



Per una maggiore efficacia delle operazioni di polizia

Una guida per comprendere  
ed evitare la definizione  
**discriminatoria di profili etnici**





Per una maggiore efficacia delle operazioni di polizia

Una guida per comprendere  
ed evitare la definizione  
**discriminatoria di profili etnici**

Questo rapporto fa riferimento ai seguenti articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: articolo 8 relativo alla protezione dei dati di carattere personale e articolo 21 relativo al divieto di discriminazione.

Clausola di esclusione dalla responsabilità:  
Per domande inerenti alla traduzione consultare la versione inglese,  
che è la versione originale e ufficiale del documento.

**Europe Direct è un servizio a vostra disposizione  
per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi  
sull'Unione europea.**

Numero verde unico (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\*) Alcuni gestori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri 00 800  
o non ne accettano la gratuità.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2010

ISBN 978-92-9192-492-9  
doi:10.2811/40668

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2010  
Riproduzione autorizzata, salvo a fini commerciali, con citazione della fonte.

*Printed in Belgium*

STAMPATO SU CARTA RICICLATA SENZA CLORO (PCF)

# Indice

<b>Indice delle figure</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduzione</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Cosa si intende per definizione di profili</b> .....	<b>8</b>
1.1. La definizione di profili in un contesto generale .....	8
1.2. La definizione di profili nell'ambito del mantenimento dell'ordine...11	
1.2.1. Definizione di profili e mantenimento dell'ordine .....	11
1.2.2. Definizione di profili mediante «estrazione di dati».....	13
<b>2. Definizione discriminatoria di profili etnici</b> .....	<b>15</b>
2.1. Che cosa si intende per «discriminazione» .....	15
2.1.1. Trattamento differenziale .....	16
2.1.2. Motivazioni illegali.....	16
2.2. In che modo la discriminazione si applica alla definizione di profili etnici?.....	17
2.3. Perché la definizione discriminatoria di profili etnici è illegale? .....	19
2.4. La definizione di profili nel rispetto della legge .....	20
2.5. Discriminazione indiretta nel contesto della definizione di profili etnici .....	24
<b>3. La definizione discriminatoria di profili etnici e i problemi che essa pone all'attività di polizia e alle comunità</b> .....	<b>28</b>
3.1. L'indagine EU-MIDIS .....	28
3.2. La definizione di profili etnici: è davvero uno strumento valido per l'attività di polizia? .....	35
3.2.1. Rinunciare ai fattori della razza o dell'origine etnica a favore di quelli comportamentali .....	38
3.2.2. Le limitazioni e il potenziale negativo della definizione di profili.....	39
3.3. Impatto negativo su individui, comunità e attività di polizia .....	39
<b>4. Lotta alla definizione discriminatoria di profili etnici</b> .....	<b>47</b>
4.1. Orientamenti precisi per i funzionari .....	47
4.2. Formazione.....	52
4.3. Moduli relativi ai fermi e alle perquisizioni .....	55
4.3.1. Monitoraggio interno e accertamento della sproporzionalità.....	57

4.3.2. Meccanismi di ricorso pubblico.....	60
4.4. Analisi comportamentale.....	61
4.5. Accurate descrizioni del sospetto e buone informazioni di intelligence .....	63
4.6. Incontri di buona «qualità».....	64
4.7. Considerazioni per il futuro.....	67
<b>Per riprendere alcuni punti salienti della Guida.....</b>	<b>68</b>

## Indice delle figure

Figura 1: Fermati dalla polizia negli ultimi 12 mesi .....	32
Figura 2: Incidenza dei fermi di polizia nell'arco di 12 mesi .....	34
Figura 3: Circostanze e natura dei Fermi.....	44

# Introduzione

La «definizione di profili etnici» non è una prassi nuova negli Stati membri dell'Unione europea, ma insieme alla preoccupazione per l'immigrazione clandestina sembra essersi notevolmente diffusa in reazione agli attentati terroristici che hanno colpito gli Stati Uniti nel 2001, Madrid nel 2004 e Londra nel 2005. Le stesse organizzazioni intergovernative come le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, e le organizzazioni non governative che si battono per la difesa dei diritti umani, hanno espresso profonda apprensione in proposito. In particolare, si afferma che la creazione di profili sulla base dell'origine etnica non solo contrasta con la legge sulle discriminazioni, ma produce anche effetti sociali devastanti. Tuttavia, in Europa la «definizione di profili etnici» è solitamente sottovalutata e scarsamente compresa al di fuori del Regno Unito, che fin dagli anni '80, nel tentativo di affrontare la definizione discriminatoria di profili etnici, ha realizzato una solida base di ricerca offrendo altresì numerose risposte politiche alla questione. Altri Stati membri dell'Unione europea invece non hanno riservato la stessa attenzione alle prassi discriminatorie dei profili etnici. Di conseguenza, il materiale reperibile in Europa è stato pubblicato soprattutto nel Regno Unito, ragion per cui molti degli esempi utilizzati nella Guida sono stati estratti da contesti del Regno Unito. Si deve comunque osservare che l'Unione europea, e il Parlamento europeo in modo particolare, hanno individuato la questione della definizione dei profili come un problema di grande rilevanza nell'ambito delle operazioni antiterrorismo, dell'applicazione della legge, del controllo dell'immigrazione, dei servizi doganali e dei controlli alle frontiere (<sup>1</sup>). Alla luce di tali considerazioni, questa Guida intende presentare il tema della «definizione di profili etnici» sia dal punto di vista teorico che da quello pratico, in modo da combattere un fenomeno gravido di potenziale discriminatorio e suscettibile di minare i diritti fondamentali.

Questa pubblicazione è rivolta soprattutto ai funzionari a livello direttivo degli organismi responsabili del mantenimento dell'ordine e vuole favorire la comprensione della teoria e della pratica della «definizione di profili etnici», collocandole nell'ambito di un contesto giuridico e sociale. Essa illustra in che modo i profili vengono utilizzati in contesti generali al di fuori degli ambiti connessi al mantenimento dell'ordine, come nel campo della ricerca di mercato. Esamina, quindi, la definizione dei profili come prassi seguita nell'ambito del mantenimento dell'ordine. In particolare, la Guida spiega in

---

(<sup>1</sup>) Cfr. raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio del 24 aprile 2009.

quali casi la creazione dei profili sulla base dell'origine etnica, razziale o religiosa sarà considerata discriminatoria e quindi illegale, e in quali circostanze sarà consentito fare riferimento a tali caratteristiche. La Guida procede quindi esaminando gli effetti negativi della definizione discriminatoria di profili etnici, la sua efficacia quale strumento di mantenimento dell'ordine, nonché i metodi alternativi a disposizione della polizia e le garanzie di tutela nei confronti di un uso scorretto dei profili.

