

Il patrimonio immobiliare abitativo a Roma: evoluzione, divari fra centro e periferie, sperequazione tributaria

Marco Causi¹ e Gianni Guerrieri²

1. Introduzione e sintesi

Il patrimonio immobiliare rappresenta in Italia la principale componente della ricchezza privata, in particolare della ricchezza delle famiglie³. La ricchezza, compresa la componente derivante dalla proprietà immobiliare, è distribuita in modo più diseguale del reddito⁴. Nelle grandi città i differenziali dei valori immobiliari fra centri e periferie, quelli che in letteratura vengono definiti i “gradienti della rendita urbana”, assumono dimensioni significative.

Esiste una sterminata letteratura sull’argomento, di origine economica, urbanistica, socio-politica: non è nostro obiettivo esaminarla in queste pagine, né cercare in essa i modelli adeguati a interpretare il caso di Roma. Poiché i dati che analizzeremo riguardano il patrimonio abitativo nella sua consistenza fisica e non in relazione agli assetti proprietari, non si intende neppure affrontare il tema della distribuzione personale della ricchezza immobiliare a Roma.

Il nostro obiettivo è descrittivo ed empirico, volto a ricostruire dimensione ed evoluzione nel tempo dei divari territoriali interni alla città con riferimento ai diversi fenomeni del mercato immobiliare residenziale: consistenze, compravendite, prezzi di mercato degli immobili residenziali, valori catastali e divari fra questi e i valori di mercato. Esamineremo le principali dimensioni quantitative ed economiche legate al patrimonio immobiliare abitativo della città di Roma utilizzando i dati dell’Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) dell’Agenzia delle entrate. Questa fonte informativa permette la partizione della città in 308 zone omogenee (zone OMI), a loro volta aggregabili in 23 macro-aree.

L’analisi si estende sul periodo 2004-2013 e si concentra sulla descrizione di una lunga serie di evidenze empiriche relative a:

- 1) l’evoluzione della consistenza del patrimonio abitativo, aumentato in media del 9,7 per cento, con aumenti però quasi interamente concentrati nelle macro-aree periferiche e soprattutto in quelle oltre il Grande Raccordo Anulare (GRA);
- 2) l’andamento delle compravendite di abitazioni, ridottesi complessivamente del 40 per cento nel periodo considerato (-5,7 per cento medio annuo), con valori minimi a Ostia-Litorale e Eur-Laurentina e valori massimi, positivi, nelle macro-aree fuori GRA a Sud e a Ovest oltre che ad Appia-Tuscolana;

¹ Dipartimento di Economia, Università degli Studi Roma Tre.

² Direttore dell’Osservatorio del mercato immobiliare e servizi estimativi, Agenzia delle entrate.

³ Cfr. Banca d’Italia, *La ricchezza delle famiglie italiane anno 2014*, Supplemento al bollettino statistico, anno XXV, n. 69, 16 dicembre 2015.

⁴ Cfr. Banca d’Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell’anno 2014*, Supplemento al bollettino statistico, anno XXV, n. 64, 3 dicembre 2015.

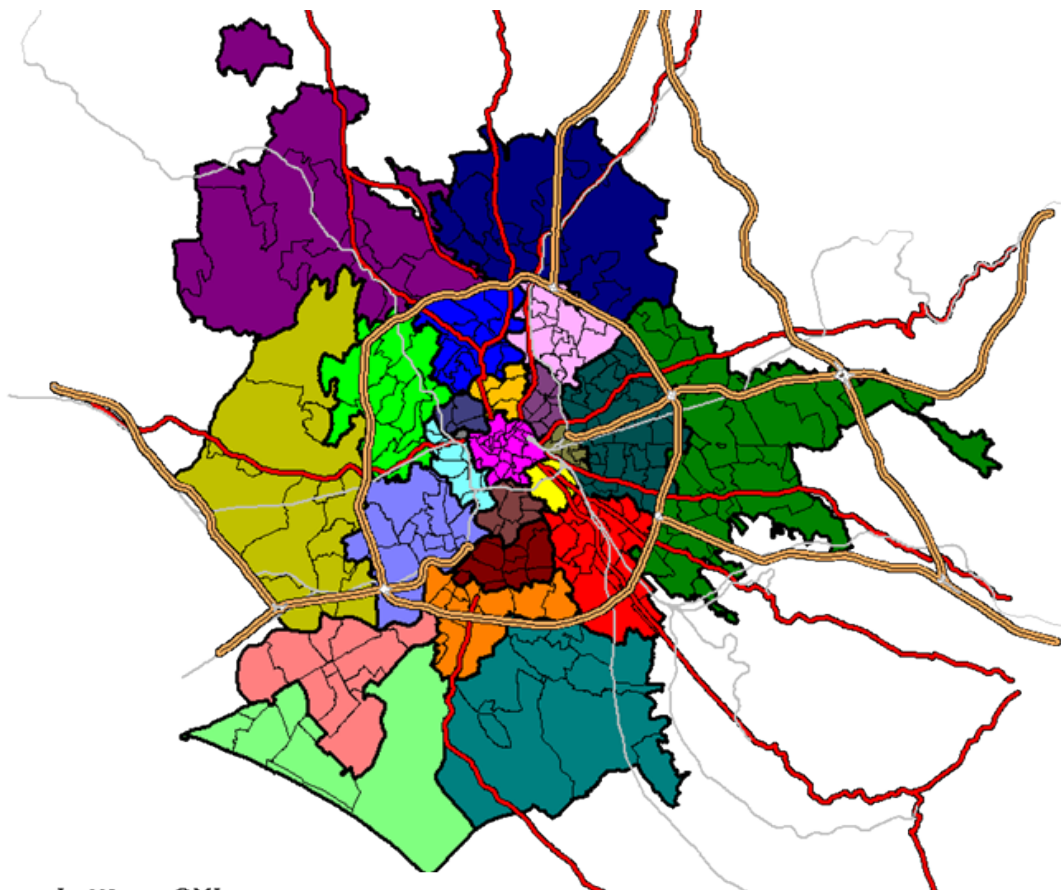
- 3) l'intensità del mercato immobiliare, data dal rapporto fra compravendite e stock, superiore alla media cittadina in tutte le macro-aree fuori GRA;
- 4) l'evoluzione del valore di mercato degli immobili residenziali desumibile da queste transazioni, così come registrate presso l'Agenzia delle entrate, il quale, nonostante la riduzione del numero di compravendite, ha continuato a crescere fino al 2008, si è ridotto nel 2009 per restare poi stabile fino al 2012 e ricominciare a scendere solo a partire dal 2013. In termini reali, utilizzando il deflatore del Pil, le quotazioni sono aumentate complessivamente tra 2004 e 2013 dell'8,8 per cento (+25 per cento circa tra il 2004 ed il 2008 e -13,1 per cento tra il 2008 ed il 2013);
- 5) l'accessibilità al bene "casa di proprietà", misurata dalle annualità di reddito familiare necessarie all'acquisto di un'abitazione ai prevalenti prezzi di mercato, che dopo essere peggiorata per molti anni a partire dal 2008, con la discesa dei prezzi, è migliorata, pur restando ancora nel 2013 inferiore a quella del 2005 (per una coppia con due figli avente un reddito uguale a quello medio italiano l'indice è pari a 14 anni contro il massimo di 16,4 anni raggiunto nel 2007-2008);
- 6) la fotografia al 2013 della gerarchia dei diversi territori in relazione al valore di mercato degli immobili residenziali, la quale come ben noto presenta differenziali fortemente accentuati a Roma, con venti zone OMI che superano il valore di 5.000 euro a m², di cui nove sopra 8.000, e 142 zone con valori inferiori a 2.000 euro a m²;
- 7) l'evoluzione fra 2004 e 2013 di questa gerarchia, dove emerge un generale aumento di variabilità non solo sull'asse della distanza spaziale fra centro e periferie, ma anche su altre dimensioni legate a caratteri micro-territoriali;
- 8) un'analisi dei ranghi delle zone OMI, e cioè della loro posizione nella classifica che le ordina in base al prezzo medio delle abitazioni, che conferma l'aumento della variabilità infra-urbana e mostra significative modifiche di rango: 63 zone hanno perso più di venti posizioni, di cui 25 più di 50, mentre dall'altra parte 60 zone hanno guadagnato più di venti posizioni, di cui 17 più di 50;
- 9) l'evoluzione del valore catastale del patrimonio abitativo, influenzato dalla rivalutazione automatica dei coefficienti introdotta con il "salva Italia" nel 2012, ma anche dai riclassamenti realizzati nel corso degli anni in base alle norme introdotte nella legge finanziaria 2005: a Roma queste operazioni hanno portato alla modifica delle rendite catastali di un numero consistente di unità abitative, circa 240 mila, il 17 per cento del totale e il 54,5 per cento di quelle localizzate nelle aree centrali e semicentrali;
- 10) il confronto fra valori di mercato e valori catastali, il quale si è più che dimezzato rispetto al passato ma mostra ancora un valore significativo: il valore di mercato del patrimonio abitativo è pari al doppio del valore catastale; pur ridotta, resta ancora rilevante la sperequazione delle basi imponibili collegate ai valori immobiliari fra aree centrali e aree periferiche;
- 11) la stima degli effetti redistributivi sulle basi imponibili dei diversi territori interni alla città nell'ipotesi di un riallineamento fra valori di mercato e valori catastali che lasci invariato il totale della base imponibile esistente.

Nel paragrafo conclusivo proponiamo alcune riflessioni su due punti. Il primo riguarda il rapporto fra Roma e la sua area metropolitana. Il secondo riguarda la ricerca, in termini di *public policy*, delle motivazioni che possono spiegare la decisione politica di bloccare durante il 2015 il processo, ormai giunto all'ultimo passo, di riforma generale del catasto. Su questo punto avanziamo un'ipotesi basata sull'inadeguatezza del *tax design* vigente in Italia in materia di imposte locali e di imposte immobiliari.

2. Distribuzione e variazioni dello stock abitativo nelle macro-aree di Roma

Le analisi descrittive contenute in questo lavoro si basano sull'aggregazione di zone OMI tali da costituire macro-aree territoriali interne ai confini amministrativi del Comune di Roma. La mappa in Figura 1 visualizza ciascuna macro-area e le zone OMI ad essa associate.

Figura 1: macro-aree e zone OMI



Le 308 zone OMI
divise in 23 macro-aree

■ Appia - Tuscolana	(18)	■ Fuori G.R.A. - SUD-OVEST'	(11)
■ Auselia	(14)	■ Ostia - Litorale	(8)
■ Cassia - Flaminia	(13)	■ Portuense	(14)
■ Centro Storico	(25)	■ Salaria	(17)
■ Cintura EUR	(12)	■ Semicentrale Appia - Tuscolana	(4)
■ Città del Vaticano	(1)	■ Semicentrale Auselia - Gianicolense	(11)
■ EUR - Laurentina	(11)	■ Semicentrale Ostiense - Navigazoni	(8)
■ Fuori G.R.A. - EST	(37)	■ Semicentrale Parioli - Flaminio	(6)
■ Fuori G.R.A. - NORD	(14)	■ Semicentrale Prati - Trionfale	(4)
■ Fuori G.R.A. - NORD-OVEST'	(13)	■ Semicentrale Salaria - Trionfale - Nomentana	(8)
■ Fuori G.R.A. - OVEST'	(10)	■ Semicentrale Tiburtina - Praenestina	(7)
■ Fuori G.R.A. - SUD	(11)	■ Tiburtina - Praenestina	(32)

I dati utilizzati per l'elaborazione e l'analisi sono tratti dalle statistiche pubblicate dell'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate⁵.

