico articolo di questo numero dei Quaderni²⁴.

A parte gli utilizzi di carattere, possiamo così dire, amministrativo, vi sono poi le collaborazioni a fini di studio e analisi con ISTAT, Banca d'Italia e Ministero dell'Economia e delle finanze.

Con l'ISTAT oltre alla collaborazione fornita nella fase iniziale alla formazione dell'indice dei prezzi delle abitazioni, citato in precedenza, e continuata con la fornitura del *data-base* necessario, è stato significativo l'apporto fornito al fine della realizzazione delle statistiche sulla "*Ricchezza non finanziaria in Italia*"²⁵, in cui il valore della ricchezza immobiliare per abitazioni, negozi ecc. è stata basata sulle quotazioni OMI opportunamente aggregate.

La Banca d'Italia ha utilizzato pienamente le statistiche dell'OMI (non solo le quotazioni) per analizzare i fenomeni relativi al mercato immobiliare in diversi studi²⁶. Attualmente, è in corso una convenzione con Banca d'Italia avente per oggetto "*un progetto di ricerca congiunto e finalizzato allo studio della distribuzione della ricchezza immobiliare e del debito delle famiglie italiane*".

Infine, il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) ha utilizzato i dati delle quotazioni (e non solo) per realizzare assieme all'Agenzia delle entrate, a partire dal 2009, il Rapporto "*Gli immobili in Italia*" (fino al 2012 a cadenza annuale, successivamente biennale), in cui è effettuata, tra l'altro, una stima del valore della ricchezza abitativa a partire proprio dai dati sulle quotazioni. Inoltre, il Dipartimento Finanze del MEF ha utilizzato questa occasione al fine di costruire una banca dati immobiliare, integrata dagli archivi catastali, dalle dichiarazioni fiscali e dall'OMI, aggiornata periodicamente su base annuale, che offre uno dei principali contributi ad alta valenza statistico-conoscitiva sulla proprietà immobiliare in Italia e sulle caratteristiche socio-economiche dei rispettivi proprietari. Questa banca dati è stata utilizzata dal MEF per "*effettuare tutte le elaborazioni statistiche indispensabili nella fase di avvio del processo di federalismo municipale, utilizzando un archivio capace*

²² Per un approfondimento si veda il successivo articolo di E. Ghirardo, G.F. Cantone e W. Moscatelli *Divulgazione e richieste dati*, in questo numero dei Quaderni.

²³ Agenzia del territorio (a cura di AA.V.), *Manuale operativo delle stime immobiliari*, Milano, Franco Angeli, 2011; pag. 117 e segg.

²⁴ P. Pisani, *Riferimenti normativi per l'Osservatorio del Mercato Immobiliare*, in questo numero dei Quaderni.

²⁵ ISTAT *La ricchezza non finanziaria in Italia Anni 2001-2017 Report* 1 febbraio 2019 (download alla data del 22/08/2020 da <https://www.istat.it/it/files/2019/02/La-ricchezza-non-finanziaria-in-Italia-Anno-2017.pdf>). Cfr. in particolare la nota metodologica pag. 17-18.

²⁶ Per tutti si citano: C. Rondinelli, G. F. Veronese "*Housing rent dynamics in Italy*" in Quaderni di economia e finanza, Banca d'Italia, n. 62, 2010; S. Chiri, F. Borselli, A. Buoncompagni e S. Manestra "*Tassazione delle abitazioni e mercato degli affitti*" in Le tendenze del mercato immobiliare: l'Italia e il confronto internazionale nella collana Seminari e Convegni, Banca d'Italia, n. 15 del 2013; M.T. Monteduro, A. Neri "*La ricchezza immobiliare delle famiglie italiane: un confronto fra dati campionari e censuari*" in Questioni di economia e finanza, Banca d'Italia, n. 146, 2013; E. Manzoli e S. Mocetti "*Prezzi delle case e il gradiente centro-periferia: evidenze dalle città italiane*" in Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia n.348 del 2016.

di 'identificare' puntualmente i soggetti d'imposta e le relative basi imponibili"²⁷. Anche il Dipartimento del Tesoro del MEF ha utilizzato le quotazioni OMI per effettuare una stima di larga massima del valore del patrimonio immobiliare pubblico²⁸.

Vi è poi l'utilizzo interno all'Agenzia che viene fatto delle quotazioni OMI nell'ambito, in particolare, della valutazione del valore venale a fini fiscali per l'accertamento dell'imposta di registro. Diverse sentenze della Cassazione hanno ribadito che "le quotazioni O.M.I., risultanti dal sito web dell'Agenzia delle entrate, ove sono gratuitamente e liberamente consultabili, non costituiscono fonte tipica di prova ma strumento di ausilio ed indirizzo per l'esercizio della potestà di valutazione estimativa, sicché, quali nozioni di fatto che rientrano nella comune esperienza, utilizzabili dal giudice ai sensi dell'art. 115 c.p.c., comma 2, sono idonee solamente a «condurre ad indicazioni di valori di larga massima»". (Cass. n. 3197 /2018). In altri termini, viene ribadito quanto affermato all'inizio del capitolo sui limiti dell'utilizzo diretto delle quotazioni ai fini di una valutazione puntuale di un bene immobile, ma non è sconosciuto il loro utilizzo in termini di *ausilio ed indirizzo* a tale valutazione.

Nel complesso, quindi, le quotazioni OMI sono divenute una fonte di informazione economica sul mercato immobiliare ampiamente riconosciuta ed utilizzata a vari livelli e da una utenza assai diversificata.

La loro pubblicazione e quindi la possibile consultazione avviene sul sito internet dell'Agenzia delle entrate attraverso una ricerca testuale (selezionando provincia, semestre di interesse, comune e zona OMI descritta testualmente) oppure mediante ricerca su mappa (selezionando il toponimo). Dal 2011 è stata resa disponibile la consultazione anche mediante dispositivi mobili (*smartphone, tablet, ecc.*) che a maggio di quest'anno è stata ampiamente rivisitata ed è scaricabile dagli *store* più in uso (*Google play e App store*).

