



Bruxelles, 29.11.2018
COM(2018) 768 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**relativa all'idoneità dell'indice dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari
(OOH) a essere integrato nell'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA)**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa all'idoneità dell'indice dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari (OOH) a essere integrato nell'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA)

1. INTRODUZIONE

L'articolo 3, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 2016/792⁽¹⁾ prevede che, entro il 31 dicembre 2018, la Commissione predisponga una relazione che analizzi l'idoneità dell'indice dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari (OOH) a essere integrato nell'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA). Nel predisporre la presente relazione, la Commissione ha chiesto il parere della Banca centrale europea (BCE), quale principale utilizzatore dell'IPCA, e ha consultato gli Stati membri sulla fattibilità della fornitura dell'indice dei prezzi OOH conformemente ai requisiti IPCA.

L'IPCA è un indice dei prezzi al consumo finalizzato a misurare l'inflazione in modo armonizzato in tutti gli Stati membri. È stato sviluppato per essere utilizzato dalla Commissione e dalla BCE in sede di valutazione della stabilità dei prezzi negli Stati membri a norma dell'articolo 140 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Prima dell'adozione del regolamento (UE) 2016/792, l'elaborazione, la raccolta e la diffusione dell'IPCA erano disciplinate dal regolamento (CE) n. 2494/95⁽²⁾ e dai relativi regolamenti di applicazione.

Quando l'IPCA è stato pubblicato per la prima volta (nel 1997), non vi era accordo sull'opportunità di includervi le spese dei proprietari-occupanti. All'epoca era stata esaminata la possibilità di elaborare un indice basato sulle "acquisizioni nette" e si era concluso che comportava notevoli difficoltà pratiche per gli Stati membri. Nel 2000, a seguito di consultazioni con la BCE, Eurostat ha avviato un progetto pilota per incoraggiare gli Stati membri a esaminare modalità di elaborazione di un indice OOH sulla base di tale approccio. L'adozione del regolamento (UE) n. 93/2013 della Commissione⁽³⁾ ha fornito la base giuridica per l'elaborazione di un indice trimestrale indipendente dei prezzi OOH basato sulle "acquisizioni nette". Successivamente, il regolamento (UE) 2016/792 ha introdotto un obbligo di elaborazione e diffusione di tale indice.

La presente relazione illustra l'analisi dell'idoneità dell'indice dei prezzi OOH, svolta dalla Commissione alla luce delle pertinenti disposizioni giuridiche, ai fini della sua integrazione nell'ambito dell'IPCA.

2. REQUISITI IPCA

⁽¹⁾ Regolamento (UE) 2016/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati e all'indice dei prezzi delle abitazioni, e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 2494/95 del Consiglio (GU L 135 del 24.5.2016, pag. 11).

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 2494/95 del Consiglio, del 23 ottobre 1995, relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati (GU L 257 del 27.10.1995, pag. 1).

⁽³⁾ Regolamento (UE) n. 93/2013 della Commissione, del 1° febbraio 2013, recante norme d'applicazione del regolamento (CE) n. 2494/95 del Consiglio relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati, per quanto riguarda la costruzione di indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari (GU L 33 del 2.2.2013, pag. 14).

A norma dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/792, l'IPCA è basato sulle variazioni dei prezzi dei beni e servizi inclusi nella spesa per consumi finali delle famiglie in termini monetari. In sostanza, si prendono in considerazione:

i) le operazioni monetarie effettive e ii) la spesa per consumi.

A norma dell'articolo 7, paragrafi 1 e 3, del regolamento gli Stati membri devono fornire la serie completa di dati IPCA entro 15 giorni di calendario dalla fine del mese di riferimento (20 giorni di calendario per gli indici di gennaio). Gli Stati membri la cui moneta è l'euro devono trasmettere la stima rapida dell'IPCA entro il penultimo giorno di calendario del mese al quale si riferisce tale stima.

3. INDICE DEI PREZZI OOH DI EUROSTAT

Le spese OOH sono le spese sostenute dalle famiglie per acquistare, per mantenere e per vivere nell'abitazione di cui sono proprietarie. I principali approcci metodologici per misurare l'inflazione cui sono soggetti i proprietari-occupanti mediante un indice dei prezzi al consumo sono:

- l'approccio basato sulle acquisizioni (nette),
- l'approccio basato sull'utilizzo (che comprende gli approcci basati sull'utilizzatore e sulla locazione equivalente) e
- l'approccio basato sui pagamenti.

