

Relazione speciale

La gestione dei procedimenti presso la Corte di giustizia dell'Unione europea: esame della performance

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)



4
1977 - 2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Équipe incaricata dell'esame della performance

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi di gestione relativi a specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente esame della performance è stato espletato dalla Sezione di audit V – presieduta da Lazaros S. Lazarou, Membro della Corte – la quale è specializzata nei settori del finanziamento e dell'amministrazione dell'Unione. L'esame della performance è stato diretto da Kevin Cardiff, Membro della Corte, coadiuvato da Gabriele Cipriani, primo consigliere; Michael Bain, primo manager; Alberto Gasperoni, capo incarico e primo manager; Christophe Lesauvage, primo manager (affari giuridici); João Nuno Coelho dos Santos, primo auditor; Diana Voinea, auditor; Birgit Schaefer, Ide Ni Riagain, Georgios-Marios Prantzios e Marine Mina, giuristi.



Da sinistra a destra: Gabriele Cipriani, Michael Bain, Birgit Schaefer, Kevin Cardiff, Marine Mina, Alberto Gasperoni, Diana Voinea, João Nuno Coelho dos Santos, Christophe Lesauvage.

INDICE

	Paragrafi
Glossario	
Sintesi	I - III
La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)	1 - 10
Estensione e approccio dell'esame della performance	11 - 21
Estensione e obiettivo	11 - 14
Approccio e principi applicati	15 - 21
Osservazioni	22 - 89
Il processo di gestione dei procedimenti e la relativa durata	22 - 35
L'impiego delle risposte ai questionari della Corte	33 - 35
Deposito dell'atto introduttivo del giudizio e trattamento iniziale presso le cancellerie (fase scritta del procedimento)	36 - 40
Il processo di attribuzione delle cause promosse dinanzi agli organi giurisdizionali	41 - 45
Corte di giustizia	42 - 43
Tribunale	44 - 45
Il processo di trattamento delle cause da parte delle sezioni e dei giudici relatori in seguito all'attribuzione	46 - 50
Monitoraggio	51 - 60
Corte di giustizia	53 - 55
Tribunale	56 - 60
Passare da statistiche giudiziarie a tempistiche mirate e a indicatori di performance	61 - 72
Sviluppi nella misurazione della performance giudiziaria	63 - 69
Analisi della complessità dei procedimenti: un possibile approccio a sostegno del processo di gestione	70 - 72
Sostegno al processo di gestione dei procedimenti	73 - 85

La traduzione	74 - 79
Sistemi informatici	80 - 85
Pratiche linguistiche	86 - 89
Conclusioni	90 - 97
Considerazioni per ulteriori miglioramenti	98
Allegato I - Campione di procedimenti selezionati presso la Corte di giustizia e il Tribunale	
Allegato II - Analisi dei fattori che hanno inciso sulla durata dei 60 procedimenti presso la CGUE compresi nel campione	
Allegato III - Lista di controllo per la valutazione degli indicatori sulla gestione della tempistica elaborati dalla CEPEJ	
Allegato IV - Analisi della correlazione tra fattori di complessità e durata dei procedimenti conclusi nel 2014 e nel 2015 alla Corte di giustizia e al Tribunale	
Risposte della Corte di giustizia dell'Unione europea	

GLOSSARIO

ARGOS: sistema informatico di imminente installazione presso i due organi giurisdizionali, che produce informazioni più dettagliate sui procedimenti mediante un pannello utente personalizzato per giudici, avvocati generali e rispettivi Gabinetti.

Attestazioni della direzione: dichiarazioni rilasciate per iscritto dalla direzione per confermare alcuni fatti. Pur fornendo informazioni, non forniscono di per sé elementi probatori di audit sufficienti e appropriati sugli aspetti cui si riferiscono.

Atto di procedura: qualsiasi atto scambiato tra le parti e la cancelleria nel corso del procedimento (memorie, allegati, corrispondenza, ecc.).

Avvocato generale: la Corte di giustizia conta 11 avvocati generali, che la assistono e hanno il compito di presentare un parere giuridico, ove opportuno. Tali pareri ("conclusioni") sono redatti nella lingua di loro scelta.

Business object e Business intelligence: sistemi informatici utilizzati alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) a fini di reportistica e di produzione delle statistiche giudiziarie.

Cancelleria: ciascuno dei due organi giurisdizionali che compongono la CGUE dispone di una propria cancelleria, responsabile della ricezione, notifica e conservazione di tutti gli atti di procedura. Il cancelliere della Corte di giustizia svolge inoltre la mansione di segretario generale dell'istituzione.

Cellula dei lettori di sentenze: giuristi al servizio del presidente di ciascun organo giurisdizionale incaricati di verificare l'armonizzazione formale nonché la coerenza dei progetti di sentenza e, in taluni casi, delle ordinanze.

Collegio giudicante: composizione della sezione (numero di giudici) che delibera sui singoli procedimenti.

Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ): organismo volto a conseguire un miglioramento dell'efficienza e del funzionamento della giustizia negli Stati membri e ad attuare gli strumenti sviluppati dal Consiglio d'Europa.

Deliberazione e pronuncia della decisione: i giudici deliberano sulla base di un progetto di sentenza redatto dal giudice relatore. Ogni giudice del collegio giudicante interessato ha la facoltà di proporre modifiche. Le decisioni sono assunte a maggioranza ed eventuali opinioni dissenzienti non sono rese pubbliche. Le sentenze sono sottoscritte da tutti i giudici partecipanti alla deliberazione e i relativi dispositivi sono pronunciati in udienza pubblica.

e-Curia: applicazione informatica della CGUE per avvocati e agenti degli Stati membri e di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'UE. Consente di scambiare atti di procedura per via elettronica con le cancellerie.

Fase scritta del procedimento: fase gestita dalle cancellerie che segue alla presentazione di un ricorso e comprende la predisposizione e la traduzione di atti del fascicolo.

Ferie giudiziarie: la CGUE funziona in modo permanente, ma stabilisce i periodi delle ferie giudiziarie, durante i quali di regola non si tengono udienze e deliberazioni. Gli organi giurisdizionali e i relativi dipartimenti, tuttavia, continuano a operare normalmente in tali periodi, quando udienze e deliberazioni possono avere luogo a titolo eccezionale.

Giudice relatore: giudice al quale il presidente attribuisce una causa. Ha il compito principale di presentare alla riunione generale della Corte di giustizia o alla riunione di sezione presso il Tribunale una relazione preliminare comprendente un'analisi degli aspetti giuridici della causa e le fasi procedurali proposte. Predisporre, inoltre, il progetto di sentenza.

Giudice valutatore (anche detto "giudice assessore"): un giudice appartenente alla sezione, ma diverso dal giudice relatore.

Giurista linguista: traduttore presso la direzione generale della traduzione, obbligatoriamente diplomato in legge.

Grande sezione: La Corte di giustizia o il Tribunale possono riunirsi in una grande sezione (15 giudici) ogniqualvolta lo giustifichino la difficoltà giuridica o l'importanza della causa o circostanze straordinarie.

Impugnazione: la Corte di giustizia può essere adita con impugnazioni, limitate alle questioni di diritto, contro le sentenze e ordinanze ("decisioni") del Tribunale.

Istanza di intervento: l'intervento è l'atto con cui un'istituzione oppure una persona fisica o giuridica interviene in una causa intentata da terzi.

Litige: banca dati principale della CGUE, contenente informazioni sui singoli procedimenti.

Memorie: documenti in cui le parti espongono i propri argomenti agli organi giurisdizionali (ricorso/difesa e, eventualmente, replica e controreplica). Le memorie devono essere tradotte in francese.

Ordinanza: qualora gli organi giurisdizionali ritengano di essere sufficientemente edotti per pronunciarsi sulla base della fase scritta o qualora un procedimento sia manifestamente irricevibile o infondato, qualora non vi sia la necessità di statuire o qualora le parti rinuncino agli atti, tale procedimento può essere definito mediante ordinanza.

Primo avvocato generale: ha la responsabilità generale di monitorare i progressi nelle conclusioni redatte dagli avvocati generali.

Procedimento accelerato: procedimento che consente alla Corte di giustizia di pronunciarsi rapidamente nelle cause che presentano un'estrema urgenza riducendo la tempistica e accordando una priorità elevata a tali cause. Detto procedimento è previsto anche per i rinvii pregiudiziali.

Procedimento pregiudiziale d'urgenza: procedimento che consente alla Corte di giustizia di trattare in tempi notevolmente ridotti le questioni più urgenti in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia (ad esempio, relativamente alla cooperazione di polizia e alla cooperazione giudiziaria in materia civile).

Pro-Curia: progetto di sistema informatico integrato per il trattamento delle cause presso il Tribunale, abbandonato a seguito delle difficoltà incontrate in fase di attuazione.

Referendario (segretario giudiziario): sotto la supervisione di giudici e avvocati generali della CGUE, i referendari aiutano i Membri a redigere relazioni d'udienza, relazioni preliminari, sentenze, ordinanze e/o conclusioni con le relative motivazioni, nonché forniscono assistenza durante l'udienza.

Regolamento di procedura: entrambi gli organi giurisdizionali dispongono di un proprio regolamento di procedura, pubblicato, per il trattamento delle cause in ogni fase del procedimento.

Relazione d'udienza: documento stilato dal giudice relatore che, presso il Tribunale, consiste in una sintesi dei fatti contestati nonché degli argomenti di ciascuna parte e, eventualmente, delle parti intervenienti. La relazione è trasmessa alle parti e resa pubblica prima dell'udienza.

Relazione preliminare: documento interno riservato, redatto dal giudice relatore una volta terminata la fase scritta del procedimento, che comprende un'analisi delle pertinenti questioni di fatto e di diritto sollevate nella causa, ove opportuno, misure di organizzazione del procedimento o mezzi istruttori. Propone inoltre la composizione del collegio giudicante che tratterà la causa e stabilisce se vi sarà un'udienza e se richiedere le conclusioni dell'avvocato generale.

Ricerca e documentazione: la direzione della Ricerca e documentazione fornisce informazioni a entrambi gli organi giurisdizionali in materia di diritto comparato e giurisprudenza.

Ricorso di annullamento: ricorso con cui è chiesto l'annullamento di un atto di un'istituzione, di un organo o di un'agenzia dell'UE.

Ricorso per inadempimento: ricorso che consente alla Corte di giustizia di controllare l'adempimento, da parte dei singoli Stati membri, degli obblighi ad essi incombenti in forza del diritto dell'UE.

Rinvio pregiudiziale: per assicurare un'applicazione efficace e omogenea della normativa dell'Unione europea (UE) e per evitare interpretazioni divergenti, i giudici nazionali possono, e talvolta devono, rivolgersi alla Corte di giustizia per chiederle di precisare una questione di interpretazione o di validità del diritto dell'UE.

Riunione dei procedimenti: in qualsiasi momento, più cause della medesima natura aventi lo stesso oggetto possono essere riunite, per ragioni di connessione, ai fini della fase scritta od orale del procedimento o ai fini della sentenza definitiva.

Riunione di sezione: ciascuna sezione del Tribunale si riunisce periodicamente, soprattutto per discutere le relazioni preliminari trasmesse dal giudice relatore.

Riunione generale: riunione settimanale alla quale partecipano il presidente della Corte di giustizia, i giudici, gli avvocati generali e il cancelliere. Vi si decidono i collegi giudicanti per i singoli procedimenti e si stabilisce se sono necessarie o meno le conclusioni dell'avvocato generale.

Segretezza del procedimento deliberativo: le deliberazioni della CGUE, concertate fra i giudici, sono e devono rimanere segrete. Le deliberazioni sono sempre in francese, senza servizio di interpretariato.

Sentenza: le decisioni della Corte di giustizia e del Tribunale sono statuite sulla base di un progetto di sentenza redatto dal giudice relatore. Le sentenze sono pronunciate in udienza pubblica.

Sezione: collegio giudicante composto da un numero variabile di giudici riuniti per deliberare su una singola causa.

Sospensione del procedimento: il procedimento può essere sospeso se la Corte di giustizia e il Tribunale sono investiti di cause che abbiano lo stesso oggetto, sollevino lo stesso problema o mettano in questione la validità dello stesso atto. La sospensione può avvenire anche in altre circostanze particolari stabilite dal rispettivo regolamento di procedura.

Suivi des Affaires: strumento computerizzato, in uso presso la CGUE, che consente di monitorare i progressi nella gestione delle cause pendenti.

Turno: presso il Tribunale, le cause sono attribuite dal Presidente a una delle nove sezioni a rotazione, in base a quattro turni distinti.

Udienza (fase orale): la fase orale comprende l'audizione – da parte dei due organi giurisdizionali – degli agenti, dei consulenti e degli avvocati, nonché l'audizione, all'occorrenza, di testimoni e periti.

SINTESI

I. L'esame che la Corte dei conti europea (di seguito, "la Corte") ha espletato sulla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) è stato studiato per valutare la performance del suo processo di gestione dei procedimenti, in particolare per accertare se le procedure poste in essere favorissero il trattamento efficiente delle cause promosse e se la tempistica della loro risoluzione fosse suscettibile di miglioramenti. La Corte ha altresì inteso analizzare gli strumenti per la valutazione e il rendiconto in uso presso la CGUE.

II. Negli anni recenti la CGUE ha intrapreso azioni significative sul piano organizzativo e procedurale per accrescere l'efficienza nel trattamento delle cause e migliorare la reportistica al riguardo. In particolare, l'introduzione di termini temporali indicativi per la conclusione delle fasi principali del ciclo di vita di un procedimento, unitamente al progressivo sviluppo di strumenti e relazioni di monitoraggio, ha posto maggiormente l'accento sul rispetto della tempistica. A fine 2016 erano stati compiuti progressi per ridurre il significativo arretrato di cause che si erano accumulate al Tribunale e questo è avvenuto prima che la riforma di tale organo giurisdizionale, mediante la quale verrà raddoppiato il numero di giudici e rispettivi Gabinetti, esplicasse i propri effetti.

III. In base all'esame svolto, si conclude che la CGUE potrebbe accrescere ulteriormente questi risultati positivi se considerasse di procedere verso una gestione più attiva dei singoli procedimenti, applicando tempistiche mirate e monitorando l'uso effettivo delle risorse umane impiegate. Se la performance fosse misurata su questa base, anziché usando termini temporali indicativi da rispettare nella media, la direzione otterrebbe informazioni sia sui casi problematici che sugli elementi di buona pratica. Tale approccio fornirebbe informazioni di gestione a sostegno del processo decisionale, in modo da indurre un ulteriore incremento dell'efficienza. Dette informazioni potrebbero anche essere usate per migliorare la reportistica sulla performance e accrescere quindi la rendicontabilità, consentendo di comprendere meglio il funzionamento adeguato della CGUE e l'impiego delle relative risorse disponibili.

LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (CGUE)

1. La CGUE è l'autorità giudiziaria dell'Unione europea (UE). Ha il compito di assicurare il rispetto del diritto dell'UE sovrintendendo all'interpretazione e all'applicazione uniforme dei trattati¹.
2. La CGUE si compone di due organi giurisdizionali: la Corte di giustizia e il Tribunale. La Corte di giustizia conta 28 giudici, assistiti da 11 *avvocati generali*². Attualmente, vi sono 45 giudici al Tribunale, ma questo numero è destinato ad aumentare a 56 entro il 2019. I giudici e gli avvocati generali sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un periodo rinnovabile di sei anni. I giudici e gli avvocati generali sono assistiti da 386 effettivi in servizio nei rispettivi Gabinetti. L'organico dell'istituzione è costituito nel suo complesso da 2 168 effettivi³. Ciascun organo giurisdizionale dispone di una propria *cancelleria*. Il servizio linguistico, il servizio informatico e altri servizi sono comuni ai due organi. Nel 2017, la CGUE incide sul bilancio dell'UE per un costo complessivo di circa 400 milioni di euro.
3. La Corte di giustizia e il Tribunale trattano vari tipi di procedimento (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 – Tipi di procedimento alla Corte di giustizia e al Tribunale

La Corte di giustizia si occupa principalmente di: *rinvii pregiudiziali*, introdotti dai tribunali nazionali in merito all'interpretazione del diritto dell'UE o alla validità di un atto adottato da un'istituzione, un organo o un'agenzia dell'Unione; *impugnazioni* contro le decisioni del Tribunale; alcuni *ricorsi* diretti per carenza oppure per ottenere l'*annullamento* di determinati atti dell'UE; *ricorsi*, presentati dalla Commissione o da uno Stato membro, *per inadempimento* da parte di un altro Stato membro degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'UE; pareri richiesti sulla compatibilità con i trattati

¹ Articolo 19 del trattato sull'Unione europea (TUE).

² Gli avvocati generali sono nominati ai sensi dell'articolo 252 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e hanno l'ufficio di presentare documenti motivati, consistenti in conclusioni scritte (non vincolanti), nelle cause loro attribuite.

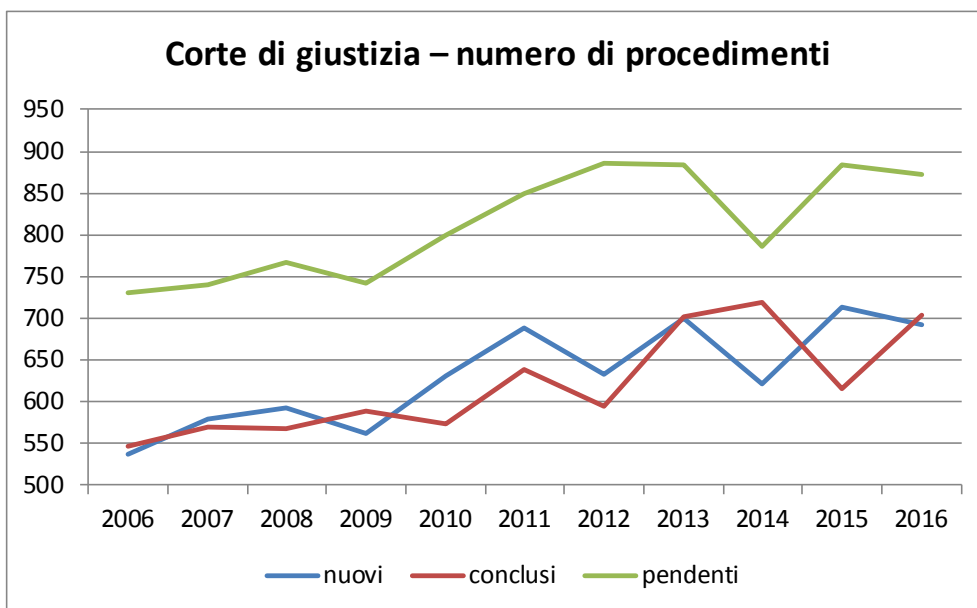
³ Relazione annuale di attività della CGUE sull'esercizio 2016, allegato 1.

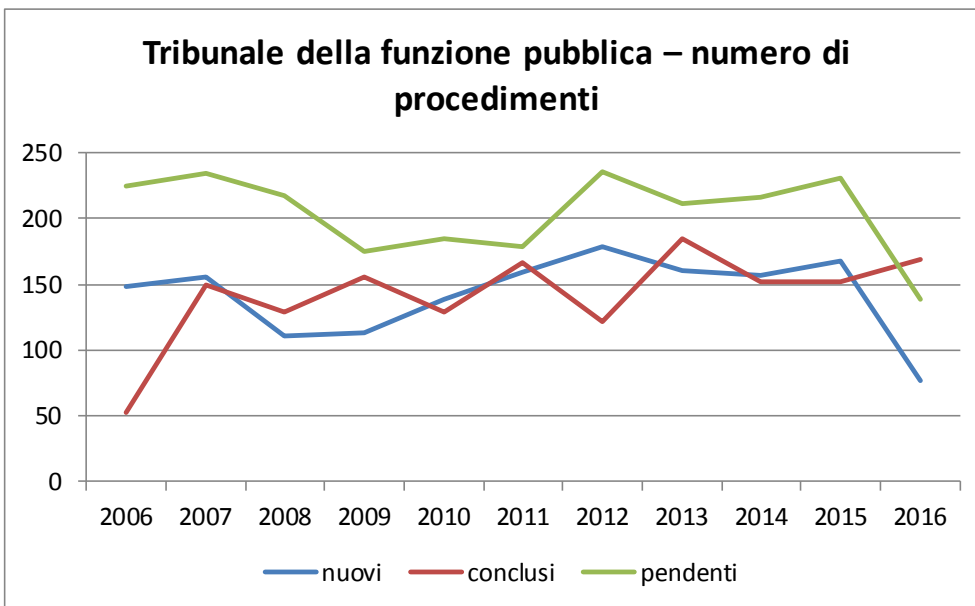
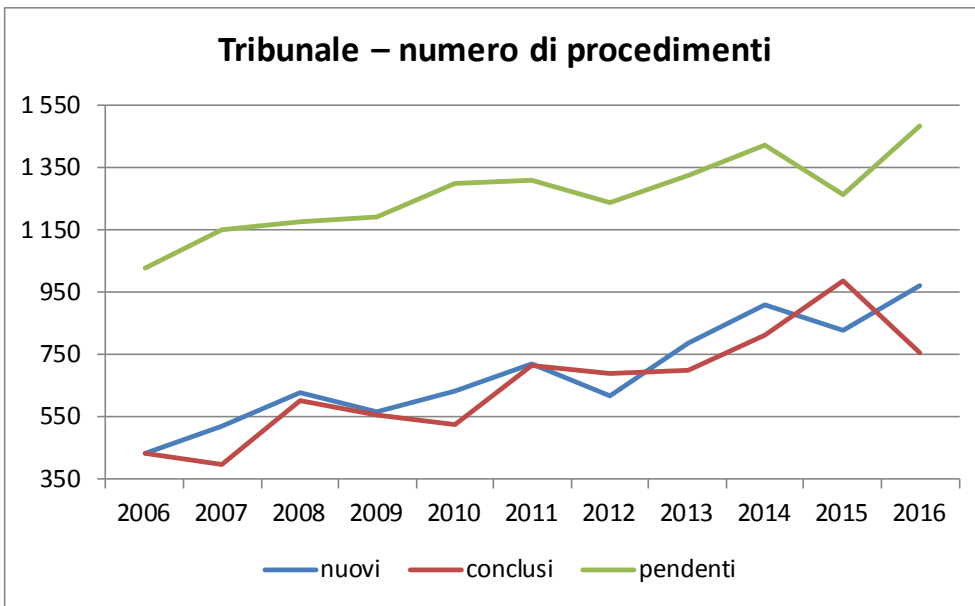
di un accordo che l'UE intende concludere con un paese terzo o con una organizzazione internazionale. Le decisioni della Corte di giustizia non formano oggetto di impugnazione.