6 Statistiche, studi e analisi sul mercato immobiliare

6.1. Il Rapporto immobiliare annuale

Il secondo filone di attività, si è detto, ha riguardato fin dal 2001 un percorso di "valorizzazione statistica e conoscitiva dei dati in possesso all'amministrazione" in campo immobiliare e che portò nel tempo alla realizzazione di statistiche, studi e analisi pubblicati e fruibili per tutti: cittadini, studiosi, istituzioni, operatori del mercato. Il panorama dell'informazione economica all'inizio degli anni 2000, come già ricordato, era alquanto limitato. La dimensione economica del mercato (prezzi e quantità) era basata sulle quotazioni dei valori elaborati da alcuni centri ricerca e dalla statistica del Ministero dell'interno sulle abitazioni acquistate. Quest'ultima, assolutamente benemerita, aveva però dei limiti dovuti alla fonte da cui era alimentata che comportava una certa incompletezza (i dati degli anni sovrapponibili tra statistiche OMI e statistiche del Ministero dell'Interno mostrano un sottodimensionamento delle quantità di abitazioni compravendute) e comunque era confinata al solo mercato delle abitazioni escludendo tutte le restanti tipologie. Poiché presso l'Agenzia delle entrate sono registrate tutte le trascrizioni degli atti di compravendita (pubblicità immobiliare) e le caratteristiche tipologiche e di ubicazione dei beni compravenduti (catasto), sussiste una miniera di informazioni amministrative che poteva e può fornire quella informazione economica sulle quantità fisiche oggetto di scambio sul mercato. Fu questa la

²⁷ MEF-Agenzia del territorio, "Gli immobili in Italia 2011", pag. 4 (download da <https://www.agenziaentrate.gov.it/mt/comunicazione/Gli%20immobili%20in%20Italia%202011/Gli%20immobili%20in%20Italia%202011%20-%20prefazioni%20e%20introduzione.pdf> in data 24/06/2020).

²⁸ Cfr. MEF – Dipartimento Tesoro – Direzione VIII "Patrimonio della P.A. Rapporto tematico Modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico", anno 2015. (download da http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Modello_Stima_Valore_Immobili_Pubblici.pdf in data 24/05/2020)

prima attività volta a sviluppare il filone delle statistiche immobiliari dell’Agenzia. Nel 2002 fu pubblicato il “Rapporto immobiliare 2001- 2002”²⁹ in cui si realizzò la prima analisi basata su dati certi dei volumi di compravendita nel settore immobiliare elaborati come *Numero delle transazioni normalizzate* (NTN), ovvero come quantità delle unità immobiliari oggetto di transazione normalizzate per la quota di proprietà compravendute. Se di una unità immobiliare fosse venduto un terzo del diritto di proprietà, nella statistica quella unità non compariva come intero ma solo per un terzo³⁰. L’altro principale indicatore introdotto fu l’*intensità del mercato immobiliare* (IMI) che è un rapporto tra NTN e *stock* esistente e che permette di confrontare omogeneamente i fenomeni nello spazio³¹. In quell’occasione furono sviluppate, oltre alle analisi territoriali anche alcune analisi di regressione (per spiegare i differenti livelli di IMI a livello spaziale), analisi volte a misurare il *grado di attrattività* di un capoluogo di provincia rispetto alla provincia stessa e in generale, analisi volte ad osservare alcune caratteristiche di venditori e acquirenti.

Questo primo Rapporto è stato mantenuto nel corso degli anni pur subendo profonde modifiche dovute sia ad aggiornamenti metodologici, sia all’introduzione (soprattutto nel rapporto residenziale) di nuovi argomenti, sia infine a modifiche dell’*editing* e del *format*. A quest’ultimo riguardo a partire dal 2009 il Rapporto è stato scisso in due distinti Rapporti: uno dedicato al mercato residenziale l’altro al mercato non residenziale.

Fermo restando che il Rapporto è sempre dedicato ai risultati di consuntivo dell’anno precedente, nel Prospetto 1, per quel che riguarda il settore residenziale, sono riportate le novità nel contenuto dei rapporti pubblicati in ciascun anno. Si possono svolgere alcune considerazioni.

Anzitutto in 20 anni (comprendendo anche l’edizione 2001-2002) solo in sei pubblicazioni non vi sono state modificazioni nei contenuti rispetto all’anno precedente. Questa “instabilità” non è dettata solo dalle consuete modifiche alle metodologie statistiche tese a migliorare la qualità del dato pubblicato, che rappresentano un fattore intrinseco all’analisi statistica dei dati. A questo fattore è riconducibile, per esempio, la revisione della serie storica del numero di transazioni normalizzate operata nel 2017-2018 e pubblicata a partire dal Rapporto 2018. In molti altri casi, la causa è dovuta proprio all’approfondimento analitico del patrimonio delle informazioni amministrative disponibili e al tentativo di rendere possibile un loro trattamento statistico. A questa ragione rispondono i contenuti delle monografie che, talora, hanno costituito lo studio propedeutico per l’inserimento stabile nel Rapporto di nuovi argomenti come l’analisi dell’andamento dei prezzi delle abitazioni nel Rapporto 2005 e la sua introduzione nel 2006 come contenuto stabile; oppure la statistica sui mutui ipotecari (limitata a mutui con ipoteca sulla stessa abitazione acquistata) avviata con una monografia nel 2007 ed inserita stabilmente nel Rapporto a partire dal 2009. In altri casi le monografie hanno costituito analisi svolte solo in quella occasione. Sempre all’opera di approfondimento rispondono i contenuti relativi alle statistiche sulle locazioni (introdotte nel 2016) e quelle sul valore monetario dichiarato (introdotte recentemente nel 2020). In realtà, sulle locazioni il lavoro di approfondimento ha avuto un esito accettabile, dal punto di vista del trattamento statistico dei dati, solo allorché fu introdotta una modifica strutturale nella acquisizione dei contratti

²⁹ Agenzia del territorio *Rapporto immobiliare 2001-2002*”, Milano, Edizione Sole-24 ore, 2002.