Tutti questi approcci sono concettualmente solidi, trovano fondamento nella teoria economica e presentano punti di forza e di debolezza⁽⁴⁾. Quale sia il metodo più appropriato per misurare l'inflazione dipende dalle esigenze degli utilizzatori e dalla finalità dell'indice. Per quanto riguarda l'IPCA, l'approccio basato sulle acquisizioni nette è stato ritenuto il più appropriato, in quanto è il metodo che meglio risponde alla finalità dell'IPCA, cioè misurare le variazioni nel tempo della spesa complessiva associata a tutte le operazioni monetarie effettive eseguite dalle famiglie per acquistare beni e servizi destinati al consumo. Tutte le altre alternative si basano su imputazioni e si discostano quindi dalle operazioni monetarie effettive. Questo è il motivo principale per cui Eurostat nel 2000 ha deciso di adottare l'approccio delle acquisizioni nette per l'indice dei prezzi OOH.

L'indice dei prezzi OOH basato sulle acquisizioni nette misura le variazioni dei prezzi di transazione relativi alle abitazioni nuove per il settore delle famiglie e ad altri beni e servizi che le famiglie acquistano in qualità di proprietari-occupanti. Sono escluse le transazioni tra famiglie. Detto indice comprende i seguenti sottoindici [articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 93/2013]:

O.1.1. Acquisizione di abitazioni

O.1.1.1. Abitazioni di nuova costruzione

O.1.1.1.1. Acquisti di abitazioni di nuova costruzione

O.1.1.1.2. Abitazioni costruite in proprio e grandi ristrutturazioni

O.1.1.2. Abitazioni esistenti che sono nuove per le famiglie

⁽⁴⁾ Cfr. capitolo 1 del "[Technical manual on Owner-Occupied Housing and House Price Indices](#)" di Eurostat per un'analisi approfondita dei vantaggi e degli svantaggi dei vari approcci.

O.1.1.3. Altri servizi inerenti all'acquisizione di abitazioni

O.1.2. Proprietà di un'abitazione

O.1.2.1. Lavori di manutenzione straordinaria

O.1.2.2. Assicurazione sull'abitazione

O.1.2.3. Altri servizi inerenti alla proprietà di un'abitazione

L'indice dei prezzi OOH non include il valore dei terreni nella ponderazione della spesa relativa alle abitazioni (voci O.1.1.1 e O.1.1.2), ma attualmente tiene conto dell'intero prezzo di transazione dell'abitazione (cioè l'edificio e il terreno sottostante).

Come prescritto dall'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2016/792, l'indice è elaborato con cadenza trimestrale. Attualmente viene reso noto cento giorni dopo la fine del trimestre di riferimento.

4. ANALISI DELL'IDONEITÀ DELL'INDICE DEI PREZZI OOH A ESSERE INCLUSO NELL'IPCA

Da quanto sopra esposto emergono due tipi di criteri di valutazione dell'idoneità dell'indice dei prezzi OOH ai fini dell'inclusione nell'IPCA:

- concettuali, riguardanti
 - la necessità di considerare solo le operazioni monetarie effettive e
 - l'eventuale ampliamento dell'ambito dell'IPCA al fine di includervi beni patrimoniali (edifici, terreni);
- pratici, riguardanti la fattibilità di produrre un indice conformemente alle norme in materia di frequenza e tempestività dell'IPCA.

4.1. Aspetti concettuali

L'*approccio basato sulle acquisizioni nette* per l'indice OOH è l'unico che soddisfi l'obbligo di basarsi esclusivamente sulle operazioni monetarie effettive. L'indice dei prezzi OOH basato sulle acquisizioni nette soddisfa pertanto automaticamente il primo criterio.

