



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il funzionamento delle procedure esecutive immobiliari
tra riforme e pandemia

di Marina Calanca, Luigi Cipollini, Silvia Giacomelli, Giuliana Palumbo
e Giacomo Rodano

Dicembre 2022

Numero

742



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il funzionamento delle procedure esecutive immobiliari
tra riforme e pandemia

di Marina Calanca, Luigi Cipollini, Silvia Giacomelli, Giuliana Palumbo
e Giacomo Rodano

Numero 742 – Dicembre 2022

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

IL FUNZIONAMENTO DELLE PROCEDURE ESECUTIVE IMMOBILIARI TRA RIFORME E PANDEMIA

di M. Calanca[†], L. Cipollini[†], S. Giacomelli[§], G. Palumbo[†] e G. Rodano[§]

Sommario

Il lavoro fornisce una descrizione del funzionamento delle procedure esecutive immobiliari nel periodo 2014-21 e analizza gli effetti dei principali interventi adottati in quegli anni per migliorarne la gestione (D.L. 83/2015, D.L. 59/2016 e linee guida del Consiglio Superiore della Magistratura del 2017). Nel complesso le analisi condotte indicano un miglioramento nel funzionamento del sistema: i) il numero di procedure pendenti è calato del 39 per cento, per effetto della riduzione del numero di procedure avviate e dell'aumento di quelle chiuse; ii) gli interventi adottati hanno favorito una significativa riduzione dei tempi di definizione delle fasi delle procedure per le quali è possibile al momento fare valutazioni quantitative (la durata mediana della fase di pre-vendita si è ridotta di quasi un quarto, quella di vendita di quasi la metà). I miglioramenti conseguiti sembrano avere carattere permanente: dopo un rallentamento nella fase più acuta della crisi sanitaria determinata dal Covid, i tempi di gestione delle singole fasi sono tornati ai livelli pre-pandemia.

Classificazione JEL: G21, K10, K40.

Parole chiave: procedure esecutive, riforme della giustizia civile, crediti deteriorati.

DOI: 10.32057/0.QEF.2022.0742

Indice

1. Introduzione.....	5
2. I principali andamenti nel decennio	6
3. I dati e la metodologia di individuazione delle fasi.....	9
3.1 La costruzione dei dataset	9
3.2 La metodologia di individuazione delle fasi	10
4. L'analisi delle procedure definite	12
4.1 Gli esiti	12
4.2 La durata complessiva	14
4.3 La durata delle fasi dei procedimenti aggiudicati.....	16
4.4 Analisi delle determinanti della durata complessiva delle procedure	18
5. L'evoluzione recente dei tempi dei procedimenti: gli effetti delle riforme, degli interventi organizzativi e del Covid-19	25
5.1 La metodologia utilizzata	26
5.2 Gli effetti sulla fase di pre-vendita	26
5.3 Gli effetti sulla fase di vendita.....	28
5.4 Un approfondimento su alcune sotto-fasi	30
5.5 Durata delle fasi nelle procedure iscritte e durata complessiva delle procedure definite ..	35
6. Considerazioni conclusive.....	36
Riferimenti bibliografici.....	38

[†] Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa. Le opinioni espresse sono degli autori e non impegnano il Ministero della Giustizia.

[§] Banca d'Italia, Divisione Economia e diritto, Dipartimento Economia e statistica. Le opinioni espresse sono degli autori e non impegnano la Banca d'Italia.

1. Introduzione¹

L'efficienza delle procedure giudiziali di recupero incide sul funzionamento del mercato del credito riducendone la disponibilità e aumentandone il costo (Rodano, 2021). Nel confronto con gli altri paesi dell'area dell'euro l'Italia si caratterizza per durate particolarmente elevate (EBA, 2021).

A partire dal 2015 sono stati adottati diversi provvedimenti di natura legislativa, in particolare, sulle procedure esecutive immobiliari, con l'obiettivo di renderle più efficienti e ridurne la durata. Con le medesime finalità, sono state adottate dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) alcune linee guida per la gestione di tali procedure. Negli anni più recenti, l'andamento e la durata delle procedure sono stati influenzati dalle misure introdotte per la gestione degli effetti della crisi sanitaria ed economica determinata dal Covid-19.

In questo studio si fornisce una descrizione del funzionamento delle procedure e si analizzano gli effetti dei principali interventi adottati per migliorarne la gestione. Le analisi sfruttano la metodologia sviluppata in Giacomelli *et al.* (2018), applicandola ai dati estratti dal Datawarehouse della giustizia civile (DWGC) del Ministero della Giustizia. Rispetto alla precedente analisi, l'accesso al DWGC ha consentito di acquisire informazioni su specifici eventi delle procedure e di analizzarne il potenziale ruolo di allungamento dei tempi. Inoltre, il maggiore lasso di tempo intercorso ha permesso di investigare anche gli effetti delle linee guida emanate dal CSM nel 2017 e l'impatto della pandemia.

I principali risultati possono essere così sintetizzati.

Il numero di procedimenti pendenti si è ridotto di circa il 39 per cento tra il 2014 e il 2021. Negli anni precedenti la pandemia tale andamento è stato determinato dall'effetto congiunto della diminuzione del numero di procedure avviate, sulla quale ha inciso il miglioramento del quadro congiunturale dopo la crisi del debito sovrano, e dell'aumento delle definizioni favorito dalle riforme. Il calo dei pendenti è proseguito anche negli anni della pandemia: nonostante la riduzione dell'attività dei tribunali, il numero delle definizioni è rimasto superiore a quello delle procedure avviate, a sua volta ridottosi per effetto delle misure di sostegno alle imprese, tra cui le moratorie sui prestiti.

L'analisi delle procedure chiuse conferma alcuni risultati già evidenziati in Giacomelli *et al.* (2018 e 2019). In particolare, le procedure che si chiudono con l'aggiudicazione del bene oggetto dell'esecuzione costituiscono poco meno della metà delle procedure avviate; la chiusura delle procedure senza aggiudicazione è più frequente nel Sud (dove è pari a circa i due terzi dei casi). La durata delle procedure definite nel 2019 è stata pari, in media, a 62 mesi (49 in mediana); considerando le sole procedure chiuse con aggiudicazione la durata media è stata pari a 74 mesi. Anche con riguardo alle durate si registrano ampi divari territoriali: nel Sud e nelle isole le procedure aggiudicate durano in media 30 mesi in più che al Nord. Considerando le diverse fasi della procedura (pre-vendita, vendita, distribuzione), emerge che la fase della vendita è quella che incide maggiormente sulla durata complessiva (per circa la metà); nel Sud, dove tutte le fasi hanno durate medie superiori, la fase che incide maggiormente è invece quella della pre-vendita.

¹ Il lavoro ha beneficiato di un continuo confronto con i giudici Bruno Gian Pio Conca, Alessandro Farolfi e Francesco Vigorito; a loro un particolare ringraziamento per l'essenziale contributo offerto di conoscenza del settore delle esecuzioni immobiliari. Si ringraziano, inoltre, Federico Cingano, Barbara Fabbrini, Federico Fornasari e Tommaso Orlando per i commenti e suggerimenti e Cristina Petrassi e Ivan Triglia per l'assistenza editoriale.

La disponibilità di dati molto granulari ha inoltre consentito di esaminare il ruolo svolto da particolari eventi nel determinare la durata delle procedure. L'analisi svolta indica che tra gli eventi che possono favorire l'allungamento dei tempi (sostituzioni del giudice, sospensioni, rinvii e proroghe di termini), quelli che hanno maggiore impatto sulla durata sono le sostituzioni del giudice e i rinvii.

L'analisi delle fasi delle procedure per data di avvio mostra che le modifiche del codice di procedura civile introdotte nel 2015 e nel 2016 (DL 83/2015 e DL 59/2016) e l'emanazione delle linee guida del CSM nel 2017 hanno avuto un impatto positivo sui tempi: la durata mediana della fase di pre-vendita è passata da 23 mesi per le procedure avviate nel periodo 2011-2014 a 17 mesi per quelle avviate nel periodo 2017-2018; la durata mediana della fase di vendita si è quasi dimezzata (è passata da 39 mesi per le procedure iniziate tra il 2011 e il 2014 a 23 mesi per quelle iniziate nel periodo 2017-2018). Sui tempi della fase di pre-vendita hanno inciso sia le misure introdotte con i decreti legge sia le linee guida del CSM; la fase di vendita invece si è ridotta soprattutto per effetto delle disposizioni contenute nei due decreti. In generale, gli effetti degli interventi sono stati superiori nei tribunali del Centro-Nord rispetto a quelli del Mezzogiorno. Da un approfondimento svolto sulle micro-fasi della pre-vendita (deposito dell'istanza di vendita, presentazione della documentazione ipo-catastale e fissazione della prima udienza) emergono indicazioni sull'efficacia di specifici interventi. In particolare, si rileva che le riduzioni dei termini sono efficaci solo se gli stessi hanno carattere perentorio; se invece i termini non sono vincolanti la loro riduzione non porta alla diminuzione della durata della micro-fase; a questo fine risultano più efficaci interventi di tipo organizzativo-gestionale quali quelli indicati nelle linee guida.

I miglioramenti ottenuti con le riforme sono confermati anche dai dati più recenti: dopo un temporaneo rallentamento nella fase più acuta della crisi sanitaria determinata dal Covid, i tempi di gestione delle procedure sono tornate ai livelli pre-pandemia.

Il lavoro è così organizzato. Nel paragrafo 2 si descrivono gli andamenti dei movimenti delle procedure nel decennio 2011-20; nel paragrafo 3 si descrivono i dati e le metodologie utilizzate nelle analisi; nel paragrafo 4 si esaminano gli esiti e la durata delle procedure definite nel 2019; nel paragrafo 5 si analizzano gli effetti degli interventi normativi e organizzativi finalizzati a ridurre i tempi delle procedure e l'impatto della pandemia; il paragrafo 6 conclude.

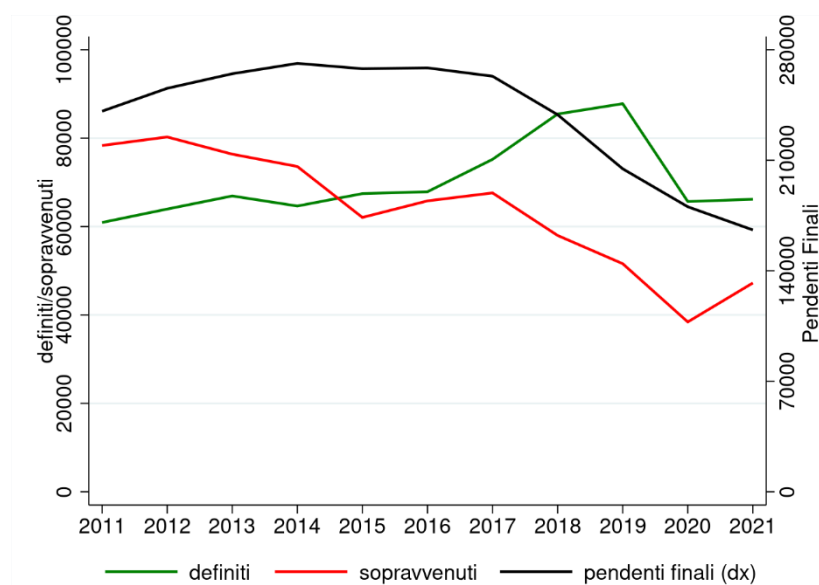
2. I principali andamenti nel decennio

La figura 1 riporta il movimento delle procedure esecutive immobiliari dal 2011 al 2021, cioè la somma di quelli sopravvenuti, quelli definiti nel corso dell'anno e dei procedimenti ancora pendenti a fine periodo. Pur con le cautele dettate dal cambiamento nella fonte dei dati a partire dal 2014², si osserva fino al 2019 un calo dei procedimenti sopravvenuti, riconducibile anche al miglioramento del quadro congiunturale, e un aumento delle definizioni, al quale potrebbero aver contribuito anche le

² Fino al 2014 i dati erano raccolti attraverso rilevazioni statistiche effettuate dalla Direzione generale di Statistica e Analisi Organizzativa (DG-Stat) presso i tribunali (Modello statistico M.213U). A partire dal 2014 il Ministero si è dotato di un sistema di Datawarehouse che fornisce in modo centralizzato informazioni sui procedimenti civili trattati dai tribunali e dalle corti d'appello con un elevato grado di dettaglio. I dati sono disponibili sul sito web della DG-Stat. In particolare, i dati da DWGC sono scaricabili qui: <https://webstat.giustizia.it/SitePages/StatisticheGiudiziarie/civile/Procedimenti%20Civili%20-%20flussi.aspx> mentre i dati delle rilevazioni statistiche antecedenti al 2014 sono scaricabili qui: <https://webstat.giustizia.it/SitePages/StatisticheGiudiziarie/civile/Area%20civile%20archivio.aspx>

riforme introdotte a partire dal 2015 che hanno facilitato la vendita dei beni oggetto di esecuzione (cfr. par. 5). A partire dal 2015 le definizioni risultano stabilmente superiori alle sopravvenienze e questo ha condotto a una significativa riduzione delle pendenze (pari a circa il 30 per cento dal 2014 al 2019). In seguito all'epidemia di Covid-19, nel 2020 si è avuta una marcata diminuzione sia dei procedimenti sopravvenuti sia di quelli definiti³. Nel 2021, i sopravvenuti sono tornati ad aumentare, quasi al livello del 2019, i definiti sono rimasti sostanzialmente stabili al livello del 2020. Per effetto di tali dinamiche anche nel biennio 2020-21 è proseguito il trend di discesa dei procedimenti pendenti (nel complesso del periodo 2015-2021 i procedimenti si sono ridotti del 39 per cento).

Figura 1 – Movimento dei procedimenti di esecuzione immobiliare

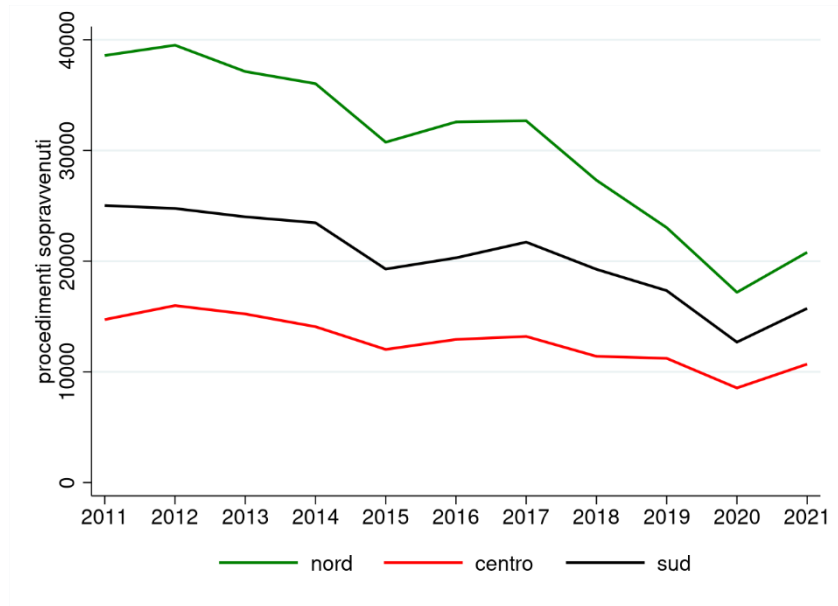


Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa – Ministero della Giustizia.

Le figure da 2 a 4 mostrano l'andamento dei flussi (sopravenuti, definiti e pendenti) per area geografica. La diminuzione delle sopravvenienze, l'aumento delle definizioni e il conseguente calo delle pendenze, che si sono registrati nel periodo precedente la pandemia, sono risultati più marcati al Nord rispetto alle altre aree del Paese. Nel 2020 la riduzione dei procedimenti definiti è stata più intensa al Nord e diversamente dalle altre aree geografiche è proseguita anche nel 2021. I procedimenti sopravvenuti sono aumentati in tutte le aree nel 2021 rispetto all'anno precedente, ma rimangono su livelli inferiori a quelli pre-pandemia.