³⁰ Di tale circostanza si tiene conto diversamente nei dati che l’Istituto Nazionale di Statistica diffonde nella pubblicazione “*Mercato immobiliare: compravendite e mutui di fonte notarile*”, in particolare i dati dell’ISTAT si riferiscono al numero di convenzioni contenute negli atti notarili, che possono riguardare una o più unità immobiliari (Cfr. ISTAT, <https://www.istat.it/it/archivio/compravendite+e+mutui>). Ai fini del calcolo delle convenzioni notarili di compravendita o relative ad atti traslativi a titolo oneroso per unità immobiliari, sia di tipo residenziale sia economico, i notai registrano una convenzione per ogni quota pari o superiore al 50%. In altri termini, la fattispecie rilevante ai fini della statistica si concretizza anche quando oggetto del trasferimento è una quota, purché la stessa, nel complesso dei negozi contenuti in uno stesso atto, non sia inferiore al 50% dell’intero.

³¹ Un mercato di una grande città ha senza dubbio in assoluto un numero di NTN più elevato di un piccolo centro, ma rispetto allo *stock* esistente, la quota che va su mercato potrebbe essere superiore nel piccolo centro che non nella grande città e quindi, in termini relativi, il piccolo centro ha una intensità del mercato più elevata.

di locazione da parte dell’Agenzia delle entrate³², che rese possibile svolgere un’analisi più accurata (e attendibile) rispetto a quanto era possibile negli anni precedenti³³.

Prospetto 1: le novità introdotte nel contenuto dei Rapporti (limitatamente al settore residenziale)

Anno pubblicazione Rapporto	Le novità
2003	Statistiche sui volumi di compravendita
2004	<i>Nessuna novità</i>
2005	Monografie su: <ul style="list-style-type: none"> • andamento prezzi, • caratteristiche acquirenti – venditori, • provenienza (residenza) degli acquirenti
2006	Andamento quotazioni OMI
2007	Monografia su mutui ipotecari (limitata a mutui con ipoteca sulla stessa abitazione acquistata)
2008	Monografia su rendimenti immobiliari
2009	Nuovi contenuti: <ul style="list-style-type: none"> • statistiche su superficie e dimensioni abitazioni • statistica su stima del fatturato • statistica su mutui ipotecari (limitata a mutui con ipoteca sulla stessa abitazione acquistata)
2010	<i>Nessuna novità</i>
2011	Inizio collaborazione con ABI che cura l’analisi dell’indice di <i>affordability</i>
2012	<i>Nessuna novità</i>
2013	<i>Nessuna novità</i>
2014	Eliminazione dell’argomento “andamento delle quotazioni OMI”
2015	<i>Nessuna novità</i>
2016	Statistiche locazioni
2017	Eliminazione schede regionali
2018	Nuovi contenuti: <ul style="list-style-type: none"> • Revisione serie storica NTN (sulla base di una più accurata metodologia di classificazione ed estrazione dei dati) • Introduzione della superficie transata normalizzata (STN) e revisione statistiche superficie e per dimensione abitazioni
2019	<i>Nessuna novità</i>
2020	Statistiche su valore monetario dichiarato, eliminazione (temporanea) indice di <i>affordability</i> a cura dell’ABI ³⁴

Le statistiche sul valore monetario dichiarato rappresentano invece l’esito di due fattori: la disponibilità di dati relativamente più affidabili sui prezzi delle abitazioni in virtù delle modifiche fiscali intervenute nel 2007 (vedi

³² A partire dal 1 aprile 2014 fu introdotto un nuovo modello RLI - Registrazione Locazioni Immobiliari - che consente l’acquisizione in forma strutturata e in tempo reale delle informazioni relative agli immobili locati negli archivi informatici.

³³ Lo studio sulle banche dati delle locazioni fu avviato nel 2012. Nel 2013 fu pubblicata una prima analisi statistica sulle locazioni sui Quaderni dell’Osservatorio (rivista telematica dell’Agenzia delle entrate gestita dall’OMI). Cfr. I. Barbaccia, M. Festa e A. Stomiolo *Prime analisi sulle locazioni immobiliari* in Quaderni dell’Osservatorio, Rivista telematica Agenzia entrate-OMI, n. 2 dicembre 2013, pag. 59-72

³⁴ Si tratta di una situazione temporanea, che dovrebbe superarsi nel 2021, a causa delle complicazioni portate dall’emergenza COVID 19 nel corso del 2020.

precedente cap.4) e la modifica strutturale dei *data base* seguita all'esperienza sui mutui ipotecari e alla revisione della serie storica delle compravendite.

Quest'ultimo aspetto ha rilievo in quanto conduce ad un ulteriore elemento dell'esperienza dell'OMI che merita considerazione. A monte dell'avvio della modifica strutturale dei *data base* vi è stata una mutazione sostanziale, a partire dal 2014 nella relazione tra OMI e il partner tecnologico SOGEI.

Fino a quella data, infatti, il partner tecnologico non solo procedeva, sulla base certa di indicazioni fornite dall'OMI, all'estrazione dei dati dagli archivi amministrativi e provvedeva agli incroci tra più archivi, ma svolgeva anche le elaborazioni dei dati. Ciò, anzitutto, conduceva inevitabilmente ad un allungamento dei tempi di analisi, in particolare nella fase preliminare e necessaria di scandaglio dei dati amministrativi al fine di valorizzarli come informazioni statistiche. È chiaro infatti che gli archivi amministrativi sono costruiti su logiche proprie funzionali agli scopi e agli obiettivi cui sono adibiti. Sfruttare le informazioni contenute a fini statistici non è immediato per una serie numerosa di ragioni: dall'attendibilità del dato, alla sua completezza, dalla possibilità di relazionarlo con dati afferenti altri archivi alla comprensione del suo significato. Il mutamento ha consistito nel pervenire ad un modello in cui l'OMI fornisce le specifiche dei contenuti informativi da trarre dagli archivi amministrativi e il partner tecnologico provvede all'estrazione dei dati e a parziali elaborazioni di alcuni campi informativi per creare *data-base* di dati elementari. Su questi *data-base* l'OMI provvede a tutta la fase di elaborazione e di incrocio³⁵. Questo consente una maggiore flessibilità, propria della fase di ricerca & sviluppo, nello studio preliminare accurato e dettagliato del contenuto effettivo degli archivi amministrativi per costruire o modificare i *data base* relazionali e per consolidare le statistiche da pubblicare. Ciò è stato reso altresì possibile dall'acquisizione (e dalla conseguente formazione del personale) di idonei *software* di elaborazione ed analisi che consentono di operare su *personal computer* locali agendo su archivi posizionati su *server* contenenti milioni di record.