Il Tribunale esamina le cause promosse da privati cittadini e imprese contro atti dell'UE adottati nei loro confronti oppure che li riguardano direttamente e individualmente, i ricorsi diretti a ottenere il risarcimento dei danni causati da istituzioni o organi dell'UE, nonché alcuni ricorsi proposti dagli Stati membri. Il contenzioso di cui si occupa ha prevalentemente natura economica e riguarda la concorrenza e gli aiuti di Stato, le misure di difesa commerciale e la proprietà intellettuale. Esso verte anche su agricoltura, accesso ai documenti, appalti pubblici e misure restrittive. In seguito allo scioglimento del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea il 31 agosto 2016, il Tribunale è ora competente anche per decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'UE e i suoi agenti.

4. Gli organi giurisdizionali devono esaminare tutte le cause deferite loro da tribunali nazionali, Stati membri, istituzioni dell'UE, organi, uffici o agenzie dell'Unione, nonché da persone fisiche e giuridiche. È questo un fattore che esula dal loro controllo. Nel periodo 2006-2016, sono state promosse in media 1 500 cause all'anno alla CGUE. Il numero totale di cause in attesa di definizione (quantitativo di procedimenti pendenti) è aumentato del 20 % circa (cfr. grafico 1).

Grafico 1 - Evoluzione complessiva dell'attività giudiziaria nel periodo 2006-2016





Nota: dal 1° settembre 2016, le competenze del Tribunale della funzione pubblica sono state trasferite al Tribunale.

Fonte: sulla base dei dati pubblicati nelle relazioni annuali della CGUE.

5. Entrambi gli organi giurisdizionali possono essere aditi in una qualsiasi delle 24 lingue ufficiali dell'UE. I giudici deliberano in francese.

6. La CGUE deve garantire giustizia di qualità ineccepibile, entro un termine ragionevole⁴, facendo al contempo in modo, quale istituzione dell'UE, di utilizzare i fondi pubblici a sua disposizione con la maggiore efficienza ed efficacia possibili, nonché in osservanza dei principi della sana gestione finanziaria⁵.

7. La qualità e la tempistica delle decisioni prese dalla CGUE possono avere ripercussioni importanti per i privati cittadini, le persone giuridiche, gli Stati membri e l'UE nel suo complesso. Se la CGUE non si pronuncia entro un termine ragionevole, possono insorgere costi significativi per le parti interessate, nonché costi diretti per il bilancio dell'UE per eventuali danni⁶ derivanti dall'eccessivo tempo impiegato⁷. La CGUE è molto spesso adita in conseguenza a procedimenti avviati negli Stati membri. In tali casi, che interessano in modo

⁴ Uno dei diritti fondamentali dell'UE è che i cittadini e le imprese ottengano una decisione sulle controversie entro un termine ragionevole, condizione anche per ottenere un "ricorso effettivo". Cfr. articolo 41 (Diritto ad una buona amministrazione), paragrafo 1, e articolo 47 (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale), paragrafi 1 e 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁵ Articolo 30 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

⁶ L'ammontare di tali danni varia. Nel 2017 è stata assegnata, a copertura di questi costi, una dotazione finanziaria di circa 850 000 euro.

⁷ Cfr., a tale riguardo, le cause C-385/07 P *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH contro Commissione delle Comunità europee*, C-40/12 P *Gascogne Sack Deutschland GmbH contro Commissione europea* e C-58/12 P *Groupe Gascogne SA contro Commissione europea*, nelle quali la Corte di giustizia ha statuito che il Tribunale (denominato Tribunale di primo grado fino al dicembre 2009) aveva superato il termine di tempo ragionevole entro il quale una parte in causa può attendere che venga pronunciata la sentenza. Di conseguenza, la CGUE ha osservato che i ricorrenti potevano introdurre ricorsi diretti a ottenere il risarcimento per eventuali danni subiti a seguito della durata eccessiva del procedimento dinanzi al Tribunale. La prima causa ad essere giudicata su tale questione è stata la causa T-577/14 *Gascogne Sack Deutschland GmbH Gascogne contro Unione europea*. Nella sentenza del 10 gennaio 2017, il Tribunale ha ingiunto all'UE di versare alle ricorrenti oltre 50 000 euro per risarcirle dei danni materiali e morali causati dall'eccessiva durata del procedimento. Queste decisioni sono ora oggetto di impugnazione. Altre cause in cui le imprese chiedevano il risarcimento di danni per l'eccessiva durata del procedimento sono state decise nel febbraio 2017 (cause T-479/14 *Kendrion NV contro Unione europea* e T-725/14 *Aalberts Industries NV contro Unione europea*), nel giugno 2017 (causa T-673/15 *Guardian Europe contro Unione europea*) o sono ancora pendenti.

particolare la Corte di giustizia, la conclusione tempestiva del procedimento può essere importante per consentire ai sistemi giudiziari degli Stati membri interessati di assicurare anche a livello nazionale un “ricorso effettivo” per cittadini e imprese.

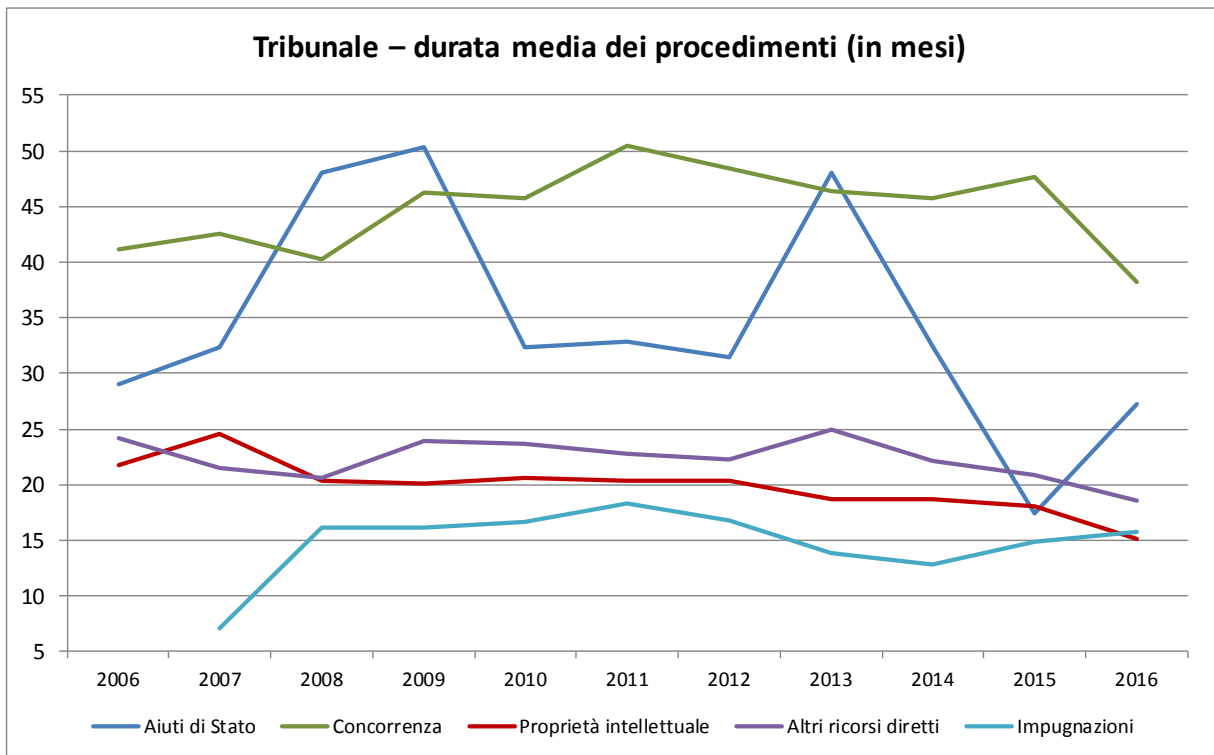
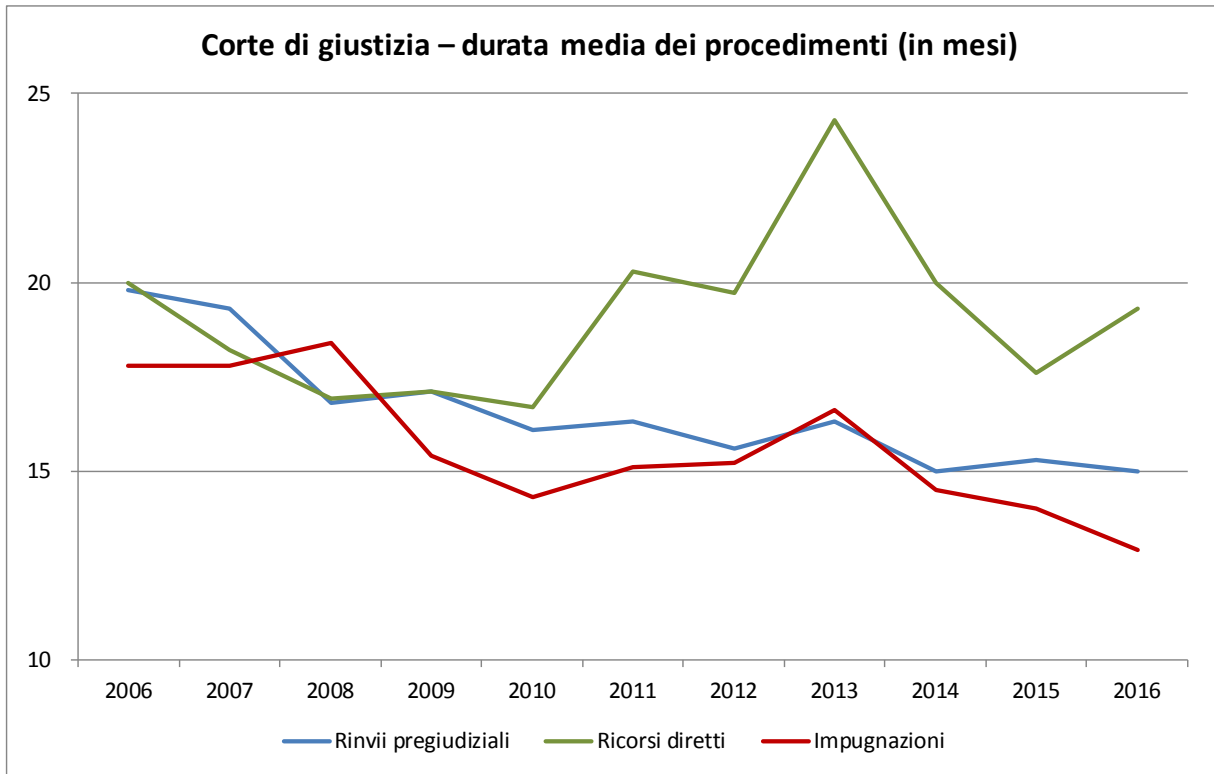
8. Nel tempo la CGUE ha posto sempre più l’accento sull’efficienza del suo funzionamento. In particolare, è stato trattato l’arretrato giudiziario (soprattutto al Tribunale, cfr. **paragrafo 59**). A tal fine, la CGUE ha intrapreso una serie di azioni sul piano organizzativo e procedurale per accrescere la propria efficienza, ad esempio:

- adattando il *regolamento di procedura*, sia della Corte di giustizia che del Tribunale, al fine di accelerare il trattamento delle cause;
- monitorando lo stato di avanzamento delle singole cause a fronte di termini ultimi interni indicativi per le principali fasi dei procedimenti giudiziari;
- digitalizzando i flussi degli atti di procedura;
- rafforzando la rendicontabilità⁸.

9. Tali provvedimenti hanno contribuito a ridurre il tempo impiegato in media per adottare decisioni giudiziarie nei due organi giurisdizionali. Ad esempio, nel 2016 la durata media complessiva di un procedimento era di 14,7 mesi alla Corte di giustizia e di 18,7 mesi al Tribunale, in calo rispetto al 2015 rispettivamente di 0,9 e 1,9 mesi. Tuttavia, non può essere ancora confermata una diminuzione tendenziale dei tempi per ogni tipo di procedimento (cfr. **grafico 2**).

⁸ La CGUE pubblica statistiche e analisi sugli esiti dell’attività giudiziaria. La durata media di un procedimento, oppure il tempo trascorso tra la data di deposito dell’atto introduttivo del giudizio presso la cancelleria e la data della decisione giudiziaria definitiva, è uno dei principali indicatori pubblicati ogni anno dalla CGUE, unitamente al rapporto tra il numero dei procedimenti conclusi e il numero di quelli promossi. La CGUE pubblica inoltre dati dettagliati sull’attività giudiziaria, in particolare sulla natura dei procedimenti e il relativo oggetto, nonché sul numero di cause promosse, definite e pendenti.

Grafico 2 – Durata media (in mesi) dei procedimenti conclusi nel periodo 2006-2016 alla Corte di giustizia e al Tribunale



Fonte: sulla base dei dati pubblicati nelle relazioni annuali della CGUE.

10. Nel 2015 l'UE ha deciso di riformare la struttura giudiziaria della CGUE, in particolare raddoppiando il numero di giudici al Tribunale entro il 2019 e affidando al contempo a quest'ultimo, a decorrere dal 1° settembre 2016, i compiti precedentemente assolti dal Tribunale della funzione pubblica⁹. Si intendeva così ridurre l'arretrato di cause pendenti¹⁰, esercitare un impatto positivo sulla qualità delle *sentenze* e accrescere la flessibilità e la rapidità assegnando i giudici alle *sezioni* in base al numero di cause nei vari settori¹¹. Il costo finanziario aggiuntivo netto della riforma è stato stimato dal legislatore in 13,5 milioni di euro l'anno a pieno regime¹², corrispondente al 3,4 % circa del bilancio totale della CGUE.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'ESAME DELLA PERFORMANCE

Estensione e obiettivo

11. L'esame della Corte è stato concepito per valutare se le procedure in essere presso la CGUE per la gestione dei procedimenti abbiano fatto sì che questi fossero trattati con efficienza e se le cause siano state definite in maniera tempestiva. La qualità delle decisioni giudiziarie e la riforma in corso del Tribunale non sono state oggetto di esame¹³. La Corte ha

⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU L 341 del 24.12.2015, pag. 14).

¹⁰ Il Consiglio ha osservato che in media il Tribunale impiegava due anni per emettere una sentenza, il doppio di quanto considerato in genere ammissibile (Consiglio dell'Unione europea, comunicato stampa n. 497/15 del 23.6.2015). Cfr. anche il preambolo del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422, in particolare il considerando 2: "Attualmente, la durata dei procedimenti non sembra accettabile per le parti coinvolte, in particolare alla luce dei principi enunciati sia dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sia dall'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

¹¹ Consiglio dell'Unione europea, documento 16576/14 del 8.12.2014, paragrafo 10, e comunicato stampa n. 497/15 del 23.6.2015. COM(2016) 81 *final* del 22.2.2016, paragrafo 10.

¹² Documenti del Consiglio n. 16576/14 dell'8.12.2014, paragrafo 5, e n. 9375/1/15 REV 1 ADD 1 del 24.6.2015, paragrafo 15.

¹³ Entro il 26 dicembre 2020, la Corte di giustizia deve riferire al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione in merito al funzionamento del Tribunale, per quanto riguarda la sua efficienza, la necessità e l'efficacia dell'aumento del numero dei giudici a 56, l'utilizzo e l'efficacia delle risorse e l'ulteriore istituzione di sezioni specializzate e/o altre modifiche strutturali (cfr. articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422).

altresì inteso analizzare gli strumenti che la CGUE utilizza a fini di valutazione e rendiconto.

Ciò rispondeva, peraltro, a un interesse manifestato dal Parlamento europeo.

12. È stato esaminato un campione di procedimenti conclusi (cfr. **paragrafi 17-19**), i ruoli e le attività dei diversi attori coinvolti nell'intero ciclo di vita della gestione dei procedimenti. È stato chiesto l'accesso a tutti i documenti nei fascicoli, con l'intenzione di integrare tale esame documentale con colloqui con il personale addetto alla loro gestione, fra cui i segretari giudiziari (di seguito denominati "referendari") (cfr. **paragrafo 23**).

13. La CGUE ha ritenuto che, dato l'obbligo sancito dal trattato di mantenere la *segretezza del procedimento deliberativo*¹⁴, l'accesso a determinati documenti (quali le note interne e i memorandum tra la cancelleria e i giudici/avvocati generali oppure scambiati fra gli stessi giudici/avvocati generali, nonché determinate parti delle *relazioni preliminari* dei giudici relatori) dovesse rimanere circoscritto ai giudici, agli avvocati generali e a funzionari selezionati della CGUE e non essere messo a disposizione della Corte dei conti europea. Non è stato quindi possibile eseguire una valutazione indipendente dell'impatto di fattori quali la complessità delle cause e le risorse disponibili sulle parti del processo di gestione dei procedimenti connesse a detti documenti.

14. Onde attenuare tale restrizione, il presente esame si basa su informazioni raccolte tramite le *attestazioni della direzione*¹⁵ della CGUE anziché su elementi probatori diretti. In particolare, per l'esame dei procedimenti compresi nel campione ci si è avvalsi di questionari volti a ottenere dal personale coinvolto informazioni sulla gestione dei procedimenti. Tali questionari affrontavano i principali fattori che incidono sul tempo necessario al trattamento delle cause. Questi fattori sono stati individuati in consultazione con le cancellerie e i

¹⁴ Articolo 35 dello statuto della CGUE.

¹⁵ Il principio ISSAI (*International Standards on Supreme Audit Institutions*) n. 1580 e il principio di revisione internazionale (ISA) 580 "Attestazioni scritte", paragrafo 4, statuiscono che "Sebbene le attestazioni scritte forniscano elementi probativi necessari, esse non forniscono di per sé elementi probativi sufficienti ed appropriati sugli aspetti cui si riferiscono".

Gabinetti dei presidenti degli organi giurisdizionali della CGUE¹⁶. Sono stati inoltre incontrati alcuni giudici e avvocati generali.

Approccio e principi applicati

15. La Corte ha esaminato la gestione dei procedimenti da parte di entrambi gli organi giurisdizionali. Si è tenuto conto degli orientamenti sull'efficienza e sulla gestione della tempistica sviluppati dalla *Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ)*, che opera nel settore dei diritti umani e dello Stato di diritto in seno al Consiglio d'Europa¹⁷.

16. La Corte ha analizzato la durata delle fasi principali di circa 2 800 procedimenti definiti dalla Corte di giustizia e dal Tribunale nel 2014 e nel 2015, che rappresentano il 90 % di tutti i procedimenti conclusi in tale periodo. È stata inoltre analizzata la correlazione tra fattori che, a giudizio della Corte, contribuiscono alla complessità delle cause e alla durata dei procedimenti giudiziari.

17. Per valutare l'efficienza nella gestione delle singole cause, la Corte ha cercato di individuare i fattori che esercitano un impatto positivo o negativo sui processi di gestione dei procedimenti e sulla loro durata. A tal fine, gli auditor della Corte hanno selezionato un campione di procedimenti (30 per ciascun organo giurisdizionale) conclusi nel 2014 e nel 2015.

18. Il campione è stato estratto in modo da includere caratteristiche diverse della popolazione¹⁸. Sono stati esclusi i procedimenti più lunghi¹⁹ e quelli più brevi. Il campione comprendeva soprattutto procedimenti leggermente più lunghi della durata media,

¹⁶ I questionari sono stati compilati dal personale della cancelleria per quanto riguarda la fase scritta mentre, per le fasi successive, dai giudici/avvocati generali incaricati dei procedimenti o dai relativi referendari.

¹⁷ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

¹⁸ Era compreso un numero proporzionale di cause definite mediante sentenze e ordinanze per i diversi tipi di procedimento trattati dalla Corte di giustizia e dal Tribunale. Un altro criterio è stato che il giudice o l'avvocato generale doveva essere ancora in servizio alla CGUE. Il campione includeva inoltre procedimenti attribuiti a varie sezioni.

