

STREAM: Strategic Targeting of Recidivism  
through Evaluation And Monitoring  
(Targeting strategico del recidivismo attraverso  
la valutazione e il controllo)  
(JUST/2011/JPEN/AG/2892)

Relazione conclusiva: Workstream 4

**Introduzione: Informazioni su STREAM e sul fondamento logico di  
questo Workstream**

Questa relazione considera l'impatto delle Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation sulle politiche e prassi di probation nei Paesi membri dell'UE. Verranno indicati gli [Obiettivi](#) del Workstream; nella sezione [Metodologia](#) si spiegherà come è stata condotta la ricerca; una [Rassegna della letteratura esistente](#) riferirà i risultati della ricerca e altre domande inerenti alla questione. La relazione poi illustrerà nei particolari i risultati della nostra [Inchiesta](#). Seguiranno l'[Analisi e discussione](#) e una seconda sezione prenderà in considerazione l'obiettivo del Workstream per indagare il possibile sviluppo di un [Centro di Eccellenza](#) per la probation. La relazione si conclude con alcune [Proposte](#).

**STREAM**

Per poter comprendere il fondamento logico e il significato di questo Workstream, è prima necessario illustrare il background e le origini del progetto STREAM. Lo scopo più ampio del progetto è stato quello di sostenere lo sviluppo in Europa di un'efficace prassi di lavoro con gli autori di reato in area penale esterna e di facilitare la condivisione delle buone prassi basate su esperienze positive dimostrabili. Il progetto che ha preceduto STREAM, il progetto STARR (Strengthening Transnational Approaches to Reducing Re-offending - Rafforzare gli approcci transnazionali la perpetrazione di nuovi reati - JLS/2007/ISEC/517) aveva scoperto che, mentre per diverse ragioni si poteva pensare che diversi Paesi applicassero ottime soluzioni di probation, questo non poteva sempre essere dimostrato in modo convincente. In particolare, spesso non veniva condotta quella rigorosa valutazione necessaria a stabilire le prove su cui si potessero fondare la

politica e la prassi o che dimostrassero l'efficacia di entrambe. STARR scoprì una notevole disparità nella frequenza e nella qualità delle valutazioni e nell'uso delle esperienze positive dimostrabili per guidare la prassi e l'esistenza di studi di valutazione relativamente ben controllati e solidi in soli 5 degli Stati membri dell'UE.

STARR si concentrava soprattutto sulla valutazione (o sulla mancata valutazione) dei programmi di controllo del comportamento illecito<sup>1</sup>. Eppure, persino quando la potenziale efficacia di un programma è dimostrata, i risultati che si possono ottenere grazie a quel programma possono essere replicati solo se sussistono le condizioni giuste. Questo non dipende solo dall'"integrità del programma",<sup>2</sup> ma da una gamma di considerazioni organizzative, relative, in particolare, alla gestione manageriale, all'adeguata formazione del personale e all'uso delle risorse per realizzare i programmi. Infatti, una revisione affidabile di quanto abbiamo appreso dal momento dell'introduzione di *quello che funziona*, pone una particolare enfasi sull'"importanza del contesto di servizio più ampio per sostenere un intervento efficace" (Raynor e Robinson 2009: 109). Sia la prassi sia la sua valutazione, quindi, dipendono da un *contesto* – di cultura, organizzazione e infrastruttura, di conoscenze e di ricerca - e anche da questo punto di vista nel continente sussistono ampie variazioni che influenzano la capacità degli Stati membri di implementare e testare il proprio lavoro. La specifica più completa di questo contesto per la probation è fornita dalle Regole europee per la probation (European Probation Rules) (di seguito semplicemente *EPR* o *le Regole*).

È proprio per queste ragioni che Workstream 4 venne incluso nel progetto complessivo. Altri workstreams esploravano quello che si sa già sulla prassi efficace nella supervisione individuale della probation; la possibilità di introdurre in un Paese metodi sviluppati in un altro; e come i diversi Paesi possano essere aiutati a condurre una propria valutazione specifica. Le EPR si occupano di tutte queste domande: per esempio, le norme 104 e 105 (vedere anche la Parte VIII in generale) effettuano chiare dichiarazioni sull'importanza della ricerca valutativa. Le EPR però guidano anche l'organizzazione, la gestione, le politiche e le prassi che rendono possibili queste attività. Pertanto è essenziale ottenere una miglior comprensione della misura in cui le EPR sono state messe in pratica.

### **Regole europee in materia di probation**

Le Regole europee in materia di probation (European Probation Rules) (Raccomandazione CM / Rec [2010] 1 agli Stati membri, adottata dalla Commissione dei Ministri del Consiglio d'Europa il 20 gennaio 2010) rappresentano un tentativo di specificare le caratteristiche e i requisiti dei servizi di probation (Consiglio d'Europa 2010a). Le Regole sono organizzate in otto parti:

#### Parte I: Portata, applicazione, definizioni e principi basilari

<sup>1</sup> Un programma può essere definito come una 'sequenza strutturata di opportunità per apprendere e cambiare' [McGuire] o 'una serie di attività sistematiche e riproducibili a cui gli autori di reato possono prendere parte' [Correctional Services Accreditation Panel]. Vedere Raynor e Robinson 2009: 128.

<sup>2</sup> Si può dire che un programma ha 'integrità' quando 'è condotto in pratica nello stesso modo in cui lo si era inteso nella teoria e nella sua concezione' (Hollin 1995; Robinson e Crowe 2009)

- Parte II: Organizzazione e personale
- Parte III: Responsabilità e rapporti con altri organismi
- Parti IV - VI: Lavoro di probation (i diversi compiti e responsabilità dell'organismo di probation), i processi di supervisione, lavoro con le vittime di reato
- Parte VII: Procedure per reclami, ispezione e controllo
- Parte VIII: Ricerca, valutazione, lavoro con i media e con il pubblico

Al testo principale è allegato un Glossario. Le Regole sono anche accompagnate da un Commento (Consiglio d'Europa 2010b) per spiegare il fondamento logico e le implicazioni delle norme.

Il punto di partenza, come per tutte le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa, è la Convenzione Europea sui Diritti Umani e le Regole stabiliscono come la Convenzione andrebbe applicata alla probation, oltre alle condizioni per un'organizzazione, una politica e una prassi della probation che siano etiche ed efficaci (Canton 2010). Determinare il modo preciso in cui le norme stabilite nelle Regole debbano essere messe in pratica rimane prerogativa di ogni Stato, ma le Regole stabiliscono i parametri etici e individuano gli aspetti della probation a cui tutti i Paesi devono prestare attenzione.

A meno che le aree coperte dalle Regole non ricevano adeguata attenzione – a meno che, cioè, un organismo di probation non abbia le risorse adeguate, non sia correttamente gestito, non abbia personale adeguatamente formato e in grado di svolgere correttamente il proprio lavoro – sarà quasi impossibile stabilire, erogare o valutare i programmi. E a meno che il lavoro dell'organismo non sia fondato sulla legge e non siano presenti precise linee di responsabilità e gestione, nessuna iniziativa potrà essere implementata in modo appropriato. Un elemento importante del programma STREAM era quindi dedicato a indagare in quale misura le Regole erano state attuate: quest'inchiesta è stata assegnata a questo Workstream.

In generale, l'influenza degli strumenti che hanno origine a un livello governativo superiore alla nazione-stato è una questione della massima importanza sia per il Consiglio d'Europa sia per l'UE. Il Consiglio d'Europa ha promulgato varie raccomandazioni, sostiene gli Stati membri nella loro implementazione e di tanto in tanto tenta un'indagine del loro impatto. D'altra parte, a meno che un'ispezione<sup>3</sup> o una disputa non rivelino delle carenze, la misura in cui una Raccomandazione ha avuto l'effetto desiderato rimane incerta. E se è vero che la reputazione della legge UE e dei meccanismi della sua applicazione sono diversi, è anche vero che l'UE deve conoscere molto meglio i fattori che influenzano la misura in cui le leggi e le direttive nell'area della giustizia penale e delle pene sono recepite e implementate nei diversi Paesi. Questa considerazione è più rilevante che mai nel momento in cui l'UE richiede ai suoi membri di

---

<sup>3</sup> L'ispettorato più importante qui è la Commissione per la prevenzione della tortura - Committee for the Prevention of Torture (<http://www.cpt.coe.int/en/>). Tra le altre cose, la CPT considera se le Regole e le Raccomandazioni (in particolare le Regole penitenziarie europee [Consiglio d'Europa 2006] sono messe in pratica.

implementare una serie di Decisioni Quadro direttamente connesse alla reclusione, alla probation e alla custodia cautelare in carcere (prima del processo)<sup>4</sup>.

### **Obiettivi di questo Workstream**

Gli obiettivi formali di questo Workstream sono:

1. Accertare se le Regole europee in materia di probation (di seguito le EPR) abbiano influenzato la politica e la prassi della probation negli Stati membri
2. Scoprire come sono state usate le EPR (per esempio, per confrontare i sistemi consolidati con uno standard di riferimento; per sviluppare nuovi sistemi)
3. Identificare eventuali difficoltà che hanno ostacolato l'implementazione
4. Determinare i punti di forza e le carenze delle EPR alla luce delle esperienze di implementazione
5. Usare i risultati della ricerca per migliorare l'implementazione e un'efficace prassi organizzativa, offrendo raccomandazioni per assistere i servizi di probation a livello europeo
6. Identificare la possibilità di sviluppare un 'centro di eccellenza' per la probation in Europa, molto probabilmente attraverso una rete virtuale (un sito web interattivo), per assicurare che il progetto sia sostenuto e continui a svilupparsi.

Per quanto riguarda il primo di questi obiettivi in particolare, bisogna fare immediatamente una distinzione chiave tra l'impatto o influenza delle EPR e la compliance o aderenza a queste Regole. Potrebbe capitare, per esempio, che le organizzazioni, le politiche e le prassi di un Paese aderiscano in sostanza alle EPR ma non ne siano state *influenzate*: piuttosto, le loro prassi avrebbe potuto essere preesistenti e non essere state modificate dalle EPR. Questo sembra plausibile: dopotutto, i contenuti delle Regole erano il risultato delle delibere di una commissione all'interno del Consiglio d'Europa i cui membri hanno notevole esperienza in materia penale<sup>5</sup>. Fu proprio all'esperienza dei loro organismi e alla loro idea di buona prassi che attinsero quando redassero le Regole. In modo analogo, anche i due esperti, del Regno Unito e dei Paesi Bassi, che hanno consigliato questa commissione attinsero alle loro idee di miglior prassi.

All'inizio di questo progetto venne chiesto a una collega del Consiglio d'Europa se in questo caso l'importanza vertesse sull'influenza o sulla sola compliance. La sua risposta ha guidato tutte le elaborazioni successive:

<sup>4</sup> Decisione Quadro 2008/909/GAI sul trasferimento dei detenuti; Decisione Quadro 2008/947/GAI sulle pene non restrittive della libertà personale e sanzioni alternative; Decisione Quadro 2009/829/GAI sull'ordine di supervisione europea.

<sup>5</sup> Come le Regole penitenziarie, le Regole in materia di probation sono state sviluppate da una delle commissioni del Consiglio d'Europa, il Consiglio per la cooperazione penologica (PC-CP), che è un ente consultivo per la Commissione Europea sui Problemi Penali (European Committee on Crime Problems) (CDPC). Nel periodo in oggetto, la PC-CP era costituita da 9 membri eletti dai diversi Stati europei membri, per la maggior parte persone molto esperte in questioni penali. La loro esperienza, per esempio delle sfide pratiche connesse alla gestione di un carcere o di un organismo di probation, non solo diede autorevolezza alle loro opinioni, ma assicurò che anche le domande difficili e specifiche ricevessero risposte adeguate.

'Ritengo che sia importante misurare sia l'influenza delle Regole che l'effettiva adesione ad esse. L'influenza è importante perché ci consente di sapere se sono stati adottati dei cambiamenti legislativi o strutturali in seguito alla loro adozione ... e in linea con i loro standard e se sono stati inclusi nella formazione del personale. La compliance è importante perché mostra se le prassi e le mentalità cambiano con il tempo perché sono influenzate dal Regolamento o perché la società o la legge cambiano.' (Comunicazione personale)

## **Metodologia**

Mentre le Regole europee in materia di probation sono state raccomandate dalla Commissione dei Ministri a tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, la nostra ricerca si è limitata ai (28) Stati dell'Unione Europea. All'interno di alcuni di questi Stati ci sono differenti giurisdizioni e differenti sistemi per la fornitura dei servizi di probation. Nel Regno Unito, per esempio, diversi sistemi sussistono in Inghilterra e in Galles, in Scozia e nell'Irlanda del Nord, mentre i *Länder* tedeschi variano considerevolmente<sup>6</sup>.

Cosciente di queste sfide, la squadra di ricerca ha iniziato il suo lavoro cercando di identificare un contatto chiave per ciascun Paese. Venne scritto un articolo e pubblicato nel bollettino della Confederation of Probation (CEP) che avvisava i lettori del progetto STREAM e ne sollecitava il sostegno e la cooperazione ([Appendice Uno](#)). I nostri contatti chiave dovevano essere individui esperti sui temi dell'inchiesta, ma anche in posizione di identificare altri nel loro Paese con una conoscenza specialistica e incoraggiarli a corrispondere con noi. A questo stadio dell'inchiesta, questo Workstream sta collaborando con Workstream 1, sotto la guida di Jean Hine, della De Montfort University. La decisione di lavorare in stretta collaborazione rappresentava un uso efficiente non solo delle risorse del progetto ma anche del tempo limitato degli intervistati. Venne riconosciuto che, in una fase successiva, i due Workstream avrebbero dovuto 'separarsi' perché si occupavano di problematiche diverse, ma la loro cooperazione era preziosa nelle prime fasi del progetto. I diversi Paesi vennero assegnati a singoli ricercatori che si assunsero poi la responsabilità di scoprire quanto più possibile su quei Paesi.

Inizialmente vennero contattate persone che conoscevamo da precedenti progetti, colleghi accademici e conoscenti che avevamo incontrato tramite CEP. Inviammo un'email a questi contatti ([Appendice Due](#)) e anche ad altri, in caso di mancata risposta o in caso la risposta ci indirizzasse ad altri. Il team non riuscì a trovare un referente in tutti i Paesi e alcuni intervistati vennero reperiti solo in un momento successivo del progetto, molto più tardi di quanto sarebbe stato utile. Tuttavia, il progetto riuscì a raccogliere informazioni da tutti i Paesi nell'UE con una singola eccezione e per la maggior parte dei casi queste informazioni si sono rivelate importanti e preziose.

<sup>6</sup> Persone diverse vennero identificate per le distinte giurisdizioni del Regno Unito nonostante all'inizio fossimo riusciti a trovare solo una persona da un singolo *Länd*.

Un'indicazione della portata del progetto è il fatto che almeno 20 Paesi sono stati rappresentati nella Conferenza conclusiva a Malta nell'ottobre 2014, molti dei quali hanno contribuito direttamente al lavoro dei Workstream 1 e 4.

L'idea di inviare un questionario scritto venne presa in considerazione ma poi respinta. Con un questionario scritto può risultare carente non solo la quantità delle risposte (l'esperienza ci insegna che i tassi di risposta possono essere molto deludenti), ma anche la loro qualità. Domande complesse potrebbero sollecitare risposte brevi e/o ambigue e richiedere ulteriori chiarimenti. Al contrario, il dialogo può stimolare idee nuove e creative oltre che assicurare che le domande siano state effettivamente comprese correttamente. Per questo motivo vennero inviate delle email ai nostri contatti chiave con la richiesta di organizzare una conversazione su Skype.

In moltissimi casi, seguirono conversazioni via Skype. In alcuni casi, tuttavia, le persone non avevano accesso a Skype e quindi si cercarono altri metodi di comunicazione: alcuni Paesi risposero che Skype non era disponibile per loro sul posto di lavoro e talvolta questo era fatto di proposito (forse a causa di preoccupazioni sulla sicurezza del loro sistema informatico). Mentre è prerogativa di ciascun Paese decidere l'uso che vuole fare della tecnologia, si fa notare che la restrizione nell'uso di Skype (o di programmi simili) limita la comunicazione e il networking che stanno diventando sempre più essenziale in materia di probation in Europa. È necessario non solo per lo sviluppo della ricerca, ma anche ai fini dell'implementazione delle Decisioni Quadro.

Intrattenemmo numerose conversazioni via Skype con questi contatti iniziali (l'elenco delle domande è riportato nell'[Appendice Tre](#)). Ove possibile (non sempre), domande scritte vennero inviate in anticipo in modo che l'intervistato avesse l'opportunità di riflettere sulle questioni oggetto di discussione. Con il permesso dell'intervistato, la conversazione venne registrata per futuri riferimenti del progetto. Quando non si riuscì a organizzare una conversazione via Skype, talvolta si usò il telefono. Come dichiarato, lo scopo principale della conversazione era di identificare individui con una conoscenza specialistica dei temi dei due Workstream. Allo stesso tempo, le persone intervistate per la prima fase dell'inchiesta erano spesso esperti, con una conoscenza approfondita dell'argomento, e si approfittò quindi dell'opportunità per chiedere il loro punto di vista sulle tematiche dei due workstream.

La squadra di ricerca riuscì a contattare altre persone da intervistare sulla base delle indicazioni dei contatti iniziali. Le domande di questa seconda fase sono riprodotte nell'[Appendice Quattro](#). Si seguì lo stesso procedimento, inviando un'email prima di procedere a una conversazione registrata via Skype (ove possibile). In alcuni casi, le conversazioni ebbero luogo per telefono e, in una o due occasioni, come ultima risorsa venne usato un questionario scritto. Nella maggior parte dei casi, venne inviato agli intervistati un riepilogo dei punti principali tratti dalle interviste per verificare che i loro punti di vista fossero stati rappresentati correttamente. Nella gran maggioranza dei casi le interviste vennero condotte in inglese, anche se riuscimmo a offrire l'opzione di interviste anche in francese o in tedesco. È importante indicare questa limitazione, anche se non è chiaro che differenza possa aver rappresentato per i risultati della nostra ricerca

(per alcuni aspetti del linguaggio e della sua interpretazione, vedere Kaptan e Canton 2014).

La nostra aspirazione originale era stata di intervistare persone che svolgevano incarichi diversi – idealmente, un rappresentante del Ministero della Giustizia, un membro del personale di un servizio di probation e un accademico o ricercatore universitario. In pratica, questo per noi si dimostrò impossibile. Dove riuscimmo, intervistammo personale in posizioni diverse, ma talvolta finimmo per affidarci alle opinioni di un solo intervistato. Quando riuscimmo a parlare a persone che svolgevano diversi incarichi, la maggior parte di loro disse le stesse cose e ne emerse un quadro nazionale concorde, ma ci furono almeno quattro esempi in cui le prospettive risultarono molto differenti e in cui un alto dirigente e un ricercatore espressero idee significativamente diverse.

Forse la prospettiva di ottenere un quadro nazionale definitivo è illusoria, soprattutto quando si tratta di risposte a domande come: *Le politiche e prassi sulla probation riflettono i valori e le convinzioni delle EPR?* Gli esperti nazionali avranno le loro opinioni personali (e forse anche contrastanti) a questo proposito. Allora mentre nell'esposizione che segue i punti di vista e le prassi sono state attribuite ai diversi Paesi, la realtà è molto più complessa. Questo potrebbe essere il caso soprattutto quando la discussione non si basa sui fatti (*lavoriamo / non lavoriamo direttamente con le vittime*), ma su questioni meno chiaramente definite di etica e valori. In generale, la relazione tra il modo in cui le persone descrivono e giustificano il loro lavoro e le realtà della loro prassi – la 'storia' e la realtà (Cohen 1985) – è sempre incerta. Questo non significa mettere in dubbio la buona fede degli intervistati, ma piuttosto riconoscere che ci sono molti modi di interpretare la prassi, i suoi effetti e i suoi significati, e che il punto di vista di un singolo decisore politico, impiegato statale, professionista o accademico rappresenta solo un modo di comprendere cosa sta succedendo nel loro Paese.

Un'ulteriore potenziale limitazione da sottolineare è che alcuni intervistati potrebbero essersi sentiti a disagio nel descrivere l'esperienza della loro nazione in modi che nella loro opinione potevano essere considerati negativi e quindi potrebbero aver esagerato la conformità alle regole. In effetti, tutti i Paesi presentano carenze significative e proprio queste si rivelano importanti spunti di apprendimento per il miglioramento. Tuttavia, ci potrebbero essere delle difficoltà culturali o politiche nell'ammettere l'esistenza di problemi ai ricercatori. Altri, per contrasto, potrebbero essere stati ingiustamente o ingiustificatamente severi nei confronti delle prassi di probation del proprio Paese. In tutti i casi, agli intervistati è sempre stato garantito l'anonimato da parte dei ricercatori e in questa relazione nessuna risposta è stata attribuita a un Paese in particolare.

Per la maggior parte questa relazione cerca di riassumere punti di vista e informazioni fornite dagli intervistati nelle varie interviste. Tuttavia, i risultati sono stati ulteriormente arricchiti da tre eventi connessi al progetto. Nell'aprile 2014 si tenne un seminario alla Montfort University in cui a un gruppo di docenti universitari (che non erano coinvolti direttamente nel progetto) venne chiesto di presentare degli interventi sui seguenti temi:

È possibile determinare le circostanze e le condizioni in cui i Paesi implementano strumenti come le Regole europee in materia di probation? E le circostanze e condizioni in cui esse si dimostrano efficaci? Il ricorso a modi di governance superiori al livello statale nazionale è un modo fattibile di elevare gli standard normativi? In caso affermativo, in che modo precisamente esercitano la loro influenza questi strumenti? Che relazione c'è tra queste domande e il concetto di "efficacia" e la sua valutazione? Quali sono le implicazioni per enti come il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea che sono impegnati a innalzare gli standard sulla base di politiche di intervento documentabili?

In secondo luogo, nel mese di settembre 2014, si è tenuto un workshop a L'Aia. Nonostante buona parte della discussione in quell'occasione si concentrasse sulla materia di Workstream 1, ci furono anche workshop in cui si chiedeva ai partecipanti di esplorare problematiche relative alle EPR, oltre all'idea specifica di un Centro di Eccellenza. Workshop di questo tipo possono rivelarsi strumenti particolarmente efficaci per sollecitare le idee perché offrono ai partecipanti l'opportunità di paragonare e confrontare le proprie esperienze, esprimere disaccordo e incoraggiarsi l'uno con l'altro a sviluppare nuove idee.

In terzo luogo, la conferenza conclusiva che si tenne a Malta nel mese di ottobre 2014 comprendeva un breve workshop sull'idea di un Centro di Eccellenza. I punti di vista espressi in quell'occasione da un numero di partecipanti con notevole esperienza sono stati inclusi in questa relazione nella sezione corrispondente.

### **Rassegna critica della letteratura**

Prima di effettuare la nostra inchiesta, il gruppo di ricerca passò in rassegna le pubblicazioni pertinenti per vedere quali delle soluzioni accademiche e della ricerca potessero contribuire a rispondere alle nostre domande. Nel caso specifico delle Regole europee sulla probation (EPR), la ricerca e le pubblicazioni sono limitate. Dal momento che le EPR sono state adottate solo nel 2010, e dal momento che la probation è comunque studiata molto meno delle problematiche relative alla detenzione o alla polizia, ci sono relativamente poche pubblicazioni accademiche sulle Regole stesse. Tuttavia è doveroso citare qui alcuni articoli. Morgenstern (2009) ha riflettuto in modo istruttivo sul potenziale e le limitazioni delle iniziative europee per l'armonizzazione e gli standard minimi. Canton (2010) ha spiegato le origini e l'importanza delle EPR, anche se non era in grado di dire nulla sulla loro implementazione. Jesse (2011) ha condotto una rassegna critica istruttiva, paragonando gli standard di qualità della propria amministrazione (Mecklenburg – West Pomerania) con le EPR, prestando particolare attenzione ai limiti delle pressioni finanziarie e dei tagli. Più recentemente, Morgenstern e Larrauri (2013) hanno riflettuto sull'impatto e sul potenziale delle leggi, politiche di intervento e prassi europee. Tuttavia, anche se c'è stato un certo numero di precedenti Raccomandazioni del Consiglio d'Europa sulle sanzioni e sulle misure applicabili in area



penale esterna (in particolare il Consiglio d'Europa 1992; 2000), si può dire che le iniziative europee sulla supervisione degli autori di reato in area penale esterna rimangono poco comprese e che un'analisi accademica del loro impatto è relativamente rara (Morgenstern e Larrauri 2013).

Il Consiglio d'Europa (2011) ha tentato di condurre un suo sondaggio sull'implementazione delle EPR, insieme alle altre Raccomandazioni (le Regole penitenziarie europee [Consiglio d'Europa 2006] e le Regole Europee per i minori autori di reato soggetti a sanzioni o misure [Consiglio d'Europa 2008]). Ancora una volta, le tempistiche di quell'inchiesta – e forse anche la percezione della limitata importanza delle nuove EPR – spinse la maggior parte delle nazioni intervistate a soffermarsi molto di più sulle altre due Raccomandazioni e ben poco sulle EPR.

Tuttavia, su queste problematiche esiste una più vasta letteratura accademica. Per prima cosa, ci sono stati degli studi sulla domanda generale della promulgazione e implementazione efficace di strumenti che hanno origine a un livello governativo superiore a quello della nazione-stato, e che intendono regolare la giustizia penale e la pena. La letteratura che si intrattiene su questo tema generale può delucidare le EPR in quanto i tentativi di influenzare lo sviluppo della probation a livello pan-europeo potrebbero essere visti come un caso speciale di questa problematica più ampia.

Le Decisioni Quadro europee intese a facilitare la cooperazione e la condivisione di buone prassi, compresa la DQ 947 sul trasferimento tra Paesi della probation e di sanzioni alternative, riflette un tentativo effettuato in anni recenti dall'Unione Europea di estendere la cooperazione giudiziale tra gli Stati membri. Tuttavia, a causa delle preoccupazioni espresse sulle conseguenze di tali iniziative da 'terzo pilastro' per la sovranità nazionale, i tentativi di introdurre standard e strumenti internazionali per il lavoro di probation non sono vincolanti per gli Stati membri europei. Devono essere messi in pratica, ma ciascun Paese è libero di scegliere il modo di procedere e pertanto la portata del loro impatto sulla legislazione domestica di ciascun Paese è incerta.

Una domanda più incisiva è *che cosa conta come implementazione?* Per esempio, un Paese potrebbe trasporre una Decisione Quadro in una legge interna, ma accertarsi dell'effettiva esecuzione delle prassi richieste dalla Decisione Quadro è tutt'altra faccenda. In questo caso la legislazione statale è necessaria, ma non per questo sufficiente. Questa sfida diventa ancora più radicale per uno strumento così ampio, esortativo e ambizioso come le EPR. L'implementazione qui non richiede solo (e non sempre) una nuova legislazione, ma anche cambiamenti nella politica di intervento e, in particolare, nella prassi. La sfida di come la prassi possa essere esaminata per valutarne la conformità con le EPR è sostanziale.

Esistono anche numerose pubblicazioni che considerano le varie complessità storiche, culturali, politiche ed economiche che interagiscono per influenzare variazioni nello scopo e nella forma della politica di intervento e nella prassi della giustizia penale nei diversi Paesi (Cavadino e Dignan 2006a, 2006b; Norris 2009; Hamilton 2013; Nivette 2014). Alcune di queste pubblicazioni sono state scritte per migliorare la comprensione

dell'analisi comparativa (Ruggiero *et al.* 1996; Cavadino e Dignan 2006a, 2006b), nonostante dell'interesse sia anche stato stimolato dalle sfide del *trasferimento della politica penale* e dai tentativi di comprendere le circostanze in cui le politiche e le prassi derivate da un Paese possano essere introdotte in un altro nella speranza che diano frutti (Newburn e Sparks 2004; Canton 2009; McFarlane e Canton 2014).

