



Bruxelles, 2.12.2020
COM(2020) 713 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Garantire la giustizia nell'UE – Una strategia europea di formazione giudiziaria
per il periodo 2021-2024**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Garantire la giustizia nell'UE – Una strategia europea di formazione giudiziaria
per il periodo 2021-2024**

1. INTRODUZIONE

Il trattato di Lisbona ha conferito all'Unione europea (UE) competenze per sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale attraverso la "formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari"¹. Da allora la formazione giudiziaria sul diritto dell'UE ha migliorato la **corretta e uniforme applicazione del diritto dell'UE** e ha creato **fiducia reciproca nei procedimenti giudiziari transfrontalieri**, contribuendo in tal modo a sviluppare lo spazio di giustizia dell'UE.

La comunicazione della Commissione del 2011, *Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea*², ha prodotto un **cambiamento radicale** nell'organizzazione della formazione giudiziaria nell'UE, in termini sia di impostazione che di portata. Mentre la maggior parte dei giudici e dei procuratori dell'UE che hanno risposto a un'indagine del 2010³ non aveva mai partecipato a una formazione giudiziaria sul diritto dell'UE o di un altro Stato membro, in seguito all'adozione della comunicazione più della metà di tutti gli operatori del diritto dell'UE (oltre un milione) ha ricevuto una formazione di questo tipo.

La valutazione della **strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2011-2020** (pubblicata nel 2019)⁴ e le relazioni annuali sulla formazione giudiziaria europea⁵ mostrano che, nel complesso, la strategia ha conseguito la maggior parte dei suoi obiettivi. L'obiettivo principale di formare tra il 2011 e il 2020 metà di tutti gli operatori del diritto sul diritto dell'UE (ossia 800 000 persone) è stato conseguito nel 2017. La strategia ha contribuito ad aumentare il numero di attività di formazione, ma ha anche promosso nuovi tipi di attività, come i programmi di scambio. Ha contribuito a migliorare la formazione sul diritto dell'UE per diverse categorie di operatori del diritto, in particolare giudici e procuratori. La strategia ha inoltre sviluppato le capacità di reti quali la rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e rafforzato reti e istituti di formazione di livello europeo.

Sulla base di questi risultati, è ora essenziale che la formazione giudiziaria resti una delle priorità dell'UE e sia **ulteriormente rafforzata**.

¹ Articolo 81, paragrafo 2, lettera h), e articolo 82, paragrafo 1, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

² COM(2011) 551 definitivo.

³ *Judicial training in the EU Member States*, studio del Parlamento europeo (IPOL JURI ET(2011)453.198).

⁴ *Evaluation of the 2011-2020 European judicial training strategy*, documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD(2019) 380).

⁵ Relazioni della direzione generale della Giustizia e dei consumatori della Commissione.

L'UE si confronta con una serie di nuovi sviluppi e sfide che la formazione giudiziaria deve affrontare, tra cui il deterioramento dello Stato di diritto e gli attacchi ai diritti fondamentali in alcuni Stati membri, la digitalizzazione esponenziale delle nostre società e le prospettive di adesione all'UE dei Balcani occidentali. Inoltre il livello di partecipazione alla formazione varia ancora notevolmente da uno Stato membro all'altro e tra le diverse professioni nel settore della giustizia. Tale situazione può avere un impatto negativo sull'applicazione uniforme ed efficiente del diritto dell'UE.

La presente comunicazione si basa sugli insegnamenti tratti e sui nuovi sviluppi intervenuti dal 2011 e tiene conto dei risultati della valutazione effettuata dalla Commissione in relazione alla strategia per il periodo 2011-2020 e di un'ampia consultazione pubblica tenuta dalla Commissione nel 2018⁶. La comunicazione definisce una strategia globale per migliorare ulteriormente la formazione degli operatori della giustizia sul diritto dell'UE, estendendo l'intervento strategico a nuovi temi, professioni e aree geografiche, affrontando le nuove sfide e stabilendo nuovi obiettivi per il periodo 2021-2024.

2. UNA RISPOSTA FLESSIBILE ALLE ESIGENZE DI FORMAZIONE EMERGENTI SUL DIRITTO DELL'UE

Gli operatori della giustizia devono essere in grado di adattarsi ai nuovi sviluppi, anche nel settore del diritto dell'UE. È pertanto importante fornire una risposta flessibile alle esigenze di formazione emergenti sul diritto dell'UE.

Formazione giudiziaria per promuovere una cultura comune dello Stato di diritto

Il rispetto dello Stato di diritto è fondamentale per un'applicazione efficace del diritto dell'UE e per la fiducia reciproca tra gli Stati membri e le loro autorità giudiziarie. La tutela giurisdizionale effettiva, che richiede l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali, costituisce l'essenza dello Stato di diritto. **Gli operatori della giustizia svolgono un ruolo essenziale nella difesa dello Stato di diritto** e dovrebbero mantenersi al passo con l'*acquis* dell'UE in materia, compresa la giurisprudenza in rapida evoluzione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), in modo tale da poterlo attuare nel loro lavoro. Gli operatori ben formati e le loro reti svolgono un ruolo importante nel rafforzamento di una cultura dello Stato di diritto e nella difesa dello Stato di diritto stesso⁷, il quale ruota intorno al principio dell'indipendenza della magistratura.

Difendere i diritti fondamentali

I giudici nazionali e gli altri operatori della giustizia sono attori essenziali per garantire un'applicazione efficace della **Carta dei diritti fondamentali dell'UE** e fanno sì che i diritti sanciti nella Carta divengano effettivi nella vita quotidiana delle persone.

⁶ https://ec.europa.eu/info/consultations/training-justice-professionals-eu-law-evaluation_it

⁷ Comunicazioni della Commissione *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione* (COM(2019) 343 final) e *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea* (COM(2020) 580 final).