¹⁹ I procedimenti la cui durata è stata superiore al doppio della media sono stati esclusi dalla popolazione di campionamento, in modo da concentrarsi sui procedimenti più tipici.

unitamente a una serie di cause con una breve tempistica di trattamento, allo scopo di individuare possibili migliori pratiche (cfr. **allegato I**). Per i motivi esposti, non si tratta di un campione rappresentativo selezionato su base casuale, bensì di un campione mirato ad aspetti specifici.

19. Gli auditor della Corte hanno esaminato l'intero ciclo di vita di 60 cause (cfr. **grafico 3**). È stato confrontato il tempo trascorso per le varie fasi del procedimento con i termini indicativi convenzionali fissati dalla CGUE, nonché rispetto alla durata media²⁰. Quanto alle varie fasi comprese fra il deposito dell'atto introduttivo del giudizio e la fine della *fase scritta del procedimento*, gli auditor hanno analizzato le procedure interne, i documenti della cancelleria connessi alle cause selezionate e i questionari compilati dalla cancelleria, ed hanno altresì incontrato gli addetti di tali servizi. Per le fasi successive a quella scritta, hanno esaminato i documenti messi a loro disposizione alla luce della limitazione descritta al **paragrafo 13** e i questionari compilati dai giudici/avvocati generali o dai rispettivi referendari. Inoltre, hanno esaminato le informazioni riportate nelle sentenze e nelle *ordinanze* e hanno organizzato varie riunioni con il personale dei Gabinetti di entrambi i presidenti per ottenere spiegazioni e descrizioni procedurali dei sistemi²¹.

20. Per i servizi di sostegno al procedimento giudiziario (traduzione, informatica, *ricerca e documentazione*), gli auditor della Corte hanno analizzato i sistemi posti in essere e incontrato gli addetti responsabili. Per il servizio di traduzione, sono state esaminate in particolare le procedure per la definizione delle scadenze, la pianificazione e la reportistica sulla performance. Sono stati anche analizzati i progressi compiuti nell'applicazione dei principali indicatori interistituzionali di attività e performance. Sul piano informatico, gli auditor della Corte hanno esaminato l'architettura generale dei sistemi per la gestione dei procedimenti e la pianificazione strategica per il periodo 2016-2020.

²⁰ Si noti che, quando una causa è oggetto di sospensione formale (sei procedimenti del campione, di cui tutti al Tribunale), la durata di quest'ultima è esclusa dal calcolo della durata effettuato dalla CGUE e, analogamente, è stata esclusa dall'analisi degli auditor della Corte.

²¹ Come indicato al paragrafo 14, queste attività sono state integrate da una serie di colloqui con giudici di ciascun organo giurisdizionale e avvocati generali della Corte di giustizia.

21. Inoltre, gli auditor della Corte hanno verificato che la CGUE avesse vagliato la possibilità di conseguire una maggiore efficienza con una modifica delle pratiche linguistiche.

OSSERVAZIONI

Il processo di gestione dei procedimenti e la relativa durata

22. Come risulta dal ***grafico 3***, i ricorsi vengono ricevuti e inizialmente gestiti dalle cancellerie sia alla Corte di giustizia sia al Tribunale. L'iter di questa prima parte del procedimento (la fase scritta) è illustrato in dettaglio nel regolamento di procedura di ciascuno dei due organi giurisdizionali, in cui sono specificati in particolare i documenti interessati e le tempistiche applicabili. I procedimenti sono attribuiti dai presidenti dei due organi giurisdizionali alle sezioni e/o ai giudici relatori e, nel caso della Corte di giustizia, dal *primo avvocato generale* agli avvocati generali.

23. I giudici e gli avvocati generali trattano le cause che sono state direttamente attribuite loro, ma analizzano anche altri procedimenti a livello della sezione di appartenenza o dell'organo giurisdizionale. Un giudice può essere competente per una causa in qualità di *giudice relatore, giudice valutatore* o, ove appropriato, presidente di sezione.

Nell'assolvimento delle proprie funzioni è assistito dal personale del proprio Gabinetto: referendari e assistenti. Ciascun Gabinetto consta di tre referendari per i giudici e quattro per gli avvocati generali. I referendari hanno un ruolo fondamentale nell'assistere i giudici e gli avvocati generali nelle cause ricadenti nella competenza di questi ultimi, nonché nell'aiutare a preparare le *riunioni generali* o le *riunioni di sezione* e nell'analizzare altri procedimenti trattati dalle sezioni cui i singoli giudici sono assegnati. La qualità, la gestione e la disponibilità di queste risorse sono quindi fattori importanti nell'assicurare una gestione efficiente dei procedimenti.

24. In genere, viene designato un unico referendario per l'intero ciclo di vita di ciascun procedimento, compresa l'assistenza alla redazione delle relazioni preliminari, delle conclusioni e delle decisioni giudiziarie. Di conseguenza, le interruzioni nella disponibilità di un referendario può avere un impatto avverso sul trattamento efficiente delle cause.

25. Dopo l'attribuzione della causa e l'ultimazione della fase scritta del procedimento, viene redatta una relazione preliminare²², in seguito presentata dal giudice relatore (con l'integrazione, presso il Tribunale, di una *relazione d'udienza*). Questa relazione preliminare è dibattuta alla riunione generale della Corte di giustizia oppure alla riunione di sezione del Tribunale. Le fasi successive nel ciclo di vita di un procedimento sono l'*udienza*²³ (che può essere omessa in determinate circostanze²⁴) e, alla Corte di giustizia in molti casi²⁵, la presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale.

26. La definizione del procedimento prevede la *deliberazione e la pronuncia della decisione*²⁶. I progetti di sentenza e, in alcuni casi, di ordinanza sono sottoposti all'esame di un'équipe al fine di assicurare la qualità e la coerenza della stesura rispetto alla prassi e alla giurisprudenza (di seguito denominata "*cellula dei lettori di sentenze*"). Può seguire la pubblicazione nella raccolta elettronica della giurisprudenza²⁷, a seconda dei criteri stabiliti da ciascun organo giurisdizionale.

²² L'elaborazione della relazione preliminare segue in linea di principio la traduzione di gran parte degli atti di procedura in francese, unica lingua di deliberazione della CGUE. L'ultimo atto di procedura è generalmente tradotto entro due mesi dalla conclusione della fase scritta del procedimento.

²³ Sono forniti servizi di interpretariato in considerazione delle lingue di cui le parti possono avvalersi nel corso dell'udienza, della lingua di lavoro della CGUE nonché di eventuali richieste avanzate da giudici e avvocati generali.

²⁴ In particolare, quando gli organi giurisdizionali ritengono, sulla base della fase scritta, di essere sufficientemente edotti per statuire (cfr. articolo 76, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia e articolo 135 *bis* del precedente regolamento di procedura del Tribunale).

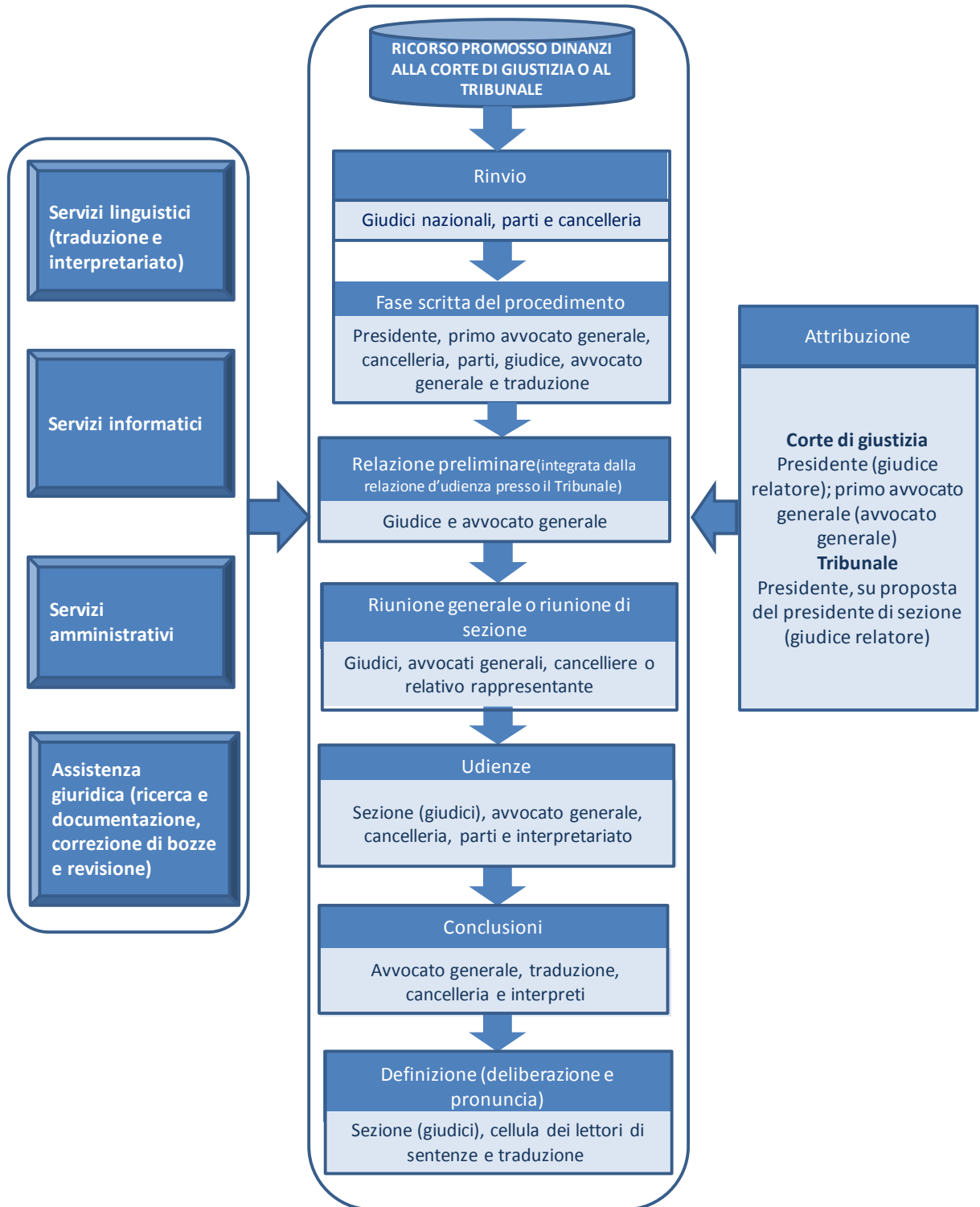
²⁵ Qualora la causa non sollevi nuove questioni di diritto, la Corte di giustizia può statuire senza conclusioni dell'avvocato generale. Anche al Tribunale è possibile richiedere tali conclusioni, ma questa disposizione di fatto non è applicata.

²⁶ I giudici deliberano sulla base di un progetto di sentenza redatto dal giudice relatore. Ogni giudice del collegio giudicante interessato ha la facoltà di proporre modifiche. Le decisioni sono assunte a maggioranza ed eventuali opinioni dissenzienti non sono rese pubbliche. Le sentenze sono sottoscritte da tutti i giudici partecipanti alla deliberazione e i relativi dispositivi sono pronunciati in udienza pubblica. Le sentenze e le conclusioni degli avvocati generali sono disponibili sul sito Internet della CGUE dal giorno in cui sono emanate.

²⁷ È stilata in tutte le lingue dell'UE. Questa regola vale anche per le conclusioni degli avvocati generali. Se una decisione non è pubblicata nella raccolta elettronica, viene tradotta nella lingua

27. Sebbene ciascuno dei due organi giurisdizionali operi come organo collegiale assumendo una responsabilità collettiva per le decisioni adottate, il monitoraggio generale dello stato di avanzamento dei singoli procedimenti ricade nella competenza dei presidenti dei due organi. È chiaro che anche al giudice relatore e al presidente della sezione interessata spetta assicurare un monitoraggio appropriato. Alla Corte di giustizia, il primo avvocato generale ha la responsabilità generale di monitorare lo stato di avanzamento della redazione delle conclusioni da parte degli avvocati generali.

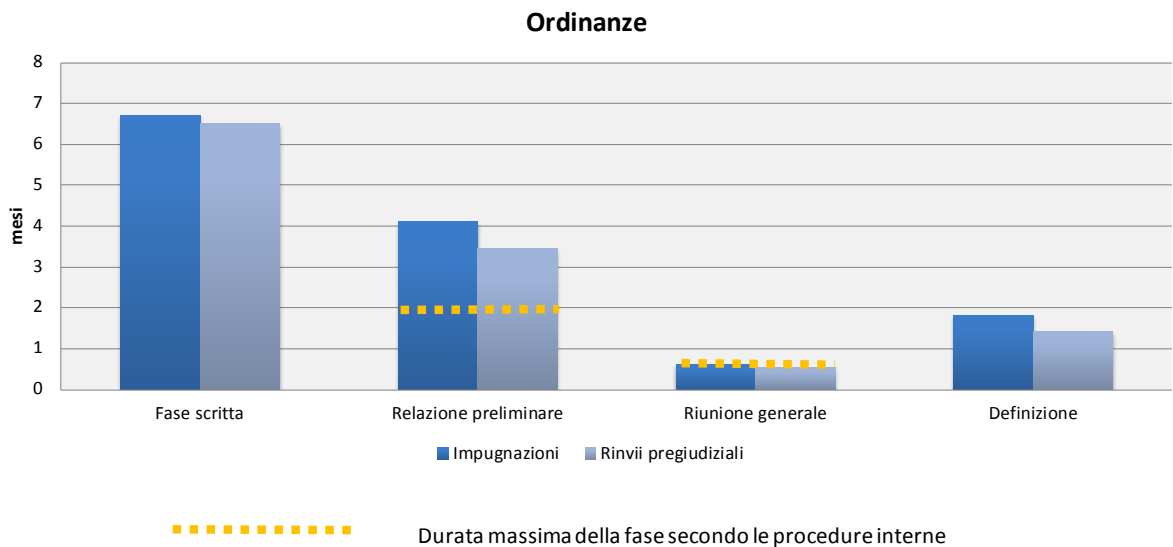
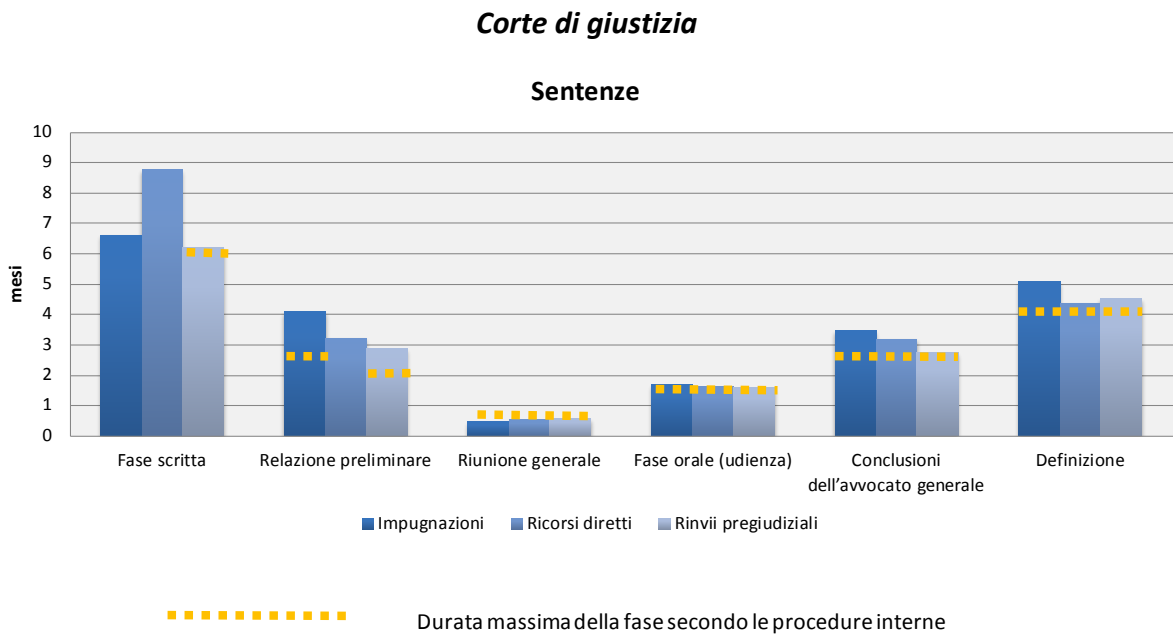
Grafico 3 – Fasi principali nella gestione di un procedimento



Fonte: Corte dei conti europea.

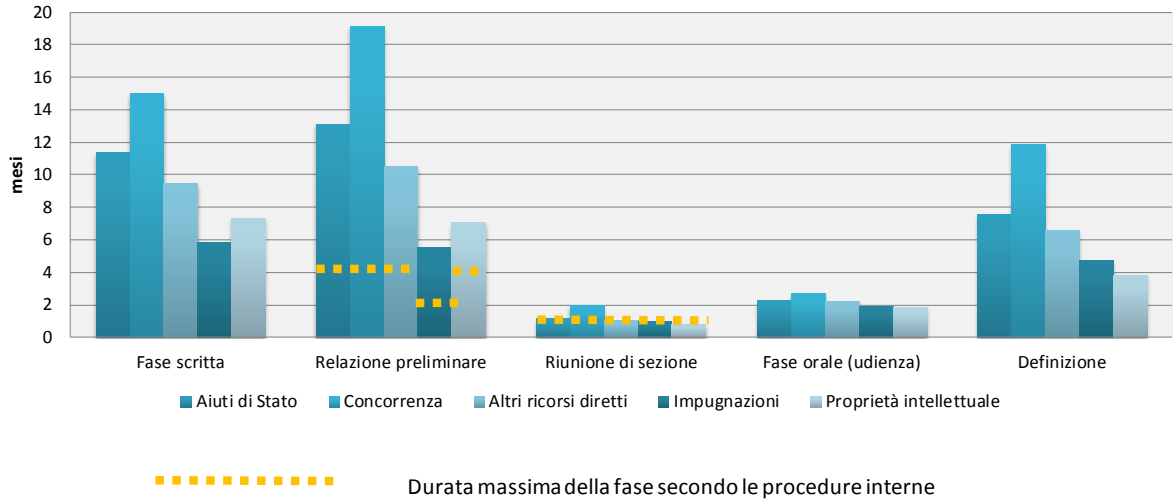
28. Come descritto al **paragrafo 9**, la CGUE pubblica la durata media complessiva dei procedimenti come indicatore chiave di performance. La Corte conferma che il calcolo della durata media delle fasi principali (per tipo di decisione e per tipo di procedimento o oggetto) utilizzato dalla CGUE per finalità interne, in merito alle cause definite nel 2014 e nel 2015 alla Corte di giustizia e al Tribunale, è stato effettuato correttamente. In aggiunta, la Corte ha eseguito un calcolo più dettagliato della durata media da essa ritenuta pertinente per la gestione dei procedimenti (cfr. **grafico 4**).

Grafico 4 – Durata media (in mesi) delle fasi principali (per tipo di decisione e per tipo di procedimento/oggetto) relativamente alle cause definite nel 2014 e nel 2015 dalla CGUE

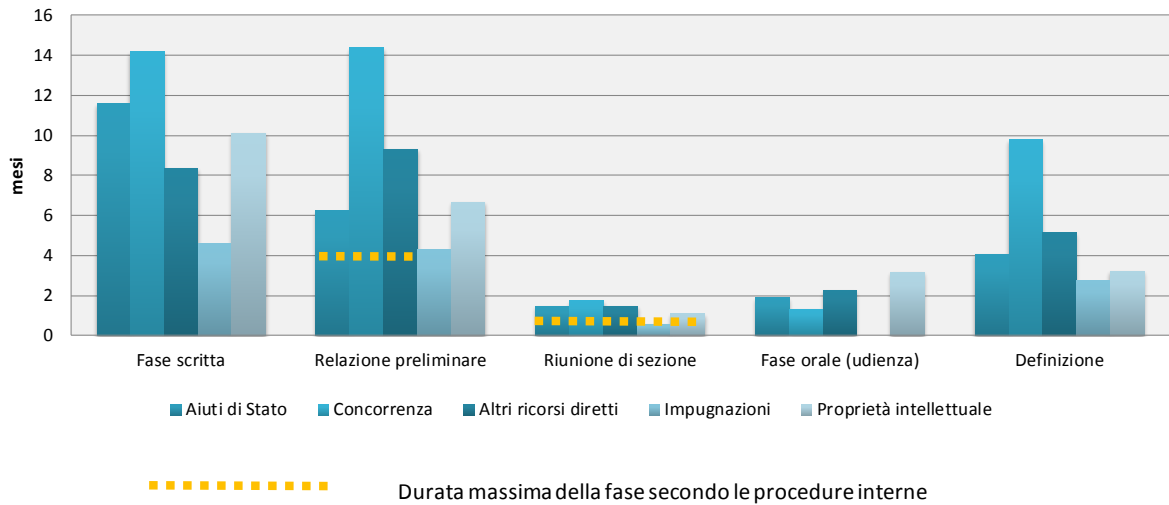


Tribunale

Sentenze



Ordinanze



Nota: i dati riguardanti la durata media della fase scritta comprendono il periodo di tempo che intercorre tra la conclusione di tale fase e la traduzione dell'ultimo atto di procedura depositato.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla CGUE.