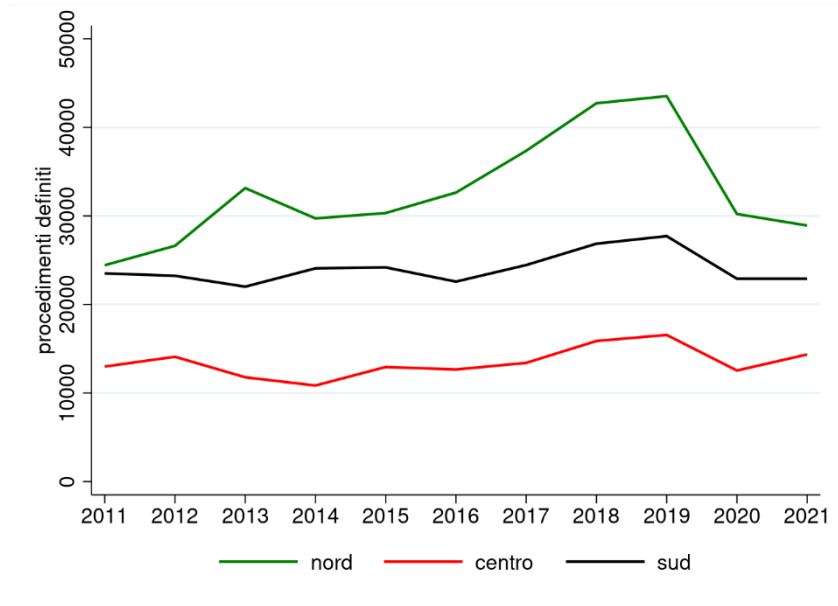
³ I movimenti del 2020 sono stati fortemente influenzati dalla pandemia. La parziale chiusura dei tribunali durante il *lockdown* ha inciso negativamente sia sull'attività di definizione dei tribunali sia sull'avvio dei nuovi procedimenti. Al calo degli iscritti hanno contribuito anche le misure di sostegno al sistema economico finanziario finalizzate a ridurre l'impatto delle crisi pandemica, tra le quali le moratorie sui prestiti.

Figura 2 – Andamento dei procedimenti sopravvenuti per area geografica



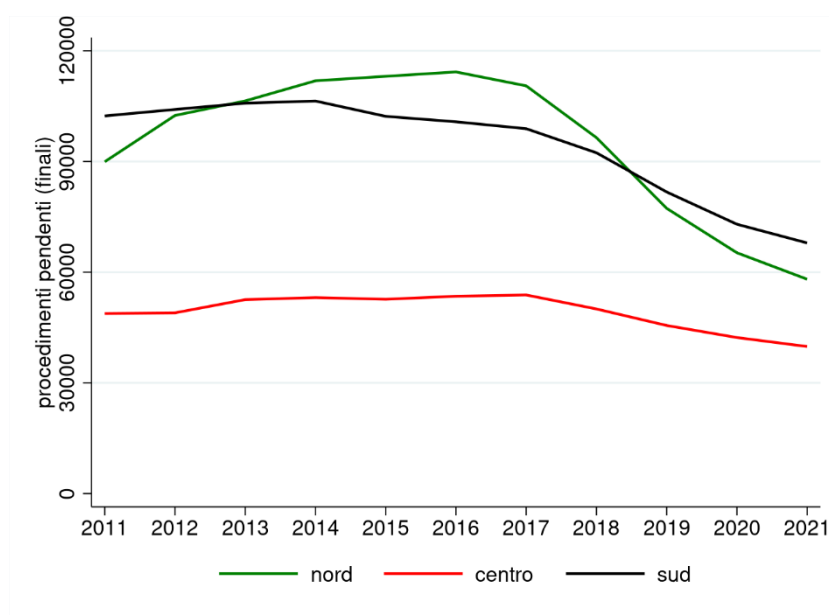
Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa – Ministero della Giustizia.

Figura 3 – Andamento dei procedimenti definiti per area geografica



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa – Ministero della Giustizia.

Figura 4 – Andamento dei procedimenti pendenti per area geografica



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa – Ministero della Giustizia.

3. I dati e la metodologia di individuazione delle fasi

3.1 La costruzione dei dataset

I dati utilizzati per le analisi sono stati estratti dal Datawarehouse della Giustizia Civile (DWGC) che consente l'elaborazione a livello centralizzato dei dati dei registri informatizzati degli uffici giudiziari. Per ciascun fascicolo (identificato attraverso il numero di iscrizione a ruolo, l'anno di apertura e il tribunale di competenza) nel DWGC sono disponibili la data e la descrizione dei diversi eventi che si sono succeduti nella storia del fascicolo. Sulla base di queste informazioni è possibile distinguere le diverse fasi processuali e per ciascuna di esse calcolarne la durata. Dal DWGC è inoltre possibile individuare alcune tipologie di eventi in grado di incidere sui tempi di svolgimento del procedimento quali ad esempio le sostituzioni del giudice, le sospensioni, i rinvii, i ricorsi, le proroghe di termini.

Per studiare la durata delle procedure sono stati utilizzati due indicatori:

- la durata effettiva che misura il tempo medio che è stato necessario per la definizione dei procedimenti conclusi nell'anno di riferimento. La durata è calcolata come differenza tra la data di iscrizione e la data in cui viene pubblicata la sentenza o il provvedimento di definizione;
- la quota di procedure avviate nell'anno di riferimento che si sono concluse entro un dato orizzonte temporale (es. un anno). Questa misura consente di valutare gli effetti degli interventi attuati in anni recenti per ridurre i tempi dei procedimenti.

Per la misurazione di questi due indicatori si è resa necessaria la costruzione di due distinti dataset.

Il primo dataset, utilizzato per lo studio della durata effettiva, è composto da tutti i procedimenti definiti nell'anno 2019⁴. Dai dati estratti dal DWGC nel 2019 risultavano 87.804 procedimenti definiti. Una prima analisi dei dati estratti (pulizia preliminare) ha portato a escludere poco più di mille procedimenti per i quali mancava la data di iscrizione. In base alla definizione utilizzata dal Ministero della Giustizia per la produzione delle statistiche ufficiali, si intendono “definiti” sia i procedimenti effettivamente conclusi (ad esempio per accoglimento del piano di riparto o estinzione del procedimento stesso) sia quelli “conclusi” per sospensione e riunione. Al fine di limitare l'analisi ai soli procedimenti effettivamente conclusi si è proceduto a un successivo “filtraggio” che ha portato a una dimensione finale del dataset pari a 72.010 procedimenti. La figura 5 illustra il processo costruzione del dataset finale.

Figura 5 – La procedura di costruzione del dataset per l'analisi della durata effettiva



Il secondo dataset, utilizzato per lo studio degli effetti delle riforme del biennio 2015-16 e dell'introduzione delle Linee Guida del CSM, è composto da tutte le procedure iscritte a partire dal 1° gennaio 2010 al 22 marzo 2022 (poco meno di 700.000).

3.2 La metodologia di individuazione delle fasi

Le informazioni sulle fasi non sono presenti nel fascicolo di un procedimento ma sono state desunte a partire dagli eventi dello stesso. Il primo passo è stato dunque quello di definire una serie di fasi significative della vita di un procedimento. Ne sono state individuate tre: pre-vendita (distinta in fase di avvio e fase di ordinanza), vendita e infine distribuzione⁵.

Più in particolare queste fasi processuali sono state calcolate individuando una serie di eventi significativi che ne definiscono l'inizio e la fine o che segnano il passaggio da una fase alla successiva. Gli eventi chiave (o *milestones*) utilizzati sono riportati sinteticamente nella seguente tabella⁶.

⁴ Pur essendo disponibili i dati completi fino al 2021 si è preferito considerare i dati dell'annualità precedente in modo tale da evitare tutte le criticità connesse alla situazione emergenziale determinata dal Covid.

⁵ La metodologia utilizzata ricalca quella sviluppata in Giacomelli *et al.* (2018).

⁶ Una descrizione più dettagliata degli eventi chiave presi in considerazione è disponibile in appendice.

Tabella 1 – Gli eventi chiave per l’individuazione delle fasi

FASE	DESCRIZIONE	EVENTI CHIAVE (MILESTONES)
PRE-VENDITA Avvio	La parte della procedura in cui vengono espletati gli atti preliminari della procedura stessa.	<ul style="list-style-type: none"> • Iscrizione a ruolo • Deposito istanza di vendita • Deposito documentazione ipocatastale
PRE-VENDITA Ordinanza	Quella parte della procedura in cui il perito esegue la perizia e si effettua la prima udienza di comparizione delle parti per l’emissione dell’ordinanza di vendita.	<ul style="list-style-type: none"> • Nomina perito/stimatore • Fissazione prima udienza di comparizione parti
VENDITA	Fase delegata in cui si svolge la vendita del bene.	<ul style="list-style-type: none"> • Ordinanza di vendita • Delega del fascicolo
DISTRIBUZIONE	Fase in cui si procede alla formulazione di un progetto di ripartizione e si chiude la procedura.	<ul style="list-style-type: none"> • Emissione decreto di trasferimento • Piano di riparto

La **fase di prevendita** è stata suddivisa in due sotto-fasi: *avvio e ordinanza*. La prima descrive quella parte della procedura nella quale vengono espletati gli atti preliminari, che decorre dall’iscrizione a ruolo del procedimento esecutivo e comprende il deposito dell’istanza di vendita e della documentazione ipocatastale. La seconda sotto-fase (ordinanza) è quella parte del procedimento in cui l’esperto stimatore esegue la perizia e viene svolta la prima udienza di comparizione delle parti per l’emissione dell’ordinanza di vendita. Alla luce di questo, l’inizio della sotto-fase ordinanza si fa coincidere con il primo evento che si verifica tra la nomina dell’esperto stimatore e la fissazione della prima udienza⁷.

La **fase di vendita** è quella relativa alla vendita dell’immobile e inizia con la prima ordinanza di vendita. Solitamente questo evento coincide con la delega del fascicolo al professionista delegato o la nomina dello stesso. Nel caso in cui l’operazione di vendita vada a buon fine, questa fase si conclude con l’emissione del decreto di trasferimento. Con il decreto di trasferimento inizia la **fase di distribuzione** dove si procede alla formulazione di un progetto di ripartizione dei ricavi della vendita tra i creditori. L’accoglimento del progetto sancisce la chiusura della fase di distribuzione e quindi della procedura esecutiva.

La scansione temporale in fasi appena descritta rappresenta la vita processuale “normale” di una procedura esecutiva; nella realtà la successione degli eventi non sempre si svolge secondo le modalità descritte. Ulteriori difformità possono derivare dall’utilizzo di prassi di registrazione differenti dello stesso evento da parte delle cancellerie dei tribunali. In appendice viene riportata una descrizione dettagliata di tutte le scelte operate per trattare i casi diversi da quelli standard.

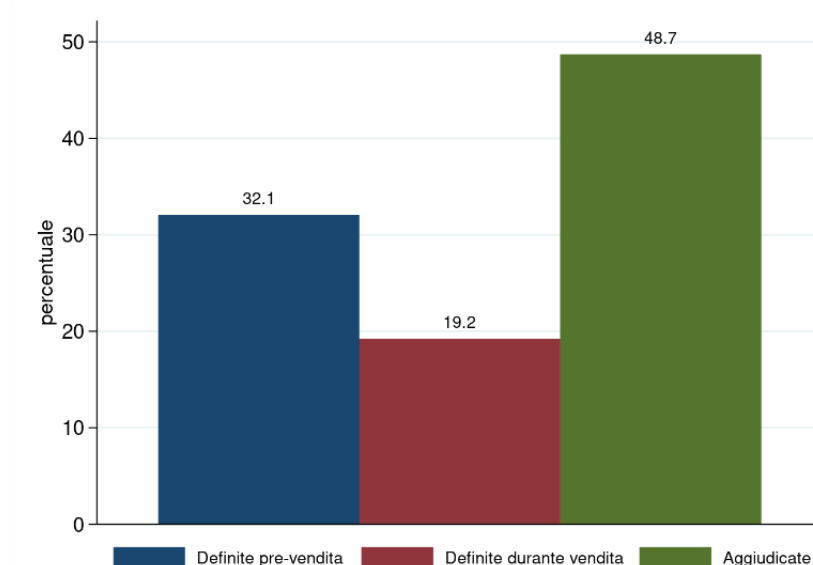
⁷ Normalmente questi due eventi sono contestuali.

4. L'analisi delle procedure definite

4.1 Gli esiti

Un primo scopo del presente lavoro è quello di esaminare l'esito delle procedure immobiliari distinguendo, all'interno delle procedure definite, quelle "aggiudicate" e quelle "non aggiudicate". Le prime includono le procedure nelle quali si è verificata la vendita dell'immobile, mentre le seconde comprendono le procedure definite senza che i beni oggetto del procedimento siano stati venduti (tipicamente, per rinuncia, mancata comparizione delle parti, mancata riassunzione del procedimento). Per le procedure "non aggiudicate" è interessante distinguere tra quelle definite nella fase di pre-vendita e quelle definite durante la fase di vendita.

Figura 6 – Quota delle procedure aggiudicate e di quelle definite senza vendita nel 2019

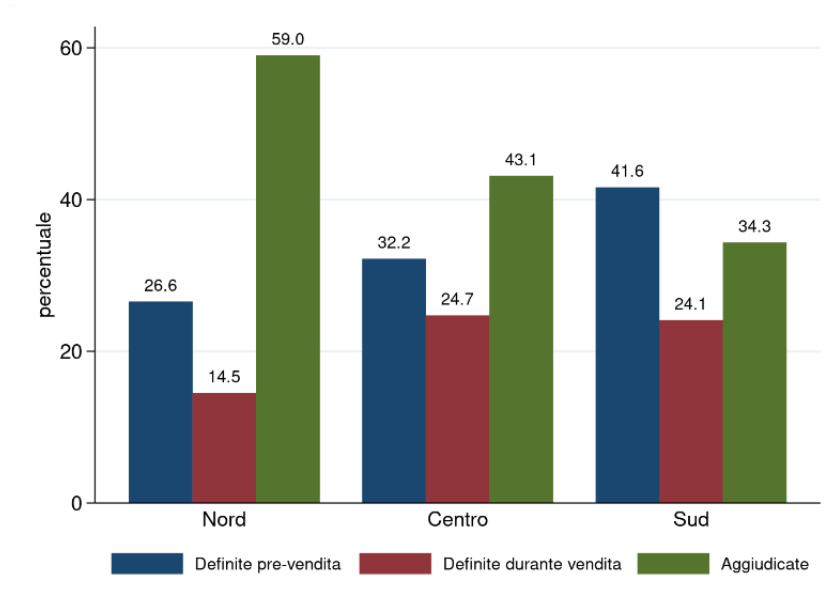


Fonte: Elaborazioni su dati del DWGC, registro SIECIC, Ministero della Giustizia.

Come mostrato nella figura 6, solo poco meno della metà dei procedimenti definiti si conclude con la vendita dei beni oggetto dell'esecuzione. Nei casi di mancata aggiudicazione, la definizione della procedura avviene più frequentemente nella fase precedente la vendita (in più del 60 per cento dei casi) che in quella della vendita. Anche le procedure non aggiudicate potrebbero condurre alla soddisfazione del creditore (ad esempio, per il raggiungimento di un accordo con il debitore e la conseguente rinuncia alla prosecuzione della procedura); tuttavia, anche questi casi di soluzione stragiudiziale delle procedure, in particolare quando queste si protraggono oltre la fase iniziale, determinano un carico di lavoro per il sistema e assorbono risorse che potrebbero essere destinate a usi alternativi.

A livello territoriale si riscontrano significative differenze in termini di aggiudicazione come mostrato dalla figura 7.