Tabella 1: abitazioni per macro-area. Stock, indice 2004=100, tasso medio annuo variazione

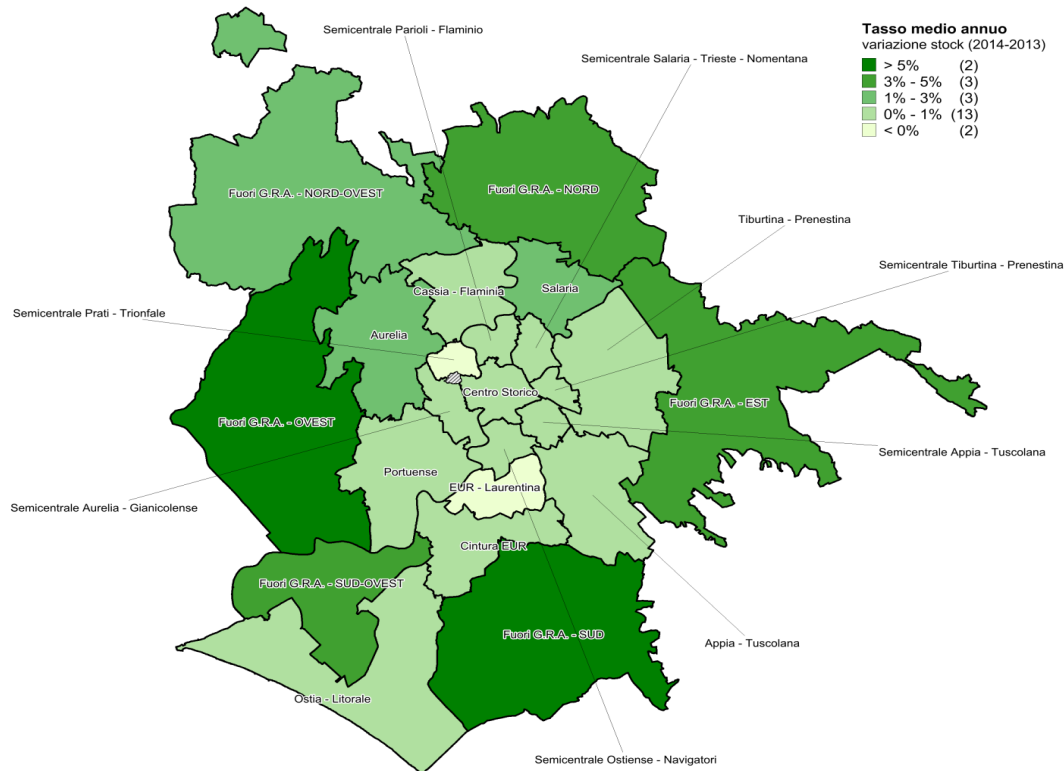
MACRO-AREE	Stock abitazioni - n. unità anno 2013	Quota stock per macroarea anno 2013	n. indice al 2013 (2004=100)	Δ stock - Tasso medio annuo (2004-2013)
Centro Storico	67.310	4,8%	102,9	0,31%
Semicentrale Appia – Tuscolana	66.019	4,7%	102,7	0,30%
Semicentrale Aurelia - Gianicolense	78.694	5,6%	104,1	0,44%
Semicentrale Ostiense - Navigatori	49.868	3,5%	103,6	0,39%
Semicentrale Parioli - Flaminio	26.373	1,9%	104,8	0,53%
Semicentrale Prati - Trionfale	47.873	3,4%	97,0	-0,34%
Semicentrale Salaria - Trieste - Nomentana	65.159	4,6%	100,8	0,08%
Semicentrale Tiburtina - Prenestina	38.572	2,7%	104,3	0,47%
Appia – Tuscolana	61.084	4,3%	105,2	0,57%
Aurelia	108.141	7,7%	113,3	1,39%
Cassia – Flaminia	47.653	3,4%	106,0	0,65%
Cintura EUR	42.339	3,0%	104,5	0,49%
EUR – Laurentina	31.367	2,2%	94,8	-0,59%
Portuense	75.576	5,4%	105,9	0,64%
Salaria	91.986	6,5%	110,0	1,07%
Tiburtina – Prenestina	173.650	12,3%	106,8	0,74%
Fuori G.R.A. – EST	122.955	8,7%	145,8	4,28%
Fuori G.R.A. – NORD	21.144	1,5%	131,9	3,12%
Fuori G.R.A. - NORD-OVEST	23.520	1,7%	126,5	2,65%
Fuori G.R.A. – OVEST	16.865	1,2%	194,9	7,70%
Fuori G.R.A. – SUD	17.076	1,2%	161,6	5,48%
Fuori G.R.A. - SUD-OVEST	60.119	4,3%	132,7	3,19%
Ostia – Litorale	40.576	2,9%	104,1	0,44%
<i>ND</i>	35.661	2,5%	83,0	-2,04%
Totale complessivo	1.409.580	100,0%	109,7	1,04%

Nella Tabella 1 è riportata la distribuzione dello stock abitativo per macro-area con riferimento all'anno 2013 (sia in assoluto che come composizione percentuale), assieme al livello del numero

⁵ Le pubblicazioni di riferimento sono i Rapporti immobiliari (vari anni), le Note Territoriali (vari anni), le Statistiche catastali (vari anni), altre pubblicazioni. Si rinvia al sito dell'Agenzia delle entrate (<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni/>)

indice dello stock conseguito nel 2013 (posto pari a 100 il 2004) e al tasso di variazione medio annuo relativamente all'intero periodo considerato (vedi anche Figura 2)⁶.

Figura 2: tasso medio annuo di variazione dello stock per macro-area (2004-2013)



Lo stock abitativo, strettamente correlato alla popolazione residente, si concentra per il 44% nelle zone periferiche e un altro 21% nelle macro-aree esterne al raccordo anulare. Il 26 % circa delle abitazioni è ubicato nelle zone semicentrali e quasi il 5% nel centro storico⁷. Complessivamente le

⁶ Si è limitata l'analisi agli anni 2004-2013 in quanto nel 2014 l'OMI ha proceduto ad una revisione generale delle zone OMI (a livello nazionale, e ovviamente anche a Roma) per tener conto dei cambiamenti economico-urbanistici avvenuti nel mercato immobiliare nel decennio precedente. Questa revisione, oltre ad una più fine perimetrazione delle zone OMI (non più basata sui grafi stradali, bensì sui confini delle particelle della cartografia del catasto terreni, ha comportato un salto di serie che avrebbe richiesto un lavoro assai più complicato e dispendioso. Peraltro, dal 1° gennaio 2017 tutte le statistiche OMI relativamente al numero di compravendite, al calcolo della superficie, alla stima del valore patrimoniale per qualunque aggregazione territoriale, ecc., saranno ridefinite in base a nuove metodologie di estrazione ed elaborazione dei dati, che richiederanno necessariamente una ricostruzione delle serie storiche ai diversi livelli di aggregazione. È del tutto presumibile che le tendenze riscontrate con la "vecchia" serie storica potrebbero restare inalterate, in ogni caso occorrerà attendere questo nuovo quadro statistico per nuove valutazioni.

⁷ Nella Tabella 1 si registrano oltre 35mila unità (2,5% dello stock) non imputate a nessuna macro-area (e quindi zona OMI). Si tratta di unità immobiliari per le quali non è stato possibile, allo stato dell'elaborazione, definire senza ambiguità la specifica zona OMI di appartenenza. I motivi possono essere diversi. Il principale è la non avvenuta correlazione tra la particella censita in catasto urbano e quella del catasto terreni e dell'archivio cartografico. Questa operazione di correlazione fa parte di un lavoro di riallineamento che l'amministrazione del catasto sta portando avanti da qualche anno e non è ancora concluso. Tale problematica è dovuta storicamente al fatto che il catasto urbano è stato istituito 60 anni dopo rispetto a quello terreni e che solo con le nuove tecnologie informatiche è stato possibile aggredire e cercare portare a soluzione tali disallineamento del sistema informativo. Non è un caso che questo stock non geo-referenziato tende a ridursi nel tempo.

abitazioni censite in catasto nel 2013⁸ sono oltre 1,4 milioni, con una superficie⁹ complessiva pari a oltre 148,7 milioni di m² e quindi una superficie media pari a 105,5 m².

I tassi di variazione medi annui dello stock nel periodo considerato, come era da attendersi, sono normalmente più elevati nelle macro-aree fuori il raccordo anulare (ad eccezione di Ostia-Litorale) per l'ovvia maggiore disponibilità di aree edificabili. Nelle restanti macro-aree la crescita oscilla tra la stazionarietà (+0,08% a Salaria-Trieste-Nomentana) e un incremento dell'1,39% medio annuo (Aurelia). Si riscontrano due macro-aree (Prati-Trionfale ed Eur-Laurentina) con un tasso medio annuo negativo. Questo dato può spiegarsi con il fatto che la variazione dello stock catastale in termini di numero di unità non dipende soltanto dalle nuove costruzioni (che aumentano lo stock), ma anche da altri fenomeni, in particolare fusioni (che riducono lo stock), frazionamenti (che tendono ad aumentarlo) e soprattutto cambi di destinazione d'uso. Oltre a fattori amministrativi di correzione dei dati censiti¹⁰. Date le macro-aree interessate dalla variazione negativa è presumibile che in questo caso abbiano inciso i cambi di destinazione d'uso probabilmente da abitazione verso ufficio. In definitiva, la variazione dello stock non va in alcun modo scambiata come una misura dell'accrescimento derivante solo dal flusso di nuove costruzioni, anche se certamente quest'ultimo rappresenta una causa importante, soprattutto nelle zone di nuovi insediamenti.

3. Valore patrimoniale dello stock abitativo

Limitatamente ai soli anni 2010-2013 è possibile stimare, in quanto sono disponibili le superfici dello stock residenziale, anche il valore patrimoniale (sulla base delle quotazioni medie) per macro-area e per l'intera città. Il valore del patrimonio di una macro-area è dato dalla combinazione del numero di unità abitative esistenti, dalla loro superficie media e dalla quotazione media. Complessivamente a Roma il valore del patrimonio è pari a circa 503 miliardi di euro nel 2013, mentre nel 2010 raggiungeva i 510 miliardi. Una riduzione di 7 miliardi di euro pari all'1,3%. Ciò per effetto soprattutto della flessione delle quotazioni intervenuta a partire dal 2008 e accentuatasi proprio nel 2013, non compensata dall'aumento dello stock fisico esistente in

⁸ Si tratta delle unità immobiliari censite nel gruppo A ad esclusione delle A/10 (uffici e studi professionali). Lo stock di abitazioni censito dal catasto diverge da quello censito dall'ISTAT (nel medesimo anno, cioè il 2011). I motivi sono diversi. Da un lato, la diversa definizione di "abitazione" che in catasto è l'unità immobiliare. Se per esempio due appartamenti sono stati connessi in modo transitorio, può ben essere che in catasto siano censiti come due unità immobiliari distinte, mentre per il censimento ISTAT sia conteggiata un'unica abitazione. Inoltre, in alcuni Comuni il quadro tariffario esistente non contempla la categoria A/10 (uffici), per cui eventualmente le unità aventi tale destinazione sono censite nella categoria A/2 (abitazioni civili). Oltre a ciò è ovviamente ben possibile che alcuni cambi di destinazione d'uso (proprio da abitazione a ufficio) non siano stati dichiarati in catasto. D'altra parte, è anche possibile che il censimento ISTAT, per le modalità con cui fu effettuato, se ben risponde al caso in cui l'abitazione è occupata, può condurre a delle sottostime negli altri casi (in particolare per le "seconde case").

⁹ La superficie è stimata sulla base del numero dei vani e della superficie media del vano (calcolata sulla base dei criteri del DPR 138/98 – Allegato C) per tipologia catastale. È disponibile la stima disaggregata per zona OMI e quindi per macro-area con riferimento all'intero stock solo a partire dal 2010.

¹⁰ A questa fattispecie si possono ricondurre le variazioni di stock avvenute a seguito dell'operazione degli "immobili fantasmi" che ha condotto all'accatastamento unità immobiliari prima non censite, ma sicuramente non di nuova costruzione.

termini di superfici. La distribuzione territoriale di questo ammontare di ricchezza è riportata nella Figura 3.

Figura 3: valore patrimoniale per macro-area in miliardi di euro e quota percentuale

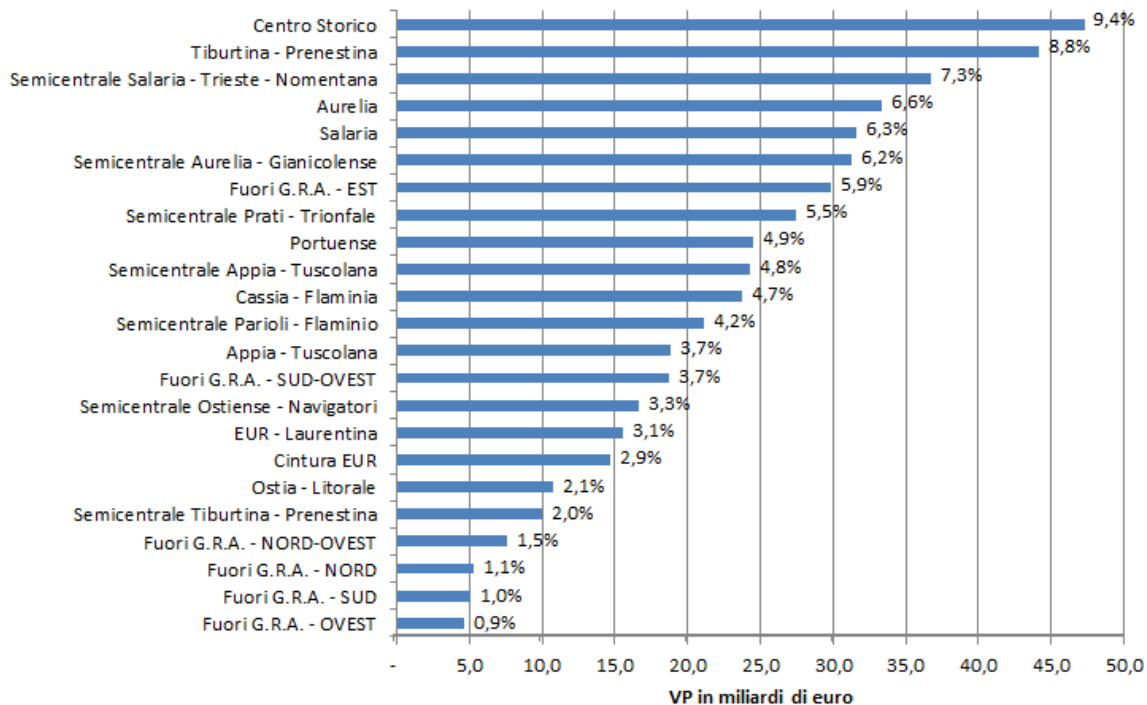
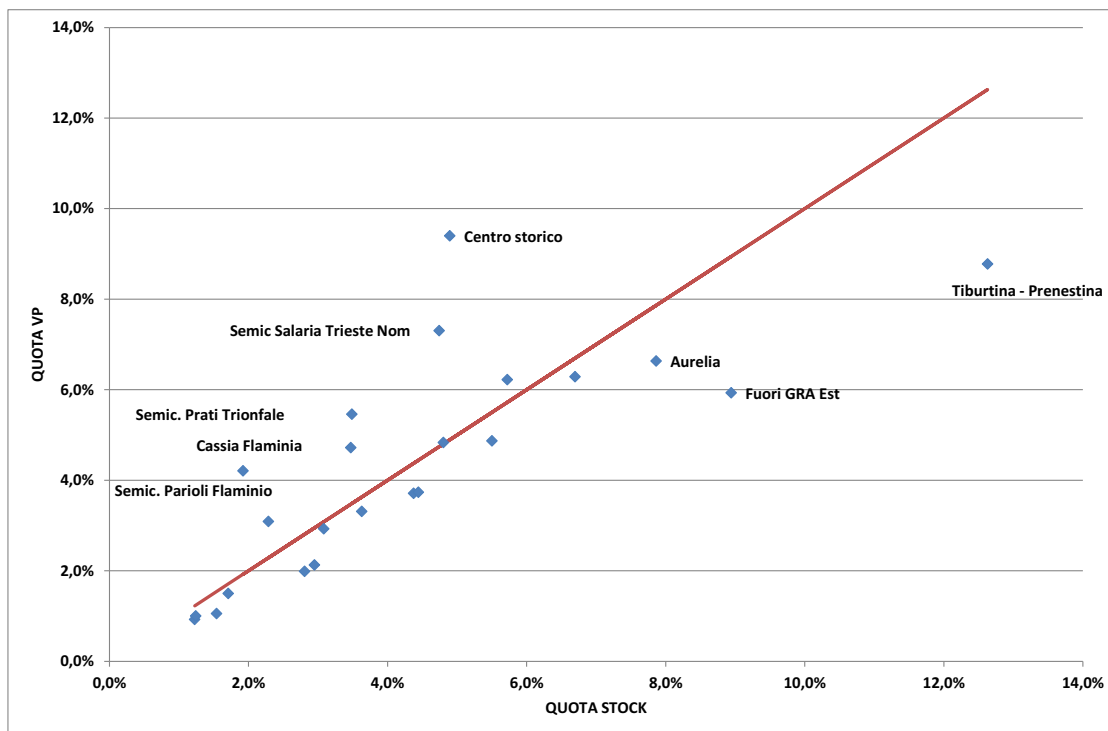