Dovrebbero quindi ricevere una formazione specifica sull'applicazione della Carta, sul suo ambito di applicazione e su diritti specifici, quali la protezione dei dati⁸, ma anche sul rapporto della Carta con il diritto nazionale e sulla sua interazione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La formazione sulla Carta dovrebbe inoltre essere integrata, ove pertinente, in moduli di formazione su vari ambiti del diritto dell'UE⁹.

Migliorare la digitalizzazione della giustizia

La formazione giudiziaria deve preparare gli operatori della giustizia ad adottare pienamente la **digitalizzazione** e l'uso dell'**intelligenza artificiale**¹⁰. Gli sviluppi in questo settore influenzano in maniera crescente tutti gli aspetti della nostra vita. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato che i sistemi giudiziari devono adattarsi rapidamente per mezzo della digitalizzazione. Gli operatori della giustizia devono essere consapevoli dell'impatto che **gli strumenti e le tecnologie digitali** hanno sui casi trattati ed essere pronti a utilizzarli correttamente nella pratica quotidiana, anche nell'ambito di procedimenti transfrontalieri¹¹. Gli operatori devono garantire un'adeguata tutela dei diritti e dei dati personali degli individui nello spazio digitale, in particolare affinché le parti possano accedere ai fascicoli e partecipare alle udienze.

Tenere il passo con l'evoluzione del diritto dell'UE

La formazione giudiziaria europea dovrebbe consentire agli operatori della giustizia di **comprendere il ruolo del diritto dell'UE** nella loro pratica quotidiana, **darvi piena attuazione** e garantire **il rispetto dei diritti e degli obblighi** derivanti dal diritto dell'UE nei procedimenti giudiziari nazionali. È inoltre importante che gli operatori si tengano al passo con l'evoluzione del diritto dell'UE. Affinché i nuovi sviluppi della legislazione e della giurisprudenza della CGUE abbiano gli effetti desiderati e gli operatori della giustizia dispongano delle opportune conoscenze e competenze, è necessaria la formazione.

Ciò vale in particolare per i principali strumenti di **cooperazione giudiziaria transfrontaliera** dell'UE. Anche l'istituzione della **Procura europea** (EPPO) comporta conseguenze rilevanti in termini di formazione di procuratori, giudici e avvocati difensori. La strategia dovrebbe rafforzare in particolare, per queste professioni, la formazione sulla base giuridica dell'EPPO, sugli adattamenti apportati agli ordinamenti giuridici e alle strutture giudiziarie nazionali, sui rapporti dell'EPPO con altri organi e agenzie dell'UE attivi nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione quali Eurojust, Europol e OLAF, nonché

⁸ Cfr. il regolamento generale sulla protezione dei dati, la direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie e la giurisprudenza recente della CGUE, ad esempio la sentenza dell'8 aprile 2014, *Digital Rights*, cause riunite C-293/12 e C-594/12, e la sentenza del 21 dicembre 2016, *Tele2 Sverige*, C-203/15.

⁹ Comunicazione della Commissione, *Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali nell'UE* (COM(2020) 711 final).

¹⁰ In linea con la comunicazione della Commissione *Digitalizzazione della giustizia nell'UE* (COM(2020) 710 final).

¹¹ Conclusioni del Consiglio sul tema *Accesso alla giustizia –Cogliere le opportunità della digitalizzazione* (2020/C 342 I/01).

sull'applicazione degli strumenti giuridici dell'UE utilizzati dall'EPPO nella cooperazione giudiziaria transfrontaliera.

In materia di **sicurezza**, la lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata (compresa la tratta di esseri umani e il traffico di armi da fuoco e droghe illecite), la prevenzione e il contrasto della radicalizzazione che porta all'estremismo violento e la lotta contro il riciclaggio di denaro restano temi essenziali della formazione.

Gli operatori della giustizia che sono a contatto con le **vittime** dovrebbero essere addestrati a sostenerle e a comunicare con loro in modo migliore, tenendo conto in particolare delle esigenze delle persone più vulnerabili¹². Tali operatori dovrebbero inoltre sapere come individuare un **eccesso di contenzioso** e utilizzare gli strumenti disponibili per porvi rimedio.

I **diritti dei minori**¹³, i diritti delle persone con **disabilità** e l'adattamento dei sistemi giudiziari a tali gruppi, le sfide specifiche cui devono far fronte le vittime della violenza di genere¹⁴, ma anche l'uguaglianza e la **non discriminazione**, sono temi che richiedono una formazione specializzata e che devono essere affrontati anche in altri corsi.

Garantire il rispetto dei **diritti dei consumatori** mediante una formazione continua¹⁵ sul diritto sia sostanziale che processuale costituisce una priorità¹⁶, come confermato dalla proliferazione di pratiche illegali rilevate nel corso della pandemia di COVID-19¹⁷. L'effettivo godimento dei **diritti di cittadinanza** dell'UE deve essere garantito, anche nell'ambito della libera circolazione.

È necessario offrire formazione all'elevato numero di operatori che partecipano all'attuazione delle norme del **mercato unico**¹⁸, comprese quelle di particolare rilievo per le imprese, come le norme che tutelano gli investimenti intra-UE¹⁹, in parte per garantire la fiducia degli investitori. È inoltre opportuno mettere a disposizione di coloro che ne hanno bisogno formazione in materia di **diritto societario dell'UE**, in particolare sugli strumenti e sui processi digitali, sulle conversioni transfrontaliere e sulle fusioni/scissioni di imprese, nonché sul diritto dell'UE in materia di concorrenza.

Inoltre l'applicazione della **legislazione ambientale** dell'UE richiede conoscenze specialistiche e una maggiore formazione.

¹² Commissione europea, *Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)* (COM(2020) 258 final).

¹³ Si veda la prossima *Strategia dell'UE sui diritti dei minori* (adozione prevista nel 2021).