Figura 7 - Quota delle procedure aggiudicate e definite senza vendita per area geografica nel 2019

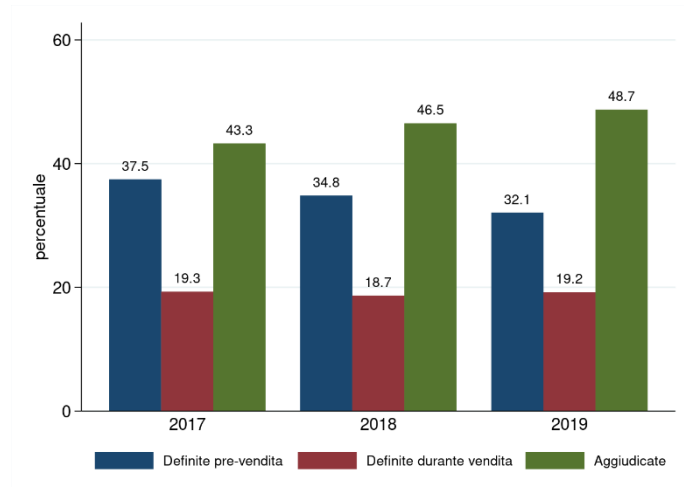


Fonte: Elaborazioni su dati del DWGC, registro SIECIC, Ministero della Giustizia.

La quota di procedure aggiudicate al Nord è significativamente superiore a quella del Centro e del Sud. Queste differenze potrebbero riflettere, da un lato, l'esistenza di condizioni di mercato più favorevoli per la vendita dei beni delle procedure nelle regioni settentrionali; dall'altro, potrebbero indicare un maggiore ricorso alle procedure da parte dei creditori come strumento per ottenere l'adempimento delle obbligazioni nelle regioni meridionali.

Nel triennio 2017-2019 assistiamo ad un aumento della quota delle procedure aggiudicate (che passano dal 43 per cento al 49 per cento).

Figura 8 - Quota delle procedure aggiudicate e definite senza vendita negli anni 2017-19

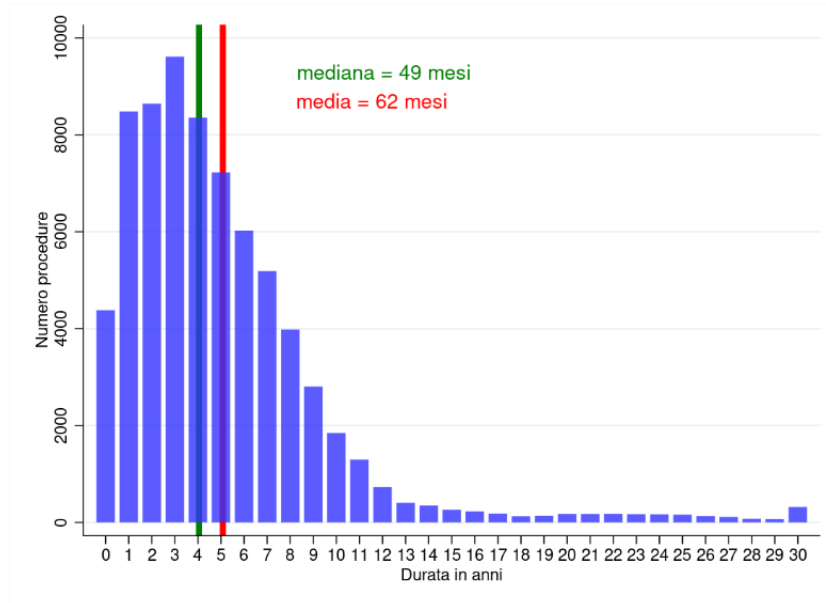


Fonte: Elaborazioni su dati del DWGC, registro SIECIC, Ministero della Giustizia.

4.2 La durata complessiva

La figura 9 riporta la durata complessiva dei procedimenti definiti⁸. Viene riportata sia la durata media (62 mesi) sia la durata mediana (49). Questa differenza è da imputarsi alla forma non simmetrica della distribuzione delle durate (poche procedure estremamente longeve fanno aumentare considerevolmente la media aritmetica che è più sensibile ai valori estremi rispetto alla mediana).

Figura 9 – Numero dei procedimenti definiti nel 2019 per durata

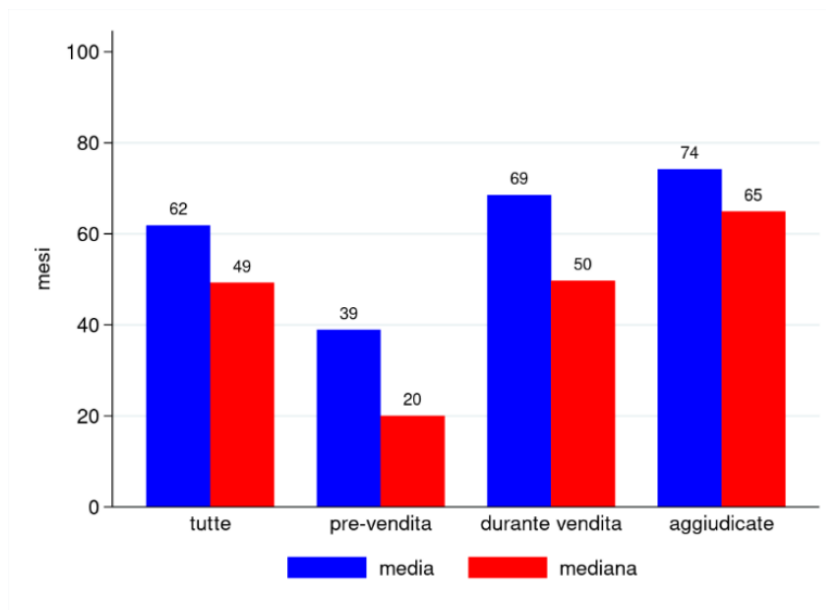


Fonte: Elaborazioni su dati del DWGC, registro SIECIC, Ministero della Giustizia.

Come atteso, la durata dei procedimenti dipende anche dal fatto che la procedura sia arrivata ad aggiudicazione o meno. La figura 10 mostra come le procedure aggiudicate abbiano una durata più elevata, sia media sia mediana, rispetto a quelle non aggiudicate. Ciò è imputabile principalmente all'elevato numero di procedure non aggiudicate che si definiscono nei primissimi anni di vita. Tra le procedure non aggiudicate emerge la durata particolarmente elevata di quelle definite nella fase di vendita (69 mesi in media), a conferma di quanto già evidenziato sul fatto che anche queste procedure impegnano in misura rilevante il sistema.

⁸ I valori riportati si discostano leggermente dalle statistiche ufficiali del Ministero della Giustizia per le ragioni illustrate nel par. 2. Le statistiche ufficiali sono consultabili sul sito della DG-Stat www.webstat.giustizia.it.

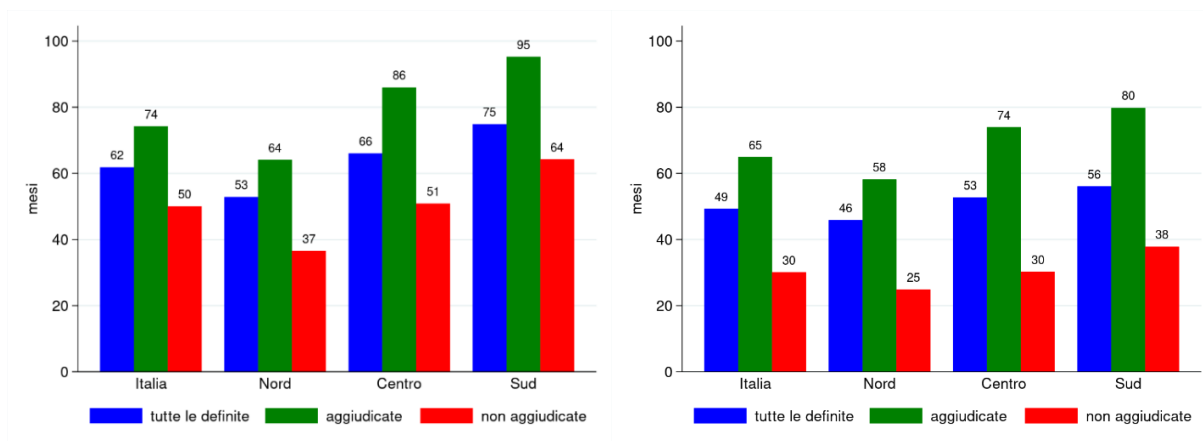
Figura 10- Durate medie e mediane delle procedure aggiudicate e di quelle non aggiudicate rispetto alla fase di definizione



Fonte: Elaborazioni su dati del DWGC, registro SIECIC, Ministero della Giustizia.

Come si è visto in precedenza in relazione agli esiti delle procedure, anche per quanto riguarda le durate per esito si rilevano significative differenze territoriali (fig. 11).

Figura 11 - Durate medie (pannello di sinistra) e mediane (pannello di destra) per esito e area geografica



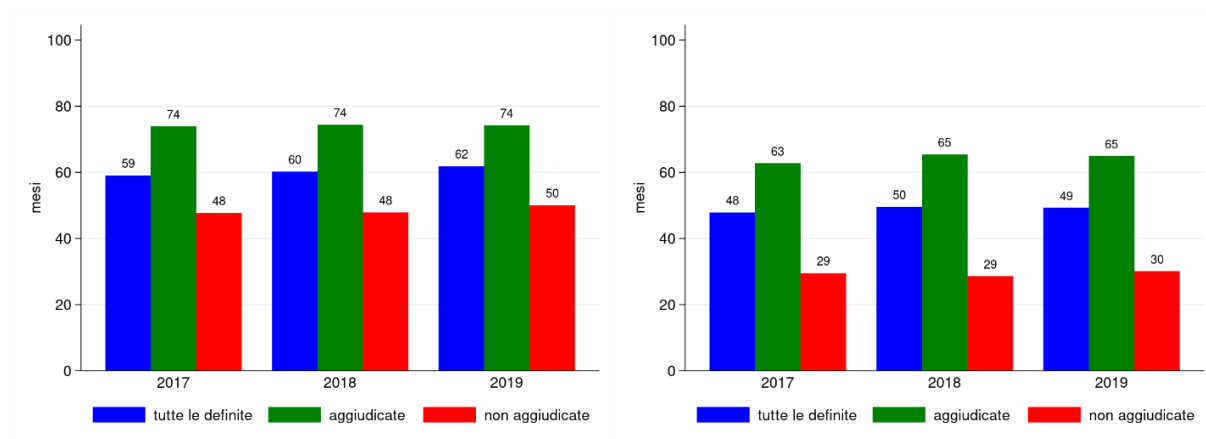
Fonte: Elaborazioni su dati del DWGC, registro SIECIC, Ministero della Giustizia.

Al Nord le esecuzioni immobiliari durano in media 53 mesi, 22 mesi in meno che al Sud. La differenza tra le procedure non aggiudicate è di 27 mesi, mentre la differenza arriva fino a 31 mesi quando si

considerano le procedure aggiudicate. I divari territoriali presentano le medesime caratteristiche anche sulla base delle durate medie (sebbene su livelli inferiori).

Le durate effettive (in media e mediana) sono rimaste sostanzialmente stabili nel triennio 2017-2019 (figura 12).

Figura 12 - Durate medie (pannello di sinistra) e mediane (pannello di destra) per esito negli anni 2017-19



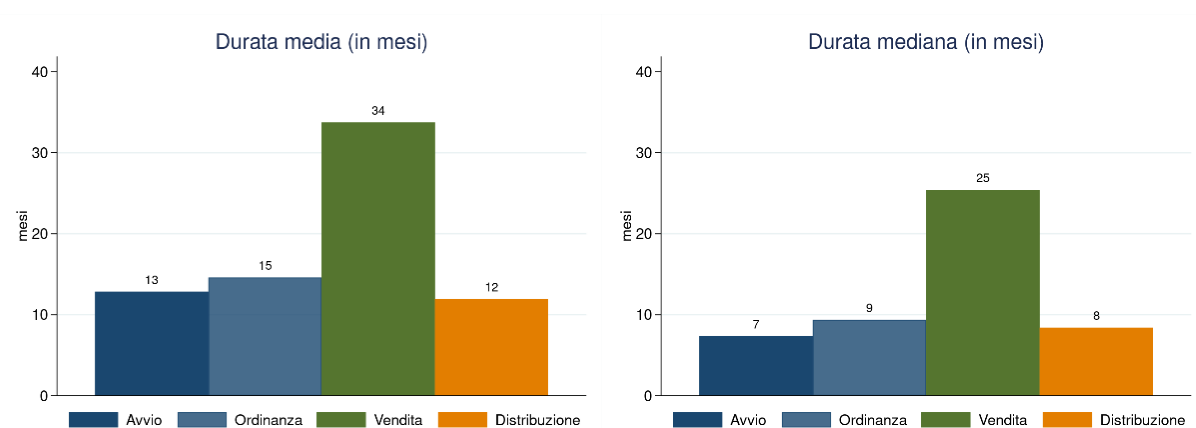
Fonte: Elaborazioni su dati del DWGC, registro Sicic, Ministero della Giustizia.

4.3 La durata delle fasi dei procedimenti aggiudicati

La figura 13 riporta la durata media e mediana delle singole fasi processuali delle procedure aggiudicate (la fase di pre-vendita è stata ulteriormente scomposta nelle due sottofasi “avvio” e “ordinanza”). Le durate mediane sono inferiori a quelle medie come già evidenziato per la durata complessiva.

La fase di pre-vendita ha una durata media di 28 mesi (ripartita pressoché equamente tra le due sottofasi di avvio e ordinanza) e contribuisce per circa il 38 per cento alla durata totale. La fase di vendita è quella che dura più a lungo (34 mesi) e pesa per circa la metà della durata totale. La fase di distribuzione di 12 mesi è pari dunque al 16 per cento della durata complessiva.

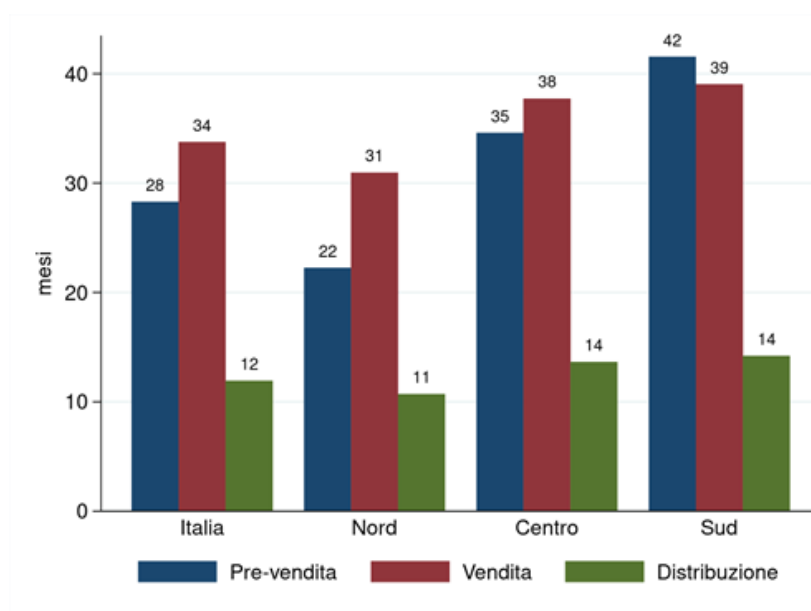
Figura 13 - Durate medie (pannello di sinistra) e mediane (pannello di destra) delle fasi



Fonte: Elaborazioni su dati del DWGC, registro SIECIC, Ministero della Giustizia.

La durata media delle fasi per area geografica è illustrata in figura 14. In generale, al Sud tutte le fasi hanno una durata maggiore rispetto al Nord. Al Sud i tempi medi della fase di pre-vendita sono quasi il doppio rispetto al Nord (42 mesi contro 22). Sempre al Sud la fase di vendita dura 8 mesi di più rispetto al Nord (39 mesi contro 31). Per quanto riguarda la durata della fase di distribuzione il divario tra Nord e Sud è meno marcato. I tribunali del Sud sono gli unici a mostrare una durata della fase di pre-vendita maggiore di quella di vendita.