29. Per varie fasi principali, i due organi giurisdizionali hanno stabilito scadenze indicative convenzionali (cfr. **paragrafi 54-57**). Tuttavia, poiché i procedimenti sono di natura eterogenea e risentono di vari fattori, tali scadenze sono indicative e non sempre possono essere rispettate. Come si evince dal **grafico 4**, la durata media delle fasi principali supera in genere i termini ultimi indicativi, nonostante le differenze fra i due organi giurisdizionali.

30. Ad esempio, il tempo medio necessario per l'elaborazione della relazione preliminare nei procedimenti conclusi tra il 2014 e il 2015 alla Corte di giustizia era di circa tre mesi (contro un valore-obiettivo indicativo di due mesi) e, al Tribunale, di circa nove mesi (contro un valore-obiettivo indicativo di due o quattro mesi, a seconda del tipo di causa²⁸).

31. In termini di durata media dei procedimenti, vi è una differenza notevole tra le cause statuite con sentenza e quelle statuite mediante ordinanza²⁹; comunque, a prescindere dal tipo di procedimento e dal tipo di decisione (sentenza o ordinanza), la fase scritta, l'elaborazione della relazione preliminare e la definizione sono gli stadi più lunghi nel ciclo di vita di un procedimento.

32. L'analisi della Corte ha riguardato i seguenti processi chiave nella gestione dei procedimenti:

- deposito dell'atto introduttivo del giudizio e trattamento iniziale (compresa la ricezione e la comunicazione degli atti di procedura) da parte delle rispettive cancellerie, nota come "fase scritta" del procedimento (cfr. **paragrafi 36-40**);
- attribuzione a cura dei presidenti dei due organi giurisdizionali, nonché del primo avvocato generale, ove applicabile (cfr. **paragrafi 41-45**);
- trattamento delle cause da parte delle sezioni e dei giudici relatori in seguito all'attribuzione, fatte salve le restrizioni descritte al **paragrafo 13** (cfr. **paragrafi 46-50**);
- monitoraggio e gestione dell'avanzamento dei procedimenti da parte dei due presidenti degli organi giurisdizionali (cfr. **paragrafi 51-60**).

²⁸ Due mesi per le impugnazioni e quattro mesi per le altre cause.

²⁹ Per completezza, nel **grafico 4** è riportata la durata media dei procedimenti definiti mediante ordinanza, scomposta per fasi principali. Va tuttavia notato che, mentre le cause definite mediante sentenza passano tutte le fasi del procedimento, quelle decise con ordinanza possono essere concluse in fasi diverse del procedimento e per svariate ragioni.

L'impiego delle risposte ai questionari della Corte

33. I questionari relativi alle 60 cause in esame che sono stati sottoposti alle cancellerie e ai giudici (nonché, ove applicabile, agli avvocati generali) erano tesi a ottenere informazioni sui fattori che incidono sulla durata del procedimento (cfr. **paragrafo 19**), informazioni sul tempo dedicato a ciascun fattore e altre spiegazioni dettagliate per ciascuna fattispecie (come le migliori pratiche). Tuttavia, nelle risposte ricevute il contenuto informativo era di livello variabile.

34. Sulla base delle risposte pervenute, la Corte ha analizzato la frequenza dei fattori evocati dalla CGUE. I successivi colloqui con i giudici e gli avvocati generali hanno confermato che tali motivi influiscono sulla durata complessiva dei procedimenti. Nella grande maggioranza dei casi, le cancellerie hanno fornito informazioni sul tempo attribuibile a ciascun fattore che incide sulla durata. I giudici e gli avvocati generali hanno fornito tali informazioni per un numero più ristretto di casi. Pertanto, gli auditor della Corte non hanno potuto valutare l'impatto dei fattori evocati sulla durata di tutti i procedimenti compresi nel campione.

35. L'**allegato II** riporta un'analisi dettagliata delle risposte ai questionari in cui è evidenziata la frequenza dei fattori che, secondo le cancellerie, i giudici e gli avvocati generali, hanno inciso sulla durata dei procedimenti. I **grafici da 5 a 8** presentano una sintesi di tali informazioni.

Deposito dell'atto introduttivo del giudizio e trattamento iniziale presso le cancellerie (fase scritta del procedimento)

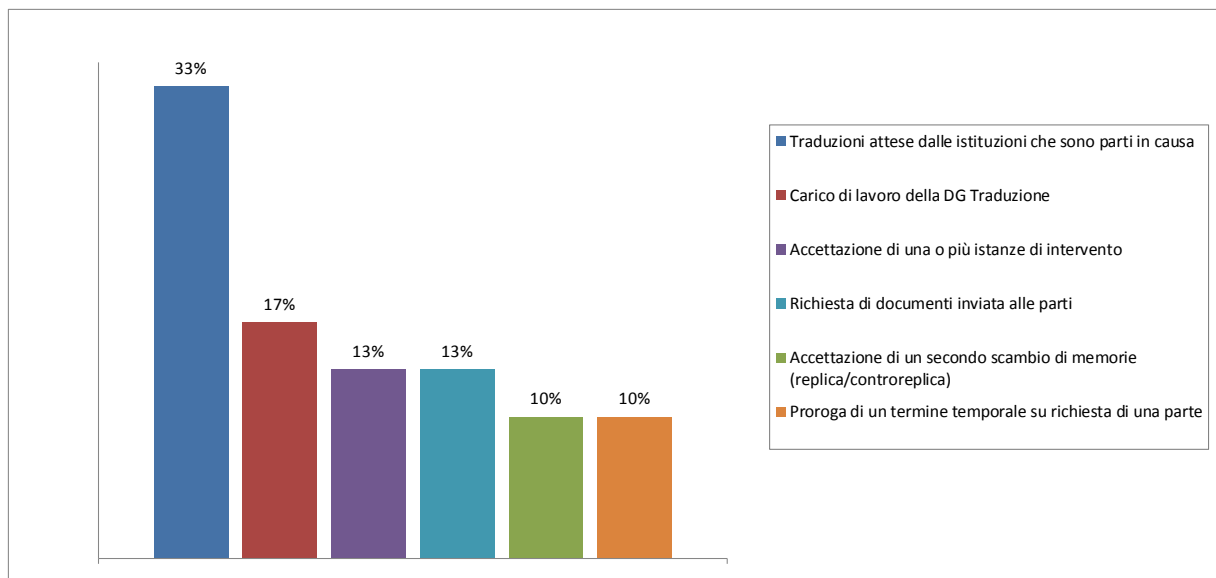
36. La fase scritta del procedimento è gestita dalle cancellerie, che applicano le disposizioni previste dal rispettivo regolamento di procedura. Vi sono stabiliti, fra l'altro, i termini temporali entro i quali le parti devono depositare le proprie osservazioni o memorie.

37. Dall'analisi della Corte emerge che tale fase è durata in media 6,6 mesi alla Corte di giustizia e 9,1 mesi al Tribunale negli anni 2014 e 2015. In entrambi i casi, questa ha rappresentato una parte importante della durata del procedimento. Occorre notare che la durata di questa fase è determinata dal regolamento di procedura, che fissa i termini per la

presentazione dei vari *atti di procedura*, ma dipende anche dalle parti coinvolte (che richiedono, ad esempio, proroghe dei termini o il trattamento riservato di determinate informazioni) e dall'eventuale richiesta di terzi di intervenire nel procedimento.

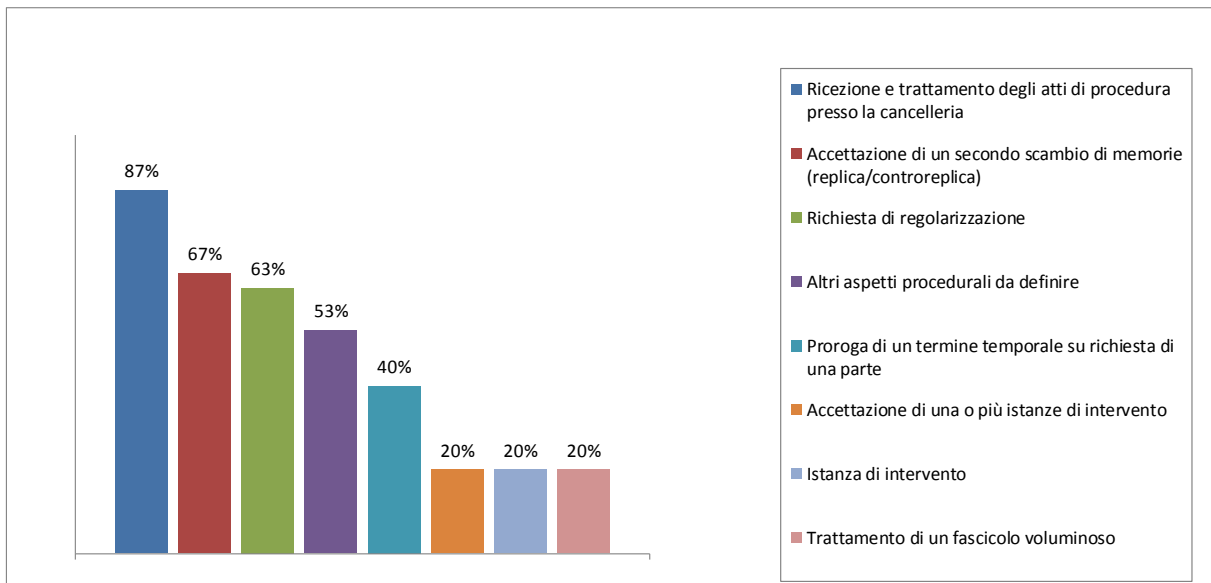
38. Una panoramica dei fattori più frequenti che, stando alle risposte fornite dalle cancellerie in merito alle 60 cause selezionate, hanno inciso sulla durata della fase scritta è presentata nel **grafico 5** per la Corte di giustizia e nel **grafico 6** per il Tribunale.

Grafico 5 – Fattori che più di frequente hanno inciso sulla durata della fase scritta nelle 30 cause selezionate presso la Corte di giustizia



Fonte: analisi dei questionari della CGUE, eseguita dalla Corte dei conti europea.

Grafico 6 – Fattori che più di frequente hanno inciso sulla durata della fase scritta nelle 30 cause selezionate presso il Tribunale



Fonte: analisi dei questionari della CGUE, eseguita dalla Corte dei conti europea.

39. La panoramica mostra che per la Corte di giustizia i due fattori segnalati più di frequente sono connessi alle traduzioni a cura delle altre istituzioni dell'UE³⁰ e al carico di lavoro della direzione generale della Traduzione (DG TRAD) presso la CGUE³¹. Gli auditor hanno analizzato in maggior dettaglio l'impatto dell'attività della DG TRAD sulla gestione dei procedimenti (cfr. **paragrafi 74-79**), rilevando che l'incidenza di questo fattore sulla durata complessiva dei procedimenti è limitata. Per il Tribunale, i fattori segnalati riguardavano soprattutto la disciplina procedurale in relazione allo scambio di documenti con le parti³² e il tempo necessario al trattamento dei fascicoli voluminosi. Nel **riquadro 2** sono illustrati alcuni esempi di allungamento della fase scritta per la Corte di giustizia e il Tribunale.

³⁰ Le istituzioni dell'UE sono tenute a fornire le traduzioni in francese degli atti di procedura per i procedimenti in cui sono coinvolte.

³¹ In quattro dei cinque casi in cui l'allungamento della tempistica era riconducibile al carico di lavoro della DG TRAD, il differimento era compreso tra due e sette giorni. Nel caso restante, è stato di 1,7 mesi.

³² Ad esempio, la ricezione e il trattamento degli atti di procedura presso la cancelleria (nonché le decisioni adottate dai giudici in merito al seguito procedurale da dare), l'accettazione di un secondo scambio di memorie, la regolarizzazione degli atti di procedura, altre questioni procedurali, la proroga dei termini richiesta dalle parti e la presentazione di istanze di intervento.

Riquadro 2 – Esempi di allungamento della fase scritta presso la Corte di giustizia e il Tribunale

Corte di giustizia

Un procedimento riguardava un rinvio pregiudiziale in cui la richiesta avanzata dal tribunale nazionale non era sufficientemente dettagliata. La valutazione da parte della Corte di giustizia delle implicazioni del procedimento è risultata complessa. Sono occorsi tre mesi per inviare una richiesta scritta al tribunale nazionale per ottenere i chiarimenti necessari. Una situazione analoga si è verificata per un altro procedimento, la cui fase scritta si è allungata di un mese e 10 giorni.

Tribunale

In un caso riguardante un ricorso di annullamento, il procedimento era stato allungato di 18 mesi a causa di argomenti di diritto sollevati dalle parti in merito a questioni di riservatezza. In un altro caso i problemi di riservatezza sono stati risolti solo dopo 17 mesi.

40. Durante l'esame effettuato, gli auditor della Corte hanno osservato che entrambi gli organi giurisdizionali avevano già intrapreso di propria iniziativa azioni per cambiare e migliorare determinate procedure aventi un'incidenza sulla durata della fase scritta dei procedimenti onde evitare eccessivi ritardi nella stessa. Tra tali interventi si annoverano, ad esempio, il costante miglioramento del regolamento di procedura, la semplificazione delle procedure decisionali e la promozione in corso della piattaforma elettronica per l'introduzione delle cause (*e-Curia*) in atto dal 2011 per ridurre l'impiego della documentazione cartacea.

Il processo di attribuzione delle cause promosse dinanzi agli organi giurisdizionali

41. In ciascun organo giurisdizionale, l'attribuzione dei procedimenti avviene quando si è accumulato un numero sufficiente di nuove cause per consentire una ripartizione equilibrata del carico di lavoro tra i giudici. L'analisi dei dati relativi ai procedimenti conclusi nel 2014 e nel 2015 mostra che in media il tempo impiegato dal ricevimento di un ricorso all'attribuzione dello stesso a un giudice è di 2,3 mesi alla Corte di giustizia e 1,5 mesi al Tribunale. Ciò, tuttavia, non ha un impatto significativo sul tempo complessivo necessario per il trattamento delle cause, in quanto la cancelleria competente svolge intanto le attività preliminari essenziali.

Corte di giustizia

42. Spetta al presidente della Corte di giustizia attribuire la causa a un singolo giudice relatore, mentre il primo avvocato generale la attribuisce a un avvocato generale.

L'attribuzione tiene conto di vari fattori, compreso il carico di lavoro dei giudici in quel momento e l'analogia con altri procedimenti. Inoltre, si applicano regole per evitare l'attribuzione a giudici della stessa nazionalità in causa e, nel caso di impugnazioni avverso decisioni pronunciate dal Tribunale, per far sì che il procedimento non sia attribuito a un giudice della medesima nazionalità del giudice relatore originario.

43. Attribuzioni ad hoc hanno luogo quando occorre prendere decisioni di procedura senza indugio oppure qualora sia necessario un *procedimento accelerato*. Le cause che richiedono un *procedimento pregiudiziale d'urgenza*³³ sono trattate in una sezione apposita. In genere, quando una causa può essere trattata rapidamente mediante un'ordinanza, il presidente cerca di attribuirle senza indugio a un giudice relatore ai sensi del regolamento di procedura³⁴.

Tribunale

44. Il presidente del Tribunale attribuisce i procedimenti a una delle nove sezioni a rotazione, conformemente alle regole interne³⁵. Sono previsti quattro *turni* distinti, riguardanti rispettivamente: i) cause relative all'applicazione delle norme in materia di concorrenza vigenti per le imprese, delle norme riguardanti gli aiuti di Stato e delle norme riguardanti le misure di difesa commerciale; ii) cause relative ai diritti di proprietà intellettuale; iii) cause in materia di funzione pubblica (solo dal 2016) e iv) tutte le altre cause.

³³ Procedimenti riguardanti questioni urgenti in merito allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

³⁴ Cfr. articolo 53, paragrafo 2 (in caso di manifesta incompetenza a conoscere di una causa o di domande manifestamente irricevibili), nonché gli articoli 99 (Risposta formulata con ordinanza motivata) e 181 (Impugnazione manifestamente irricevibile o manifestamente infondata) del regolamento di procedura.

³⁵ Decisioni ai sensi dell'articolo 25 del regolamento di procedura del Tribunale (GU C 313 del 26.10.2013, pag. 4, e GU C 296 del 16.8.2016, pag. 2).

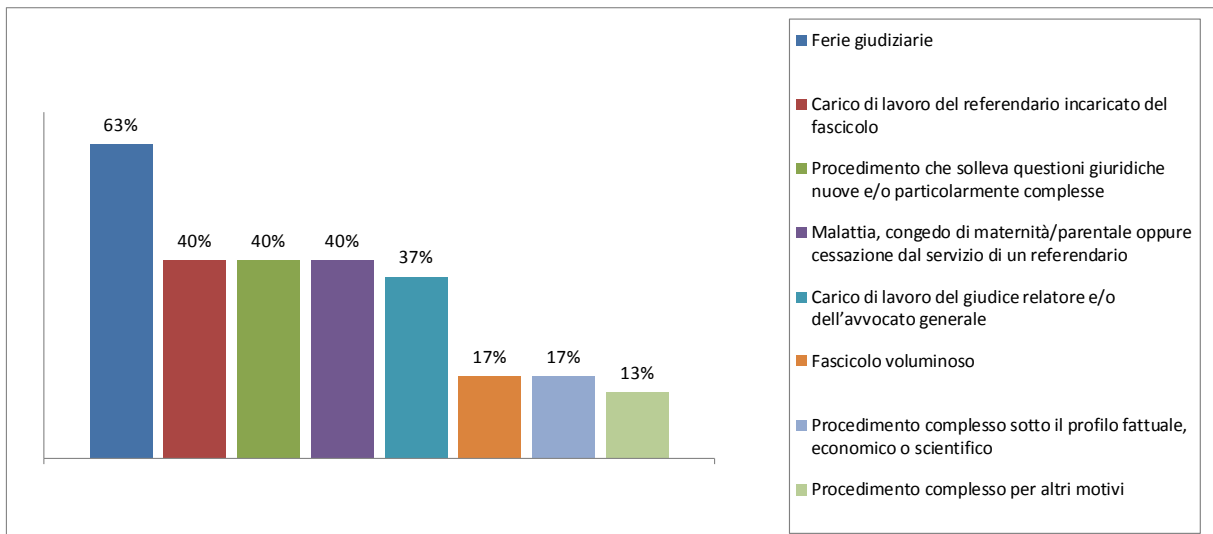
45. In conformità della disciplina vigente, il presidente può derogare da questi turni qualora i ricorsi pervenuti siano connessi ad altri in fase di trattamento o già definiti, oppure allo scopo di assicurare un'equa distribuzione del carico di lavoro. Dalle informazioni fornite dal Tribunale si desume che, nel periodo 2014-2015, circa il 40 % delle cause è stato attribuito al di fuori del sistema di rotazione. In seguito all'attribuzione a una sezione, il presidente della stessa propone un giudice relatore per ogni singola causa; il presidente del Tribunale prende poi la decisione definitiva.

Il processo di trattamento delle cause da parte delle sezioni e dei giudici relatori in seguito all'attribuzione

46. Il trattamento delle cause, dall'attribuzione fino alla definizione, comprende varie fasi e rappresenta una parte molto significativa dell'intera durata: in particolare, per l'elaborazione delle relazioni preliminari sono stati necessari in media 3,2 mesi alla Corte di giustizia e 9,4 mesi al Tribunale, mentre la definizione delle cause ha richiesto in media 4 mesi alla Corte di giustizia e 5,3 mesi al Tribunale negli anni 2014 e 2015. Come indicato ai **paragrafi 33 e 34**, le informazioni fornite dai giudici e dagli avvocati generali nei questionari indicavano, nella maggioranza dei casi, la frequenza dei vari fattori aventi un'incidenza sulla durata, anziché i tempi attribuibili agli stessi. Inoltre, sebbene la Corte disponga di informazioni riguardo alla tempistica di ciascuna fase, non sono disponibili dati sul numero di giornate di lavoro, comprese quelle di giudici, avvocati generali e rispettivi Gabinetti, che sono state effettivamente necessarie per portare a termine ciascuna fase.