### **Analisi comparativa della giustizia penale**

L'analisi comparativa ha cercato di creare tipologie per spiegare i diversi fattori che possono influenzare la giustizia penale e più in particolare la politica di intervento e la prassi penale nei diversi Paesi. Approcci influenti comprendono tentativi di esplorare le connessioni tra l'economia politica di un Paese e il suo sistema penale e le sue attitudini verso la pena (Cavadino e Dignan 2006a, 2006b; Lacey 2008). Cavadino e Dignan (2006a, 2006b) hanno distinto diversi tipi di assistenza sociale e hanno tentato di mostrare le connessioni tra questi regimi e le politiche penali dei diversi Paesi. Altri hanno attinto alle nozioni di *cultura politica* (Lijphart 1999) per mettere a confronto Paesi che sono meno punitivi, più inclini a mantenere bassi i tassi di incarcerazione e investire nel sostegno e la riabilitazione con, dall'altra parte, Paesi dove è più probabile che i decisori politici facciano appello alle emozioni punitive popolari e adottino politiche penali inflessibili per un vantaggio politico (Lacey 2008; Sparks e McNeill 2009; Hamilton 2013).

Eppure l'idea di un'influenza primaria che determini la traiettoria della politica di intervento e della prassi penale o il carattere del lavoro di probation rischia di essere esageratamente semplificata. Come ha sostenuto Nelken (2009: 297) per quanto riguarda l'economia politica, per esempio, 'una più ampia varietà di variabili di quelle connesse con il neo-liberalismo può condurre a una punibilità più o meno alta'. Per esempio, la cultura legale di un Paese, compresi i suoi procedimenti penali e i suoi processi in tribunale, agisce autonomamente come variabile indipendente 'e non solo come un canale per fattori o cambiamenti economici e politici di maggior portata' (*ibid*: 301). Nonostante sia difficile da misurare o persino da specificare, l'interazione di tutti i fattori che costituiscono una 'cultura legale' può portar a differenze significative tra i Paesi per quanto riguarda il comportamento legale, comprese le idee sulla prassi di probation.

In modo analogo, tentativi di assegnare le diverse nazioni a 'famiglie' (Castels 1998; Castels e Obinger 2008; Norris 2009) in base alle loro affinità storiche e culturali hanno riscosso un successo limitato nello spiegare perché la politica penale in generale o la prassi di probation in particolare assumano una determinata forma anziché un'altra. Nelken (2004, 2009) insiste giustamente che la politica di intervento e la prassi penali non sono determinate in particolare da una singola influenza, ma da diversi fattori che interagiscono tra loro in modo complesso.

### **Probation**

La probation è un caso studio affascinante ma piuttosto trascurato in quest'area di ricerca. Questo è dovuto al fatto che molto del suo valore giace non solo nel lavoro svolto dagli organismi di probation e l'efficacia e l'efficienza con cui lo svolgono, ma in quello che la probation rappresenta ed esprime – quello che *significa* nei diversi Paesi. Gli aspetti simbolici della probation, e quello che le persone ne vogliono trarre, sono sempre oggetto di dibattito. Lo sviluppo storico della probation nei diversi Paesi potrebbe essere influenzato dalla forza dell'unità morale dei gruppi sociali per quanto riguarda i sottostanti principi comuni di tolleranza, rispetto, dignità, equità e perdono, per esempio. Ma questi termini non sono assoluti e sono essi stessi soggetti a modifiche in risposta a una gamma di fattori politici e socio-economici. I loro significati cambiano con il tempo e gli approcci alla giustizia penale sono sempre soggetti a contestazione e forse anche a resistenza nei Paesi in questione (Nelken 2009). È probabile che questi fattori, spesso profondamente radicati nella cultura di una nazione, facciano la differenza nel modo in cui le regole internazionali sono accolte e nella misura in cui vengono implementate.

I servizi di probation sono descritti e definiti in modo diverso nei diversi Paesi (McNeill 2013) e anche i termini in cui fanno riferimento agli utenti dei loro servizi (per esempio, *delinquenti o clienti o utenti del servizio*) sono diversi e spesso indicativi del modo in cui la probation comprende e sceglie di rappresentare il suo lavoro (Herzog-Evans 2013). Detto questo, la scarsa ricerca che è stata condotta suggerisce che, nonostante le differenze legali e organizzative della definizione, della politica e della prassi, i principi fondamentali e l'etica sottostante al lavoro di probation sono comuni alla maggior parte dei Paesi. Grazie alla forte tradizione religiosa di volontariato e di beneficenza che ha sotteso il lavoro di probation nella maggior parte dei Paesi europei fin dall'inizio, un'enfasi sull'assistenza, il lavoro sociale e uguali opportunità; l'affermazione della dignità umana e del rispetto dell'indipendenza degli individui; e la convinzione che ogni persona può cambiare, sono tutti elementi che rientrano nei valori e nella missione di ogni singolo organismo di probation in Europa (van Kalmthout e Durnescu 2008). Fornire guida, cura e assistenza agli autori di reato si è dimostrato duraturo di per sé, anche se talvolta questo intervento è modulato da altre strategie penali che coinvolgono punizione e/o controllo (Robinson e McNeill 2004). Sono questi i principi e l'ethos che hanno ispirato molto dell'attuale programma europeo per l'armonizzazione. Come ha sottolineato McNeill (2013), un'enfasi sulla giustizia e l'equità nel lavoro di probation, e il suo ruolo nel promuovere l'inclusione sociale e la reintegrazione civica degli autori di reato nelle comunità, è fortemente radicata negli standard del Consiglio d'Europa e nei vari strumenti intesi a rafforzare le sanzioni in area penale esterna come possibile alternativa alla reclusione e ad assicurare che i diritti umani degli autori di reato che vi sono soggetti siano rispettati.

Ciò nonostante, lo scopo e le priorità del lavoro di probation sono stati soggetti a un considerevole cambiamento in diversi Paesi negli ultimi anni. Questo cambiamento può essere compreso per lo più come derivante da ampie trasformazioni nelle condizioni economiche, sociali e culturali tardo-moderne. Premessa a nozioni di moralità personale e autodeterminazione, associata con il neoliberalismo, questa tendenza culturale ha importanti conseguenze per il modo in cui il lavoro di probation è stato definito e compreso politicamente e pubblicamente. Il diritto umano fondamentale di un individuo

di ricevere assistenza per ottenere la reintegrazione civica è giunto a essere considerato economicamente insostenibile e moralmente limitante. La marginalità sociale deve essere governata attraverso una fusione delle politiche di intervento sociali e penali, che conducono a una strategia coercitiva e autoritaria che acquista preminenza nei periodi di austerità economica (Wacquant 2009). Ora compresi in una 'cultura di controllo' (Garland 2001) e 'nuova punibilità' (Pratt *et al.* 2005), gli autori di reato sotto supervisione in area penale esterna sono sempre meno visti come persone che ricevono assistenza sociale e più come obiettivi di controllo – obiettivi che, per ragioni di protezione pubblica, richiedono misure di valutazione dei rischi, supervisione e violazione sempre più rigorose (McNeill 2013). La riduzione del rischio e l'imperativo di proteggere il pubblico sono davvero stati identificati, nelle dichiarazioni politiche di molti Paesi, come le priorità fondamentali della giustizia penale in generale e anche della probation. In questo rispetto, la reintegrazione è giunta in alcuni luoghi a essere considerata non un fine desiderabile in sé, ma valida soprattutto come mezzo per ridurre le recidive. In altri Paesi, per contro, l'ethos del lavoro sociale rimane forte e si esprimono dubbi sulla priorità data altrove alla valutazione e gestione del rischio. Alcuni dei nuovi organismi sono fondati sull'impegno all'assistenza.

La concentrazione sull'individualismo, gli alti livelli di disuguaglianza e una mancanza di coesione sociale hanno avuto un impatto diretto sulle percezioni della giustizia, con la conseguenza di una riduzione nell'offerta di assistenza sociale e di un aumento nei tassi di reclusione. Nonostante emerga da una tradizione caritatevole e assistenzialista, la probation, soprattutto nei Paesi anglosassoni, è stata riconfigurata. Visti o come opportunisti o semplicemente come male assoluto (Garland 2001), gli autori di reato sorvegliati in area penale esterna sono soggetti a sempre più rigorose valutazioni del rischio e requisiti di supervisione (McNeill 2013). Le filosofie comportamentali e l'individualismo metodologico derivato dalla ricerca canadese su 'quello che funziona' hanno informato le valutazioni di programmi misurati primariamente in termini di riduzione del crimine e della perpetrazione di ulteriori reati. Le barriere strutturali e sociali alla reintegrazione degli autori di reato estranee alla portata di una lente individualistica sono ignorate (Flynn 2012). Tali prospettive sono state altamente influenti nelle nazioni anglosassoni, ma i procedimenti globali di trasferimento della politica penale non si limitano a esse. Gli approcci dell'UE mostrano una visibile influenza statunitense (Baker 2010) mentre molte nazioni dell'Europa orientale – Bulgaria, Repubblica Ceca, Romania, Croazia, i Paesi baltici – hanno guardato direttamente all'Inghilterra e al Galles come guida per la politica e prassi in materia di probation (Canton 2009). Capita anche che le aziende multinazionali, più potenti di molti dei Paesi in cui commerciano, esportino sempre più politiche e pratiche penali nel mondo (Nelken 2004, nonostante questo processo abbia subito un'accelerazione notevole nel decennio intercorso dalla pubblicazione del suo contributo).

### **Armonizzare i servizi di probation in Europa**

Il punto di queste discussioni è di sottolineare le complessità coinvolte nella promulgazione e implementazione efficaci degli strumenti che hanno origine a un livello governativo superiore alla nazione-stato. 'La punizione è profondamente radicata nella

specificità nazionale / culturale dell'ambiente che la produce.' (Melossi 2001: 407), sebbene questo non significhi che all'Unione Europea 'manchino i mezzi necessari e l'impulso di sviluppare la propria versione di "Governing through Crime".' (Baker 2010: 188).

Non si tratta, e non si sarebbe mai potuto trattare, della semplice questione di uno Stato che riceve, promulga e implementa tali strumenti. Piuttosto, questo processo è interpretato e mediato da un'ampia serie di considerazioni economiche, sociali, culturali e professionali che interagiscono tra loro e che possono modificare o persino ostacolare la regolamentazione sovra-nazionale, e che in ogni caso determineranno la forma e la misura della sua implementazione. Inoltre, obiettivi e priorità in concorrenza tra loro, oltre ai diversi punti di vista professionali e pubblici sulla giustizia penale, hanno significative implicazioni per i tentativi di armonizzare la politica di intervento e la prassi in materia di probation. Per esempio, 'i diversi scopi [per la probation] ne suggeriscono le diverse definizioni e le diverse misure della sua efficacia' (Shapland *et al.* 2012: 3). In vista delle trasformazioni globali nelle relazioni economiche e sociali, la diffusione, imitazione, copia o emulazione (Dolowitz 2000) della politica e della prassi di probation nei Paesi europei dipende dalla forza delle tradizioni di probation al loro interno. Come abbiamo visto, per alcuni Paesi il trasferimento legale è soggetto a principi e valori culturali fortemente sentiti, mentre in altri è condizionato da, e secondario a, priorità di mercato; o in altri ancora, come i Paesi dell'ex Unione Sovietica, può essere visto come un aspetto di uno sforzo a modernizzarsi, a diventare più democratici e a ottenere un maggiore successo economico.

#### **Il seminario Workstream 4**

Poiché esiste relativamente poca letteratura sulle domande di ricerca specifiche di questo Workstream, si è organizzato un seminario per esplorare la complessità intrinseca di queste domande e per creare dei collegamenti tra gli obiettivi dei progetti e alcune delle ricerche esistenti.<sup>7</sup> Tra le domande su cui gli intervistati sono stati chiamati a esprimersi troviamo:

- È possibile determinare le circostanze e le condizioni in cui gli Stati membri applicano gli strumenti dell'UE (quali Decisioni Quadro) e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa?
- Quali sono le circostanze e le condizioni che consentono a tali strumenti di essere efficaci?
- Fare ricorso a un sistema regolatore che operi al di sopra del livello di stato-nazione è una misura praticabile per elevare gli standard normativi?
- In caso affermativo, come viene ottenuto esattamente tale effetto?

---

<sup>7</sup> I relatori chiave erano: Professoressa Estella Baker, De Montfort University; Professoressa Dr Miranda Boone, University of Utrecht; Professor Sir Anthony Bottoms, University of Cambridge; Professor Rob Canton, De Montfort University; Professor Fergus McNeill, University of Glasgow; Professor Dirk Van Zyl Smit, University of Nottingham. Alcuni dei relatori hanno chiesto di non essere citati direttamente, per cui il riassunto trascritto nel corpo della relazione rappresenta alcune delle idee che sono emerse dalle presentazioni e dalle discussioni. Queste idee non vanno attribuite a nessun relatore in particolare.

- Quali sono le implicazioni per organismi come il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea, che si stanno impegnando a fondo per elevare gli standard sulla base di politiche basate su esperienze documentabili?

Gli intervistati sono stati anche incoraggiati (nell'invito) a riflettere sulle Regole europee in materia di probation. Alcuni hanno messo in discussione alcune Regole in particolare. Altri hanno messo in guardia contro un ottimismo eccessivo, che sembrava trasparire dalle EPR, sul potenziale degli interventi di probation al fine di ridurre le recidive. La storia, del resto, in più occasioni ci ricorda i pericoli di tali assunzioni. È stato inoltre sostenuto che le EPR sostengono la probation con insufficiente considerazione per il principio di proporzionalità. Le EPR non riescono a spiegare come potrebbero conseguire il loro obiettivo (a cui si fa riferimento nel preambolo) di ridurre la popolazione carceraria. Come Cohen (1985) segnalò molti anni fa, non si può semplicemente presupporre che un utilizzo più estensivo della probation (o di qualsiasi sanzione comunitaria) ridurrebbe la popolazione carceraria. Una cosa è chiedere alla probation di dislocare l'uso della detenzione, un'altra è che essa possa agire come 'alternativa' a sanzioni meno interventiste come le pene sospese o le multe. La priorità non dovrebbe essere fare proliferare i compiti dei servizi di probation o addirittura instaurare servizi di probation in tutti i Paesi europei, ma sviluppare le sanzioni in area penale esterna e rispondere alle difficili domande su come possano contribuire a ridurre il ricorso alla reclusione. L'espansione della probation non dovrebbe essere intesa come un puro vantaggio, come le EPR sembrano presupporre.

Una distinzione utile sulla compliance, espressa da più di un intervistato, è quella tra compliance sostanziale e formale - tra il rispetto, per così dire, dello spirito del regolamento (sostanziale) e non solo del suo testo (formale). Questa distinzione è stata applicata in modo illuminante alla domanda del rispetto degli ordini del tribunale da parte di un autore di reato (Robinson e McNeill 2008), ma trova applicazione anche qui. Si potrebbe immaginare, per esempio in riferimento a una Decisione Quadro, che un Paese trasferisca la Decisione Quadro nella propria legislazione nazionale, come richiesto, sovvertendone, intenzionalmente o meno, l'applicazione - per esempio, utilizzando la Decisione Quadro per inviare gli autori di reato a un altro Paese per motivi diversi dalla priorità delle loro *reintegrazione sociale* come invece la Decisione Quadro intende. Ancora, sarebbe possibile per un Paese sostenere alcuni principi delle EPR, soprattutto dal momento che sono (necessariamente) redatte in termini generali, ma in realtà svolgere il proprio lavoro in un modo che assolve a tali principi nella sostanza. Ciò diventa tanto più importante in quanto la compliance sostanziale alle EPR non dipende (solo) dalla legge, dalle dichiarazioni sugli obiettivi e dalle linee politiche interne, ma dal modo in cui gli operatori svolgono il loro lavoro. Un relatore aveva rilevato nella propria ricerca

'... pratiche che non possono forse essere considerate come infrazioni alle regole in senso stretto, ma tuttavia non sono neppure in linea con il principio che le sottende.'

Dubbi sono stati espressi circa la misura in cui gli operatori di probation pensavano che il dibattito sui diritti umani dovesse *guidare* il loro lavoro. In breve, il concentrarsi sullo statuto per valutare il grado di osservanza in un determinato Paese può portare a supposizioni ingiustificate sul rapporto tra legge, politica di intervento e prassi.

Nel tentativo di capire quali circostanze e condizioni facilitino l'ottemperanza alle regole, Bottoms (2002) ha autorevolmente identificato distinti meccanismi di conformità che possono essere concettualizzati come segue:

<b>Dimensioni della compliance</b>	<b>Commenti: Applicazione alla domanda dell'implementazione delle EPR</b>
<b>A. Compliance strumentale /prudente</b> 1. Incentivi 2. Disincentivi	Le persone terranno conto delle conseguenze, dei costi e dei benefici. Quali sono i costi e i benefici percepiti dell'intenzione di attuare le EPR nello specifico, e le normative sovranazionali più in generale? Bisogna anche riconoscere che tali costi e benefici potrebbero essere diversi perché divisi tra persone diverse coinvolte nell'implementazione.
<b>B. Compliance normativa</b> 1. Accettazione / convinzione della norma sociale 2. Adesione che conduce alla compliance 3. Risposta a suggerimenti normativi 4. Legittimità	La legittimità è un aspetto fondamentale nella dimensione normativa della compliance, quello che riconosce che le persone sono molto più propense a conformarsi quando si sentono trattate in modo equo e con rispetto. Reazioni rigide, ingiuste o irragionevoli per una mancata compliance possono portare a un'ulteriore inadempienza e minare la 'legittimità' da cui è probabile che dipenda la compliance sostanziale sul lungo periodo. In che modo considerano i Paesi la 'legittimità' (e <b>non</b> solo la legalità) della legislazione europea? Le minacce (per esempio, di multe per mancata compliance) – un incentivo strumentale – hanno l'effetto voluto o rischiano di rendere ribelli alcuni Paesi? Si impegnano i vari Paesi alla compliance sostanziale delle norme nell'ottica di una 'famiglia di nazioni'?
<b>C. Compliance situazionale</b> 1. Compliance 'architettónica' 2. Compliance situazionale socio-strutturale	I sistemi nazionali di giustizia penale possono rendere la compliance relativamente più difficile o più facile. Per esempio, dove le EPR richiedono modifiche nella prassi – a volte il loro scopo principale – tali modifiche potrebbero incidere sulle priorità di altri servizi che possono quindi opporre resistenza. 'Le nuove politiche o prassi in campo penale dovranno trovarsi – o più probabilmente crearsi – un posto nel contesto di un sistema pre-esistente' (Cantone 2009b: 70). (Un lavoro congiunto tra probation e carcere – per esempio, pianificando la scarcerazione e il reinserimento – potrebbe essere un esempio. In alcuni Paesi dell'UE, il carcere e i servizi di probation appartengono a un'organizzazione integrata – con un'unica struttura di gestione e un unico insieme di priorità. In altri Paesi, i due elementi sono separati da decenni di rivalità e differenze culturali.) O forse le EPR presuppongono delle prassi che non esistono affatto in alcuni Paesi (per esempio, la valutazione pre-processuale) per cui non possono essere inserite nelle leggi e/o nelle procedure. Fattori situazionali sollevano interrogativi anche riguardo alle risorse.

<b>D. Compliance basata su abitudini o routine</b>	Le EPR richiedono una revisione della prassi, ma alcuni Paesi potrebbero essere bloccati in routine e abitudini che 'oppongono resistenza' al cambiamento, non tanto sulle linee di principio, quanto attraverso un'inconscia adesione alla routine.
Adattato da Bottoms 2002 con commenti aggiunti.	

Nessuna di queste categorie rispetto all'ottemperanza può essere considerata più importante delle altre, ma tutte influenzano le probabilità e i livelli di compliance. Hanno rilevanza variabile e presa nel tempo e in contesti e condizioni diverse. La sola direttiva, anche quando sostenuta dalla minaccia di sanzione da parte dell'organismo di vigilanza competente, non è affatto una garanzia che la compliance avrà luogo e soprattutto non è un'assicurazione che la compliance sia sostanziale.

Il seminario ha continuato esplorando i modi in cui tutti questi approfondimenti della letteratura sulla compliance, sviluppatasi sostanzialmente per cercare di capire in che modo gli individui si conformano alle norme, potrebbero essere applicati alla complessa questione della compliance con i regolamenti internazionali a livello nazionale. Tra le considerazioni complicanti c'è anche il fatto che la compliance coinvolge un gran numero di "attori". L'applicazione delle EPR coinvolge un gran numero di persone in qualsiasi Paese. Le loro motivazioni (soprattutto per quanto riguarda le prime due dimensioni della compliance) continuano a cambiare. Per esempio, l'entusiasmo iniziale può lasciar posto alla riluttanza, quando mettere in pratica la legislazione si rivela più difficile del previsto. Questi cambiamenti sono tanto più probabili quanto più diventano evidenti alcune conseguenze inizialmente imprevedute (e a volte imprevedibili). Questo è un fattore importante perché è il continuo impegno – e non solo l'impegno iniziale – nei riguardi delle regole che fa la differenza per un'implementazione di successo.

È anche ovvio che le motivazioni degli attori principali potrebbero essere diverse. Tra quanti sono coinvolti nell'implementazione sostanziale delle EPR appaiono alti funzionari statali, manager e professionisti e quello che conta per queste persone, che hanno priorità professionali e personali così differenti, non è sempre la stessa cosa. La magistratura e, in alcuni Paesi, la pubblica accusa sono in grado di sostenere, opporre resistenza o cercare di plasmare le norme nel modo in cui ritengono opportuno. I cambiamenti devono avvenire a numerosi livelli e in numerose sedi. Le dinamiche di scambio di idee e prassi tra gruppi così eterogenei, con così tante differenze e priorità, sono estremamente difficili da districare, ma ovviamente rappresentano una variabile fondamentale nell'accettazione e nell'applicazione delle regole.

Il seminario ha aiutato i ricercatori a ottenere un apprezzamento molto più profondo delle complessità delle domande a cui abbiamo cercato di rispondere. In particolare, queste complessità hanno chiarito che migliorare la compliance alle regole non è semplicemente una questione di chiarire le istruzioni e di avere un buon sistema di incentivi (strumentali) per l'aderenza alle norme e di sanzioni per la mancata compliance. Il seminario, quindi, è stato un prezioso complemento al lavoro di analisi 'sul campo' che era stato intrapreso e su cui ora questa relazione va a discutere.



## **Workstream 4: I risultati dell'inchiesta**

La necessità di distinguere l'impatto o influenza (*si agisce in un certo modo per via delle EPR*) dalla compliance / conformità (*le prassi sono allineate con le EPR e lo erano già*) è già stata sottolineata. Alcune delle domande che abbiamo posto ai nostri intervistati miravano a portare alla luce questo, sebbene in alcuni casi questa distinzione sembrasse meno importante. Le prime domande (numeri da 1 a 6) erano volutamente generiche e ad ampio raggio e prendevano in considerazione le EPR nella loro globalità piuttosto che un aspetto particolare della politica di intervento o della prassi.

La seconda serie di domande (6 - 10) prendeva in considerazione delle regole specifiche e veniva usata per testare l'impatto o la compliance osservando nel dettaglio l'applicazione della regola. Le Regole specifiche selezionate per questa ricerca più approfondita sono state le Regole 1, 37 e 93. La Regola 1 è una dichiarazione coraggiosa e convinta dell'ethos della probation: se questa fosse accettata e 'fatta propria' da diversi Paesi, questo rappresenterebbe una forte indicazione del rispetto dei principi delle Regole. La Regola 37 si riferisce alla necessità della collaborazione tra i servizi di probation e altri servizi. Si è ritenuto che l'indagine su questa regola potesse far luce sulla reputazione della probation e sul suo ruolo nella società civile. La Regola 93 è stata esaminata perché, se le EPR hanno molto da dire sugli autori di reato, fanno anche dichiarazioni importanti sui diritti delle vittime e dei corrispondenti obblighi del sistema di giustizia penale, che comprende i servizi di probation. Ciò è stato ulteriormente sottolineato da una recente (2012) direttiva del Parlamento Europeo sugli standard minimi di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. È sembrato quindi istruttivo sentire le risposte della probation alla direttiva e alle parti pertinenti delle EPR.

### ***Domanda 1: Quanto sono note le Regole europee in materia di probation?***

Chiaramente le Regole devono essere conosciute e accolte se vogliono avere influenza, sebbene sia possibile (anzi probabile) che sussista un elevato livello di compliance anche qualora le regole non abbiano avuto alcun effetto e non siano affatto note.

Sebbene quasi tutti i nostri intervistati avessero familiarità con le EPR (il che è naturalmente il motivo per cui erano stati scelti *come* intervistati), per la maggior parte affermarono che le Regole non erano ben conosciute nel loro Paese. A questo proposito si registrano delle differenze tra i responsabili e dirigenti politici da un lato, che ci si aspettava conoscessero le Regole, e i professionisti dall'altro, che si sono spesso sospettati di averne una conoscenza limitata, scarsa o addirittura inesistente. Uno degli intervistati ha sostenuto che questo potrebbe non rivestire una grande importanza: dopotutto, se la prassi è guidata dalle politiche interne che sono fondate sulle Regole, la consapevolezza del professionista al loro riguardo, a questo punto, è verosimilmente meno importante. Le EPR erano note anche a un numero relativamente ristretto di studiosi e ricercatori di vari Paesi, alcuni dei quali avevano effettivamente condotto delle ricerche in cui le EPR avevano un peso rilevante, anche se non ne erano il tema centrale. (Del resto, in molti Paesi la 'ricerca in materia di probation' è davvero molto limitata.) Ci sono stati, comunque, due intervistati che avevano studiato direttamente e in dettaglio

le EPR nell'ambito di una ricerca accademica. La consapevolezza dei ricercatori è stata anche messa in relazione alla partecipazione ai vari network europei – in particolare al progetto COST (di cui si discuterà più avanti in questo documento in relazione al *Centro di Eccellenza*) – mentre i decisori politici e professionisti che operavano in Europa, avevano maggiori probabilità di essere al corrente delle EPR.

In molti casi, c'era una scarsa indicazione che i servizi di probation avessero fatto molto per aumentare la consapevolezza del personale delle Regole o del loro significato. Tuttavia, in alcuni Paesi si pensava che le EPR *avrebbero dovuto* essere meglio conosciute e si prendevano in considerazione modi per aumentarne la consapevolezza. Per esempio

'...ci dovrebbero essere maggiori informazioni e più incoraggiamento da parte del team direttivo e dei decisori politici per discuterle e ricevere feedback e idee da parte del personale per migliorare le condizioni di lavoro e sviluppare un certo impatto nella comunità.'

In un Paese si pensava che, se era vero che le EPR non erano ancora ben note, bisognava ricordare che erano ancora relativamente nuove e cominciavano a essere più conosciute. Una rivista nazionale in materia di probation aveva dedicato un numero speciale alle EPR. Altrove (anche se in pochi casi), c'era qualche dimostrazione dell'esistenza di una strategia per familiarizzare il personale con le EPR, compresi corsi di formazione e seminari per gli operatori. In un Paese, poi, si sono tenuti diversi seminari nell'ambito della formazione professionale del personale e alcuni di questi si erano concentrati sulle EPR. I risultati di questo processo, tuttavia, non sono ancora noti. In ogni caso indica una volontà di studiare le Regole e di esplorare le loro implicazioni nella prassi.

Inoltre,

'[l'amministrazione] ha pubblicato un piccolo opuscolo sulle EPR che ha distribuito a tutti i dipendenti. È stato comunicato a tutto il personale dell'istituto di correzione. Quando le Regole vennero adottate, venne inviata una comunicazione tramite email e altri sistemi per informare dell'esistenza di queste nuove regole, il passo successivo è quello informarne tutto il personale con una comunicazione specifica.'

L'*efficacia* della diffusione della consapevolezza delle EPR tra il personale è un'altra questione. Anche se si sono distribuiti volantini e si sono inseriti collegamenti al testo sul sito web dell'agenzia di probation, il significato e le implicazioni delle EPR non sono sempre evidenti.

'Oggi tutti possono vederne una copia. Ma quando l'ho chiesto ai miei colleghi un paio di settimane fa, pochi di loro avevano letto o capito il significato delle Regole o l'impatto che potevano avere. Se uno si limita a leggere le Regole senza i commenti, potrebbe pensare che non sia un problema... e che ne

rispettiamo la maggior parte. Ma poi non se ne vede l'impatto sul lavoro effettivo.'