¹⁴ Cfr. la guida della Commissione internazionale di giuristi *Women's access to justice for gender-based violence*: <http://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/03/Universal-Womens-access-to-justice-Publications-Practitioners-Guide-Series-2016-ENG.pdf>

¹⁵ Formazione professionale lungo tutto l'arco della vita.

¹⁶ Tra le priorità figura una formazione sui meccanismi unici di cooperazione per l'applicazione della legge, ad esempio nell'ambito del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (regolamento (UE) 2017/2394).

¹⁷ Ad esempio commercianti disonesti che hanno utilizzato pratiche commerciali sleali e cancellazioni massicce di voli senza che fossero rispettati i diritti dei consumatori al rimborso.

¹⁸ Comunicazione della Commissione *Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico* (COM(2020) 94 final).

¹⁹ Comunicazione della Commissione *Tutela degli investimenti intra-UE* (COM(2018) 547 final).

Preparare gli operatori della giustizia ad affrontare le nuove sfide

Le nuove forme di terrorismo, estremismo violento e criminalità informatica, e la pandemia di COVID-19 hanno avuto un impatto non solo sulla vita delle persone e sulle imprese, ma anche sui sistemi giudiziari nazionali, che devono adattarsi. La pandemia in particolare ha modificato il *modus operandi* dei criminali, determinando un aumento significativo dei reati connessi alla criminalità informatica, alle attività criminali online e alla salute²⁰. Gli operatori della giustizia devono reagire a tali cambiamenti²¹. Inoltre le nuove forme di lavoro comportano sfide per il diritto del lavoro e per il diritto previdenziale. Occorre organizzare e rendere disponibili rapidamente **nuove offerte di formazione**, come è stato fatto di recente in relazione alla criminalità informatica e all'asilo.

Iniziative per gli istituti di formazione:

- offrire sistematicamente formazione sull'*acquis* dell'UE in materia di **Stato di diritto e diritti fondamentali**, come stabilito nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nell'ambito dell'offerta di formazione continua per i giudici e gli altri operatori della giustizia;
- **integrare il diritto dell'UE**, compresa la Carta dei diritti fondamentali, nelle attività di formazione sul diritto nazionale e organizzare, ove pertinente, una formazione specifica sul diritto dell'UE;
- impartire formazione per migliorare la conoscenza e le competenze in materia di **digitalizzazione e intelligenza artificiale** e l'uso efficiente delle procedure e dei casellari giudiziari digitalizzati;
- garantire una formazione efficace sui **nuovi sviluppi della legislazione e della giurisprudenza dell'UE**, compresi gli strumenti di cooperazione giudiziaria transfrontaliera e l'EPPO;
- incentrare la formazione sulla tutela dei **diritti degli individui nello spazio digitale** (ad esempio protezione dei dati, tutela della vita privata, non discriminazione, protezione dalla violenza di genere online, diritto contrattuale, diritti dei consumatori) e sui **diritti di gruppi specifici** (ad esempio minori, persone con disabilità, vittime della violenza di genere, vittime di razzismo e discriminazione);
- **monitorare** le esigenze di formazione e **adattare** i programmi alle sfide emergenti.

Iniziative per la Commissione:

- **sostenere la formazione sul diritto dell'UE** per gli operatori della giustizia in funzione delle loro esigenze;
- continuare a cooperare con il **Consiglio d'Europa** per una formazione che includa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

²⁰ Ad esempio attacchi informatici nel settore sanitario, commercio di medicinali contraffatti, frodi relative ai dispositivi di protezione o ai test per la COVID-19 e smaltimento illegale di rifiuti sanitari.

²¹ <https://www.cepol.europa.eu/media/news/cepol-issues-fast-track-needs-analysis-impact-covid-19-law-enforcement-training>

3. COMPONENTI NECESSARIE DELLA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI OLTRE AL DIRITTO DELL'UE

La formazione giudiziaria europea dovrebbe andare oltre l'istruzione in ambito giuridico e favorire lo sviluppo di **competenze** professionali. Il diritto e i principi giuridici non operano in assenza di contesto, pertanto gli operatori della giustizia devono acquisire competenze multidisciplinari.

Pur essendo una responsabilità nazionale, la formazione sulle "**competenze giudiziarie**"²² è fondamentale per l'efficienza della giustizia, il rapporto di fiducia tra i sistemi giudiziari e i membri del pubblico e la fiducia tra gli operatori nella cooperazione transfrontaliera. Tra i principali argomenti della formazione per i **giudici** figurano la condotta giudiziaria, la resilienza, i pregiudizi inconsapevoli, la gestione delle cause e delle aule di udienza e la leadership.

Per acquisire il know-how, gli atteggiamenti e i comportamenti necessari, **tutti gli operatori della giustizia** necessitano inoltre di una formazione sulle **conoscenze e competenze non giuridiche**, ad esempio quelle fornite dalle scienze comportamentali, dalla psicologia, dall'antropologia, dall'economia e dalla linguistica cognitiva.

Lo sviluppo di **competenze linguistiche giuridiche** è essenziale per consentire un dialogo agevole tra gli operatori, che a sua volta promuove la fiducia reciproca nei procedimenti giudiziari transfrontalieri. La padronanza delle lingue straniere aiuta gli operatori della giustizia a comprendere gli ordinamenti e i concetti giuridici stranieri e aumenta la partecipazione alle attività di formazione a livello transfrontaliero.

La Commissione sostiene una formazione linguistica giuridica avanzata e tecnica a complemento dell'offerta nazionale e incoraggia la combinazione di aspetti linguistici e giuridici in tale formazione, che si è dimostrata efficace.

Iniziative per gli istituti di formazione:

- integrare "**competenze giudiziarie**" e **conoscenze e competenze non giuridiche** nei programmi nazionali di formazione continua;
- offrire corsi di **lingua straniera in ambito giuridico**, in particolare per gli operatori che si occupano di casi transfrontalieri.