Tornando al Prospetto 1, le statistiche del fatturato e dell'andamento delle quotazioni OMI sono andate in qualche modo di pari passo e sono il risultato di elaborazioni basate sulle quotazioni OMI e sulle unità fisiche compravendute in termini di superfici. La stima del fatturato è una valutazione di larga massa che una volta introdotta nel 2009 è rimasta in tutti i successivi Rapporti. Diversamente la statistica sull'andamento delle quotazioni. Questa, introdotta nel 2006 dopo una monografia nel 2005, è stata eliminata a partire dal Rapporto del 2014. Tale scelta è dipesa dalla volontà di non fornire una statistica "ufficiale" che pur non rappresentando un indice dei prezzi di mercato, ma appunto un'analisi delle *quotazioni*, comunque interferiva e poteva produrre un effetto cacofonico sull'informazione ufficiale dell'indice trimestrale dei prezzi delle abitazioni (IPAB) che l'ISTAT aveva iniziato a pubblicare da ottobre 2012. In effetti, le due informazioni sono concettualmente diverse: le quotazioni, come si è argomentato nel capitolo 4, riflettono il livello della ricchezza di una tipologia e di una zona OMI, mediante intervalli di minimo e massimo, per unità di superficie, e la loro aggregazione a livello nazionale avviene mediante i pesi dello *stock* dei singoli comuni; l'indice dei prezzi dell'ISTAT riflette, con una complessa metodologia, i prezzi unitari che si manifestano negli scambi effettivi. Ciò nonostante, si ritenne opportuno non sovrapporre le due informazioni, escludendo perciò dal rapporto l'analisi delle quotazioni.

Merita un discorso a sé l'introduzione, nel 2018, dell'analisi della superficie delle abitazioni compravendute denominata *superficie transata normalizzata* (STN). In effetti, l'analisi delle compravendite per dimensione delle abitazioni è stata una statistica che comparve una prima volta nel 2004, con una classificazione della dimensione basata sul numero dei vani catastali. Nel 2009 fu introdotta una stima del compravenduto in termini di superficie (calcolata sulla base del vano medio comunale) e una suddivisione di NTN per classi dimensiona-

³⁵ I *data base* relazionali ad oggi disponibili sono: Compravendite immobiliari, Mutui ipotecari; Locazioni immobiliari. Per una descrizione dei contenuti e della loro formazione si rinvia alle Note metodologiche pubblicate sul sito internet dell'Agenzia delle entrate (*download* <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricatiterreni/omi/pubblicazioni/note-metodologiche-2018> in data 26/06/2020)

li delle abitazioni basata sui vani. Solo nel 2018, i miglioramenti qualitativi dei dati amministrativi sulla superficie desunte dalle planimetrie catastali e un'analisi accurata di questo patrimonio informativo – resa possibile dal mutamento dei “compiti” tra OMI e SOGEI descritto poco sopra – hanno consentito di superare del tutto i vani catastali come riferimento per la stima della superficie e utilizzare direttamente quest'ultima, normalizzandola, al pari del NTN, per ogni unità abitativa relativamente alla quota di proprietà effettivamente compravenduta.

La storia del Rapporto mostra sia gli indubbi successi di arricchimento dei contenuti, sia la difficoltà, misurata sulla scala del tempo, per il conseguimento di tale arricchimento. Difficoltà che si può ricondurre a tre fattori:

- a) archivi amministrativi inidonei o complessi per il trattamento statistico delle informazioni;
- b) adeguamento con qualche ritardo rispetto agli sviluppi di *data mining*, divenuto concretamente possibile solo a partire dal mutamento della relazione tra OMI e partner tecnologico SOGEI;
- c) qualche carenza quali-quantitativa del personale dell'OMI dedicato a queste attività³⁶.

Al punto a) sono riconducibili tutte le difficoltà in cui si è sempre trovato il Rapporto immobiliare sul non residenziale che dal 2009 è divenuto un Rapporto autonomo. Il nodo centrale è costituito non solo dalla minor disponibilità di informazioni (per esempio le superfici degli immobili censiti per le cosiddette categorie speciali e particolari sono assenti), ma soprattutto dal fatto che l'informazione sulla caratteristica tipologica del bene immobile (se è un ufficio, un negozio, un centro commerciale, un capannone industriale, ecc.) è basata sulla classificazione catastale che ha scopi del tutto diversi dalla conoscenza statistica del patrimonio immobiliare. Per esempio, per tutte le categorie del gruppo D (immobili a destinazione speciale) la rendita catastale è determinata mediante stima diretta dell'unità immobiliare. Alcuni elementi descrittivi delle caratteristiche tecnico-fisiche degli immobili sono riportati negli atti di aggiornamento (DocFa) con cui detti immobili sono dichiarati in catasto (sia nel caso di nuova costruzione sia di variazione di un immobile già iscritto in catasto). Tali caratteristiche, allo stato attuale, non confluiscono tuttavia in un data base strutturato (è prevista solo l'archiviazione dei singoli atti di aggiornamento DocFa) atteso che, secondo la vigente disciplina catastale, tali informazioni hanno la finalità di consentire agli Uffici competenti di controllare la coerenza delle rendite “proposte” dal dichiarante e di pervenire all'attribuzione delle rendite catastali definitive, anche senza una visita di sopralluogo. Di conseguenza ha una importanza relativa l'esatta collocazione, anche perché spesso promiscua, di una data unità immobiliare in una certa specifica categoria. Per di più alcune categorie sono strutturalmente promiscue (in D/8, ad esempio, finiscono sia i grandi centri commerciali che gli uffici strutturati, ma non si ha modo di distinguerli, se non mediante la lettura del DocFa).