La Guida usa l'espressione «definizione discriminatoria di profili etnici» invece della più comune «definizione di profili etnici», per descrivere la prassi che basa le decisioni connesse al mantenimento dell'ordine esclusivamente o essenzialmente sulla razza, l'origine etnica o la religione dell'individuo. Questo è dovuto al fatto che il termine in questione è stato utilizzato ampiamente dai mass media, dal mondo accademico e dalle organizzazioni per le libertà civili senza che gli venisse attribuito un significato preciso o uniforme. L'unica descrizione ufficiale approvata a livello europeo è quella della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (in seguito denominata ECRI), che descrive la «definizione di profili in base alla razza» come: «L'uso, da parte della polizia, senza alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole, di elementi quali la razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità, o l'origine nazionale o etnica, nelle attività di controllo, vigilanza o indagine» (?). Come l'ECRI ha sottolineato nella motivazione allegata alla propria Raccomandazione di politica generale n. 11 e come riaffermeremo nel capitolo due, dal punto di vista giuridico non è possibile giustificare in alcun modo le discriminazioni dirette, e la «ragionevole giustificazione» per ricorrere a fattori razziali, etnici o religiosi varrà soltanto in circostanze specifiche e limitate.

La Guida si limita a esaminare la definizione di profili nel contesto delle generali attività di polizia, come quelle volte a contrastare il terrorismo. La Guida tuttavia non affronta il problema dei profili in relazione all'asilo, all'immigrazione o alle dogane, settori in cui la nazionalità (e indirettamente, forse, gli elementi razziali, etnici o religiosi) possono svolgere un ruolo specifico nel processo decisionale. La Guida inoltre si limita a esaminare la definizione di profili nell'ambito dell'esercizio del potere per quanto riguarda i fermi e le perquisizioni. Non esamina quindi la creazione di profili per altre funzioni come l'estrazione di dati, i controlli sui residenti legali, o i controlli di identità.

La Guida menziona numerosi esempi e studi di casi concreti per illustrare le prassi e le operazioni di polizia che si sono concluse con risultati positivi

---

(?) Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI – 2007), paragrafo 1.



e negativi. I casi concreti illustrati, salvo diversa indicazione, sono stati forniti dall'università di Warwick e dalla Open Society Justice Initiative (OSJI).

Desideriamo ringraziare i partecipanti alla riunione del comitato paritetico di valutazione, tenutasi nell'ottobre 2009: Greet Elsinga, commissario di pubblica sicurezza e consulente senior dell'Accademia di polizia dei Paesi Bassi; Karl-Heinz Grundboeck, capo unità per la formazione professionale presso il ministero degli Interni federale austriaco e segretario generale dell'Associazione delle accademie di polizia europee (AEPC); Maria Knutsson, professore di seconda fascia presso l'Accademia di polizia nazionale svedese; Andre Konze, alto funzionario della polizia di Stato della Renania settentrionale-Vestfalia (Germania); e Murat Yildiz, consulente per la formazione nell'unità di polizia strategica dell'OSCE. Alcune osservazioni sulla prima stesura della Guida sono state formulate anche da Simon Denison, dell'Ufficio per la riforma della giustizia penale nel Regno Unito e da James A. Goldston, direttore esecutivo della Open Society Justice Initiative.

Ove possibile, nelle note a piè di pagina sono stati inseriti brevi rimandi ai riferimenti bibliografici utilizzati. I riferimenti integrali compaiono nella bibliografia alla fine della Guida, dove si trova anche un elenco dei siti web degli organismi intergovernativi di cui si cita frequentemente la documentazione.

# 1. Cosa si intende per definizione di profili

In questo capitolo si illustra il significato di «definizione di profili» dal punto di vista teorico e pratico. La definizione di profili è assai diffusa in contesti commerciali e la nostra analisi comincerà quindi da questo ambito quotidiano. Dopo aver esaminato i principi fondamentali e i rischi potenziali della creazione di profili, vedremo in che modo essa si applica al contesto del mantenimento dell'ordine.

## 1.1. La definizione di profili in un contesto generale


A un livello molto generale, la definizione di profili comporta la classificazione dei soggetti a seconda delle loro caratteristiche, sia «immutabili» (genere, età, origine etnica, altezza) che «soggette a mutamenti» (abitudini, preferenze e altri elementi del comportamento). I soggetti vengono spesso classificati in questo modo dalle compagnie di assicurazione per valutare i premi assicurativi in base ai rischi (per esempio è più probabile che un fumatore abbia problemi di salute, e quindi dovrà pagare un premio più alto per la sua assicurazione sanitaria), e dalle società di marketing per decidere quali prodotti pubblicizzare (per esempio, le tessere fedeltà di un supermercato possono rivelare le abitudini d'acquisto dei clienti, che riceveranno quindi informazioni sulle offerte speciali di prodotti che acquistano frequentemente).

Il metodo per creare questi tipi di profili è simile alla tecnica nota come «analisi comportamentale», nella quale si fanno dei collegamenti tra modelli di comportamento (per esempio, l'acquisto di birra) e alcune caratteristiche (il sesso maschile, l'età tra i 18 e i 35 anni). Questo tipo di definizione di profili si svolge in tre fasi:

- a. In primo luogo, si raccolgono informazioni e dati anonimi in una sorta di «magazzino di dati» (solitamente un dispositivo digitale per la memorizzazione dei dati, simile a un disco fisso). Per esempio, un semplice elenco di risposte a questionari sulle abitudini d'acquisto di capi d'abbigliamento.
- b. In secondo luogo, si cerca di creare connessioni o correlazioni tra le variabili più significative e di realizzare nuove categorie di informazioni. Quest'attività è nota come «estrazione di dati» e solitamente si realizza mediante software. Le informazioni non verranno considerate come singoli questionari, ma potranno essere analizzate come dati riferiti ad aggregati o gruppi per

individuare, per esempio, quale percentuale di uomini e donne di quale fascia di età acquista specifici marchi e tipi di capi di abbigliamento.

- c. In terzo luogo, questo tipo di informazioni verrà quindi interpretato per ipotizzare il tipo di comportamento assunto dai singoli individui. Questo processo è noto come «inferenza», poiché dalle caratteristiche individuate si inferisce un modello di comportamento. Talvolta soltanto quest'ultima fase viene indicata come «definizione di profili». Per esempio, l'informazione potrebbe far pensare che un'alta percentuale di persone che scelgono marchi e stili particolari per i propri capi d'abbigliamento siano donne di età compresa tra i 16 e i 19 anni. Da questo possiamo desumere che il profilo standard dei soggetti che indossano capi di abbigliamento con quel particolare tipo di marchio o stile è quello di una donna di età compresa tra i 16 e i 19 anni.

 La definizione di profili consente di «classificare le persone sulla base di alcune caratteristiche osservabili per inferirne ... altre che osservabili non sono» <sup>(3)</sup>.