Iniziative per la Commissione:

- fornire sostegno finanziario per la **formazione a livello transfrontaliero su questioni non giuridiche**, quando è collegata alla formazione giuridica.

²² Vale a dire l'insieme delle competenze e dei comportamenti che caratterizzano un giudice.

4. FORMAZIONE RAFFORZATA, PIÙ AMPIA E PIÙ MIRATA PER GLI OPERATORI DELLA GIUSTIZIA

Una delle finalità principali della comunicazione del 2011 era conseguire l'obiettivo generale di aumentare il numero di operatori della giustizia formati per generare l'impulso necessario. Tale obiettivo è stato di per sé un valido fattore di cambiamento. La valutazione della strategia di formazione ha tuttavia evidenziato alcuni problemi, come la diversità dei risultati tra professioni e paesi diversi. A tal fine è necessario un approccio che definisca **obiettivi nuovi e ambiziosi (sebbene differenziati)** che siano più **mirati** alle esigenze di formazione e ai livelli di partecipazione alla formazione sul diritto dell'UE delle professioni in questione.

Partecipazione alla formazione continua sul diritto dell'UE nell'UE (%)

Professioni	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Giudici e procuratori	24,62 %	23,04 %	24,00 %	29,11 %	28,10 %	38,03 %	48,22 %	54,66 %	55,70 %
Personale giudiziario e personale della procura	1,75 %	0,90 %	1,52 %	1,32 %	2,06 %	2,39 %	3,23 %	4,14 %	6,40 %
Avvocati	1,79 %	1,73 %	5,04 %	5,28 %	3,54 %	4,11 %	4,88 %	4,82 %	3,36 %
Notai	11,36 %	5,75 %	10,37 %	15,31 %	18,07 %	13,89 %	27,03 %	22,35 %	26,03 %
Ufficiali giudiziari	3,57 %	4,02 %	3,12 %	8,29 %	5,67 %	7,57 %	9,55 %	12,77 %	16,19 %

Fonte: Commissione europea (UE-28, ma per il 2019 UE-27, dal momento che non sono pervenuti dati dal Regno Unito; dati tratti dalle relazioni annuali sulla formazione giudiziaria europea²³).

Nel complesso **un maggior numero di operatori della giustizia** dovrebbe partecipare a una formazione sul diritto dell'UE e gli istituti dovrebbero **migliorare la formazione offerta sul diritto dell'UE** a livello sia nazionale che transfrontaliero e a prescindere dal fatto che l'UE la (co)finanzi o meno. Quanto detto vale per tutti gli operatori della giustizia che applicano il diritto dell'UE, in primo luogo i giudici, i procuratori e il personale giudiziario, ma anche professionisti quali avvocati, notai, ufficiali giudiziari, mediatori, interpreti/traduttori giuridici, periti giudiziari e, in determinate situazioni, il personale penitenziario e i funzionari addetti alla sorveglianza di individui in libertà provvisoria.

²³ Cfr. nota 5 e la relazione del 2020; https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/training-legal-practitioners-and-training-practices_it

Obiettivi mirati

I giudici e i procuratori sono i primi garanti della corretta applicazione del diritto dell'UE a livello nazionale²⁴ e dovrebbero rimanere il **principale gruppo di destinatari** della formazione sul diritto dell'UE. I giudici applicano il diritto dell'UE d'ufficio, mettono in pratica i principi della preminenza e dell'efficacia diretta e sottopongono questioni pregiudiziali alla CGUE. I procuratori devono conoscere e applicare le parti pertinenti dell'*acquis* dell'UE nel settore della giustizia, compresi i diritti procedurali degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, la tutela degli interessi finanziari dell'UE e le nuove norme operative introdotte in seguito alla creazione dell'EPPO.

Il personale giudiziario e il personale della procura sono essenziali per il corretto funzionamento dei sistemi giudiziari. Alcuni dei suoi membri si occupano dell'elaborazione e dell'esecuzione delle decisioni giudiziarie, della notificazione transfrontaliera degli atti, delle ingiunzioni di pagamento europee, dei mandati d'arresto europei e di altre procedure transfrontaliere. Tali compiti richiedono un'ampia gamma di misure di formazione sul diritto dell'UE, che dovrebbero essere specificamente mirate alle esigenze individuate. La Commissione incoraggia la messa in rete di tutti gli istituti di formazione del personale giudiziario a livello nazionale e dell'UE per condividere le migliori pratiche e rafforzare le offerte di formazione nazionali.

Gli avvocati svolgono un ruolo fondamentale nell'attuazione pratica del diritto dell'UE in molti procedimenti giudiziari, sia nazionali che transfrontalieri, in materia civile, amministrativa, penale o di diritto di famiglia. Spetta inoltre a loro sollevare questioni di diritto dell'UE in situazioni giuridiche specifiche. Essi devono essere a conoscenza delle ultime evoluzioni dell'*acquis* dell'UE. È pertanto essenziale prestare attenzione alla formazione degli avvocati che esercitano la libera professione e sui loro istituti di formazione.

I notai contribuiscono a garantire l'efficacia del diritto dell'UE in settori pertinenti per le persone e le imprese, come la successione, la mediazione, l'insolvenza e l'antiriciclaggio. Tali settori dovrebbe riflettersi meglio nei contenuti della formazione, incoraggiando nel contempo l'uso di metodologie interattive, compreso l'apprendimento elettronico.

Gli ufficiali giudiziari si occupano dell'esecuzione transfrontaliera delle decisioni giudiziarie, ad esempio nelle controversie europee di modesta entità e nel recupero transfrontaliero dei beni. Pur con diverse posizioni e competenze professionali, essi sono membri del personale giudiziario in circa un terzo degli Stati membri. Gli ufficiali giudiziari hanno bisogno di maggiore formazione sul diritto dell'UE pertinente per garantirne la corretta applicazione nelle loro attività quotidiane.

²⁴ Sono interessate tutte le giurisdizioni, comprese quelle amministrative.