Uno degli intervistati ha detto che non era facile rispondere alla domanda in termini generali poiché diverse persone erano a conoscenza di Regole diverse. Allo stesso modo, nei casi in cui alcuni obblighi (per esempio, la protezione pubblica) sono condivisi tra diversi servizi, alcune persone potrebbero essere molto familiari con alcune norme specifiche, senza conoscerne affatto altre.

In una minoranza di casi, si riteneva che le EPR fossero ben note e considerate importanti.

'Le Regole in materia di probation del 2010 sono state tradotte... e sono state rese ampiamente disponibili. Sono citate consapevolmente in contesti di probation e pertanto sono sempre più note presso il Ministero della Giustizia, la Criminal Sanction Agency e nella prassi.'

Questo sarà ripreso in dettaglio (sotto) nella discussione delle risposte alla domanda 3.

Riepilogo: Le EPR sono più comunemente note tra l'alta dirigenza e alcuni ricercatori, ma non sono molto note tra il personale generale. Sono pochi i Paesi che hanno distribuito le Regole in modo ampio.

## **Question 2: Le EPR sono un buon modo di stabilire degli standard comuni nell'UE?**

Il significato di questa domanda è che le EPR ambiscono in primo luogo a stabilire e quindi a innalzare gli standard delle prassi in tutta Europa. Questa domanda era finalizzata a determinare perché questo fosse importante, se le EPR stessero realizzando questo o si dovessero trovare altri sistemi. L'opinione del gruppo di ricerca, in via preliminare, era che la questione stesse diventando sempre più importante. La ragione principale di questo è l'imperativo di dare attuazione alle Decisioni Quadro dell'Unione Europea. La Decisione Quadro 2008/909/GAI sul trasferimento dei detenuti e la Decisione Quadro 2009/829/GAI relativa all'Ordinanza Cautelare Europea potrebbero coinvolgere i servizi di probation, mentre il loro lavoro è essenziale per il successo della Decisione Quadro 2008/947/GAI sulla probation e altre sanzioni alternative. Tutte queste Decisioni Quadro poggiano sul principio del riconoscimento reciproco e questo a loro volta dipende fondamentalmente sulla fiducia e l'affidabilità reciproca. Se tutti i Paesi potessero essere sicuri che la prassi della probation si fonda ovunque in Europa sui principi delle EPR, la prospettiva di una positiva attuazione delle Decisioni Quadro migliorerebbe notevolmente. Anche in questo caso, mentre le origini, la base giuridica e i meccanismi di ottemperanza sono molto diversi tra una Raccomandazione del Consiglio d'Europa e una Decisione Quadro dell'UE, scoprire di più su come i Paesi rispondono alle richieste e alle raccomandazioni emanate a livello europeo è di fondamentale importanza.

La grande maggioranza dei nostri intervistati ha detto di ritenere che standard comuni siano necessari e che le EPR siano un buon modo per realizzarli, anche se esse devono ancora maturare il loro potenziale in questo senso. Esse forniscono

'linee guida e definizioni professionali, termini e modalità per il lavoro e i servizi... [e quindi formano] una buona base per un approccio professionale'.

Altri hanno detto che il loro potenziale consisteva nel costituire le fondamenta di un 'quadro comune'. Allo stesso tempo, c'era l'ammissione dell'esistenza di una notevole diversità nella prassi tra i vari Paesi, anche se forse in misura minore rispetto a un decennio fa (van Kalmthout e Durnescu 2008). La domanda cruciale diventa allora: che cosa costituisce una differenza nazionale appropriata e cosa invece un'incoerenza inammissibile? Questa domanda va al cuore di molti dibattiti sulla posizione dell'UE e del Consiglio. Nel caso particolare della prassi in materia di probation, è stato spesso detto che la necessità di standard comuni sia una condizione preliminare per l'effettiva attuazione delle Decisioni Quadro (vedi sopra). Un'osservazione interessante è stata anche:

'L'UE vorrebbe che un addetto alla probation di {un Paese} fosse in grado di andare a lavorare in altri Paesi – ma se c'è così tanta differenza, come possiamo lavorare insieme?'

Un Paese ha espresso la preoccupazione che, in tempi di restrizioni sul piano economico per i servizi di probation, le EPR possano deteriorarsi verso un 'minimo comune denominatore' invece di agire da stimolo per il miglioramento. Per innalzare gli standard, le EPR dovrebbero anche essere supportate aumentando la conoscenza e la diffusione di prassi efficaci.

Uno degli intervistati riteneva che le EPR fossero limitate negli effetti, perché una Raccomandazione non era altro che una 'legge leggera' che, volendo, i Paesi potrebbero ignorare. D'altra parte, le opinioni di un intervistato di un altro Paese sono di particolare interesse in questo senso. Questo intervistato sosteneva che il peso dell'autorità del Consiglio d'Europa dava alle Raccomandazioni una legittimità che non viene sempre ottenuta attraverso la legislazione. L'UE a volte ricorda agli Stati membri i loro obblighi facendo riferimento alle sanzioni per la non compliance (per esempio la Commissione Europea 2014), ma non si può non chiedersi se questo sia un metodo efficace per ottenere la compliance a cui si aspira – in particolare la compliance sostanziale e non solo quella formale, necessaria per mettere in pratica queste misure (vedere discussione precedente). Come anticipato da Bottoms (2002), la compliance sostanziale – cioè la sua implementazione nello spirito e non solo nella lettera – dipende dalla legittimità e dalla convinzione che la disposizione sia equa e ragionevole. In relazione all'Europa (un'Europa che non è sempre e ovunque distinta tra UE e Consiglio d'Europa), alcuni Paesi sono più convinti di questo rispetto ad altri. Infatti, a volte persiste quella che potrebbe essere definita una resistenza culturale alle disposizioni europee o ad approcci che si considerano indebitamente influenzati dalla prassi di un solo Paese.

Le EPR hanno anche:

'contenuti relativamente generali e la connessa flessibilità interpretativa permette di includere le specifiche dei singoli Stati membri in materia di politica penale e le soluzioni legali in materia di diritto penale. In questo senso, è un metodo migliore per forgiare politiche di intervento comuni e prassi comuni e per creare fiducia reciproca tra gli Stati membri rispetto alle leggi "ferree" dell'Unione Europea erogate sotto forma di direttive o regolamenti.'

Un altro intervistato ha osservato in modo simile che le EPR sono sì generali – permettendo ai vari Paesi di adattare e applicare le Regole alle loro situazioni nazionali – ma spesso anche molto specifiche nel guidare l'organizzazione, la politica e la prassi.

Riepilogo: La maggior parte degli intervistati ha ritenuto che degli standard comuni fossero necessari e che le EPR fossero importanti in tal senso. Nonostante sussistano variazioni considerevoli nelle prassi tra i diversi Paesi, le EPR forniscono un quadro comune. Ciò è sempre più importante per mettere in pratica le Decisioni Quadro UE.

### **Domanda 3: Le Regole sono state usate? Come?**

Ci sono Paesi in cui le regole hanno avuto un impatto diretto e dimostrabile sulla legge, la politica di intervento e la prassi. In almeno sei Paesi le EPR talvolta sono state studiate sistematicamente a tali fine, in particolare nei Paesi con servizi di probation relativamente recenti e in via di sviluppo. Si è sostenuto che le EPR potessero aver 'ispirato' nuove normative, comprese nuove sanzioni, e che le leggi ridefinite in materia di probation potessero riflettere molto meglio i principi delle Regole. Gli esempi di un Paese includono il diritto del cliente ad avere accesso al proprio dossier, cosa che ora è stata incorporata nella legge. Questa forte prova dell'impatto delle Regole venne accompagnata dal commento che era difficile essere certi che le Regole ne fossero le dirette responsabili, nonostante sembrasse che il Ministero avesse consultato le Regole nel redarre la legislazione. Uno degli intervistati ha detto che, se era vero che le recenti modifiche legislative erano allineate con le EPR, ciò era dovuto soprattutto all'influenza di altri Paesi che in tempi recenti avevano aiutato quel Paese a costituire organismi di probation. Queste nazioni più esperte avevano già una prassi che rifletteva i principi delle EPR e si pensava che fosse l'eredità di questa influenza, piuttosto che le Regole stesse e direttamente, ad aver incorporato quei principi enunciati dalle Regole.

Le EPR sono state citate in relazioni esplicative a sostegno di una **legislazione** nazionale e sono state spesso indicate dai nostri intervistati come 'punto di riferimento' per lo sviluppo del diritto in materia di probation e per la struttura e organizzazione degli organismi di probation. Poiché le legislazioni nazionali attraversano spesso fasi di revisione e modifica, alcuni Paesi ci hanno annunciato che implementeranno cambiamenti futuri che, ci si augura, miglioreranno la compliance alle Regole. In ogni

caso, le EPR sono state materia di dibattito quando la legislazione era in fase di redazione e si è detto che sono anche state uno stimolo per la legislazione e la riforma organizzativa.

‘Se si stanno pianificando dei cambiamenti, [le EPR] offrono una più ampia prospettiva europea con cui confrontare i cambiamenti proposti e possono essere usate per controllare gli standard della prassi. Il Codice Penale contiene modifiche basate sulle Regole UE – prassi, organizzazione e sistemi sono più vicini ora alle Regole UE rispetto al passato, anche se questo non è stato fatto in modo sistematico.’

Molti intervistati hanno parlato qui di potenzialità, finora realizzata solo in misura limitata, e hanno ricordato frequentemente che le Regole sono ancora giovani. Si è sostenuto, per esempio, che le Regole stanno diventando sempre più importanti e forse entreranno nel dibattito sulle riforme e sulle riorganizzazioni che si prevedono in futuro. E laddove l’alta dirigenza si dimostra convinta sostenitrice delle EPR, le prospettive di attuazione sono naturalmente notevolmente rinforzate.

Un intervistato ha avvertito che, se era difficile indicare un’influenza diretta (in linea con la risposta generale del Paese alle EPR), si potevano essere verificate delle influenze ‘dietro le quinte’. In tali casi, l’influenza delle Regole non è facile da dimostrare, nonostante gli intervistati abbiano dichiarato che era comunque significativa. Indipendentemente dal fatto che le EPR siano state usate, la sfida (posta per esempio dai servizi di probation al Ministero) che una prassi nazionale possa violare le EPR potrebbero incoraggiare un Paese a riconsiderare le sue prassi.

‘Le Regole hanno rafforzato l’approccio professionale, ma non hanno cambiato davvero l’approccio stesso. I servizi di probation ora hanno meno personale a disposizione e più lavoro, il che ha reso più difficile lo sviluppo di servizi e prassi professionali. Tuttavia il Paese conosce bene le teorie e come procedere quando si lavora con gli autori di reato.’

Mentre gli intervistati che occupano posizioni di dirigenti o professionisti di un Paese hanno affermato che le regole sono state seguite accuratamente, un ricercatore dello stesso Paese si è mostrato più cauto. Ha osservato che le Regole venivano utilizzate in modo selettivo, cioè invocate quando era efficiente farlo, ma disattese in altre circostanze.

Un uso importante delle Regole dovrebbe essere quello di rappresentare un **punto di riferimento**: i servizi di probation dovrebbero esaminare le loro politiche di intervento e prassi e confrontarle con le EPR. Questo è avvenuto, anche se abbiamo trovato solo tre esempi in cui è stato fatto in modo sistematico. Come verrà discusso più avanti nell’[analisi](#), questo esercizio è prezioso non solo per l’implementazione delle EPR, ma anche per il loro ulteriore sviluppo negli anni a venire.

Le EPR hanno avuto influenza sulla **prassi**. Qui, ancora una volta, si è fatto riferimento alle EPR come a 'un punto di riferimento significativo' per la prassi e per gli operatori professionali. Un intervistato ha citato l'esempio di 'un gruppo di lavoro che ha recentemente abbozzato un modello per la definizione di un programma di cura' e che si è affidato alle EPR per le sue decisioni. Un altro esempio di particolare interesse e rilevanza è stato che, in seguito a un attento studio delle Regole, un Paese ha cambiato la sua prassi così che gli autori di reato condannati a lavori socialmente utili non svolgessero più lavori per il vantaggio diretto dei servizi di probation stessi. Questo Paese aveva riconosciuto il requisito delle EPR a questo proposito (regola 48) e si è dimostrato aperto a operare modifiche nella propria prassi.

Uno degli intervistati ha detto che, anche quando i professionisti non avevano sentito parlare delle EPR, l'influenza di queste sulla legge, l'organizzazione e le politiche di intervento aveva portato a un cambiamento nella prassi. Di fatto, le EPR hanno costituito la base di **standard nazionali** per guidare la prassi, usati anche come riferimento per valutare la performance degli operatori. Altri due Paesi hanno riferito che quando i servizi di probation sono sottoposti a ispezioni, le EPR contribuiscono a provvedere i criteri per i controlli. Questa è anche l'aspirazione di un altro Paese, dove si è deciso di usare le EPR sia per impostare gli standard sia per forgiare le routine delle ispezioni.

Le EPR improntano il **programma di formazione del personale** in diversi Paesi. Alcuni hanno detto che non c'era sempre un'attenzione adeguata a questo aspetto, ma le Regole sono state fatte presenti agli studenti e al personale di nuova nomina in almeno quattro Paesi. Si sono già citati i seminari per gli operatori intesi ad aiutare il personale a implementare le EPR e gli intervistati hanno riferito di eventi formativi specifici incentrati (per esempio) su: consenso e collaborazione attiva del cliente / autore di reato; cooperazione tra i servizi di probation e gli istituti penitenziari; valutazione; procedure di reclamo, ispezione e controllo. Allo stesso modo, in un altro Paese le EPR hanno agito da stimolo a progetti pilota e di formazione, tra cui (per esempio) un progetto sulla condotta etica, l'integrità e la trasparenza del servizio di probation che ha avuto luogo nel 2013.

Nonostante i requisiti delle EPR sui corsi di formazione (Parte II, in particolare le Regole numero 23-28), la formazione rimane limitata in alcuni Paesi. Un intervistato ci ha detto che, mentre esiste la formazione per gestire il programma di comportamento degli autori di reato, per esempio formazione sulla gestione della rabbia o sui colloqui motivazionali, non esiste un programma complessivo di sviluppo professionale. Tuttavia, laddove la formazione esiste, sembra che le EPR rientrino nel piano di studi di numerosi Paesi.

A questo proposito, va ricordato il progetto Criminal Justice Social Work (CJSW) (Giustizia penale Lavoro sociale) (<http://www.cjsw.eu/>). Con la guida della Avans University dei Paesi Bassi, i servizi di probation e le università di diversi Paesi europei hanno sviluppato una serie di moduli didattici di alta qualità sia per la formazione iniziale e di ammissione sia per la formazione continua in materia di CJSW / probation. Le EPR sono fortemente rappresentate in questo piano di studi e anzi costituiscono una componente centrale del primo (e obbligatorio) modulo che copre le *Prospettive e*

*contesto giuridico.* Si spera che questi materiali saranno utilizzati ampiamente e, se questo avviene, ci si augura che le EPR saranno incorporate solidamente nella formazione per la probation. Infatti, in almeno un caso, questo programma è già in uso per il nuovo personale che potrà quindi iniziare la propria carriera nei servizi con una profonda comprensione delle EPR. La questione sarà discussa nuovamente in questo documento laddove si ipotizza l'idea di un Centro di Eccellenza.

Anche nei Paesi in cui le EPR non hanno fatto una differenza percepibile, i decisori politici vi fanno comunque fatto ricorso quando vengono introdotte nuove prassi. Un intervistato di un Paese, in cui l'impatto complessivo delle Regole è stato considerato lieve, ha detto che, dal momento che si stavano introducendo il lavoro con le vittime e la giustizia riparativa – una novità in questo Paese – ci si era riferiti alle EPR per l'orientamento. È stato detto che la sorveglianza elettronica era un altro esempio, anche se va notato che oggi esiste una specifica Raccomandazione del Consiglio di Europa (2014) riguardo a questa prassi. Quindi, forse le Regole possono influenzare nuove iniziative anche in quei Paesi che non hanno usato le EPR per testare o modificare la prassi consolidata.

Ci sono esempi dell'uso delle EPR per sostenere e promuovere la probation.

'Le Regole hanno contribuito a influenzare i rapporti con i politici e le parti interessate per consentire ai servizi di probation di realizzare i propri obiettivi e sono state usate internamente per ... contrattare presso il Ministero al fine di fornire il livello di servizio richiesto.'

Le EPR parlano esplicitamente dell'importanza, per un servizio di probation, di disporre di risorse adeguate (vedi in particolare le Regole numero 18 e 22, ma anche 104). Ci sono stati due esempi in cui l'intervistato era convinto che le Regole fossero state usate con successo per incrementare le risorse. Altri Paesi hanno avuto meno successo in questo senso:

'[Sono state usate le Regole relative alla prassi.] Ma molte delle altre Regole relative al lavoro in collaborazione, alla cooperazione tra servizi e ministeri (per esempio la numero 8) e le Regole riferite alle Risorse umane / remunerazione del personale, condizioni di servizio e lavoro con i media per fornire informazioni e chiarimenti sulle attività di probation all'opinione pubblica, non vengono accolte (per esempio la numero 17).'

Anche qui, però, rimangono le potenzialità: i dirigenti e i professionisti possono usare le Regole a loro vantaggio quando presentano una richiesta di ulteriori, e adeguate, risorse.

Riepilogo: Ci sono un certo numero di Paesi in cui le regole hanno avuto un impatto diretto e dimostrabile sulla legge, la politica e la prassi. Per molti di questi Paesi la creazione dei servizi di probation era una cosa relativamente nuova e hanno beneficiato dell'uso delle Regole per sviluppare i loro servizi. Le nazioni più esperte, con servizi di probation affermati, avevano già adottato prassi che riflettono i principi delle EPR, ma a



volte usavano le EPR al momento di pianificare innovazioni o cambiamenti. Sono stati individuati esempi in cui le EPR hanno avuto un impatto diretto su:

- sviluppo della legislazione
- confronto di politiche e prassi rispetto a uno standard di riferimento
- formazione della base di standard nazionali
- offerta di un punto di riferimento per la prassi e lo staff professionale
- formazione del personale – programmi di ammissione, addestramento iniziale e sviluppo del personale
- introduzione di nuove prassi come giustizia riparativa
- negoziazioni per risorse adeguate (o addizionali)

#### **Domanda 4: Quali Regole hanno avuto più influenza?**

Molti intervistati hanno trovato difficoltà a rispondere a questa domanda e hanno detto che nessuna regola era stata più significativa di altre, ma c'è stata una vasta gamma di risposte circa i diversi modi in cui regole specifiche hanno fatto la differenza.

Alcuni hanno fatto riferimento ai principi fondamentali di base nella prima parte delle EPR o ad aspetti più generali:

‘La regola che ha esercitato la maggiore influenza è la chiara definizione del ruolo dei Funzionari addetti alla sorveglianza in libertà vigilata – essa descrive le differenze tra controllo e aiuto e spiega il ruolo/compiti e le funzioni dei Funzionari addetti alla sorveglianza in libertà vigilata.’

‘Alcuni aspetti delle Regole, per esempio in materia di cittadinanza, offrono effettivamente l’opportunità di definire un’identità separata per la probation, rispetto al carcere e alla reclusione.’

Le Regole in materia di consenso e collaborazione (in particolare la numero 6) e la spiegazione nel Commento hanno spinto a una rivalutazione del carattere fondamentale o dell’ethos del lavoro della probation.

‘In questo Paese molti funzionari addetti alla probation pensano che le persone debbano seguire tutto ciò che dice il funzionario addetto alla probation. Le preoccupazioni e le opinioni dell’autore di reato non sono veramente importanti – non compaiono nelle nostre relazioni all’autorità giudiziaria. Raramente segnaliamo il parere della persona. ... (molti degli) operatori più giovani, assunti dal Ministero della Giustizia, sono studenti di giurisprudenza – per loro la legge è la cosa più importante e le persone devono obbedire alla legge. “Io sono il funzionario addetto alla probation e quindi dovete seguirmi”. Penso che questo cambierà ... ’

‘Dal 2000, e dall’implementazione dei modelli di ‘ciò che funziona’, il controllo è diventato sempre più importante. Controlli e motivazione sono i termini

utilizzati ora per promuovere il cambiamento e la desistenza degli autori di reato. Tuttavia, è anche importante rimandare gli autori di reato ai servizi di assistenza sociale (sanità, occupazione, alloggio, ecc.) Quindi la Regola 12 è molto importante per assicurare che la prassi della probation si sviluppi in questa direzione.'

Indipendentemente dalle opinioni sulla relazione tra 'assistenza e controllo', il testo delle EPR ha incoraggiato i servizi di probation a riflettere attentamente su questo tema. Come accade spesso, se i Paesi assumono posizioni diverse su queste domande, allora la prassi non è più data per scontata.

Almeno sette Paesi hanno detto che le regole più influenti erano quelle che si riferivano ad aspetti della **prassi** - i processi di supervisione, ed in particolare la valutazione (assessment), la pianificazione, gli interventi e la valutazione (evaluation). Tra le ragioni per cui la stima iniziale era ritenuta così importante in uno dei Paesi c'era il fatto che ai servizi di probation era stato chiesto moltissimo, aggravato da quello che era considerato come un uso improprio delle sanzioni applicate in area penale esterna (per esempio, imposte in alcuni casi semplicemente in sostituzione delle sanzioni pecuniarie). Una valutazione (assessment) rigorosa prima del processo aiuterebbe i tribunali e i professionisti a destinare le limitate risorse in modo più efficace e in effetti questo intervistato sarebbe favorevole a un'adesione anche più stretta alle EPR in materia.

Un Paese ha spiegato la propria strategia di sviluppo di standard nazionali basati sulle EPR:

'La politica e il piano concordato prevedono di sviluppare un sistema di standard di prassi di qualità basato sulle EPR con un'implementazione graduale, partendo dalle Parti IV e V sul diretto lavoro di probation, ma passando anche a cose come la responsabilità delle proprie azioni e la cooperazione con altri servizi - partendo dal centro (delle EPR) per poi muoversi verso l'esterno. L'obiettivo è di applicare tutte le sezioni, dato che nessuna riveste un'importanza minore.'

Nei Paesi in cui il carcere e la probation sono stati tradizionalmente organismi separati, le Regole sulla continuità assistenziale e il lavoro congiunto tra carcere e probation sono state, a detta degli intervistati, significative. Le Regole in materia di lavoro di interesse generale, il lavoro con la famiglia dell'autore di reato, il reinserimento e l'aiuto al riadattamento sono state riconosciute altrove come le più determinanti. Un altro intervistato ha riferito che si dicesse che le Regole fossero particolarmente utili nel sostenere la creazione di unità di ricerca e di formazione e nella costruzione di un quadro di riferimento per la valutazione dei servizi nazionali di probation. Ogniqualvolta una ricerca viene messa in discussione dai politici o dal ministero, sono in grado di riferirsi alle EPR per giustificarla.

Riepilogo: C'è stata un'ampia gamma di risposte sui vari modi in cui regole specifiche hanno fatto la differenza. Un numero significativo di Paesi ha affermato che sono state le Regole su aspetti della prassi ad avere il maggiore impatto. In alcuni Paesi, in particolare i Paesi con i servizi più innovativi, le Regole in materia di risorse umane / condizioni di servizio, risorse e formazione sono state le meno influenti.

**Domanda 5: Quali problemi si sono incontrati nel tentativo di implementare le EPR?**

In generale, le risposte a questa domanda hanno fornito meno informazioni di quanto si potesse sperare, anche quando le risposte sono state seguite da conversazioni. I Paesi che avevano parlato con entusiasmo delle EPR tendevano a pensare che non ci fossero problemi di implementazione; quelli che le avevano usate di meno o per niente, accennavano non tanto a problemi di implementazione, quanto piuttosto una generale riluttanza a prenderle in considerazione. La base di questa riluttanza era di solito *lo facciamo già, i nostri standard nella prassi sono molto elevati e / o non abbiamo bisogno di una guida europea su questi temi*. Alcuni Paesi - forse soprattutto nella parte orientale dell'Europa / i nuovi Stati membri della UE - desiderano essere considerati 'europei' e accolgono gli orientamenti e persino le indicazioni di Bruxelles e Strasburgo. Altri Paesi prestano molta meno attenzione a ciò che le organizzazioni europee dicono loro di fare.

A volte ci sono state indicazioni di differenze tra il punto di vista dei servizi di probation e il Ministero:

'Il Ministero della Giustizia ha rivendicato il diritto di scegliere le proprie priorità e obiettivi e non avrebbe sempre accettato i nostri motivi sull'adesione alle Regole.' (un manager dei servizi di probation)

È ironico che alcuni Paesi, che hanno opposto resistenza all'idea di una prescrizione europea, riconoscano tuttavia il valore delle EPR nel promuovere un livello di standardizzazione in tutto il continente.

La (mancata) priorità della probation nella politica nazionale è stata citata da un intervistato:

'Sono state prese in considerazione delle riforme, ma la probation non è contemplata... Il Ministero non si vuole davvero relazionare con le Regole e se avranno mai un'influenza, non andrà oltre una semplice dichiarazione d'intenti. D'altra parte, la compliance è piuttosto buona.'

In alcuni casi, delle norme specifiche presuppongono prassi e procedure che non sono adottate in tutti i Paesi. Diversi Paesi hanno riferito che, dal momento che non lavorano direttamente con le vittime, non potevano implementare le Regole a questo proposito

(vedi discussione più approfondita alla [Domanda 10](#)). Le regole in materia di valutazione pre-processuale a volte non sono state applicate sia per la mancanza di esperienza in questo ambito sia anche a causa del timore della magistratura che i servizi di probation potessero cominciare a sconfinare in ambiti soggetti alla loro autorità. Mentre le EPR affermano che la violazione della probation non dovrebbe comportare automaticamente la reclusione, riecheggiando il principio enunciato in una precedente Raccomandazione (Consiglio d'Europa 1992), un Paese ha contestato che una violazione della probation al fine di commettere un reato analogo doveva portare, per legge, a una pena detentiva. Finora le EPR non sono riuscite a indurre un cambiamento.

Sono stati citati anche le restrizioni finanziarie. La giustizia riparativa e la mediazione non potevano essere introdotte correttamente a causa dei costi, il personale era troppo limitato per svolgere la valutazione (assessment) come richiesto. Non tutti i Paesi potevano permettersi la formazione prevista dalla EPR. In alcuni Paesi i ministeri sono indifferenti ai ragionamenti in favore della messa a disposizione di ulteriori risorse per rispondere ai requisiti delle Regole. Un intervistato lo ha espresso chiaramente:

‘La difficoltà è che, mentre i Paesi possono concordare con le Regole in linea di principio, nel mondo reale le EPR potrebbero non avere effetto. Per esempio, le Regole prevedono che i servizi di probation debbano avere risorse adeguate e nessuno si troverà in disaccordo, ma in realtà le risorse non sono sufficienti e le Regole non convinceranno il Ministero ad aumentarle.’

Un altro Paese ha notato che l'impegno di collaborazione tra i vari servizi, tanto frequentemente espresso nelle EPR, lì era gran lungi dall'essere realizzato, anche se di per sé l'intervistato si era detto personalmente deciso a sostenere l'idea. Può essere un'onesta ammissione del fatto che il coinvolgimento, invocato dalle EPR, di altre organizzazioni e soggetti e il modo in cui essi rispondono, è una questione che va al di là dell'influenza dei servizi di probation e persino del Ministero della Giustizia.

Due Paesi hanno detto che le Regole non erano state tradotte nella lingua nazionale. Entrambi i Paesi hanno suggerito che questa fosse un'indicazione della mancanza di interesse per le EPR da parte dei Ministeri e della scarsa importanza della probation nel loro Paese.