L'inclusione dell'acquisizione di abitazioni (edificio e terreno sottostante) nell'ambito dell'IPCA è tuttavia controversa. Sebbene vi sia accordo generale sul fatto che la finalità di qualsiasi indice dei prezzi al consumo sia misurare le variazioni dei prezzi di beni e servizi destinati al consumo, la nozione di *consumo* è imprecisa. Nel contesto delle statistiche ufficiali, i pareri divergono in merito a se tale nozione debba includere i costi dell'edificio e del terreno, che insieme costituiscono il costo di acquisizione di un'abitazione.

- Un parere è implicito nell'ambito dell'IPCA, definito all'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/792: "spesa per consumi finali delle famiglie in termini monetari", cioè la parte dell'aggregato dei conti nazionali relativa alla spesa per consumi delle famiglie sostenuta mediante operazioni monetarie. Nei conti nazionali gli edifici abitativi sono trattati come attività non finanziarie prodotte e i terreni come attività non finanziarie non prodotte. Di conseguenza, dal punto di vista dei conti nazionali, l'acquisto di un'abitazione non fa parte della spesa per consumi delle famiglie. Ciò significa che l'inclusione dell'indice OOH basato sulle acquisizioni nette comporterebbe un ampliamento dell'ambito attuale dell'IPCA.

- Nel 2000, quando il progetto pilota relativo allo sviluppo di un indice dei prezzi OOH era in fase di preparazione, Eurostat ha discusso con la BCE e gli Stati membri il modo in cui applicare l'approccio delle acquisizioni nette all'indice OOH nell'ambito dell'IPCA. In tali discussioni è emerso un parere alternativo (da un punto di vista diverso da quello dei conti nazionali), secondo cui il costo del terreno si potrebbe considerare un (bene di) investimento e il costo dell'edificio un consumo. La logica alla base di questo parere è che, mentre l'edificio (inteso come bene durevole con una lunga durata di vita) viene consumato (in termini di consumo di capitale fisso), il terreno di norma rimane di qualità costante (salvo circostanze molto insolite). Secondo questo punto di vista, l'indice OOH basato sulle acquisizioni nette è concettualmente idoneo a essere integrato nell'IPCA, ma occorre distinguere l'edificio dal terreno ai fini dei prezzi e dei pesi. Questa è la posizione adottata dalla BCE in sede di consultazione per l'elaborazione della presente relazione.

In pratica, le componenti del prezzo relative al terreno e all'edificio si possono distinguere solo mediante modellizzazione, in quanto il terreno e l'edificio sono in genere acquistati come pacchetto unico con un prezzo di transazione complessivo. Tuttavia, se la distinzione dei prezzi si ottiene mediante modellizzazione, l'IPCA non si limiterebbe più alle operazioni monetarie effettive. La letteratura accademica dimostra inoltre che le risultanti stime dei prezzi possono variare notevolmente, a seconda delle ipotesi di base.

- Un terzo parere si fonda su un'analogia con l'indice dei prezzi IPCA per i canoni di affitto effettivi (di mercato), che segue l'andamento del costo sia dell'edificio sia del terreno appartenente alle abitazioni locate. Secondo questo parere, si potrebbe ammettere l'inclusione dell'edificio e del terreno nella componente OOH dell'indice dei prezzi al consumo nello stesso modo in cui è ammessa per l'indice dei prezzi relativo ai canoni di affitto di mercato. I sostenitori di questo parere ritengono che l'indice OOH basato sulle acquisizioni nette sia concettualmente idoneo a essere integrato nell'IPCA senza distinguere l'edificio dal terreno.

Per concludere, l'integrazione dell'indice OOH basato sulle acquisizioni nette comporterebbe uno scostamento dall'ambito dell'IPCA derivato dai conti nazionali. Nel contesto delle statistiche ufficiali, i pareri divergono in merito a se il costo dell'edificio e del terreno (che insieme costituiscono il costo di acquisizione di un'abitazione) si possa considerare una spesa per consumi che può essere inclusa in un indice dei prezzi al consumo o debba essere considerato un bene patrimoniale e quindi escluso. Sul piano concettuale, l'inclusione nell'IPCA del costo delle abitazioni resta quindi controversa.

4.2. Aspetti pratici

L'indice dei prezzi OOH viene attualmente elaborato ogni trimestre e reso noto cento giorni dopo la fine del trimestre di riferimento. Per soddisfare i requisiti IPCA, dovrebbe essere prodotto ogni mese e reso noto alla fine del mese di riferimento sotto forma di stima rapida e 15 giorni dopo con la serie di dati completa.