L'attività di raccolta dei dati per la creazione di profili ha sollevato alcuni dubbi in merito al diritto alla protezione dei dati personali, soprattutto quando la definizione dei profili viene utilizzata per adottare decisioni importanti, per esempio per la concessione di un mutuo. Ne può derivare una serie di problemi, in merito ai quali si possono formulare due considerazioni principali:

- a. In primo luogo, è possibile compiere errori nella creazione di specifiche «categorie». Per esempio, il software per l'estrazione dei dati potrebbe erroneamente tendere a una **correlazione scorretta** tra orientamento sessuale e affidabilità creditizia, e di conseguenza indurre a pensare che gli omosessuali di sesso maschile siano meno puntuali per quanto riguarda il pagamento delle rate. In seguito a questa erronea classificazione, gli omosessuali di sesso maschile potrebbero avere difficoltà a ottenere un mutuo bancario; in questo modo, essi non soltanto sarebbero vittima di trattamento discriminatorio, ma la decisione si fonderebbe su informazioni false a loro ignote. Tornando al precedente esempio dei capi di abbigliamento, è ugualmente possibile che ci sia un'**erronea interpretazione delle categorie**. Quindi, benché gran parte di coloro che indossano un particolare tipo di marchio siano ragazze di età compresa tra i 16 e i 19 anni, questo non dovrebbe indurci a pensare che tutte le ragazze di età compresa tra i 16 e i 19 anni scelgano simili capi di abbigliamento.

<sup>(3)</sup> DINANT ET AL. (2009), pag. 3.

In altre parole, i soggetti spesso rappresentano l'eccezione alla norma. Di conseguenza, i profili generali di gruppi aggregati possono servire a discriminare coloro che non agiscono conformemente a un profilo generico. Per questo motivo gli esperti invocano il diritto di «ricorso» (la possibilità di correggere le informazioni), nel caso in cui le decisioni siano state adottate automaticamente seguendo un profilo <sup>(4)</sup>.

- b. Questi esempi illustrano e racchiudono il secondo problema, ossia la raccolta di informazioni ritenute «sensibili», per esempio informazioni connesse alla razza, all'origine etnica, all'orientamento sessuale, al genere, al credo religioso, alla disabilità o all'età. Attualmente esiste una legislazione in materia di tutela dalle discriminazioni per coloro che appartengono a minoranze definite da tali caratteristiche. Se tali caratteristiche vengono utilizzate come base per la definizione di profili, il rischio di discriminare i soggetti che rientrano in questi gruppi è molto alto. Questo è dovuto al fatto che la definizione di profili si basa su ipotesi relative al comportamento dei soggetti basate su caratteristiche specifiche e identificabili. Per esempio, se cerchiamo di definire i profili sulla base della razza, siamo pronti a ipotizzare che molti soggetti della razza in questione abbiano preferenze, opinioni o comportamenti simili. Poiché si può abusare di questo tipo di definizione di profili, alcuni esperti in materia di protezione di dati invocano una moratoria generale sulla raccolta di dati sensibili, come quelli relativi a razza, origine etnica o religione. Se, in linea generale, questa informazione non viene inclusa nei magazzini di dati, si annulla il rischio di creare profili discriminatori <sup>(5)</sup>.

---

**\*** La definizione di profili consente alle aziende di adeguare i propri servizi e i propri prodotti, utilizzando le caratteristiche dei clienti per soddisfarne le preferenze grazie alla conoscenza dei loro comportamenti.

Di per sé, questo potrebbe rivelarsi uno strumento prezioso, ma si possono commettere errori nel collegare alcune caratteristiche a preferenze o comportamenti specifici.

C'è anche il pericolo che profili basati su caratteristiche come la razza, l'origine etnica o la religione possano dar luogo a stereotipi dannosi e imprecisi e generare discriminazioni.

---

<sup>(4)</sup> DINANT ET AL. (2009), pag. 32.

<sup>(5)</sup> DINANT ET AL. (2009), pag. 33.

Nella sezione successiva esamineremo in che modo gli organismi responsabili del mantenimento dell'ordine utilizzano la definizione di profili.

## 1.2. La definizione di profili nell'ambito del mantenimento dell'ordine

Questa Guida si limita a considerare la definizione di profili nell'ambito delle normali operazioni di polizia, tra cui le attività di antiterrorismo. Di conseguenza, essa non affronta il problema della definizione di profili in relazione all'immigrazione, all'asilo, o alle dogane, settori in cui la nazionalità (e quindi anche gli elementi razziali, etnici o religiosi) possono incidere in maniera ben diversa sul processo decisionale. La definizione di profili può verificarsi ogni volta che un funzionario si trova nella condizione di esercitare il suo potere, in quanto la decisione di esercitare tale potere nei confronti di singoli individui può essere influenzata da considerazioni di natura razziale, etnica o religiosa. Tali poteri possono includere:

- Controlli di identità
- Fermi e perquisizioni di pedoni e veicoli
- Fermi e perquisizioni di massa
- Dispersione della folla
- Atti di diffida, arresti o detenzioni
- Raid
- Attività di sorveglianza
- Estrazione di dati
- Politiche anti-estremismi

Questa Guida si concentrerà soprattutto sull'utilizzo della definizione di profili durante l'attività dei fermi e delle perquisizioni.

### 1.2.1. Definizione di profili e mantenimento dell'ordine

Nell'ambito del mantenimento dell'ordine, la definizione di profili può essere, di per sé, una legittima tecnica di indagine <sup>(6)</sup>. La definizione di profili può essere utilizzata nel caso di reati già commessi, o per scongiurare reati futuri. Questa tecnica viene definita creazione di profili penali.

---

<sup>(6)</sup> M. Scheinin definisce la definizione di profili come «l'associazione sistematica di gruppi di caratteristiche fisiche, comportamentali o psicologiche a determinati reati e il loro utilizzo come base per prendere decisioni nelle attività di contrasto»; cfr. Scheinin (2007), paragrafo 33.

**\*** Con il termine «creazione di profili penali» si intende l'utilizzo di indicatori astratti concernenti caratteristiche fisiche, aspetto o comportamento (l'origine etnica, il modo di vestire, i luoghi frequentati) su cui si fondano le attività di mantenimento dell'ordine (come il fermo e la perquisizione, l'arresto, il divieto di accedere ad alcune zone).

### **Profili basati su informazioni specifiche**

La definizione di profili è ovviamente uno strumento legittimo per catturare i sospetti dopo che un crimine è stato commesso. L'utilizzo di un profilo che elenca le caratteristiche appartenenti a sospetti specifici quale ausilio nella cattura viene considerato un approccio alle operazioni di polizia basato sul «buon senso». Esso si fonda sulle prove raccolte in relazione a un evento particolare o a una catena di eventi. Questo tipo di «profilo» si può definire più specificamente «descrizione del sospetto». Più specifico o dettagliato è il profilo, meno probabile diviene che esso si basi sostanzialmente su vaste categorizzazioni razziali, etniche o religiose, e che sia quindi discriminatorio (cfr. più avanti).

### **Profili non basati su informazioni specifiche**

La definizione di profili può anche essere uno strumento legittimo e utile per identificare individui che potrebbero commettere un reato «di nascosto» (per esempio occultando articoli proibiti) oppure che probabilmente potrebbero commettere un reato in futuro (per esempio persone in procinto di commettere una rapina). Tutto ciò si basa su fondate ipotesi derivanti dall'esperienza e dall'addestramento, **mirate soprattutto al comportamento** piuttosto che alle caratteristiche di natura razziale, etnica o religiosa. Per esempio, i funzionari potrebbero valersi di profili che suggeriscano di cercare soggetti che frequentano luoghi specifici, che si incontrano e si scambiano borse prima di separarsi, che si comportano in maniera incoerente o nervosa, o che fanno ripetutamente grossi acquisti pagando esclusivamente in contanti. È stato riscontrato che i profili basati soprattutto sui tipi di comportamento sono meno discriminatori in materia di razza, origine etnica o religione (cfr. più avanti).