Riepilogo: C'è stato poco consenso su questa domanda. Quei Paesi che avevano parlato in modo entusiasta delle EPR tendevano a ritenere che non vi fossero problemi di implementazione; quelli che le avevano usate meno o per nulla indicavano una generale riluttanza a interessarsene. Alcuni Paesi - forse soprattutto nella parte orientale dell'Europa / i nuovi membri dell'UE - desiderano essere visti come 'europei' e accolgono volentieri le indicazioni e persino le istruzioni di Bruxelles e Strasburgo. Altri Paesi prestano meno attenzione a ciò che le organizzazioni europee dicono loro di fare. In soli due casi sembra che le EPR non siano state tradotte nella lingua nazionale e questo potrebbe indicare che in questi Paesi l'interesse per la probation, e il suo status, sono inesistenti.

**Domanda 6: Le politiche e prassi in materia di Probation riflettono i valori e le convinzioni delle EPR?**

Questa domanda nasce dal riconoscimento della distinzione precedente tra influenza e compliance. Le EPR, fondate sulla Convenzione, stabiliscono i valori e le convinzioni che il Consiglio ritiene dovrebbero guidare la politica e la prassi della probation. Anche se le EPR non hanno avuto influenza, la conformità a tali principi sarebbe una gradita scoperta.

La grande maggioranza degli intervistati ha ritenuto che le proprie politiche e prassi riflettessero effettivamente i valori e le convinzioni delle EPR. Alcuni erano ansiosi di aggiungere che questo non era dovuto alle regole, ma che le loro politiche e prassi erano state stabilite nelle loro consuetudini di servizi professionali di probation.

‘Credo che i valori e le convinzioni sottostanti le EPR, così come la stragrande maggioranza delle Regole, siano rispettate dal nostro sistema di servizi di probation da almeno una dozzina di anni.’

Tra le relativamente poche riserve espresse qui, due erano di particolare interesse. Due intervistati hanno detto che il lavoro dei servizi di probation, che una volta era visto come lavoro sociale, si era spostato più verso le logiche del controllo a causa di una fusione tra i servizi penitenziari e quelli di probation. Questa nuova enfasi era in contrasto con l’etica e alcuni dettami specifici delle Regole.

Un altro intervistato ha fatto l’osservazione utile che, mentre in teoria la prassi della probation segue i valori / convinzioni delle EPR, in realtà gli operatori hanno diversi background professionali, ognuno con il proprio codice etico e senza alcuna formazione professionale unificante. Riconoscendo le diverse provenienze dei nuovi assunti ai servizi, la formazione è fortemente orientata alle attitudini e ai valori del personale. Per cui se e come i valori delle EPR sono realizzati in pratica rimangono domande aperte, indipendentemente dalla posizione ‘ufficiale’ dei servizi. Questo solleva importanti domande su cosa l’implementazione delle EPR significhi davvero: la legge e le dichiarazioni d’intenti esprimono le dichiarazioni necessarie sul servizio di probation, ma non c’è un modo semplice per determinare se questo si realizzi nella realtà. La legge e la politica di intervento sono sempre mediate dagli interessi professionali, oltre che dalle competenze, conoscenze e convinzioni, dei professionisti. Pertanto:

‘Il punto di vista “ufficiale” sembra essere che le Regole sono usate, la visione “meno ufficiale” è che ci sono ostacoli dovuti a una resistenza culturale a norme e prassi “imposte” dall’esterno e l’idea che controllo e monitoraggio degli autori di reato siano più importanti dell’“assistenza sociale” e reintegrazione, tanto che la Regola 1, in particolare, non è seguita come potrebbe esserlo.’

nonostante questo particolare intervistato ritenesse che questo andrebbe in qualche modo messo in discussione.

Eppure si può sostenere che questa opposizione tra l'assistenza e il controllo rappresenti un'incomprensione delle Regole, che riconoscono pienamente il ruolo del controllo nel lavorare con gli autori di reato. La Regola 55, per esempio, afferma:

'La supervisione non deve essere considerata come un semplice controllo, ma anche come un mezzo per consigliare, assistere e accompagnare gli autori di reato. In caso di bisogno, deve essere completata con altri interventi, proposti dal servizio di probation o da altri organismi, quali corsi di formazione, sviluppo di competenze, offerte di lavoro e dispositivi di cura.'

In realtà quello che le Regole sono ansiose di mettere in discussione e cambiare è proprio questo netto contrasto tra assistenza e controllo. Nella sua forma più costruttiva, lo scopo del controllo è quello di fare tutto il possibile per ridurre la perpetrazione di ulteriori reati e spesso il modo migliore per apportare i cambiamenti necessari è tramite l'attivo coinvolgimento dell'autore di reato stesso. Un forte rapporto di tipo professionale può essere una pre-condizione per un lavoro efficace e non implica affatto la compromissione dell'obbligo di esercitare il controllo.

Riepilogo: La vasta maggioranza degli intervistati ha ritenuto che le loro politiche e prassi riflettessero i valori e convinzioni delle EPR. Alcuni hanno desiderato aggiungere che ciò non era a causa delle Regole, ma era una prassi da lungo stabilita nelle loro tradizioni in materia di probation. Due Paesi hanno espresso alcune riserve dove il lavoro di probation, che una volta era considerato come un lavoro sociale, aveva assunto caratteristiche di controllo in seguito a una fusione dei servizi carcerari e di probation.

#### **Domanda 7: Regola 1: Rapporti e reinserimento sociale**

Il Principio fondamentale numero 1 dichiara:

'I servizi di probation hanno lo scopo di ridurre la perpetrazione di ulteriori reati instaurando rapporti positivi con gli autori di reato, al fine di assicurarne la presa in carico (anche con un controllo, se necessario<sup>8</sup>), di guidarli e assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale. In tal modo, la probation contribuisce alla sicurezza collettiva e alla buona amministrazione della giustizia.'

Mentre molti servizi potrebbero affermare che la loro responsabilità consiste nel ridurre la perpetrazione di ulteriori reati, la convinzione fondante della probation è che questo si realizza meglio attraverso l'influenza di un rapporto professionale e con il reinserimento

<sup>8</sup> Incidentalmente, vale la pena di notare che le parole *anche con un controllo, se necessario* qui sono superflue. Nel lessico del Consiglio d'Europa (e nel Glossario delle EPR), la parola *supervisione* esplicitamente include *controllo se necessario*.

sociale. La Domanda 7 era intesa a scoprire se questa concezione di probation fosse condivisa.

In molti Paesi sussisteva una forte identificazione con questi principi, anche se molti intervistati sono stati subito ansiosi di aggiungere che anche il controllo era importante e addirittura una funzione fondante della probation. Un Paese ha citato la ricerca della desistenza a sostegno del proprio riconoscimento del valore delle relazioni e del reinserimento sociale. Alcuni intervistati hanno dichiarato che a volte questo approccio era riflesso nei termini di legge usati per descrivere (o prescrivere) il lavoro dei servizi di probation (per esempio, come una volta, se ora non più, in Inghilterra - *consigliare, assistere e aiutare*).

Per approfondire le loro risposte, alcuni hanno fatto riferimento alla propria conoscenza del lavoro dei servizi di probation e / o alle loro conversazioni con dirigenti e professionisti sul campo. Qualcuno ha anche detto che questo è il modo in cui l'opinione pubblica intende il lavoro dei servizi di probation, il che non significa che questa filosofia di base del lavoro con gli autori di reato incontri necessariamente il sostegno pubblico. In alcuni Paesi, controllo e punizione potrebbero essere visti come risposte più appropriate nei confronti di autori di reato e di conseguenza ci si aspetta lo stesso dalla probation, o almeno che assuma anche queste funzioni oltre alla reintegrazione.

Per un intervistato le relazioni erano la cosa più importante; per lo stesso intervistato, il personale aveva bisogno di apprendere a lavorare in questo modo attraverso corsi di formazione, ma questo punto di vista non è stato condiviso da molti colleghi:

'La lotta contro la perpetrazione di altri reati è lo scopo dei servizi di probation. Per ciascun addetto ai servizi di probation l'intento è di impedire la recidiva. Non credo che la soluzione giusta per noi sia quella di stabilire un rapporto positivo con gli autori di reato: piuttosto consiste nel tenerli sotto controllo e chiedere loro come hanno commesso il reato e come evitarlo, niente a che vedere con le relazioni positive. Non si trova in nessuna legge ... questo obiettivo delle relazioni positive. Gli operatori di probation più anziani lavorano ancora in collaborazione, conoscono l'importanza delle relazioni, ma gli operatori più giovani non gli danno davvero tutta questa importanza. ... l'altra difficoltà è che gli operatori di probation ... hanno circa 100 persone con cui lavorare, per cui dicono: ci piacerebbe procedere a colloqui motivazionali, aiutare le persone e guidarle, ma non ne abbiamo i mezzi o il tempo. Abbiamo un sacco di relazioni da scrivere. Anche se volessimo farlo, non ci sarebbe possibile.'

Persino dove prevalgono atteggiamenti più liberali:

'... I servizi per gli autori di reato a volte sono considerati in concorrenza con i servizi rivolti ad altri gruppi ("più meritevoli") della comunità.'

Non ha sorpreso apprendere che in molti Paesi, inclusi quelli con servizi di lunga data, l'opinione pubblica non aveva alcuna conoscenza della probation. Né era stato fatto molto per cambiare la situazione.

Un servizio di probation abbastanza nuovo ha riferito che

‘L'intento principale del Governo è quello di usare la probation come strumento di controllo e gli addetti alla probation vengono esortati alla funzione di controllo propria del loro ruolo. Tuttavia, molti hanno esperienza come assistenti sociali, per cui la utilizzano come base per i loro interventi con gli autori di reato. Non ci sono risorse disponibili per sviluppare il reinserimento sociale degli autori di reato o l'elemento di assistenza e supporto – l'unica risorsa disponibile è la relazione personale sviluppata dall'operatore di probation con l'autore del reato. Il servizio funziona con le logiche del bastone e della carota – non si tratta solo di punire e di controllare quanto piuttosto di riformare socialmente e re-integrare.’

Tensioni di questo tipo, tra le aspettative dei servizi e le competenze e la motivazione del personale sono sorte anche in altri Paesi. Un servizio di probation in via di sviluppo ha detto che la maggior parte del personale incaricato in un primo momento non aveva esperienza di lavoro con gli autori di reato, mentre altri che avevano avuto l'opportunità di farsi un po' di esperienza in tal senso (per esempio come agenti di polizia o avvocati) avevano bisogno di apprendere come stabilire efficaci rapporti professionali. Incapaci di riconciliare quelle che consideravano tensioni, alcuni membri del personale se ne andarono; ma quelli rimasti costituiscono la base di un servizio competente ed efficace.

Altrove la tensione non è tanto tra i servizi e gli atteggiamenti del proprio personale, quanto tra servizi e opinione pubblica:

‘Molti addetti al servizio di probation sono psicologi o assistenti sociali e l'idea che le persone dovrebbero essere aiutate e che bisognerebbe dar loro un accesso equo alle risorse ordinarie della società civile è a loro familiare. Così i servizi stessi concepiscono il proprio lavoro in questo modo. Se si parla dell'opinione pubblica, naturalmente, è un altro discorso. Anche istituzioni con le quali i servizi di probation collaborano in partnership non hanno sempre familiarità con le finalità e i valori della probation e alcuni di essi non sanno nemmeno pronunciarne correttamente il nome! Ci sono stati alcuni casi in cui a responsabili politici o altre persone famose è stato imposto di scontare la pena in aree penali esterne e questo ha reso la probation più “visibile” all'opinione pubblica. A volte la reazione del pubblico è stata che la condanna a svolgere lavori socialmente utili non rappresenta una punizione sufficiente per i crimini che sono stati commessi, in particolare per i politici corrotti.’

Per quanto riguarda il reinserimento sociale, gli intervistati in generale sembravano ritenere che questo fosse l'approccio giusto, anche se difficile (come sempre) da realizzare. Un Paese ha detto che la tendenza verso la reintegrazione sociale è diventata



molto più forte negli ultimi anni. Ma anche qui la domanda su cosa gli operatori pensavano di essere in grado di realizzare ha fatto la differenza:

‘Così ora il controllo nella probation è solo un aspetto di un processo più ampio verso la reintegrazione sociale, e non l’obiettivo principale per sé. Ma molti operatori di probation sono ex agenti di polizia e solo pochi sono assistenti sociali. Gli operatori di probation hanno cominciato a costruire un proprio gruppo professionale, anche al fine di rafforzare i “diritti” di chi si occupa di probation.

Alcuni di questi temi si concretizzano intorno alla sfida del reinserimento / rientro nella comunità a seguito di una pena detentiva. Un Paese ha descritto un progetto specifico in corso, gestito da gruppi di servizio di probation e altri gruppi comunitari nella zona in cui i detenuti andranno a vivere una volta rilasciati, che sta cercando di sviluppare le competenze sociali, le abilità professionali e le attitudini lavorative degli autori di reato. Un altro Paese ha visto l’importanza del ruolo dei volontari nella realizzazione del reinserimento. Ciò è stato riconosciuto anche altrove, dove il reinserimento sociale e la ricerca di un maggiore sostegno da parte della società civile sono stati visti come un grosso problema che potrebbe in parte essere risolto tramite l’uso di volontari come mediatori sotto supervisione. Questo servizio sta sviluppando Circoli di Sostegno e di Responsabilità per lavorare con autori di reati sessuali e sta stringendo rapporti con le realtà locali, i comuni e le organizzazioni. Il Ministero della Giustizia supporta questo sviluppo e destinerà a questa iniziativa i prossimi fondi europei che riceverà.

Riepilogo: In molti Paesi c’era una forte identificazione con i principi dell’importanza di instaurare rapporti positivi e sviluppare il reinserimento sociale, anche se diversi intervistati erano desiderosi di aggiungere che anche il controllo era anche una funzione importante e definente della probation. In molti Paesi, compresi quelli con una lunga tradizione di servizi di probation, il pubblico non conosce affatto la probation. In generale, secondo gli intervistati il reinserimento sociale è l’approccio giusto, anche se è difficile da realizzare. Questa è spesso una delle sfide principali al reinserimento / rientro nella comunità dopo un periodo di detenzione.

#### **Domanda 8 Regola 1: Assistenza e supporto**

Questa domanda è molto simile alla Domanda 7 e gli intervistati hanno sollevato molte delle stesse problematiche. Come prima, le domande comprendevano:

- è così che la probation percepisce e presenta il proprio lavoro?
- è questo quello che il pubblico identifica con la probation?
- il pubblico lo accetta o si aspetta altro dalla probation?

C’è stata una gamma di risposte a queste domande. Alcuni Paesi hanno considerato l’assistenza e il supporto come la ‘spinta principale del lavoro della [probation]’ anche se si pensava che il pubblico conoscesse poco il suo lavoro effettivo. L’enfasi sull’assistenza

e il supporto è affermata nella dichiarazione d'intenti. Un altro Paese riteneva che 'non fosse troppo difficile per il pubblico accettare' che la probation potrebbe aiutare gli autori di reato:

'Tuttavia, questa non è la sua natura dominante ed è bilanciata dalla sua funzione educativa e di controllo. L'assistenza sociale è fornita più dai servizi municipali che dagli addetti alla probation.'

Per contro, un altro Paese (con una simile tradizione politica) ha identificato

'problemi con il pubblico ... che non sostiene il lavoro con gli autori di reato in area penale esterna e che ha una tradizione di punizione e vendetta nei riguardi degli autori di reato. Il Ministero della Giustizia ha una priorità di costruire nuove carceri per sostituire le vecchie prigioni sovietiche. La stampa spesso si occupa di casi che fanno scalpore e la probation allora deve difendere le proprie azioni – la gente è più interessata a leggere "brutte" notizie.'

Altri Paesi si sono dichiarati più ottimisti:

'Uno dei problemi comuni è che i servizi di probation generalmente sono invisibili a meno che non vada storto qualcosa, ma in generale hanno un buon rapporto con i media – la gente riconosce la probation nelle comunità, nelle partnerships e nelle commissioni – la copertura mediatica in generale è positiva.'

Molti Paesi stavano cercando di aumentare la consapevolezza e soprattutto il supporto, e hanno effettuato tentativi di diffondere le informazioni e di promuovere il lavoro dei servizi di probation tramite i media:

'Fino a poco tempo fa, il lavoro del servizio di probation era sconosciuto. Di recente ci sono state delle riforme politiche che intendono cambiare il modo in cui svolgono il loro compito – è stato riportato nei notiziari e ci sono stati dei dibattiti a proposito. Il pubblico è sempre più consapevole del loro lavoro – è un punto cruciale. La riforma intende amplificare il lavoro – laddove il pubblico non capisce perché vi dedichiamo altro denaro e altri strumenti né la sua utilità.'

Secondo un altro punto di vista (espresso solo da un Paese, ma forse condiviso anche da altri), il pubblico distingueva tra gli autori di reato in questi casi: la reintegrazione era accettata per gli autori di reati meno gravi, ma per i reati più seri ci si aspettava una punizione più severa.

Per riassumere: le domande 6 – 8 esploravano le questioni generali dell'ethos dell'EPR. L'EPR esprime dichiarazioni decise sui rapporti, il sociale, il reinserimento, l'assistenza e il supporto, riconoscendo al contempo gli obblighi di 'punizione' (nel senso di eseguire un

ordine del tribunale), controllo e tutela del pubblico riducendo la perpetrazione di ulteriori reati. In particolare, l'EPR cerca di respingere una forte opposizione tra assistenza e controllo: anche se ci sono casi in cui questi obblighi guida puntano in diverse direzioni, sono relativamente pochi e riconciliare queste tensioni percepite è il punto chiave della missione della probation nell'EPR e nella maggior parte dei Paesi europei.

Riepilogo: Le domande 6 – 8 sono strettamente connesse ed esplorano le questioni generali dell'ethos delle EPR. Le EPR esprimono dichiarazioni decise sui rapporti, il sociale, il reinserimento, l'assistenza e il supporto, riconoscendo al contempo gli obblighi di 'punizione' (nel senso di eseguire un ordine del tribunale), controllo e tutela del pubblico riducendo la perpetrazione di ulteriori reati. In particolare, l'EPR cerca di respingere una forte opposizione tra assistenza e controllo: riconciliare queste tensioni percepite è il punto chiave della missione della probation nell'EPR e nella maggior parte dei Paesi europei.

Per la maggior parte, i Paesi si identificano con questo, anche se non tutti si sono detti convinti che ciò fosse compreso o sostenuto dal pubblico. Altri hanno espresso la loro opinione sulle possibili tensioni tra la posizione ufficiale, il punto di vista degli operatori dei servizi di probation quando eseguivano il loro lavoro, e le realtà della prassi.

#### **Domanda 9: Regola 37: Cooperazione con le altre agenzie**

È tramite domande come questa che si svelano il potenziale e le limitazioni delle Regole. Secondo la regola 37

'I servizi di probation cooperano con altri organi del sistema giudiziario, con i servizi di sostegno e con la società civile per svolgere efficacemente la loro missione e adempiere i loro obblighi.'

Il fondamento logico di questo, come spiega il commento, è che le numerose e complesse esigenze degli autori di reato e l'aspirazione che dovrebbero avere un giusto accesso alle opportunità disponibili per tutti gli altri (una definizione di *reinserimento sociale*) richiedono le abilità e risorse di diversi servizi che lavorino in collaborazione tra loro. Questo non può essere realizzato dai soli servizi di probation. Un'efficace cooperazione tra i servizi, inoltre, è particolarmente importante per contribuire alla sicurezza della comunità. Alcuni delinquenti costituiscono gravi rischi per il pubblico e questi rischi saranno gestiti in modo più efficace da agenzie che usano le loro competenze e abilità in modo complementare. Questo richiede una cooperazione non solo tra gli organismi della giustizia penale (per esempio il personale del carcere e della probation devono lavorare bene insieme nel fornire servizi 'attraverso i cancelli'; la polizia e la probation dovrebbero collaborare per proteggere da quanti costituiscono un grave rischio di danno o da delinquenti prolifici o persistenti), ma anche con un'altra ampia gamma di servizi sociali. Eppure, mentre questo sembra giusto in principio, gli incentivi perché gli altri servizi – soprattutto quelli oltre il sistema giudiziario penale – collaborino con la probation e rispondano ai requisiti delle EPR non sono sempre chiari

per loro e in alcuni Paesi potrebbe non essere sempre presente il mandato legislativo che li spinge ad adattare i loro servizi. Questo è il background della domanda.

C'è un impegno diffuso nei riguardi del principio espresso nella Regola 37, ma molte risposte interessanti trattano sia del potenziale che delle sfide a questo proposito. Alcuni Paesi si sono detti sicuri che la Regola 37 fosse pienamente realizzata:

'Nel nostro sistema di condanne da scontare nella comunità, sia il "networking" che "la Comunità" hanno un ruolo strategico nel prendersi carico della persona soggetta a sanzioni o misure applicate in area penale esterna. Questo risulta dall'accertamento che sia le necessità dell'autore di reato sia le esigenze di sicurezza pubblica richiedono una stretta cooperazione e il contributo di differenti servizi sociali presenti nella comunità. Tale caratteristica è tradizionalmente presente e ben radicata nel nostro Paese.'

Un altro Paese ha riferito che, mentre la collaborazione dei diversi servizi era ritenuta molto importante:

'la probation è l'unica istituzione che desidera davvero sviluppare questa cooperazione. I procuratori, la polizia e i tribunali lavorano in modo separato. Invece, per realizzare il loro compito e il loro ruolo, i servizi di probation necessitano di questo lavoro comune. È il concetto di probation più innovativo – la reintegrazione in carcere non serve se non esiste poi nella società – che porta quest'idea di collaborazione a tutte le altre istituzioni'.

Altri Paesi hanno citato commissioni o consigli ben stabiliti che rappresentano uno sforzo collettivo. È interessante notare come il catalizzatore per l'organizzazione di queste soluzioni è stata spesso la realizzazione dell'esigenza di dare una risposta collettiva a problemi sociali per cui la probation è solo uno dei diversi servizi con una certa responsabilità. La violenza domestica e la protezione minorile sono esempi di queste preoccupazioni.

I Paesi hanno riferito di variazioni regionali, con diverse soluzioni nelle diverse parti del Paese, e di una maggiore fiducia nelle partnership locali che nei protocolli di collaborazione formale costituiti a livello nazionale. Questo potrebbe riflettere l'utile osservazione espressa da un intervistato che da un certo punto di vista è più facile realizzare la cooperazione in Paesi più piccoli dove le persone chiave si *conoscono* personalmente.

Un'ampia gamma di servizi specifici sono stati citati dagli intervistati, come:

- servizi di giustizia penale – soprattutto il servizio carcerario e la polizia, ma anche (a seconda dell'organizzazione nazionale) i tribunali e la pubblica accusa
- altre agenzie statali – servizi sociali, istruzione (soprattutto per i minori e i giovani), i servizi sanitari e gli enti per gli alloggi e case popolari; le

amministrazioni comunali (per esempio nell'identificare il collocamento adatto per il lavoro di interesse generale)

- ONG – i più citati sono stati gli enti che si occupano dell'abuso di sostanze stupefacenti e del problema dei senzatetto, nonostante ce ne siano anche altri.

All'interno del sistema di giustizia penale, la cooperazione non è sempre garantita da soluzioni organizzative formali. In particolare, non è necessariamente il caso che la semplice combinazione di carcere e probation induca *di per sé* un'efficace cooperazione tra il personale che lavora negli istituti di pena e quello che opera nella comunità. Il corollario è che la cooperazione tra organizzazioni strutturalmente separate può essere talvolta efficace. L'importanza di questo è che non sembra esserci alcuna ragione convincente di credere che combinare i servizi in una singola organizzazione sia necessariamente la migliore, o l'unica, soluzione alle carenze percepite nella cooperazione tra servizi indipendenti. Accordi di riorganizzazione (fusioni e separazioni tra carceri e servizi di probation) sono piuttosto comuni. Neppure imporre obblighi statutari di cooperazione garantisce che la partnership sarà efficace, nonostante diano un'espressione ufficiale al valore del principio di collaborazione.

Laddove la probation è di introduzione relativamente recente, talvolta ha dovuto lottare non solo per stabilire accordi di lavoro ma anche per consentire ad altri servizi (sia all'interno che all'esterno del sistema giudiziario penale) di comprendere come la probation può contribuire a uno sforzo collettivo, quello che può dare e quello che può ragionevolmente aspettarsi dai suoi partner. E questa non è una sfida solo per i servizi di più recente istituzione. Tuttavia, è incoraggiante notare come alcuni Paesi hanno riferito di un progresso in questo ambito:

'Il coinvolgimento di diversi servizi e il professionalismo nella definizione e gestione del programma di trattamento su misura certamente incoraggia il buon progresso delle misure o sanzioni applicate in area penale esterna. {Una nuova legge} ha migliorato significativamente la pianificazione sociale locale, c'è stato un progressivo allargamento della rete di soggetti pubblici e privati che hanno preso parte alla pianificazione locale delle politiche sociali. Soprattutto dopo {un'altra legge}, la partecipazione del servizio di probation nella redazione dei piani locali è aumentata in modo significativo.'

Analogamente, un altro intervistato ha detto che il lavoro di collaborazione tra i servizi 'potrebbe essere meglio, ma si sta sviluppando'. Un Paese che in generale ha riferito di problemi sulla collaborazione, ci ha anche detto:

'Abbiamo un elenco di servizi ONG come risorsa a disposizione di tutti: se hanno un cliente con un'esigenza o un problema specifici, sanno cosa usare. Stiamo usando in misura sempre maggiore queste risorse al di fuori del servizio, disponibili nella comunità. La probation invita le ONG a seminari e stabilisce reti private / personali invece di procedere con accordi formali che si sono dimostrati così difficili.'

Come è stato notato in precedenza, a volte un rapporto informale, che sviluppi la comprensione e la fiducia reciproca e che sia costruito sulla condivisione di interessi e obiettivi professionali dei partner, potrebbe ottenere maggior successo degli accordi formali imposti dall'alto che non ispirano necessariamente fiducia nel personale che deve metterli in pratica.

Una preconditione della collaborazione è la condivisione delle informazioni. In alcuni posti si dice che questa sia buona, nonostante alcune volte la cooperazione tra servizi non vada molto oltre. In altri posti sono stati stabiliti protocolli di condivisione delle informazioni. Altri Paesi riferiscono che le informazioni sono viste in senso proprietario da alcune agenzie e raramente, o addirittura mai, condivise. A volte questa è vista come una questione di burocrazia o almeno un problema che potrebbe essere risolto se i procedimenti venissero gestiti in modo diverso, ma altrove potrebbero sorgere questioni di principio:

*'L'altra domanda è sulla privacy: per esempio, gestire la salute mentale comporta problemi di privacy. Per esempio, il cliente o l'utente del servizio ha un contatto con uno psichiatra e non è sempre desideroso di dare informazioni al servizio di probation anche all'interno della stessa organizzazione. Il principio della riservatezza prende il sopravvento su quello della condivisione.'*

Sussistono dei disincentivi alla cooperazione. In particolare, come ha evidenziato un intervistato, ciascun servizio ha le proprie priorità e incentivi – e, si potrebbe aggiungere, diverse idee sulla possibile soluzione al problema che ci si trova ad affrontare. Gli accordi sui finanziamenti possono ostacolare la cooperazione, dal momento che le altre agenzie potrebbero pensare che si tratta di 'lavoro di probation' di cui non possono permettersi di prendersi carico. A questo proposito, mentre accoglie il principio della cooperazione tra servizi, Jesse (2011) è tra quanti hanno notato che la realizzazione di partnership e la fondazione di solidi protocolli di collaborazione tra servizi richiedono tempi e risorse che non sono sempre messe in conto in misura sufficiente quando viene calcolato il budget per i servizi di probation – e non c'è dubbio che questo sia anche il caso per gli altri servizi.

Ci sono stati reclami sulla burocrazia che, è stato ammesso, talvolta era stata creata per prevenire la corruzione. Anche una semplice raccomandazione a un altro servizio può essere difficile:

*'La burocrazia significa che devi preparare un documento, ottenere le firme, ci possono volere un paio di settimane prima che la lettera arrivi, tre persone oltre a voi e al destinatario devono leggerla e controllarla prima che ti arrivi.'*

Tali complicate procedure agivano come un disincentivo alle partnership raccomandate dalla EPR. Invece, il servizio stava coltivando relazioni informali con gli altri servizi per evitare la burocrazia. Questo è solo un esempio delle restrizioni imposte dalla regolamentazione formale e della preferenza espressa da alcuni per soluzioni

pragmatiche e informali sviluppate dal personale che deve far funzionare le cose. Questi accordi possono avere una legittimazione, oltre che una percepita rilevanza, che a volte manca nelle prescrizioni formali.