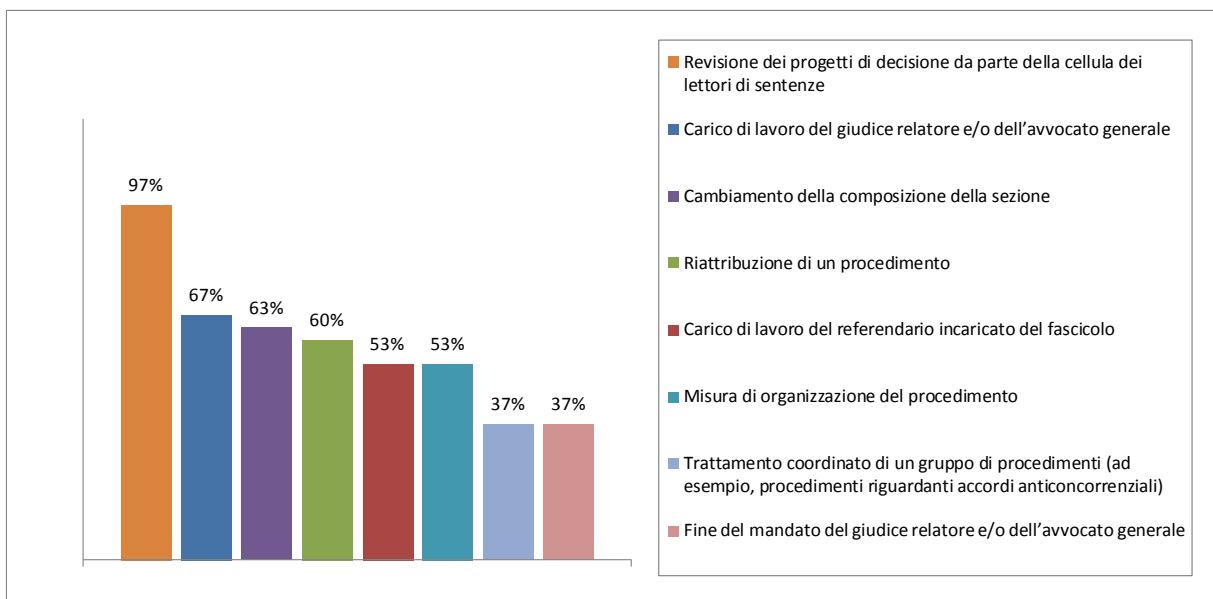
47. Le risposte ai questionari sono tuttavia una fonte di informazione a partire dalla quale la CGUE potrebbe approfondire l'analisi. Una panoramica dei fattori che più di frequente hanno inciso sulla durata del trattamento delle cause, adottati dai giudici per i procedimenti in questione (e, ove applicabile, dagli avvocati generali), è presentata nel **grafico 7** per la Corte di giustizia e nel **grafico 8** per il Tribunale. Nell'**allegato II** è riportata un'analisi completa dei fattori che hanno influito sulla durata delle 60 cause esaminate.

Grafico 7 – Fattori che più di frequente hanno inciso sulla durata del trattamento delle 30 cause selezionate presso la Corte di giustizia



Fonte: analisi dei questionari della CGUE, eseguita dalla Corte dei conti europea.

Grafico 8 – Fattori che più di frequente hanno inciso sulla durata del trattamento delle 30 cause selezionate presso il Tribunale



Fonte: analisi dei questionari della CGUE, eseguita dalla Corte dei conti europea.

48. Per la Corte di giustizia, stando a quanto indicato nei questionari, i fattori che più di frequente hanno influito sulla durata del trattamento delle cause consistono nelle *ferie*

*giudiziarie*³⁶, nel carico di lavoro dei referendari nonché nell'indisponibilità degli stessi per malattia o congedo maternità/parentale o ancora per cessazione dal servizio, nel carico di lavoro dei giudici relatori e degli avvocati generali, nella complessità delle cause e nella voluminosità dei fascicoli.

49. Al Tribunale, il fattore che più di frequente ha inciso sulla durata delle cause comprese nel campione va ricercato nel tempo impiegato dalla cellula dei lettori di sentenze. Ciò è imputabile al notevole carico di lavoro di questo servizio, risultato degli sforzi volti a ridurre le cause arretrate negli anni 2014 e 2015. Nondimeno, occorre notare che le scadenze interne fissate per questa attività sono state generalmente rispettate. Gli altri fattori indicati di frequente sono stati il carico di lavoro dei giudici relatori e dei relativi referendari, il cambiamento della composizione della sezione incaricata della causa, la riattribuzione della causa e le misure di organizzazione del procedimento. Nel ***riquadro 3*** viene raffrontata la frequenza dei fattori specifici presso la Corte di giustizia e il Tribunale.

Riquadro 3 – Confronto della frequenza dei fattori specifici presso la Corte di giustizia e il Tribunale.

Complessità e fascicoli voluminosi

La complessità delle questioni sollevate nei procedimenti è indicata dai giudici come uno dei fattori che più di frequente influiscono sulla durata delle fasi successive a quella scritta. I due organi giurisdizionali sono interessati in misura analoga da questo problema (evocato per il 40 % dei procedimenti nel campione della Corte di giustizia e per il 33 % di quelli del Tribunale). Le risposte mostrano anche che entrambi gli organi giurisdizionali risentono in pari misura della voluminosità dei fascicoli, motivo addotto nel 20 % circa dei procedimenti del campione sia alla Corte di giustizia sia al Tribunale.

³⁶ Durante i periodi di ferie giudiziarie la CGUE continua a funzionare, ma le udienze e le deliberazioni non hanno luogo, a meno che lo richiedano le circostanze specifiche di una causa.

Carico di lavoro

Il carico di lavoro del giudice relatore/avvocato generale, nonché del referendario incaricato della causa, è un fattore che, stando a quanto indicato dal Tribunale, di frequente incide sulla durata dei procedimenti (interessando rispettivamente il 67 % e il 53 % delle cause comprese nel campione). Questa ragione è stata evocata con frequenza nettamente inferiore dalla Corte di giustizia (rispettivamente il 37 % e il 40 %).

Fine del mandato dei giudici relatori, modifica nella composizione della sezione, riattribuzione delle cause

Stando alle risposte della CGUE, la fine del mandato dei giudici relatori è un fattore che incide sulla durata del procedimento più di frequente al Tribunale (37 %) che alla Corte di giustizia (meno del 10 %).

Altri due fattori che il Tribunale spesso cita come rilevanti per la durata del procedimento (nel 60 % circa delle risposte) sono la modifica nella composizione della sezione e la riattribuzione delle cause. Questi fattori sono spesso connessi alla fine del mandato di un giudice.

Sospensioni

Nel campione esaminato dalla Corte, erano state sottoposte a *sospensioni* formali in osservanza del regolamento di procedura³⁷ sei cause presso il Tribunale e nessuna presso la Corte di giustizia. Tuttavia, per tre procedimenti alla Corte di giustizia, i giudici relatori hanno segnalato che la durata del procedimento ha risentito di una sospensione “informale” non prevista dal regolamento di procedura. Ad esempio, ciò si è verificato quando la Corte di giustizia ha tenuto in sospenso il trattamento della causa in attesa che fossero pronunciate le sentenze per altre cause analoghe.

50. Dai colloqui avuti con i giudici e gli avvocati generali è emerso che questi sono consapevoli dell’esigenza di trattare le cause, ove possibile, entro i termini indicativi senza pregiudicare la qualità del lavoro. È stato altresì posto l’accento sull’impatto che l’indisponibilità del referendario al quale è stata affidata una particolare causa può avere

³⁷ I procedimenti possono essere sospesi in circostanze specifiche (ad esempio, qualora la Corte di giustizia e il Tribunale siano investiti di cause che abbiano lo stesso oggetto, sollevino lo stesso problema di interpretazione o mettano in questione la validità dello stesso atto). Le ordinanze o le decisioni in merito alle sospensioni sono notificate alle parti. Cfr. articolo 55 del regolamento di procedura della Corte di giustizia e articolo 69 del regolamento di procedura del Tribunale.

sull'efficienza del suo trattamento, soprattutto qualora manchi un adeguato sostituto. Fra gli ambiti migliorabili, è stata segnalata anche la questione dell'incertezza per la fine del mandato dei giudici e del passaggio di consegne da parte dei giudici alla cessazione del servizio.

Monitoraggio

51. Il monitoraggio e il seguito dato al trattamento delle cause, compreso lo sviluppo di strumenti di monitoraggio online, hanno mostrato un'evoluzione positiva nel tempo. I giudici incontrati dalla Corte ne hanno riconosciuto gli effetti sull'efficienza del trattamento dei procedimenti.

52. L'approccio della CGUE al monitoraggio del rispetto dei termini temporali indicativi si basa sui singoli procedimenti e, in caso di inosservanza, essi sono segnalati. Tuttavia, dato il carattere indicativo dei termini temporali, ciascun organo giurisdizionale si propone di rispettarli in media, per cui i procedimenti lunghi possono essere compensati da quelli che richiedono meno tempo.

Corte di giustizia

53. Il monitoraggio e il seguito dato ai procedimenti ricade nella competenza generale del presidente. Egli tiene sotto osservazione il rispetto della tempistica soprattutto tramite una riunione settimanale con i presidenti di sezione e il primo avvocato generale. Il processo di monitoraggio si è evoluto negli anni: ora sono prodotte relazioni e analisi più dettagliate per contribuire ad assicurare un seguito, grazie anche a una varia reportistica e ad alcuni strumenti informatici quale l'applicazione *Suivi des Affaires*. Nella scheda intitolata "État des affaires" (uno di questi mezzi), le cause per le quali non sono stati rispettati i tempi indicativi di produzione della relazione preliminare da parte del giudice relatore vengono contrassegnate con un asterisco, mentre un documento denominato "Fiche délai", di più recente introduzione³⁸, fornisce maggiori dettagli e fissa le date stimate per le fasi successive

³⁸ Cfr. Memorandum 29/2016 del Presidente Lenaerts, dell'11 marzo 2016.

del procedimento. Nel 2016 la Corte di giustizia ha altresì introdotto il “Plan de rattrapage”, che deve essere stilato per le cause per le quali i termini indicativi non sono stati rispettati.

54. La Corte di giustizia ha progressivamente introdotto una serie di misure per ridurre il tempo necessario al trattamento delle cause, nonché rilevare e porre rimedio all’allungamento delle fasi procedurali. A partire dal 2004, in particolare, nell’ambito della guida pratica³⁹ al trattamento delle cause per le quali è adita, ha adottato un “Échéancier” (scadenziario) in cui sono fissati termini indicativi per le varie fasi nella gestione e trattamento della maggior parte delle cause.

55. Il sistema della tempistica indicativa crea un vero incentivo per completare le varie fasi della procedura rispettando le scadenze fissate. Si tratta però di un approccio indifferenziato. Ciò significa che il termine ultimo non tiene conto della tipologia, della complessità o di altre caratteristiche delle singole cause: è possibile quindi che la scadenza sia troppo vicina nel caso di cause complesse ed eccessivamente generosa per quelle più semplici.

Tribunale

56. Al Tribunale, la responsabilità generale di monitorare e assicurare un seguito ai procedimenti dopo l’attribuzione degli stessi ai giudici ricade sul presidente. Per ogni singolo procedimento, vi è una responsabilità collettiva più ampia che vede il coinvolgimento del presidente, del presidente di sezione e del giudice relatore. Come nel caso della Corte di giustizia, è stata riconosciuta l’esigenza di assicurare un monitoraggio e un seguito più da vicino e, nel tempo, gli strumenti a tal fine sono evoluti.

57. Il Tribunale ha sviluppato e utilizzato analisi di dati e relazioni per incoraggiare il rispetto delle tempistiche generali fissate per alcune fasi essenziali nella gestione dei procedimenti⁴⁰,

³⁹ Documento interno intitolato “Guide pratique relatif au traitement des affaires portées devant la Cour de Justice (document interne de la Cour – dernière mise à jour à compter de juin 2017)”.

⁴⁰ Documento interno intitolato “Gestion des dossiers au sein des Cabinets du Tribunal (Août 2010)” e manuale delle procedure interne, entrambi aggiornati con regolarità (da ultimo nel maggio 2017). Esistono anche disposizioni interne per la traduzione dei documenti durante la fase scritta del procedimento.

nonché per ridurre il tempo passato in media sulle cause. Oltre allo strumento informatico “Suivi des affaires”, il Tribunale ha introdotto nel 2011 un “Tableau de productivité” e una tabella dei ritardi cumulati che viene inviata ogni tre mesi a ciascun giudice. I dettagli di questa relazione sono discussi con cadenza trimestrale tra il presidente e i presidenti di sezione per individuare in quali fasi del procedimento siano necessari ulteriori sforzi.

58. Oltre a tale relazione, vi sono strumenti che sono utilizzati come misura della performance, anche in questo caso ogni tre mesi. Essi consistono in un memorandum dei procedimenti in cui figurano analisi dei termini prolungati, un elenco dei procedimenti con prolungamenti “significativi”⁴¹ e promemoria specifici inviati via e-mail ai singoli giudici in cui sono elencate le cause di loro competenza che presentano un allungamento della tempistica. Le informazioni dettagliate a livello dei singoli giudici hanno accresciuto la trasparenza e la consapevolezza, nonché promosso un trattamento più tempestivo delle cause.

59. È chiaro che negli anni recenti è stata innalzata la priorità attribuita a una gestione dei procedimenti più attiva, con risultati nel complesso positivi prima dell’entrata in vigore della riforma. Ad esempio, dall’analisi operata dallo stesso Tribunale emerge che, per tutte le cause pendenti, il numero totale di giorni necessari, oltre i termini indicativi, per l’elaborazione delle relazioni preliminari è sceso da 130 000 giorni nel 2010 a 15 000 giorni alla fine del 2016, una riduzione di quasi il 90 %⁴².

60. Per entrambi gli organi giurisdizionali, il costante sviluppo di sistemi informatici, come le relazioni *Business Intelligence* (già *Business Object*) e il sistema ARGOS, la cui introduzione è prevista nel 2017, dovrebbe fornire informazioni più dettagliate, in quest’ultimo caso tramite un pannello utente personalizzato per giudici, avvocati generali e referendari, che mostra tutte le attività in corso e le fasi della procedura. Anche se questi sviluppi dovrebbero permettere di monitorare più da vicino la situazione, per quanto riguarda potenziali

⁴¹ Ora è classificato come “significativo” un ritardo superiore a tre mesi, mentre si trattava di due anni quando questo strumento è stato installato nel 2009.

⁴² A titolo informativo, le nuove cause promosse dinanzi al Tribunale sono state 636 nel 2010 e 974 nel 2016.

allungamenti della tempistica di trattamento delle cause, l'esame condotto non ha potuto valutarne il probabile impatto. Nel frattempo, alcuni giudici interpellati hanno sviluppato propri sistemi ad hoc (spesso fogli di calcolo Excel) per monitorare l'avanzamento delle cause.

Passare da statistiche giudiziarie a tempistiche mirate e a indicatori di performance

61. La CGUE rende conto della propria performance con riferimento alle statistiche giudiziarie: in particolare il numero di cause promosse, di procedimenti definiti durante l'anno e di procedimenti pendenti a fine anno, unitamente alla durata media dei procedimenti definiti durante l'anno. L'istituzione utilizza internamente, a scopi informativi, una scomposizione più dettagliata del numero di procedimenti, unitamente a medie più analitiche della durata.

62. I dati sulla durata media pubblicati dalla CGUE, pur fornendo una panoramica dell'attività giudiziaria complessiva, aggregano cause il cui livello di complessità varia ampiamente. Ciò può fornire un quadro solo parziale della performance della CGUE in termini di durata dei procedimenti.

Sviluppi nella misurazione della performance giudiziaria

63. La CGUE misura la propria efficienza soprattutto valutando l'evoluzione del numero di procedimenti conclusi e confrontando, specie nel caso della Corte di giustizia, la durata media di questi ultimi con le tempistiche indicative e indifferenziate fissate per le varie fasi dei procedimenti. Nel far questo, la CGUE basa gran parte della propria misurazione della performance su indicatori di realizzazione (output), senza riferimenti alle risorse utilizzate (input).

64. Questo approccio di gestione valuta la performance nel suo complesso. La CGUE non monitora i propri procedimenti rispetto a standard consolidati basati sulla durata delle cause in funzione della loro complessità e tipologia. In assenza di informazioni sulla complessità delle cause in esame, un aumento del numero di procedimenti conclusi e/o una diminuzione della loro durata media non sono necessariamente indici di una maggiore efficienza.

65. Ai fini dell'esame della Corte sono stati considerati gli sviluppi più ampi nella misurazione della performance giudiziaria. A tale riguardo, gli auditor hanno ritenuto particolarmente pertinente il lavoro della CEPEJ⁴³ istituita dal Consiglio d'Europa.

66. Gli auditor della Corte hanno esaminato la guida attuativa sulle tempistiche⁴⁴ per i procedimenti giudiziari. La fissazione di tali tempistiche è un passo essenziale verso la misurazione e la comparazione della performance nel trattamento delle cause e la definizione concettuale dell'arretrato come il numero o la percentuale di cause pendenti che non rispettano la tempistica prevista.

67. Stando alla guida, le tempistiche andrebbero applicate a categorie di procedimenti e dovrebbero tenere conto della complessità delle cause. Ad esempio, la performance può essere misurata fissando termini temporali, come la conclusione del 90-95 % dei procedimenti in un periodo compreso fra 12 e 36 mesi, a seconda del tipo e della complessità degli stessi.

68. La Corte ha altresì analizzato i principali orientamenti della CEPEJ sulla gestione dei tempi giudiziari⁴⁵ al fine di individuare le migliori pratiche applicabili anche ai procedimenti della CGUE. Ha rilevato, in particolare, che la "Checklist per la gestione dei tempi del processo" della CEPEJ potrebbe essere un valido strumento per valutare in quale misura la

⁴³ Programma quadro per il trattamento di ogni singola causa entro tempi ottimali e prevedibili ("Framework Programme for the processing of each case within an optimum and foreseeable time-frame"), 2005; "Checklist per la gestione dei tempi del processo (Lista di indicatori per l'analisi dei tempi delle procedure nel sistema giudiziario)", 2005; compendio di migliori pratiche sulla gestione dei tempi nei procedimenti giudiziari ("Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings"), 2006; orientamenti rivisti del centro Saturn per la gestione dei tempi giudiziari ("Revised Saturn guidelines for judicial time management"), 2014; guida attuativa volta all'istituzione a livello europeo di tempistiche per i procedimenti giudiziari ("Towards European Timeframes for Judicial Proceedings – Implementation Guide"), 2016.

⁴⁴ Si tratta di periodi di tempo entro i quali va statuito un certo numero o una certa percentuale di cause, alla luce dell'età delle cause pendenti.

⁴⁵ In particolare, le seguenti linee d'azione generale individuate dalla CEPEJ nel programma-quadro: migliorare la prevedibilità delle tempistiche, definire e monitorare criteri per una tempistica ottimale per ciascun tipo di procedimento, migliorare gli strumenti statistici e sviluppare informazioni, nonché elaborare strategie di comunicazione e definire priorità nella gestione dei procedimenti.

CGUE disponga di informazioni appropriate e analizzi aspetti pertinenti dei procedimenti giudiziari. Questa lista è imperniata su sei indicatori della gestione delle tempistiche. Nell'**allegato III** sono riportati i punti specifici di tale lista relativi a ciascuno di detti indicatori. Il **grafico 9** illustra la valutazione operata dalla Corte sulla misura in cui le informazioni disponibili e le successive analisi effettuate dalla CGUE siano in linea con gli orientamenti pertinenti della CEPEJ in merito a detti indicatori. La valutazione è basata sull'esame dei sistemi della CGUE per la gestione dei procedimenti, nonché sull'analisi del campione di 60 procedimenti definiti (cfr. **paragrafi 36-60**). Nonostante i notevoli progressi già compiuti in gran parte degli ambiti interessati dai sei indicatori della CEPEJ sulla gestione delle tempistiche, dall'esame è emerso che rimangono margini di miglioramento per la misurazione della performance giudiziaria.

Grafico 9 – Misura in cui la CGUE si attiene agli orientamenti più pertinenti della CEPEJ in relazione alla “Checklist per la gestione dei tempi del processo”: valutazione della Corte

Indicatori CEPEJ	L'indicatore è applicato dalla CGUE?	Valutazione della compatibilità tra le procedure di gestione della tempistica alla CGUE e gli orientamenti della CEPEJ stabiliti per gli indicatori
1) “Capacità di valutare la durata totale delle procedure”	Sì	Sono disponibili dati sulla durata del procedimento per ciascuna causa, sia per quanto riguarda la durata complessiva sia per quanto concerne la durata delle singole fasi del procedimento (cfr. <u>paragrafi 28-30</u>).
2) “Criteri stabiliti per la durata delle procedure”	In parte	Benché la CGUE abbia stabilito termini indicativi standard nella gestione dei procedimenti per determinate singole fasi della causa, questi non sono adattati ai diversi tipi di procedimento (cfr. <u>paragrafi 55-57</u>).
3) “Tipologie di affari sufficientemente elaborate”	In parte	I sistemi informatici in uso alla CGUE forniscono informazioni dettagliate sui procedimenti. Tuttavia, queste informazioni non sono utilizzate per classificare i procedimenti a seconda della rispettiva complessità e durata media (cfr. <u>paragrafo 62</u>).
4) “Capacità di seguire il corso della procedura”	In parte	Sebbene venga registrata la tempistica per le fasi più importanti e caratteristiche dei procedimenti, ciò non avviene per il tempo effettivo (delle risorse) impiegato su ciascuna fase del procedimento e per i fattori che hanno un'incidenza sulla durata di quest'ultimo (cfr. <u>paragrafi 34, 46 e 47</u>).
5) “Mezzi per diagnosticare velocemente i ritardi ed attenuarne le conseguenze”	In parte	L'allungamento della tempistica è segnalato con regolarità, una volta superati i termini indicativi standard, che però non sono adattati in funzione della complessità e della tipologia dei procedimenti (cfr. <u>paragrafi 55-57</u>).
6) “L'utilizzo delle nuove tecnologie come mezzo di gestione del tempo in un sistema giudiziario”	In parte	I dati di base per tutti i procedimenti sono registrati nei sistemi informatici e possono essere messi immediatamente a disposizione. I dati raccolti, tuttavia, non sono sfruttati appieno ai fini della gestione (cfr. <u>paragrafi 69-72</u>). I sistemi informatici non sono integrati del tutto (cfr. <u>paragrafi 81 e 82</u>).

Fonte: Corte dei conti europea.