Figura 4: confronto quota stock e quota valore patrimoniale per macro-area (2013)



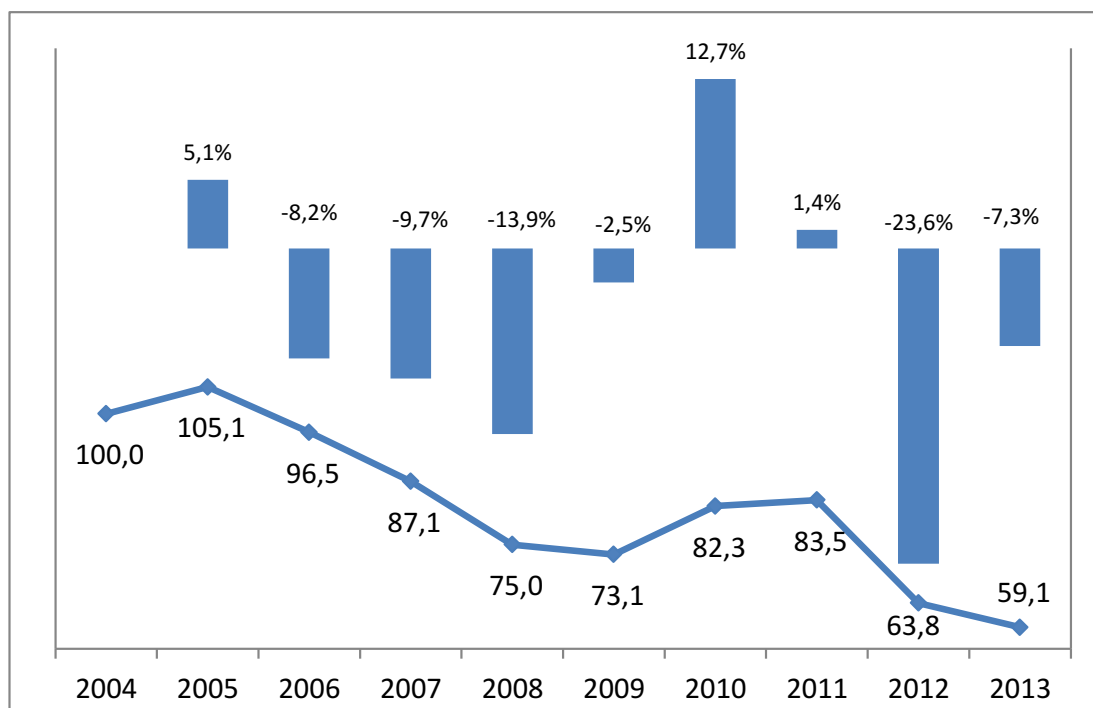
Mettendo a confronto la quota di stock e quella del valore patrimoniale di ciascuna macro-area, si può osservare la relativa concentrazione del valore di alcune macro-aree rispetto ad altre non

dipendente dalla distribuzione dello stock, ma dai valori fondiari e dei fabbricati (Figura 4). A ciascuna macro-area, a sinistra della linea rossa, corrisponde una quota di valore patrimoniale (VP) superiore alla quota dello stock fisico. La distanza delle ordinate dalla linea rossa misura la distanza tra le due quote. Nella Figura 4 sono evidenti le macro-aree che mostrano la distanza più elevata. Tra tutte spiccano, per ragioni opposte, il Centro storico, che a fronte del 4,9% di stock rappresenta il 9,4% del valore (quasi il doppio) e Tiburtina-Prenestina, dove è ubicato il 12,6% dello stock della città a cui corrisponde una quota di valore pari all'8,8%.

4. Mercato delle abitazioni: compravendite, quotazioni, investimenti

Il mercato delle abitazioni all'interno della città di Roma si è espanso in modo considerevole fino al 2005 in termini di numero di abitazioni compravendute (NTN)¹¹. Il periodo considerato in questa analisi inizia proprio con gli ultimi due anni di crescita. Dal 2006 inizia la parabola discendente che accelera negli anni della prima crisi (2008-2009), presenta una condizione di galleggiamento tra il 2010 e 2011 e poi vede una fortissima contrazione delle compravendite durante la seconda crisi del biennio 2012-2013 (vedi Figura 5).

Figura 5: indice NTN a Roma 2004 =100 e variazioni % annue

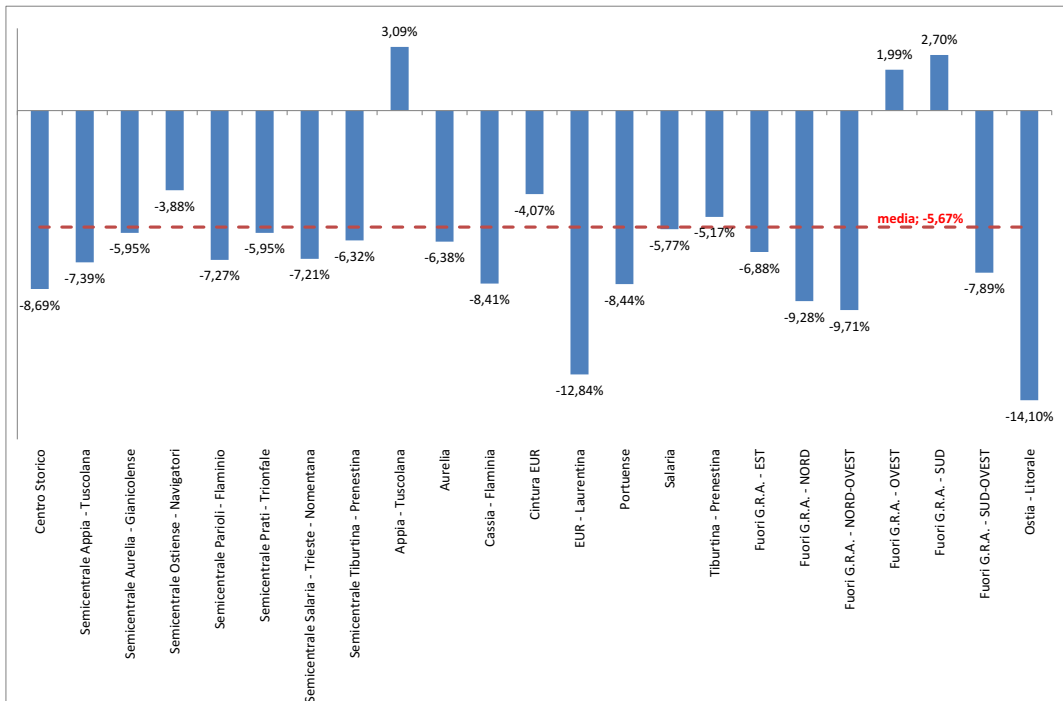


Se confrontiamo il tasso medio annuo delle variazioni di NTN tra le diverse macro-aree nel periodo considerato, quasi dappertutto compare il segno negativo, ma l'intensità della contrazione media annua è alquanto diversificata. Come si osserva dalla Figura 6, i tassi medi annui di variazione delle compravendite sono racchiusi in un ampio intervallo: dal -14% di Ostia-Litorale al +3% di Appia

¹¹ NTN sta per numero di transazioni normalizzate. In altri termini la transazione di una unità immobiliare è normalizzata per quota di proprietà. Sicché se di una abitazione viene compravenduta solo una frazione della proprietà, nel calcolo di NTN viene inserita non l'unità, ma, una frazione equivalente alla quota di proprietà trasferita.

Tuscolana, mentre la media della città di Roma è pari a circa il -5,7%. Non conoscendo gli andamenti relativi antecedenti il 2004-2005, i dati mostrano però che la crisi ha agito sulle quantità degli scambi in modo diversificato tra le macro-aree.

Figura 6: tassi medi annui NTN per macro-area (2004-2013)



La dimensione del mercato in termini di quantità di abitazioni scambiate è ovviamente correlata allo stock abitativo esistente. Per avere una dimensione relativa adeguata è opportuno misurare l'intensità del mercato immobiliare (IMI) data dal rapporto tra le unità abitative scambiate e il numero di stock abitativo esistente.

La Figura 7 mostra la misura dell'IMI medio del periodo per ciascuna macro-area¹². In questo caso è evidente che il mercato sia risultato più dinamico, rispetto allo stock esistente, nelle macro-aree esterne al grande raccordo anulare. È peraltro in quei territori, come si è accennato in precedenza, che vi è stato il maggiore incremento dello stock abitativo. Quindi laddove vi sono i nuovi insediamenti, a fronte di uno stock complessivo minore, la dinamica del mercato è elevata.

Gli andamenti delle quantità scambiate sul mercato all'interno della città influenzano in parte anche le dinamiche dei prezzi. In effetti, in base dell'andamento delle quotazioni OMI¹³, anche i prezzi tendono a mostrare una prima fase di crescita e poi, con la crisi, una fase di riduzione.

¹² Ovvero il rapporto tra la media di NTN dei nove anni considerati (2004-2013) e la corrispondente media dello stock abitativo.

¹³ Le quotazioni OMI riflettono i livelli e gli andamenti dei prezzi di mercato, pur se concettualmente se ne differenziano, tant'è che sono disponibili, in generale, quotazioni anche per i comuni o per le zone OMI in cui si sono avute scarse o nulle compravendite. Le quotazioni individuano un intervallo minimo-massimo espresso in €/m² dei valori di mercato e sono riferite a gruppi di tipologie abitative (civile, economiche, ville, ecc.) per zona OMI. Per giungere alla quotazione media di macro-area sono state determinate le quotazioni medie per singola zona OMI (media dei valori centrali) e poi queste ultime sono state pesate per lo stock abitativo della zona OMI sull'intera macro-area. Si ottiene così la quotazione media per macro-area.

Tuttavia tale dinamica presenta un ritardo temporale di almeno un triennio. Infatti, mentre le quantità scambiate si riducono a partire dal 2006, i prezzi fino al 2008 presentano ancora tassi di variazione positivi (vedi Figura 8). Solo dal 2013 inizia la discesa significativa dei prezzi, che si protrae negli anni successivi, mentre le compravendite tornano a mostrare segnali positivi.