Anche alcuni immobili censiti tra le categorie catastali ordinarie, come per esempio C/2 e C/6, ovvero magazzini e posti auto, presentano elementi di promiscuità, in quanto possono rappresentare sia cantine pertinenze di abitazioni, sia magazzini di deposito commerciale (C/2), oppure posti auto pertinenze di residenze e autorimesse a pagamento (C/6).

In questo senso, le modifiche sostanziali al contenuto del Rapporto non residenziale sono intervenute essenzialmente sulle modalità di aggregazione e classificazione delle unità immobiliari compravendute, con l'ultima

³⁶ Sembra un *refrain* tipico di una struttura burocratica, tuttavia si deve considerare che il numero di personale con cui è stato avviato l'OMI nel 2001 (escludendo quelle di staff e segreteria, ma comprendendo dirigenti e direttore centrale) è stato di 12 persone di cui 7 ingegneri, 1 economista, 1 tecnico e 2 amministrativi. Di questi solo 3 (compreso il direttore centrale) erano dedicabili alle attività di produzione di statistiche, analisi e studi sul mercato immobiliare, in quanto la priorità era la realizzazione della nuova BDQOMI. Negli anni successivi il personale impegnato sulle statistiche è aumentato passando a 8 unità (compreso il direttore centrale). Solo nel 2020 si è arrivati a 9 persone (sempre includendo responsabili di ufficio e direttore centrale), ma è mutata la composizione anche grazie all'ingresso di nuove leve che complessivamente ha riequilibrato la dotazione di personale formato in economia/statistica (portandolo a 4). In sede locale i tecnici si occupano quasi esclusivamente della gestione della BDQOMI.

revisione intervenuta, al riguardo, nel 2018 che ha definito un sistema di classificazione il più possibile coerente con i limiti conoscitivi propri della classificazione catastale³⁷.

Inoltre, si ritiene di dover segnalare che dal 2013 il Rapporto immobiliare sul non residenziale si avvale della collaborazione di ASSILEA che cura un apposito capitolo dedicato al *leasing* immobiliare³⁸, nonché del fatto che, a differenza del settore residenziale, in questo caso l'andamento delle quotazioni OMI, relativamente ad alcune particolari tipologie, è analizzato nel Rapporto. In effetti, a quest'ultimo riguardo, si tratta di una informazione ancora non trattata dall'ISTAT (indice dei prezzi del non residenziale) e che pertanto ha senso continuare a pubblicare.

6.2. Le altre statistiche dell'OMI

Il Rapporto immobiliare, residenziale e non residenziale, tratta i dati di consuntivo dell'anno precedente a quello di pubblicazione, analizza vari fenomeni del mercato e rappresenta una pubblicazione "storica" dell'OMI. Ad esso si sono via via aggiunte diverse altre pubblicazioni come riportate nel Prospetto 2.

Prospetto 2: pubblicazioni statistiche OMI

Publicazione	Anno decorrenza	Contenuti pubblicazione
Statistiche trimestrali	2003 <i>(fino al 2007 compreso la cadenza era semestrale; dal 2008 è divenuta trimestrale)</i>	Pubblicazione dati sull'andamento delle quantità scambiate sul mercato immobiliare nel trimestre di riferimento, desunti dalle note di trascrizione degli atti di compravendita registrati presso gli uffici di Pubblicità Immobiliare dell'Agenzia e integrati con i dati catastali (Banca dati compravendite).
Statistiche regionali:	2017 <i>(fino ad allora le analisi a livello regionale erano effettuate all'interno del Rapporto Immobiliare)</i>	Pubblicazione annuale di consuntivo sull'anno precedente, che segue al Rapporto Residenziale, in cui è svolta l'analisi del mercato residenziale regionale e sono pubblicati i dati strutturali delle singole province e dei comuni capoluogo. Le Statistiche regionali sono realizzate dalle Direzioni Regionali e dagli Uffici Provinciali – Territorio in collaborazione con l'Ufficio Statistiche e Studi del Mercato Immobiliare della Direzione Centrale SEOMI (Banca dati compravendite)
Rapporto sui mutui ipotecari	2018	Pubblicazione annuale di consuntivo sull'anno precedente in cui sono riportate le statistiche su <i>tutti</i> i mutui ipotecari (classificazione atti di iscrizione ipotecaria per tipologia immobiliare ipotecata, numero unità immobiliari, capitale di debito erogato, durata iniziale del mutuo, tasso di interesse rata iniziale, destinazione del capitale di debito, ecc.), integrata dei dati catastali e della banca dati compravendite (Banca dati Mutui ipotecari)
Statistiche catastali	2006	Pubblicazione annuale su numerosità, consistenza e rendita catastale dello <i>stock</i> dei fabbricati, così come censito nella banca dati del Catasto Edilizio Urbano aggiornato al 31 dicembre di ogni anno. (Banca dati <i>stock</i> immobiliare)

Inoltre, a completare queste pubblicazioni, è da menzionare il *Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia*, a cadenza trimestrale, realizzato a partire dal 2010 in collaborazione con Banca d'Italia e Tec-

³⁷ Sul tema concernente la classificazione settoriale degli immobili e di quelli non residenziali in particolare, cfr. Nota metodologica – compravendite immobiliari (*download* del 30/06/2020 da https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/1144826/NotaMetodologica_20200521_compravendite.pdf/04559bf4-02b2-d442-2e5a-34a79290906f).

³⁸ Ad eccezione del Rapporto 2020 che per cause di forza maggiore (emergenza COVID 19) non ha permesso tale integrazione.

noborsa e condotto (da una società specializzata) con un questionario presso un campione rappresentativo di agenti immobiliari, che offre un quadro congiunturale, elaborato da Banca d'Italia, sui giudizi circa l'andamento del mercato delle abitazioni percepito dagli operatori di mercato. Il sondaggio consente di avere una valutazione congiunturale nazionale tempestiva su una pluralità di informazioni (giudizi sul futuro, tempi di attesa, divario tra prezzo di offerta e prezzo di realizzo, ecc.).