Figura 14 - Durata media delle fasi per area geografica



Fonte: Elaborazioni su dati del DWGC, registro SIECIC, Ministero della Giustizia.

4.4 Analisi delle determinanti della durata complessiva delle procedure

Per valutare le possibili determinanti della durata delle procedure, è stata svolta un'analisi di regressione che stima la correlazione condizionata della durata con le caratteristiche della procedura stessa a parità di alcune caratteristiche del tribunale in cui è stata gestita.

I risultati dell'analisi sono riportati nella Tabella 2. I coefficienti della regressione, qualora statisticamente significativi, ci indicano la presenza di una correlazione, negativa o positiva, tra le diverse caratteristiche della procedura e la sua durata, a parità di tutte le altre caratteristiche.

Tra le caratteristiche della procedura l'analisi si concentra principalmente sulla presenza di alcuni eventi che per le loro caratteristiche potrebbero svolgere un ruolo di rilievo nell'allungarne la durata quali le sostituzioni del giudice, le sospensioni, i rinvii, le proroghe dei termini⁹. In tutta l'analisi si controlla per alcune caratteristiche del tribunale quali la dimensione del tribunale, approssimata dal numero di giudici previsti dalla pianta organica¹⁰, e il numero di procedure chiuse nel 2019 nel tribunale diviso il numero di giudici che hanno definito almeno una procedura esecutiva immobiliare nello stesso anno. Nella colonna 2 si include anche la durata media delle procedure di cognizione ordinaria nel tribunale, come misura del funzionamento generale del tribunale nel settore civile.

Come mostrato dalle colonne 1 e 2 della Tabella 2, la dimensione del tribunale è correlata positivamente con la durata della procedura, ma questa correlazione non è statisticamente significativa. Nella colonna 2, si nota inoltre, che nei tribunali meno efficienti in generale nella gestione delle cause civili, anche le esecuzioni immobiliari durano più a lungo.

⁹ Nelle analisi sono incluse, come variabili di controllo, anche la presenza di diversi lotti, il valore della causa, il numero di creditori e il tipo del titolo.

¹⁰ In particolare i tribunali sono raggruppati in 5 classi dimensionali: Piccolo (fino a 20 unità), Medio-Piccolo (tra 21 e 50 unità), Medio (tra 51 e 100 unità), Grande (tra 101 e 200 unità) e Molto grande (oltre le 200 unità).

Tabella 2 – Determinanti della durata complessiva delle procedure

	(1)	(2)	(3)
Tribunale medio-piccolo	-0.002 (0.106)	-0.015 (0.113)	
Tribunale medio	0.016 (0.102)	0.010 (0.110)	
Tribunale grande	0.040 (0.109)	0.043 (0.115)	
Tribunale molto grande	0.189 (0.125)	0.181 (0.129)	
Dur. cogn. ord. (log)		0.205*** (0.075)	
1 sost. giudice	0.114*** (0.040)	0.110*** (0.039)	0.149*** (0.034)
2 sost. giudice	0.181*** (0.041)	0.172*** (0.039)	0.227*** (0.034)
3+ sost. giudice	0.265*** (0.040)	0.248*** (0.039)	0.328*** (0.039)
Sospensioni	0.258*** (0.018)	0.262*** (0.018)	0.294*** (0.016)
Rinvii	0.157*** (0.024)	0.157*** (0.023)	0.161*** (0.021)
Ricorsi	-0.028** (0.011)	-0.028** (0.011)	-0.009 (0.011)
Proroghe	-0.049*** (0.018)	-0.052*** (0.017)	-0.056*** (0.013)
N	34450	34450	34449
R ²	0.387	0.394	0.511

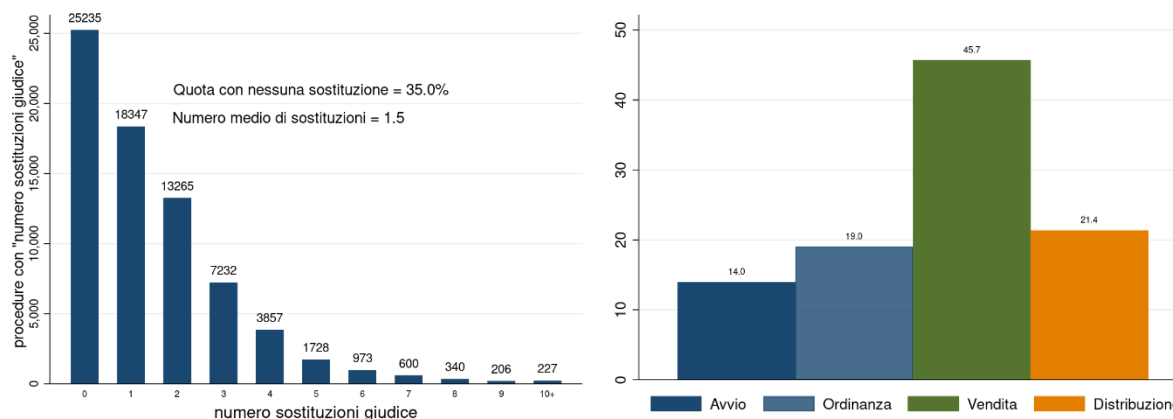
Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia, SIECIC, procedure chiuse con aggiudicazione nel 2019.

Note: stime con modelli lineari. Errori standard robusti in parentesi, clusterizzati a livello di tribunale (* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01). La variabile dipendente è la durata complessiva della procedura in logaritmo. In tutte le specificazioni sono inseriti effetti fissi per il tipo del titolo e si controlla per il valore della causa e per il numero di creditori. Nelle specificazioni delle colonne 1, 2 sono inseriti effetti fissi per la regione di appartenenza e il numero di procedure chiuse nel 2019 nel tribunale diviso il numero di giudici che hanno definito almeno una procedura esecutiva immobiliare nello stesso anno. Nella colonna 3 sono inclusi effetti fissi di tribunale.

Nella specificazione della colonna 3 è stato aggiunto un effetto fisso per il tribunale in cui si è svolta la causa: in questo modo le correlazioni stimate tengono conto anche delle caratteristiche non misurabili del tribunale (quali ad esempio gli assetti organizzativi). L'inclusione degli effetti fissi di tribunale aumenta il potere esplicativo dell'analisi (misurato dal R²): le caratteristiche non osservabili

dei tribunali spiegano il 20 per cento circa della variabilità residua della durata (quella non spiegata dalle caratteristiche osservabili dei tribunali e della procedura).

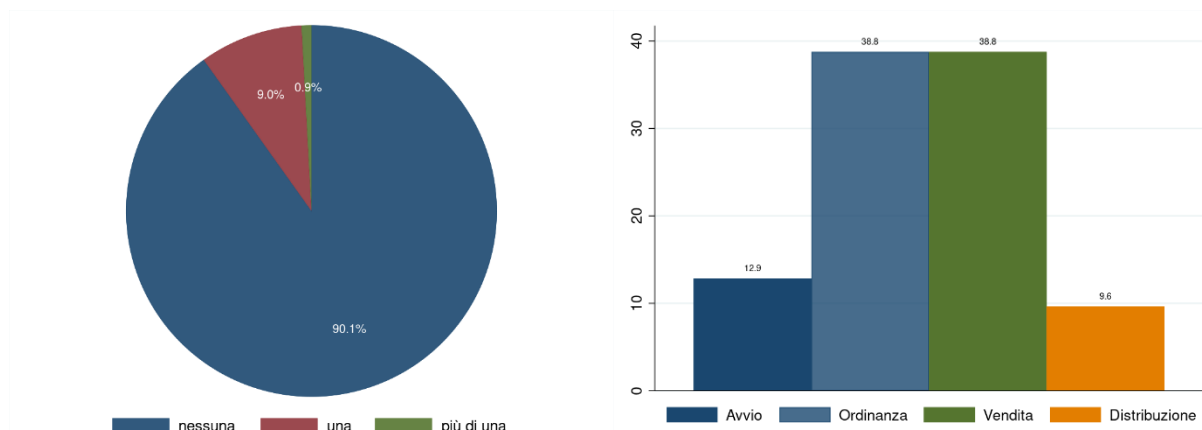
Figura 15 - Le sostituzioni del giudice



Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia, procedure chiuse con aggiudicazione nel 2019. Il numero di sostituzioni del giudice è identificato dal numero di volte che si verifica l'evento "SOSTITUZIONE DEL GIUDICE" nella procedura o in una fase. Il pannello di sinistra mostra la distribuzione del numero di sostituzioni del giudice per tutta la procedura (quante procedure hanno nessuna sostituzione del giudice, una sostituzione, due, sostituzioni...) Nel pannello di destra è riportata la quota percentuale di sostituzioni del giudice (tra tutte le procedure) che si verifica in ciascuna fase.

La prima caratteristica delle procedure che analizziamo è il numero di **sostituzioni del giudice** (figura 15) che viene identificato dal numero di volte in cui, in una data procedura (o in una data fase della procedura), si trova l'evento "Sostituzione del Giudice" nei registri. In media, nelle procedure chiuse con aggiudicazione nel 2019, nel 65 per cento dei casi si è verificata almeno una sostituzione del giudice; il numero medio di sostituzioni del giudice è pari 1,5, ma con differenze significative tra le diverse procedure (pannello di sinistra). L'analisi di regressione mostra che, a parità di altre condizioni, le sostituzioni del giudice sono associate ad una maggiore durata della procedura: le procedure con una sostituzione sono più lunghe dell'11-15 per cento (a seconda delle diverse specificazioni econometriche), rispetto a procedure senza alcuna sostituzione del giudice; se ci sono almeno tre sostituzioni del giudice la procedura dura dal 26 al 32 per cento in più rispetto alle procedure senza alcuna sostituzione. Tuttavia, la distribuzione delle sostituzioni del giudice tra le diverse fasi della procedura riflette quella della durata delle fasi stesse: quasi la metà di tutte le sostituzioni del giudice (il 45,7 per cento) avviene durante la fase di vendita (pannello di destra). Ciò induce a usare cautela nell'attribuire un ruolo causale al numero di sostituzioni sulla durata delle procedure. La coincidenza tra l'incidenza delle sostituzioni con la durata delle fasi è compatibile con una situazione in cui esse avvengano "fisiologicamente" con una data frequenza; in questo caso si osserverebbero un numero maggiore di sostituzioni nelle procedure (o fasi) che, per altri motivi, durano di più.

Figura 16 - Le sospensioni

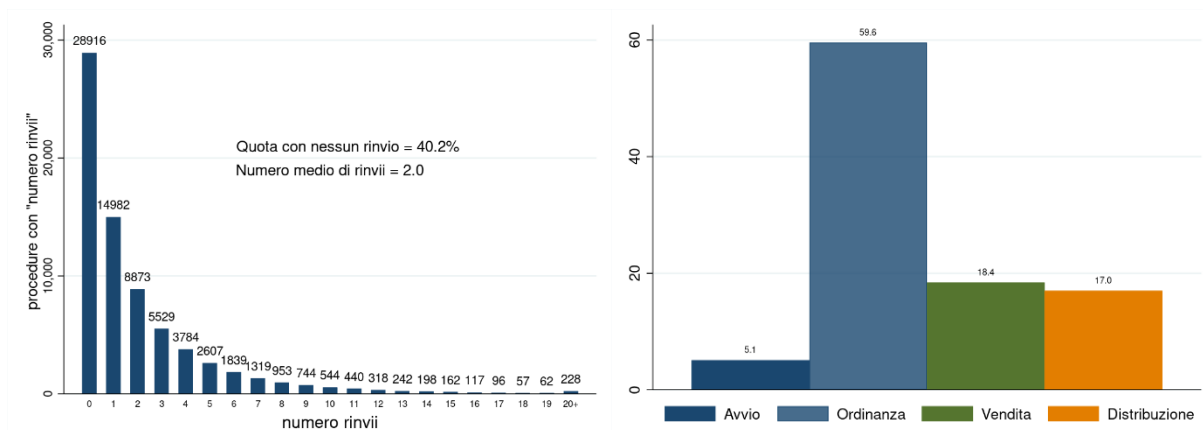


Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia, procedure chiuse con aggiudicazione nel 2019. Il numero di sospensioni è identificato dal numero di volte in cui si verifica un evento con la parola “sospensione” nella descrizione (si tratta degli eventi “SOSPENSIONE PARZIALE NEI CONFRONTI DI UN DEBITORE”, “SOSPENSIONE GENERICA (EX ART. 623)”, “SOSPENSIONE PER OPPOSIZIONE AGLI ATTI ESECUTIVI (EX ART. 617/618)”, “SOSPENSIONE PER GIUDIZIO DIVISORIO (EX ART. 601)”, “SOSPENSIONE PARZIALE DIRITTI E BENI”, “SOSPENSIONE DELLA DISTRIBUZIONE PER RICORSO (EX ART. 512)”, “SOSPENSIONE PER IMPROCEDIBILITA”, “SOSPENSIONE SU ISTANZA DELLE PARTI (EX ART. 624 BIS)”, “SOSPENSIONE PER USURA (ART. 20 LEGGE 44 DEL 99)” e “SOSPENSIONE VENDITA”). Il pannello di sinistra mostra la distribuzione del numero di sospensioni in tutta la procedura. Nel pannello di destra si mostra la quota percentuale di sospensioni (tra tutte le procedure) che si verifica in ciascuna fase.

La Figura 16 mostra le evidenze riguardanti il numero di **sospensioni** per ciascuna procedura (pannello di sinistra) e la quota di tutte le sospensioni (in tutte le procedure) che avvengono nelle diverse fasi. Il numero di sospensioni viene identificato da tutti gli eventi con la parola “sospensione” nella descrizione dell’evento. La sospensione è un evento relativamente raro: in circa il 90 per cento delle procedure non si verifica alcuna sospensione, mentre in meno dell’uno per cento dei casi se ne verifica più di una. La maggior parte delle sospensioni si verifica nelle fasi “ordinanza” e “vendita” (38,8 per cento in entrambe). È interessante notare che in questo caso la distribuzione delle sospensioni non riflette in maniera netta la durata delle diverse fasi: quindi è plausibile ipotizzare che almeno una parte della correlazione rilevata tra la durata complessiva della procedura e la presenza di sospensioni evidenziata dai risultati dell’analisi di regressione sia dovuta ad una relazione di causa-effetto delle sospensioni sulla durata. In particolare, l’analisi econometrica suggerisce che la presenza di una sospensione è associata ad un aumento della procedura compreso tra il 25 e il 29 per cento.

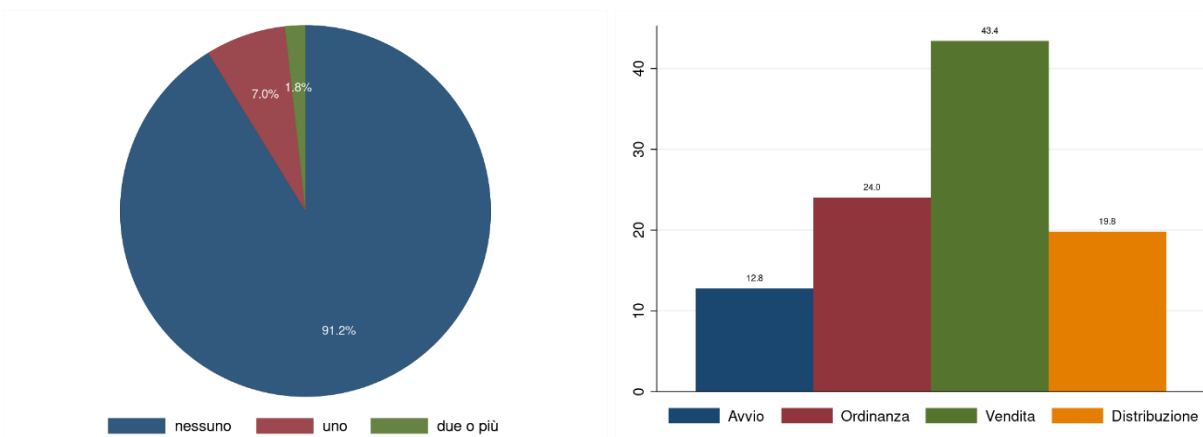
I **rinvii**, identificati da tutti gli eventi con la parola “rinvio” nella definizione, sono molto più frequenti delle sospensioni (Figura 17): in media ci sono circa 2 rinvii per procedura, in circa il 40 per cento delle procedure non si registrano rinvii. La maggior parte dei rinvii si verifica durante la fase “ordinanza”. Anche in questo caso, la correlazione evidenziata nell’analisi di regressione tra il numero di rinvii e la durata complessiva della procedura, unita alla distribuzione dell’incidenza dei rinvii tra le varie fasi, suggerisce la presenza di una relazione di causa-effetto tra un maggior numero di rinvii e la durata delle procedure. In termini quantitativi, una procedura con almeno un rinvio è più lunga, a parità di altre condizioni, di circa il 16 per cento rispetto ad una procedura senza alcun rinvio.