Figura 7: IMI medio periodo 2004-2011 per macro-area (intensità mercato immobiliare)

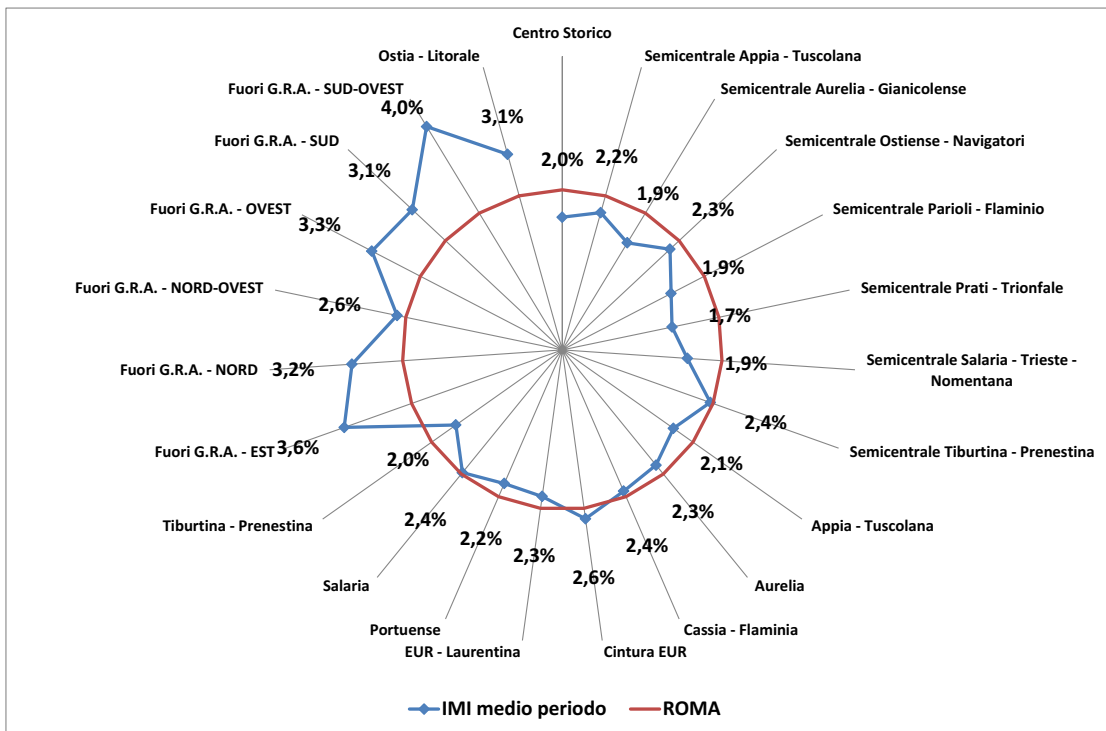
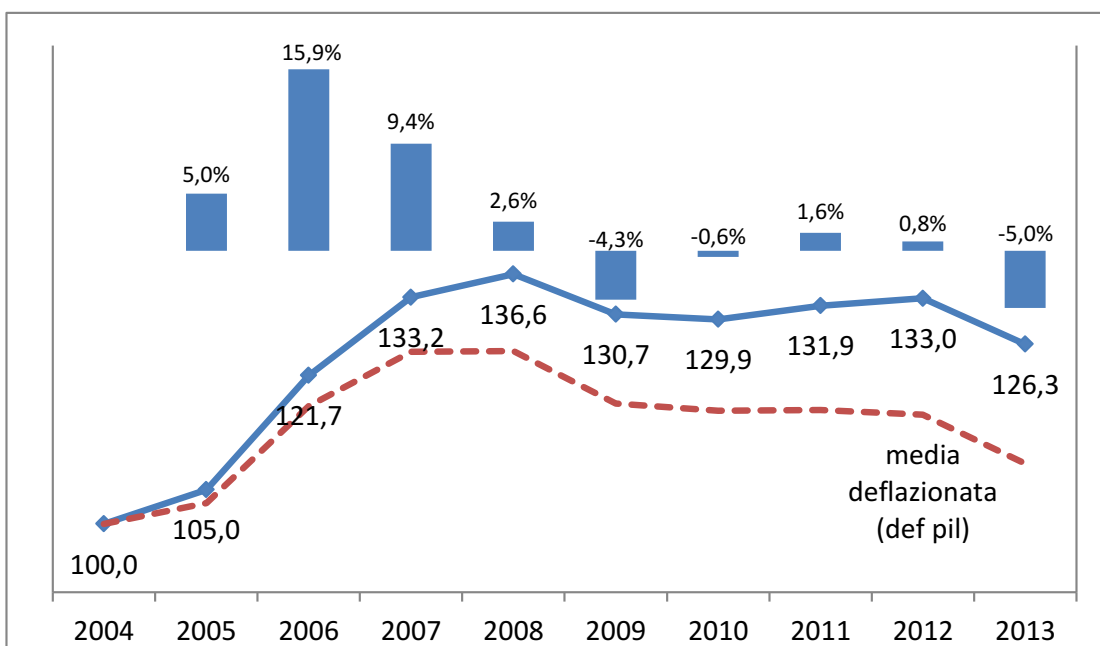


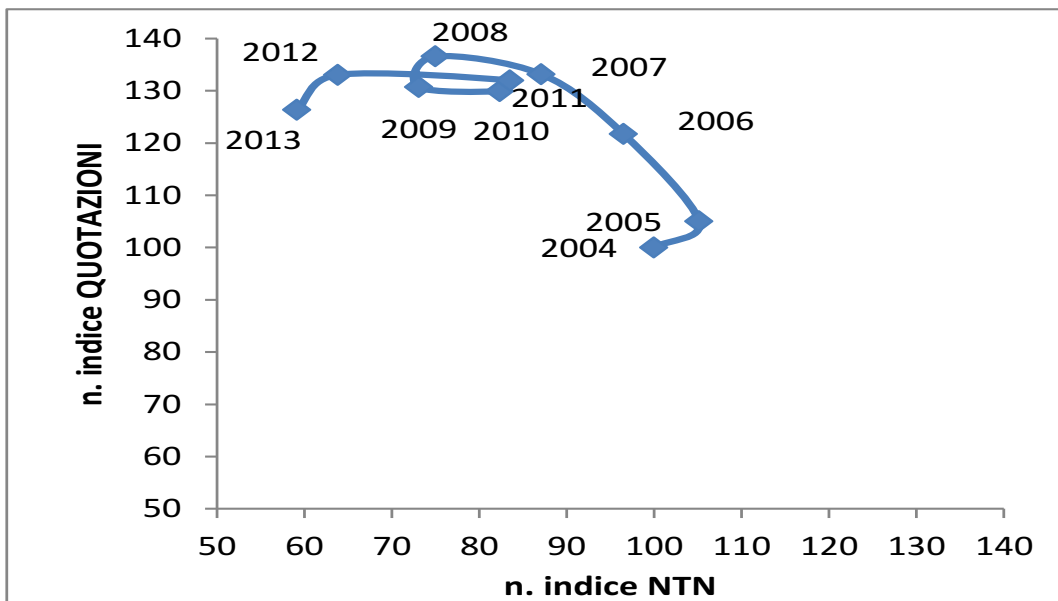
Figura 8: N. indice variazioni % quotazioni prezzi a Roma (2004 =100)



Il ciclo immobiliare di Roma, con riferimento alle abitazioni, è ben rappresentato dalla Figura 9. Si osserva infatti come dal 2005 al 2008 mentre le compravendite subiscono un forte

ridimensionamento, le quotazioni continuano ad aumentare. Segue un involuppo tra il 2009 ed il 2011, interrotto nel 2012 con una nuova drastica caduta delle transazioni ed una sostanziale stabilità dei prezzi. Nel 2013 continua la caduta delle compravendite cui si aggiunge una prima significativa riduzione dei prezzi, che rimangono, a differenza delle compravendite, a livelli superiori a quelli del 2004. Al riguardo, si consideri che per l'intero periodo 2004-2013, il tasso medio annuo di crescita dei prezzi degli immobili residenziali è stato per l'intera città di Roma pari al 2,6%, mentre il deflatore del PIL (nazionale) ha registrato l'1,7%. In termini reali, le quotazioni sono quindi aumentate complessivamente tra 2004 e 2013 dell'8,8% (+25% circa tra 2004 e 2008 e poi -13,1% tra 2008 e 2013).

Figura 9: NTN e quotazioni



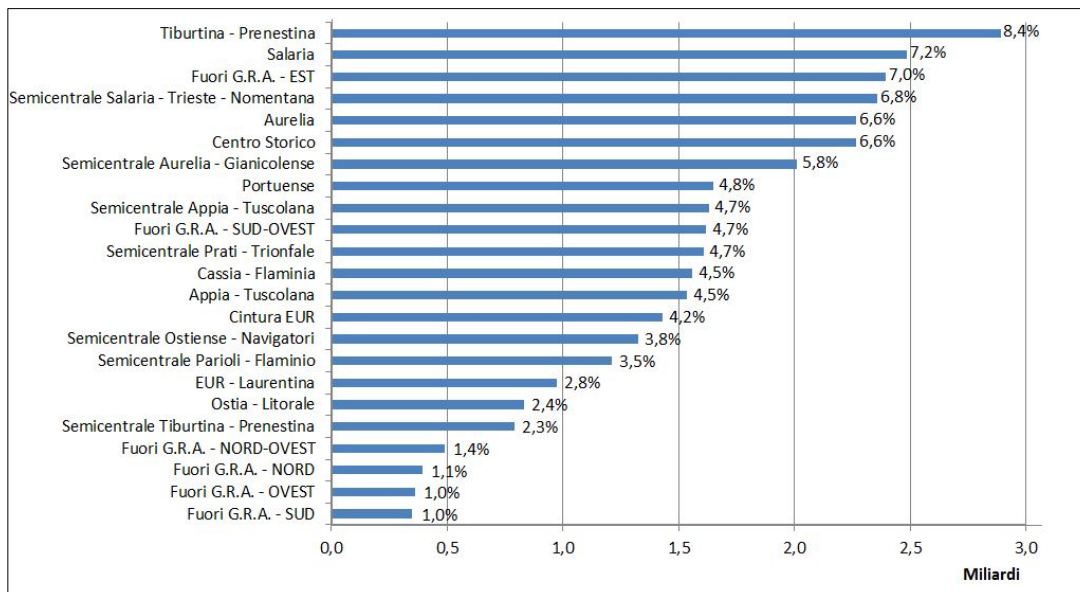
All'interno della città l'andamento delle quotazioni segue abbastanza quello medio, anche se con intensità diverse nel corso degli anni. In ogni caso, come vedremo, nel periodo considerato le gerarchie dei valori hanno subito variazioni in qualche caso significative, non tanto con riferimento alle macro-aree quanto alle zone OMI.

La dinamica di mercato nei nove anni considerati ha mobilitato nell'intera città un ingente ammontare di investimenti, con coperture finanziarie fornite sia dal risparmio delle famiglie che dal sistema del credito (mutui ipotecari). I dati disponibili sono tuttavia limitati a un periodo più breve di quello finora considerato. In particolare, per l'intera città le stime disponibili vanno dal 2007 al 2013, mentre per zona OMI e per macro-aree soltanto nel periodo 2010-2013.

Con riferimento all'intera città, nel solo periodo 2007-2013 (quindi nel periodo della crisi degli scambi) si può stimare che gli investimenti attivati per effettuare le transazioni delle sole abitazioni (escluse le pertinenze) siano stati pari complessivamente a 64,2 miliardi di euro, in parte derivanti dal capitale proprio degli acquirenti, in parte da capitale preso in prestito (mutui). La distribuzione di questo flusso di investimenti fra le diverse macro-aree è possibile, come detto, solo per il periodo 2010-2013. In tale periodo, per l'intera città, tale ammontare (cumulato per gli anni anzidetti) è stato pari a circa 34,4 miliardi di euro. La Figura 10 mostra la distribuzione di questi

investimenti tra le diverse macro-aree in relazione all'ubicazione dell'abitazione acquistata. È evidente che la dimensione dei capitali investiti nelle singole macro-aree dipende dalle dimensioni dello stock, oltre che dalle unità compravendute e dalle dinamiche dei prezzi. Si rileva comunque che le zone esterne al raccordo anulare (escluso Fuori GRA Sudovest) pesano assai poco in termini di ammontare degli investimenti sul totale della città.

Figura 10: ammontare (in miliardi di euro) del totale del capitale utilizzato per acquistare abitazioni (cumulata 2010-2013) – distribuzione percentuale per macro-area

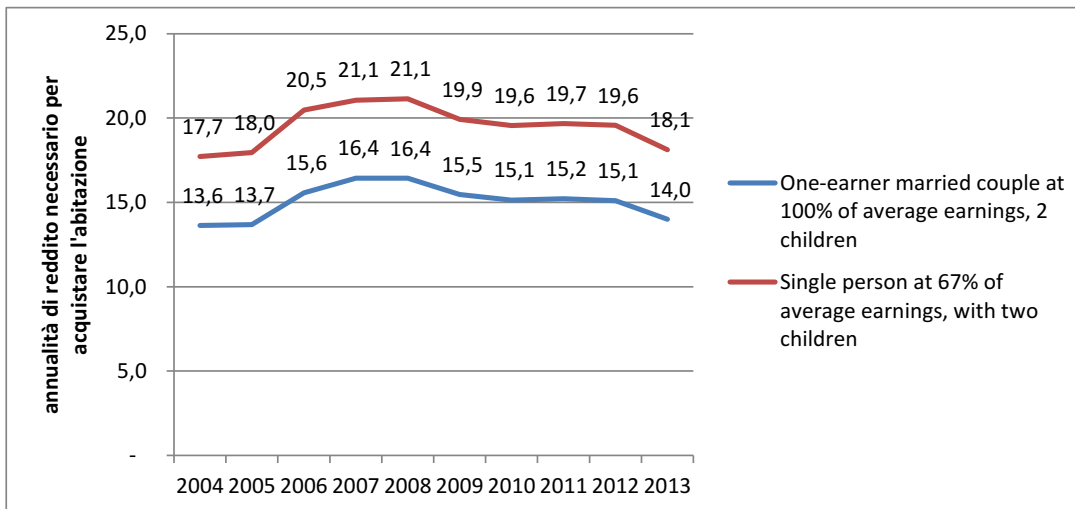


Le dinamiche dei prezzi e l'accesso al credito hanno influito sulla capacità delle famiglie di acquistare l'abitazione. Un dato, seppure del tutto indicativo, può essere ottenuto al riguardo ponendo a confronto il reddito disponibile medio riferito a due tipi di famiglia, stimato dall'OCSE quale dato nazionale, con la spesa media necessaria per l'acquisto di una abitazione di 100 m² a Roma, al netto degli oneri indiretti (imposta di registro, spese notarili, ecc.).