Migliorare la formazione sul diritto dell'UE di altri professionisti

Alla luce dei punti in comune tra la presente strategia e il programma di formazione europea delle autorità di contrasto²⁵, è emersa l'utilità di sviluppare e promuovere materiale e sessioni di formazione comuni per i procuratori, i giudici e gli investigatori. In tale contesto è apprezzabile la proficua cooperazione tra la REFG e l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), che potrebbe essere ulteriormente sviluppata.

Il personale penitenziario e i funzionari addetti alla sorveglianza di individui in libertà provvisoria costituiscono un nuovo gruppo di destinatari, poiché la loro formazione è fondamentale per difendere i diritti fondamentali durante la detenzione (in particolare nel contesto dei mandati d'arresto europei²⁶) e per consolidare il loro ruolo chiave nella prevenzione della radicalizzazione nelle carceri e nel garantire il successo dei programmi di riabilitazione. Essi devono inoltre essere a conoscenza delle politiche dell'UE, in particolare sui trasferimenti di detenuti, sulla sospensione condizionale, sulle sanzioni sostitutive, sulla vigilanza, sulla legislazione in materia di droga e su altre questioni in ambito carcerario²⁷.

Infine **altri operatori della giustizia**, quali mediatori²⁸, periti giudiziari²⁹, curatori fallimentari³⁰ e interpreti/traduttori giuridici³¹, necessitano sempre più di conoscenze e competenze riguardanti l'applicazione del diritto dell'UE. La qualità del loro contributo ai procedimenti giudiziari dovrebbe essere migliorata grazie a un'apposita formazione sul diritto dell'UE.

Iniziative per tutti i portatori di interessi:

entro il 2024 la formazione continua sul diritto dell'UE dovrebbe raggiungere ogni anno:

- il 65 % dei giudici e dei procuratori;
- il 15 % del personale giudiziario e del personale della procura che necessita di competenze in materia di diritto dell'UE;
- il 15 % degli avvocati³²;
- il 30 % dei notai;
- il 20 % degli ufficiali giudiziari.

²⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione (COM(2013) 172).

²⁶ Cfr. sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, C-404/15 e C-659/15 PPU, sentenza del 25 luglio 2018, *ML*, C-220/18 PPU e sentenza del 15 ottobre 2019, *Dorobantu*, C-128/18.

²⁷ *Agenda e piano d'azione dell'UE in materia di droga 2021-2025* (COM(2020) 606).

²⁸ Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3).

²⁹ *Conclusioni del Consiglio e piano d'azione sulla via da seguire in vista della creazione di uno spazio europeo delle scienze forensi* (10128/16).

³⁰ Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 19) e direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza) (GU L 172 del 26.6.2019, pag. 18).

³¹ Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (GU L 280 del 26.10.2010, pag. 1).

³² Le difficoltà nella raccolta dei dati saranno prese in considerazione nel monitoraggio della formazione degli avvocati.

Iniziative per le reti:

- **REFG** – istituire una rete di tutti gli istituti di formazione del personale giudiziario per lo scambio di competenze e migliori pratiche³³;
- **rete europea delle accademie di formazione penitenziaria (EPTA)** – estenderla a tutti gli Stati membri³⁴, rilevare le esigenze di formazione connesse al diritto dell'UE e formulare una risposta adeguata;
- **Confederazione europea della probation (CEP)** – lavorare ulteriormente sulla formazione.

5. PROMUOVERE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE DI ELEVATA QUALITÀ ED EFFICACI

L'offerta di formazione giudiziaria non è fine a se stessa. È anche essenziale che la formazione sia di **qualità** sufficiente a conseguire i suoi obiettivi. È essenziale una buona metodologia, dalla progettazione all'attuazione e alla valutazione. Per rispondere in modo flessibile alle sfide quotidiane degli operatori, gli istituti di formazione devono monitorare costantemente le **esigenze di formazione** dal punto di vista dei portatori di interessi sia nazionali che europei.

Gli operatori della giustizia hanno bisogno di essere esposti a **diverse forme di apprendimento**: riflessivo, concettuale, sperimentale e concreto. La loro formazione dovrebbe comprendere una combinazione di attività residenziali **in presenza**, strumenti di **apprendimento elettronico** e formazione **sul posto di lavoro**. Le attività di formazione in presenza (anche a livello transfrontaliero) sono essenziali per sviluppare competenze e comportamenti e creare fiducia reciproca consentendo discussioni libere in un clima di fiducia e rispetto. Tali attività dovrebbero riprendere non appena la situazione sanitaria lo consentirà. La formazione a livello europeo dovrebbe inoltre contribuire alla sperimentazione di nuovi approcci, come i formati **ibridi** (che combinano lezioni in presenza e online) e la formazione **trasversale tra le professioni** in presenza su argomenti specifici di rilievo.

Per adeguarsi alla disponibilità e alla diversità dei discenti andrebbero utilizzati strumenti e formati di formazione **diversificati** e **accessibili**. La formazione dovrebbe fare un uso migliore **delle nuove tecnologie**³⁵ per raggiungere un pubblico più vasto e garantire maggiore qualità. Tale esigenza è accentuata dalla pandemia in corso e dal passaggio dalle attività in presenza alla formazione online.

L'**apprendimento elettronico** di alta qualità e l'accesso alle **risorse elettroniche** sul diritto dell'UE dovrebbero diventare una realtà per tutti i professionisti. Tali strumenti dovrebbero integrare e moltiplicare i benefici delle attività in presenza con materiali aggiornati e

³³ La Commissione accoglie con favore la decisione della REFG di estendere i suoi gruppi destinatari al personale giudiziario e al personale della procura.

³⁴ Attuali membri dell'UE: Belgio, Bulgaria, Cechia, Germania, Estonia, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Finlandia e Svezia.