Figura 17 - I rinvii



Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia, procedure chiuse con aggiudicazione nel 2019. Il numero di rinvii è identificato dal numero di volte che si verifica un evento con la parola “rinvii” nella descrizione (si tratta degli eventi “RINVIO DI UDIENZA PER MANCATA COMPARIZIONE PARTI (EX ART. 631)”, “RINVIO D’UFFICIO”, “RINVIO DI UDIENZA PER ISTANZA CONGIUNTA (PER TRATTATIVE)”, “RINVIO DI UDIENZA PER VERIFICA ESTENSIONE PIGNORAMENTO” e “RINVIO DI UDIENZA”). Il pannello di sinistra mostra la distribuzione del numero di rinvii in tutta la procedura. Nel pannello di destra si mostra la quota percentuale di rinvii (tra tutte le procedure) che si verifica in ciascuna fase.

Figura 18 - I ricorsi

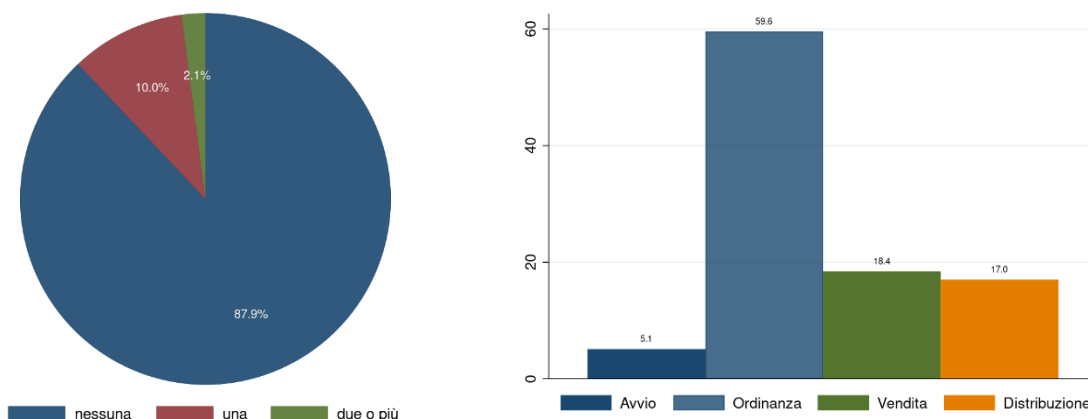


Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia, procedure chiuse con aggiudicazione nel 2019. Il numero di ricorsi è identificato dal numero di volte che si verifica un evento con la parola “ricorso” nella descrizione (si tratta degli eventi “ACCOGLIMENTO ISTANZA OPPOSIZIONE PER CUMULO MEZZI (EX ART. 483)”, “DEPOSITO OPPOSIZIONE PER CUMULO DEI MEZZI DI ESPROPRIAZIONE (EX ART. 483)”, “DEPOSITO RICORSO PER OPPOSIZIONE DI TERZI (EX ART. 619)”, “DEPOSITO RICORSO (EX ART. 591 TER)”, “DEPOSITO RICORSO PER OPPOSIZIONE ALLA DISTRIBUZIONE (EX ART. 512)”, “DEPOSITO RICORSO PER OPPOSIZIONE ALLA ESECUZIONE (EX ART. 615)” e “DEPOSITO RICORSO PER OPPOSIZIONE AGLI ATTI ESECUTIVI (EX ART. 617)”). Il pannello di sinistra mostra la distribuzione del numero di ricorsi in tutta la procedura. Nel pannello di destra si mostra la quota percentuale di ricorsi (tra tutte le procedure) che si verifica in ciascuna fase.

I ricorsi (Figura 18) sono presenti in meno del 10 per cento delle procedure, principalmente nella fase di vendita. Le proroghe (Figura 19) sono presenti invece in circa il 12 per cento delle procedure, e quasi esclusivamente nella fase di predisposizione dell’ordinanza di vendita. Secondo l’analisi di regressione, procedure con proroghe o ricorsi durano leggermente di meno rispetto a procedure senza

di essi¹¹. La maggior parte delle proroghe riguarda il deposito della perizia da parte del CTU. Tuttavia, in diversi tribunali vige la prassi in base alla quale il termine effettivo per la presentazione della perizia è determinato in funzione della data fissata per la prima udienza di comparizione delle parti (generalmente qualche giorno prima della data dell'udienza). Quindi anche se i termini per la presentazione della perizia sono prorogati rispetto al limite di legge, l'impatto sulla durata della procedura è limitato.

Figura 19 - Le proroghe

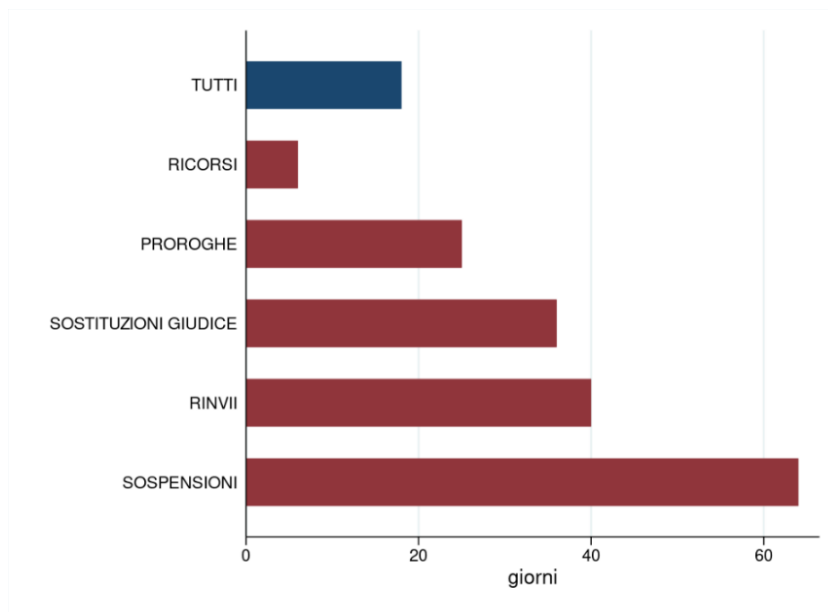


Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia, procedure chiuse con aggiudicazione nel 2019. Il numero di proroghe concesse è identificato dal numero di volte che si verifica un evento con la parola “proroga” e “concessa” nella descrizione (si tratta degli eventi “CONCESSIONE PROROGA DOCUMENTAZIONE IPOCATASTALE/RELAZIONE NOTARILE”, “CONCESSIONE PROROGA CTU”, “RIGETTO RICHIESTA DI PROROGA TERMINE PER IL DEPOSITO PERIZIA”, “CONCESSIONE PROROGA TERMINE DEPOSITO PERIZIA”, “ISTANZA DI PROROGA DOCUMENTAZIONE IPOCATASTALE/RELAZIONE NOTARILE”, “DEPOSITO ISTANZA DI PROROGA DEL TERMINE PER IL DEPOSITO PERIZIA” e “RIGETTO PROROGA DOCUMENTAZIONE IPOCATASTALE/RELAZIONE NOTARILE”). Il pannello di sinistra mostra la distribuzione del numero di proroghe concesse in tutta la procedura. Nel pannello di destra si mostra la quota percentuale di tutte le proroghe concesse (tra tutte le procedure) che si verifica in ciascuna fase.

Un altro modo di valutare quanto la presenza di ciascuno di questi eventi contribuisce ad accrescere la durata delle procedure è quello di calcolare quanto tempo intercorre in media tra il loro verificarsi e gli eventi immediatamente successivi o precedenti. La Figura 20 riporta, per ciascuno degli eventi considerati, il tempo mediano, in giorni, trascorso tra l'evento stesso e quello immediatamente successivo (barre rosse). La Figura 21 ripete lo stesso esercizio, calcolando il tempo trascorso tra l'evento e quello ad esso immediatamente precedente. In entrambe le figure la barra blu indica il tempo mediano che intercorre tra un evento e l'altro, considerando tutti i possibili eventi della procedura.

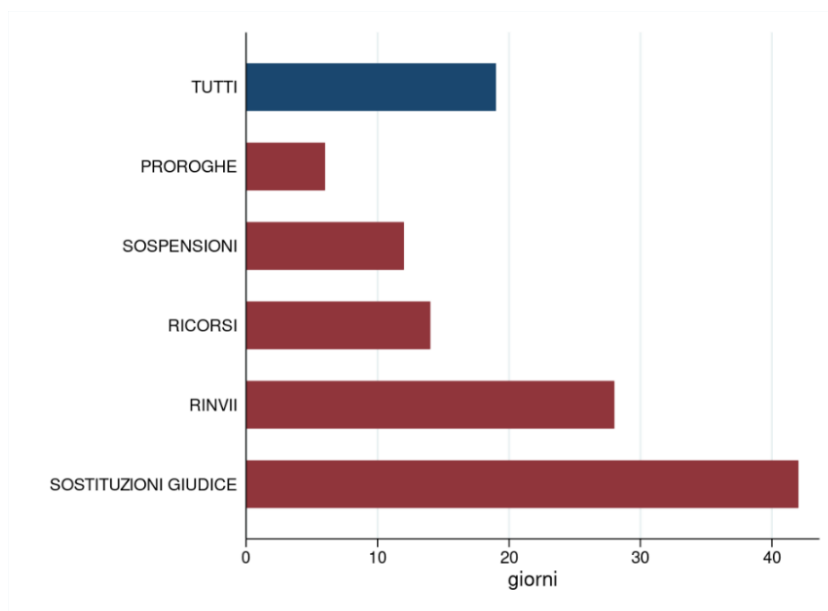
¹¹ L'effetto di entrambe le variabili oltre che minore da un punto di vista quantitativo è anche meno robusto da un punto di vista statistico.

Figura 20 - Tempo trascorso tra alcuni eventi e l'evento immediatamente successivo



Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia, procedure chiuse con aggiudicazione nel 2019. Per un insieme di eventi specifici, la figura riporta il tempo mediano, in giorni, trascorso tra l'evento considerato e quello immediatamente successivo, qualunque esso sia (barre rosse). La barra blu riporta il numero mediano di giorni tra un evento e quello immediatamente successivo considerando tutti i possibili eventi.

Figura 21 - Tempo trascorso tra l'evento immediatamente precedente e alcuni eventi



Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia, procedure chiuse con aggiudicazione nel 2019. La figura riporta il tempo mediano, in giorni, trascorso l'evento immediatamente precedente, qualunque esso sia, e un insieme di eventi specifici (barre rosse). La barra blu riporta il numero mediano di giorni tra l'evento immediatamente precedente e un qualsiasi evento, considerando tutti i possibili eventi.

Alcune evidenze interessanti emergono da queste due figure. Coerentemente con i risultati dell'analisi di regressione riportati nella Tabella 2, gli eventi che maggiormente incidono sulla durata sono le sospensioni, i rinvii e le sostituzioni del giudice. Riguardo a quest'ultimo evento, peraltro, sembra che anche prima della sostituzione del giudice, vi sia un'interruzione dell'attività del tribunale particolarmente lunga (più di 40 giorni)¹². In confronto, la mediana del tempo trascorso tra due eventi qualsiasi è di poco meno di 20 giorni (barre blu).

5. L'evoluzione recente dei tempi dei procedimenti: gli effetti delle riforme, degli interventi organizzativi e del Covid-19

La gestione delle procedure esecutive immobiliari è stata profondamente modificata dagli interventi legislativi del 2015 e del 2016 e dalle "Linee guida in materia di buone prassi nel settore delle esecuzioni immobiliari" emanate dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) nel 2017. In questo paragrafo si analizzano gli effetti di tali interventi sulla durata delle diverse fasi delle procedure.

Le misure introdotte nel 2015¹³ prevedevano diversi interventi finalizzati alla riduzione dei tempi delle procedure, tra cui in particolare: la riduzione di alcuni termini processuali; le modifiche alle modalità di effettuazione delle vendite finalizzate a ridurre il numero di esperimenti necessari per l'aggiudicazione del bene¹⁴; l'introduzione del ricorso generalizzato da parte del giudice alla delega delle operazioni di vendita a professionisti; le previsioni volte a favorire l'assegnazione diretta al creditore del bene del debitore; la creazione di un portale unico gestito dal Ministero della Giustizia per la pubblicità delle vendite. Nel 2016¹⁵ sono state ulteriormente modificate le disposizioni relative alla determinazione dei ribassi nelle aste e alle assegnazioni ed è stato inoltre introdotto un limite temporale alla possibilità per il debitore di opporsi all'azione esecutiva.

Le linee guida del CSM¹⁶ raccolgono un insieme di buone prassi sperimentate con successo in alcuni tribunali con l'obiettivo di diffonderne l'utilizzo in tutti gli uffici giudiziari al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza del processo esecutivo. Le prassi indicate coprono sia aspetti di natura organizzativa sia di natura procedurale e hanno prevalentemente finalità acceleratorie¹⁷.

¹² Se si analizzano le medie al posto delle mediane, si nota che dopo una sospensione, passa in media poco più di un anno prima dell'evento successivo (370 giorni, più di 6 volte la media di 55 giorni che intercorre tra due eventi generici): ci sono quindi alcune procedure per cui la sospensione comporta un'interruzione dell'attività della procedura per un tempo davvero considerevole. In maniera simile, la media del tempo trascorso tra l'evento precedente e la sostituzione del giudice è significativamente maggiore di quelle degli altri eventi, pari a 125 giorni, suggerendo che anche in questo caso ci sono diverse procedure in cui prima della sostituzione del giudice l'attività si interrompe per periodi piuttosto lunghi.

¹³ Decreto legge 83/2015 convertito con modificazioni in Legge 132/2015.

¹⁴ La nuova normativa esplicitava la preferenza per il modello di vendita attraverso offerte scritte irrevocabili e prevedeva una maggiore flessibilità nella determinazione dei prezzi nelle aste.

¹⁵ Decreto legge 59/2016 convertito con modificazioni in Legge 119/2016.

¹⁶ Delibera CSM 11 ottobre 2017.

¹⁷ Tra le prassi raccomandate figurano: l'utilizzo degli strumenti del processo civile telematico e l'eliminazione dei depositi giudiziari; la fissazione celere dell'udienza ex art. 569 c.p.c.; la nomina contestuale del perito e del custode al momento della fissazione dell'udienza ex art. 569 c.p.c.; il contenimento della concessione di rinvii; il contenuto dell'ordinanza di vendita; l'anticipo dell'ordine di liberazione dell'immobile; la celere emissione del decreto di trasferimento; la delega al professionista dell'udienza per l'approvazione del piano di riparto; l'effettuazione di riparti parziali.