La Figura 11 mostra i risultati. Per la famiglia tipo monoreddito composta da due coniugi e due figli e un reddito disponibile pari a quello medio nazionale, le annualità di reddito necessarie sono passate da circa 13,6 nel 2004-2005 a 16,4 nel biennio 2007-2008 per ridiscendere a 14 nel 2013. Per la famiglia tipo mono-genitoriale con due figli e un reddito disponibile pari a due terzi di quello medio nazionale, le annualità di reddito necessarie sono passate da circa 17,7 nel 2004-2005 a circa 21 nel biennio 2007-2008 per ridiscendere a 18,1 nel 2013.

La discesa dei prezzi ha quindi, dopo il 2008, migliorato la capacità di accesso al bene casa di proprietà, anche se ancora nel 2013 l'indicatore di tale capacità restava superiore a quello del 2004. Ulteriori riduzioni tuttavia dovrebbero essersi manifestate dopo il 2013 in conseguenza delle ulteriori dinamiche flettenti dei valori di mercato, discesi nell'intera città, in base alle quotazioni OMI, del 13 per cento fra 2013 e 2016.

Figura 11: annualità di reddito disponibile necessario per l'acquisto di una casa a Roma per due famiglie tipo



5. Differenziali territoriali dei valori immobiliari

Le quotazioni medie per macro-area e per zone OMI consentono di apprezzare le gerarchie dei valori esistenti tra le diverse zone della città¹⁴.

I gradienti centro-periferia dei valori immobiliari nelle aree urbane italiane e le variabili che li influenzano sono stati recentemente studiati usando come unità d'indagine i sistemi locali del lavoro (SLL) e basandosi sui dati comunali dei diversi comuni appartenenti ai SLL urbani¹⁵. Il "centro" è fornito dal comune centrale del SLL, la "periferia" dai comuni limitrofi integrati sul piano socio-economico fra di loro e con il comune centrale. L'intero comune centrale e il suo dato medio è quindi considerato come il "centro" del corrispondente SLL. La dimensione gerarchica dei valori all'interno delle città centrali non è considerata. Nel nostro contributo restiamo dentro i confini comunali di Roma e forniamo alcuni elementi di valutazione dei differenziali territoriali dei prezzi immobiliari residenziali all'interno della città¹⁶.

La forma delle gerarchie dei valori a Roma nel 2013, per macro-area e per singola zona OMI, è riportata nella Figura 12. Essa si compone di una zona centrale che presenta elevati valori che degradano in modo circolare verso le zone di estrema periferia. Alcune eccezioni emergono nella macro-area Appia-Tuscolana dove vi sono zone OMI, attorno all'Appia Antica, con valori più elevati delle aree adiacenti semicentrali e nella macro-area Eur-Laurentina, adiacente a quella

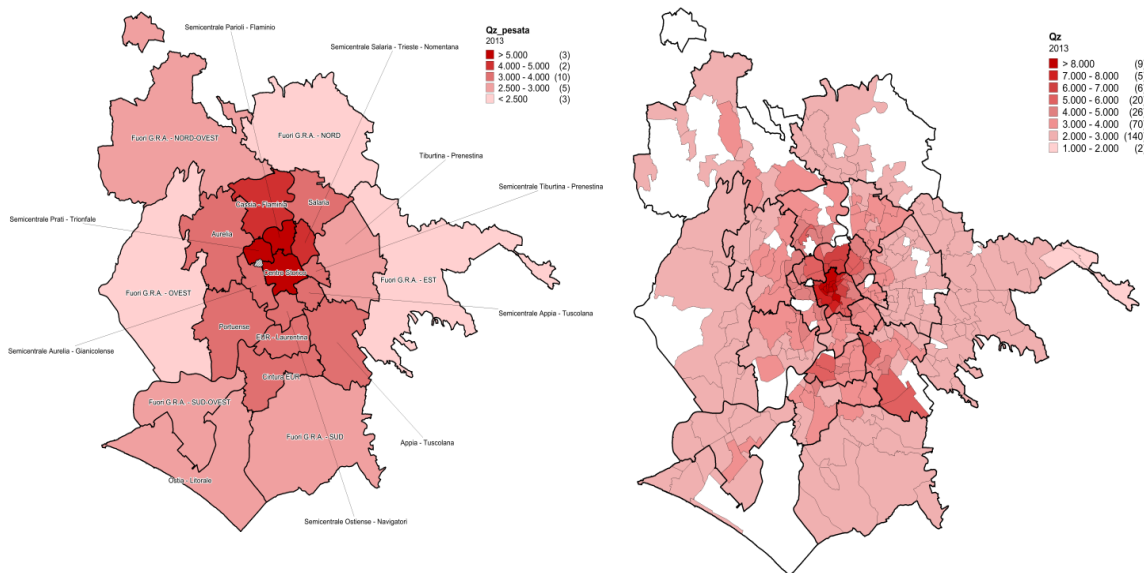
¹⁴ La letteratura di riferimento è sterminata. Per l'Italia si rimanda a R. Capello, "Rendita fondiaria e dinamica urbana: le determinanti dello sviluppo urbano nel caso italiano", *Rivista di Politica Economica*, vol. 91, 2001, pp. 75-117.

¹⁵ E. Manzoli e S. Mocetti, "I prezzi delle case e il gradiente centro-periferia: evidenze dalle città italiane", *Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia*, n. 348, settembre, 2016, pp. 36. Vedi anche Istat, *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma, 2015, pp. 204.

¹⁶ Aggiornando così G. Guerrieri e A. Storniolo, "Roma residenziale: stock, utilizzo e dinamica immobiliare", in *Quaderni dell'Osservatorio, Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate*, n. 1, 2013, pp. 9-60.

semicentrale Ostiense-Navigatori, in cui vi sono due zone OMI a elevato valore (EUR attorno a via dell'Umanesimo e a viale Europa).

Figura 12: gerarchie dei valori. Quotazioni medie per macro-area e per zona OMI anno 2013¹⁷



Se osserviamo i differenziali di quotazione rispetto alla media cittadina appare evidente come Centro storico, Parioli-Flaminio, Prati-Trionfale, Salaria-Trieste-Nomentana sono le macro-aree con i valori che più si distanziano verso l'alto rispetto alla media cittadina (Figura 13). Spostandosi dalle macro-aree centrali e semicentrali a quelle via via più periferiche, i differenziali tendono a essere inferiori alla media cittadina. In sole due aree periferiche (Cassia-Flaminia ed EUR-Laurentina) i valori sono superiori alla media dell'intera Roma. I valori più bassi emergono in tutte le macro-aree esterne al raccordo anulare.

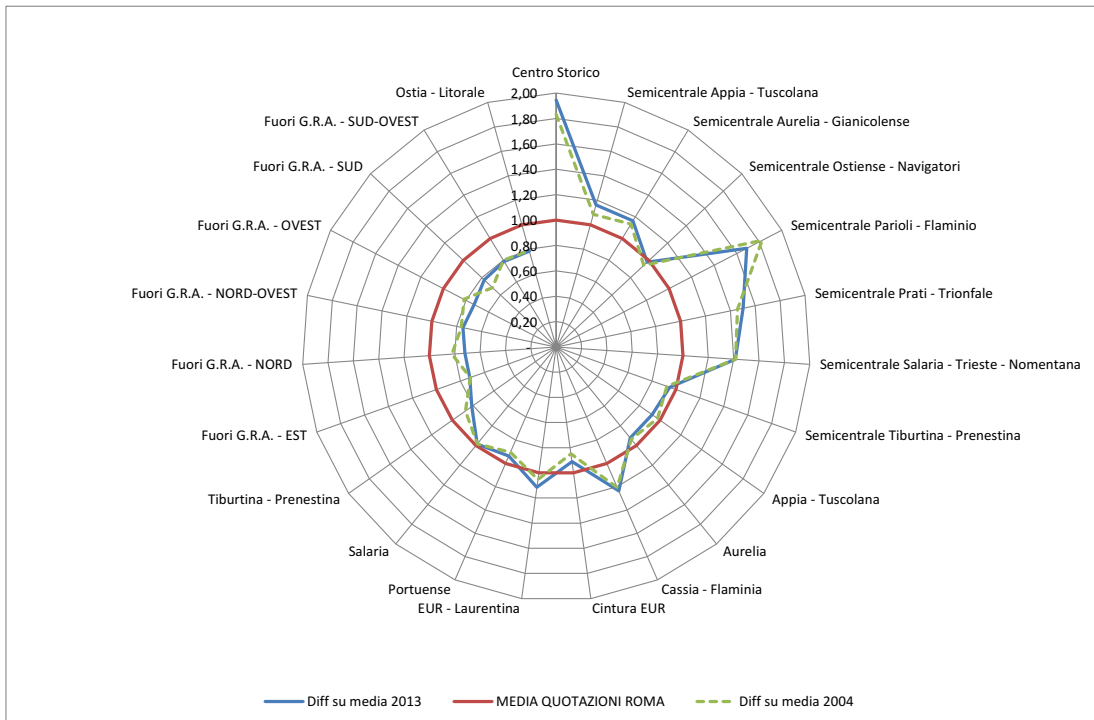
La Figura 13 permette anche una prima analisi descrittiva dell'evoluzione dei differenziali fra 2004 e 2013. Per tutte macro-aree sopra la media nel 2004 si può facilmente vedere che il loro differenziale dalla media aumenta o resta uguale nel 2013, con l'unica esclusione di Parioli-Flaminio. Salaria resta sulla media in entrambe gli anni. Nelle macro-aree sotto la media nel 2004 la situazione è più variegata: per alcune il differenziale 2013 vede un aumento al confronto della media cittadina (Ostiense-Navigatori, Cintura EUR, Portuense, Fuori GRA Sud), per altre la distanza relativa dalla media cittadina resta inalterata (Semicentrale Tiburtina-Prenestina, Aurelia, Fuori GRA Est, Fuori GRA Nord-ovest, Fuori GRA Sud-ovest, Ostia-Litorale), per altre ancora il differenziale aumenta (Appia-Tuscolana, Tiburtina-Prenestina, Fuori GRA Nord, Fuori GRA Ovest).

In sintesi, l'evidenza derivante dal confronto fra i valori medi delle 23 macro-aree indica un leggero aumento delle distanze fra aree centrali e, da un lato, molte aree ultra-periferiche oltre che, dall'altro lato, alcune periferie storiche come Appia-Tuscolana e Tiburtina-Prenestina. Andamenti

¹⁷ Nella ripartizione per zone OMI alcune di esse sono "bianche" in quanto la quotazione è assente essendo aree prevalentemente rurali o destinate a parchi, zone archeologiche, aree cimiteriali.

variabili sono presenti nelle aree semicentrali. Sembra quindi di potere affermare che si è realizzato un aumento di variabilità non solo sull'asse della distanza spaziale fra centro e periferie, ma anche su altre dimensioni legate a caratteri micro-territoriali.

Figura 13: differenziali dei valori rispetto alla media della città (anni 2004 e 2013)



Per approfondire questo tema abbiamo calcolato due misure sintetiche di variabilità dei prezzi di mercato degli immobili residenziali al livello delle zone OMI. La prima è il coefficiente di variazione della quotazione media per zona OMI nei diversi anni (Figura 14). La seconda è la distanza, nei diversi anni, fra la media delle quotazioni delle prime venti zone OMI e la media delle ultime venti, avendo ordinato in senso decrescente le zone OMI rispetto al prezzo medio di zona (Figura 15). I due indicatori confermano la crescita della variabilità a partire dal 2006. Il prezzo medio nelle venti zone OMI più pregiate era nel 2006 pari a poco più di 3,2 volte al confronto con quello delle ultime venti e questa distanza aumenta fino a quasi 3,6 volte nel 2013.

Figura 14: coefficiente di variazione riferito a 277 zone delle quotazioni medie di zona

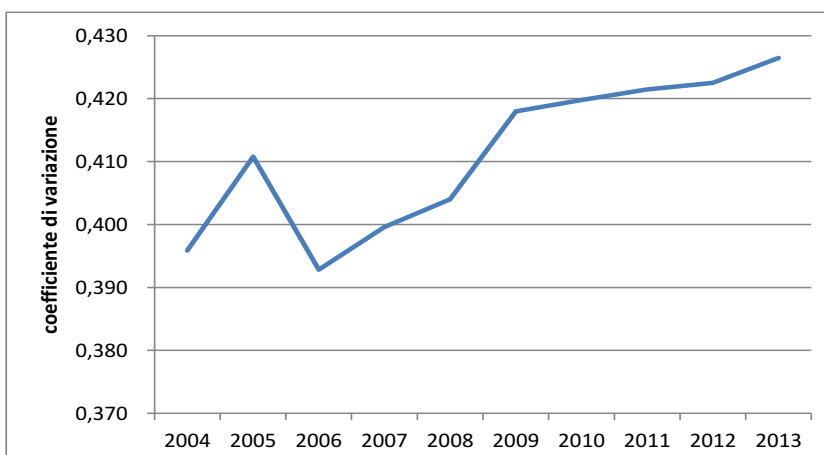
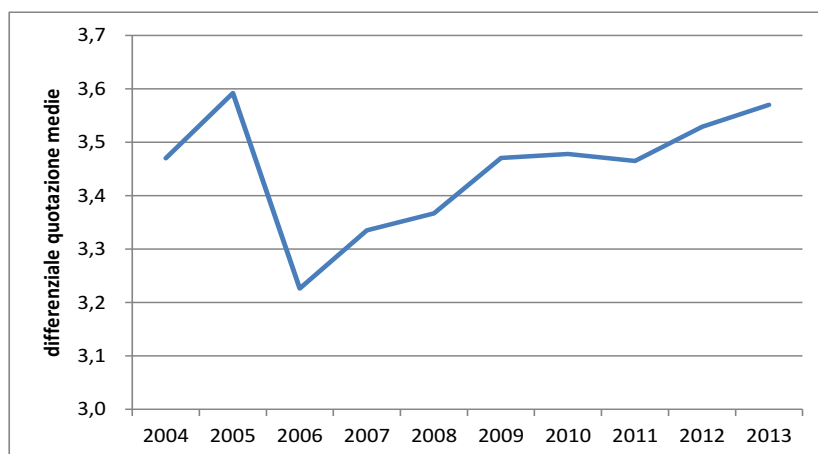


Figura 15: differenziale fra i prezzi medi delle prime e delle ultime venti microzone



È interessante allora osservare in che misura tale maggiore variabilità abbia modificato la gerarchia dei valori tra le diverse zone OMI. Al riguardo è stata effettuata un'analisi dei ranghi, attribuendo una posizione (rango) a ciascuna zona OMI della città in base alla quotazione media corrispondente¹⁸. Per avere un quadro di sintesi si sono contate le zone raggruppandole per classi di mutamento di rango (Tabella 2). Su 277 zone solo 7 nel 2013 avevano la stessa posizione gerarchica del 2004. Sono scese di 50 e più posizioni 25 zone OMI, 147 zone OMI hanno variato rango nel *range* compreso tra -20 e +20 posizioni. Infine, sono 17 le zone OMI che hanno scalato (sempre tra il 2004 ed il 2013) più di 50 posizioni.