69. La CEPEJ ha evidenziato la necessità di stabilire criteri per la durata dei procedimenti e ha osservato che, qualora nelle tempistiche giudiziarie siano osservati o previsti scostamenti

dagli standard e dagli obiettivi stabiliti, andrebbero intraprese azioni sollecite per porre rimedio alle cause che li hanno determinati⁴⁶. L'analisi delle risposte ai questionari relativamente al campione di procedimenti considerato dalla Corte ha dimostrato che gli scostamenti dalle tempistiche indicative si verificano, ad esempio per il numero e la complessità delle cause attribuite a un giudice, per motivi legati al termine del mandato dei giudici e in caso di indisponibilità di specifici referendari (cfr. **paragrafi 48 e 49**).

Analisi della complessità dei procedimenti: un possibile approccio a sostegno del processo di gestione

70. Stando alle risposte della CGUE al questionario sul campione di procedimenti selezionato dalla Corte, la complessità è un fattore che incide in misura importante sulla durata complessiva del procedimento (cfr. **paragrafi 47 e 48**). La Corte ritiene che l'analisi della complessità del procedimento andrebbe sviluppata ulteriormente, avvalendosi dei dati esistenti ai fini di un potenziale miglioramento del processo di gestione dei procedimenti alla CGUE. Per esaminare tale potenziale, la Corte ha condotto un'analisi per stabilire se esista una correlazione⁴⁷ tra alcuni fattori⁴⁸ che sono indice di complessità e la durata complessiva dei procedimenti conclusi tra il 2014 e il 2015.

⁴⁶ "Revised Saturn guidelines for judicial time management", 2014.

⁴⁷ La correlazione è una misura statistica che indica il livello di interdipendenza osservata nelle oscillazioni simultanee di due o più variabili, ossia che rileva come due o più variabili oscillano allo stesso tempo. Una correlazione positiva indica in quale misura tali variabili aumentano o diminuiscono in parallelo, mentre una correlazione negativa indica in quale misura una variabile aumenta al diminuire dell'altra.

⁴⁸ Per la Corte di giustizia: la durata media in termini storici delle cause di uno stesso tipo (in base al tipo di procedimento e al tipo di decisione), il collegio giudicante cui il procedimento è stato attribuito, in considerazione del fatto che i procedimenti più complessi sono in genere deferiti alle sezioni di cinque giudici e alla *grande sezione*, il numero totale di pagine dei documenti che costituiscono il fascicolo del procedimento, il numero di pagine tradotte per il procedimento, la presenza o meno di conclusioni dell'avvocato generale, il tipo di decisione (sentenza o ordinanza), il numero di pagine della decisione. Per il Tribunale: la durata media in termini storici delle cause di uno stesso tipo (in base all'oggetto del procedimento e al tipo di decisione), il numero totale di pagine dei documenti che costituiscono il fascicolo del procedimento, il numero di pagine tradotte per la causa, il tipo di decisione (sentenza o ordinanza), il numero di pagine della decisione.

71. I risultati dell'analisi della Corte, presentati nell'***allegato IV***, mostrano una correlazione positiva relativamente alta⁴⁹ tra questi fattori di complessità e la durata dei procedimenti. Ciascuno dei fattori utilizzati può essere considerato pertinente ai fini della durata complessiva dei procedimenti. Questo risultato dimostra che si potrebbe eseguire un'ulteriore analisi dei dati storici sui procedimenti per generare informazioni a fini di gestione più dettagliate di quanto non avvenga al momento, individuando le cause la cui durata è stata significativamente più lunga o più breve di quanto non suggerirebbero le caratteristiche dei procedimenti. Queste informazioni potrebbero poi essere impiegate per individuare, ad esempio, problemi ricorrenti che hanno determinato una durata eccessiva, nonché le migliori pratiche che consentono di definire i procedimenti in tempi più brevi. Ciò potrebbe agevolare il processo decisionale nell'intero ciclo di vita dei procedimenti e contribuire a migliorare l'efficienza nella loro gestione complessiva.

72. L'analisi presentata costituisce un primo tentativo di sfruttamento dei dati esistenti. È chiaro che potrebbe essere ulteriormente affinata sulla base dell'esperienza della CGUE, tenendo anche conto di più fattori o dell'adeguamento mirato delle ponderazioni attribuite ai diversi fattori.

Sostegno al processo di gestione dei procedimenti

73. I servizi di sostegno hanno il compito di agevolare l'efficiente svolgimento delle fasi principali nella gestione dei procedimenti. La Corte ha esaminato aspetti dell'attività di traduzione (cfr. ***paragrafi 74-79***) e dei sistemi informatici (cfr. ***paragrafi 80-85***).

La traduzione

74. La traduzione dei documenti svolge un ruolo cruciale ai fini dell'assistenza offerta all'attività giudiziaria della CGUE, dato l'obbligo a essa incombente di trattare procedimenti e divulgare un numero significativo di decisioni giudiziarie in tutte le lingue ufficiali dell'UE. La

⁴⁹ Il coefficiente di correlazione è pari a 0,7 (in una scala da 0 a 1, dove 0 indica l'assenza di correlazione e 1 una correlazione lineare positiva perfetta).

disponibilità di traduzioni in certi stadi essenziali⁵⁰ può avere un'influenza diretta sulla durata del ciclo di vita di un procedimento. Nei procedimenti compresi nel campione della Corte (cfr. **paragrafi 36-40 e 46-50**) tale impatto è limitato rispetto alla tempistica complessiva di una causa.

75. Nel periodo 2014-2016, la CGUE ha contato un numero totale di 1,1 milioni di pagine tradotte all'anno. Le traduzioni sono state effettuate, per il 26 %-36 %, da *giuristi linguisti* esterni, per un costo annuo compreso tra 9 e 12 milioni di euro.

Fissazione delle scadenze

76. La CGUE si avvale di vari metodi per fissare i termini ultimi per la traduzione di documenti dei fascicoli. Per la maggior parte delle traduzioni, sono definite tempistiche apposite⁵¹. In alternativa, si applicano tempistiche fisse, che non tengono conto delle specificità dei procedimenti⁵². In tale evenienza, le scadenze non rispecchiano la potenziale capacità traduttiva giornaliera media di un giurista linguista. La combinazione di tempistiche apposite e tempistiche fisse consente un margine di flessibilità nella gestione del carico di lavoro della DG TRAD.

Pianificazione centrale e periferica

77. Le scadenze sono convenute tra il servizio richiedente⁵³ e il dipartimento di pianificazione centrale. Esistono strumenti di gestione per pianificare il lavoro su base settimanale e monitorare la traduzione dei documenti a fronte delle scadenze. Tuttavia, non viene registrato il tempo effettivamente impiegato dai giuristi linguisti sugli specifici

⁵⁰ Ad esempio, la disponibilità della traduzione dell'ultimo atto di procedura al termine della fase scritta del procedimento e del progetto di sentenza.

⁵¹ Si tratta delle sentenze e delle conclusioni degli avvocati generali.

⁵² Ad esempio, 20 giorni lavorativi per una richiesta di rinvio pregiudiziale e, in genere, due mesi per la traduzione degli atti di procedura (non superiori a 50 pagine presso il Tribunale).

⁵³ In particolare, la cancelleria, il Gabinetto del presidente della sezione competente o il Gabinetto del giudice relatore.

documenti. Tali informazioni, se disponibili, potrebbero consentire di individuare ambiti in cui sono possibili incrementi di efficienza o migliori pratiche.

Rispetto delle scadenze per la traduzione dei documenti

78. La Corte ha osservato che, negli anni 2014 e 2015, le scadenze per la traduzione sono state in gran parte rispettate. La traduzione degli ultimi atti di procedura, nel contesto della fase scritta del procedimento, costituisce una data cruciale che fa scattare il termine ultimo indicativo per la redazione delle relazioni preliminari da parte dei giudici. La Corte ha riscontrato che, in un numero significativo di procedimenti (il 29 % per la Corte di giustizia e il 57 % per il Tribunale), le traduzioni sono state messe a disposizione rispettivamente 5,5 e 9 giorni prima del termine ultimo fissato internamente.

Confronto della performance con altre istituzioni dell'UE

79. La CGUE partecipa al forum interistituzionale “Executive Committee for Translation (ECT)”, il cui scopo è promuovere le migliori pratiche. La CGUE ha compiuto progressi nell'introduzione degli indicatori interistituzionali principali di attività e performance (noti con l'acronimo inglese KIAPI), allo scopo di utilizzare una metodologia per misurare l'attività di traduzione⁵⁴ che consenta di eseguire confronti con altre istituzioni dell'UE⁵⁵.

Sistemi informatici

80. Fra i vari obiettivi, il ricorso a sistemi di sostegno computerizzato dovrebbe costituire uno strumento per migliorare l'amministrazione della giustizia e agevolare l'accesso degli

⁵⁴ Sono incluse le seguenti misure: 1) costo della traduzione, 2) costo della traduzione (media mobile), 3) pagine tradotte (realizzazioni), 4) controllo della qualità, 5) rispetto delle scadenze / richieste consegnate nei tempi previsti, 6) personale addetto al servizio di traduzione, 7) ritmo di lavoro, 8) tasso di esternalizzazione e 9) realizzazioni e indicatori riguardanti attività diverse dalla traduzione.

⁵⁵ Seguito dato alle osservazioni e alla raccomandazioni della decisione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sul discharge per l'esercizio 2013 (domanda 24).

utenti agli organi giurisdizionali al fine di accelerare le procedure e ridurre, quindi, la durata dei procedimenti⁵⁶.

Complessità e mancanza di integrazione

81. Per le attività giudiziarie e amministrative alla CGUE vi sono 95 applicazioni informatiche distinte. Secondo l'istituzione, questo numero ingente di applicazioni è riconducibile all'esistenza di più di un organo giurisdizionale e alla complessità di processi interdipendenti. Inoltre, la CGUE ha continuato ad avvalersi di una banca dati principale, introdotta nel 1995 con il nome di *Litige*, sviluppando però al contempo singole applicazioni per soddisfare esigenze specifiche. Una priorità assoluta è stata la necessità di assicurare la continuità nel trattamento dei procedimenti giudiziari.

Interfacce con altre applicazioni

82. La mancanza di integrazione tra *Litige* e le altre applicazioni utilizzate per il trattamento dei procedimenti comporta talvolta l'inserimento manuale dei dati e la duplicazione dei dati inseriti, il che è inefficiente e implica il rischio di generare dati erronei.

Miglioramento dell'architettura informatica per la gestione dei procedimenti

83. Il piano strategico pluriennale della direzione delle Tecnologie dell'informazione (DIT) per gli anni 2016-2020⁵⁷ riconosce che l'evoluzione informatica può contribuire all'ottenimento di significativi vantaggi in termini di efficacia, riducendo i ritardi e le risorse necessarie.

84. La CGUE ha tentato a più riprese di migliorare i sistemi informatici esistenti per la gestione dei procedimenti. In particolare, nel 2000 il Tribunale ha avviato un ambizioso progetto di sistema informatico integrato per la gestione dei procedimenti, denominato *Pro-*

⁵⁶ Studio n. 24 della CEPEJ sul sistema giudiziario europeo (efficienza e qualità della giustizia), intitolato "Thematic report: Use of Information Technology in European Courts", 2016.

⁵⁷ "Evolution des technologies de l'information à la Cour de Justice de l'Union européenne: Une approche stratégique 2016-2020."

Curia, allo scopo di sostituire Litige con funzionalità semplificate e standardizzate. Lo sviluppo del sistema è stato interrotto a causa delle difficoltà di attuazione.

85. Di conseguenza, la CGUE ha mantenuto Litige e ha deciso di realizzare altri due progetti basati su tale sistema, il programma Enterprise Content Management (ECM) e l'ammmodernamento di Litige, allo scopo di migliorare il sostegno informatico alla gestione dei procedimenti. L'attuazione di questi sviluppi era in corso al momento dell'esame.

Pratiche linguistiche

86. Le pratiche linguistiche hanno un'influenza diretta sull'attività giudiziaria della CGUE. L'uso del francese come unica lingua di deliberazione e, di fatto, di lavoro (ad eccezione delle conclusioni degli avvocati generali⁵⁸) fa sì che tutti gli atti di procedura siano tradotti verso tale lingua dalla lingua ufficiale dell'UE in cui sono stati presentati, tranne gli allegati alle memorie che vengono tradotti solo su richiesta.

87. La Corte ha osservato che tra il 2014 e il 2016 una quota significativa delle cause rinviate dinanzi alla CGUE, e in particolare al Tribunale, aveva come lingua di procedura l'inglese (28 %) o il tedesco (20 %), anziché il francese (13 %). Sebbene la Corte riconosca la complessità, i potenziali effetti e la natura sensibile della questione delle pratiche linguistiche, ciò suggerisce che si potrebbe considerare di estendere le lingue di deliberazione della CGUE, specie del Tribunale, a lingue diverse dal francese. Una delle conseguenze sarebbe che le note interne, le relazioni preliminari, le sentenze e le ordinanze potrebbero essere redatte direttamente in tali lingue. Inoltre, un certo numero di atti di procedura presentati in queste due lingue non avrebbe bisogno di essere tradotto in francese.

88. Qualsiasi considerazione sul cambiamento delle pratiche linguistiche deve però essere soppesata a fronte dei vantaggi che discendono dal continuare a usare il francese come unica lingua di deliberazione. Secondo la CGUE, uno di questi vantaggi è che si evitano

⁵⁸ Gli avvocati generali possono redigere le conclusioni nella lingua madre, ma sono invitati a usare una delle lingue "pivot" (tedesco, inglese, spagnolo o italiano) oppure il francese.

eventuali divergenze tra i concetti giuridici utilizzati in ciascuna delle lingue scelte come lingua di deliberazione, oltre a garantire la coerenza nei rimandi alla giurisprudenza dell'UE.

89. Il presidente del Tribunale ha trasmesso, nel febbraio 2016, una nota al cancelliere della Corte di giustizia per chiedere una valutazione d'impatto di un cambiamento della lingua di deliberazione. La valutazione d'impatto era intesa a stabilire le condizioni organizzative, nonché l'analisi costi-benefici in termini di costi per il bilancio e durata dei procedimenti. Questa valutazione non è stata ancora ultimata a causa delle incertezze connesse all'esito del processo riguardante la Brexit.

CONCLUSIONI

90. Negli scorsi anni la CGUE ha intrapreso azioni significative sul piano organizzativo e procedurale per accrescere l'efficienza nel trattamento delle cause e migliorare la reportistica al riguardo. In particolare, l'introduzione di termini temporali indicativi per la conclusione delle fasi principali del ciclo di vita di un procedimento, unitamente al progressivo sviluppo di strumenti e relazioni di monitoraggio, ha posto maggiormente l'accento sul rispetto della tempistica. La CGUE pubblica statistiche e analisi sugli esiti delle proprie attività giudiziarie. Queste statistiche mostrano che il tempo necessario in media per statuire si è ridotto o è rimasto invariato nonostante l'aumento del numero di procedimenti introdotti. Va inoltre sottolineato che sono stati compiuti sforzi per ridurre il significativo arretrato giudiziario accumulatosi al Tribunale e che, a fine 2016, erano stati fatti passi avanti nel ridurre significativamente il numero complessivo di giorni di allungamento delle fasi principali nel procedimento giudiziario (cfr. **paragrafo 59**). È questo il risultato di un maggior impegno e migliori iniziative nella gestione e non di un incremento delle risorse. La riforma del Tribunale, in particolare attraverso il raddoppiamento del numero di giudici con i rispettivi Gabinetti, potrà produrre effetti solo in futuro (cfr. **paragrafi 8-10**).

91. Attualmente, l'approccio della CGUE per fissare una tempistica indicativa prevede che i termini fissati vadano rispettati in media. I procedimenti lunghi dovrebbero essere compensati da quelli più brevi. I procedimenti sono tuttavia monitorati singolarmente e vengono inviati promemoria quando i termini ultimi indicativi non sono rispettati, per far sì

che si mantenga l'attenzione sui procedimenti che hanno superato tali limiti (cfr. **paragrafi 51 e 52**).

92. L'esame condotto dalla Corte sulla prima fase del processo di gestione dei procedimenti, nota come fase scritta, ha rivelato che i margini per ridurre la durata sono solo limitati. La fase scritta ricade principalmente sotto la responsabilità delle cancellerie e comprende il deposito degli atti e la predisposizione del fascicolo. Per quanto riguarda le cause esaminate dalla Corte, le cancellerie hanno spiegato i motivi per cui il procedimento è stato prorogato e hanno quantificato, nella maggior parte dei casi, l'impatto corrispondente in termini di durata. Le ragioni erano imputabili principalmente all'applicazione delle norme procedurali della CGUE che stabiliscono termini fissi in determinate circostanze, ad esempio per il diritto di replica delle parti. La CGUE ha tuttavia dimostrato un approccio proattivo nell'affrontare determinati problemi, adattando i propri regolamenti di procedura, ad esempio per quanto concerne il trattamento riservato delle cause, e provvedendo all'uso di e-Curia per accelerare la procedura di introduzione di una causa (cfr. **paragrafi 36-40**).

93. Le fasi successive a quella scritta, che dipendono perlopiù dai giudici dei vari *collegi giudicanti*, dagli avvocati generali e dai rispettivi referendari, costituiscono in genere la parte più lunga del processo di gestione dei procedimenti. Considerata la limitazione dell'estensione descritta ai **paragrafi 12-14**, gli auditor della Corte hanno ottenuto informazioni, tramite le attestazioni della direzione, sulle principali ragioni per cui le tempistiche indicative non sono state sempre rispettate. Vi rientrano il carico di lavoro dei giudici, la disponibilità dei referendari e la complessità dei procedimenti. Questa analisi ha consentito alla Corte di comprendere meglio i fattori che possono incidere sulla durata di tale fase. Le informazioni sui tempi specifici attribuibili ai fattori individuati erano però insufficienti. Inoltre, le informazioni sulla disponibilità e sull'impiego di risorse umane nei procedimenti specifici erano poco dettagliate. La Corte non ha quindi potuto stabilire se, e in quale misura, ci sarebbero stati margini per ridurre la durata delle cause selezionate (cfr. **paragrafi 33-35 e 46-50**).

94. La Corte ha esaminato il ruolo della traduzione nella gestione dei procedimenti. Si osserva che anche il servizio di traduzione opera mediante una serie di tempistiche fisse unitamente a scadenze mirate. Dall'analisi della Corte è emerso che la componente della

traduzione nel processo non ha allungato in misura significativa la durata complessiva dei procedimenti e che un numero significativo di traduzioni è stato completato entro i termini prefissati. È inoltre in corso l'introduzione di indicatori chiave di performance, i quali dovrebbero consentire raffronti interistituzionali (cfr. **paragrafi 74-79**).

95. I sistemi informatici posti in essere alla CGUE sono complessi e si basano su una banca dati principale di vecchia data, alla quale è stato affiancato nel tempo un gran numero di sottosistemi. La CGUE non ha ancora sviluppato un sistema informatico pienamente integrato a sostegno della gestione dei procedimenti. La Corte conclude che l'obiettivo a più lungo termine dello sviluppo di un approccio più integrato dovrebbe accrescere l'efficienza, limitare le duplicazioni necessarie, ridurre al minimo l'esigenza di inserimento manuale dei dati e diminuire la necessità di mantenere un numero consistente di applicazioni (cfr. **paragrafi 80-85**).

96. L'attuale regime, che prevede il francese come lingua di deliberazione e, di fatto, di lavoro dell'istituzione, presenta sia vantaggi che svantaggi. In seno alla CGUE si è considerato di condurre un'analisi costi-benefici sulla possibilità di utilizzare presso il Tribunale lingue diverse dal francese per la deliberazione; ciò potrebbe aiutare a valutare la situazione e corroborare qualsiasi decisione futura (cfr. **paragrafi 86-89**).

97. Nel complesso, la Corte conclude che vi è la possibilità di accrescere ulteriormente la performance se si procede verso una gestione più attiva dei singoli procedimenti. L'attuale approccio della CGUE alla misurazione della performance non si basa su tempistiche mirate ai singoli procedimenti, che tengano conto della complessità, del carico di lavoro, delle risorse necessarie e del personale disponibile. Al momento, le tempistiche indicative fissate per determinati tipi di procedimento fungono solo da obiettivo globale di gestione, da rispettare in media (cfr. **paragrafo 91**). Benché tale approccio abbia senza dubbio indotto miglioramenti, i tempi impiegati in media per definire determinati tipi di ricorsi o procedimenti non possono essere equiparati al concetto di termine ragionevole entro cui trattare ogni singola causa.