³⁵ Ad esempio formazione in presenza virtuale: aula virtuale interattiva; realtà virtuale: ambiente di formazione virtuale cui si accede con dispositivi digitali; realtà aumentata: un ambiente reale rafforzato da informazioni percettive generate da computer; realtà mista: elementi virtuali aggiunti alla realtà.

strumenti di apprendimento autonomi, in modo da consentire il miglior uso possibile della giustizia elettronica.

Le attività a livello nazionale non possono avere lo stesso impatto delle **attività a livello transfrontaliero**. Gli scambi generali e specializzati a livello transfrontaliero di giudici, procuratori e presidenti di tribunale rimangono una priorità. Tali scambi rafforzano la cultura giudiziaria europea comune, creano fiducia e promuovono l'applicazione uniforme del diritto dell'UE. Gli scambi dovrebbero offrire un valore aggiunto tangibile ai partecipanti e avere effetti moltiplicatori nell'ambiente professionale.

Tutte le attività di formazione dovrebbero dimostrare di aver conseguito i loro obiettivi. La **valutazione** dovrebbe esaminare l'acquisizione di conoscenze e competenze, i cambiamenti di atteggiamento e l'impatto sulle prestazioni professionali, oltre ai livelli di soddisfazione delle persone in formazione³⁶.

Iniziative per gli istituti di formazione:

- seguire più da vicino le **raccomandazioni** contenute nella pubblicazione *Advice for training providers*³⁷ e nel *Manuale REFG sulla metodologia della formazione giudiziaria in Europa*³⁸;
- organizzare ogni anno **attività di formazione a livello transfrontaliero** per almeno il 5 % di tutti i giudici e i procuratori; incoraggiare la partecipazione di nuovi partecipanti;
- offrire un **apprendimento elettronico** interattivo, pratico e accessibile a tutti i discenti che sia mirato agli obiettivi di formazione;
- esplorare ulteriormente il potenziale delle **tecniche moderne**, come la formazione in presenza virtuale e le soluzioni di realtà estesa;
- fare un maggiore ricorso a "**pillole**" (brevi, aggiornate, mirate) di **formazione online** per rispondere alle esigenze immediate degli operatori della giustizia nel contesto di un caso concreto;
- garantire che i **formatori siano formati** per sfruttare appieno il potenziale delle metodologie di apprendimento elettronico;
- **valutare** ogni attività di formazione in base alla soddisfazione dei partecipanti, alla maggiore competenza acquisita e, ove pertinente, all'impatto sulle loro prestazioni.

Iniziative per la Commissione:

- ove pertinente, utilizzare un **modulo di valutazione comune** nelle attività sostenute dall'UE;

³⁶ Cfr. REFG, *Guidelines for the evaluation of judicial training practices*; <https://bit.ly/2UDmqtX>

³⁷ <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=9f252d82-8ef4-4f6e-b562-372f9fa50096>

³⁸ <http://www.ejtn.eu/Methodologies--Resources/Training-Methods>

- integrare una "**piattaforma europea di formazione**" nel portale europeo della giustizia elettronica³⁹ quale centro di informazioni sulle attività di formazione per gli operatori della giustizia e punto unico di accesso ai materiali di autoapprendimento sul diritto dell'UE.

6. PROMUOVERE LA FORMAZIONE GIUDIZIARIA PER I GIOVANI OPERATORI DELLA GIUSTIZIA

I nuovi operatori della giustizia dovrebbero essere **formati sull'ordinamento giuridico e sulla cultura giuridica dell'UE** nel corso della loro formazione iniziale⁴⁰. Tale formazione dovrebbe contribuire a sviluppare la loro comprensione pratica del ruolo del diritto dell'UE negli ordinamenti giuridici nazionali, dell'*acquis* in materia di Stato di diritto e del loro ruolo in qualità di operatori europei della giustizia. Nella formazione iniziale (ove disponibile) si dovrebbe quindi dedicare tempo sufficiente a una formazione di buona qualità sul diritto dell'UE, sui diritti fondamentali, sullo Stato di diritto, sulle "competenze giudiziarie" e sulle competenze linguistiche. La formazione sugli elementi sistemici del diritto dell'UE⁴¹ dovrebbe essere standard.

Iniziative per gli istituti di formazione:

- garantire che ogni **programma di formazione iniziale** comprenda moduli sul diritto dell'UE integrati nella formazione sul diritto nazionale e autonomi, ove pertinente;
- includere l'**acquis dell'UE sullo Stato di diritto e sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE** nonché le "**competenze giudiziarie**" come componenti standard dell'offerta di formazione giudiziaria iniziale per i nuovi operatori;
- prevedere che tutti i giudici e i procuratori recentemente nominati o futuri partecipino a uno **scambio a livello transfrontaliero** nel corso della loro formazione iniziale;
- adoperarsi affinché gli scambi del programma AIAKOS della REFG **per i giudici e i procuratori recentemente nominati e futuri**⁴² diventino una componente standard dell'offerta di formazione iniziale. Gli organismi di formazione giudiziaria nazionali dovrebbero contribuire alla loro organizzazione;
- rendere i **corsi di linguaggio giuridico** una componente standard dell'offerta di formazione iniziale.

7. RAFFORZARE LA RESPONSABILITÀ CONDIVISA

³⁹ https://e-justice.europa.eu/content_european_training_platform-37158-it.do

⁴⁰ Formazione per operatori recentemente nominati o futuri.

⁴¹ Principi generali del diritto dell'UE e dei mezzi di ricorso, il ruolo della CGUE, come funziona la cooperazione giudiziaria, dove reperire le informazioni e i moduli pertinenti ecc.

⁴² Il programma AIAKOS riunisce giudici recentemente nominati o futuri di diversi Stati membri in un istituto di formazione giudiziaria o in tribunali/procure, al fine di promuovere la comprensione reciproca di culture e di sistemi giudiziari europei diversi e sensibilizzare in merito alla dimensione europea del loro (futuro) lavoro.