Oltre a questa pubblicazione l'OMI collabora con il Dipartimento Finanze del MEF alla realizzazione del già citato volume *Gli immobili in Italia*, un rapporto elaborato periodicamente (a partire dal 2009), incentrato sull'analisi delle informazioni contenute nella banca dati integrata del patrimonio immobiliare (gestita dal Dipartimento Finanze e progettata assieme alla DC SEOMI). Tale banca dati ha natura statistica e non amministrativa in quanto è formata da una estrazione, con correzione e completamento dei dati in base ad una serie piuttosto ampia di ipotesi, delle informazioni tratte dalla banca dati del Catasto edilizio urbano, dalle banche dati dell'OMI, dalle dichiarazioni dei redditi (UNICO e 730) e dai CUD, dalle banche dati dei versamenti delle imposte sulla proprietà degli immobili (ICI, IMU e TASI), dalla banca dati del registro.

Un ruolo a sé è rappresentato dalla collana *Quaderni dell'Osservatorio – Appunti di economia immobiliare*. Si tratta di una rivista telematica istituita nel 2012³⁹. Inizialmente (2012-2013) furono pubblicati due numeri annuali. Dal 2014 si è passati ad un unico numero pubblicato a dicembre di ciascun anno. La rivista raccoglie gli studi e le ricerche dell'Osservatorio non pubblicati nei Rapporti precedentemente elencati e rappresenta anche uno spazio per gli esperti interni ed esterni all'Agenzia che possono offrire personali spunti di riflessione e analisi sul mercato immobiliare. Finora sono stati pubblicati 49 tra saggi, articoli e interviste su tematiche che spaziano da aspetti teorici inerenti il mercato immobiliare ad analisi statistiche descrittive dello stesso, a verifiche econometriche, da problematiche proprie dell'estimo a questioni attinenti il patrimonio immobiliare. È evidente che la rivista non ambisce ad avere il titolo di "rivista scientifica" (il referaggio è interno, non esiste un comitato scientifico) pur se alcuni saggi hanno un sicuro rilievo scientifico e comunque le ricerche e le analisi pubblicate forniscono ulteriore materiale informativo e di riflessione sul mercato immobiliare.

I *Quaderni* rappresentano di fatto la continuazione in altra forma di ciò che inizialmente era pubblicato come *monografia* nel rapporto immobiliare e poi delle ricerche e analisi che venivano presentate e discusse ai *Seminari OMI* che annualmente, tra il 2005 ed il 2014, sono stati condotti con studiosi, istituzioni, operatori di mercato.

7 La situazione attuale⁴⁰

Il panorama dell'informazione economica sul mercato immobiliare è profondamente migliorata rispetto a quando l'OMI fu istituito nel 2001⁴¹. Sicuramente le condizioni di contesto che videro tra la fine degli anni novanta del secolo scorso e la prima metà degli anni duemila una straordinaria crescita del mercato immobiliare (dei valori e delle quantità fisiche scambiate) e il diffondersi della finanza immobiliare con cartolarizzazioni e soprattutto fondi immobiliari, portarono ad una crescita della domanda di informazione economica, in quella fase soprattutto da parte degli operatori economici. Con la crisi del 2008-2009, si ebbe un nuovo impulso alla domanda di informazioni e analisi ma questa volta proveniente soprattutto dalle istituzioni ed in particolare dalle autorità monetarie europee e nazionali. La natura di quella crisi, seppure riconducibile a fattori sistemici del

³⁹ Iscritta al Registro della stampa del Tribunale di Roma n. 141/2012 del 14.05.2012 (ISSN 2533-2902).

⁴⁰ Al riguardo, per ulteriori approfondimenti sulle statistiche dell'OMI si rinvia all'articolo M. Festa, F. Lucchese e S. Serafini *Patrimonio e mercato immobiliare: lo sviluppo delle statistiche OMI* in questo numero dei Quaderni.

⁴¹ Cfr. sulla misura della trasparenza immobiliare anche in Italia M. Festa e S. Serafini *La trasparenza del mercato immobiliare nell'era dei Big data* in Quaderni dell'Osservatorio, numero unico, 2017, pag. 31-55.

modello di accumulazione di quella fase storica, ebbe comunque quale fattore scatenante tangibile la crisi dei cosiddetti mutui *sub-prime* negli USA connessi al mercato immobiliare. Da allora le autorità, nell'ambito del monitoraggio della stabilità finanziaria del Paese, verificano e controllano anche l'andamento dei mercati immobiliari, con attenzione all'andamento dei prezzi (bolle inflazionistiche sugli *assets*) e alla sostenibilità dei mutui.

In questo quadro si colloca la creazione di un indice dei prezzi delle abitazioni (IPAB) da parte dell'ISTAT nell'ambito di un programma Eurostat in cui tutti i paesi europei seguono linee metodologiche sostanzialmente simili, al fine di definire numeri indice tra loro confrontabili. Analogamente, anche la Banca d'Italia (si è già citata l'indagine congiunturale sul mercato immobiliare) ha sviluppato ricerche e studi di rilievo sull'argomento.

Questo mutamento di quadro ha richiesto all'OMI di approfondire e curare nel dettaglio i criteri metodologici di formazione dei *data base* e di elaborazione delle statistiche conseguenti. Il lavoro di revisione delle serie storiche, cui si è accennato, è l'esito di questa volontà.

A rafforzare questo indirizzo vi è stata anche l'approvazione del Decreto legislativo 21 aprile 2016, n. 72 che, tra l'altro, introduce nel Testo Unico Bancario (D.lgs. 1° settembre 1993, n. 385) il Capo I bis e in questo l'articolo Art. 120-sexiesdecies rubricato *Osservatorio del mercato immobiliare* che così recita: "1 - *L'Osservatorio del Mercato Immobiliare istituito presso l'Agenzia delle entrate assicura il controllo statistico sul mercato immobiliare residenziale ed effettua le opportune comunicazioni ai fini dei controlli di vigilanza macroprudenziale*".