Tabella 2: numero delle zone OMI per variazioni di rango

	2004-2008	2008-2013	2004-2013
≤ -50	24	11	25
> -50 - ≤ -20	35	38	38
> -20 - < 0	64	76	69
> 0 - ≤ 20	88	90	78
> 20 - ≤ 50	42	36	43
> 50	13	11	17
Subtotale zone OMI	266	262	270
= 0 (invarianti)	11	15	7
Totale zone OMI	277	277	277

I mutamenti di posizione sembrano più accentuati sulle code durante la fase ascendente dei prezzi (2004-2008) rispetto a quella successiva che ha visto un ridimensionamento delle quotazioni. In generale, invece, la dinamica delle quotazioni intervenuta nell'intero periodo considerato non ha lasciato invariato l'ordine gerarchico, ma ha comportato un cambiamento logicamente coerente con l'incremento sopra riscontrato degli indicatori di variabilità.

¹⁸ Sono state considerate 277 zone OMI escludendo le zone R (zone rurali, parchi, ecc.) prive di quotazioni, e altre zone che sono state quotate solo negli ultimi anni della serie (dal 2010) per l'incremento avutosi dello *stock*. In totale dall'analisi dei ranghi sono state escluse 31 zone.

6. Dai prezzi di mercato ai valori catastali: effetti su Roma della legge finanziaria 2005 (commi 335, 336)

La valutazione dei cespiti immobiliari ai fini tributari non prende a riferimento i prezzi di mercato ma i valori registrati in catasto. E' ben noto che fra valori di mercato e valori catastali esistono ampie divergenze e discordanze derivanti dalla vetustà (sono oltre 25 anni che non si dà luogo ad una revisione generale delle tariffe d'estimo per la determinazione delle rendite) e dalla loro obsolescenza (il sistema a categorie e classi, vigente dal 1939, non permette di seguire adeguatamente l'evolversi nel tempo delle configurazioni urbanistiche degli abitati e delle costruzioni). Il risultato è, in tutta Italia e anche a Roma, una sperequazione delle basi imponibili collegate alla proprietà immobiliare in particolare a svantaggio delle unità abitative costruite a partire dagli anni Settanta-Ottanta del secolo passato nelle aree di nuova urbanizzazione rispetto a quelle che hanno date di costruzione precedenti, localizzate nei centri storici e nei centri cosiddetti "consolidati" delle città italiane¹⁹. Le ricadute distributive e sociali della vicenda sono ovvie.

La questione è al centro di lunghe e controverse discussioni, in sede tecnica, scientifica e politica, e negli ultimi venticinque anni si sono susseguiti numerosi tentativi di riforma "generale" del catasto. Nessuno però è riuscito ad andare in porto. Sull'ultimo tentativo, collocato negli anni che vanno dal 2013 al 2015, torneremo più avanti. Intanto è interessante esaminare l'impatto che, nel caso romano, hanno avuto alcune norme varate con la legge finanziaria per il 2005. Si tratta di norme che aprivano strade amministrative per la verifica dei valori catastali, in attesa di una riforma "generale". E che hanno prodotto risultati positivi, anche se ancora non risolutivi, in relazione all'obiettivo di adeguare le valutazioni catastali delle basi imponibili immobiliari e di ridurre così gli effetti sperequativi.

Il comma 335 della legge finanziaria per il 2005 (legge 311/2014) ha previsto che i comuni potessero inoltrare la richiesta di effettuare un riclassamento delle unità immobiliari nelle microzone comunali (delimitazioni territoriali deliberate dal Comune, derivanti dall'applicazione di un precedente dispositivo di legge, il DPR 138/98, diverse e quindi non necessariamente coincidenti con le zone OMI) in cui si fosse osservata una distanza tra il valore di mercato (apprezzato con le quotazioni OMI) e quello catastale e l'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali superiore alla soglia critica del 35%. Il Comune di Roma aveva deliberato sulla ripartizione del suo territorio in microzone omogenee ai fini delle caratteristiche del patrimonio immobiliare fin dal novembre del 2001. La richiesta di attivazione delle procedure di riclassamento è stata effettuata nel 2009 per 17 microzone comunali. L'Agenzia del Territorio (e poi delle Entrate) ha proceduto alla riclassificazione, entrata in vigore nel 2013, di 175 mila unità abitative.

Il comma 336 della stessa legge finanziaria 2005 ha introdotto procedure per riclassamenti "puntuali", indipendenti cioè dall'appartenenza dell'unità immobiliare a una particolare microzona

¹⁹ Sul tema della inadeguatezza dei valori catastali cfr. G. Guerrieri, "Il catasto a valori e redditi: alcune considerazioni", in *Territorio Italia*, n. 2, 2013, in particolare pp. 9-12.

ma derivanti dagli interventi di ristrutturazione e di miglioria apportati nel corso degli anni. Per le stesse motivazioni potevano essere attivati spostamenti delle unità abitative censite nelle classi catastali più basse (A/4 e A/5) in classi catastali superiori (A/2 e A/3). Fra 2005 e 2007 i riclassamenti di quest'ultimo tipo sono stati circa 32 mila e altrettanti quelli di tipo "puntuale" e volontario, derivanti dall'invio di circa 113 mila avvisi bonari. Procedure di intimazione nei confronti di casi anomali sui quali non risultavano richieste spontanee di riclassamento hanno interessato 3.629 unità immobiliari²⁰.

In conclusione, a seguito delle norme della finanziaria 2005 la rendita catastale è stata rivalutata a Roma su circa 240 mila unità immobiliari, il 17 per cento dello stock esistente. Con riferimento alle sole macro-aree centrali e semi-centrali, dove gli interventi di aggiornamento si sono concentrati e dove esistono circa 440 mila unità immobiliari abitative, le operazioni di rivalutazione hanno quindi riguardato la significativa quota del 54,5 per cento del patrimonio esistente.

7. Differenziali tra valori patrimoniali ai prezzi di mercato e valori catastali

Disponendo del valore complessivo delle rendite catastali per zona OMI e per macro-area è possibile calcolare la base imponibile potenziale a fini Imu (valore catastale) applicando i relativi coefficienti moltiplicativi nazionali. I dati disponibili, in questo caso, sono relativi al triennio 2011-2013. In questi anni, tuttavia, sono intervenute due importanti novità: nel 2012 il coefficiente moltiplicativo delle rendite è passato da 105²¹ a 168²² per le abitazioni; nel 2013 sono stati definitivamente introdotti gran parte dei riclassamenti attuati nel comune di Roma in applicazione del comma 335 della legge finanziaria per il 2005, in seguito a quelli precedentemente andati in vigore per effetto del comma 336 della stessa legge finanziaria.

Rapportando i valori patrimoniali (VP) di ciascuna macro-area (determinati in base alle quotazioni medie OMI e alla superficie dello stock) con la base imponibile ai fini IMU (VC) otteniamo un quoziente (denominato Q), che indica la distanza tra il valore patrimoniale a prezzi correnti e i valori catastali. Le variazioni di Q dipendono da ciò che è accaduto al denominatore sui valori catastali, in seguito alle modifiche descritte in precedenza, nonché al numeratore, per effetto delle variazioni dei prezzi di mercato riflesse nelle quotazioni OMI. Complessivamente Q si riduce nel comune di Roma da 3,59 nel 2011 a 2,06 nel 2013 (Tabella 3), ovvero in quest'ultimo anno il valore del patrimonio è il doppio di quello catastale. Il salto più evidente è tra 2011 e 2012, da 3,59 a 2,24, in conseguenza dell'aumento del coefficiente da 105 a 168. E' interessante ricordare che il

²⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segreteria della Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, Comitato di monitoraggio paritetico sul processo di revisione dei classamenti degli immobili, *I risultati dell'attuazione dei commi 335 e 336 dell'articolo unico della legge 30 dicembre 2004, n. 311*, Roma, 15 giugno 2015.

²¹ Comprensivo del 5% di incremento delle rendite disposto, a decorrere dal 1997, ai sensi dell'art. 3, comma 48, Legge 23 dicembre 1996, n. 662.

²² Il moltiplicatore 105 aumentato del 60% in base al cosiddetto decreto "salva Italia" (decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in Legge 22 dicembre 2011, n. 214).

rapporto Q a livello nazionale è pari a 2,16²³. Roma mostra quindi un Q inferiore a quello nazionale.

Tra 2012 e 2013, oltre alla riduzione dei prezzi, in alcune macro-aree si è fatto sentire l'effetto del riclassamento delle unità immobiliari. Il quoziente Q nell'aggregato diminuisce da 2,24 a 2,06, quindi di 0,18, ma le riduzioni più evidenti emergono nel Centro storico (-0,96), a Parioli-Flaminio (-0,53), Prati-Trionfale (-0,36), Salaria-Trieste-Nomentana (-0,31). La dispersione/variabilità di Q tra le diverse macro-aree, misurata con il coefficiente di variazione, si è dimezzata, segno che l'azione di riclassamento ai sensi del cosiddetto "comma 335" ha esercitato un impatto perequativo.

Tabella 3: rapporto Q (= VP/VC) per macro-area (2011-2013)

Macroaree	2011_Q	2012_Q	2013_Q
Centro Storico	5,16	3,25	2,29
Semicentrale Appia – Tuscolana	3,59	2,26	2,19
Semicentrale Aurelia - Gianicolense	3,50	2,20	2,12
Semicentrale Ostiense - Navigatori	3,02	1,91	1,83
Semicentrale Parioli – Flaminio	4,44	2,73	2,20
Semicentrale Prati – Trionfale	4,32	2,68	2,31
Semicentrale Salaria - Trieste - Nomentana	4,09	2,54	2,23
Semicentrale Tiburtina - Prenestina	3,38	2,14	2,00
Appia – Tuscolana	3,30	2,02	1,91
Aurelia	3,27	2,05	1,99
Cassia – Flaminia	3,50	2,16	2,07
Cintura EUR	3,56	2,18	2,07
EUR – Laurentina	3,55	2,19	2,12
Portuense	3,00	1,92	1,83
Salaria	3,47	2,15	2,06
Tiburtina – Prenestina	3,10	1,94	1,84
Fuori G.R.A. – EST	3,35	2,12	2,03
Fuori G.R.A. – NORD	3,24	2,05	1,98
Fuori G.R.A. - NORD-OVEST	3,03	1,84	1,75
Fuori G.R.A. – OVEST	3,35	2,09	1,98
Fuori G.R.A. – SUD	3,35	2,16	2,14
Fuori G.R.A. - SUD-OVEST	3,40	2,05	1,93
Ostia – Litorale	3,82	2,34	2,12
Totale complessivo	3,59	2,24	2,06

Queste evidenze permettono di affermare che, nel caso di Roma, pur in assenza di una riforma generale del catasto, le azioni messe in moto dalla legge finanziaria 2005 hanno avuto esiti positivi, grazie al lavoro delle civiche amministrazioni e delle Agenzie tecniche centrali, anche se non può essere dimenticato che ci sono voluti nove anni per vederne i risultati, un tempo davvero elevato per evitare una distorsione nei processi di decisione pubblica a fronte di riforme i cui costi politici sono immediati e i cui benefici maturano con incertezza e con orizzonti temporali così lunghi.

²³ Cfr. G. Guerrieri, "Livello e andamento dei valori di mercato e dei valori catastali (2000-2015)", in *Quaderni dell'Osservatorio, Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate*, 2016, pp. 9-52.

Le stesse evidenze permettono tuttavia di valutare che la distanza fra valori di mercato e valori catastali del patrimonio abitativo, pur ridotta, resta ancora elevata e continua a produrre nel sistema problemi di efficienza e problemi di equità, come sottolinea la Commissione Europea nel suo più recente report sull'Italia nell'ambito del processo del "semestre europeo" di bilancio²⁴. I problemi di efficienza si manifestano nelle possibili distorsioni delle transazioni di mercato, i problemi di equità nel fatto che le distanze fra valori di mercato e valori catastali continuano ad avvantaggiare, sul piano della valutazione della base imponibile, i territori di maggior pregio e a svantaggiare i territori in cui il valore delle abitazioni è più basso. Nel caso di Roma, guardando la Tabella 3, è facile constatare che i valori catastali superano in media i valori di mercato soltanto in macro-aree periferiche o ultra-periferiche: in tutto il fuori GRA, escluso il Sud, e poi a Tiburtina-Prenestina, Aurelia, Portuense, Appia-Tuscolana, Ostiense-Navigatori.