La responsabilità della formazione giudiziaria è condivisa tra gli Stati membri, gli istituti di formazione, le organizzazioni delle professioni della giustizia nazionali ed europee e l'UE. **È necessario un maggiore impegno da parte di tutti gli interessati.**

I portatori di interessi nazionali hanno la responsabilità primaria

Gli istituti di formazione nazionali, i ministeri della Giustizia, i consigli della magistratura e delle procure e le autorità per le professioni regolamentate sono tutti attori essenziali per garantire che l'offerta di formazione risponda alle **esigenze degli operatori**. È necessario rendere disponibili **risorse** adeguate, in termini di bilancio, di personale preposto all'organizzazione della formazione e di tempo, affinché gli operatori della giustizia possano partecipare. La definizione di quote obbligatorie può far sì che la formazione sia vista come parte integrante delle condizioni di lavoro normali. Le **informazioni** sull'offerta di formazione a livello nazionale e dell'UE devono essere divulgate in modo proattivo e la partecipazione deve essere promossa.

I leader e gli esponenti più esperti delle professioni della giustizia dovrebbero essere coinvolti nella creazione di un'autentica cultura della formazione. È necessario un cambiamento di atteggiamento per far sì che la giustizia e gli organismi professionali diventino **organizzazioni di apprendimento**, in cui la formazione è considerata un investimento e non una distrazione dal lavoro quotidiano.

Reti di esperti sul diritto dell'UE

Gli operatori della giustizia non sono tenuti ad avere dimestichezza con tutti gli aspetti specifici del diritto dell'UE, ma devono rispettarli in caso di necessità. Tali operatori dovrebbero poter contare su un **collega** che sia in grado di fornire **competenze e assistenza sul diritto dell'UE** in piena autonomia giudiziaria e che appartenga a una rete creata a tal fine a livello nazionale. È questo il valore aggiunto riconosciuto delle reti nazionali di coordinatori per il diritto dell'UE.

Il ruolo unico della rete europea di formazione giudiziaria

La REFG è nella posizione migliore per coordinare, attraverso i suoi membri, le attività di formazione nazionali sul diritto dell'UE e per sviluppare una formazione a livello transfrontaliero rivolta a giudici e procuratori, compresi gli scambi⁴³. I nove "principi di formazione giudiziaria"⁴⁴ stanno diventando un riferimento mondiale per una buona formazione giudiziaria. Tale rete necessita di finanziamenti stabili e adeguati.

Gli attori a livello dell'UE sono moltiplicatori essenziali

L'Accademia di diritto europeo (ERA) e l'Istituto europeo di amministrazione pubblica (EIPA, Lussemburgo) contribuiscono a consolidare le conoscenze sul diritto dell'UE.

⁴³ Conclusioni del Consiglio sul tema *Formazione degli operatori della giustizia come strumento essenziale per consolidare l'acquis dell'UE* (2014/C 443/04).

⁴⁴ http://www.ejtn.eu/PageFiles/15756/Judicial%20Training%20Principles_IT.pdf

Tali organismi dovrebbero promuovere ulteriormente la loro offerta di formazione, garantire la qualità delle loro attività e promuovere la trasferibilità dei loro risultati.

Anche le **reti degli operatori della giustizia**, quali il **Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE)** per gli avvocati, i **Notai d'Europa (CNUE)** per i notai e l'**Unione europea degli ufficiali giudiziari (UEHJ)** per gli ufficiali giudiziari, svolgono un ruolo fondamentale nel miglioramento della formazione sul diritto dell'UE. Tali organismi sono essenziali per la piena attuazione della presente strategia, garantendo che i materiali creati siano adottati e riutilizzati tra i loro membri e promuovendo la realizzazione di attività di formazione a livello nazionale. Lo scambio di esperienze tra gli istituti di formazione dei diversi Stati membri dovrebbe consentire loro di riflettere sulle lacune nell'offerta di formazione, innovare e ispirarsi alle buone pratiche con risultati comprovati.

Anche le **reti europee degli operatori della giustizia** che si occupano di singoli ambiti del diritto dell'UE svolgono un ruolo importante come moltiplicatori.

Il sostegno della Commissione

La Commissione sosterrà i **progetti di formazione di alta qualità con una dimensione europea**, attraverso il programma Giustizia e altri meccanismi di finanziamento pertinenti⁴⁵. La Commissione sosterrà la formazione dei moltiplicatori, compresi i formatori, e promuoverà i consorzi transfrontalieri degli istituti di formazione. Essa continuerà a incentivare il lavoro delle reti attive nel settore, incoraggerà la loro cooperazione attraverso conferenze e promuoverà l'uso delle moderne tecnologie e del portale europeo della giustizia elettronica.

La Commissione sosterrà i **progetti che riguardano i settori prioritari dell'UE**, sperimentano nuove idee e rispondono alle specifiche esigenze ad hoc. Presterà inoltre particolare attenzione alla valutazione delle esigenze di formazione e alla sostenibilità dei risultati. La Commissione chiederà agli istituti che beneficiano del cofinanziamento dell'UE di fare di più per garantire il carattere durevole della formazione e altri risultati. Utilizzerà inoltre tutti gli strumenti previsti dal regolamento finanziario per semplificare l'accesso ai finanziamenti dell'UE, compresi i processi di gestione delle domande e delle sovvenzioni⁴⁶.

Rivolgersi agli operatori della giustizia oltre i confini dell'UE

La formazione giudiziaria europea si concentra sugli operatori della giustizia dell'UE. Nel corso degli anni la cooperazione è stata tuttavia estesa ai **paesi candidati e potenziali candidati** all'adesione all'UE e ad altri paesi che avevano manifestato interesse ad acquisire

⁴⁵ Tra questi figurano le proposte della Commissione relative ai regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio che istituiscono il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) (COM(2018) 382), "Erasmus": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport (COM(2018) 367), il programma Diritti e valori (dal 2021 al 2027) (COM(2018) 383), un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) (COM(2018) 385), il programma antifrode dell'UE (COM(2018) 386) e uno strumento di assistenza preadesione (IPA III) (COM(2018) 465).