Su questa norma si possono svolgere tre considerazioni, al di là degli specifici compiti che assegna all'OMI:

- a) rappresenta oggettivamente un implicito giudizio positivo su quanto fino a quel momento realizzato dall'OMI, altrimenti Governo e Parlamento non avrebbero formalizzato quelle competenze;
- b) colma in buona parte un vuoto sullo *scopo* dell'OMI che nella norma originaria (l'Agenzia *gestisce* l'OMI), come si è detto nel capitolo 3, non era esplicitato;
- c) proietta istituzionalmente l'OMI su un terreno propriamente non fiscale e che sancisce e formalizza il ruolo perseguito al fine di concorrere alla trasparenza del mercato immobiliare mediante la valorizzazione statistica delle banche dati gestite dall'Agenzia e inerenti i beni immobili.

Inoltre, l'OMI è richiamato, nella normativa sopra citata, anche all'art. 120-duodecies (Valutazione dei beni immobili), in cui nell'indicare alcuni criteri generalissimi a cui debbono attenersi gli istituti finanziari per procedere alla valutazione dei beni potenzialmente oggetto di ipoteca per erogazione del credito (mutui ipotecari), al comma 3 così stabilisce: "3. *La Banca d'Italia detta disposizioni di attuazione del presente articolo, tenendo anche conto della banca dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle entrate; ai fini del comma 1 può essere prevista l'applicazione di standard elaborati in sede di autoregolamentazione*".

Quindi l'OMI ha la funzione sia di elaborazione e fornitura di analisi e dati per monitorare gli andamenti del mercato residenziale, anche ai fini, più generali, della vigilanza macroprudenziale (svolta dalla Banca d'Italia), sia di utilizzo della BDQOMI "per monitorare nel continuo le variazioni delle condizioni del mercato immobiliare" secondo la circolare attuativa della Banca d'Italia⁴².

Per questa ragione, seppur limitato all'ambito residenziale, che costituisce comunque la componente principale dello *stock* immobiliare e dei volumi fisici e monetari del mercato, la nuova e specifica formalizzazione e istituzionalizzazione delle funzioni dell'OMI ha richiesto in quest'ultimo triennio nuovi sviluppi rispetto alla configu-

⁴² La circolare della Banca d'Italia n.285 del 2013 e successivi aggiornamenti ha tuttavia stemperato l'effettivo utilizzo delle quotazioni OMI. Nella circolare 285 del 2013 e successivi aggiornamenti nell'allegato A alla Parte I, Titolo IV, Capitolo 3 sono fornite le seguenti istruzioni nel par. 2.2: le banche predispongono "gli indicatori per monitorare nel continuo le variazioni delle condizioni del mercato immobiliare che possono incidere in maniera significativa sul valore degli immobili. A tal fine le banche tengono anche conto dei valori contenuti nella banca dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle entrate".

razione esistente nel 2016 (le Statistiche trimestrali, il Rapporto Residenziale e il Rapporto sui mutui sono ora pubblicazioni in attuazione di quanto previsto dalla normativa sopra citata e adeguatamente modificate allo scopo). Sul finire del 2019 sono state avviate, dopo la predisposizione dei *data-base* e delle relative elaborazioni, anche le *comunicazioni* alla Banca d'Italia ai fini della vigilanza macroprudenziale, sulla base di un *set* di indicatori concordato con la Banca d'Italia stessa.

In questo quadro, un elemento che va ancora declinato in modo chiaro è rappresentato dal rapporto che deve costruirsi, in termini di delimitazione di spazi e competenze, tra l'OMI, cui la norma citata assegna specificamente il "*controllo statistico sul mercato immobiliare residenziale*" e l'ISTAT che rappresenta per definizione la statistica ufficiale in Italia. Allo stato vi è una piena collaborazione sull'indice dei prezzi, mediante la fornitura da parte dell'OMI dei dati, discussi e concordati, per la costruzione dell'indice. È evidente però che dovrà trovarsi nel tempo una forma di collaborazione, se anche su altri campi del mercato residenziale l'ISTAT intende sviluppare statistiche, che non svuotino la norma del TUB e che non depauperino la ricchezza di studi ed analisi prodotta dall'OMI attraverso le sue pubblicazioni.

Invero, vi sono diversi ulteriori campi di osservazione da esplorare e che ancora non lo sono. Un argomento che si è cercato di sviluppare è la produzione di statistiche sulle *nuove costruzioni*. In Italia, infatti, la statistica sul numero fisico di abitazioni di nuova costruzione è approssimata sulla base dei *permessi a costruire* rilasciati dai Comuni e che contengono informazioni anche su il numero di unità da realizzare. È una stima che da tempo svolge il CRESME. L'OMI ha pubblicato per due anni (2006 e 2007) sulla base dei DocFA inerenti i nuovi accatastamenti, una statistica specifica. Dovette essere abbandonata quando, ad un'analisi più approfondita ed in presenza a partire proprio in quegli anni dell'accelerazione dell'accatastamento dei cosiddetti *immobili fantasma*⁴³, si riscontrò che i dati amministrativi non discriminavano efficacemente in origine quanto rappresentasse nuova costruzione e quanto costruzione fino a quel momento non accatastata ma costruita in anni precedenti. Inoltre, erano escluse dalla statistica nuove costruzioni che venivano presentate amministrativamente come variazioni, in quanto localizzate su particelle già ente urbano. Insomma, è rimasta in sospeso, dopo questo insuccesso, il tentativo di realizzare anche in Italia una statistica *basata su dati amministrativi reali* delle nuove costruzioni realizzate.

Un secondo campo di osservazione da esplorare attiene alla statistica sui terreni compravenduti⁴⁴. Su questo tema vi sono diverse problematiche come, per esempio, l'impossibilità di distinguere, sulla base dei dati catastali, i terreni agricoli dai terreni edificabili, oppure la difficoltà di fornire informazioni sull'utilizzo dei terreni compravenduti a causa del non completo aggiornamento delle colture praticate. In realtà, il mancato sviluppo di questa statistica è dipeso essenzialmente dalle limitate risorse dell'OMI, a fronte dell'ampliarsi dei lavori da svolgere.

Infine, un terzo campo di osservazione da sviluppare è quello inerente la statistica sull'uso del suolo sulla base di alcuni lavori propedeutici già pubblicati nei Quaderni dell'Osservatorio⁴⁵.