Il fatto che queste sperequazioni sembrano attualmente innocue ai fini dell'imposta patrimoniale sulla prima casa, essendo stata quest'ultima abolita, non è un buon motivo per disinteressarsene. I valori di base imponibile forniti dal catasto sono utilizzati e cogenti ai fini di molte altre imposte (secondo case, registro, successione, eccetera). Inoltre il lavoro svolto negli anni passati, come si è visto nel caso romano, ha ridotto in modo sensibile i differenziali di Q e ha così diminuito il potenziale impatto redistributivo, con i connessi costi politici, dell'attuazione di una riforma generale del catasto, nella direzione di una sua modernizzazione e di una convergenza fra valori catastali e valori di mercato, considerati nella loro dimensione economica "normale", e cioè di lungo periodo, indipendenti dalle variazioni congiunturali, così com'era stato disposto dalla legge delega di riforma del sistema fiscale varata dal Parlamento nel 2014 e non attuata, su questo punto, dal Governo²⁵.

Anzi, ciò che è avvenuto negli ultimi anni – da un lato lo sgonfiamento della bolla finanziaria che aveva distorto il mercato immobiliare prima della Grande Recessione e dall'altro lato la rivalutazione delle rendite catastali, avvenuta in parte in modo automatico con l'aumento dei coefficienti durante l'emergenza del 2011-12 e in parte con il lavoro "a macchia di leopardo" che lentamente, ma efficacemente, è stato realizzato sulla base delle norme della legge finanziaria 2005 – rende ancora più realistica e credibile la clausola contenuta in quel progetto di riforma, e cioè quella di un'attuazione a "invarianza di gettito". Si tratta di una clausola che caratterizza la riforma generale del catasto come riforma strutturale, da intraprendere per i benefici che può generare sul piano dell'efficienza e dell'equità nel medio e lungo periodo, e non per perseguire immediati obiettivi di gettito.

Nell'emergenza invece, come già avvenuto, non mancano gli strumenti per aumentare il gettito tributario ricorrendo a nuove imposte o tasse o ad automatismi per l'adeguamento delle basi

²⁴ "La tanto attesa revisione delle spese fiscali e dei valori catastali ha subito un ulteriore rinvio". Cfr. Commissione Europea, *Relazione per paese relativa all'Italia 2017. Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 22.2.2017, SWD (2017) 77 final, p. 3.

²⁵ Si fa qui riferimento all'articolo 2 della legge 11 marzo 2014 n. 23, "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", che il Governo pro-tempore nel corso del 2015 ha deciso di non attuare, pur essendo stati predisposti i materiali riguardanti la bozza di decreto legislativo e i rilevanti e complessi retroterra tecnici connessi.

imponibili, senza passare per la *via crucis* delle riforme. Alla luce del perdurante stato di fragilità finanziaria dell'Italia e del fatto che il suo *tax design* ha tre principali anomalie nei confronti europei e internazionali, e uno di questi è l'irrazionale struttura delle imposte immobiliari e di quelle locali²⁶, è facile avanzare la previsione che in occasione di un'eventuale prossima crisi finanziaria la base imponibile immobiliare potrebbe essere nuovamente presa di mira, anche con strumenti diversi dalle imposte patrimoniali (ad esempio, *local service tax*), e che i risultati saranno comunque inefficienti e iniqui fino a quando il catasto non verrà riformato.

Sulla base delle informazioni disponibili, per avere qualche idea e ordine di grandezza dell'iniquità fiscale derivante dallo scostamento tra valori patrimoniali a prezzi correnti e valori catastali a Roma, si può verificare cosa accadrebbe se si calcolasse il valore del patrimonio abitativo al 2013 corretto per il Q medio comunale nello stesso anno. In tal modo avremmo un valore patrimoniale a valori di mercato per ciascuna macro-area "corretto", la cui somma sarebbe pari al valore catastale complessivo 2013 (quindi, con invarianza della base imponibile potenziale per la città di Roma).

In altri termini si tratta di correggere il valore patrimoniale in modo tale che la distanza con il corrispondente valore catastale sia eguale per tutte le macro-aree. In effetti, l'iniquità fiscale non sta nel fatto che i valori patrimoniali siano diversi (in questo caso più alti) di quelli catastali, ma che lo siano in modo significativamente diverso nei territori.

Questo valore patrimoniale "corretto" comporta due conseguenze: a) la distanza tra il valore patrimoniale al 2013 e il corrispondente valore corretto, nel modo che si è detto, misurata dal loro rapporto, è uguale in ciascuna macro-area (e pari al Q comunale medio del 2013); b) poiché la somma del valore patrimoniale corretto per tutte le macro-aree è per costruzione esattamente uguale alla corrispondente somma del valore catastale al 2013, ciò significa lasciare invariata la base imponibile complessiva comunale.

In formule avremo:

$$\text{Coefficiente correttivo comunale 2013: } \overline{Qc_{2013}} = 2,0560 \quad [1a]$$

$$\text{Valore patrimoniale corretto i-esima macroarea} = VP_{corr2013_i} = \frac{VP_{2013_i}}{Qc_{2013}} \quad [2]$$

Sono chiari i limiti di questo esercizio date le ipotesi adottate: da un lato si assumono a riferimento valori medi di macro-area, e ciò azzerava la variabilità tra zone OMI e tra unità immobiliari, come se considerassimo un'unità immobiliare media per ciascuna macro-area; in secondo luogo l'esercizio assume a riferimento la condizione attuale, influenzata dalle caratteristiche particolari dell'anno 2013. Non si tratta, insomma, dei risultati che potrebbero derivare da una riforma generale del catasto. L'esercizio misura soltanto quale sia la divergenza nell'anno 2013 tra la base imponibile catastale e quella corretta in modo tale da restituire a ciascuna macro-area un'eguale distanza tra valori patrimoniali e valori catastali dello *stock* abitativo.

²⁶ Essendo gli altri due, com'è noto, l'alto livello di *tax gap* sull'Iva, da cui consegue l'alto livello di evasione fiscale, e i generosi regimi di agevolazioni fiscali, ovvero l'elevato livello delle "spese fiscali".

La differenza tra il VP_{corr} e VC consente di valutare, entro le ipotesi adottate, il segno e l'ordine di grandezza degli effetti in termini di iniquità dell'attuale determinazione dei valori catastali, che si riverberano poi potenzialmente²⁷ quali condizioni di vantaggio o svantaggio fiscale per i proprietari di abitazioni, o meglio per il proprietario "medio" di ciascuna macro-area. La somma delle differenze riscontrate è pari a zero (per quanto spiegato sopra). Pertanto la somma delle differenze positive è esattamente pari alla somma di quelle negative. L'ammontare delle differenze positive (o, è lo stesso, di quelle negative) misura l'entità assoluta della redistribuzione di base imponibile occorrente tra le macro-aree della città per conseguire un risultato equo. Se quindi si calcola, per ciascuna macro-area, la quota della differenza (χ) rispetto alla somma delle differenze positive, si ottiene una misura di segno e di ordine di grandezza del contributo che ciascuna macro-area deve dare (o ricevere) per garantire l'equità del sistema a livello comunale.

Applicando il coefficiente correttivo comunale $\overline{Q_{c2013}}$ e calcolando i diversi χ_i otteniamo la Figura 16²⁸. I proprietari delle abitazioni nell'area Tiburtina-Prenestina sono quelli che risultano mediamente i più fiscalmente svantaggiati dall'attuale valore catastale rispetto a quello che dovrebbe essere un valore "equo"; al contrario quelli del Centro storico mostrano mediamente un vantaggio relativo cospicuo, nonostante l'operare del "comma 335".

Va precisato che le misure percentuali indicate nella Figura 16 non rappresentano la variazione dell'imponibile per ciascuna singola macro-area. Individuano il contributo relativo a una redistribuzione equa della base imponibile, date le ipotesi assunte, e quindi, per converso, a comprendere come e dove agisce nel 2013 l'attuale distribuzione dell'imponibile.

La misura della variazione percentuale dell'imponibile necessaria in ciascuna macro-area per riportare equità nella tassazione all'interno del Comune di Roma dipende ovviamente dalla dimensione del valore patrimoniale (e dunque dall'ampiezza dello stock) ed è riportata nella Figura 17. Le massime variazioni positive (dove quindi si incrementerebbe la base imponibile) si riscontrano nelle zone più pregiate (nell'ordine Prati-Trionfale, Centro storico, Salaria-Trieste-Nomentana e Parioli-Flaminio). Al contrario la base imponibile si ridurrebbe soprattutto nella zona suburbana Fuori GRA nordovest e poi nelle periferiche Portuense, Tiburtina-Prenestina, Ostiense-Navigatori e Appia-Tuscolana.

²⁷ Al netto del tasso di evasione.

²⁸ Formalmente, se denominiamo χ_i la quota suddetta, avremo (il pedice i sta ad indicare l' i -esima macro-area:

$$\chi_i = \frac{VP_{corr2013i} - VC_{2013i}}{\sum_i^m (VP_{corr2013i} - VC_{2013i})}$$

dove $\sum_i^m (VP_{corr2013i} - VC_{2013i}) \quad \forall (VP_{corr2013i} - VC_{2013i}) > 0 ;$

e $\sum_i^n \chi_i = 0$

Se $\chi_i > 0$ allora significa che l'effetto dell'iniquità determina, alle condizioni del 2013 e in media, un vantaggio relativo sul piano fiscale per i proprietari di abitazioni in quella macro-area, il contrario se $\chi_i < 0$.

Figura 16: contributo di equità (χ) per le macro-aree di Roma (anno 2013)

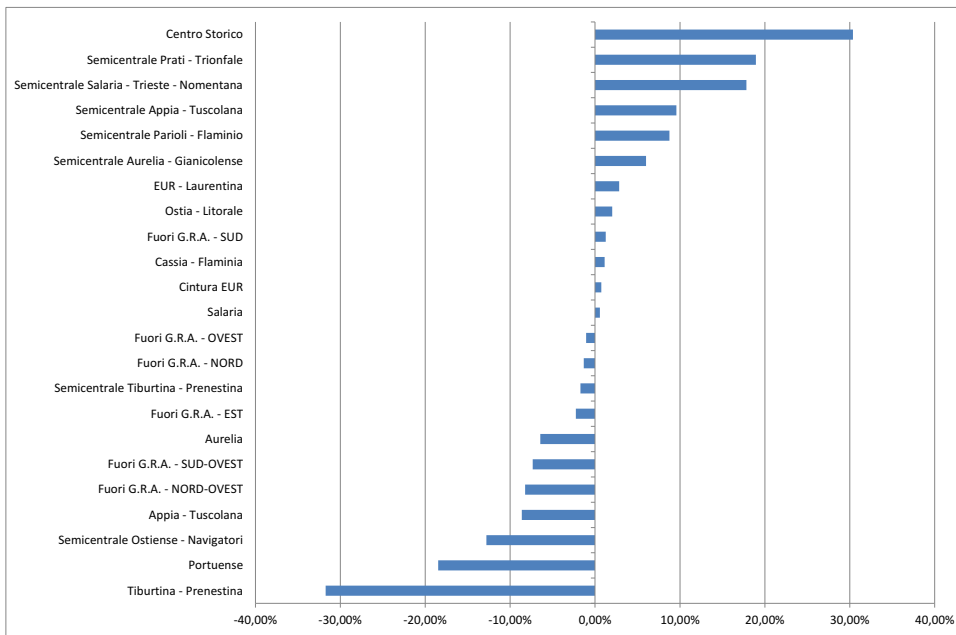
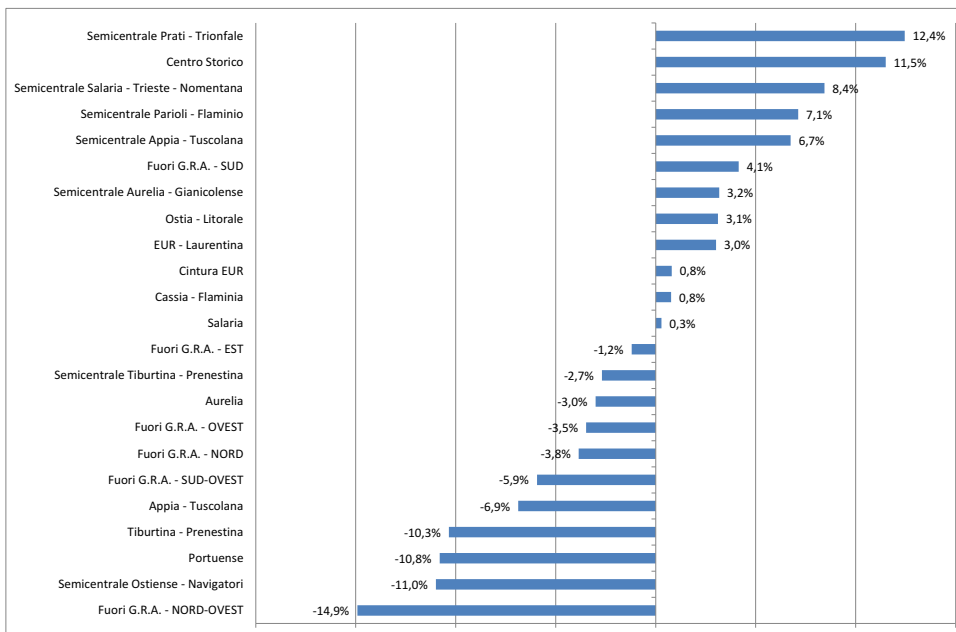


Figura 17: variazione percentuale per macro-aree della base imponibile corretta rispetto ai valori catastali.