⁴⁶ Cfr. nota 4 (pag. 44).

conoscenze in merito alla cultura giudiziaria dell'UE⁴⁷, al fine di migliorare il funzionamento dei loro sistemi giudiziari. In particolare è necessaria una formazione sull'*acquis* in materia di Stato di diritto nei paesi candidati e potenziali candidati⁴⁸, i quali devono impegnarsi in via prioritaria a promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali per prepararsi all'adesione all'UE⁴⁹.

La Commissione incoraggia in particolare la partecipazione degli operatori della giustizia della regione dei **Balcani occidentali** alla formazione giudiziaria a livello transfrontaliero. Il sostegno dell'UE nella regione mira a garantire coerenza e sostenibilità e ad affrontare le sfide sulla base di una solida valutazione delle esigenze di formazione e di un approccio orientato ai problemi (piuttosto che incentrato sui donatori). Dovrebbe essere rafforzata la cooperazione strutturale degli istituti di formazione giudiziaria nei Balcani occidentali, sia a livello regionale che con l'UE. Tale cooperazione, ove pertinente, dovrebbe includere il consolidamento del ruolo della REFG, che costituisce un polo di competenze e potrebbe sostenere lo sviluppo di capacità e i miglioramenti metodologici.

Si potrebbero ricercare ulteriori sinergie con le iniziative di formazione giudiziaria finanziate dall'UE in **altri paesi terzi**, in particolare in Africa e in America latina, quale contributo al rafforzamento della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto⁵⁰.

Sostenibilità

Saranno fortemente incoraggiati la diffusione, l'attuazione, il riutilizzo, l'aggiornamento e l'adattamento al contesto nazionale di moduli di **formazione, pacchetti e pubblicazioni**, quali manuali e orientamenti, elaborati con il sostegno di fondi dell'UE⁵¹ e condivisi dagli istituti di formazione a livello nazionale e dell'UE, nonché la formazione rivolta ai moltiplicatori, come i formatori.

Monitoraggio

La Commissione continuerà a **riferire** in merito ai progressi compiuti nella formazione sul diritto dell'UE rivolta agli operatori della giustizia. La Commissione rifletterà con i portatori di interessi su come migliorare la raccolta e l'analisi dei dati.

Raccomandazioni:

⁴⁷ Comunicazioni congiunte *Riesame della politica europea di vicinato* (JOIN(2015) 50 final) e *La politica del partenariato orientale dopo il 2020. Rafforzare la resilienza – Un partenariato orientale vantaggioso per tutti* (JOIN(2020) 7 final).

⁴⁸ Comunicazione della Commissione *Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali* (COM(2020) 57 final).

⁴⁹ Conclusioni del Consiglio su "Allargamento e processo di stabilizzazione e di associazione" (7002/20).

⁵⁰ *Verso una strategia globale per l'Africa* (JOIN(2020) 4 final); *L'Unione europea, l'America latina e i Caraibi: unire le forze per un futuro comune* (JOIN(2019) 6 final).

⁵¹ Ad esempio *Training guide on the rule of law for judges and prosecutors* (http://www.ejtn.eu/PageFiles/16144/2019-056-Training%20guide-v5_FINAL.pdf);

Rule of law in Europe - perspectives from practitioners and academics

(http://www.ejtn.eu/PageFiles/16144/2019-056-RoL%20Manual-170x240-WEB_FINAL.pdf);

EU environmental law training package (https://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm).

- **tutti gli Stati membri** – istituire una **rete nazionale di coordinatori per il diritto dell'UE** per i giudici e i procuratori; promuovere la cooperazione transfrontaliera tra tali reti;
- **altri professionisti della giustizia** – creare posizioni simili per sostenere l'apprendimento tra pari sul posto di lavoro.

Iniziative per i portatori di interessi:

- **REFG** – erogare **formazione di qualità**, anche attraverso l'apprendimento elettronico per i giudici e i procuratori, rispondere alle esigenze del personale giudiziario e aumentare l'effetto moltiplicatore dei risultati a livello dell'UE, promuovendo l'offerta di formazione sul diritto dell'UE dei suoi membri;
- **reti a livello dell'UE, istituti di formazione e organizzazioni degli operatori della giustizia** – promuovere ulteriormente, coordinare e/o organizzare **attività di formazione a livello transfrontaliero**, comprese le attività interattive online, moltiplicando nel contempo gli effetti della formazione.

Iniziative per la Commissione:

- sostenere la **cooperazione tra i portatori di interessi** per contribuire al conseguimento degli obiettivi della presente strategia;
- assegnare un sostegno finanziario da parte dell'UE a **progetti di alta qualità** che rispondono in modo **sostenibile** alle esigenze concrete di formazione e alla REFG attraverso il programma Giustizia;
- istituire, in collaborazione con i portatori di interessi, un migliore sistema di **monitoraggio**.

8. CONCLUSIONI

La presente strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024 definisce il quadro per una serie ambiziosa di azioni chiave volte a promuovere un'applicazione corretta ed efficace del diritto dell'UE, e a consolidare una cultura giudiziaria europea comune basata sullo Stato di diritto, sui diritti fondamentali e sulla fiducia reciproca.

Per garantire il successo della strategia, la Commissione invita tutti i portatori di interessi - ministeri della Giustizia, consigli della magistratura e procure, consigli delle professioni autonome, associazioni europee dei professionisti della giustizia, istituti di formazione a livello nazionale e dell'UE, istituzioni e organi dell'UE – a impegnarsi per conseguire i suoi obiettivi quantitativi e qualitativi.

La Commissione monitorerà regolarmente l'attuazione della strategia e collaborerà con le altre istituzioni dell'UE allo scopo di ottenere il sostegno politico necessario per conseguire gli obiettivi.