CONSIDERAZIONI PER ULTERIORI MIGLIORAMENTI

98. Per migliorare la gestione dei procedimenti, la CGUE dovrebbe considerare di:

- A) misurare la performance in base ai singoli procedimenti con riferimento a una tempistica mirata, alla luce delle risorse effettivamente impiegate. Ciò fornirebbe alla direzione informazioni sia sui casi problematici che sugli elementi di buona pratica e potrebbe servire per indurre ulteriori incrementi di efficienza;
- B) continuare i miglioramenti compiuti in termini di reportistica sulla performance procedendo verso lo sviluppo di un sistema di rendicontazione dello specifico numero di procedimenti che rispettano le tempistiche attese, anziché della durata media dei tipi di procedimento. Sarebbero così possibili relazioni più dettagliate sui risultati e la rendicontabilità della CGUE ne risulterebbe rafforzata. Ciò è particolarmente rilevante alla luce delle nuove risorse messe a disposizione nell'ambito della riforma;
- C) attuare una politica che consenta maggiore flessibilità nell'assegnazione dei referendari presenti, onde contribuire ad attenuare i problemi derivanti da fattori connessi alla gestione delle risorse o a questioni organizzative (indisponibilità dei referendari, carico di lavoro dei giudici, degli avvocati generali e dei rispettivi referendari, riattribuzione dei procedimenti a seguito della fine del mandato dei giudici);
- D) sensibilizzare ulteriormente gli Stati membri e il Consiglio in merito all'importanza di designare e nominare i giudici tempestivamente;
- E) ultimare l'analisi costi-benefici dell'impatto (in termini organizzativi, di bilancio e di durata dei procedimenti) di una modifica dell'attuale pratica presso il Tribunale per utilizzare anche lingue di deliberazione diverse dal francese;
- F) vagliare la possibilità di realizzare un sistema informatico pienamente integrato a sostegno della gestione dei procedimenti.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Lazaros S. LAZAROU, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 5 settembre 2017.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I**Campione di procedimenti selezionati presso la Corte di giustizia e il Tribunale****CORTE DI GIUSTIZIA (2014)**

Procedimento (tipo di definizione)	Oggetto	Durata
Impugnazione (sentenza)	Accesso ai documenti	23,3 mesi
Impugnazione (sentenza)	Concorrenza	24,9 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Ambiente	27,9 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Ambiente	28,4 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Fiscalità	24,5 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Fiscalità	16,6 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Libertà di stabilimento	23,5 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Libera circolazione dei capitali	27,0 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Politica sociale	23,5 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Principi del diritto dell'UE	27,4 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Ravvicinamento delle disposizioni legislative	27,9 mesi
Impugnazione (ordinanza)	Agricoltura	18,5 mesi
Impugnazione (ordinanza)	Diritto istituzionale	10,4 mesi
Rinvio pregiudiziale (ordinanza)	Agricoltura	18,1 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Ravvicinamento delle disposizioni legislative	12,4 mesi

CORTE DI GIUSTIZIA (2015)

Procedimento (tipo di definizione)	Oggetto	Durata
Impugnazione (sentenza)	Aiuti di Stato	28,1 mesi
Impugnazione (sentenza)	Ambiente	25,8 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Libera circolazione delle persone	26,7 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Diritto istituzionale	23,8 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Concorrenza	27,4 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Libertà, sicurezza e giustizia	23,8 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Libertà, sicurezza e giustizia	23,7 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Fiscalità	22,9 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Libera circolazione delle persone	26,9 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Libera circolazione delle persone	23,6 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Appalti pubblici	23,9 mesi
Impugnazione (ordinanza)	Amministrazione doganale dell'UE	16,8 mesi
Impugnazione (ordinanza)	Proprietà intellettuale e industriale	16,2 mesi
Rinvio pregiudiziale (ordinanza)	Fiscalità	16,9 mesi
Rinvio pregiudiziale (sentenza)	Libertà di stabilimento	12,7 mesi

TRIBUNALE (2014)

Procedimento (tipo di definizione)	Oggetto	Durata
Impugnazione (sentenza)	Statuto del personale	24,3 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	41,5 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	38,5 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	37,1 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	35,3 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	33,4 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Aiuti di Stato	46,3 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Concorrenza	45,8 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Aiuti di Stato	43,0 mesi
Impugnazione (ordinanza)	Statuto del personale	24,1 mesi
Proprietà intellettuale (ordinanza)	Proprietà intellettuale e marchi	31,9 mesi
Ricorso diretto (ordinanza)	Aiuti di Stato	45,6 mesi
Ricorso diretto (ordinanza)	Aiuti di Stato	44,8 mesi
Ricorso diretto (ordinanza)	Ambiente	33,8 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Aiuti di Stato	24,5 mesi

TRIBUNALE (2015)

Procedimento (tipo di definizione)	Oggetto	Durata
Impugnazione (sentenza)	Statuto del personale	31,2 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	39,6 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	38,0 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	35,8 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	33,1 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	31,2 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	30,1 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Misure restrittive	41,1 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Politica commerciale e dumping	41,0 mesi
Ricorso diretto (sentenza)	Ricerca e sviluppo	40,6 mesi
Impugnazione (ordinanza)	Statuto del personale	15,6 mesi
Proprietà intellettuale (ordinanza)	Proprietà intellettuale e marchi	33,3 mesi
Ricorso diretto (ordinanza)	Regolamento REACH	30,9 mesi
Ricorso diretto (ordinanza)	Ambiente	24,8 mesi
Proprietà intellettuale (sentenza)	Proprietà intellettuale e marchi	17,8 mesi

Fonte: Corte dei conti europea.

ALLEGATO II**Analisi dei fattori che hanno inciso sulla durata dei 60 procedimenti presso la CGUE compresi nel campione****Fattori che hanno influito sulla durata della fase scritta alla Corte di giustizia (indicati dalla cancelleria)**

Fattori che incidono sulla durata del procedimento durante la fase scritta	Numero di procedimenti interessati (dei 30 selezionati)	Totale (%)
Traduzioni attese dalle istituzioni che sono parti in causa	10	33%
Carico di lavoro della DG Traduzione	5	17%
Accettazione di una o più <i>istanze di intervento</i>	4	13%
Richiesta di documenti inviata alle parti	4	13%
Proroga di un termine temporale su richiesta di una parte	3	10%
Accettazione di un secondo scambio di <i>memorie</i> (replica/controreplica)	3	10%
Consultazione delle parti sull'oggetto di una fase del procedimento (ad esempio, per riunire cause)	2	7%
Introduzione di un'impugnazione incidentale / un ricorso incidentale	1	3%
Traduzione di atti di procedura estremamente voluminosi	1	3%

Fattori che hanno influito sulla durata del trattamento dei procedimenti alla Corte di giustizia (indicati da giudici e avvocati generali)

Fattori che incidono sulla durata del procedimento dopo la fase scritta	Numero di procedimenti interessati (dei 30 selezionati)		Numero totale di procedimenti segnalati da giudici e/o avvocati generali (dei 30 selezionati)	Totale (%)
	Giudici	Avvocati generali		
Ferie giudiziarie	18	4	19	63%
Procedimento che solleva questioni giuridiche nuove e/o particolarmente complesse	9	8	12	40%
Carico di lavoro del referendario incaricato del fascicolo	8	7	12	40%
Malattia, congedo di maternità/parentale oppure cessazione dal servizio di un referendario	7	6	12	40%
Carico di lavoro del giudice relatore e/o dell'avvocato generale	7	7	11	37%
Fascicolo voluminoso	5	/	5	17%
Procedimento complesso sotto il profilo fattuale, economico o scientifico Procedimento complesso (ad esempio su questioni relative a nuove tecnologie)	2	3	5	17%
Procedimento complesso per altri motivi	1	3	4	13%
Trattamento coordinato di procedimenti connessi introdotti a pochi mesi di distanza	3	2	3	10%
Sospensione informale	3	/	3	10%
Priorità accordata a un'altra causa, in quanto di maggior rilievo o sottoposta al procedimento accelerato (o al procedimento pregiudiziale d'urgenza)	2	1	3	10%
Riapertura della fase orale del procedimento	2	/	2	7%
Altro	2	/	2	7%
Richiesta di informazioni o chiarimenti inviata al giudice del rinvio	2	/	2	7%
Ambito in cui vi sono notevoli differenze nelle legislazioni nazionali	2	/	2	7%
Trattamento coordinato di un gruppo di procedimenti (ad esempio, procedimenti riguardanti accordi anticoncorrenziali)	1	1	2	7%
Rimessione a un collegio giudicante diverso	1	1	2	7%
Fine del mandato del giudice relatore e/o dell'avvocato generale	1	/	1	3%
Richiesta di nota di ricerca	1	/	1	3%
Quesiti, sottoposti alle parti, che richiedono una risposta scritta	/	1	1	3%

Fattori che hanno influito sulla durata della fase scritta al Tribunale (indicati dalla cancelleria)

Fattori che incidono sulla durata del procedimento durante la fase scritta	Numero di procedimenti interessati (dei 30 selezionati)	Totale (%)
Ricezione e trattamento degli atti di procedura presso la cancelleria (nonché decisioni adottate dai giudici in merito al seguito procedurale da dare)	26	87%
Accettazione di un secondo scambio di memorie (replica/controreplica)	20	67%
Richiesta di regolarizzazione di un documento/atto di procedura che impedisce la notifica	19	63%
Altri aspetti procedurali da definire	16	53%
Proroga di un termine temporale su richiesta di una parte	12	40%
Accettazione di una o più istanze di intervento	6	20%
Istanza di intervento	6	20%
Trattamento di un fascicolo voluminoso	6	20%
Misure di organizzazione del procedimento	3	10%
Deposito di un documento imprevisto	3	10%
Altri motivi connessi ai servizi amministrativi	3	10%
Introduzione di un'impugnazione incidentale / un ricorso incidentale	2	7%
Gestioni di problemi inerenti alla riservatezza	2	7%
Eccezione di irricevibilità, incompetenza, non luogo a statuire, fase del procedimento in cui bisogna attendere le osservazioni delle parti	2	7%
Altri fattori nella sfera di competenza del giudice relatore, dell'avvocato generale, del presidente (di sezione)	2	7%
Gestione di problemi relativi all'anonimato / omissione di informazioni al pubblico	1	3%
Sospensione formale	1	3%

Fattori che hanno influito sulla durata del trattamento dei procedimenti al Tribunale (indicati da giudici e avvocati generali)

Fattori che incidono sulla durata del procedimento dopo la fase scritta	Numero di procedimenti interessati (dei 30 selezionati)	Totale (%)
Revisione dei progetti di decisione da parte della cellula dei lettori di sentenze	29	97%
Carico di lavoro del giudice relatore e/o dell'avvocato generale	20	67%
Cambiamento della composizione della sezione	19	63%
Riattribuzione di un procedimento	18	60%
Carico di lavoro del referendario incaricato del fascicolo	16	53%
Misura di organizzazione del procedimento	16	53%
Trattamento coordinato di un gruppo di procedimenti (ad esempio, procedimenti riguardanti accordi anticoncorrenziali)	11	37%
Fine del mandato del giudice relatore e/o dell'avvocato generale	11	37%
Procedimento che solleva questioni giuridiche nuove e/o particolarmente complesse	10	33%
Ricezione e trattamento degli atti di procedura presso la cancelleria	10	33%
Ferie giudiziarie	8	27%
Organizzazione di un'udienza su richiesta di una parte o se l'organo giurisdizionale così decide di propria iniziativa (in particolare, procedimenti riguardanti la proprietà intellettuale e le impugnazioni)	8	27%
Fascicolo voluminoso	7	23%
Altro	7	23%
Periodo di preavviso per l'udienza in funzione della natura del procedimento	7	23%
Sospensione formale	6	20%
Malattia, congedo di maternità/parentale oppure cessazione dal servizio di un referendario	6	20%
Procedimento complesso per altri motivi	6	20%
Procedimento complesso sotto il profilo fattuale, economico o scientifico Procedimento complesso (ad esempio su questioni relative a nuove tecnologie)	5	17%
Rimessione a un collegio giudicante diverso	5	17%
Riunione della fase orale del procedimento	5	17%
Indisponibilità di un agente o di un legale per l'udienza/richiesta di aggiornamento dell'udienza	4	13%
Deposito di un documento imprevisto	4	13%
Gestioni di problemi inerenti alla riservatezza	4	13%
Altri motivi connessi ai servizi amministrativi	4	13%
Priorità accordata a un'altra causa, in quanto di maggior rilievo o sottoposta al procedimento accelerato (o al procedimento pregiudiziale d'urgenza)	3	10%
Problemi con applicazioni informatiche	2	7%
Riapertura della fase orale del procedimento	1	3%

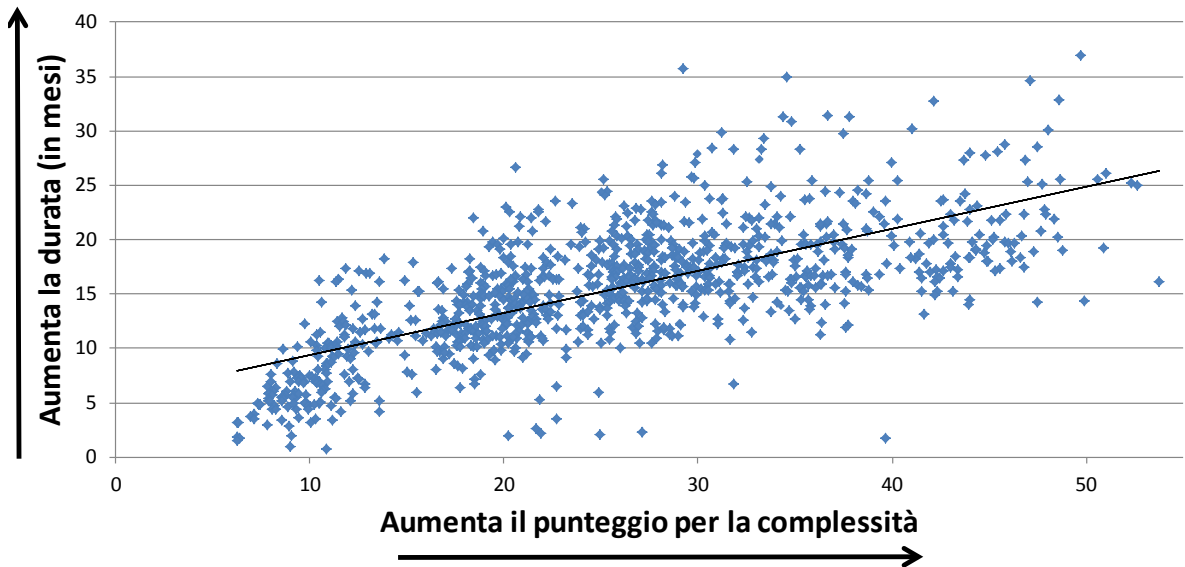
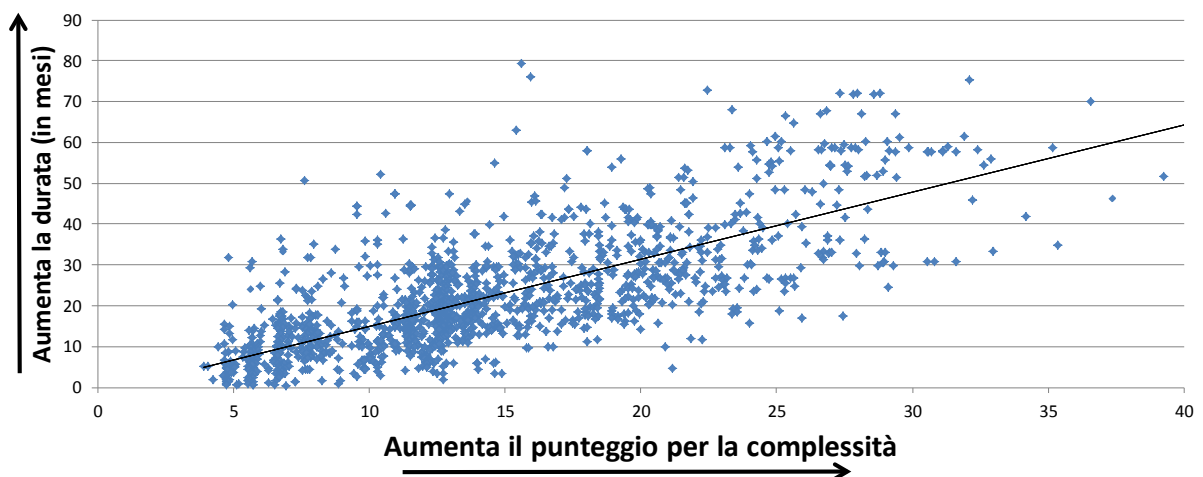
Fonte: analisi dei questionari della CGUE, eseguita dalla Corte dei conti europea.

ALLEGATO III

**Lista di controllo per la valutazione degli indicatori sulla gestione della tempistica elaborati
dalla CEPEJ**

Indicatori CEPEJ	Principali quesiti della lista di controllo
1) Capacità di valutare la durata totale delle procedure	Esiste un elemento identificativo, per esempio di un numero di pratica, o un legame di connessione unico per ogni procedura, dall'introduzione della procedura alla decisione finale ed esecutiva? Potete determinare la durata totale della procedura per tutti gli affari pendenti?
2) Criteri stabiliti per la durata delle procedure	Avete sviluppato dei criteri per definire la durata ottimale secondo i differenti tipi di procedura? La durata della procedura è prevedibile per gli utenti (parti, avvocati, altri)?
3) Tipologie di affari sufficientemente elaborate	Esiste una ripartizione degli affari in categorie secondo la loro complessità e la loro durata?
4) Capacità di seguire il corso della procedura	Seguite e raccogliete i dati relativi alla durata delle tappe più importanti della procedura per la maggior parte dei tipi di affari, per definire quando e perché si verificano dei ritardi?
5) Mezzi per diagnosticare velocemente i ritardi ed attenuarne le conseguenze	La responsabilità di identificare o di evitare dei ritardi ingiustificati può essere determinata chiaramente? Esistono delle procedure per identificare velocemente i ritardi e per attenuarne l'impatto sulle parti? Sono in vigore delle misure per accelerare le procedure giudiziarie e prevenire i ritardi?
6) L'utilizzo delle nuove tecnologie come mezzo di gestione del tempo in un sistema giudiziario	Le tecnologie informatiche sono utilizzate effettivamente per sorvegliare la durata delle procedure? Le tecnologie dell'informazione permettono di produrre velocemente dei rapporti statistici e di realizzare delle politiche di pianificazione?

Fonte: CEPEJ, "Checklist per la gestione dei tempi del processo (Lista di indicatori per l'analisi dei tempi delle procedure nel sistema giudiziario)", 2005 [traduzione a cura della CEPEJ].

ALLEGATO IV**Analisi della correlazione tra fattori di complessità e durata dei procedimenti conclusi nel 2014 e nel 2015 alla Corte di giustizia e al Tribunale****Analisi della complessità dei procedimenti alla Corte di giustizia****Analisi della complessità dei procedimenti al Tribunale**

Nota: ciascun punto nel grafico rappresenta un procedimento concluso nel 2014 o nel 2015. Le linee nere rappresentano gli andamenti tendenziali che mostrano dove si possa presumibilmente collocare un procedimento in base al suo punteggio di complessità. I punti più lontani dalle linee tendenziali rappresentano procedimenti le cui caratteristiche potrebbero meritare un approfondimento.

Fonte: Corte dei conti europea.

RISPOSTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Punti I e II

L'efficienza, la qualità e l'indipendenza sono i parametri principali di un sistema giudiziario efficiente¹. Ne consegue che la durata dei procedimenti rappresenta uno tra gli elementi che possono essere presi in considerazione nel valutare un sistema giurisdizionale. Nella ricercare l'efficienza, gli organi giurisdizionali che compongono la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) sono guidati dalla necessità di trovare un equilibrio tra celerità, da un lato, e qualità del controllo giurisdizionale e delle decisioni giudiziarie, d'altro lato, in un contesto contrassegnato da un aumento generale del loro carico di lavoro.

La Corte di giustizia e il Tribunale hanno adottato numerose misure di organizzazione e procedurali al fine di migliorare la propria efficienza nella trattazione delle cause. Tali misure hanno dato i loro frutti nel ridurre o contenere la durata di trattazione delle cause. Così, la durata media di trattazione di una causa dinanzi alla Corte di giustizia era di 19,6 mesi nel 2006 e di 14,7 mesi nel 2016, mentre, dinanzi al Tribunale, tale durata era di 25,8 mesi nel 2006 e di 18,7 mesi nel 2016. Occorre rilevare che, nello stesso periodo, il numero delle cause promosse ha subito una crescita significativa.

Punto III

Gli incrementi di efficienza nella trattazione delle cause così rilevati sono, in particolare, il risultato dell'introduzione, ad opera della Corte di giustizia e del Tribunale, di diversi scadenziari e di strumenti di monitoraggio per la trattazione delle cause che sono proposte dinanzi ad essi. Tali scadenziari comportano termini indicativi interni per il compimento di ciascuna fase del procedimento. Pur se essi prendono in considerazione tipi di procedimento in generale, per ciascuna causa è effettuato un monitoraggio individuale del rispetto dei termini previsti. Tale monitoraggio può dar luogo a misure correttive specifiche. La gestione attiva e individualizzata della trattazione delle cause è quindi un obiettivo che gli organi giurisdizionali perseguono già da lungo tempo.

In tale contesto, la raccomandazione della Corte dei conti diretta al perfezionamento degli scadenziari, prendendo in considerazione la specificità di ciascuno dei procedimenti e la complessità delle cause, non può che essere accolta favorevolmente (v. punto 98).

Quanto ad un sistema di contabilizzazione dell'impiego effettivo delle risorse utilizzate per ciascuna delle fasi di ciascuna delle cause che i due organi giurisdizionali trattano ogni anno (a titolo d'esempio, nel 2016, la Corte di giustizia e il Tribunale hanno così definito 1459 cause) – del pari raccomandato dalla Corte dei conti – la CGUE considera che lo studio della sua attuazione dovrà prendere in considerazione l'onere amministrativo non trascurabile e l'assorbimento di risorse che esso potrebbe generare. Tali considerazioni dovranno essere ponderate con l'utilità concreta dell'analisi dei dati ottenuti grazie a un sistema del genere.