Come vedremo più avanti, la definizione di profili potrebbe diventare problematica qualora non vi siano informazioni specifiche per contribuire a identificare i singoli sospetti, e i profili si basino su caratteristiche generali come la razza, l'origine etnica o la religione piuttosto che sul comportamento. Se la

polizia associa regolarmente le minoranze di una particolare origine razziale, etnica o religiosa a un comportamento criminale, la definizione di profili può diventare discriminatoria. Questo è dovuto al fatto che la decisione di adottare azioni di polizia viene adottata sulla base di considerazioni legate all'origine razziale, etnica o religiosa di un individuo, e non a fattori più significativi come il comportamento. L'utilizzo dei profili in modo discriminatorio dal punto di vista razziale è illegale ed è stato contestato in quanto inefficace come strumento di lotta alla criminalità (come vedremo nei capitoli successivi).

La definizione dei profili può aver luogo a livello organizzativo e/o operativo. È relativamente semplice individuare una definizione di profili di carattere discriminatorio-illegale a livello organizzativo. Ciò avviene, per esempio, quando esplicite istruzioni orali o scritte vengono impartite ad alto livello (da parte del governo o dei funzionari cui spetta il comando) ai funzionari per colpire gruppi specifici con azioni di contrasto.

A livello operativo, la definizione di profili può verificarsi in maniera meno percettibile, laddove i singoli funzionari possono applicare stereotipi o generalizzazioni basate sulla razza, l'origine etnica o la religione. Tutto ciò può essere il frutto consapevole di pregiudizi personali, o può derivare dal fatto che i funzionari non sono consapevoli dell'intensità con cui applicano le generalizzazioni e gli stereotipi eventualmente sviluppati (?).

### **1.2.2. Definizione di profili mediante «estrazione di dati»**

Come abbiamo già osservato, questa Guida tratta in modo particolare la definizione di profili etnici nell'ambito dei poteri di polizia di effettuare fermi e perquisizioni. Tuttavia, per completezza, essa illustra brevemente, citando il seguente caso concreto, in che modo le autorità deputate al mantenimento dell'ordine possono utilizzare l'attività di «estrazione di dati» e di «magazzino di dati» in maniera simile a quella condotta da compagnie di assicurazione o società di ricerche di mercato (come si è detto in precedenza).

In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, la polizia tedesca svolse una ricerca informatica volta a individuare i cosiddetti «terroristi dormienti», ossia persone che erano state addestrate per compiere attentati in futuro, ma che per il momento rimanevano integrati nella società astenendosi da qualsiasi attività

---

(?) «Come per altre pratiche sistemiche, la definizione di profili razziali può essere consapevole o inconsapevole, intenzionale o non intenzionale. La definizione di profili razziali da parte dei funzionari di polizia potrebbe essere inconsapevole.» *The Queen v. Campbell*, Tribunale del Quebec (Sezione penale) sentenza del 27 gennaio 2005, paragrafo 34.

che potesse far sorgere sospetti. a tale scopo, le autorità hanno costruito un profilo, cercando soggetti di sesso maschile di età compresa tra i 18 e i 40 anni di età; studenti, o ex-studenti; musulmani, nati o provenienti da un paese compreso in un elenco di 26 paesi. La ricerca è stata condotta tra il 2001 e il 2003 e ha individuato quasi 32 000 persone che soddisfacevano tutti i criteri. i dati personali di 200 000-300 000 persone erano stati memorizzati nella banca dati durante il processo. Tuttavia, il profilo informatico non ha portato a nessun arresto.

Nel 2006, una sentenza della Corte costituzionale federale tedesca ha sancito l'illegalità di questa ricerca basata sui profili. è stato riscontrato, infatti, che essa violava il diritto dell'individuo all'autodeterminazione rispetto alle informazioni personali (art. 2, parag. 1, della legge fondamentale), insieme all'articolo 1, paragrafo 1, della legge fondamentale sulla tutela della dignità umana. La Corte ha riscontrato che, in linea di principio, l'estrazione di dati può essere uno strumento legittimo per proteggere la sicurezza nazionale, ma un'interferenza così grave con i diritti umani (che inoltre stigmatizzava soprattutto i musulmani stranieri) sarebbe stata giustificata soltanto nel caso di pericolo imminente e specifico. In questo caso il pericolo era quello di un ipotetico e futuro attentato. Benché la Corte non abbia preso in considerazione la possibilità che la definizione di profili abbia violato il divieto di discriminazioni, la decisione dimostra che l'estrazione di dati può entrare in conflitto con le norme concernenti la privacy e la tutela dei diritti umani.



## 2. Definizione discriminatoria di profili etnici

Benché il termine «definizione di profili etnici» venga usato diffusamente dai mass media, da coloro che si battono per i diritti civili, dagli esperti giuridici e dai politici, non possiede un significato preciso e viene utilizzato in diversi modi. L'utilizzo del termine «definizione di profili etnici» per descrivere un'attività illegale nell'ambito della definizione di profili può essere fuorviante, poiché è possibile che la razza, l'origine etnica o la religione vengano usate come parte di un profilo senza violare la legge. Questo capitolo intende spiegare in quali casi la definizione di profili che comportino fattori di razza, origine etnica e religione diventa illegale. Per descrivere questa situazione, si ricorrerà al termine «definizione discriminatoria di profili etnici».

- 
- \* La definizione discriminatoria di profili etnici si verifica quando:
- un individuo viene trattato meno favorevolmente di altri che si trovano in una situazione simile (in altre parole «viene discriminato»), per esempio in seguito all'esercizio di poteri di polizia come fermi e perquisizioni;
  - una decisione di esercitare i poteri di polizia si basa esclusivamente o soprattutto sulla razza, l'origine etnica o la religione di quella persona.
- 

Segue un'esposizione analitica del concetto di discriminazione che sarà quindi applicato alla creazione di profili.

### 2.1. Che cosa si intende per «discriminazione»

Nell'ambito della definizione di profili, con il termine discriminazione si intende solitamente una discriminazione di tipo «diretto», facile da individuare perché consiste in un **trattamento differenziale** basato su **motivazioni illegali**. Come si legge nella direttiva sull'eguaglianza razziale <sup>(6)</sup>, uno dei principali strumenti legislativi che regolano la questione, «sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata

<sup>(6)</sup> Articolo 2, direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica [2000] GU L180/22.

meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga». Come tipico esempio basti pensare al fermo di un appartenente ad una minoranza etnica, sospettato di aver commesso un reato *esclusivamente o soprattutto* perché fa parte di quella minoranza etnica.

La discriminazione può essere anche di tipo «indiretto». Di questo si parlerà più avanti (parag. 2.5).