Un Paese ha riferito di una resistenza culturale (professionale) al rimando e alla partnership, con operatori della probation convinti che dovrebbero essere in grado di rispondere a tutte le esigenze dei loro clienti con le sole risorse della loro agenzia.

Mentre alcuni Paesi sono entusiasti di lavorare con altri servizi, fino al punto di sborsare significative porzioni del loro budget per sviluppare ONG con cui collaborare in partnership, in altri posti ci sono poche ONG e ancor meno 'appalti esterni' formali. Anche in questo caso, tuttavia, le ONG possono fornire alcuni servizi agli autori di reato e ricevere dei casi rimandati loro dalla probation. Il punto importante qui è che le EPR non devono presupporre che la società civile sia dotata di risorse adeguate in tutti i Paesi e questo compromette il principio di reintegrazione sociale.

Riepilogo: È stato espresso un sostegno diffuso per la Regola 37 – il cui principio si ritrova anche in molte altre regole: secondo Jesse (2011), il 25% delle Regole afferma o implica questo principio. In molti luoghi è ben sviluppato, mentre in altri è visto come oggetto di una sfida persistente, nonostante i costanti progressi. È chiaro che il lavoro di collaborazione è molto più diffuso nell'organizzazione degli schemi dei Servizi Comunitari. Occorre un apprezzamento maggiore di alcuni dei disincentivi alla collaborazione che ostacolano la realizzazione di tale aspirazione. Si dovrebbe, forse, enfatizzare di più sia l'importanza dello sviluppo della fiducia e comprensione tra quanti necessitano che la collaborazione funzioni sia il riconoscimento delle limitazioni dello statuto. Mandati legali, accordi tra agenzie, protocolli e istruzioni sono ovviamente essenziali, ma da soli non saranno sufficienti a realizzare l'implementazione totale di questa Regola.

#### **Domanda 10: Regola 93: Lavorare con le vittime**

La Regola 93 prescrive che

'Se i servizi di probation intervengono anche con le vittime di reato, devono aiutarle a superare le conseguenze del reato subito, tenendo conto della diversità dei loro bisogni.'

Il Commento spiega che, in molti Paesi, le vittime di reato si lamentano spesso di non essere adeguatamente supportate dai servizi di giustizia penale, che di solito prioritizzano la detenzione e i procedimenti penali e, in generale, concentrano il proprio lavoro sugli autori di reato invece che sulle vittime. Alcune vittime dicono infatti che la loro esperienza del sistema di giustizia penale è talmente angosciante che è come essere vittime un'altra volta. La recente direttiva del Parlamento Europeo (2012), che stabilisce gli standard minimi di diritti, sostegno e protezione delle vittime di reato (e sostituisce la

Decisione Quadro 2001/220/GAI del Consiglio) è un tentativo di cambiare questa situazione.

I servizi di probation dell'Europa nord-occidentale, costituiti molto tempo fa, erano stati fondati per lavorare con gli autori di reato con l'obbligo etico e politico di migliorare i servizi per le vittime pone delle sfide a questi organismi. In alcune giurisdizioni con servizi di probation di più recente costituzione si sta ora tentando di incorporare l'attenzione alle esigenze delle vittime nella cultura e organizzazione degli organismi *fin* dall'inizio. Il Servizio di Probation e Mediazione della Repubblica Ceca è un esempio noto. Qui, 'l'unità di intervento' in risposta a un reato non è tanto l'autore del reato, quanto il *rapporto tra l'autore di reato, la vittima e la comunità*, nel riconoscimento dei diritti e delle responsabilità di ciascuno. Altri Paesi riconoscono l'importanza della vittima nelle loro prassi di probation in modo analogo e hanno cercato di integrare questo principio nel cuore della loro organizzazione e della loro prassi. Questo è il background di questa domanda.

A parte due Paesi, la maggior parte dei Paesi ha riferito che non lavorava direttamente con le vittime<sup>9</sup>. Nei rari casi in cui questo lavoro sussisteva, l'intervistato era certo che fosse svolto nel rispetto delle EPR. In risposta alla direttiva del 2012, un intervistato ha spiegato che in generale si erano effettuati progressi nel suo Paese nel migliorare l'esperienza delle vittime in tribunale, ma che non era avvenuto alcun cambiamento nella prassi della probation. Quasi tutti gli intervistati si sono detti consapevoli dell'importanza di questa problematica e hanno riferito i diversi modi in cui viene gestita nei loro rispettivi Paesi.

Molti Paesi hanno detto che il supporto alle vittime non ricadeva nelle loro responsabilità e che dubitavano davvero che il personale addetto alla probation avesse le competenze per svolgere quel compito in modo appropriato. Per questa ragione,

'Ci concentriamo a collaborare con le organizzazioni per le vittime.'

'c'è un protocollo tra i team dediti alla Probation e alle Vittime se viene valutata la presenza di rischi per le vittime. Gli addetti alla Probation non lavorano direttamente con le vittime, ma collaborano con il team di sostegno delle vittime in caso siano stati identificati specifici problemi/rischi.'

Questa dichiarazione generale è stata qualificata in molti modi. Per esempio, i servizi di probation si relazionano con le organizzazioni di sostegno alle vittime (spesso delle ONG) e possono fare segnalazioni. Altri offrono un supporto telefonico e rispondono con la massima sensibilità, offrendo la massima assistenza possibile alle richieste delle vittime. Il lavoro con le organizzazioni a favore delle vittime viene molto probabilmente gestito con considerevole cura e accuratezza:

---

<sup>9</sup> Si fa notare che le EPR non dichiarano in nessun punto che il lavoro con le vittime dovrebbe essere la responsabilità del servizio di probation. Le Regole affermano semplicemente che, se la probation svolge tale lavoro, si devono raggiungere degli standard.



‘talvolta sosteniamo altre organizzazioni che lavorano con le vittime. Per esempio, 2 anni fa abbiamo cooperato come partner con un centro di ricerca sulla politica, che stava conducendo un importante sondaggio sui bisogni delle vittime e su come migliorare il servizio per le vittime. Abbiamo aiutato con la ricerca, abbiamo inviato i questionari alle vittime coinvolte nella mediazione. Non possiamo consentire loro l’accesso, ma siamo stati in grado di inviare loro il questionario per posta. Almeno in questo modo stiamo cercando di sostenere ulteriori iniziative, non direttamente connesse con la probation, organizzate da altri organismi. Se scopriamo che la voce delle vittime è importante, allora cerchiamo di coinvolgere le organizzazioni a sostegno delle vittime. Per esempio, [quando cercavamo di scoprire] come migliorare la supervisione degli autori di reati sessuali, abbiamo coinvolto come partner un centro di sostegno delle vittime – erano partner nel progetto. [Per scoprire] cosa dobbiamo fare per migliorare la nostra prassi, abbiamo chiesto i loro consigli su cosa pensavano del nostro lavoro.’

Alcuni Paesi hanno organizzato servizi statali separati per le vittime e si aspettano che i servizi di probation collaborino con essi. Non è sempre facile. Per esempio, in un Paese questa organizzazione per le vittime lavora nell’ambito dello stesso Ministero per cui lavora il servizio di probation, ma le due agenzie spesso hanno gruppi target diversi e una diversa comprensione del proprio lavoro e di come svolgerlo.

Il valore della giustizia riparativa e soprattutto della mediazione è sempre più riconosciuto e tali schemi esistono in alcuni Paesi, anche se la fiducia nel loro successo non è costante. Due Paesi hanno parlato delle loro ambizioni di sviluppare una prassi riparativa e, in generale, di lavorare di più con le vittime, ma finora queste iniziative erano state ostacolate dalla scarsità delle risorse.

Molti Paesi prevedono una forma di processo di informazione alle vittime per cui l’agenzia di probation contatta una vittima (o forse informa un’altra agenzia perché si metta in contatto con la vittima) per presentare aggiornamenti sul progresso di un procedimento penale o per chiarire la data di scarcerazione degli autori di reato. In altri Paesi, questo va anche oltre e il servizio di probation contatta la vittima quando si sta prendendo in considerazione la scarcerazione per accertarne il punto di vista (sulle condizioni del permesso, per esempio) per poi riferirlo a quanti sono incaricati di prendere la decisione.

Il coinvolgimento con le vittime è generalmente limitato, se si escludono i casi di violenza domestica. Almeno quattro Paesi hanno identificato un ruolo per la probation in tali casi – prima e dopo il processo. In tali casi, le circostanze dell’autore di reato e della vittima rendono estremamente probabile che il lavoro con l’autore di reato implichi una qualche forma di contatto con la vittima.

Un Paese ha dichiarato di essere poco coinvolto nel lavoro diretto con le vittime, ma ha fatto riferimento alla Regola 96, che afferma:

‘Anche se i servizi di probation non lavorano direttamente con le vittime, i loro interventi devono rispettare i diritti ed i bisogni di queste ultime, e mirare a sensibilizzare l’autore di reato al danno arrecato alle vittime, e condurlo ad assumersene la responsabilità.’

La nostra ricerca non ha indagato questa Regola, ma siamo convinti che molti Paesi la rispetteranno come un elemento essenziale del lavoro per cambiare il comportamento trasgressivo.

Riepilogo: In molti Paesi il supporto alle vittime non rientra nella responsabilità dei servizi di probation che pertanto non lavorano direttamente con le vittime. Un’eccezione al coinvolgimento generalmente limitato con le vittime è il caso della violenza domestica. Tuttavia, sono stati presentati molti esempi in cui le agenzie collaborano con le organizzazioni delle vittime (spesso ONG), fanno segnalazioni, offrono linee di assistenza e rispondono alle richieste di informazioni delle vittime. Alcuni Paesi hanno creato dei servizi statali separati per le vittime e ci si aspetta che le agenzie di probation collaborino con essi. Molti Paesi hanno creato una forma di processo di informazione delle vittime, per cui l’agenzia di probation contatta la vittima per fornirle delle informazioni o per scoprire il suo punto di vista sulle modalità della potenziale scarcerazione. Il valore della giustizia riparativa, e in particolare della mediazione, è sempre più riconosciuto, mentre alcuni Paesi ambiscono a sviluppare prassi ristorative. In molti Paesi le agenzie di probation non lavorano direttamente con le vittime.

### ***Punti di vista tratti dai seminari***

Se è vero che abbiamo ottenuto la maggior parte dei nostri risultati dalle interviste individuali, anche i dibattiti del seminario tenutosi a L’Aia si sono rivelati istruttivi, come spesso avviene con le discussioni di gruppo (vedi sezione Metodologia). Questa sezione riassume alcune delle opinioni espresse dai partecipanti, tra i quali apparivano anche persone che avevano già risposto alle nostre domande nelle interviste individuali.

Tutti i partecipanti si sono detti persuasi che le EPR possano essere utilizzate per consentire, incoraggiare e ispirare buone prassi. I gruppi hanno confermato l’impressione che si era fatto il team di ricerca, e cioè che le EPR siano, in generale, più note ai decisori politici, mentre gli operatori ne hanno ancora una consapevolezza limitata. In ogni caso, l’uso che ne viene fatto da parte di alcuni decisori e dirigenti politici ha consentito alle EPR di essere rispettate a livello di prassi. Tuttavia, solo raramente i Paesi hanno adottato misure concrete per familiarizzare il loro personale con le EPR e per incoraggiare gli operatori a esplorarne le implicazioni per il proprio lavoro.

È stato riconosciuto che le EPR sono più recenti rispetto alle Regole Penitenziarie e le norme analoghe che disciplinano il lavoro con minori autori di reato, e che ci vorrà del tempo perché diventino altrettanto note. Ma questo non può avvenire spontaneamente:

'Non è sufficiente affidarsi ai responsabili dei servizi di probation per diffondere le EPR all'interno delle loro organizzazioni. Devono anche essere sostenute dagli accademici e dai responsabili della formazione nei servizi di probation.'

Di conseguenza

'Le EPR dovrebbero essere molto più presenti nella formazione di quanti vengono istruiti per lavorare nei servizi di probation. Al momento questo avviene in alcuni Paesi .... ma in altri capita solo occasionalmente o non capita affatto (per esempio alcuni Paesi non prevedono una formazione specifica per gli operatori di probation, dal momento che gli operatori di probation hanno la qualifica di assistenti sociali).'

I Paesi con organismi dedicati alla probation di più recente istituzione tendono a promuovere le Regole per aiutarli a sviluppare i propri servizi. Anche le Associazioni con reti europee come CEP (che sono sempre stati forti sostenitori delle EPR) e COST aiutano a diffondere l'influenza delle EPR. Per contro, un Paese che ha istituito il servizio di probation di recente (almeno, in una forma moderna), con risorse limitate e poco sviluppate, ha espresso l'opinione che le EPR siano piuttosto 'anglo-centriche' e di scarsa rilevanza per le circostanze specifiche del nascente servizio di probation nazionale.

Per quanto riguarda lo stile e i contenuti delle EPR, c'è stato un apprezzamento della difficoltà che ha dovuto affrontare il Consiglio d'Europa nel cercare di mantenere un equilibrio tra la necessità di rendere le Regole specifiche e perentorie nell'imporre un miglioramento degli standard e il desiderio di inquadrarle in modo che possano essere accettate da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Per esempio, i governi avrebbero potuto opporsi alle Regole che impongono limiti alla dimensione dei carichi di lavoro. Un commento utile ha rilevato che

'Le EPR sono meno tangibili delle Regole Penitenziarie perché la probation è meno tangibile del carcere. Le condizioni carcerarie sono facili da visualizzare (per esempio, le dimensioni di una cella), mentre le "condizioni di probation" sono meno concrete.'

Dal momento che le EPR sono spesso formulate in termini molto generali (una *relazione professionale*, per esempio), non sarebbe difficile per la maggior parte dei Paesi dichiarare che la loro prassi le rispetta. La loro compliance potrebbe essere solo 'simbolica'. La Regola 1 è così generale da poter indurre compiacenza o un falso senso di 'sicurezza', ma malgrado tutto fornisce un orientamento utile? 'Il diavolo è nei dettagli!' Un simile commento è stato diretto alla regola 37 sulle partnership: che cosa costituisce una partnership produttiva ed equa? In generale, molte (forse la maggior parte) delle Regole sono tentativi di determinare la qualità delle prestazioni, ma questa come può essere valutata? E come potrebbe la ricerca rivelare delle carenze nella qualità a questo proposito? Secondo un'altra opinione, però, è necessario dichiarare i principi fondamentali, sebbene astratti e discutibili: l'imperativo sul rispetto della dignità umana ne è un esempio.

Alcuni partecipanti hanno osservato che le Regole avevano bisogno di 'presa': infatti, tranne nei casi in cui la controversia legale porta a una compensazione finanziaria per il ricorrente, non ci sono particolari conseguenze per la mancata compliance. C'era la consapevolezza che le Regole Penitenziarie Europee fossero state citate nel Tribunale Europeo dei Diritti dell'Uomo quando la Corte aveva motivato le proprie decisioni. Un giorno forse anche le EPR potrebbero essere citate allo stesso modo.

## **Analisi e discussione**

Sembrano esserci pochi dubbi sul fatto che le Regole europee in materia di probation hanno avuto un'utile influenza in molti Paesi. Come discusso (nel riepilogo delle risposte alla Domanda 3 che precede), sono state usate per aiutare a forgiare legislazione, organizzazione, politica di intervento e prassi. Sembra che siano state adottate con maggior probabilità dai servizi di probation di più recente formazione, soprattutto quelli dell'Europa orientale. Alcuni di questi Paesi hanno beneficiato anche di numerosi progetti di gemellaggio e di altre forme di sostegno internazionale. In quei casi, la corrispondenza tra le loro prassi e i requisiti delle EPR potrebbe essere tanto il riflesso dei valori e principi dei loro mentori quanto la diretta influenza delle Regole stesse.

Inoltre, ci sono almeno quattro Paesi con servizi di probation ben stabiliti che stanno considerando riforme e / o l'introduzione di nuove prassi (per esempio, lavoro con le vittime, giustizia riparativa o sorveglianza elettronica) e hanno consultato le Regole come fonte a cui improntare le loro decisioni. Altri Paesi, d'altro canto, hanno detto che le Regole avevano attirato un interesse limitato o addirittura nullo nel loro Paese. Questo era normalmente dovuto alla mancanza di interesse – se non addirittura a un'esplicita ostilità – nei confronti della regolamentazione europea. In forte contrasto, alcuni dei Paesi europei 'più recenti' si sono detti ansiosi di partecipare attivamente alla comunità di nazioni e tendono a ricevere suggerimenti e istruzioni da Bruxelles e Strasburgo molto positivamente.

Eppure le implicazioni di questo sono meno semplici di quanto si potrebbe anticipare. Come ha chiesto Nelken (molto prima dell'adozione delle EPR e in relazione all'UE piuttosto che alle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa)

'Perché il Regno Unito e la Danimarca si lamentano tanto delle imposizioni della legge dell'UE e poi finiscono per essere i Paesi che le rispettano di più? Viceversa, perché l'Italia, la cui opinione pubblica sostiene l'Europa con più vigore, ha un tasso di non compliance così elevato?' (Nelken 2004: 1)

Tra le altre, questa domanda solleva la distinzione tra l'impatto delle EPR e la loro compliance. Alcuni di quei Paesi che avevano riferito di aver ignorato le EPR sono convinti di avere un'elevata compliance – senza dubbio perché le EPR vennero create sulla base delle migliori prassi di un numero di questi Paesi (*lo facevamo comunque*). Tuttavia, alcuni degli intervistati che pensavano che i loro Paesi rispettassero le EPR, notarono che era necessario prestare attenzione a non rischiare la compiacenza. A meno

che non si procedesse a un certo tipo di confronto con standard di riferimento, su quale base un Paese poteva dirsi sicuro di conformarsi davvero fino a quel livello? A questo proposito non significa molto neppure riferirsi alle EPR in modo generico – è assolutamente probabile che quei Paesi che non hanno fatto ricorso alle Regole, rispettino bene alcune regole e meno bene altre.

È stato spesso osservato che le Regole non avevano ancora realizzato il loro potenziale. La loro influenza, finora limitata, potrebbe estendersi negli anni a venire. Ma questo non avverrà senza un sforzo per promuovere le Regole. Morgenstern e Larrauri (2013) ricordano in modo salutare che, a vent'anni di distanza dalla loro introduzione, le Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna (Consiglio d'Europa 1992) sono ancora scarsamente note persino al personale a cui sono per lo più indirizzate. I decisori politici e i manager devono assumere un ruolo propositivo di guida. La leadership dell'alta dirigenza è particolarmente necessaria: ci sono almeno quattro esempi di Paesi in cui l'alta dirigenza del servizio di probation promuove le Regole e questo sembra critico per una loro implementazione efficace. L'educazione e i corsi di formazione, sia al momento dell'assunzione del personale addetto alla probation che nel corso del loro sviluppo professionale, devono tenere in considerazione le implicazioni delle EPR per la prassi, e il personale deve avere l'opportunità di esplorare le implicazioni delle EPR per il proprio lavoro.

Alcuni Paesi hanno già fatto degli sforzi per familiarizzare i professionisti della probation con le EPR e sembra sempre molto più probabile che le EPR vengano inserite nei programmi di formazione professionale. Sono, tuttavia, meno note ai professionisti sul campo che ai decisori politici e ai manager. È stato suggerito che questo potrebbe non avere una grande importanza: dopotutto, se gli operatori svolgono il loro lavoro all'interno dei parametri di leggi e politiche di intervento che sono state plasmate dalle EPR, allora effettivamente finiranno per implementare le Regole. Eppure, se questo ragionamento ha del merito, presenta anche delle limitazioni evidenti. Alcune delle Regole hanno applicazioni molto specifiche nella prassi. In maniera meno ovvia, ma altrettanto importante, la compliance con le EPR non deve rimanere al livello della legge e della politica, ma deve pervadere la prassi. I valori delle regole non dovrebbero semplicemente rimanere affermazioni etiche astratte, ma dovrebbero essere realizzate sia nelle prassi del servizio di probation che per loro tramite.

Un esempio per spiegare questo punto è l'impegno a opporsi a un'ingiusta discriminazione. È una dichiarazione facile da fare – il che non significa che non sia necessaria – ma realizzare gli scopi della non-discriminazione nella prassi coinvolge uno scrutinio attento dei servizi e delle procedure che (probabilmente inconsapevolmente) potrebbero svantaggiare alcuni gruppi. La realizzazione della non-discriminazione si compie nel, e attraverso il, lavoro dell'erogazione del servizio. In questo caso serve anche una formazione affidabile e aggiornata per sviluppare la consapevolezza e sensibilità di tutto il personale alle prassi ingiuste e un impegno a cambiarle se necessario.

In alcuni Paesi si è proceduto anche al confronto con standard di riferimento – valutando sistematicamente le politiche e prassi attuali rispetto ai requisiti delle EPR – ma in maniera infrequente. Questo è deludente. In primo luogo, come abbiamo visto, i Paesi non possono conoscere il proprio livello di compliance senza procedere con indagini di questo tipo. Vale la pena ripetere che **l'implementazione delle EPR non può fermarsi al livello di legge o anche della politica, ma fondamentale dipende anche dal lavoro degli operatori nell'erogazione del servizio**. Un esercizio di confronto potrebbe, in principio, portare a tre tipi di scoperte:

- ✓ la prassi nazionale è conforme alle EPR
- ✓ la prassi nazionale è conforme alle EPR per certi aspetti, ma dovrebbe essere cambiata in altri per rispondere a tutti i requisiti delle EPR
- ✓ la prassi nazionale è conforme per certi aspetti, ma altri aspetti rivelano alcune carenze o limitazioni delle EPR.

In qualche modo, il terzo risultato è il più utile. Il caso delle Regole Penitenziarie Europee è istruttivo. Non si intende criticare la prima edizione delle Regole Penitenziarie, quanto affermare che sono state significativamente migliorate nella loro seconda versione, quella attuale. Ciò è in gran parte dovuto al fatto che la commissione che le ha riviste ha potuto tener conto degli effetti reali del tentativo di metterle in pratica. Nonostante il Consiglio d'Europa attinga all'esperienza e alla competenza di persone provenienti da diversi Paesi, le Regole devono essere messe in pratica prima che se ne possa valutare la qualità. Gli esercizi di confronto con uno standard di riferimento saranno una fonte inestimabile per la Commissione quando dovrà correggere le Regole.

Questo si riferisce soprattutto a precisi aspetti della prassi professionale. Mentre lo scopo principale delle Regole è di specificare le implicazioni della Convenzione per il lavoro di probation e per i diritti degli utenti dei suoi servizi, le EPR cercano anche di raccomandare la miglior prassi professionale. Naturalmente questi concetti di miglior prassi *cambiano* con l'emergere di nuove idee e dei risultati della ricerca. Si può almeno sostenere che le EPR stanno già cominciando a 'mostrare la loro età' per certi aspetti. Il concetto di miglior prassi promosso dalle EPR si fonda fortemente sul paradigma Risk-Needs-Responsivity (Rischio-Bisogni-Reattività) (per esempio, Bonta e Andrews 2007), ma questo è stato ampliato e messo in discussione dalle idee della ricerca sulla desistenza ed è probabile che, se le EPR fossero scritte oggi, sarebbero molto più concentrate sulla desistenza e sul *Good Lives Model* (vedere Ward e Brown 2004; Ward e Maruna 2007). Sia quello che sia, il punto è che le Regole dovranno essere aggiornate e questo verrà realizzato non solo grazie alla ricerca e al progresso scientifico, ma anche grazie alle esperienze dei Paesi che hanno confrontato le loro politiche di intervento e le loro prassi con le Regole, mettendole così alla prova. È inoltre necessario svolgere tale esercizio periodicamente e sistematicamente, come per tutte le valutazioni o ispezioni. Qui c'è una sinergia tra il lavoro di questo Workstream e Workstream 1 (dedicato alla valutazione/evaluation): lo sviluppo della prassi valutativa in Europa deve includere una valutazione/assessment dell'impatto delle Regole e le conseguenze dell'implementazione in una serie di politiche di intervento e prassi.

L'ethos delle Regole – la loro enfasi sul valore delle relazioni professionali e del reinserimento sociale, dell'assistenza e del supporto – come mezzo per ridurre le recidive, è riconosciuto e rispettato nella maggior parte dei Paesi europei. Altri Paesi insistono che la punizione e il controllo, ove necessario, siano anch'essi obblighi della probation. Questo non è negato in nessun punto delle Regole, che anzi mettono in dubbio il presupposto che queste responsabilità siano incompatibili. Alcuni sosterebbero che è precisamente la combinazione di queste responsabilità che definisce il lavoro di probation (Canton 2011). Tuttavia, non tutti i Paesi ne sono convinti, e in alcuni casi la politica penale ha teso a diventare più punitiva negli ultimi anni con un impatto sul modo in cui i servizi di probation considerano e presentano il proprio lavoro. Questo capita con maggior probabilità in quei Paesi in cui le problematiche di reato e pena sono diventate politicamente controverse.

Un problema associato è che la comprensione del pubblico per il lavoro di probation costituisce una sfida in molti Paesi. Sono stati fatti tentativi di cambiare questa situazione tramite un lavoro con i media. Qui, in qualità di organismo incaricato di eseguire le condanne non detentive ordinate dalla corte, il servizio di probation può ritrovarsi nel dilemma identificato da Hough (2007) e da altri: il pubblico sa molto poco della probation, ma non ha molta fiducia nel suo lavoro. Il pubblico sosterebbe la probation in maggiore o minore misura se fosse consapevole del suo ethos e delle sue prassi? In che misura è possibile sfidare, in un dibattito pubblico, la convinzione comune che la reintegrazione e il controllo siano due realtà incompatibili quando si lavora con autori di reato? O convincere un pubblico dubbioso che la reintegrazione è spesso il modo migliore per ridurre le recidive e pertanto rendere il pubblico più sicuro?

Una risposta alla percezione che il pubblico si aspetta pene pesanti è dichiarare che le sanzioni e misure applicate in area penale esterna possono ammontare a una pena seria. Eppure, qualunque sia la veridicità di questa dichiarazione, non è facile persuadere un pubblico scettico – o dei politici ansiosi di non apparire 'deboli nei confronti dei reati' – che dover riferire a un funzionario addetto alla sorveglianza delle persone in libertà vigilata, partecipare a programmi di reintegrazione o terapie o svolgere lavoro di interesse generale costituiscano una *pena* – o almeno una punizione adeguata ai reati. Analogamente, la dichiarazione che la probation contribuisce alla protezione del pubblico è sia plausibile sia difendibile, ma corre il rischio di rovinare la reputazione del servizio quando gli autori di reato sotto supervisione commettono ulteriori reati. La fiducia del pubblico è essenziale per la legittimità del servizio, ma si realizza al meglio parlando con sicurezza e chiarezza degli scopi e prassi della probation e poi svolgendo il lavoro in un modo efficiente, efficace e onorevole, piuttosto che facendo dichiarazioni stravaganti che poche persone finiranno per credere in ogni caso.

Un'idea con del potenziale è di attirare l'attenzione sul lavoro che i servizi di probation svolgono per conto delle vittime di reato. Nella maggior parte dei casi, come abbiamo visto nella discussione relativa alla [Domanda 10](#), c'è poco lavoro diretto con le vittime oltre a dare loro le informazioni tramite gli schemi di contatto con le vittime. Tuttavia è molto comune che i servizi di probation si mettano in contatto con le agenzie che offrono supporto diretto alle vittime. Nello specifico, alcune agenzie stanno cercando di

sviluppare una mediazione tra vittime e autori di reato e altre prassi di giustizia riparativa. Enfatizzare il potenziale di questo lavoro è uno dei modi in cui la probation potrebbe aumentare la fiducia del pubblico nel suo lavoro.