Le informazioni contenute nella presente sezione si basano sulle risposte fornite dagli Stati membri a un questionario di Eurostat nell'estate del 2017. I tre più importanti sottoindici OOH (che rappresentano complessivamente l'85% del totale della spesa OOH) sono esaminati di seguito in ordine di peso medio sul totale della spesa OOH nel periodo 2010-2017 negli Stati membri per i quali sono disponibili dati:

- *O.1.1.1.2. Indice relativo alle abitazioni costruite in proprio e grandi ristrutturazioni,*
- *O.1.1.1.1. Indice relativo agli acquisti di abitazioni di nuova costruzione e*
- *O.1.2.1. Indice relativo ai lavori di manutenzione straordinaria.*

Per l'*indice relativo alle abitazioni costruite in proprio e grandi ristrutturazioni*, le fonti utilizzate dalla maggior parte degli Stati membri sono l'indice del costo di costruzione, l'indice dei prezzi alla produzione per la costruzione o una combinazione dei due. Nella maggior parte dei paesi questi indici sono prodotti con cadenza trimestrale, come previsto dal regolamento (CE) n. 1165/98⁽⁵⁾ e dalla proposta della Commissione di regolamento quadro relativo all'integrazione delle statistiche sulle imprese⁽⁶⁾. Soltanto due Stati membri hanno dichiarato di elaborare un indice mensile del costo o prezzo di costruzione, ma in un caso l'indice si basa in parte su stime (invece che sui dati relativi alle transazioni, come prescritto per l'IPCA) e nell'altro la tempestività non è appropriata per l'IPCA.

Per l'*indice relativo agli acquisti di abitazioni di nuova costruzione*, molti Stati membri utilizzano fonti di dati amministrativi (registri delle transazioni). Nella maggior parte dei casi, il numero di transazioni nel corso di un mese non è considerato sufficiente per produrre un indice attendibile: i risultati saranno molto più volatili e meno precisi rispetto ai dati trimestrali. Inoltre i dati sarebbero normalmente provvisori fino a un anno dopo il mese di riferimento, mentre per l'IPCA un indice provvisorio deve essere reso definitivo nella pubblicazione del mese successivo [articolo 9 del regolamento (CE) n. 1921/2001⁽⁷⁾].

Il requisito di tempestività dell'IPCA è ancora più problematico della frequenza mensile, a causa dei tempi amministrativi di registrazione delle transazioni di abitazioni. Dopo aver concluso il contratto definitivo di acquisizione, i notai in genere impiegano almeno due settimane (in alcuni casi fino a due mesi) a trasmettere i dati al registro. Ciò significa che soltanto una parte esigua delle transazioni concluse nel mese di riferimento viene registrata entro la fine del mese in questione, il che riduce ulteriormente i dati disponibili per il calcolo dell'indice.

Per l'*indice relativo ai lavori di manutenzione straordinaria*, la maggior parte dei paesi fa ricorso all'indice del costo di costruzione, all'indice dei prezzi alla produzione per la costruzione o a una combinazione dei due. Pertanto, le considerazioni suesposte in relazione all'*indice relativo alle abitazioni costruite in proprio e grandi ristrutturazioni* sono pertinenti anche in questo caso.

In conclusione:

⁽⁵⁾ Regolamento (CE) n. 1165/98 del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativo alle statistiche congiunturali (GU L 162 del 5.6.1998, pag. 1).

⁽⁶⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche europee sulle imprese, che modifica il regolamento (CE) n. 184/2005 e abroga dieci atti giuridici nel settore delle statistiche sulle imprese, presentata dalla Commissione il 6 marzo 2017 [COM(2017) 114 final].

⁽⁷⁾ Regolamento (CE) n. 1921/2001 della Commissione, del 28 settembre 2001, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2494/95 del Consiglio per quanto riguarda le norme minime per le revisioni degli indici dei prezzi al consumo armonizzati e recante modifica del regolamento (CE) n. 2602/2000 (GU L 261 del 29.9.2001, pag. 49).