### **2.1.1. Trattamento differenziale**

Il trattamento differenziale di per sé non è necessariamente inaccettabile. In quanto esseri umani, tutti noi abbiamo le nostre preferenze e scegliamo di conseguenza, indipendentemente dal fatto che le preferenze stesse dipendano da profonde convinzioni o siano il risultato di semplici capricci. La nostra esistenza quotidiana ci porta a differenziare continuamente nello scegliere il modo e le persone con cui socializziamo, e negli elementi più basilari della vita come la scelta del cibo, dei capi di abbigliamento, dei negozi in cui fare la spesa e dei prodotti da acquistare; ma tali motivazioni possono anche fondarsi su pregiudizi considerati socialmente pericolosi, come il sessismo o il razzismo.

La legge tende a non interferire con le nostre scelte quando sono di natura del tutto personale. Per esempio, la decisione di una donna di non prendere lezioni di guida da un uomo perché lo ritiene aggressivo e scortese potrebbe essere considerata sessista, ma non è punibile per legge a condizione che tale scelta si limiti alla sfera privata della donna. Se però si verificasse una situazione diversa, per cui un'istruttrice di guida si rifiutasse di dare lezioni a tutti gli studenti di sesso maschile per le stesse ragioni, questo potrebbe essere definito un comportamento discriminatorio che incide sulla sfera pubblica.

### **2.1.2. Motivazioni illegali**

Si parla di trattamento differenziale quando qualcuno viene trattato in maniera diversa (ossia meno favorevole) rispetto ad altri che si trovano in una situazione relativamente simile o comparabile. Questo non è ammissibile quando abbia luogo in un contesto «pubblico» e si basi su motivazioni «proibite». Esempi di tali motivazioni sono esplicitamente elencati nelle varie direttive sulla non discriminazione, e comprendono: la razza o l'origine etnica, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale, il sesso e il credo religioso. Questa Guida tratta le motivazioni associate alla definizione di profili «etnici»: la razza, l'origine etnica o la religione.

Così, per esempio, se la polizia tratta un individuo in maniera diversa da altri che si trovano in una situazione simile, soltanto o soprattutto per motivi connessi all'origine etnica o alla religione di questa persona, abbiamo un esempio di discriminazione illegittima. È però estremamente difficile, a livello pratico e giuridico, accertare se una decisione venga adottata *esclusivamente* per motivi connessi all'origine etnica e religiosa, senza fare riferimento ad altre considerazioni che potrebbero essere significative. Nei paragrafi seguenti cercheremo di analizzare la questione e di affrontarne i punti più complessi.

## 2.2. In che modo la discriminazione si applica alla definizione di profili etnici?

Esiste un consolidato principio di diritto internazionale, secondo il quale la **discriminazione diretta per motivi fondati sulla razza, l'origine etnica o la religione non può mai essere giustificata o legittima**. Questo divieto posto alla discriminazione diretta è fondamentale, tanto che il diritto internazionale non la consente neanche nel caso di pericolo pubblico eccezionale<sup>(9)</sup>. Questo comprende anche periodi di gravi minacce per la sicurezza.

Nel momento in cui questa Guida viene pubblicata, non ci risulta che una corte a livello europeo abbia mai emesso una sentenza rivolta **specificamente** al concetto di definizione di profili etnici nell'ambito del mantenimento dell'ordine. Negli ultimi anni però ci sono stati numerosi casi giudiziari, sia a livello nazionale che a livello internazionale, di individui che avevano subito controlli da parte di funzionari di polizia o dell'immigrazione. Questi casi hanno fissato norme specifiche che sono rilevanti per la prassi della definizione di profili e serviranno a illustrare la discussione seguente.

Nel 2009 il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha accertato l'esistenza di discriminazioni illegali sulla base della definizione di profili razziali – benché l'espressione non venga usata esplicitamente nella sentenza – nella causa *Rosalind Williams Lecraft v. Spain*. La decisione è particolarmente significativa, poiché per la prima volta un organismo delle Nazioni Unite ha emesso una sentenza contro i controlli di polizia motivati dall'origine etnica e razziale. Nel caso specifico, la querelante era stata fermata da un funzionario di polizia in una stazione ferroviaria spagnola, e le era stato chiesto di mostrare i documenti di identità. La querelante aveva domandato al funzionario di polizia il motivo per cui fosse l'unica persona fermata, ricevendo la seguente risposta:

<sup>(9)</sup> Articolo 4, paragrafo 1 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR). Cfr.: COMITATO PER I DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE (2001), paragrafo 8; SCHEININ (2007), paragrafo 41.

«Perché Lei è nera.» Il Comitato per i diritti umani ha ritenuto che, benché in linea generale sia legittimo effettuare controlli di identità per tutelare la sicurezza della popolazione, prevenire il crimine e monitorare l'immigrazione clandestina, «quando le autorità effettuano tali controlli le caratteristiche fisiche o etniche delle persone individuate non devono essere considerate un indizio della loro presenza illegale nel paese. Né tali controlli di identità devono riguardare esclusivamente persone che hanno specifiche caratteristiche fisiche od origini etniche. Infatti, non solo si produrrebbero effetti negativi sulla dignità dei soggetti interessati, ma si contribuirebbe a diffondere un atteggiamento xenofobico tra la popolazione in generale, mostrando peraltro un atteggiamento incoerente rispetto alla necessità di un'efficace politica volta a combattere le discriminazioni razziali». <sup>(10)</sup>

Nell'ambito della definizione di profili, immaginiamo un'operazione di antiterrorismo:

In una capitale europea la polizia ha avuto il potere di fermare e perquisire chiunque, a suo parere, possa essere coinvolto in azioni di terrorismo. Non ci sono informazioni specifiche sulle persone coinvolte nei possibili attentati, a parte il fatto che, presumibilmente, la minaccia verrebbe da un gruppo connesso ad Al-Qaeda. I funzionari di polizia tendono a fermare più frequentemente giovani di aspetto «islamico» o «asiatico» <sup>(11)</sup> rispetto alle persone appartenenti ad altri gruppi etnici perché questo corrisponde al profilo dei terroristi che è stato fornito dai superiori.

Sulla base delle norme sancite dal diritto internazionale e da vari casi giudiziari, possiamo concludere quanto segue in relazione al seguente scenario: nel caso in cui le persone vengano fermate da funzionari, in seguito a una decisione basata esclusivamente o soprattutto sulla razza, l'origine etnica o la religione, questo equivale a discriminazione diretta ed è quindi illegale. Con l'espressione «principale motivo» intendiamo dire che il funzionario non avrebbe fermato quella persona se non fosse stato per la razza, l'origine etnica o la religione. Benché sia accettabile che razza, origine etnica o religione siano **uno** dei fattori di cui il funzionario tiene conto, questo **non può essere l'unico né il principale motivo del fermo**, come spiegheremo nei dettagli più avanti.

<sup>(10)</sup> *Rosalind Williams Lecraft v Spain* Comm n. 1493/2006, 30 luglio 2009, paragrafo 7.2. Per la Corte europea dei diritti dell'uomo cfr. *Timishev v Russia* Appl. n. 55762/00, 13 dicembre 2005, discusso più avanti.

<sup>(11)</sup> «Asiatico» qui si riferisce a persone provenienti dall'India, dal Pakistan o dal Bangladesh.