Un esercizio analogo a quello effettuato è volto a verificare cosa accadrebbe se anziché correggere l'iniquità esistente solo tra le macro-aree interne alla città di Roma si assumesse l'ipotesi di correggere l'iniquità esistente a livello nazionale. In tal caso il coefficiente correttivo da applicare al VP_{2013} delle macro-aree di Roma è quello derivante dal Q_{2013} misurato non con riferimento a Roma, ma a livello nazionale. Come si è già accennato il Q nazionale è pari a 2,16, più elevato di quello romano. La conseguenza sarebbe che a Roma l'imponibile "equo", al confronto con gli imponibili degli altri comuni italiani, si ridurrebbe di circa il 5%. I contributi all'equità di ciascuna macro-area sarebbero di ordine analogo, ma di entità più piccola sia in positivo che in negativo.

La differenza tra dimensione comunale o nazionale della correzione è connessa a un tema politico risultato sensibile nel dibattito sulla riforma del catasto (poi inattuata). Se la correzione avviene su base comunale, la scelta implicita è quella di privilegiare l'invarianza del prelievo fiscale per ciascun comune, mantenendo inalterate le iniquità esistenti tra comuni diversi (o più esattamente tra i proprietari di abitazioni ubicate in comuni diversi). L'impatto equitativo, di fatto, a livello macro sarebbe percepibile soprattutto nei grandi centri. Al contrario, ipotizzare la correzione su base nazionale significa scegliere di privilegiare l'invarianza del prelievo fiscale complessivo a livello nazionale. In tal caso l'impatto equitativo avverrebbe tra tutti i proprietari ovunque siano ubicate le proprietà.

8. Conclusioni

In questo contributo, come detto fin dall'inizio, l'obiettivo è prevalentemente descrittivo e non si intendono trarre conclusioni generali, per le quali saranno necessari ulteriori approfondimenti di ricerca e soprattutto la costruzione di appropriate banche dati per valutare a livello infra-urbano le relazioni fra differenziali dei valori immobiliari residenziali, variabili rappresentative delle caratteristiche territoriali e variabili rappresentative delle caratteristiche socio-economiche delle famiglie. Due osservazioni conclusive possono però essere proposte.

Primo, nei trent'anni precedenti la Grande Recessione la crescita del costo di localizzazione residenziale a Roma, ben descritta dall'aumento dell'indicatore di accessibilità al bene casa di proprietà, insieme ai vincoli determinati dalla disponibilità di trasporto ferroviario, sono stati i fattori trainanti di consistenti trasferimenti di residenza delle famiglie romane in comuni esterni alla città. Nonostante l'estensione della superficie cittadina sia molto elevata al confronto con le altre grandi città italiane²⁹, il che implica che una parte dei fenomeni di trasferimento residenziale restano interni ai confini comunali, le dinamiche della rendita urbana e i vincoli infrastrutturali di tipo trasportistico hanno generato anche a Roma fenomeni di metropolizzazione che esondano al di là dei confini amministrativi dell'area urbana³⁰. Si può avanzare l'ipotesi che la Grande Recessione non abbia modificato questa tendenza. Da un lato la discesa dei prezzi immobiliari ha migliorato l'accessibilità al bene casa, ma dall'altro lato sono peggiorate le condizioni di disegualianza e di esclusione sociale³¹, la configurazione spaziale della rendita urbana è rimasta sostanzialmente inalterata³², le dotazioni infrastrutturali, pur migliorate³³, non sembrano ancora sufficienti a ricucire e rendere più "compatta" l'area urbana.

²⁹ La superficie del comune di Roma equivale all'incirca alla somma delle superfici dei nove più grandi comuni d'Italia dopo Roma: Milano, Torino, Napoli, Genova, Palermo, Bologna, Firenze, Catania e Bari.

³⁰ Cfr. G. Caudo, "La nuova questione abitativa: dalla casa all'abitare", in AA. VV., *L'Italia cerca casa. Progetti per abitare la città*, Electa, Napoli, 2008, pp. 40-47; G. Caudo, "Roma e la forma della città", in M. Pietrolucci, *Verso la realizzazione delle microcittà di Roma*, Skyra, Milano, 2016, pp. 11-19.

³¹ Cfr. www.mapparoma.blogspot.it.

³² Come si è visto nel paragrafo 5 del presente contributo.

³³ Con l'apertura, ad esempio, di 25 nuove stazioni di metropolitana urbana.

Secondo, la sperequazione che deriva dall'utilizzo dei valori catastali per la valutazione delle basi imponibili collegate agli immobili residenziali si è ridotta in modo significativo, ma resta ancora elevata. Abbiamo dimostrato che la riduzione della distanza fra valori di mercato e valori catastali ottenuta nell'arco del decennio cominciato con la legge finanziaria del 2005 ha reso, almeno a partire dal 2012-2013, meno costosa in termini di impatto politico la riforma generale del catasto di cui si discute da almeno venti anni. Nel caso di Roma 240 mila unità immobiliari sono state riclassificate, il 54,5 per cento di quelle localizzate nelle aree centrali e semicentrali della città. Nell'aggregato, prima del 2012 il valore di mercato del patrimonio immobiliare abitativo romano era pari a 3,59 volte il valore catastale, dopo è pari "soltanto" al doppio, con un indice di 2,06.

Se questo è vero, però, un'analisi rigorosa di *public policy* ha il dovere di indagare sulle motivazioni che hanno, nel corso del 2015, bloccato quella riforma. Che era arrivata all'ultimo passo, come mai era successo nei precedenti venti anni, e che aveva coagulato un ampio consenso parlamentare³⁴. E che è stata fermata nel corso di una fase politica che aveva posto le riforme strutturali in cima alle priorità dell'agenda di governo, portandone a termine molte e in tanti settori delle politiche pubbliche. Non siamo ovviamente interessati a risposte politicistiche. Un'ipotesi di risposta, che proponiamo in questa sede per una discussione che dovrà necessariamente avere contorni e sviluppi più ampi, potrebbe essere costruita con riferimento all'impatto socio-politico della nuova Imu introdotta nel 2012, architrave dell'intervento di risanamento emergenziale attuato dal "salva Italia" nella drammatica fase in cui l'Italia rischiava il *default* e la chiusura dell'accesso ai mercati per il finanziamento del suo elevato debito pubblico.

Il punto rilevante, ai fini della domanda che abbiamo avanzato (che non a caso abbiamo definito in relazione agli aspetti socio-politici più che a quelli strettamente tributari e finanziari), non è legato all'impatto dell'Imu in termini di gettito: un impatto, com'è noto, rilevante, poiché al confronto con la precedente Ici la nuova imposta aumentava il prelievo da circa 9 a più di 20 miliardi. Proprio per questo però la nuova imposta non poteva restare, come l'Ici, un'imposta propria, gestita in autonomia da ciascun comune: generava un gettito sovrabbondante per i fabbisogni di finanziamento di molti comuni e una parte di essa doveva, e deve, essere riversata su fondi centrali. Questi fondi centrali hanno consentito il sostanziale azzeramento dei sistemi preesistenti di trasferimento dallo Stato ai comuni e oggi finanziano, con risorse provenienti dallo stesso

³⁴ L'articolo 2 della legge 11 marzo 2014 n. 23, in materia di riforma del catasto, è stato varato dal Parlamento con un consenso amplissimo, quasi unanime, ribadito per tre volte nel corso di altrettante letture fra Camera e Senato. Nella prima lettura Camera il 24 settembre 2013 l'articolo fu approvato con 468 voti favorevoli, una astensione, nessun voto contrario. Nella seconda lettura Senato il 4 febbraio 2014 l'articolo fu approvato con 202 voti favorevoli, 21 astensioni e 2 voti contrari. Nella terza lettura Camera il 27 febbraio 2014 si contano 389 voti favorevoli, una astensione e nessun voto contrario. Se può essere permesso in questa sede un commento di natura più politica che analitica, visto che il catasto è tradizionalmente considerato un argomento fortemente divisivo fra le forze politiche, i dati di queste votazioni parlamentari danno testimonianza di una sorta di miracolo politico. Un miracolo che, purtroppo, in sede di attuazione si è fermato all'ultimo miglio.

comparto comunale, gli interventi di solidarietà e di riequilibrio a sostegno dei territori a minore capacità fiscale³⁵.

L'Imu, quindi, è molto meno autonomista e federalista di quanto fosse l'Ici³⁶. Inoltre, i meccanismi con cui una parte del gettito viene riversata su fondi centrali non sono trasparenti dal punto di vista dell'*accountability* democratica e i contribuenti non ne sono consapevoli. Lo testimoniano i dati provenienti dall'indagine sulle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia nell'autunno del 2012, in cui alla domanda relativa alla spettanza della quota dell'Imu sulla prima casa pagata in quell'anno solo il 4 per cento degli intervistati ha dimostrato di essere consapevole che tale quota fosse interamente di competenza comunale³⁷. La situazione è peggiorata con l'abolizione dell'Imu sulla prima casa, attuata fra 2013 e 2014³⁸, poiché ovviamente il legame fra rappresentanze istituzionali elettive a livello locale e cittadini-elettori-contribuenti si è dissolto, e così il tema delle sperequazioni ancora esistenti nelle basi fiscali collegate ai cespiti immobiliari è stato derubricato dalle questioni prioritarie di agenda politica.

L'Imu insomma, dal punto di vista dei modelli di finanza pubblica multivello, è un irrocervo³⁹. Concepita per l'emergenza, avrebbe dovuto essere mantenuta e forse avrebbe dovuto, e dovrebbe, essere superata. Separando due diversi obiettivi, entrambi coerenti con un *tax design* moderno ed equilibrato: l'obiettivo del finanziamento dei servizi di prossimità forniti dai comuni con vere imposte locali proprie, che nella maggior parte dei paesi economicamente avanzati si basano sulla proprietà immobiliare, in grado di sostenere in modo virtuoso il rapporto di responsabilità e di controllo fra amministratori civici e cittadini-elettori-contribuenti, integrate laddove necessario, sulla base del confronto fra fabbisogni e capacità fiscali standard, da interventi perequativi aventi un chiaro segno verticale, cioè nazionale, e non orizzontale, cioè derivanti da risorse interne al comparto dei comuni; l'obiettivo del riequilibrio del sistema tributario nazionale verso i *benchmark* internazionali favorevoli allo sviluppo, e quindi spostando il carico tributario da lavoro e impresa verso consumi, rendite, patrimoni.

La vicenda di *policy* è ben nota. A livello nazionale non si sono create nell'autunno del 2011 le condizioni politiche per l'introduzione di un'imposta patrimoniale reale, che è stata quindi nascosta dentro la nuova imposta municipale. A livello locale la nuova imposta non è stata riconosciuta, al contrario della precedente Ici, come "propria", ma anzi mal vista poiché sembrava

³⁵ A. Zanardi, "Tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali", Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 22 gennaio 2015.

³⁶ F. Gallo, "Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale", *Audizione sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 15 marzo 2017.

³⁷ Banca d'Italia, "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012", supplemento al Bollettino Statistico, n. 5, 2014. Vedi anche G. Messina e M. Savegnago "A prova di acronimo: i tributi locali sulla casa in Italia", in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 250, novembre 2014.

³⁸ Cfr. M. Causi, "L'Imu e la riforma della tassazione immobiliare e comunale", in M. Causi, *Le politiche economiche italiane ed europee alla prova della crisi*, Armando, Roma, 2017.

³⁹ Cfr. CEFIP, Centro di Economia e Finanza Pubblica, Dipartimento di Economia Università degli Studi Roma Tre, *Finanziamento dei Comuni in Italia e imposte immobiliari: un equilibrio irrisolto tra autonomia e centralismo*, Roma, aprile 2016.

trasformare i Sindaci in esattori per conto dello Stato. L'abolizione dell'Imu sulla prima casa, due anni dopo, ha raffreddato le ansie politiche che circondano le imposte patrimoniali a livello nazionale e ha calmato i Sindaci.

E così, quando nella primavera del 2015 si è arrivati vicini all'obiettivo (storico) di completare la riforma generale del catasto per dare efficienza ed equità alla base imponibile legata ai valori immobiliari, attuando l'articolo 2 della legge 23/2014, è venuto a mancare il sostegno politico da parte dei principali attori della vicenda: da parte dello Stato, che ha preferito un approccio influenzato da una visione "corto-termista" dei potenziali impatti politici della riforma; e da parte dei comuni, che nei due decenni precedenti ne erano invece stati i principali paladini.

Se la nostra ipotesi è vera, la riforma del catasto non potrà realizzarsi in modo indipendente dal *tax design*, ma solo quando verranno risolte le contraddizioni e le aporie attualmente esistenti nel sistema tributario italiano fra tributi immobiliari e tributi locali. Contraddizioni che, per ciò che riguarda il patrimonio immobiliare, devono essere valutate non solo con riferimento alle dimensioni urbane e territoriali, come si è fatto in queste pagine, ma anche in relazione alle più generali tendenze evolutive del sistema tributario, nella sua dimensione nazionale, europea e globale, in materia di redditi provenienti da attività finanziarie e da attività d'impresa: una questione che qui ci limitiamo soltanto a citare, poiché la sua analisi ci porterebbe molto lontani dal terreno metodologico e analitico dentro cui si colloca il presente contributo.