I Paesi presentano molte differenze che possono influenzare il carattere del loro lavoro di probation e la loro abilità, oltre che la loro disponibilità, a implementare le EPR. Se sono stati fatti tentativi di creare tipologie per 'raggruppare' i Paesi ai fini dell'analisi comparativa, come indicato in breve nella [Rassegna critica della letteratura](#), nessuna di queste tipologie fa molta luce sulla domanda intesa a scoprire se e come i Paesi si impegnano per implementare le EPR. Per esempio, molti dei Paesi più liberali e con maggiori tradizioni di assistenza sociale, mentre erano fiduciosi che la loro prassi fosse allineata alle EPR, hanno prestato poca attenzione alle Regole stesse.

Oltre a variazioni nella cultura dell'assistenza, politica o legale e nel welfare economico, ci sono altri modi in cui i Paesi e i loro servizi si distinguono tra loro (vedere Boggschütz 2011) e che possono avere un effetto sulle prospettive di implementazione delle EPR.

- Alcune giurisdizioni sono geograficamente molto piccole e / o hanno una popolazione relativamente limitata. Questo significa che le persone si conoscono personalmente e l'integrazione dei diversi stadi del processo di giustizia penale potrebbe essere gestita più facilmente. Ci si potrebbe aspettare che rapporti più stretti tra i decisori politici, la dirigenza e i professionisti sul campo rendessero più semplice l'implementazione delle EPR (purché sussista la motivazione a farlo). In Paesi più vasti, questo può essere molto più difficile. E dove i sistemi di governance sono delegati, può essere molto più difficile realizzare uniformità e integrazione.
- Molti sistemi di probation sono maturi: si sono evoluti attraverso oltre 100 anni di piccoli cambiamenti e miglioramenti. Altri sistemi hanno attraversato una fase recente di riforme, spesso apprendendo da altri Paesi. Talvolta in meno di un decennio è stato creato un nuovissimo organismo di probation. Ci sono poi altri Paesi dove la modernizzazione della giustizia penale non è ancora una priorità politica. Per questo aspetto, i risultati di questa ricerca sono equivoci. Abbiamo trovato esperienze di nuovi servizi che si basano in maniera estensiva sulle EPR, ma altri che attribuiscono la loro compliance alle Regole più all'influenza di Paesi 'mentori' che alle EPR stesse. Servizi di meno recente costituzione sono più conformi a molte delle EPR, ma non si può dire con certezza che le Regole abbiano un'influenza su di essi: piuttosto è la miglior prassi di questi Paesi che ha influenzato la sostanza delle Regole. Comunque, alcuni dei Paesi con una tradizione di probation più antica consultano le Regole quando introducono nuove prassi o quando decidono di confrontarsi con uno standard di riferimento.
- In alcuni Paesi, i membri del personale hanno qualifiche di assistenti sociali, psicologi o pedagoghi. Poi ricevono una procedura di addestramento iniziale e una formazione sul posto di lavoro per acquisire competenze e conoscenze più specialistiche necessarie a lavorare con gli autori di reato in aree penali esterne.



In altri Paesi c'è una qualifica specifica per gli addetti alla sorveglianza degli autori di reato che scontano una pena in aree penali esterne. Altri Paesi hanno personale incaricato con compiti specifici – forse anche con un background legale o carcerario – che potrebbe essere meno ricettivo ai principi delle EPR. Il background educativo del personale, quindi, potrebbe influenzare la loro abilità ad apprezzare e a lavorare con l'ethos e le prassi raccomandate dalle EPR.

- I servizi possono avere a disposizione relativamente più risorse o in alternativa potrebbero essere oberati da un numero eccessivo di casi da gestire. La mancanza di risorse potrebbe influenzare la compliance con le EPR, ma non ci sono prove che faccia la differenza sulla probabilità che si faccia riferimento alle EPR fin dall'inizio. Questa ricerca ha trovato un paio di esempi in cui le EPR sono state utili a vincere una discussione per aumentare le risorse, ma di solito questi confronti hanno esiti meno positivi.
- Alcuni Paesi enfatizzano la relazione professionale tra l'addetto alla sorveglianza delle persone in libertà vigilata e il 'cliente', mentre altri enfatizzano gli aspetti più relativi al controllo del lavoro. Laddove tali precetti sembrano essere in contrasto tra loro, l'ethos delle EPR potrebbe rendere un Paese meno disponibile ad accettarle.
- La politica penale è una questione oggetto di controversia politica (tra partiti) in alcuni Paesi. In alcuni posti la protezione del pubblico è diventata più importante della reintegrazione. Tali questioni diventano particolarmente importanti nei casi di reati eclatanti di cui si ritiene responsabile il servizio di probation. Quando i partiti politici gareggiano tra loro su questioni di 'legge e ordine' ed enfatizzano la punizione e il controllo, è più probabile che le EPR faticino a essere accettate.
- Alcuni Paesi sono più impegnati in un approccio europeo comune alla giustizia penale e alla probation. Altri Paesi insistono che si tratti di una prerogativa nazionale. Questo potrebbe essere associato al loro atteggiamento generale verso l'Europa. Allo stesso tempo, come abbiamo visto più sopra in questa analisi, questo atteggiamento non predice sempre il livello di compliance.

La nostra ricerca non è stata in grado di trovare nessun fattore particolare in grado di influenzare la probabilità che un Paese si adoperi per implementare le EPR. I Paesi con servizi più nuovi, che sono spesso anche membri più recenti dell'UE, sembrano essere quelli con una maggior probabilità di accogliere le EPR in principio e di accettare la loro guida. Detto questo, molti di questi Paesi hanno anche tratto beneficio dai Paesi con servizi di probation di lunga data che hanno agito da mentori nei loro riguardi e tale compliance alle Regole probabilmente riflette anche questa influenza, oltre al diretto impatto delle EPR. Allo stesso tempo, molti degli organismi più recenti sono consapevoli che le loro politiche e prassi sono ancora in evoluzione e che la compliance con le EPR è un'aspirazione non ancora realizzata. Per contro, gli organismi più antichi, che in alcuni casi hanno prestato ben poca attenzione alle Regole, credono di essere rispettosi delle stesse. Questo potrebbe anche essere il caso, ma senza un sistematico esercizio di

confronto con gli standard di riferimento, è difficile sapere se ci siano Paesi che possano dichiararsi tali con una certa credibilità. Questi temi saranno ripresi di nuovo nelle [Conclusioni e proposte](#) alla fine di questa relazione.

## **Un Centro di Eccellenza europeo in materia di probation**

Un obiettivo di questo Workstream è:

*Identificare la possibilità di sviluppare un 'centro di eccellenza' per la probation in Europa, molto probabilmente attraverso una rete virtuale (un sito web interattivo), per assicurare che il progetto sia sostenuto e continui a svilupparsi.*

Oltre a uno studio della letteratura di riferimento, questa parte della relazione si basa su conversazioni con un numero di persone chiave con conoscenze ed esperienza dei tentativi di stabilire le modalità con cui condividere e diffondere le buone prassi tra i servizi di probation in Europa.

### ***Che cos'è un centro di eccellenza?***

Anche se il termine *centro di eccellenza* è ormai familiare, non è certo che esista una definizione o comprensione condivisa di cosa sia in realtà un centro. Ricerche su Internet producono alcuni esempi istruttivi che illustrano alcune delle caratteristiche solitamente associate ai centri di eccellenza. Per esempio, il Centro di Ricerca di Eccellenza della *The King's British Heart Foundation (BHF)* presso il King's College, a Londra dichiara che la sua missione è

- crescere una massa critica di ricercatori multi-disciplinari di alta qualità in un ambiente altamente collaborativo che catalizzi i programmi leader sulla ricerca cardiovascolare a livello internazionale
- essere un faro che richiama persone di talento verso la ricerca attraverso programmi di formazione e carriere nel campo della scienza cardiovascolare e della medicina accademica

e fissa i suoi obiettivi nel

1. fornire un ambiente altamente collaborativo, multi-disciplinare che catalizzi i programmi di ricerca cardiovascolare originali e innovativi
2. porre una forte enfasi sull'interpretazione clinica, al fine di indurre progressi terapeutici ...
3. coinvolgere scienziati non specializzati nei settori cardiovascolari e non biomedici a dirigere le loro competenze verso le problematiche cardiovascolari
4. fornire un'eccellente formazione alla ricerca e un ambiente stimolante per scienziati clinici e non clinici.

<http://www.kcl.ac.uk/medicine/research/divisions/cardio/bhf/index.aspx>

Il *Centro di Eccellenza per le Stability Police Units* pone un forte accento sulla formazione, offrendo programmi di formazione, che includono corsi sulla 'formazione dei formatori' e le 'Squadre Mobili di Assistenza', oltre ad agire come un 'hub didattico' in grado di prescrivere le migliori prassi e di individuare le procedure operative per lo schieramento di unità di polizia di stabilità (<http://www.carabinieri.it/Internet/Coespu>). Analogamente, il *Jane Goodall Center for Excellence in Environmental Studies* pone un accento particolare sulla formazione e il sostegno ad altri per realizzare gli obiettivi e i valori del Centro (<http://www.wcsu.edu/goodall/>).

Sulla base di questi e altri esempi, sebbene diversi centri pongano un' enfasi diversa sui vari aspetti delle loro attività, un *centro di eccellenza* solito si riferisce a

*un'istituzione o il fulcro di una rete che sostiene di rappresentare la miglior prassi in una politica, o in un settore aziendale o tecnologico e aspira a proporsi come leader e guida per altri; questo presume l'identificazione e la diffusione di buone prassi, l'istituzione e interpretazione della ricerca, lo sviluppo di un'educazione iniziale e di una formazione continua; la spiegazione e la promozione del lavoro nei confronti dell'opinione pubblica e dei responsabili politici per conto del settore stesso.*

#### **Istituzioni europee, reti e sistemi – probation**

I Paesi all'interno e all'esterno dell'Europa si sono a lungo scambiati idee, risultati di ricerche e prassi riguardo a tutti gli aspetti della giustizia penale, compresa la probation. Come scrisse Radzinowicz, 'Emulazioni, mutazioni e la fertilizzazione crociata di tutti i generi di istituzioni e di accorgimenti per combattere la criminalità si possono reperire in tutto il mondo ...' (Radzinowicz 1999: 357). Queste hanno incluso lo studio del crimine e degli autori di reato, la raccolta, il confronto e l'interpretazione di statistiche criminali, le leggi, le prassi penali, le forze di polizia, i carceri, la probation, il lavoro con le vittime e la prevenzione della criminalità. Questi scambi, che si svolgono attraverso conferenze accademiche e convegni professionali, pubblicazioni internazionali, corrispondenza e visite di studio, hanno a volte portato a realizzare tentativi di 'importare' istituzioni o prassi di un altro paese (trasferimento della politica di intervento). Anche se questi accordi non sono di solito incentrati su ogni singola istituzione o 'hub', non c'è dubbio che la cooperazione internazionale di questo tipo abbia la sua importanza e in effetti sia stata influente nello sviluppo della probation in Europa e oltre (Vanstone 2008).

Ci sono diversi tipi di attività importanti e autorevoli che si svolgono in Europa e che, in modi diversi, rappresentano alcuni dei contributi che si potrebbero ricondurre a un centro di eccellenza.

Consiglio d'Europa

Come è ben noto, il Consiglio e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sono i custodi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Nessun Paese ha mai aderito all'Unione Europea senza prima diventare un membro del Consiglio. Il lavoro del Consiglio è fondato saldamente sulle fondamenta degli impegni etici condivisi dai 47 Stati membri del Consiglio. La Corte applica la Convenzione, ma può solo esprimersi sui casi portati dinanzi a essa; il Consiglio interpreta la Convenzione e indirizza gli Stati membri relativamente alle sue implicazioni sulle politiche e le prassi. All'interno di questi parametri etici, il Consiglio si impegna a rispettare l'autonomia degli Stati membri di operare secondo proprie modalità e non cerca di prescrivere eventuali prassi specifiche. Nel campo della giustizia penale e della pena, il Consiglio esprime il principio che gli Stati devono tener conto dei diritti, della dignità e del valore umano di tutti gli interessati, autori di reato, vittime di reato e altri. Questo è particolarmente importante perché è spesso in relazione alle prassi dei procedimenti penali e della pena che i diritti delle persone sono più vulnerabili agli abusi.

Il Consiglio promuove il proprio lavoro attraverso:

1. Definizione degli standard – Le Regole e Raccomandazioni applicano i principi (spesso necessariamente abbastanza generali) della Convenzione alle circostanze specifiche della reclusione e delle sanzioni e misure applicate in area penale esterna (CSM). Tra le raccomandazioni più importanti a questo proposito ricordiamo:
  - Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna (CSM) - [No. R \(92\) 16](#)
  - Migliorare l'implementazione delle Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna – [Rec \(2000\) 22E](#)
  - Regole Europee uropean Prison Rules – [Rec \(2006\) 2](#)
  - Regole europee in materia di probation - [CM/REC 2010 \[1\]](#)
  - Raccomandazione sulla sorveglianza elettronica - [CM/Rec\(2014\)4](#)

Esiste un [Compendio](#) sulle domande in materia penitenziaria e ogni Raccomandazione è accompagnata da un utile Memorandum / Commento esplicativo.

2. Ispezione – Il Consiglio ispeziona le pratiche degli Stati membri per verificarne la conformità con la Convenzione. Il Comitato per la Prevenzione della Tortura (CPT), in particolare, svolge delle visite per esaminare il trattamento delle persone detenute per proteggerle da torture e trattamenti inumani.
3. Cooperazione – Così come chiama gli Stati a rispondere del loro operato, il Consiglio li sostiene anche nello sviluppo delle buone prassi. Nel contesto penale, questo si realizza attraverso il lavoro di comitati di esperti, progetti di gemellaggio e gruppi consultivi. Il Consiglio indice inoltre importanti conferenze per i Direttori dei penitenziali e dei servizi di probation.

È forse nell'area della cooperazione che i punti di forza e i limiti del Consiglio sono più evidenti. Il Consiglio è estremamente attivo nel sostenere gli Stati membri nello sviluppo di sistemi di probation, facilitando le visite di esperti, seminari e conferenze, e ha dato a molti Paesi preziosi consigli e sostegno nel (soprattutto) redarre la legislazione relativa alla probation e altre sanzioni e misure, gli indirizzi per la prassi, la gestione e la formazione. Eppure un possibile limite è il fatto che il Consiglio ha ridotta capacità di offrire un continuo e affidabile supporto per questi Paesi ed è dipendente dalla discontinua disponibilità di esperti (sempre molto impegnati). E con questo non si intende certo deprezzare i contributi che si sono avuti.

Mentre il Consiglio stabilisce gli standard, non è sempre in grado di controllarne gli effetti. Il CPT è energico nel suo lavoro di controllo, ma le ricerche sulla conformità ai requisiti di alcune raccomandazioni (forse soprattutto per quanto riguarda le CSM) sono inevitabilmente meno sistematiche. Il Consiglio invia questionari agli Stati membri che interrogano sull'attuazione delle sue raccomandazioni, ma la risposta non è uniforme. (Questo è un aspetto del valore di questo Workstream nell'ambito del progetto STREAM, nel suo tentativo di saperne di più sull'impatto delle Regole Europee in materia di Probation, anche se ci si è dovuti limitare agli Stati dell'UE, piuttosto che a tutti i membri del Consiglio). È giusto dire, forse, che il Consiglio potrebbe beneficiare dal saperne di più su quali sono gli effetti delle sue Raccomandazioni e se si potrebbe fare di più per sostenerne l'attuazione effettiva.

Le persone intervistate nell'ambito di questo Workstream hanno spesso affermato il valore del Consiglio e l'importanza dei suoi standards. Il Consiglio ha una notevole autorità e la maggior parte dei Paesi riconosce senza difficoltà la necessità di cercare di attuare le sue raccomandazioni. In questo senso il Consiglio si erge come un faro - uno dei modi con cui i centri di eccellenza a volte descrivono se stessi - e fonte di ispirazione per i suoi membri. Altre attività dei centri di eccellenza, tuttavia, non rientrano nei compiti del Consiglio. Pertanto incoraggia la formazione del personale, in termini molto generali (gli operatori devono essere adeguatamente addestrati e sostenuti per svolgere il lavoro che ci si aspetta da loro) e sottolinea il valore della ricerca (per esempio, Regole europee in materia di probation Parte VIII, regole 104 - 108). Tuttavia, non cerca di definire i piani di studio per la formazione del personale o di intraprendere molte ricerche a proprio carico. Allo stesso tempo, definisce gli standard, come abbiamo visto, e fa tutto il possibile per diffondere le migliori prassi tra gli Stati membri.

#### CEP

La Confederazione della Probation Europea si è affermata come indispensabile per lo sviluppo della probation in tutto il continente (<http://www.cep-probation.org/>). Tiene conferenze e seminari e ha eccellenti risorse web, tra cui una vasta 'base di conoscenza' contenente presentazioni tenute in occasione di conferenze e seminari CEP, articoli sulla probation, testi dei regolamenti europei in materia di probation, e molto altro. Contiene anche una breve descrizione dei sistemi di probation della maggior parte dei Paesi europei, permettendo così ai Paesi di imparare gli uni dagli altri e fornendo una preziosa risorsa per la ricerca comparativa. Il CEP pubblica una rivista accademica online con revisione paritaria (EuroVista), disponibile gratuitamente (<http://www.euro-vista.org/>) e

invia newsletter periodiche ai suoi membri e a coloro che si registrano per riceverla. I suoi membri sono istituzioni pubbliche o organizzazioni che svolgono compiti di probation (per esempio, organismi di probation) o altri organismi responsabili per lo sviluppo della probation, così come organizzazioni no-profit che forniscono tali servizi. Altre organizzazioni di sostegno, alcuni singoli sottoscrittori e istituzioni accademiche sono iscritti come membri associati.

In riferimento alla precedente discussione sulle caratteristiche distintive dei centri di eccellenza, la CEP costituisce il fulcro di una rete che dichiara di rappresentare le migliori prassi e politiche in materia di probation e offre leadership e orientamento. È attiva – soprattutto attraverso i suoi eventi congressuali, ma anche attraverso il suo sito web e le sue pubblicazioni – nella diffusione delle buone prassi. Si propone di spiegare e promuovere il lavoro di probation all'opinione pubblica e ai decisori politici, anche se i suoi risultati qui sono difficili da valutare. D'altra parte, non commissiona (o almeno non spesso) le proprie ricerche né si attiva per la formazione sulla probation.

La CEP ha tentato di istituire un Registro degli Esperti qualche anno fa. L'idea era che, una volta verificata l'idoneità per l'iscrizione in questo registro, gli esperti sarebbero stati a disposizione dei soci CEP (in questo caso soprattutto per i servizi di probation nazionali) che li avrebbero contattati online. Gli esperti avrebbero potuto quindi offrire consulenza e orientamento al Paese interessato. Può essere istruttivo notare che questo servizio attrasse pochissima attenzione e che il Registro venne abbandonato. Resta però il fatto che la CEP è spesso interpellata da Paesi che cercano consigli su aspetti specifici della politica e della prassi e agevola regolarmente collegamenti con esperti fidati e riconosciuti dalla CEP. Si potrebbe concludere quindi che esiste una 'domanda', ma che la semplice fornitura di un elenco di esperti online non si è dimostrata il modo giusto di soddisfarla. Questo potrebbe esser visto come un avvertimento che un centro di tipo virtuale non può funzionare altrettanto bene di uno reale.

#### Progetti di gemellaggio

L'Unione Europea ha istituito e sostenuto una serie di progetti di gemellaggio per parecchi anni, molti dei quali a seguito del Programma Phare (strumento di pre-adesione finanziato dall'UE per assistere i Paesi candidati che si preparano a entrare nell'UE). I servizi di probation più consolidati sono gemellati con nuovi e emergenti servizi di probation per sostenerne lo sviluppo. Il beneficiario sceglie uno specifico partner di gemellaggio attraverso una gara pubblica. A volte il fornitore è un consorzio, piuttosto che un singolo Paese, ma anche laddove un Paese è partner principale (o unico) si è soliti coinvolgere esperti di altri Paesi: un progetto di gemellaggio è un programma dell'UE e ciò dovrebbe riflettersi nel suo personale e nelle opportunità per il beneficiario di apprendere da una serie di esperienze nazionali. Questo approccio arricchisce il progetto e assicura che il beneficiario abbia accesso a conoscenze e competenze che nessun Paese potrebbe fornire da solo. Per esempio, in un recente progetto in Turchia, il Ministero della Giustizia britannico ha richiesto la partecipazione ad ampio raggio di una ONG austriaca, mentre sul breve periodo sono stati schierati anche degli esperti da Ungheria, Repubblica Ceca, Catalogna e Paesi Bassi (Barry e McFarlane 2014).

Uno degli aspetti più affascinanti del gemellaggio è il modo in cui i Paesi assumono a loro volta il ruolo di fornitori non appena i loro servizi maturano. Per esempio, tra il 2002 e il 2006 il Regno Unito e la Repubblica Ceca sono stati partner in due progetti di gemellaggio dell'UE, con il Regno Unito in qualità di fornitore e la Repubblica Ceca come beneficiario. Un rapporto di lavoro continuato nel corso degli anni, grazie a contatti e visite formali e informali. Nel 2010, appena festeggiato il decimo compleanno dei Servizi di Probation e Mediazione della Repubblica Ceca, i cechi si unirono al Ministero della Giustizia del Regno Unito in un progetto di gemellaggio in Croazia, dove erogarono formazione e progetti di sviluppo ai loro colleghi croati. La Croazia ha già dato un contributo importante allo sviluppo di altri Paesi (soprattutto in modo informale, attraverso il Consiglio d'Europa). La Romania è un altro Paese con una storia relativamente breve in materia di probation che, dopo essere stato beneficiario di un progetto di gemellaggio, è ora attivo e generoso nell'offrire sostegno agli altri. Non ultimo tra i vantaggi di questo approccio è quello che permette al beneficiario di imparare da Paesi la cui storia recente è più simile alla propria, a differenza della maggior parte dei Paesi del nord-ovest d'Europa che hanno vissuto periodi di stabilità politica più lunghi. Allo stesso modo, molti tra i Paesi candidati e i nuovi membri dell'UE finanziano i propri servizi di probation meno adeguatamente rispetto a Paesi in altre parti del continente. Lavorare con partner che hanno un budget molto più limitato contribuisce a fornire un correttivo utile in questo caso.

Partnership e sostenibilità sono elementi chiave in un progetto di gemellaggio. Dopo una fase preparatoria di sei mesi, l'attuazione si svolge nell'arco di uno o due anni e ci si augura che in questo periodo che il personale impegnato nel progetto di gemellaggio sviluppi buone relazioni personali e professionali con le proprie controparti. Infatti l'esperienza del Regno Unito (che ha agito come senior partner e fornitore in molti di questi progetti) è che questi rapporti proseguiranno oltre la durata del progetto e che, nel migliore dei casi, si stabilirà una relazione a lungo termine tra istituzioni e operatori da entrambi le parti. Alcune volte, dopo la conclusione formale del progetto, la collaborazione continua a livello informale, con scambio di informazioni professionali e dati o addirittura con qualche visita o consulenza occasionale (Barry e McFarlane 2014). Detto questo, l'intensità della partecipazione non è sostenibile oltre la durata del progetto. Ciò che viene sostenuto, si spera, è quanto apprende dal progetto più che la collaborazione in sé.

#### COST

'Offender Supervision in Europe' (European Cooperation in Science and Technology - COST Action 1106) ['Supervisione degli autori di reato in Europa' (Cooperazione Europea per la Scienza e la Tecnologia - COST Action 1106)] mira a porre rimedio a ciò che vede come una mancanza di attenzione nei programmi di studio e ricerca nelle sanzioni e misure applicate in area penale estera (a differenza della reclusione). Facilita la cooperazione tra istituzioni e individui in diversi Stati europei e con diverse prospettive disciplinari, che siano interessati a svolgere ricerche in materia di supervisione degli autori di reato. Rivedendo e riassumendo le conoscenze esistenti, si è proposto di svilupparne la comprensione attraverso un lavoro interdisciplinare e comparativo e lo

sviluppo di competenze. Questa COST Action proporrà quindi un forum europeo sulla supervisione degli autori di reato per accademici, decisori politici, professionisti sul campo e cittadini interessati (<http://www.offendersupervision.eu/>).

La COST Action è stata stabilita nel marzo 2012 e avrà una durata di quattro anni. Si tratta di una rete molto attiva che ha già dimostrato il suo valore attraverso la creazione di un sito web, l'utilizzo dei social media, l'organizzazione di conferenze, consentendo agli studiosi con interessi comuni di prendere in considerazione la possibilità di lavorare insieme, così come la pianificazione di missioni scientifiche a breve termine e di scuole di formazione per i ricercatori. È organizzata attorno a quattro gruppi di lavoro, che si occupano rispettivamente di:

- Mettere in pratica la supervisione
- Fare esperienza di supervisione
- Norme, politica e prassi europee
- Prendere decisioni e supervisione

Inoltre, la COST Action ha pubblicato un libro estremamente utile, una raccolta di articoli a cura di Fergus McNeill e Kristel Beyens (2013), con interventi relativi ai quattro gruppi di lavoro del progetto. Molti dei partecipanti della COST Action sono anche membri del European Society of Criminology's Community Sanctions and Measures Working Group (Gruppo di lavoro sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna della Società Europea di Criminologia) (vedi <http://communitysanctionsblog.wordpress.com/>) che è un'altra rete attiva di accademici.

#### Altri progetti

Si potrebbero citare molti altri progetti che hanno contribuito all'identificazione e alla diffusione delle buone prassi di probation. Gli esempi includono:

Il progetto STARR (Strengthening Transnational Approaches to Reducing Re-offending - Rafforzare gli approcci transnazionali per ridurre la perpetrazione di ulteriori reati) ha constatato che in tutta Europa sussistevano numerosi esempi di ottime prassi di probation, ma i Paesi spesso non erano in grado di dimostrarlo a causa di inadeguati sistemi di valutazione. Il progetto attuale (STREAM - e Workstream 1 in particolare) rientra nella risposta alle sfide poste dai risultati emersi da STARR.

Il progetto DOMICE (Case management in European Corrections - Gestione dei casi negli istituti di correzione europei) [http://www.starr-probation.org/default.asp?page\\_id=1](http://www.starr-probation.org/default.asp?page_id=1) ha mappato i sistemi di gestione dei casi in tutta Europa.

ISTEP (Implementation Support for Transfer of European Probation Sentences - Sostegno all'attuazione del trasferimento delle condanne europee con probation) ha creato un sito web (<http://www.probation-transfers.eu/>) per dare informazioni sulle reciproche sanzioni in materia di probation per facilitare il trasferimento di CSM (sanzioni



e misure applicate in area penale esterna) ai sensi della Decisione Quadro del Consiglio 2008/947/GAI.

SOMECS (Serious Offending by Mobile European Criminals) riunisce una serie di organizzazioni di giustizia penale da tutta Europa per studiare come gli Stati membri possano cooperare al fine di salvaguardare i propri cittadini nei confronti di criminali pericolosi che attraversano le frontiere nazionali ([http://www.cep-probation.org/default.asp?page\\_id=553](http://www.cep-probation.org/default.asp?page_id=553)).

Il progetto SPORE (<http://spore-resilience.eu/en/about/>) è stato sviluppato in riconoscimento del fatto che l'efficacia del lavoro di probation è strettamente legata alle capacità degli operatori e all'idoneità personale a svolgere un lavoro di tale complessità. Il progetto ha cercato di identificare esempi di buone prassi negli organismi di probation, per rafforzarne le risorse e sostenere i servizi nei loro sforzi intesi a sostenere la resilienza e il benessere dei dipendenti e a evitarne l'esaurimento, lo stress e i traumi.

Molti di questi progetti sono stati finanziati tramite sovvenzioni nell'ambito del Programma di Sostegno alla Giustizia Penale della Commissione Europea. Altri progetti hanno affrontato aspetti specifici (e correlati) della prassi della probation, come iniziative in materia di violenza domestica, Circoli di Supporto e Responsabilità, DUTT (Developing the Use of Technical Tools in Cross-Border Resettlement - Sviluppo nell'Uso di Strumenti Tecnici nel Reinserimento Transnazionale) e progetti sulla sorveglianza elettronica. (Informazioni su un certo numero di queste iniziative sono disponibili su [http://www.cep-probation.org/default.asp?page\\_id=157&map\\_id=111](http://www.cep-probation.org/default.asp?page_id=157&map_id=111)).