- \* Fermare e perquisire un individuo quando l'unico o il principale motivo per farlo è la razza, l'origine etnica o la religione equivale a una discriminazione diretta ed è perciò illegale <sup>(12)</sup>.

### 2.3. Perché la definizione discriminatoria di profili etnici è illegale?

La definizione di profili etnici è illegale perché può contribuire a deteriorare le relazioni tra diversi gruppi sociali e perché reca offesa alla dignità umana. È dannosa alla società, perché può creare tensioni e sfiducia tra le diverse comunità; è dannosa alla dignità umana, poiché non tiene conto del fatto che ognuno di noi è un individuo unico, mentre la legge prevede che ogni persona venga trattata come individuo. Terroristi ed estremisti islamici associati alla minaccia in questione possono effettivamente essere musulmani dall'aspetto asiatico, ma questo non deve farci pensare che tutti i musulmani dall'aspetto asiatico siano tendenzialmente terroristi <sup>(13)</sup>. Per usare le parole di Lord Hope (un membro giurista della Camera dei Lord che ha emesso la sentenza della causa *Gillan*):

<sup>(12)</sup> Questa dichiarazione di principio non è una citazione diretta dalla giurisprudenza, ma è piuttosto desunta dall'interpretazione delle principali decisioni in materia. Cfr. per es., Corte europea dei diritti dell'uomo *Timishev v Russia*, par. 58: «la Corte ritiene che nessuna differenza di trattamento basata esclusivamente o in misura decisiva sull'origine etnica della persona sia suscettibile di ottenere obiettiva giustificazione in una società contemporanea fondata sui principi del pluralismo e del rispetto per le differenti culture». Per analogia, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v UK*, appl. n. 9214/80, 28 maggio 1985, par. 78. Cfr. anche sullo stesso argomento: Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Rosalind Williams Lecraft v Spain* Comm n. 1493/2006, 30 luglio 2009, paragrafo 7.2; CERD (2002) Osservazioni conclusive, paragrafo 9; CERD (2005), par. 20. Cfr. anche: Lord Hope alla Camera dei Lord del Regno Unito *R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] Camera dei Lord del Regno Unito 12, paragrafo 44; Baronessa Hale alla Camera dei Lord del Regno Unito *R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] Camera dei Lord del Regno Unito 55, paragrafo 73.

<sup>(13)</sup> Lord Hope, illustrando questo punto relativo alla causa *Gillan*, fa riferimento alla dichiarazione della baronessa Hale sulla politica adottata da funzionari dell'immigrazione nei confronti di viaggiatori rom, che sarebbero stati trattati con atteggiamento più sospettoso (in relazione alla loro intenzione di richiedere asilo una volta raggiunto il Regno Unito) rispetto ad altri viaggiatori. La baronessa Hale ha dichiarato che un funzionario «agiva forse sulla base di ipotesi concernenti i membri del ... gruppo razziale interessato che sono spesso vere e che se fossero vere in questo caso offrirebbero un buon motivo per il trattamento meno favorevole in questione. Ma «ciò che può essere vero di un gruppo, potrebbe non essere vero di un numero significativo di individui all'interno di quello stesso gruppo». Camera dei Lord del Regno Unito, *R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] Camera dei Lord del Regno Unito 55, par. 82. La baronessa Hale cita Hartmann J in *Equal Opportunities Commission v Director of Education* [2001] HKLRD 690, paragrafo 86.

«Ciò che rende illegale per un'autorità pubblica la discriminazione per motivi razziali è che le impressioni, desunte sul comportamento di alcuni individui di un gruppo razziale, potrebbero non essere vere per l'intero gruppo<sup>(14)</sup>.»

Per motivi simili anche la definizione discriminatoria di profili etnici può essere considerata controproducente. Se si agisce sulla base di profili illegali, ne possono scaturire crescenti tensioni razziali, che alimenteranno tra le minoranze il risentimento nei confronti della polizia e della popolazione maggioritaria. Da questo punto di vista, la Rete di esperti indipendenti dell'Unione europea in materia di diritti fondamentali ha osservato che:

«Se individui che si trovano in situazioni simili vengono trattati diversamente a seconda della loro presunta «razza» od origine etnica si producono conseguenze di una portata [così] ... ampia nel creare divisione e risentimento, nell'alimentare gli stereotipi, e nel favorire l'eccessiva criminalizzazione di alcune categorie di persone, rafforzando così le associazioni stereotipate tra criminalità e gruppi etnici che, in linea di principio, il trattamento differenziale su questa base dev'essere considerato illegale in qualsiasi circostanza»<sup>(15)</sup>.

Se i rapporti con l'opinione pubblica si deteriorano, questo può incidere negativamente sulla raccolta di informazioni e su altre forme di cooperazione con le comunità minoritarie, come diremo più avanti.

## 2.4. La definizione di profili nel rispetto della legge

Come abbiamo osservato nel capitolo precedente, l'utilizzo di un profilo di per sé non è illegale, e costituisce anzi un legittimo strumento di contrasto. La sezione seguente ne esamina il significato per le autorità deputate al mantenimento dell'ordine e chiarisce la differenza tra politiche o attività legittime e illegittime di mantenimento dell'ordine, nell'ambito della definizione di profili etnici.

---

<sup>(14)</sup> Sentenza di Lord Hope in *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] Camera dei Lord del Regno Unito 12, paragrafo 44. Cfr. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in questa causa: *Gillan and Quinton v. United Kingdom* Corte europea dei diritti dell'uomo Appl. n. 4158/05, 12 gennaio 2010.

<sup>(15)</sup> RETE DI ESPERTI INDIPENDENTI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI DIRITTI FONDAMENTALI (2006), paragrafo 54.

Perché l'esercizio dei poteri di fermo e perquisizione sia legale, esso deve basarsi su un profilo che non sia esclusivamente di natura razziale, etnica o religiosa <sup>(16)</sup>. Ciò non significa che la razza, l'origine etnica o la religione debbano essere ignorate, ma che tutti i membri del pubblico devono essere trattati nello stesso modo a meno che non esista uno specifico motivo per trattare qualcuno diversamente. a questo proposito il Codice europeo di etica per la polizia ha dichiarato che:

«La polizia svolgerà i propri compiti con equità, guidata soprattutto dai principi di imparzialità e non discriminazione <sup>(17)</sup>.»

È possibile che l'origine etnica, la razza o la religione siano motivi sufficienti per allertare un funzionario, ma questi deve avere qualcos'altro su cui procedere. a cosa corrisponda questo «qualcos'altro» dipenderà dalle disposizioni della legge nazionale. Solitamente si richiedono «motivi ragionevoli» per dar luogo a un «sospetto» (per esempio sulla base di un comportamento sospetto o insolito in un contesto particolare) <sup>(18)</sup>. In alcuni casi esiste uno standard inferiore, che potrebbe consentire l'esercizio dei poteri sulla base dell'intuito professionale <sup>(19)</sup>.