Altre ancora potrebbero essere le zone da indagare ed esplorare, ma i vincoli delle risorse determinano le priorità su ciò che può essere fatto con cura e affidabilità.

⁴³ L'attività di identificazione e regolarizzazione degli immobili non dichiarati è stata disciplinata dalla Legge n. 286 del 24 novembre 2006, dall'articolo 19 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122) e dal D.L. 29 dicembre 2010, n. 225. L'intera operazione ha consentito di individuare 1.081.698 unità immobiliari di diverse tipologie a cui è stata attribuita una rendita (definitiva o presunta) pari a 817 milioni di euro.

⁴⁴ Un primo (e unico) tentativo fu pubblicato nei Quaderni dell'Osservatorio. Cfr. G. Guerrieri e G. Venditti *Mercato fondiario 2012: primi dati sulle compravendite*, Quaderni dell'Osservatorio, numero unico 2015; pag. 49-80. Inoltre i dati dell'ISTAT si fermano al 2006 (Rilevazione ISTAT dell'attività notarile anni 1997- 2006 - <https://www.istat.it/it/archivio/8638>).

⁴⁵ Cfr. M. Festa, S. Mongelli e N. Reggiani *L'analisi delle trasformazioni delle superfici naturali attraverso l'utilizzo delle banche dati del catasto e dell'OMI*, Quaderni dell'Osservatorio, op.cit., n. 2-2013; pag. 9-38.

Parallelamente a questi negli ultimi anni sono stati portati avanti progetti di ricerca & sviluppo non direttamente connessi all'OMI, quanto alle attività svolte dai servizi estimativi, che comunque, quali ricadute di fatto, ampliano le conoscenze statistico-economiche sul mercato immobiliare. Si citano al riguardo il progetto di ricerca su "*Monitoraggio e analisi delle operazioni di sviluppo immobiliare (MAOSI)*" e quello relativo ai "*Determinazione dei prezzi impliciti*". Il primo progetto⁴⁶ ha l'obiettivo di determinare il grado di rischiosità dei progetti di sviluppo immobiliare, i rendimenti effettivi, il periodo di tempo tra l'acquisto delle aree e l'ultimazione dei lavori, ecc., tutti parametri, tratti dalle concrete esperienze di mercato, utili ai fini dei procedimenti di valutazione, ma che se ulteriormente ampliati almeno a tutti i capoluoghi consentono anche di pervenire ad una conoscenza più ampia dei fenomeni che determinano l'offerta di nuove costruzioni. Il secondo progetto (prezzi impliciti), ormai in stato di avanzato sviluppo, ha l'obiettivo di determinare per le caratteristiche prevalenti degli immobili residenziali il peso di ciascuna caratteristica nella formazione del prezzo di compravendita osservato sul mercato. Anche questo progetto trae fondamento dalla necessità di irrobustire i processi di valutazione basati sul metodo comparativo (in particolare il *market comparison approach*), ma i risultati possono costituire di per sé uno strumento conoscitivo statistico-economico del mercato immobiliare.

8 Brevissima conclusione

Dall'esame dei vent'anni dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare emerge una linea di sviluppo sufficientemente coerente che, al di là di ogni giudizio che ciascuno può dare, merita interesse per i risultati conseguiti.

Vi sono ovviamente miglioramenti da apportare e nuove tematiche da esplorare.

I primi riguardano prioritariamente la Banca dati delle quotazioni OMI. È in corso un'attività di studio e ricerca che ha come obiettivo proprio quello di ridefinire e affinare metodologie e tecniche di determinazione delle quotazioni, con particolare attenzione sia ai territori con minore dinamicità di mercato, sia alle tipologie concernenti negozi, uffici e capannoni industriali. Si è consapevoli che non è scontato il conseguimento di esiti soddisfacenti, in quanto i problemi tecnico-concettuali da affrontare non sono affatto banali. Tuttavia, lo sforzo dovrà essere profuso e richiederà del tempo. Un secondo tema, parallelo al precedente, sarà quello di migliorare il più possibile, anche a condizione metodologiche date, il controllo sulla qualità delle quotazioni validate dagli uffici da parte delle competenti strutture delle Direzioni Regionali e della Direzione Centrale. La disponibilità, infatti, delle statistiche sul valore monetario dichiarato può permettere di selezionare le situazioni che presentano mediamente maggiore criticità, concentrando su di esse le risorse dedicabili al controllo che potrà essere più approfondito e dettagliato.

Riguardo lo sviluppo di nuove tematiche da esplorare questo si concentrerà nel prossimo futuro, in particolare, sul mercato fondiario, verificando collaborazioni con il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) che già produce statistiche sul tema, sul consumo del suolo, sulle variazioni catastali derivanti da attività edilizia, apportando modifiche ed integrazioni alle attuali Statistiche catastali, un approfondimento sui mutui ipotecari nonché sulla segmentazione della domanda residenziale (per abitazione principale, per investimento, per seconde case ecc.).

Infine, l'OMI-Agenzia delle entrate ha attivato dal 7 dicembre 2020 un nuovo servizio di consultazione dei valori immobiliari dichiarati che permette, perimetrando su una mappa un territorio e un periodo di interesse, di consultare i valori economici e, ove possibile, la superficie degli atti di compravendita distinti per tipologia di atto. Si è consapevoli che questa non è ancora una risposta soddisfacente per i tecnici che effettuano le valutazioni immobiliari, in quanto l'informazione resa non è singolarmente georiferibile ad uno specifico immobile,

⁴⁶ Cfr. G. Caravella, G. Lisi e F. Pizzirani *Il contributo dell'OMI al modello di valutazione del rischio immobiliare*, in questo numero dei Quaderni.

ma solo all'interno del perimetro selezionato (e l'informazione in quel dato perimetro compare soltanto se vi sono almeno cinque atti disponibili). Questi limiti sono dovuti al rispetto delle norme sulla *privacy* e fiscali. Si ritiene, comunque, che tale servizio abbia una sua utilità per la generalità dei cittadini ai fini della trasparenza del mercato immobiliare italiano e che completa e si affianca alle quotazioni OMI.