5.1 La metodologia utilizzata

Un modo per valutare gli effetti di questi interventi è quello di confrontare la *performance* del sistema (misurata, ad esempio, dalla durata delle diverse fasi delle procedure in corso) prima e dopo la loro introduzione. Tuttavia, l'ultimo intervento considerato (l'introduzione delle linee guida del CSM) è stato introdotto a ottobre 2017, mentre i dati impiegati nell'analisi includono gli eventi delle procedure verificatisi fino a marzo del 2022. In questo contesto la durata effettiva delle fasi che sono state avviate dopo ottobre 2017 e che risultano già concluse (durata "effettiva") nei nostri dati (quindi entro l'inizio di marzo 2022) non può essere superiore a 4 anni e 4 mesi. Date queste limitazioni nei dati, se si considerassero le fasi che risultano già concluse, si includerebbero nel campione solo quelle più brevi tra le fasi con inizio nel periodo successivo agli interventi. Ciò indurrebbe una distorsione nei risultati dell'analisi. Per questo motivo, per misurare la "durata" delle diverse procedure aperte sia prima che dopo l'introduzione dei diversi interventi, si può utilizzare una diversa misura: **la quota di fasi che si sono concluse entro un dato orizzonte temporale** (es. un anno). Secondo tale misura, una quota maggiore di procedure chiuse entro un dato orizzonte indica che la durata delle procedure è minore¹⁸. Questa metodologia consente di analizzare anche l'andamento delle diverse fasi delle procedure durante e dopo la recente epidemia di Covid-19.

Per valutare gli effetti dei diversi interventi normativi e organizzativi sulla durata delle fasi, è possibile anche ricorrere a una **stima della loro durata mediana** per periodo di avvio. Tale stima non coincide necessariamente con la **durata mediana osservata** delle fasi avviate in un dato periodo e che si sono effettivamente concluse, misura che soffre degli stessi limiti della durata "effettiva". La stima della durata mediana può essere ottenuta attribuendo, per le sole procedure che non sono ancora definite¹⁹, una durata estremamente lunga alle fasi per le quali non è presente l'evento di chiusura..

5.2 Gli effetti sulla fase di pre-vendita

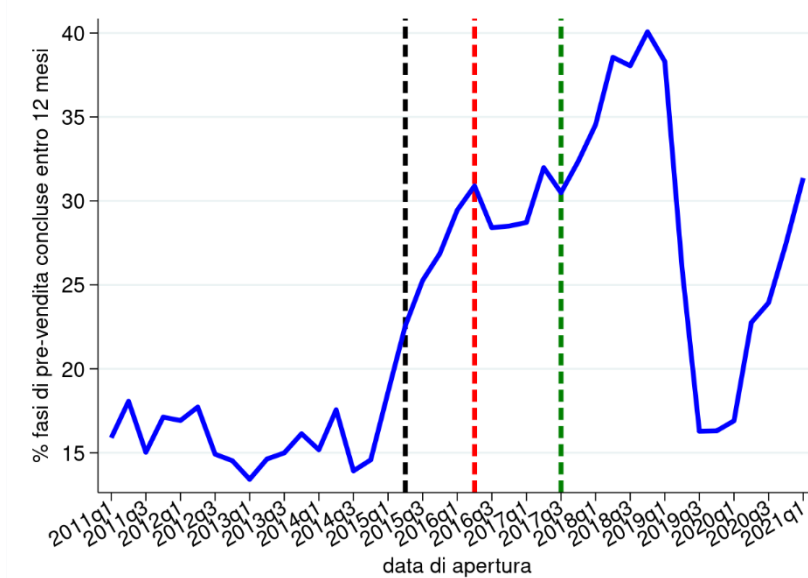
Nella Figura 22 è riportata, in funzione della data di apertura, la quota di procedure per le quali la fase di *pre-vendita* si è conclusa entro 12 mesi. La figura indica che i diversi interventi hanno sensibilmente ridotto la durata di tale fase: la quota di fasi di pre-vendita chiuse entro 12 mesi è passata da circa il 16 per cento prima del DL 83/2015 (fasi avviate negli anni tra il 2011 e il 2014) a

¹⁸ Questa analisi si potrebbe applicare anche alla fase di post-vendita (distribuzione). Tuttavia in questo caso vi è un problema di selezione del campione. Nonostante siano disponibili tutte le procedure avviate dal 2010 in poi, la fase di distribuzione comincia dopo la fine della fase di vendita che avviene in media dopo oltre 5 anni dall'apertura della procedura (cfr. Figura 13) e ancora di più nei tribunali più lenti. Pertanto il numero di procedure per cui si osserva nei nostri dati l'avvio di tale fase prima degli interventi è limitato e particolarmente concentrato nei tribunali più efficienti. Quando si analizzano le fasi di distribuzione avviate dopo gli interventi, vi è una maggiore rappresentazione di procedure da tribunali meno efficienti che potrebbe distorcere i risultati, mostrando un aumento nella durata della fase di distribuzione non effettivo ma dovuto solamente alla selezione del campione.

¹⁹ In pratica, nel calcolo della quota di fasi chiuse entro un determinato orizzonte temporale e nella stima della durata mediana, è necessario fare delle ipotesi su come considerare le fasi per le quali la procedura si è conclusa (definita) ma non è presente l'evento di chiusura della fase stessa. In questa analisi tali fasi vengono escluse dal campione. Al contrario, per le fasi appartenenti a procedure ancora non definite, qualora l'evento di chiusura della fase non sia disponibile si attribuisce alla fase una durata molto elevata. Se si trattassero allo stesso modo anche le fasi senza evento di chiusura appartenenti a procedure definite, si potrebbe avere una sovrastima significativa delle durate mediane: si considererebbero, infatti, come molto lunghe alcune fasi che alla data attuale risultano non chiuse in quanto la procedura è stata definita prima del verificarsi di un evento di chiusura della fase (ad esempio per rinuncia del creditore o perché il debitore ha pagato). Sotto ipotesi alternative sul trattamento delle fasi non concluse in procedure definite, i risultati sarebbero qualitativamente molto simili a quelli presentati nel lavoro.

circa il 30 per cento tra il DL 83/2015 e l'introduzione delle linee guida del CSM; è salita a circa il 37 per cento dopo l'introduzione delle linee guida del CSM e prima dell'avvento della pandemia, ma non sembra essere stata influenzata dal DL 59/2016, coerentemente con il contenuto di tale decreto che riguardava principalmente le modalità di vendita.

Figura 22: quota delle fasi pre-vendita chiuse entro 12 mesi

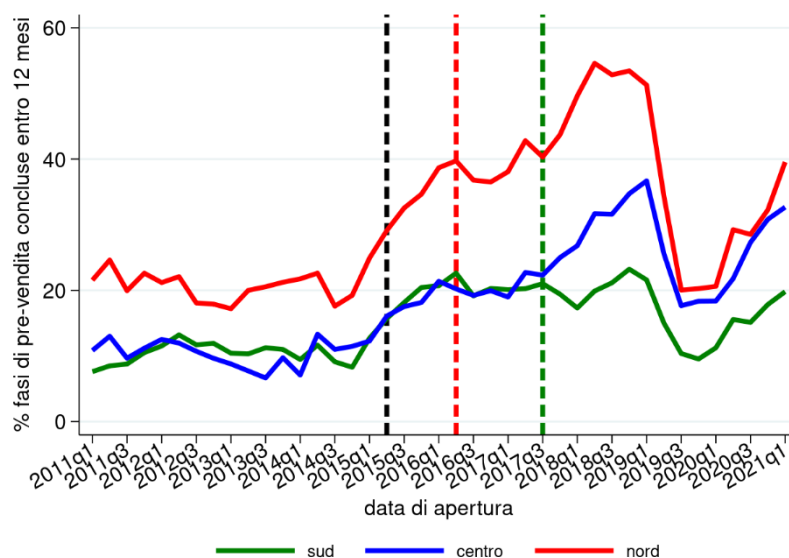


Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia. La figura mostra, per ciascun trimestre di avvio della fase di pre-vendita, la quota di procedure per le quali la fase di pre-vendita si è conclusa entro 12 mesi. Le barre verticali corrispondono alle date dei diversi interventi: la linea nera corrisponde al DL 83/2015, quella rossa al DL 59/2016 e quella verde alle linee guida del CSM.

La durata mediana della fase della pre-vendita è passata da 23 mesi per le procedure avviate prima del DL 83/2015 (2011-2014) a 17 mesi per quelle avviate dopo il DL 83/2015 ma prima della pandemia (periodo 2017-2018).

Durante il Covid, i tempi delle procedure si sono allungati: per le procedure avviate dal secondo trimestre del 2019 al secondo trimestre del 2020, per le quali l'orizzonte temporale di 12 mesi include la fase più acuta della pandemia, la fase di avvio si è conclusa entro l'anno in circa il 17 per cento dei casi. Tuttavia, con l'allentamento delle misure di contenimento e il graduale ritorno alla normale attività dei tribunali, i tempi delle procedure sono tornati al livello precedente la pandemia, suggerendo che gli interventi normativi e organizzativi adottati negli anni precedenti abbiano avuto effetti permanenti.

Figura 23: quota delle fasi pre-vendita chiuse entro 12 mesi per area geografica



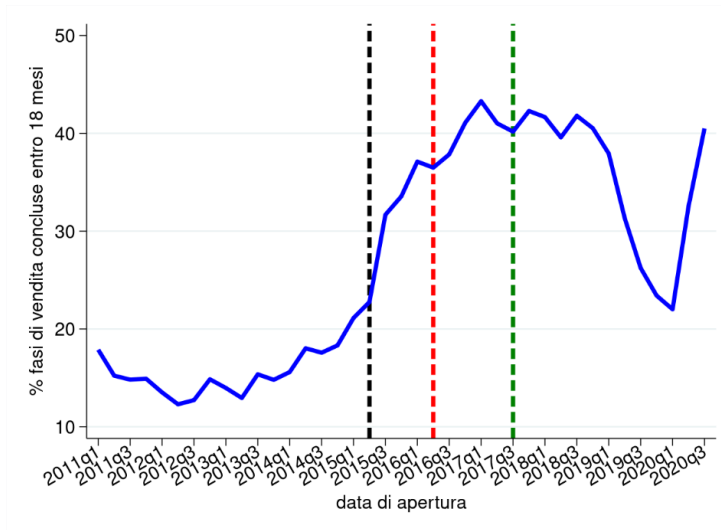
Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia. La figura mostra, per ciascun trimestre di avvio della fase di pre-vendita, la quota di procedure per le quali la fase di pre-vendita si è conclusa entro 12 mesi. Le barre verticali corrispondono alle date dei diversi interventi: la linea nera corrisponde al DL 83/2015, quella rossa al DL 59/2016 e quella verde alle linee guida del CSM.

Gli effetti degli interventi risultano differenziati per area geografica (fig. 23). Essi appaiono più marcati nel Centro e nel Nord rispetto al Sud; inoltre nei tribunali del Centro e del Nord risultano evidenti anche gli effetti dell'introduzione delle linee guida del CSM, mentre nei tribunali del meridione emergono solo gli effetti delle modifiche al codice di procedura civile. Anche il Covid ha avuto effetti differenziati per area geografica: la durata della fase di pre-vendita è aumentata in particolare al Nord, maggiormente colpito dalla fase più acuta della pandemia, rispetto alle altre aree del paese, ma sta dovunque tornando ai livelli pre-pandemia.

5.3 Gli effetti sulla fase di vendita

I diversi interventi sembrano avere avuto un effetto particolarmente significativo sulla fase di vendita. Come mostrato nella figura 24, la quota di fasi di vendita chiuse entro 18 mesi è passata da circa il 15 per cento prima del DL 83/2015 (fasi di vendita avviate nel triennio 2011-2014) a poco oltre il 35 per cento prima del DL 59/2016. Tale quota è salita ulteriormente (sopra al 40 per cento) dopo il DL 29/2016, ma non sembra essere stata influenzata dalle linee guida del CSM, coerentemente con la circostanza che le buone prassi non riguardavano, se non marginalmente, questa fase. La durata mediana della fase di vendita si è quasi dimezzata (è passata da 39 mesi per le procedure iniziate nel triennio 2011-2014 a 23 mesi per quelle iniziate nel biennio 2017-2018, che esclude quindi le fasi influenzate dal Covid). Come per la durata della fase di pre-vendita, anche la fase di vendita è stata rallentata dalla pandemia, salvo poi tornare velocemente ai livelli precedenti appena la fase più acuta della crisi sanitaria si è conclusa.

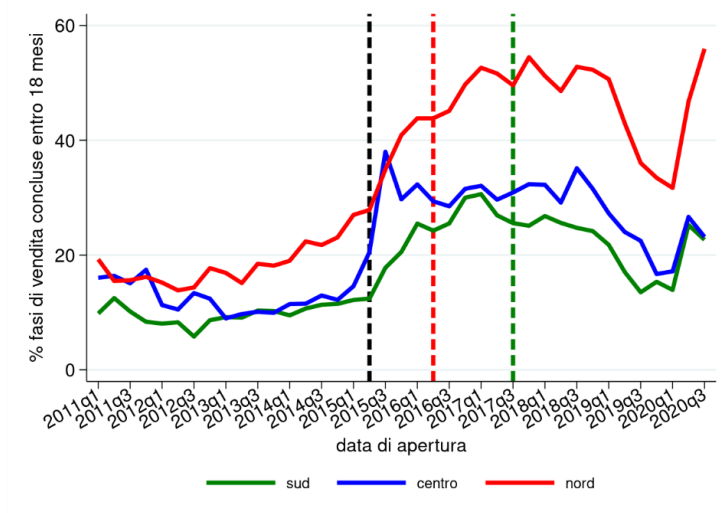
Figura 24: quota delle fasi di vendita chiuse entro 18 mesi



Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia. La figura mostra, per ciascun trimestre di avvio della fase di vendita, la quota di procedure per le quali la fase di vendita si è conclusa entro 18 mesi. Le barre verticali corrispondono alle date dei diversi interventi: la linea nera corrisponde al DL 83/2015, quella rossa al DL 59/2016 e quella verde alle linee guida del CSM.

Anche per quanto concerne la fase di vendita gli effetti risultano disomogenei tra le macro-aree del Paese (figura 25). In questo caso l’impatto degli interventi risulta essere maggiore per i tribunali del settentrione che già in precedenza si caratterizzavano per tempi di vendita inferiori. Anche i tempi della fase di vendita sono aumentati di più al Nord che nelle altre aree del paese durante le fasi più acute della pandemia; diversamente che nelle alte aree, tuttavia, si sono già riportati ai livelli inferiori pre-pandemia.

Figura 25: quota delle fasi vendita chiuse entro 18 mesi per area geografica



Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia. La figura mostra, per ciascun trimestre di avvio della fase di vendita, la quota di procedure per le quali la fase di vendita si è conclusa entro 18 mesi. Le barre verticali corrispondono alle date dei diversi interventi: la linea nera corrisponde al DL 83/2015, quella rossa al DL 59/2016 e quella verde alle linee guida del CSM. Le linee arancioni corrispondono alle date di apertura delle procedure influenzate dalla fase più acuta del Covid.

5.4 Un approfondimento su alcune sotto-fasi

Per approfondire come i diversi interventi hanno influenzato la durata della fase pre-vendita, è possibile analizzarne gli effetti sulla durata di alcune sotto-fasi specifiche: la fase **deposito dell'istanza** che va dall'iscrizione a ruolo della procedura alla presentazione dell'istanza di vendita; la fase **deposito della documentazione** che va dall'iscrizione a ruolo alla presentazione della documentazione ipocatastale; la fase **fissazione prima udienza** che va dalla presentazione della documentazione ipocatastale al primo evento tra la nomina dell'esperto stimatore e la fissazione prima udienza di comparizione delle parti²⁰; la fase "ordinanza di vendita" che va dalla nomina dell'esperto stimatore (o la fissazione della prima udienza) all'avvio della fase di vendita.