Ovviamente, non è necessariamente illegale fermare e perquisire qualcuno che appartiene a una minoranza etnica, razziale o religiosa. Talvolta l'origine etnica, la razza o la religione saranno fattori che i funzionari potranno legittimamente considerare. Si immagini per esempio che le informazioni disponibili facciano pensare che in una zona particolare di una città un'organizzazione criminale di origine cinese compirà una rapina. Date le circostanze, i funzionari potrebbero legittimamente considerare rilevante l'aspetto razziale per decidere se un individuo è un potenziale sospetto. <sup>(20)</sup> La legge richiede che vi sia un motivo diverso dalla razza di questa persona perché il funzionario la tratti

---

<sup>(16)</sup> Questo vale perfino nei casi in cui i poteri conferiti ai funzionari sembrano molto ampi. Per esempio, le sezioni 44-47 della legge sul terrorismo del Regno Unito promulgata nel 2000 consentono di autorizzare a fermare e perquisire chiunque per cercare oggetti particolari, senza la necessità che vi sia il ragionevole sospetto che sia stato commesso un reato. Tuttavia, la Camera dei Lord del Regno Unito ha dichiarato che tale potere deve comunque essere esercitato in conformità del principio di non discriminazione. *R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] Camera dei Lord del Regno Unito 12. Cfr. anche la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in questa causa: *Gillan and Quinton v. United Kingdom* Corte europea dei diritti dell'uomo Appl. n. 4158/05, 12 gennaio 2010.

<sup>(17)</sup> COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA (2001), paragrafo 40.

<sup>(18)</sup> COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA (2001), paragrafo 40.

<sup>(19)</sup> Lord Brown alla Camera dei Lord del Regno Unito *R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] Camera dei Lord del Regno Unito 12, paragrafi 78-79.

<sup>(20)</sup> Baronessa Hale, Camera dei Lord del Regno Unito *R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] Camera dei Lord del Regno Unito 55, paragrafo 92. Ugualmente Lord Scott alla Camera dei Lord del Regno Unito *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] Camera dei Lord del Regno Unito 12, paragrafi 80, 81, 45.

diversamente dagli altri individui della popolazione. Il motivo deve riguardare specificamente questa persona <sup>(21)</sup>. Forse agisce in maniera sospetta o porta con sé un oggetto insolito o ancora si fa notare in qualche modo. <sup>(22)</sup> Forse esiste la descrizione di un sospetto che corrisponde a questa persona. Ciò che conta è che l'origine etnica, la razza o la religione di questa persona non sia l'unico né il principale motivo per cui la persona è stata soggetta a un fermo e a una perquisizione o ad altre azioni di polizia.

Questo non significa che in alcune circostanze ai funzionari si impedirebbe di fermare soltanto le persone di una razza o religione particolare, purché la decisione di farlo non si basi esclusivamente sulla loro razza, origine etnica o religione. Per esempio prendiamo in considerazione il caso di un gruppo di immigrati clandestini, tutti «non bianchi», che avevano deciso di occupare un edificio pubblico per protestare contro il rifiuto di concedere loro permessi di soggiorno. Queste persone stavano protestando poiché il loro soggiorno non era stato legalizzato con la concessione di un permesso. La polizia fece evacuare l'edificio e fermò soltanto coloro che protestavano; si trattava per l'appunto di «non bianchi». Benché la polizia in quell'occasione abbia fermato soltanto «non bianchi», ciò non significa necessariamente che si sia resa colpevole di discriminazioni razziali o etniche. Infatti, essa aveva altri motivi per sospettare che queste persone avessero commesso un reato (trattandosi di residenti clandestini), motivi che furono ammessi dalle stesse persone coinvolte. La ragione per cui costoro vennero trattati in modo diverso dagli altri membri del pubblico è che si trovavano in una situazione obiettivamente diversa, giacché avevano ammesso di essere residenti clandestini <sup>(23)</sup>.

Si immagini una situazione leggermente diversa, in cui nessuno di coloro che protestavano avesse confessato di aver commesso un reato. Se i funzionari avessero fermato tutti i «non bianchi» al momento di evacuare l'edificio soltanto per il colore della loro pelle, si sarebbe avuto un caso

---

<sup>(21)</sup> «Una cosa è accettare che l'origine etnica di una persona faccia parte (e talvolta una parte materiale consistente) del suo profilo; un'altra (e del tutto inaccettabile) definire il profilo di qualcuno esclusivamente in relazione alla sua origine etnica. Per decidere se esercitare o meno i propri poteri di fermo e perquisizione i funzionari di polizia dovranno ovviamente considerare anche altri fattori.» Lord Brown alla Camera dei Lord del Regno Unito *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] Camera dei Lord del Regno Unito 12, paragrafo 91.

<sup>(22)</sup> Lord Scott alla Camera dei Lord del Regno Unito *R (sulla appl. di Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] Camera dei Lord del Regno Unito 12, paragrafo 67.


<sup>(23)</sup> Questa era la situazione nella causa *Cissé v France* alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Ammissibilità) appl n. 51346/99, 16 gennaio 2001.



di discriminazione. i funzionari avrebbero dovuto addurre altri motivi per sospettare queste persone, per esempio il loro comportamento <sup>(24)</sup>.

Ci consideri un secondo esempio. In seguito a una serie di brutali rapine commesse in Austria, a Vienna, presumibilmente da due individui di pelle scura, le forze dell'ordine ricevettero istruzioni di fermare tutti gli uomini di pelle nera trovati in gruppo per effettuare controlli di identità. Dopo la conseguente ondata di indignazione, l'ordine fu mutato e interessò «africani di pelle nera, di circa 25 anni, alti 170 cm, magri, che indossavano ... giacche a vento <sup>(25)</sup>». In una sola giornata, la polizia fermò e perquisì 136 uomini di pelle nera, ma nessuno di loro risultò avere alcun rapporto con le rapine <sup>(26)</sup>.

Fermare alcuni individui sulla base dell'originaria descrizione dei sospetti sarebbe probabilmente considerato un esempio di discriminazione diretta, il che presumibilmente non avverrebbe utilizzando il secondo profilo. Ovviamente l'origine etnica del sospetto è importante per identificarlo, ma non può essere l'unica motivazione per decidere di applicare misure di contrasto nei confronti di una persona. Esaminando i due casi summenzionati, risulta evidente che il «sospetto» che deve dar luogo all'azione di polizia (che si richieda un «motivo ragionevole» o uno standard inferiore) deve basarsi sul comportamento della persona o su un fattore analogo che la distingua, e non su caratteristiche come la razza, l'origine etnica o la religione.

 La definizione di profili sarà considerata discriminatoria (e quindi illegale), nel caso in cui i poteri di polizia vengano esercitati nei confronti dei singoli individui con l'unica o la principale motivazione della razza, l'origine etnica o la religione.

Per evitare l'accusa di essere discriminatoria, qualsiasi decisione di esercitare i poteri di polizia deve fondarsi su fattori che vadano al di là della razza, dell'origine etnica e della religione della persona, anche quando la razza, l'origine etnica o la religione sono rilevanti per la specifica operazione o politica.

<sup>(24)</sup> Situazione simile a quella della causa *Rosalind Williams Lecraft v Spain* al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite Comm No. 1493/2006, 30 luglio 2009, in cui un funzionario aveva fermato una donna soltanto perché era nera e quindi automaticamente sospetta di essere un'immigrata clandestina, benché il funzionario non avesse altri motivi per crederlo.