Punto 4

Il numero di cause proposte dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione non è rimasto stabile durante il periodo 2006-2016. Se il numero di cause pendenti è aumentato durante tale periodo, nonostante un aumento consistente della produttività, ciò è dovuto ad un aumento ancora più consistente del numero di cause proposte, dovuto in particolare ai ripetuti ampliamenti dell'Unione europea, all'estensione delle competenze di quest'ultima nonché all'intensificazione e alla diversificazione dell'attività legislativa e regolamentare. La CGUE desidera richiamare l'attenzione sul fatto che, mentre il numero delle cause proposte dinanzi ai tre organi giurisdizionali che componevano l'istituzione è cresciuto del 43,6% tra il 2006 e il 2016, il numero delle cause definite annualmente da tali organi giurisdizionali nel medesimo periodo è cresciuto, dal canto suo, del 57,3% circa.

¹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2016 [COM (2016) 199 final], pag. 7.

Mentre il punto 4 considera gli organi giurisdizionali complessivamente, la figura 1 presenta, dal canto suo, i risultati per organo giurisdizionale.

Punto 7

Come è stato esposto ai precedenti punti da I a III, la sfida fondamentale per la CGUE consiste nel garantire un equilibrio tra celerità e qualità delle sue decisioni. La CGUE è ben consapevole della necessità, evocata dalla Corte dei conti, che le decisioni dei suoi organi giurisdizionali siano emesse il più presto possibile, e, in ogni caso, in un termine ragionevole. Occorre tuttavia sottolineare che la qualità delle decisioni giudiziarie è fondamentale in un'Unione di diritto. L'adozione di decisioni coerenti e motivate, rispettose dei diritti delle parti in causa, garantisce, infatti, la certezza del diritto e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Punto 9

Come sottolinea a giusto titolo la relazione, le diverse misure adottate, da molti anni, dalla Corte di giustizia e dal Tribunale hanno prodotto effetti significativi. Malgrado un aumento ragguardevole del numero delle cause proposte dinanzi a tali organi giurisdizionali, il numero delle cause definite da questi ultimi ha conosciuto un aumento consistente e la durata complessiva della trattazione delle cause, indipendentemente dalla categoria, ha registrato un calo molto significativo.

Figura 2

La durata media dei procedimenti, tanto dinanzi la Corte di giustizia, quanto dinanzi al Tribunale, da vari anni registra un calo regolare. La figura 2 illustra solo l'affermazione di cui al punto 9, secondo la quale tale evoluzione favorevole non potrebbe essere constatata per ogni tipo di procedimento.

Pertanto, la scelta di una presentazione per materia/tipo anno per anno non consente di dare conto delle tendenze, per il cosiddetto effetto «a dente di sega». Una presentazione sotto forma di medie triennali consentirebbe di rilevare che esiste una diminuzione tendenziale della durata media del giudizio, anche per materia/tipo di procedimento.

Infine, tali grafici forniscono un'immagine incompleta dei risultati ottenuti dai due organi giurisdizionali in termini di riduzione della durata del giudizio poiché non stabiliscono una correlazione tra la durata del giudizio e il numero di cause considerate. A titolo d'esempio, da una rapida lettura del grafico relativo alla durata media dei procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia si ricava l'impressione che tale durata sia aumentata, ma la durata più elevata dei procedimenti riguarda i ricorsi diretti – che, attualmente, rappresentano solo una parte molto esigua delle cause proposte dinanzi alla Corte di giustizia (5,05% del numero totale delle cause proposte dinanzi la Corte di giustizia nel 2016) – mentre la durata media di trattazione delle cause pregiudiziali e delle impugnazioni, che rappresentano la quasi totalità delle cause proposte dinanzi alla Corte di giustizia (rispettivamente 67,92% e 25,29% nel 2016), ha subito un calo costante. Pertanto, anche per i ricorsi diretti, la durata media tra il 2006 e il 2016 non è aumentata.

Analogamente, per quanto riguarda il Tribunale, per le cause in materia di proprietà intellettuale e gli «altri ricorsi diretti» (che congiuntamente rappresentano il 73% delle cause definite nel 2016), la durata del giudizio è in costante calo dal 2013.

Punto 10

Gli obiettivi della riforma sono quelli menzionati nei considerando del Regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (JO 2015, L 341, pag. 14).

Punto 13

La segretezza delle deliberazioni rappresenta un principio di diritto primario dell'Unione europea, sancito all'articolo 35 del Protocollo n. 3 sullo statuto della CGUE. Applicabile tanto alla Corte di giustizia quanto al Tribunale (a norma dell'articolo 53 del medesimo protocollo), tale principio implica che non siano rivelate in alcun modo le posizioni individuali dei membri degli organi giurisdizionali. Tale principio spiega perché la Corte dei conti non abbia potuto avere accesso ad un numero limitato di documenti, coperti dalla segretezza delle deliberazioni. Tale limitazione non risponde a una qualsivoglia volontà della Corte di giustizia o del Tribunale di limitare l'accesso a determinati documenti. Essa si impone in forza del diritto primario e l'inosservanza di tale principio condurrebbe ad una violazione del giuramento prestato dai giudici e dagli avvocati generali all'atto dell'assunzione delle loro funzioni, atta a far sorgere la loro responsabilità (v. in proposito il titolo I del suddetto protocollo.).

Punto 24

L'affermazione secondo la quale l'assenza di un referendario potrebbe avere un effetto negativo sulla trattazione efficace di una causa va relativizzata. Per le cause voluminose o complesse che richiedono un trattamento rapido, non è raro che siano chiamati a lavorare di concerto vari referendari.

Peraltro, allorché ciò sia giustificato dalla natura e dalla durata dell'assenza del referendario, per minimizzare l'impatto di tale assenza sulla continuità della trattazione delle cause sono adottate diverse misure, tra le quali rientrano, in particolare, la riassegnazione delle cause ad un altro referendario del gabinetto del giudice o l'assunzione temporanea di un sostituto, alle condizioni statutarie previste.

Figura 4

Relativamente alla presentazione della durata della trattazione delle cause definite mediante ordinanza secondo le varie fasi del procedimento, occorre prendere in considerazione il fatto che un'ordinanza che conclude un giudizio può, a seconda delle circostanze e per motivi diversi, aversi in qualsiasi momento del procedimento, dopo l'inizio della fase scritta e fino alla fase di deliberazione della causa (ad esempio, in caso di rinuncia agli atti).

Punto 29

Riguardo a tale punto, si rinvia alle precedenti considerazioni relative alla figura 4.

Punto 46

I membri della Corte di giustizia del Tribunale, assistiti da loro referendari, lavorano parallelamente su diversi fascicoli, in qualità di giudice relatore, di giudice assessore o di avvocato generale. Pur se è possibile elencare, per ciascuna causa, fattori che possono spiegare perché alcuni procedimenti durino più a lungo di altri (quali il volume del fascicolo, la complessità della causa o l'indisponibilità temporanea del referendario incaricato di quest'ultima), la valutazione precisa del tempo da imputare a ciascuno di tali fattori richiederebbe la creazione di un sistema complesso di contabilizzazione del quale non sono immediatamente percepibili i vantaggi. Le decisioni emesse dalla Corte di giustizia e dal Tribunale sono, inoltre, frutto di un lavoro collegiale al quale partecipano attivamente tutti i giudici del collegio giudicante, provenienti da sistemi giuridici diversi. Il fatto di prendere in considerazione le diverse opinioni espresse dai membri del collegio giudicante ha una sicura influenza sulla durata di trattazione delle cause che è difficilmente quantificabile.

Punto 47

La selezione delle cause operata dalla Corte dei conti, che ha portato quest'ultima a mettere in evidenza taluni elementi che possono spiegare la durata (lunga o breve) di trattazione di determinate cause, è frutto di una scelta. La CGUE osserva che il campione non è rappresentativo dell'insieme delle cause definite dalla Corte di giustizia e dal Tribunale nel corso dei due anni oggetto di studio.

Figura 7 e Figura 8

La CGUE desidera fornire alcune spiegazioni riguardo ai due fattori più frequentemente menzionati. In primo luogo, le ferie giudiziarie sono una realtà che riguarda entrambi gli organi giurisdizionali. Nondimeno, senza che ciò sia spiegato da alcuna ragione oggettiva, tale elemento compare solo nella figura 7.

In secondo luogo, per quanto riguarda la revisione ad opera della cellula dei lettori di sentenze, fase della trattazione prevista in entrambi gli organi giurisdizionali, essa compare solo nella figura 8. Emerge, in effetti, che la durata di trattazione delle cause da parte della cellula dei lettori di sentenze del Tribunale è stata valutata precisamente da tale cellula in tutti i questionari (tranne un caso, che non è stato oggetto di revisione da parte della suddetta cellula), secondo un approccio sistematico, indipendentemente dall'entità (esigua o consistente) di tale durata. Tale metodo indiscriminato spiega perché si tratta del fattore citato più di sovente. Nondimeno, tale frequenza non fornisce in alcun modo informazioni circa la portata dell'impatto di tale fattore rispetto a tutti quelli che hanno un'incidenza sulla durata dei procedimenti. La Corte dei conti sottolinea peraltro, a giusto titolo, che i termini interni previsti per tale fase di trattazione sono stati rispettati.

Punto 48

Relativamente ai fattori che hanno influenzato la durata del procedimento dinanzi alla Corte di giustizia nelle 30 cause selezionate dalla Corte dei conti, si fa rinvio, per quanto riguarda l'elemento «ferie giudiziarie», alla nota 36. I periodi corrispondenti alle ferie giudiziarie – che esistono anche negli ordinamenti giudiziari

nazionali – sono intesi all’organizzazione delle assenze collegate alle ferie del personale, al fine di garantire una buona amministrazione della giustizia. Essi non corrispondono in alcun modo ad un periodo di interruzione dell’attività giudiziaria.

Il lavoro sui fascicoli prosegue infatti, tanto nei gabinetti dei giudici, quanto nei servizi, e durante l’estate sono redatti e distribuiti relazioni preliminari e progetti di decisione. In caso di necessità, peraltro, durante tale periodo possono essere sempre organizzate udienze e deliberazioni, segnatamente in caso di domanda di provvedimenti sommari o di procedimento pregiudiziale d’urgenza.

Punti da 51 a 60

I due organi giurisdizionali hanno creato scadenziari e strumenti di monitoraggio differenziati, che prendono in considerazione, in particolare, determinati tipi di procedimento (per la Corte di giustizia: rinvii pregiudiziali, ricorsi d’annullamento, ricorsi per carenza, ricorsi per inadempimento e impugnazioni; per il Tribunale: ricorsi diretti, impugnazioni, incidenti processuali conclusi con ordinanza). Pur se tali scadenziari sono meritevoli di ulteriore perfezionamento relativamente alle caratteristiche delle cause, e pur se gli organi giurisdizionali si riferiscono a termini indicativi interni elaborati in base a medie, resta pur sempre il fatto che ciascuna causa è monitorata in maniera individuale dalle cancellerie, dai membri, dai presidenti di sezione e dai presidenti di ciascun organo giurisdizionale. Infine, un monitoraggio collegiale periodico è garantito mediante un organo specifico (la Riunione/Conferenza dei presidenti di sezione), nell’ambito del quale viene dato conto dello stato di avanzamento delle cause meritevoli di particolare attenzione.

Punti da 63 a 69

Come indicato ai punti I e II, cui si fa rinvio, l’indipendenza e la qualità sono elementi essenziali da prendere in considerazione per una valutazione globale della buona amministrazione della giustizia.

Punto 63

La CGUE non concentra la propria analisi delle prestazioni sul numero di cause definite dagli organi giurisdizionali che la compongono, indipendentemente dalle risorse utilizzate a tale scopo. Tutte le misure sono adottate affinché le risorse disponibili siano utilizzate nella maniera più efficiente possibile e per evitare qualsiasi spreco delle stesse.

Così, a titolo d’esempio, le nuove cause promosse sono immediatamente oggetto di un’analisi, secondo i casi, da parte della cancelleria degli organi giurisdizionali e/o della direzione Ricerca e Documentazione, per individuare eventuali casi di incompetenza o irricevibilità. In tale ipotesi, i lavori di traduzione sono immediatamente sospesi e da parte della cancelleria sarà proposta l’adozione di un’ordinanza.

L’analisi preliminare verte, peraltro, anche sull’esistenza di cause simili o connesse, per consentire un’assegnazione ottimale delle nuove cause promosse e valutare l’eventuale necessità di una sospensione.

Punto 64

La CGUE dispone di statistiche interne che consentono di analizzare la durata delle diverse fasi del procedimento secondo il tipo di causa o la materia, e di valutare quindi l’efficienza in maniera differenziata. Sulla base di tali dati potrà essere condotta una riflessione per perfezionare maggiormente gli scadenziari di trattazione delle cause secondo la loro complessità.

Punto 65

Il quadro di valutazione della giustizia nell’Unione europea elaborato dalla CEPEJ, nell’ambito del Consiglio d’Europa, è un utile strumento di riferimento che contiene numerosi indicatori, ma solo una parte di essi è dedicata alla «gestione dei tempi giudiziari». La CGUE desidera precisare che non le è stato possibile verificare come gli indicatori presi in considerazione siano stati applicati in concreto alle attività della Corte di giustizia e del Tribunale.

Punto 77

La direzione generale della Traduzione, fondandosi su precisi indicatori d’attività, effettua un monitoraggio in tempo reale per fare il miglior uso possibile di tutte le capacità disponibili. Anche il rendimento individuale è monitorato periodicamente tenendo conto di tutte le attività effettuate.

La misurazione del tempo dedicato da ciascun giurista linguista a ciascuna azione potrebbe essere utilizzata come strumento diagnostico qualora non fossero realizzati gli obiettivi o fossero individuate perdite d'efficacia. In assenza di tali carenze, tuttavia, il richiamo alla responsabilità professionale di ciascun giurista linguista a rispettare i termini e a garantire in tal modo lo svolgimento ottimale delle cause e una rapida diffusione della giurisprudenza costituisce un innegabile fattore di motivazione e di produttività, come mostrano i buoni risultati menzionati ai punti 78 e 94.

Punto 86

Gli allegati agli atti di causa sono tradotti solo su richiesta espressa del giudice relatore o dell'avvocato generale e nella misura in cui essi sono necessari. Peraltro, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione sono responsabili della traduzione dei loro atti di causa.

Punto 90

V. punti I e II.

Punto 91

L'efficienza nella trattazione delle cause è stata considerevolmente aumentata negli ultimi anni grazie all'introduzione, da parte della Corte di giustizia e del Tribunale, di diversi scadenziari e strumenti di monitoraggio.

Un monitoraggio individualizzato delle cause si impone in quanto i termini di uno scadenziario devono, in linea di principio, essere rispettati in ciascuna causa rientrante nel suo ambito di applicazione. Nondimeno, circostanze oggettive possono giustificare il fatto che, in taluni casi, tali termini siano superati. In un'ipotesi del genere, la causa di cui trattasi è oggetto di un monitoraggio particolare per garantire un trattamento il più diligente possibile, alla luce delle sue caratteristiche particolari. Altre circostanze – quali ad esempio la minore complessità di una causa – potrebbero nondimeno giustificare la definizione di tale causa in tempi più brevi di quelli previsti nello scadenziario considerato.

Pur se misure in tal senso sono già state introdotte di recente, riflessioni supplementari potranno essere svolte dai due organi giurisdizionali per perfezionare ulteriormente gli scadenziari a seconda della complessità delle cause e/o per adattare il monitoraggio, al fine di garantire che le cause meno complesse siano definite in termini ancora più brevi.

Punto 93

È ben vero che le fasi più lunghe nella trattazione di una causa sono generalmente quelle che seguono la fine della fase scritta del procedimento. Tali fasi sono caratterizzate dalla collegialità dei lavori dei giudici (v. punto 46). Il fatto di prendere in considerazione le diverse opinioni espresse dai membri del collegio giudicante allunga – sicuramente – la durata della trattazione delle cause. Nondimeno, tale processo dialettico, intrinseco al funzionamento giurisdizionale previsto dallo Statuto della CGUE e dai regolamenti di procedura, è fondamentale per pervenire ad una decisione collegiale di qualità.

La CGUE considera che i documenti e le informazioni richiesti sono stati trasmessi ai revisori esterni, fatta eccezione di quelli cui si applica il segreto delle deliberazioni. Tali documenti e informazioni hanno consentito ai revisori di individuare, nel campione delle 60 cause esaminate, i tre fattori principali che spiegherebbero il superamento dei termini previsti negli scadenziari, ossia il carico di lavoro del membro, la complessità delle cause e le indisponibilità dei referendari. Tali fattori presentano una stretta connessione con la collegialità dei lavori dei giudici. I membri, e i loro referendari, dedicano, infatti, un'ampia parte del loro tempo a contribuire alle cause nelle quali i membri considerati non sono stati designati come giudice relatore. Il tempo richiesto dallo studio di tali fascicoli cosiddetti «assessori» dipende direttamente dalla complessità di questi ultimi.

Qualora l'indisponibilità del referendario dipenda da un'assenza, per minimizzarne l'impatto sulla continuità della trattazione delle cause sono adottate varie misure, tra le quali compaiono, secondo la natura e la durata dell'assenza, la riassegnazione delle cause ad un altro referendario del gabinetto del giudice o l'assunzione temporanea di un sostituto, alle condizioni statutarie previste.

Punto 95

L'efficacia di qualsiasi «case management» dipende da un sistema di informazione efficiente. La CGUE accoglie con favore la conclusione della Corte dei conti mirante alla realizzazione di un sistema di informazione integrato al cui sviluppo l'istituzione ha deciso di dedicare i propri sforzi da diversi mesi.

Punto 97

V. punto III.

Punto 98

A. Pur se allo stato attuale la Corte di giustizia e il Tribunale applicano già scadenziari specifici per diversi tipi di procedimento (v. punti da 51 a 60), essi accolgono con favore la raccomandazione della Corte dei conti che invita a perfezionare tali scadenziari prendendo maggiormente in considerazione la specificità dei procedimenti e la complessità delle cause. Prendere in considerazione con precisione le risorse effettivamente utilizzate richiederà, dal canto suo, che sia effettuato uno studio diretto a valutare in che misura la creazione di un sistema di contabilizzazione dell'impiego delle risorse consentirebbe di ottenere dati utili senza influire negativamente sul buon funzionamento degli organi giurisdizionali.

B. I due organi giurisdizionali esamineranno la possibilità di pubblicare statistiche più dettagliate in merito alla durata dei procedimenti.

C. Nell'ambito delle loro riflessioni sulla loro organizzazione interna e sui loro metodi di lavoro, la Corte di giustizia e il Tribunale terranno conto della raccomandazione della Corte dei conti relativa ad una assegnazione più flessibile dei referendari all'interno dei gabinetti dei giudici.

D. La CGUE condivide la raccomandazione della Corte dei conti consistente nell'attirare l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di nominare i membri della Corte di giustizia e del Tribunale il più presto possibile per evitare qualsiasi rallentamento nella trattazione delle cause connesso al rinnovo dei membri. Essa insiste sul fatto che la stabilità della composizione della Corte di giustizia e del Tribunale riveste un'importanza cruciale per l'efficace assolvimento dei compiti affidati dai trattati a tali organi giurisdizionali e sottolinea che tali considerazioni sono sistematicamente portate all'attenzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri in occasione dei rinnovi parziali.

E. La scelta della lingua delle deliberazioni dipende da un certo numero di fattori ed è determinata da considerazioni di efficienza. Gli organi giurisdizionali proseguiranno la loro riflessione a tal riguardo, nell'ambito della loro autonomia giurisdizionale tenendo in considerazione le osservazioni presentate dalla Corte dei conti.

F. Nell'ambito di una riflessione sui mezzi informatici di cui devono disporre gli organi giurisdizionali a breve e medio termine, la CGUE ha avviato una riflessione sui sistemi informatici e accoglie con favore l'invito a studiare, o a istituire, un sistema informatico integrato, alla luce della specificità dell'attività giurisdizionale e delle caratteristiche di ciascuno degli organi giurisdizionali.

Evento	Data
Inizio dei lavori	10.5.2016
Invio ufficiale del progetto di esame della performance alla Corte di giustizia dell'Unione europea	29.6.2017
Adozione dell'esame della performance dopo la procedura del contraddittorio	5.9.2017
Ricezione delle risposte ufficiali della Corte di giustizia dell'Unione europea in tutte le lingue	30.8.2017

In questo esame della performance, la Corte dei conti europea ha valutato i processi di gestione dei procedimenti presso la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), in particolare per accertare se le procedure poste in essere abbiano favorito il trattamento efficiente delle cause promosse e se la tempistica della loro risoluzione fosse suscettibile di miglioramenti.

Negli ultimi anni la CGUE ha posto maggiormente l'accento sulla tempistica di gestione dei procedimenti e sono stati compiuti progressi per ridurre il significativo arretrato di cause che si erano accumulate presso il Tribunale a fine 2016.

In base all'esame svolto, la Corte conclude che la CGUE potrebbe accrescere ulteriormente questi risultati positivi se considerasse di procedere verso una gestione più attiva dei singoli procedimenti, applicando tempistiche mirate, tenendo in considerazione le risorse umane impiegate, nonché adottando talune altre misure volte a potenziare i sistemi di gestione.

40
1977-2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2017

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte. Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.