Tabella 3: durata mediana di alcune specifiche fasi delle procedure esecutive (prima del 2015)

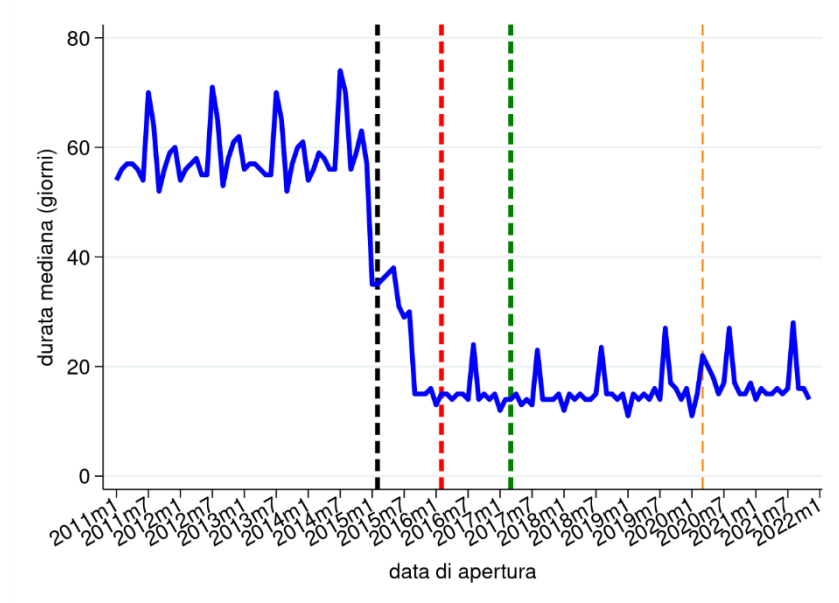
FASE	Limite di legge (giorni)	Durata mediana (giorni)	Quota conclusa entro il limite (valori percentuali)
Deposito istanza	60	56	55,2
Deposito documentazione	120	130	43
Fissazione prima udienza	30	114	29
Ordinanza di vendita	90	307	2

Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero Della Giustizia, SIECIC, procedure la cui specifica fase si è avviata tra il 1/11/2010 e il 27/6/2015, data di entrata in vigore del DL 83/2015. La durata della fase di deposito dell'istanza di vendita è calcolata come l'intervallo di tempo tra l'evento "ISCRIZIONE A RUOLO" e l'evento "DEPOSITO ISTANZA DI VENDITA". Per la fase di deposito della documentazione si calcola l'intervallo di tempo tra gli eventi "ISCRIZIONE A RUOLO" e "DEPOSITO DOCUMENTAZIONE IPOCATATASTALE / RELAZIONE NOTARILE". La durata della fase di fissazione della prima udienza è calcolata come il tempo intercorso tra l'evento "DEPOSITO DOCUMENTAZIONE IPOCATATASTALE / RELAZIONE NOTARILE" e il primo, in ordine di tempo, tra gli eventi "NOMINA CTU" e "FISSAZIONE PRIMA UDIENZA DI COMPARIZIONE DELLE PARTI". La durata della fase di emanazione dell'ordinanza di vendita è calcolata come il tempo intercorso tra il primo, in ordine di tempo, tra gli eventi "NOMINA CTU" e "FISSAZIONE PRIMA UDIENZA DI COMPARIZIONE DELLE PARTI" e l'evento chiave di avvio della fase di vendita. I limiti di legge sono quelli in vigore prima del d.l. 83/2015. Per il deposito della documentazione tale limite era prorogabile fino a un massimo di 240 giorni.

Prima del DL 83/2015, la legge fissava alcuni limiti per il completamento di queste fasi: 60 giorni dall'iscrizione a ruolo al deposito dell'istanza di vendita, 120 giorni dall'iscrizione a ruolo al deposito della documentazione ipocatastale, 30 giorni dal deposito della documentazione alla nomina dell'esperto e 90 giorni tra la nomina dell'esperto all'ordinanza di vendita. Come evidenziato nella Tabella 3, prima del DL 83/2015 i primi due termini erano sostanzialmente rispettati: la durata mediana delle fasi effettivamente concluse era di 56 e 130 giorni e tali operazioni si concludevano entro il limite di legge nel 55 e 43 per cento dei casi rispettivamente. Invece, la durata mediana della nomina dell'esperto stimatore era di 114 giorni, più del triplo del limite, e in meno di un terzo dei casi si concludeva entro i limiti di legge. Inoltre tra la nomina dell'esperto e l'ordinanza di vendita passavano circa 307 giorni, e solo nel 2 per cento dei casi questa fase si concludeva entro i 90 giorni previsti dalla legge. Mentre i termini per il deposito dell'istanza di vendita e per la presentazione della documentazione da parte del creditore sono perentori, gli altri sono ordinatori.

²⁰ Generalmente questi eventi avvengono alla stessa data.

Figura 26: deposito dell'istanza di vendita (durata mediana stimata, giorni)

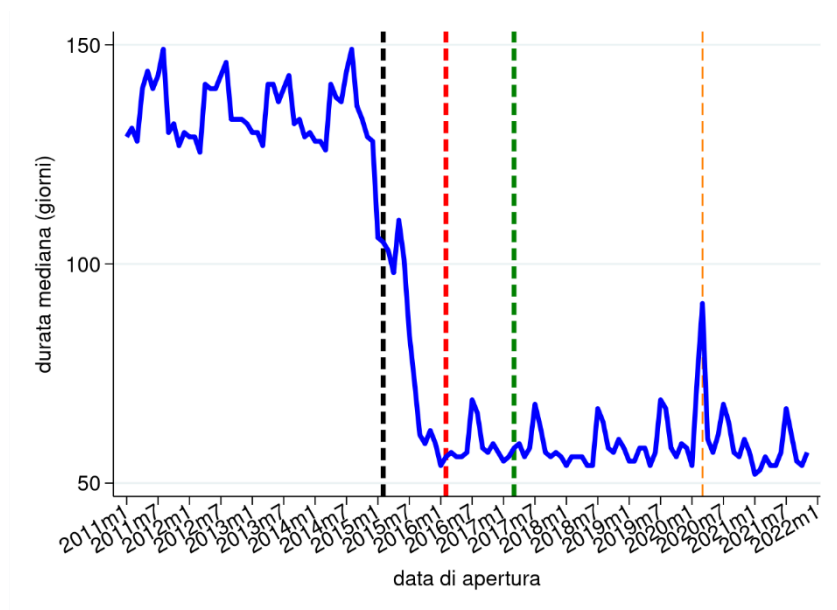


Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia. La figura mostra, per ciascun mese di iscrizione a ruolo della procedura, la durata mediana stimata della fase di deposito dell'istanza di vendita, in giorni. Qualora l'evento di chiusura della fase fosse assente, vengono considerate solamente procedure non definite, e si assume che la fase abbia una durata estremamente elevata. Le barre verticali corrispondono alle date dei diversi interventi: la linea nera corrisponde al DL 83/2015, quella rossa al DL 59/2016 e quella verde alle linee guida del CSM. La linea arancione corrisponde alla fase più acuta del Covid.

La Figura 26 riporta la durata mediana stimata della fase di deposito dell'istanza in funzione della data di apertura della fase. Per le procedure iscritte a ruolo, prima del DL 83/2015, la fase di deposito durava poco meno di 60 giorni, mentre per quelle aperte dopo il 2015 e prima del 2020, questa fase durava circa 15 giorni. La riduzione della durata di questa fase avviene in concomitanza del DL 83/2015. Nei mesi di maggiore intensità della pandemia, la durata di questa fase è aumentata in maniera significativa.

La Figura 27 riporta la durata mediana stimata della **fase di deposito della documentazione ipocatastale**: anche in questo caso, la durata mediana della fase documentazione è passata da circa 130 giorni per le procedure avviate prima del DL 83/2015 a circa 60 giorni per quelle avviate dopo (e prima del 2020) in corrispondenza della riduzione del il termine perentorio per la presentazione della documentazione da 120 a 60 giorni disposto dal DL 83/2015. Dopo un aumento nei mesi più critici della pandemia, la durata della fase di deposito della documentazione è tornata sui livelli del 2019.

Figura 27: deposito della documentazione ipocatastale (durata mediana stimata, giorni)

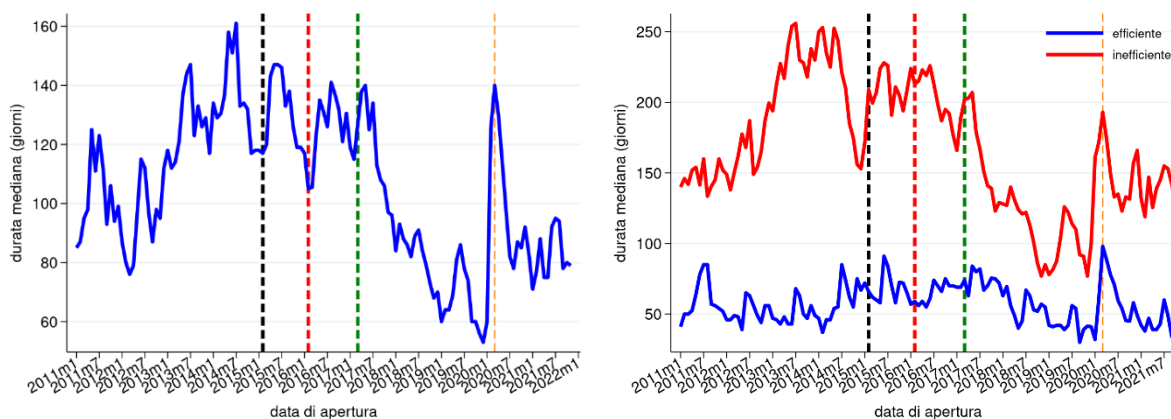


Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia. La figura mostra, per ciascun mese di iscrizione a ruolo della procedura, la durata mediana stimata della fase di deposito della documentazione ipocatastale, in giorni. Qualora l'evento di chiusura della fase fosse assente, vengono considerate solamente procedure non definite, e si assume che la fase abbia una durata estremamente elevata. Le barre verticali corrispondono alle date dei diversi interventi: la linea nera corrisponde al DL 83/2015, quella rossa al DL 59/2016 e quella verde alle linee guida del CSM. La linea arancione corrisponde alla fase più acuta del Covid.

Il DL 83/2015 ha ridotto il termine ordinario per la nomina dell'esperto stimatore, che generalmente coincide con la fissazione della prima udienza di comparizione delle parti, da 30 a 15 giorni a partire dal deposito della documentazione ipocatastale. Tuttavia, come mostrato nel pannello di sinistra della Figura 28, la durata della **fase di fissazione della prima udienza**, non è cambiata in maniera significativa in concomitanza dell'entrata in vigore del decreto. A differenza della modifica per decreto dei termini ordinari, le linee guida del CSM, nelle quali una delle buone prassi raccolte riguardava la "fissazione celere dell'udienza ex art. 569 c.p.c.", sembrano aver avuto un effetto positivo nel ridurre la durata di questa fase. A partire dalla data di emanazione delle linee guida del CSM, la durata della fase di fissazione della prima udienza si è gradualmente ma significativamente ridotta, passando da circa 130 giorni per le fasi avviate negli anni 2014-2016 a circa 67 giorni per quelle avviate nel 2019. Anche dopo l'aumento temporaneo dovuto alla pandemia, la durata di questa fase è rimasta a livelli significativamente inferiori rispetto a quelli del periodo 2014-2016 (poco più di 80 giorni).

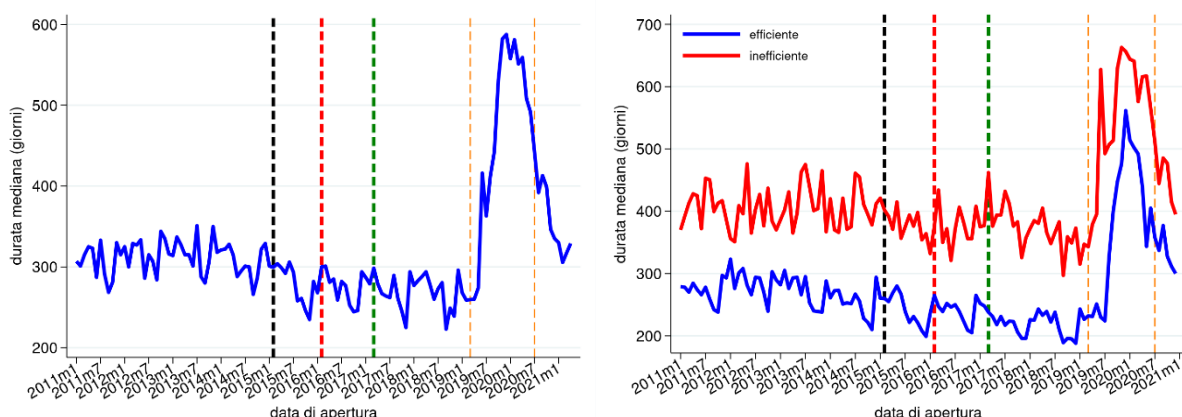
Il pannello di destra della Figura 28 mostra l'evoluzione della durata della fase di fissazione della prima udienza separatamente per i tribunali dove questa fase durava meno prima del DL 83/2015 (“efficienti”) e quelli dove durava di più (“inefficienti”): le linee guida del CSM sembrano aver avuto un effetto molto più significativo nei tribunali meno efficienti.

Figura 28: fissazione della prima udienza (durata mediana stimata, giorni)



Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia. La figura mostra, per ciascun mese di deposito della documentazione ipocatastale, la durata mediana stimata della fase di fissazione della prima udienza, in giorni. Qualora l'evento di chiusura della fase fosse assente, vengono considerate solamente procedure non definite, e si assume che la fase abbia una durata estremamente elevata. Le barre verticali corrispondono alle date dei diversi interventi: la linea nera corrisponde al DL 83/2015, quella rossa al DL 59/2016 e quella verde alle linee guida del CSM. La linea arancione corrisponde alla fase più acuta del Covid.

Figura 29: fase ordinanza di vendita (durata mediana stimata, giorni)



Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia. La figura mostra, per ciascun mese di nomina dell'esperto, la durata mediana stimata della fase ordinanza di vendita, in giorni. Qualora l'evento di chiusura della fase fosse assente, vengono considerate solamente procedure non definite, e si assume che la fase abbia una durata estremamente elevata. Le barre verticali corrispondono alle date dei diversi interventi: la linea nera corrisponde al DL 83/2015, quella rossa al DL 59/2016 e quella verde alle linee guida del CSM. La linea arancione corrispondono alla data di apertura delle fasi influenzate dalla fase più acuta del Covid.

La figura 29 mostra l'evoluzione della durata della **fase ordinanza** che va dalla fissazione della prima udienza di comparizione delle parti (che generalmente coincide con la nomina dell'esperto stimatore) all'avvio della fase di vendita. Il limite massimo di tempo tra la fissazione della prima udienza e l'udienza stessa è fissato in 90 giorni. Prima del DL 83/2015 la durata di questa fase era di circa 300 giorni e solo nel 2 per cento dei casi questa fase era conclusa entro 90 giorni. Come mostrato dal pannello di sinistra, i diversi interventi hanno avuto un effetto limitato sulla durata di questa fase: la mediana stimata è passata da 307 giorni per le fasi iniziate prima del DL 83/2015 a 272 giorni per quelle avviate dopo il decreto. Il pannello di destra mostra che le differenze tra i tribunali più e meno efficienti sembrano meno marcate rispetto alla durata della fase di nomina dell'esperto.