Se è vero che tutti questi progetti hanno coinvolto la ricerca e molti di essi hanno cercato di stabilire le implicazioni per le competenze e le conoscenze degli operatori, pochi hanno avuto la formazione come focus specifico. Un'eccezione importante è il progetto Criminal Justice Social Work - Lavoro di interesse generale nell'ambito della giustizia penale (CJSW) - <http://www.cjsw.eu/>

A seguito del dibattito alla conferenza di Agen, in Francia, nel 2009, i ricercatori hanno iniziato a studiare la fattibilità di strutturare un piano di studi per la formazione del personale dedicato alla probation. Nel 2010 un Gruppo per il Piano di Studi Europeo in Materia di Probation ha portato avanti delle ricerche sulle esigenze dei vari programmi di probation in tutta Europa e la potenziale necessità di un approccio europeo alla formazione per la probation (Durnescu e Stout 2011; vedi anche Stout e Canton 2010). Il Criminal Justice Social Work Project è stato istituito successivamente per sviluppare una serie di moduli didattici per la formazione iniziale e lo sviluppo professionale continuo nel campo della CJSW e della probation. Operatori e studiosi provenienti da diversi Paesi europei sono stati coinvolti nella preparazione e la verifica dei materiali sulla formazione che saranno disponibili online nei prossimi mesi.

Da segnalare sono anche le pubblicazioni con un focus particolare sulla probation europea. Tra queste spicca *Probation in Europe*. La sua seconda edizione (Van Kalmthout e Durnescu 2008) è disponibile online all'indirizzo <http://www.cep->

[probation.org/default.asp?page\\_id=157&map\\_id=59](http://www.probation.org/default.asp?page_id=157&map_id=59) e i capitoli nazionali per la nuova edizione sono disponibili all'indirizzo [http://www.cep-probation.org/default.asp?page\\_id=157&map\\_id=152](http://www.cep-probation.org/default.asp?page_id=157&map_id=152). La nuova edizione è scritta secondo un modello comune in modo che possano facilmente essere fatti i confronti tra i diversi Paesi. Si tratta di una risorsa indispensabile per la ricerca sulla probation europea.

La rivista *EuroVista* (<http://www.euro-vista.org/>) è già stata citata. Non bisogna dimenticare l'eccellente *European Probation Journal* (<http://www.ejprob.ro/>) e le varie riviste nazionali che si stanno occupando sempre di più di probation con approfondimenti internazionali oltre che nazionali.

Senza dubbio, alcuni progetti saranno stati omessi. Il fine qui non è tanto di offrire un resoconto completo, ma di mostrare che c'è una notevole quantità di attività che si svolgono in Europa intorno alla probation, le CSM e gli argomenti connessi. Probabilmente tutti (e certamente quasi tutti) questi progetti hanno posto l'accento sulla condivisione di esperienze tra i Paesi, riconoscendo che i servizi di probation nelle nazioni d'Europa condividono molti degli stessi problemi e potrebbero trovare sostegno e guida in uno sforzo collettivo verso le migliori soluzioni (Canton 2009a). Nei loro tentativi di stimolare la ricerca, individuare e diffondere le buone prassi ed esplorare le implicazioni per la formazione, le istituzioni e i progetti analizzati stanno impegnandosi in molte (se non la maggior parte) delle attività associate a un Centro di Eccellenza.

### **Cos'altro è necessario**

Se da una parte è in corso una notevole attività e si sta svolgendo una grande quantità di lavoro di alta qualità, ci potrebbero essere alcuni ambiti in cui la comunità della probation europea potrebbe realizzare ancora di più; in particolare:

- a) Identificare esigenze prioritarie della ricerca
  - b) Coordinare e definire la sequenza delle attività di ricerca
  - c) Sostenere il lavoro oltre la conclusione dei progetti
  - d) Spiegare (e 'promuovere') la probation a giudici, esponenti della giustizia penale e al pubblico in generale
- a) L'azione di COST ha contribuito enormemente a identificare le esigenze della ricerca e a iniziare a ideare modi per soddisfarle. Ciò che è meno chiaro, tuttavia, è la misura in cui il suo scopo emergente corrisponde con quelle aree di ricerca che la professione stessa identificherebbe come priorità. I decisori politici, i manager e i professionisti possono ragionevolmente aspettarsi di godere di un rapporto di lavoro produttivo e reciprocamente vantaggioso con la comunità accademica e di avvertire che le loro esigenze in materia di ricerca ricevano la giusta attenzione. Questo non significa (ovviamente) che la ricerca dovrebbe limitarsi a quelle aree, ma la ricerca e la prassi devono lavorare in sinergia e ci

dovrebbe essere un mezzo attendibile per assicurare che questo avvenga. Al momento i ricercatori cercano finanziamenti per intraprendere progetti di loro interesse e si può sostenere che nessuno abbia la responsabilità di esplorare l'attuale attività di ricerca, identificarne le esigenze e cercare di commissionare lavori che ne colmino eventuali lacune. Mentre il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea e i Ministeri degli Stati membri avranno tutti le loro idee su ciò che è più importante, ci dovrebbero essere meccanismi per garantire che ci siano opportunità di svolgere ricerche sulle questioni che la professione stessa della probation (come rappresentata dai suoi professionisti sul campo e dai suoi manager) ha identificato come priorità. Ciò è particolarmente importante quando la probation aspira a essere una professione che sviluppa le proprie politiche e prassi nella direzione indicata dalle esperienze dimostrabili.

- b) Il coordinamento della ricerca potrebbe essere un'altra sfida. Pur essendoci stata una sequenza coerente tra alcuni progetti – per esempio, c'è un filo visibile e un progresso delle inchieste di ricerca da DOMICE, a STARR fino a STREAM – a causa dei processi esistenti i progetti rischiano di non riuscire a prendere slancio e di conseguenza potrebbero ottenere risultati deludenti. Molti aspetti della prassi richiedono risultati di ricerca progressivi, in cui i progetti successivi crescono l'uno sull'altro e si relazionano in maniera coerente con altri studi. In breve, è necessario un approccio molto più strategico alla ricerca.
- c) Se la sostenibilità è quasi sempre una priorità dichiarata, i progetti hanno scadenze limitate nel tempo, soprattutto quelli che si concentrano principalmente sulla ricerca. I finanziamenti cessano al termine del progetto. Si potrebbe persino dire che, mentre coloro che commissionano e finanziano la ricerca hanno ragione a insistere che i partecipanti forniscano i 'risultati attesi' dal contratto entro la scadenza definita, questo stabilisce la conclusione di un progetto e pregiudica l'aspirazione alla sostenibilità. Anche l'eccellente azione di COST si concluderà tra un paio d'anni e nuove proposte dovranno essere presentate per consolidare e avanzare i risultati. Molto dipende dalla capacità e dall'energia di un numero relativamente piccolo di studiosi e ricercatori (provenienti, e questo è incoraggiante, da quasi tutti gli Stati membri e da altre nazioni europee al di fuori dell'UE). Anche se lo slancio attuale non deve essere sottovalutato, si potrebbe dire che una parte troppo significativa di questo lavoro non è sufficientemente istituzionalizzata e dipende dall'entusiasmo, dalle competenze e dalle preferenze di un numero relativamente limitato di ricercatori.

La formazione è un altro esempio in cui si nota l'assenza di una strategia, con il conseguente rischio per la sostenibilità. Parte del fondamento logico del progetto CJSW consisteva nello sviluppo di un piano di studi condiviso a sostegno dell'armonizzazione di lavoro di probation in tutta l'UE. Questo progetto ha svolto dell'ottimo lavoro, ma non appena l'università guida ha rilevato che un ulteriore lavoro di quel genere non era coerente con le proprie priorità per lo sviluppo del piano di studi, l'impulso è stato messo immediatamente in pericolo. Con i cambiamenti inevitabili in materia di probation, non passerà molto tempo prima

che i materiali di formazione diventeranno obsoleti, senza che ci sia qualcuno in grado di assicurarsi che vengano aggiornati per tener conto di nuove competenze e delle conoscenze necessarie per svolgere il lavoro di probation.

In breve, le attività previste nella prima parte di questo documento sono progetti limitati nel tempo: il Consiglio d'Europa e la CEP sono forse le uniche istituzioni organizzate e durature.

- d) La necessità di spiegare lo scopo e il valore della probation ai giudici, esponenti della giustizia penale e al pubblico in generale è riconosciuta da tutti. Se questa è una sfida prevedibile per i Paesi in cui la probation è un concetto nuovo, persino in quelle nazioni in cui l'istituzione è stata costituita da molto tempo, incomprensioni e mancanza di conoscenza ostacolano lo sviluppo della probation e ne intaccano credibilità e legittimità. In Inghilterra e Galles, per esempio, le persone sono generalmente poco informate sul lavoro della probation, come ammettono nei sondaggi che rivelano che quasi quattro persone su cinque confessano di sapere poco o nulla sulla probation. Questa confessata mancanza di comprensione delle attività della probation non impedisce però alle persone di esprimere un giudizio negativo sul suo lavoro, con solo un quarto degli intervistati che affermano di pensare che i servizi di probation facciano un buon lavoro (Hough 2007)! Senza dubbio ci sono iniziative locali e nazionali intese a migliorare conoscenze e convinzione, ma la probation ha bisogno di sostenitori a ogni livello. Questa è una delle funzioni di un centro di eccellenza e non è chiaro se al momento sia svolta da qualcuno.

### ***Paralleli e modelli***

Tra i possibili modelli per un centro di eccellenza in materia di probation, due in particolare meritano di essere citati qui. Il Probation Institute in Inghilterra e Galles è uno di questi. Il suo sito web dichiara

'Il Probation Institute è un centro indipendente di eccellenza e una casa professionale per tutti coloro che sono coinvolti nei servizi di probation. Sosteniamo servizi efficaci, promuoviamo una politica di intervento e una prassi basate su esperienze dimostrabili, oltre allo sviluppo professionale dei nostri collaboratori, e spieghiamo il lavoro di probation ai media, ai membri dei parlamenti nazionali e al pubblico.' (<http://probation-institute.org/>)

Il Probation Institute sta lavorando con una vasta gamma di soggetti interessati, per cercare di assicurare che il lavoro di probation sia rigoroso e basato su esperienze dimostrabili, e aspira a essere 'considerato come autorevole, sia dai suoi membri, sia dal più ampio sistema di giustizia penale e dall'opinione pubblica'. Spera di fornire 'un quadro per unificare la forza lavoro addetta alla probation nel suo complesso, fornendo leadership professionale per gli operatori di probation' in un momento di radicale cambiamento organizzativo per la probation inglese.

Tra le attività in corso e previste di questo Centro emergente (molte delle quali in collaborazione con altri) sono:

- definire gli standard della prassi
- commissionare lo sviluppo di un Registro volontario per professionisti
- sostenere la formazione iniziale e la continua crescita professionale
- individuare le esigenze delle priorità di ricerca e coordinare e facilitare gli incarichi di ricerca
- organizzare una serie di conferenze professionali
- scrivere un codice etico in materia di probation

Nonostante tutta la sua energia, ambizione e i primi successi, questo è tuttavia un centro molto recente (2014). È stato incisivo nel suo approccio, assicurandosi di coinvolgere tutti i possibili soggetti interessati a contribuire alla sua ideazione e pianificazione. Se è in grado di affermarsi e prosperare, potrebbe offrire un modello per un Centro Europeo. Uno stimolo alla sua creazione fu il cambiamento radicale nella governance del servizio di probation in Inghilterra e in Galles. Con (prevedibilmente) una serie di diversi fornitori, di cui molti da settori indipendenti e addirittura commerciali, c'è il rischio che la probation si possa frammentare; da qui la necessità di un centro che costituisca un punto di riferimento per la buona prassi, la ricerca e la formazione. Una sfida per il Probation Institute sarà quello di garantire dei finanziamenti affidabili e nel medio e lungo termine, può dipendere dalle quote di sottoscrizioni per il suo finanziamento. Questo a sua volta significa persuadere il NOMS, le Community Rehabilitation Companies e altre organizzazioni, oltre ai singoli individui, che l'adesione all'Institute è importante per loro.

Un secondo modello è un centro già costituito - The European Forum for Restorative Justice, il Forum europeo per la giustizia riparativa (<http://www.euforumrj.org/home> ). Per realizzare il suo obiettivo generale di contribuire allo 'sviluppo e costituzione di una mediazione tra le vittime e gli autori di reato e di altre pratiche di giustizia riparativa in tutta Europa', il Forum è coinvolto in molte delle attività associate a un centro di eccellenza: promuovere lo scambio di informazioni internazionali e l'assistenza reciproca, promuovere lo sviluppo di efficaci politiche, servizi e leggi di giustizia riparativa, elaborare le basi teoriche della giustizia riparativa, stimolare la ricerca e assistere lo sviluppo di principi, etica, formazione e buone prassi. Il sito web dichiara inoltre che il Forum

- Promuove il dialogo tra professionisti, decisori politici e ricercatori.
- Supporta l'educazione pubblica che aumenta la consapevolezza sulle problematiche per vittime, autori di reato e collettività.
- Si fa portavoce e / o si rapporta con le istituzioni o con le organizzazioni europee e internazionali, tra cui il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea e le organizzazioni non governative di riferimento.
- Raccoglie, detiene e amministra i fondi a sostegno della propria attività.

- Lavora per assicurare che prassi e ricerca si influenzino e sostengano a vicenda, e che entrambe convergano a sostenere l'elaborazione di politiche di intervento su cui si possa improntare il lavoro degli operatori.

L'iscrizione è aperta a individui e organizzazioni (governative, regolamentari e non governative) che sostengono l'obiettivo generale del Forum. Il Forum riunisce Comitati, che fungono da gruppi di lavoro su temi specifici, come prassi e formazione, ricerca, informazione e comunicazione. È sostenuto e amministrato da un segretariato con sede presso l'Università di Leuven in Belgio e un team composto da molti diversi Paesi europei.

L'attenzione alla formazione e alla ricerca e l'importante compito di promuovere la comprensione del valore della giustizia riparativa, compreso il farsi portavoce presso politici e istituzioni, è una funzione inestimabile che, almeno verosimilmente, non è al momento intrapresa da alcuna istituzione da parte della probation.

### **Conclusioni: Centro di Eccellenza**

Questa tabella cerca di mappare i compiti di un centro di eccellenza rispetto al lavoro delle istituzioni e dei progetti attuali.

Compiti di un Centro di Eccellenza	Consiglio d'Europa	CEP	Altro
Stabilire gli standard	✓		Organismi nazionali di probation
Sostenere i Paesi a rispettare gli standard	✓	✓	Progetti in gemellaggio
Risorse per i Paesi che necessitano di consigli	✓	✓	Progetti in gemellaggio
Incoraggiare / commissionare la ricerca	?	✓	National probation agencies
Svolgere ricerche			COST e molti altri progetti specifici
Diffusione della buona prassi in tutta Europa	?	✓	STARR, DOMICE, SOMEK e altri
Formazione			CJSW, Progetti di gemellaggio (per la loro durata)
Promuovere la probation	?	?	?

Un centro di eccellenza in materia di probation in Europa deve

- Essere fondato su un'alleanza tra i settori accademico e quello pratico, possibilmente con la professione alla guida
- Attingere all'esperienza dei servizi di probation nei diversi Paesi (non dovrebbe essere dominato dalla comprensione della politica di intervento e prassi della probation specifica di una sola nazione)
- Rappresentare le preoccupazioni e gli interessi della probation alle istituzioni europee, in particolare all'UE e al Consiglio d'Europa, e consigliare i membri in diversi Paesi sul modo in cui possono cercare di influenzare la politica a livello nazionale

- Agire come una risorsa e un sostegno per i Paesi che stanno sviluppando dei nuovi servizi di probation (e deve pertanto essere sensibile alle particolari circostanze sociali, politiche ed economiche di tali Paesi)
- Sviluppare una strategia di ricerca, sostenere la commissione di ricerche, interpretare e diffondere i risultati della ricerca
- Cercare di sviluppare la formazione, sia iniziale che continua
- Promuovere la probation a livello internazionale e consigliare i membri sul modo in cui possono promuoverla nei loro rispettivi Paesi.

Secondo un punto di vista espresso a Malta che ha trovato un buon livello di sostegno, un centro dovrebbe consentire al personale in tutta Europa di condividere le buone idee sulla prassi e non solo sulla politica di intervento. È chiaro che in molti Paesi esiste dell'ottima prassi dal momento che le persone trovano modi di rispondere ai problemi che sono condivisi dalla maggior parte del personale impegnato in ambito di probation. Si è sostenuto che il centro dovrebbe incoraggiare l'identificazione e la condivisione della buona prassi ed essere un canale per lo scambio delle idee. Tra le domande chiave a questo proposito citiamo: come apparirebbe la desistenza nei diversi Paesi? Come potrebbe essere sostenuta dal lavoro di probation? di quali competenze necessita il personale? *chi* (e non solo *cosa*) funziona? in che modo gli utenti / i clienti del servizio verranno abilitati ad attingere dalle loro esperienze di probation per informarne il lavoro?

Nonostante l'obiettivo di questo Workstream anticipasse che un centro potrebbe essere stabilito *'più probabilmente attraverso una rete virtuale (un sito web interattivo)'*, l'opinione quasi unanime degli intervistati di questo progetto è che un centro dovrebbe essere una base istituzionale consolidata, il fulcro di un hub, anche se molte delle connessioni e degli scambi attorno a quell'hub sarebbero svolte per forza di cosa in modo elettronico.

Si sono tenuti dibattiti per decidere se, invece di costituire un centro per la *probation*, non sarebbe meglio pianificare un centro di eccellenza per le *prassi correttive*. Dopotutto, molti Paesi considerano il carcere e la probation come elementi diversi di un'unica impresa correttiva. D'altra parte, in tutti i casi in cui il carcere e la probation si uniscono, c'è il rischio di una dominanza e la possibilità che le distinte esigenze della probation (per quanto riguarda la ricerca, la formazione e la filosofia) siano sopraffatte dall'organizzazione del carcere che è molto più vasta. Un punto di vista comune era che dovesse essere un centro per la probation, ma che un aspetto del suo compito dovrebbe essere di sviluppare forti connessioni con il carcere e con numerose agenzie all'interno e all'esterno del sistema di giustizia penale. Le attività di networking dovrebbero rientrare nella sua missione, riconoscendo che la probation può assolvere le sue responsabilità più importanti solo lavorando in partnership con gli altri.

**È importante enfatizzare che durante le discussioni e i seminari che si sono svolti nel corso di questo progetto è stato espresso un forte – addirittura quasi unanime - supporto per la costituzione di un Centro Europeo di Eccellenza per la Probation.** L'entusiasmo per questa iniziativa è stato messo in particolare risalto durante la Conferenza Conclusiva di Malta a cui hanno partecipato decisori politici e alti



dirigenti, oltre che professionisti e ricercatori, di circa 20 Paesi. Ci sono stati ovviamente diversi punti di vista sulle priorità del centro, sulla sua governance e sui finanziamenti, ma c'era un accordo sul desiderio e sulla fattibilità dello sviluppo di un centro.

È ampiamente riconosciuto che non si possa stabilire alcun centro di eccellenza senza formare una partnership con CEP, la cui energia, abilità e reputazione gli hanno già consentito di svolgere molti dei compiti di un centro. In particolare, sarà essenziale evitare che una nuova istituzione si metta in concorrenza con il CEP per gli interventi o i finanziamenti. Potrebbe davvero essere che il modo migliore per costituire un centro sia quello di abilitare il CEP ad assumersi quelle funzioni di cui non si è ancora occupato, forse soprattutto in relazione all'identificazione delle esigenze della ricerca, alla redazione di una strategia di ricerca e allo sviluppo della formazione del personale. Piccoli passi sono considerati più adatti rispetto a passi più significativi e uno sviluppo incrementale è più fattibile e più desiderabile di un tentativo di creare un centro *ex novo*.

STREAM e i progetti che l'hanno preceduto sono di per sé un'eloquente testimonianza di quanto può essere realizzato tramite la cooperazione europea. Lo scambio di idee, la diffusione delle buone prassi, l'esplorazione di soluzioni a problemi comuni, il networking – tutte queste cose hanno rappresentato un enorme beneficio per la comunità della probation in Europa. Andranno a formare le fondamenta di un centro di eccellenza. Sebbene molti di questi vantaggi siano intangibili, è attraverso meccanismi come questi – oltre che attraverso la regolamentazione – che gli standard verranno innalzati e la cooperazione sviluppata. È in questo modo che si possono accrescere il rispetto reciproco e la fiducia e questa è una precondizione per un'implementazione di successo delle Decisioni Quadro.

Fondare un centro di eccellenza sarebbe il mezzo più affidabile per promuovere l'eredità di STREAM e dei progetti associati che l'hanno preceduto. È stato già notato che è notoriamente difficile assicurare la continuità di progetti di questo tipo e un centro potrebbe *istituzionalizzare* quanto il progetto ha scoperto e realizzato. Il progetto ha dimostrato che le buone prassi possono essere condivise quando trasferite con la giusta attenzione al contesto e con impegno professionale; il prodotto di Workstream 1 mostrerà come i servizi di probation possono valutare il proprio lavoro per identificare e potenziare la buona prassi. Questi risultati potrebbero essere consolidati e promossi da un centro di eccellenza che sostenesse la probation nell'aspirazione dell'Europa a potenziare i diritti dell'uomo e a ridurre la dipendenza dalla reclusione.

#### **Workstream 4: Conclusioni e proposte**

Ci sono ampie differenze nei modi in cui la Probation è organizzata e gestita nei vari Paesi europei. Queste differenze riflettono le differenze di storia, cultura, struttura sociale, legge ed economia degli Stati membri. Mentre il Consiglio d'Europa si impegna a rispettare questa diversità e non cerca di raccomandare nessun modo individuale di organizzare un servizio di probation o di prescrivere le politiche di intervento e le prassi, il Consiglio stabilisce parametri etici che ricordano e richiedono a tutti i Paesi di

difendere e promuovere i diritti umani degli autori di reato, delle vittime, delle rispettive famiglie, del personale del servizio di probation e del pubblico che serve. Questi requisiti, espressi nelle Regole europee in materia di probation, sono intesi come buona prassi. Allo stesso tempo, una maggior integrazione europea, il movimento dei popoli attraverso il continente, le Decisioni Quadro relative al trasferimento internazionale degli accusati e degli autori di reato, e la responsabilità condivisa di assicurarsi che le persone non siano svantaggiate sulla base della loro nazionalità o del loro normale Paese di residenza sono tutti fattori che richiedono una sicurezza e una fiducia reciproca tra i Paesi, compresi i servizi di probation. Questo a sua volta dipende dalla consapevolezza delle nazioni che i Paesi, con le loro legittime differenze, adottano standard comuni e che questi standard sono espressi nelle EPR.

La nostra ricerca ha cercato di identificare alcune delle sfide associate all'implementazione delle Regole. In particolare, è stato detto in questa relazione che l'implementazione non può fermarsi al livello (formale) di statuto e politica, nonostante anche questo sia importante, ma deve anche coinvolgere un (sostanziale) impegno a lavorare nel rispetto dei principi etici imposti dalle EPR. Questi principi non possono essere autorizzati a rimanere affermazioni astratte, ma devono improntare e guidare la prassi.

È stata attirata l'attenzione su alcune considerazioni che i decisori politici e i dirigenti, come sostenitori delle EPR nei propri Paesi, dovranno tenere in considerazione. In particolare, per sostenere l'effettiva implementazione delle EPR, sulla base dei risultati della nostra inchiesta:

- I. Dovrebbero essere prontamente disponibili traduzioni affidabili del testo completo e dei commenti nelle lingue nazionali di tutti gli Stati Membri
- II. L'agenzia nazionale di probation dovrebbe incoraggiare il proprio personale a studiare le EPR e dovrebbe rendere il testo facilmente disponibile per loro, in riconoscimento del fatto che una conformità sostanziale con le EPR comporta la loro integrazione nella prassi
- III. Le EPR dovrebbero essere introdotte nella formazione qualificante di tutto il personale di nuova assunzione o, qualora non si preveda una specifica formazione qualificante, nei programmi di addestramento iniziale e sviluppo professionale continuo. Questo dovrebbe includere informazioni sui vantaggi del lavoro svolto nel rispetto degli stessi standard e valori in tutta Europa, in modo da rendere chiaro al personale il valore delle EPR.
- IV. I decisori politici e l'alta dirigenza dovrebbero confrontare periodicamente o comparare le loro disposizioni statutarie, politiche di intervento e prassi correnti con le Regole per assicurarsi che il lavoro dei servizi rispetti i requisiti etici delle EPR, ma anche per contribuire a un successivo miglioramento delle EPR.
- V. Si dovrebbero raddoppiare gli sforzi per spiegare il lavoro e le linee guida della probation a giudici, politici e al pubblico in generale; in particolare, si dovrebbe fare un tentativo convincente di mostrare che lo sviluppo di rapporti positivi, il reinserimento sociale, l'assistenza e il supporto per gli autori di reato sono

pienamente compatibili con l'obbligo di controllare i delinquenti, proteggere il pubblico e ridurre la perpetrazione di ulteriori reati.

- VI. La giustizia riparativa e la mediazione dovrebbero essere considerate sempre più dei mezzi efficaci per lavorare con le vittime e gli autori di reato, e le regole su queste problematiche dovrebbero essere promosse come buona prassi per esaltarne la legittimità con il pubblico.
- VII. L'UE e la comunità di probation in Europa, lavorando a stretto contatto con il CEP, dovrebbero considerare come si potrebbe costituire un Centro di Eccellenza europeo in materia di probation al fine di promuovere le EPR in Europa e guidare i Paesi nella loro implementazione e nel miglioramento della prassi di probation.

### **Referenze<sup>10</sup>**

Baker, E. (2010) 'Governing Through Crime: the case of the European Union', *European Journal of Criminology* **7** (3): 187-213

Barry, K. e McFarlane, M. (2014) 'The Partnership between the United Kingdom in Developing Probation and Other Criminal Justice Services and Turkey's Path to Accession' in Mary Anne McFarlane e Rob Canton (eds.) *Policy Transfer in Criminal Justice: Crossing Cultures, Breaking Barriers*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Bauman Z. (1998) *Work, Consumerism and the New Poor*, Buckingham: Open University Press

Bogschütz, Z. (2011) 'This happens everywhere, yes? A journey through correctional systems in Europe' – presentazione inedita alla DOMICE (Case Management in Corrections) Conference tenutasi a Barcellona 28 – 30 settembre 2011

Bonta, J. and Andrews, D. (2007) *Risk-need-responsivity model for offender assessment and rehabilitation 2007-06* – disponibile online su <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rsk-nd-rspnsvty/index-eng.aspx> (pagina consultata novembre 2014)

Bottoms, A.E. (2002) 'Morality, Crime, Compliance and Public Policy' in A.E. Bottoms and M. Tonry (eds.) *Ideology, Crime and Criminal Justice: A symposium in honour of Sir Leon Radzinowicz*, Cullompton: Willan Publishing

Canton, R. (2009a) 'Contemporary Probation in Europe: Some reflections', *EuroVista* **1** (1): 2 – 9

---

<sup>10</sup> Si prega di notare che, mentre tutta la letteratura citata nel testo è inclusa in questo elenco, qui ci sono ulteriori referenze che sono state usate nella rassegna, anche se non se ne è fatto un riferimento diretto nella relazione.