- *l'indice relativo alle abitazioni costruite in proprio e grandi ristrutturazioni e l'indice relativo ai lavori di manutenzione straordinaria* si basano sull'indice del costo di costruzione e/o sull'indice dei prezzi alla produzione per la costruzione, i quali nella maggior parte degli Stati membri sono prodotti solo con cadenza trimestrale, e
- per *l'indice relativo agli acquisti di abitazioni di nuova costruzione* la maggior parte degli Stati membri fa ricorso a fonti di dati amministrativi che in alcuni casi potrebbero consentire la produzione di un indice mensile volatile e meno preciso, il quale tuttavia non rispetterebbe i requisiti di tempestività dell'IPCA.

Nel complesso, non sembra possibile produrre un indice OOH con frequenza mensile e una tempestività che soddisfi (anche in modo approssimativo) i requisiti IPCA.

5. IL PARERE DELLA BCE⁽⁸⁾

Un requisito fondamentale per quanto riguarda le analisi, le valutazioni e le previsioni della BCE in materia di inflazione nell'area dell'euro è che l'integrazione dell'indice dei prezzi OOH non pregiudichi la frequenza e la tempestività dell'IPCA. La BCE fa notare che l'indice dei prezzi OOH viene prodotto solo a cadenza trimestrale e reso noto cento giorni dopo la fine del trimestre di riferimento.

La BCE considera inoltre problematica l'inclusione nell'IPCA dell'andamento dei prezzi dei beni patrimoniali e rileva che l'indice OOH include il prezzo del terreno.

La BCE conclude che l'integrazione dell'indice dei prezzi OOH pregiudicherebbe la frequenza e la tempestività attuali dell'IPCA e introdurrebbe un elemento patrimoniale. Date queste premesse, è del parere che, in pratica, l'indice dei prezzi OOH non sia idoneo a essere integrato nell'IPCA ufficiale.

6. VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE

Data l'importanza dell'IPCA per la politica monetaria e in considerazione delle esigenze della BCE quale suo principale utilizzatore, la Commissione ritiene essenziale che l'integrazione dell'indice dei prezzi OOH non abbia effetti negativi sulla qualità dell'IPCA, in particolare per quanto riguarda la frequenza e la tempestività.

Nella grande maggioranza degli Stati membri, le fonti utilizzate per due dei tre più importanti sottoindici OOH sono disponibili soltanto con cadenza trimestrale. Per quanto riguarda il terzo, la maggior parte degli Stati membri fa ricorso a fonti di dati amministrativi che in alcuni casi consentono soltanto la produzione di un indice mensile volatile e meno preciso, il quale non rispetterebbe i requisiti di tempestività dell'IPCA.

Di conseguenza, al momento non sembra possibile produrre l'indice dei prezzi OOH conformemente alle norme IPCA in materia di frequenza e tempestività.

L'inclusione dell'indice OOH basato sulle acquisizioni nette comporterebbe inoltre uno scostamento dall'attuale definizione dell'ambito dell'IPCA, ossia "spesa per consumi finali delle famiglie in termini monetari che rappresenta la parte dell'aggregato dei conti nazionali relativa alla spesa per consumi delle famiglie sostenuta mediante operazioni monetarie". Nel

⁽⁸⁾ Il parere della BCE è stato comunicato alla Commissione (Eurostat) mediante lettera del 20 settembre 2017 [ARES(2017) 4634173].

contesto delle statistiche ufficiali, i pareri divergono in merito a se il costo dell'edificio e del terreno, che insieme costituiscono il costo di acquisizione di un'abitazione, si possa considerare una spesa per consumi che potrebbe essere inclusa in un indice dei prezzi al consumo o debba essere considerato un bene patrimoniale e quindi escluso. Sul piano concettuale, pertanto, l'inclusione nell'IPCA del costo delle abitazioni resta controversa.

Date queste premesse, la Commissione ritiene che l'indice dei prezzi OOH non sia attualmente idoneo a essere integrato nell'IPCA. Conformemente all'articolo 3, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2016/792 e in stretta cooperazione con la BCE, la Commissione proseguirà i lavori metodologici necessari per l'integrazione dell'indice dei prezzi OOH nell'ambito dell'IPCA e riferirà in merito a tale lavoro, se del caso, al Parlamento europeo e al Consiglio.