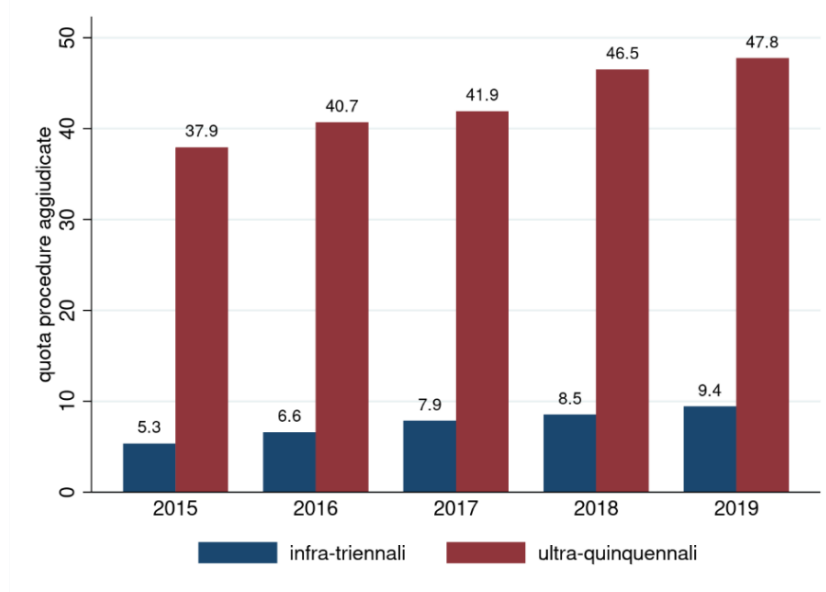
Nel complesso, la riduzione dei termini perentori del DL 83/2015, si è dimostrata decisamente efficace nel ridurre la durata delle fasi documentali in avvio delle procedure. Invece, la riduzione *ex lege* dei termini ordinatori, quale quello per la fissazione della prima udienza di comparizione delle parti (e della concomitante nomina dell'esperto stimatore), che non erano comunque rispettati prima dei diversi interventi, si è rivelata del tutto inefficace. Molto più incisive, al riguardo, si sono rivelate le linee guida del CSM, che sembrano aver contribuito in maniera significativa alla riduzione della fase pre-vendita, rendendo cogente un termine ordinatorio. Le elevate differenze tra tribunali nella durata della fase di fissazione della prima udienza e dell'emanazione dell'ordinanza di vendita, come pure il successo delle linee guida nel ridurre la prima, in particolare nei tribunali meno efficienti, sembrano indicare che la *performance* dei tribunali dipenda anche da fattori di natura organizzativa.

5.5 Durata delle fasi nelle procedure iscritte e durata complessiva delle procedure definite

L'analisi dell'andamento della quota di procedimenti le cui fasi si siano chiuse entro un dato orizzonte, suggerisce che le durate delle procedure esecutive si siano significativamente ridotte a seguito dei recenti interventi. Tuttavia, tale riduzione non si manifesta ancora nella durata complessiva dei procedimenti chiusi con aggiudicazione negli ultimi tre anni (Figura 12). Questa apparente contraddizione è probabilmente dovuta a diversi fattori. Se da un lato le riforme e gli interventi organizzativi hanno ridotto i tempi dei procedimenti, dall'altro l'attenzione nei tribunali ad aggredire l'arretrato potrebbe aver cambiato la composizione dei procedimenti definiti in favore di quelli di durata maggiore portando quindi ad un aumento della durata media complessiva. La figura 30 mostra evidenza a favore di entrambe le spiegazioni. Coerentemente con la riduzione dei tempi a seguito dei provvedimenti organizzativi, la quota sul totale dei procedimenti aggiudicati di quelli definiti entro tre anni è quasi raddoppiata dal 2015 al 2019, passando dal 5,3 al 9,4 per cento. Allo stesso tempo, è aumentata anche la quota di procedimenti definiti in più di cinque anni, passata dal 38 al 48 per cento, riflettendo la priorità data dai tribunali alla definizione di procedimenti di maggiore durata che giacevano nei tribunali da più tempo²¹. Questa ricomposizione all'interno dei procedimenti definiti con aggiudicazione è avvenuta in un contesto in cui, negli stessi anni, il numero di procedure aggiudicate è più che raddoppiato (presumibilmente anche per effetto degli interventi di riforma).

²¹ L'aumento nel tempo della quota di procedimenti ultra-quinquennali potrebbe altresì essere dovuto alla selezione del campione in seguito alla minore rappresentazione dei procedimenti più vecchi all'interno del Datawarehouse. Per esempio, se i procedimenti aperti prima del 2010 non fossero inseriti nel campione, la durata massima possibile di un procedimento definito nel 2014 sarebbe di 4 anni mentre quella di uno definito nel 2019 sarebbe di 9 anni. Pertanto se la copertura del Datawarehouse fosse meno completa negli anni più lontani, la quota di procedure definite di lunga durata sarebbe tanto maggiore quanto più tardi la procedura è stata definita, spiegando in parte l'aumento delle procedure ultra-quinquennali nel tempo.

Figura 30: procedimenti infra-triennali e ultra-quinquennali tra quelli aggiudicati



Fonte: elaborazioni su dati del DWGC del Ministero della Giustizia. La figura mostra, per ciascun anno di definizione, la quota di tutti i procedimenti aggiudicati definiti entro tre anni dall'apertura ("infra-triennali") e la quota di quelli chiusi almeno cinque anni dopo la data di apertura ("ultra-quinquennali").

6. Considerazioni conclusive

Le analisi condotte mostrano che la gestione delle procedure esecutive è migliorata negli ultimi anni. Il numero di procedimenti pendenti è significativamente calato, anche per l'aumentata capacità di definizione dei procedimenti, e gli indicatori di durata prospettici indicano che i tempi delle procedure si sono ridotti, almeno fino a prima dell'inizio della pandemia di Covid-19, anche per effetto degli interventi sulla procedura introdotti nel biennio 2015-16 e dell'emanazione delle linee guida del CSM del 2017. Gli effetti della pandemia sembra possano considerarsi transitori; gli indicatori prospettici sono peggiorati nel periodo più acuto della diffusione del Covid-19, ma sono successivamente tornati ai livelli pre-pandemici a indicazione del fatto che i miglioramenti conseguiti hanno carattere strutturale.

Gli effetti più rilevanti sui tempi sono attribuibili alla revisione dei meccanismi di fissazione dei prezzi nelle aste che consentono di effettuare ribassi più consistenti rispetto al passato e in tempi abbreviati. L'indisponibilità di dati sugli aspetti economici delle procedure (valori di stima, prezzi di vendita, costi) non consente tuttavia di valutare se i miglioramenti nei tempi siano avvenuti a scapito della capacità di recupero.

L'analisi della durata delle differenti fasi delle procedure indica che vi sono ancora margini di miglioramento nella gestione delle fasi diverse dalla vendita che dipendono maggiormente dall'attività dei tribunali e risentono di complessità procedurali.

Dallo studio emerge inoltre che l'emanazione delle linee guida del CSM sta avendo effetti positivi in particolare sulla fase di pre-vendita, tuttavia tali effetti risultano differenziati sul territorio (sono meno

diffusi nel Mezzogiorno) a indicazione dell'opportunità di rendere alcune indicazioni cogenti e/o di rafforzare i meccanismi di *enforcement* dell'applicazione delle linee guida.

Infine, nel complesso, emergono rilevanti divari territoriali a sfavore del Mezzogiorno che, pur in un contesto di miglioramento della performance delle procedure anche nelle regioni meridionali, si stanno ulteriormente ampliando per il maggiore impatto positivo delle riforme e degli interventi organizzativi nel resto del paese

Miglioramenti significativi della conoscenza del funzionamento delle procedure potrebbero derivare dalla disponibilità dei dati sui profili economici e dall'analisi degli aspetti di natura organizzativa, incluso il ruolo dei giudici e dei professionisti.

Riferimenti bibliografici

European Banking Association (2020), *Report on the Benchmarking of National Loan Enforcement Frameworks*.

Giacomelli S., Orlando T. e Rodano G. (2019), *Real estate foreclosures: the effects of the 2015-16 reforms on the length of the proceedings*, Banca d'Italia, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 16.

Giacomelli S., Orlando T. e Rodano G. (2018), *Le procedure esecutive immobiliari: il funzionamento e gli effetti delle recenti riforme*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 448.

Rodano G. (2021), *Judicial efficiency and bank credit to firms*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1322.

Tabella A1 – Procedimenti sopravvenuti per anno e area geografica

Fonte	Anno	Nord	Centro	Sud	ITALIA
Mod.213U	2011	38.586	14.724	25.031	78.341
Mod.213U	2012	39.517	15.990	24.763	80.270
Mod.213U	2013	37.135	15.233	24.009	76.377
DWGC	2014	36.043	14.080	23.471	73.594
DWGC	2015	30.752	12.027	19.288	62.067
DWGC	2016	32.579	12.930	20.301	65.810
DWGC	2017	32.687	13.202	21.723	67.612
DWGC	2018	27.316	11.403	19.269	57.988
DWGC	2019	23.036	11.224	17.340	51.600
DWGC	2020	17.188	8.545	12.688	38.421

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa – Ministero della Giustizia.

Tabella A2 – Procedimenti definiti per anno e area geografica

Fonte	Anno	Nord	Centro	Sud	ITALIA
Mod.213U	2011	24.431	12.988	23.508	60.927
Mod.213U	2012	26.624	14.093	23.239	63.956
Mod.213U	2013	33.141	11.776	22.011	66.928
DWGC	2014	29.718	10.846	24.080	64.644
DWGC	2015	30.329	12.939	24.184	67.452
DWGC	2016	32.637	12.656	22.582	67.875
DWGC	2017	37.356	13.404	24.451	75.211
DWGC	2018	42.724	15.872	26.860	85.456
DWGC	2019	43.529	16.557	27.718	87.804
DWGC	2020	30.216	12.538	22.906	65.660

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa – Ministero della Giustizia.

Tabella A3 – Procedimenti pendenti finali per anno e area geografica

Fonte	Anno	Nord	Centro	Sud	ITALIA
Mod.213U	2011	89.945	48.800	102.348	241.093
Mod.213U	2012	102.479	48.982	104.106	255.567
Mod.213U	2013	106.425	52.567	105.822	264.814
DWGC	2014	111.875	53.115	106.395	271.385
DWGC	2015	113.088	52.660	102.247	267.995
DWGC	2016	114.284	53.483	100.765	268.532
DWGC	2017	110.506	53.826	98.899	263.231
DWGC	2018	96.472	50.030	92.367	238.869
DWGC	2019	77.304	45.559	81.739	204.602
DWGC	2020	65.266	42.283	73.001	180.550

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa – Ministero della Giustizia.

Definizione delle fasi - metodologia

A causa delle diverse prassi di registrazione degli eventi nei vari tribunali non sempre è stato possibile identificare in maniera univoca gli eventi chiave (*milestones*) che segnano il passaggio da una fase alla successiva. Le problematiche che sono state affrontate durante il lavoro risiedono nella scelta degli eventi chiave che scandiscono la vita processuale di una esecuzione immobiliare.

Di seguito si descrivono le scelte operate nella individuazione degli eventi *milestones*, mentre la Tabella A4 riporta in maniera sintetica i principali eventi utilizzati.

Inizio della **procedura**

La procedura e, quindi, la fase iniziale cominciano con l'evento **iscrizione a ruolo**.²²

Inizio della **sotto-fase ordinanza**

La sotto-fase di avvio si considera conclusa, e la sotto-fase ordinanza comincia, con due eventi che di solito coincidono: la **nomina del CTU** o la **fissazione della prima udienza di comparizione delle parti**. Nel caso in cui i due eventi siano riportati con date diverse, viene considerato il primo evento in ordine di tempo.

Inizio della fase di **vendita**

La fase di **vendita** inizia quando sono compiuti tutti gli atti che consentono effettivamente di porre in vendita i beni (quindi quando viene emessa l'ordinanza di vendita). Quindi si assume che tale fase

²² Qualora l'evento **iscrizione a ruolo** non fosse presente viene considerato il primo che si verifica tra gli eventi **deposito titolo esecutivo e precetto** o **assegnazione a giudice**. Qualora vi fosse registrato più di una volta l'evento **iscrizione a ruolo**, viene considerato il primo come inizio della procedura.

inizi al momento della prima **ordinanza di vendita** se questo evento è presente²³, e in subordine, qualora esso sia assente, al primo evento tra **avviso di vendita, delega delle attività di vendita e nomina delegato**.²⁴

Fine della **fase vendita/** avvio della **fase post-vendita**

L'ultima fase, che include tutte le operazioni successive alla vendita (distribuzione dei ricavi della vendita, approvazione del piano di riparto) inizia con il primo evento che suggerisce che la vendita sia avvenuta e quindi: **emissione decreto di trasferimento, minuta decreto di trasferimento, accoglimento piano di riparto, fissazione udienza di approvazione riparto, restituzione atti al g.e. per compiuta ripartizione, deposito progetto di distribuzione, proposta progetto di distribuzione**.

Fine della **procedura**

Come fine della procedura, si considerano eventi diversi a seconda che la procedura si è conclusa con la vendita del bene (**procedura aggiudicata**) o meno (**procedura non aggiudicata**), dove l'aggiudicazione viene identificata dalla presenza di almeno uno degli eventi che indicano la fine della fase di vendita.

Una **procedura aggiudicata** si conclude (**definizione**), in linea di principio, con l'approvazione del piano di riparto, che dovrebbe essere il momento conclusivo *de facto* della procedura. Tuttavia, in diverse procedure tale evento non è presente, e anche quando presente viene talvolta seguito da altri eventi. Pertanto a conclusione della procedura si considera l'ultimo, in ordine di tempo, tra i seguenti eventi: **definizione procedimento, passaggio in archivio, accoglimento piano di riparto, estinzione, restituzione atti al g.e. per compiuta ripartizione**.

La **procedura non aggiudicata**, che ovviamente può giungere a conclusione in una qualunque delle fasi della procedura, si conclude con l'ultimo, in ordine di tempo, tra i seguenti eventi: **definizione procedimento, passaggio in archivio, estinzione, estinzione a seguito di conversione, estinzione del pignoramento per inefficacia (ex art. 497/562), estinzione per rinuncia (ex art. 629), estinzione inattività parti (ex art.630), estinzione per mancata comparizione parti (ex art.631), improcedibilità o improcedibilità per fallimento**.

Tutte le procedure per le quali non è presente alcuno di questi eventi "definitivi" sono escluse dall'analisi, portando il numero di procedure utilizzate nel lavoro da 86.452 a 72.010.

²³ Tuttavia tale evento compare in un numero relativamente limitato di procedure, anche di quelle per cui sono presenti eventi che segnalano l'avvenuta vendita in seguito.

²⁴ In particolare, la delega delle attività di vendita è associata ad uno tra gli eventi: **delega al professionista, delega delle attività di vendita, delega fascicolo al notaio, delega fascicolo al professionista, delega lotti al notaio, delega totale del fascicolo, delega totale della vendita o delega vendita lotti**. La nomina del delegato è invece identificata dagli eventi: **nomina professionista delegato** oppure **nomina professionista delegato/commissario**.

Tabella A4 – Dettaglio eventi chiave

FASE	DETTAGLIO EVENTI
PRE-VENDITA (AVVIO)	ISCRIZIONE A RUOLO (o in alternativa ASSEGNAZIONE A GIUDICE)
PRE-VENDITA (ORDINANZA)	NOMINA CTU/STIMATORE NOMINA CTU FISSAZIONE PRIMA UDIENZA DI COMPARIZIONE PARTI
VENDITA	ORDINANZA DI VENDITA ORDINANZA DI VENDITA CON INCANTO ORDINANZA DI VENDITA DELEGATA ORDINANZA DI VENDITA DELEGATA A NOTAIO ORDINANZA DI VENDITA SENZA INCANTO DELEGA AL PROFESSIONISTA DELEGA DELLE ATTIVITA DI VENDITA DELEGA FASCICOLO AL NOTAIO DELEGA FASCICOLO AL PROFESSIONISTA DELEGA LOTTI AL NOTAIO DELEGA TOTALE DEL FASCICOLO DELEGA TOTALE DELLA VENDITA DELEGA VENDITA LOTTI NOMINA PROFESSIONISTA DELEGATO NOMINA PROFESSIONISTA DELEGATO /COMMISSIONARIO AVVISO DI VENDITA
POST-VENDITA	ACCOGLIMENTO PIANO DI RIPARTO EMISSIONE DECRETO DI TRASFERIMENTO MINUTA DECRETO DI TRASFERIMENTO FISSAZIONE UDIENZA DI APPROVAZIONE RIPARTO RESTITUZIONE ATTI AL G.E. PER COMPIUTA RIPARTIZIONE DEPOSITO PROGETTO DI DISTRIBUZIONE PROPOSTA PROGETTO DI DISTRIBUZIONE