Canton, R. (2009b) 'Taking probation abroad', *European Journal of Probation*, **1** (1): 66–78

Canton, R. (2010) 'European Probation Rules: What they are, why they matter' *EuroVista* **1** (2): 62 – 71

Canton, R. (2011) *Probation: Working with Offenders*, Abingdon: Routledge

Castels, F.G. (1998) *Comparative Public Policy: Patterns of post-war transformation*, Cheltenham: Edward Elgar

Castels, F.G. e Obinger, J. (2008) 'Worlds, Families, Regimes: Country clusters in European and OECD Area Public Policy', *West European Politics* **31**: 321-344

Cavadino, M. e Dignan, J. (2006a) 'Penal Policy and Political Economy', *Criminology and Criminal Justice*, **6** (4): 435 - 456

Cavadino, M. e Dignan, J. (2006b) *Penal Systems: A Comparative Approach*, Londra: Sage

Christie, N. (1993) *Crime Control as Industry*, London: Routledge

Cohen, S. (1985) *Visions of Social Control*, Cambridge: Polity Press

Council of Europe (1992) *European rules on community sanctions and measures (CSM) - No. R (92) 16 - Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna* disponibile online su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=615689> (pagina consultata in ottobre 2014)

Council of Europe (1992) *European rules on community sanctions and measures (CSM) - No. R (92) 16 - Regole Europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna* - disponibile online su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=615689> (pagina consultata in ottobre 2014)

**Commented [M1]:** Where possible, I have indicated the equivalent document in Italian

**Commented [M2]:** I think this reference is repeated

Council of Europe (2000) *Miglioramento dell'implementazione delle regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna - R(2000) 22E* - disponibile online su <http://tinyurl.com/ojw8pgu> (pagina consultata in ottobre 2014)

Council of Europe (2006) *Recommendation Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules* - Raccomandazione R(2006)2 della commissione dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole Penitenziarie Europee - disponibile online su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747> (pagina consultata in ottobre 2014)

Council of Europe (2008) *Recommendation CM/Rec (2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to*

*sanctions or measures* - Raccomandazione CM/Rec (2008)11 della Commissione dei Ministri agli Stati membri sulle Regole europee sui minori autori di reato soggetti a sanzioni o misure – disponibile online su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1367113&Site=CM> (pagina consultata in novembre 2014)

Consiglio d'Europa (2010a) *Recommendation CM / Rec (2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules* - Raccomandazione CM / Rec (2010)1 della Commissione dei Ministri agli Stati membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation - disponibile online su <http://tinyurl.com/7gr523w> (pagina consultata in ottobre 2014)

Council of Europe (2010b) *Commentary on the Council of Europe Probation Rules* - Commento sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation – disponibile online su <http://tinyurl.com/76t7k3k> (pagina consultata in ottobre 2014)

Council of Europe (2012) *Compilation of the replies to the questionnaire regarding the implementation of the most recent Council of Europe standards related to the treatment of offenders while in custody as well as in the community* (inedita)

Council of Europe (2014) *Recommendation on electronic monitoring - CM/Rec (2014) 4 - Raccomandazione sulla sorveglianza elettronica* – disponibile online su <http://tinyurl.com/m9qfiuy> (consultata in novembre 2014)

Dolowitz, D. (2000) 'Policy Transfer: A new framework of policy analysis' in D. Dolowitz, R. Hulme, M. Nellis and F. O'Neill (eds.) *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham: Open University Press

Downes, D. (1988) *Contrasts in Tolerance*, Oxford: Oxford University Press

Durnescu, I. and Stout, B. (2011) 'A European approach to probation training: An investigation into the competencies required', *Probation Journal*, **58** (4), 395-405

Esping-Anderson, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Blackwell

European Commission (2014) *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation by the Member States of the Framework Decisions 2008/909/JHA, 2008/947/JHA and 2009/829/JHA ...* Bruxelles, 5.2.2014, COM (2014) 57 final

European Parliament (2012) *Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council: establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA* – disponibile online su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32012L0029> (consultata in novembre 2014)

Flynn, N. (2012) *Criminal Behaviour in Context: Space, place and desistance from crime*. Londra: Routledge

Garland D (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Buckingham: Open University Press

Garland, D. (2006) 'Concepts of Culture in the Sociology of Punishment', *Theoretical Criminology* **10** (4): 419-447

Gilder, G. (1981) *Wealth and Poverty*, New York: Basic Books

Green, D. (2007) 'Comparing Penal Cultures' in M. Tonry (ed.) *Crime, Punishment and Politics in Comparative Perspective*, Volume 36 of *Crime and Justice: A review of research*, Chicago: Chicago University Press

Green, D. (2008) *When Children Kill Children: Penal populism and political culture*. Oxford: Oxford University Press

Green, D. (2009) 'Feeding Wolves: Punitiveness and culture', *European Journal of Criminology* 6(6): 517-536

Hamilton, C. (2013) 'Punitiveness and Political Culture: Notes from some small countries', *European Journal of Criminology* 10(2): 154-167

Harvey D (2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press

Herzog-Evans, M. (2013) 'What's in a name: Penological and institutional connotations of probation officers' labelling in Europe', *EuroVista* **2** (3): 121 – 133

Hollin, C. (1995) 'The meaning and implications of "programme integrity"' in James McGuire (ed.) *What Works: Reducing Reoffending – Guidelines from Research and Practice*, Chichester: Wiley

Hough, M. (2007) 'Public attitudes to probation' in in Rob Canton and David Hancock (eds.) *Dictionary of Probation and Offender Management*, Cullompton: Willan

Jesse, J. (2011) 'Probation Rules under probation – Professional fundamental guidelines in relation to financial resources', *EuroVista* **1** (3): 159 – 167

Kaptan, E. and Canton, R. (2014) 'The role of language and the interpreter in the transfer of professional policy and practice' in Mary Anne McFarlane and Rob Canton (eds.) *Policy Transfer in Criminal Justice: Crossing Cultures, Breaking Barriers*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Lacey, N. (2008) *The Prisoner's Dilemma: Political economy and punishment in contemporary democracies*, Cambridge: Cambridge University Press

- Lash, S. and Urry, J. (1987) *The End of Organised Capitalism*, Cambridge: Polity
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, CT: Yale University Press
- McFarlane, M.A. and Canton, R. (eds.) (2014) *Policy Transfer in Criminal Justice: Crossing Cultures, Breaking Barriers*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- McNeill, F. (2013) 'Community Sanctions and European Penology' in T. Daems, S. Snacken and D. Van Zyl Smit (eds.) *European Penology*, Oxford: Hart Publishing
- McNeill, F. and Beyens, K. (2013) 'Introduction: studying mass supervision' in Fergus McNeill and Kristel Beyens (eds.) *Offender Supervision in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- McNeill, F. and Beyens, K. (eds.) (2013) *Offender Supervision in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- McNeill, F. and Dawson, M. (2014) 'Social Solidarity, Penal Evolution and Probation', *British Journal of Criminology* **54** (5): 892-907
- Melossi, D. (2001) 'The Cultural Embeddedness of Social Control: Reflections on the comparison of Italian and North American cultures concerning punishment', *Theoretical Criminology* 5(4): 403-424
- Morgenstern, C. (2009) 'European Initiatives for Harmonisation and Minimum Standards in the Field of Community Sanctions and Measures', *European Journal of Probation*, **1** (2): 182 - 141
- Morgenstern, C. and Larrauri, E. (2013) 'European Norms, Policy and Practice' in Fergus McNeill and Kristel Beyens (eds.) *Offender Supervision in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Nelken, D. (2004) 'Using the Concept of Legal Culture' *Australian Journal of Legal Philosophy* **29**: 1
- Nelken, D. (2009) 'Comparative Criminal Justice: Beyond ethnocentrism and relativism', *European Journal of Criminology* 6(4): 291-311
- Nelken, D. (ed.) (2000) *Contrasting Criminal Justice: Getting from here to there*, Aldershot: Ashgate
- Newburn, T. and Sparks, R. (eds.) (2004) *Criminal Justice and Political Cultures: National and international dimensions of crime control*, Cullompton: Willan Publishing

- Nivette, A. (2013) 'Legitimacy and Crime: Theorizing the role of the state in cross-national criminological theory', *Theoretical Criminology* **18** (1): 93-111
- Norris, P.A. (2009) 'Families of Nations, Victimisation and Attitudes towards Criminal Justice', *International Review of Victimology* **16**: 229-255
- Nuotio, K. (2008) 'Criminal Law and Cultural Sensitivity', *Retfaerd Argang* **31**: 18-44.
- Pratt, J. (2007) *Penal Populism*, London: Routledge
- Pratt, J. (2008) 'Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess: Part 1: The nature and roots of Scandinavian exceptionalism', *British Journal of Criminology* **48** (2): 119-137
- Pratt, J., Brown, D., Brown, M., Hallsworth, S. and Morrison, W. (eds.) (2005) *The New Punitiveness: Trends, theories, perspectives*, Cullompton: Willan Publishing
- Radzinowicz, L. (1999) *Adventures in Criminology*, London: Routledge
- Raynor, P. and Robinson, G. (2009) *Rehabilitation, Crime and Justice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Robinson, G. and Crow, I. (2009) *Offender Rehabilitation: Theory, Research and Practice*, London: Sage
- Robinson, G. and McNeill, F. (2004) 'Purposes Matter: Examining the Ends of Probation Practice' in George Mair (ed.) *What Matters in Probation*, Cullompton: Willan Publishing
- Robinson, G. and McNeill, F. (2008) 'Exploring the dynamics of compliance with community penalties', *Theoretical Criminology*, **12** (4): 431 – 449
- Ruggiero, V., Ryan, M. and Sim, J. (eds.) (1996) *Western European Penal Systems: A critical anatomy*, Londra: Sage
- Savelsberg, J. (2002) 'Cultures of Control in Modern Societies', *Law and Social Inquiry* **27** (3): 685-710
- Savelsberg, J. (2004) 'Religion, Historical Contingencies, and Cultures of Punishment: The German case and beyond', *Law and Social Inquiry* **29** (2): 373-401
- Shapland, J., Bottoms, A., Farrall, S., McNeill, F., Priede, C. and Robinson, G. (2012) *The Quality of Probation Supervision: A literature review*, The University of Sheffield: Centre for Criminological Research – disponibile online su [https://www.shef.ac.uk/polopoly\\_fs/1.159010!/file/QualityofProbationSupervision.pdf](https://www.shef.ac.uk/polopoly_fs/1.159010!/file/QualityofProbationSupervision.pdf) (consultata in novembre 2014)



Simon, J. (2007) *Governing through Crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*, New York: Oxford University Press

Smit, P., Marshall, J.H., and Van Gammeren, M. (2008) 'An Empirical Approach to Country Clustering' in K. Aromaa and M. Heiskanen (eds.) *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1995-2004*, Report No. 55: 169-214, Helsinki: HEUNI

Sparks, R. and McNeill, F. (2009) *Incarceration, Social Control and Human Rights*, Research Paper, Scottish Centre for Crime and Justice Research, The International Council on Human Rights Policy

Stout, B. and Canton, R. (2010) 'Towards a European Approach to Probation Education and Training', *British Journal of Community Justice*, **8** (2): 57 – 68

Tonry, M. (ed.) (2007) 'Crime, Punishment and Politics in Comparative Perspective'. Vol. 36 of *Crime and Justice: A review of research*. Chicago: Chicago University Press

van Kalmthout, A.M. e Durnescu, I. (2008) 'European Probation Service Systems: A comparative overview' in A.M Van Kalmthout and I. Durnescu (eds.) *Probation in Europe*. Nijmegen: Wolf

van Kalmthout, A. e Durnescu, I. (eds.) (2008) *Probation in Europe*, (2<sup>nd</sup> edition) Nijmegen: Wolf Legal Publishers

Vanstone, M. (2008) 'The International Origins and Initial Development of Probation: An Early Example of Policy Transfer', *British Journal of Criminology* **48** (6) 735-755

Wacquant, L. (2009) *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham, NC and London: Duke University Press

Ward, T. e Brown, M. (2004) 'The good lives model and conceptual issues in offender rehabilitation', *Psychology, Crime & Law*, **10** (3): 243- 257

Ward, T. e Maruna, S. (2007) *Rehabilitation*, Londra: Routledge

## **Appendici**

### **Appendice Uno**

#### **Il progetto STREAM**

STREAM (Strategic Targeting of Recidivism through Evaluation And Monitoring) è un ampio progetto finanziato dall'UE che coinvolge organismi di giustizia penale, ministeri e università in numerosi Paesi europei ed è coordinato dal National Offender Management Service in England and Wales. Lo scopo ampio del progetto è di sostenere lo sviluppo di una prassi comunitaria efficace con gli autori di reato e facilitare la condivisione in tutta Europa di buone prassi ben documentate.

Il progetto consiste di quattro componenti principali.

Il Workstream 1 (guidato da Jean Hine, De Montfort University, Leicester, Regno Unito) cerca di indagare meglio come le prassi sia valutata nell'UE. Il precedente progetto [STARR](#) rivelò che in Europa sussistono esempi di prassi eccellente, ma la valutazione è piuttosto irregolare: ci sono notevoli variazioni sia nella misura sia nelle aspettative della valutazione. Eppure la valutazione può mostrare che i progetti e i servizi stanno raggiungendo i loro obiettivi ed evidenziare come possono migliorare la loro prassi. I risultati della ricerca di questo Workstream saranno usati per sviluppare linee guida per aiutare gli Stati membri ad apprendere l'uno dall'altro, tenendo in considerazione i diversi contesti legali e sociali in cui ha luogo, e a valutare il proprio lavoro. Questo Workstream cercherà risposte a domande come: in che misura i servizi e le organizzazioni dimostrano l'efficacia del loro lavoro con gli autori di reato; come si svolge la valutazione? chi finanzia e svolge le valutazioni? Si raccoglieranno esempi di esperienze e buona prassi e si allestirà una 'kit degli attrezzi' con i metodi di valutazione che possono essere usati per sviluppare politiche di intervento e prassi in tutta Europa.

Il Workstream 2 (guidato da Joanna Shapland, University of Sheffield, Regno Unito and Sue Rex, NOMS) indaga la fattibilità dell'applicazione e della valutazione del programma *Skills for Effective Engagement and Development* (SEED), sviluppato nel Regno Unito, in un'altra giurisdizione europea. L'obiettivo è di testare se questo modello per migliorare le abilità dei professionisti sul campo nel relazionarsi e coinvolgere gli autori di reato possa essere applicato in un altro Paese. Questo Workstream esplorerà anche come il modello deve essere adattato per l'impiego in questo nuovo Paese e se l'approccio sviluppato dalla Sheffield University per valutare il modello può essere applicato in un altro Paese.

Il Workstream 3 (guidato da Ioan Durnescu, University of Bucharest) sta cercando di tracciare un panorama europeo degli sviluppi e procedimenti recenti nella supervisione individuale. Questo comprende una rassegna critica della letteratura, prestando particolarmente attenzione agli scopi e all'impatto della supervisione one-to-one in Europa. Questo contribuirà a identificare modelli di prassi efficienti che possono essere disseminati per tutto il progetto STREAM e allargare i network europei, per assistere le organizzazioni a sviluppare e migliorare la loro supervisione operatore-autore di reato e le loro prassi.

Il Workstream 4 (guidato da Rob Canton, De Montfort University, Leicester, Regno Unito) è un tentativo di valutare l'impatto delle Regole europee in materia di probation del

Consiglio d'Europa. Sono usate? In caso negativo, quali ne sono i motivi? È possibile identificare, e superare, gli ostacoli? In caso affermativo, come sono usate, e che impatto hanno per la politica di intervento e per la prassi?

A sostegno del Workstream 2, Ioan Durnescu sarebbe lieto di sentire chiunque pensi di poter contribuire alla rassegna critica della letteratura. Desidera ricevere qualsiasi pubblicazione o studio di ricerca in qualsiasi lingua sull'efficacia della supervisione individuale. È interessato a qualsiasi effetto che la probation possa avere sulle sentenze, sui diritti umani, sulla reintegrazione degli autori di reato, sulla promozione di alternative alla reclusione e così via.

Per realizzare gli obiettivi di Workstream 1 (Valutazione) e 4 (Regole in materia di Probation), Jean Hine, Rob Canton e i loro colleghi devono contattare persone in tutti i Paesi dell'UE. La nostra esperienza ci dice che i questionari scritti non rappresentano il modo migliore per esplorare questi temi, per cui pensiamo di organizzare delle conversazioni via Skype con degli esperti, se possibile. In questa fase stiamo identificando persone con cui parlare in ogni Paese e apprezzeremo di essere contattati da chiunque pensi possa offrire un utile contributo. Speriamo di parlare con persone che lavorano per i servizi di probation e altri istituti, con il personale dei Ministeri di Giustizia e con ricercatori e accademici.

STREAM è un progetto di considerevole importanza per la comunità europea dei servizi di probation e il team di ricerca deve sostenere questa comunità per consentirle di realizzare il suo potenziale. Speriamo che i soci CEP e i lettori di questa newsletter saranno in grado di offrirci la loro esperienza e il loro sostegno.

Se pensate di poter contribuire a uno qualunque degli Workstreams, siete pregati di contattare ...

### **Appendice Due**

Testo del messaggio email originale inviato ai contatti chiave in tutti i Paesi.

Gentile

Le scrivo per informarla di un importante progetto di ricerca europeo e per chiederle consigli e sostegno.

STREAM (Strategic Targeting of Recidivism through Evaluation And Monitoring) è un ampio progetto finanziato dall'UE che coinvolge organismi di giustizia penale, ministeri e università in numerosi Paesi europei e coordinato dal National Offender Management Service in England and Wales. Lo scopo ampio del progetto è di sostenere lo sviluppo di una prassi comunitaria efficace con gli autori di reato in tutta Europa e facilitare la condivisione di buone prassi ben documentate. Il progetto conta molte componenti, ma

quelle in cui è coinvolta la De Montfort University, e per cui chiediamo la sua assistenza, sono:

Workstream 1 – Lo scopo di questo workstream è di investigare meglio come tale prassi sia valutata nell'UE e usare quanto appreso per sviluppare linee guida sulla valutazione che possano aiutare gli Stati membri a imparare cosa viene svolto altrove e a valutare la propria prassi. Ci aspettiamo la presenza di notevoli differenze in Europa sia nella portata sia nelle aspettative della valutazione e desideriamo scoprire di più sugli approcci alla valutazione nei diversi Paesi e apprezzare i diversi contesti legali e culturali in cui ha luogo. Cercheremo risposte a domande come: in che misura i servizi e le organizzazioni dimostrano l'efficacia del loro lavoro con gli autori di reato; chi finanzia e svolge le valutazioni, e come. Raccoglieremo esempi di esperienze che possono essere punti di riferimento e apprendimento utili per altri e li useremo in una 'kit degli attrezzi', una serie di strumenti di buona prassi per la valutazione che i Paesi possono adottare per sviluppare le loro politiche di intervento e prassi.

Workstream 4 è un tentativo di valutare l'impatto delle Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation. Sono usate? In caso negativo, quali ne sono i motivi? È possibile identificare, e superare, gli ostacoli? In caso affermativo, come sono usate, e che effetto hanno sulla politica di intervento e sulla prassi?

Per realizzare i nostri obiettivi abbiamo bisogno di contattare persone in tutti i Paesi dell'UE. I questionari scritti non sono il modo migliore per esplorare questi temi, per cui intendiamo organizzare delle conversazioni via Skype con persone esperte, se possibile. Idealmente, desideriamo discutere di questi temi con persone che svolgono compiti diversi in ciascun paese. Per ora stiamo pensando a qualcuno che lavori nel Ministero di Giustizia, qualcuno nei servizi di probation e ad accademici. Alcuni membri del nostro team di ricerca parlano diverse lingue, per cui saremmo in grado di condurre le conversazioni in inglese, francese, tedesco o spagnolo.

Come siamo certi apprezzerà, identificare le persone più appropriate con cui parlare non sarà facile, e pertanto abbiamo iniziato questo lavoro contattando persone come lei che sono conoscenze dirette dei membri del nostro team di ricerca. Le chiediamo pertanto se possiamo corrispondere con lei su questo progetto e se può aiutarci a identificare altre persone nel suo Paese che siano altrettanto disponibili a condividere le loro opinioni e le loro esperienze con noi.

Speriamo che sarà in grado di dedicarci un po' del suo tempo, nonché condividere la sua competenza ed esperienza.

### **Appendice Tre**

Questo è l'elenco delle domande usate per la conversazione iniziale su Skype con i contatti chiave.

<p>Buongiorno. La ringraziamo per la sua disponibilità ad assisterci in questo modo. Innanzitutto vorremmo informarla che desideriamo registrare questa conversazione in modo da poterla riascoltare molte volte, se necessario. La registrazione sarà conservata in un luogo sicuro e non verrà condivisa con nessuno al di fuori del team di ricerca. Acconsente/ci dà il permesso di registrarla? (In caso negativo, non la registreremo; in caso affermativo, iniziamo la registrazione fin d'ora).</p> <p>Potrebbe confermare la sua disponibilità a procedere con questa conversazione? Può interrompersi in qualunque momento e / o ignorare domande che preferisce non commentare. Se dovesse cambiare idea in un secondo momento, ce lo faccia sapere e cancelleremo la registrazione.</p> <p>Qualsiasi informazioni che ci dia sulla politica e prassi nel suo Paese non verrà identificata senza il suo esplicito consenso. Questa conversazione Skype potrebbe essere piuttosto breve, dal momento che siamo soprattutto interessati a identificare delle persone che possano darci delle informazioni più dettagliate. (Oggi non andremo troppo a fondo nella questione.)</p>
<p>Possiamo cominciare chiedendole (nome e) posizione professionale o incarico.</p>
<p>Le ricordo brevemente il progetto STREAM. (Rob Canton lo ha descritto nella sua email e lei potrebbe aver visto l'articolo nella Newsletter CEP.) Vorrei parlarle degli Workstream 1 e 4. Lo Workstream 1 si occupa della valutazione, il 4 invece delle Regole europee in materia di probation. (Aggiungere altro se necessario.)</p>
<p>Possiamo iniziare parlando della valutazione del lavoro con gli autori di reato al di fuori degli istituti di pena? È un aspetto del suo lavoro / un suo interesse particolare? Può dirci qualcosa, in termini molto vaghi, su come viene svolto nel suo Paese [Suggerimenti per approfondire: Questo lavoro viene controllato / valutato? Da chi? Come è finanziato? A che tipo di domande si cerca di dare risposta? Le relazioni sono disponibili pubblicamente? (ottenere collegamenti/copie se possibile) In quale misura crede che la politica sia improntata alla valutazione locale / nazionale? E alla valutazione internazionale?]</p>
<p>Sempre per quanto riguarda la valutazione. Ci auguriamo di poter parlare con rappresentanti di tutti i Paesi dell'UE. Idealmente vorremmo parlare con qualcuno che lavori in un'agenzia professionale (nella probation o in un ambito simile), qualcuno che sia responsabile per la politica di intervento sul lavoro con gli autori di reato e qualcuno che si occupi della valutazione (evaluation). Puoi consigliarci delle persone che potremmo contattare per discutere la valutazione (evaluation)?</p>
<p><b>Nomi, incarichi, indirizzi email (Questa parte potrebbe essere gestita da email successivi)</b></p>
<p>Siamo anche interessati alle Regole europee in materia di probation. Lavora, o ha un interesse, anche in questo ambito? Stiamo cercando di scoprire che influenza hanno avuto sulla politica e sulla prassi di ciascun Paese. In termini generali, può comunicarci il suo punto di vista a questo proposito?</p>
<p>Vorremmo approfondire la questione in conversazioni future. Pensavamo a delle conversazioni con due o tre persone e cerchiamo rappresentanti che lavorano rispettivamente nei servizi di probation, presso il Ministero di Giustizia e all'università.</p>

Può aiutarci a identificare qualcuno nel suo Paese che possa conoscere bene questo tema e sia disponibile a parlarcene?
<b>Nomi, incarichi, indirizzi email</b>
Per caso sa se le persone che ha citato parlano relativamente bene l'inglese? Nel nostro team di ricerca c'è un collega che parla correntemente il tedesco, il francese e lo spagnolo che potrebbe condurre queste interviste in lingua se fosse più facile.
<b>Annotazioni sulla lingua:</b>
Vorremmo inoltre ricordarle di non esitare a contattarci se dovesse cambiare idea più tardi e cancelleremo la registrazione. La ringraziamo per il suo tempo e il suo input. Sarebbe disponibile a essere contattato di nuovo se fosse necessario?

#### **Appendice Quattro**

Questo è l'elenco delle domande discusse con gli intervistati suggeriti dai contatti chiave iniziali.

#### **Workstream 4 – Struttura dell'intervista**

Buongiorno. La ringraziamo per la sua disponibilità ad assisterci nella nostra ricerca. Desideriamo registrare la conversazione, in modo da poterla riascoltare. Naturalmente la registreremo solo con il suo permesso. La registrazione verrà conservata in un luogo sicuro e non sarà condivisa con nessuno al di fuori del team di ricerca. Può interrompere la conversazione in qualunque momento e / o ignorare domande a cui preferisce non rispondere. Se dovesse cambiare idea in un secondo momento, le basterà farcelo sapere e cancelleremo la registrazione. Nessuna delle informazioni che ci vorrà fornire verrà attribuita a lei o al suo Paese nella nostra relazione finale senza il suo esplicito consenso.
Questa intervista verterà sulle Regole europee in materia di probation (EPR). Stiamo cercando di determinare i punti di forza e le carenze delle EPR alla luce di esperienze nazionali di implementazione. Riteniamo che alcuni Paesi non le abbiano usate molto e che altri non le abbiano usate affatto.
Conosce bene le Regole lei stesso/a? Quando sono note le Regole nel suo Paese? (Tra i decisori politici, i professionisti sul campo e gli accademici?)
In termini molto generali, pensa che l'implementazione delle Regole europee in materia di probation sia un buon modo per stabilire degli standard comuni nella prassi della probation in tutta l'UE?
Le Regole sono state usate? In caso affermativo, come? Hanno esercitato una certa influenza sulla legge? O sulla politica di intervento? O sulla prassi? Può darci degli esempi specifici? Per esempio, è possibile mostrare che le Regole hanno avuto un impatto sulla legge o la politica di intervento o la prassi o forse sull'educazione del personale? Hanno fatto la differenza in qualche altro modo? E che differenza?
(In caso di risposta negativa, 'No – non sono state usate', salteremo la domanda successiva.)

Se il suo Paese ha usato le EPR, ci sono delle Regole in particolare che hanno avuto più influenza di altre? Ci sono Regole che potrebbero essere migliorate secondo lei? Quali? Quali miglioramenti suggerirebbe?
Se le EPR non sono state usate, può identificarne i motivi? Sussistevano delle particolari difficoltà che hanno ostacolato l'implementazione delle EPR?
(Anche se le Regole non hanno avuto molta influenza diretta) pensa che le politiche e le prassi della probation / sanzioni e misure in area penale esterna del suo Paese riflettano i valori e le convinzioni che sottendono le EPR?
Guardiamo adesso ad alcuni esempi specifici: La Regola 1 afferma che "I servizi di probation hanno lo scopo di ridurre la perpetrazione di ulteriori reati instaurando rapporti positivi con gli autori di reato, al fine di assicurarne la presa in carico (anche con un controllo, se necessario), di guidarli e assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale." Il servizio di probation del suo Paese concorderebbe con questa definizione del suo lavoro?
Le Regole spesso fanno riferimento a offrire assistenza e supporto agli autori di reato. Si riferiscono anche alla cura e all'assistenza sociale. Il suo servizio di probation la pensa in questo modo? Pensa che il pubblico capisca e accetti che questo rientra negli obblighi della probation?
Regola 37: "I servizi di probation cooperano con altri organi del sistema giudiziario, con i servizi di sostegno e con la società civile per svolgere efficacemente la loro missione ed adempiere i loro obblighi." I servizi di probation lavorano in collaborazione con altre organizzazioni in questo modo? Mi può fornire degli esempi?
La Regola 93 afferma: "Se i servizi di probation intervengono anche con le vittime di reato, devono aiutarle a superare le conseguenze del reato subito, tenendo conto della diversità dei loro bisogni." I servizi di probation del suo Paese lavorano con le vittime? Come? Pensa che questo lavoro sia svolto nel rispetto di questa regola?
C'è qualcun altro nel suo Paese con cui pensa che dovremmo discutere di questo tema? Indirizzi email. Parlano inglese? (possiamo organizzare interviste in inglese, francese o tedesco)
Grazie.