<sup>(25)</sup> RETE DI ESPERTI INDIPENDENTI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI DIRITTI FONDAMENTALI (2006), pag. 48.

<sup>(26)</sup> Amnesty International (2009), pag. 35.

La necessità di altri fattori per individuare una persona particolare garantisce che i funzionari non applichino una procedura o una politica che automaticamente collega la razza, l'origine etnica o la religione al comportamento criminale.

Fondando i «motivi ragionevoli» per identificare un sospetto su fattori comportamentali che individuano una persona particolare, il rischio di effettuare una definizione discriminatoria di profili etnici si riduce.

---

## 2.5. Discriminazione indiretta nel contesto della definizione di profili etnici

Se i funzionari ricevono l'ordine, o decidono autonomamente a causa di pregiudizi consapevoli o inconsapevoli, di fermare le persone per motivi basati sulla razza, l'origine etnica o la religione, questo equivale a una forma di discriminazione diretta. Il criterio applicato (benché esista soltanto sotto forma di pregiudizio personale) al momento di decidere se trattare diversamente tale individuo, è apparentemente illegale. Ma è ugualmente possibile discriminare in modo indiretto. Una discriminazione indiretta comporta: <sup>(27)</sup>

---

<sup>(27)</sup> La «discriminazione indiretta» è definita dalla legislazione CE, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Per valutare l'approccio della Corte europea dei diritti dell'uomo, si faccia riferimento alla causa 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz* [1986] ECR 1607, in cui la Corte ha delineato il concetto di discriminazione indiretta in relazione alla politica di un'azienda che escludeva i dipendenti part-time dai propri regimi pensionistici, colpendo così un altissimo numero di donne. Sulla base del test elaborato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, misure indirettamente discriminatorie possono essere giustificate se corrispondono a una «reale esigenza» da parte del datore di lavoro e se i mezzi impiegati per raggiungere l'obiettivo sono «appropriati e necessari» nonché proporzionati». Il punto di vista della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla discriminazione indiretta, d'altro canto, è illustrato nella *D.H. v. Czech Republic*, appl. N.57325/00, 13 novembre 2007. Quest'ultima causa riguardava la discriminazione indiretta dei bambini rom, che erano collocati in scuole speciali per bambini con difficoltà di apprendimento in gruppi estremamente numerosi, violando così l'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Per quanto riguarda le definizioni legislative, la direttiva n. 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, la direttiva n. 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e la direttiva n. 2006/54/CE sulla parità di genere sono particolarmente rilevanti. In particolare, nella direttiva sull'uguaglianza razziale, all'articolo 2 si trova la seguente definizione: «sussiste discriminazione indiretta, quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari».

- a. L'applicazione di una norma apparentemente neutrale (per esempio fermare una macchina su dieci nella città X tra le ore 21:00 e le ore 01:00)
- b. Ma che in pratica ha essenzialmente un impatto più negativo su un particolare gruppo etnico, razziale o religioso rispetto ad altri gruppi (per esempio il 60% della popolazione della città X che guida in quelle ore è di origine afro-caraibica, benché la popolazione afro-caraibica della città e della zona circostante non superi il 30%).

È possibile tuttavia che la discriminazione indiretta sia legittima se c'è una giustificazione. La discriminazione indiretta può essere giustificata se:

- a. La differenza di trattamento persegue un obiettivo legittimo (per esempio, controllo di veicoli rubati);
- b. L'azione adottata è proporzionale al raggiungimento di tale obiettivo (per esempio è stato riscontrato che nella città X si registra un alto numero di furti di veicoli).

Se da un lato i tribunali hanno accettato che ci possano essere discriminazioni indirette, è difficile che un individuo riesca a dimostrare l'esistenza di discriminazioni indirette o il carattere scorretto o sproporzionato della giustificazione addotta. Questo è dovuto al fatto che è necessario affidarsi alle statistiche per dimostrare che un gruppo viene trattato in modo meno favorevole di altri gruppi, o che l'azione non è proporzionale al raggiungimento dell'obiettivo<sup>(28)</sup>. Nell'esempio precedente, teoricamente, sarebbe stato necessario prendere in considerazione alcuni fattori per individuare l'interazione tra i «fatti» e le prassi discriminatorie; per esempio: (a) la popolazione della città e della zona circostante (alla sera mentre le persone si recano in città in auto per divertirsi), a seconda dell'origine etnica; (b) il tipo di persone alla guida, a seconda dell'origine etnica; (c) le persone alla guida in alcune zone della città e in alcune ore, a seconda dell'origine etnica; (d) il numero degli arresti/procedimenti giudiziari derivanti dai fermi (il «tasso

---

<sup>(28)</sup> Cfr., per esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo *D.H. v. Czech Republic*, appl. n. 57325/00, 13 novembre 2007, paragrafi 192-193; un'altra importante sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella quale si mette in evidenza l'importanza dei dati statistici per individuare prassi discriminatorie è: Corte europea dei diritti dell'uomo *Opuz v. Turkey*, appl. n. 33401/02, 9 giugno 2009, paragrafi 192-202. Cfr. anche Corte europea dei diritti dell'uomo *Oršuš and Others v. Croatia*, appl. n. 15766/03, 17 luglio 2008. Ugualmente la Corte di giustizia delle Comunità europee ha fatto ampio uso delle statistiche per determinare una disparità di trattamento tra due gruppi che si trovavano in situazioni simili (soprattutto nel contesto delle discriminazioni sessuali in ambito occupazionale) nella causa C-167/97 *Seymour-Smith and Perez* [1999] ECR I-623; causa C-256/01 *Allonby v. Allonby v Accrington & Rossendale College and Others* [2004] I-873; causa C- 300/06 *Voß v. Land Berlin* [2007] ECR I-10573.

di successo»), concernente il numero di fermi in alcune località in alcune ore, a seconda dell'origine etnica e della popolazione disponibile da fermare.

Disponendo di dati dettagliati, sarebbe possibile dimostrare che l'intensa attività di polizia svolta nella città X ha avuto un eccessivo impatto negativo su gruppi specifici e scarso «successo» (ossia, sono stati scoperti pochi reati), e che quindi per la polizia sarebbe più opportuno adottare una strategia diversa (che non si concentri essenzialmente su un gruppo razziale) e più adeguata ad affrontare la criminalità. Purtroppo in gran parte dei paesi questo tipo di dati non è disponibile: i dati statistici che vengono raccolti raramente comprendono le categorie di ordine razziale, etnico o religioso. Ciò è dovuto al fatto che molte autorità nazionali interpretano erroneamente le norme sulla protezione dei dati concernenti la raccolta dei dati «sensibili», per escludere la raccolta di dati statistici aggregati che possano identificare prassi discriminatorie che non producono risultati efficaci per la polizia <sup>(29)</sup>.



## Statistiche etniche

Per dimostrare la fondatezza dell'accusa di discriminazione indiretta nel contesto della definizione di profili etnici, è essenziale che le informazioni statistiche concernenti l'uso dei poteri di polizia siano disponibili e disaggregate in base alla razza, all'origine etnica o alla religione. Purtroppo questi dati «etnici» non sono disponibili nella maggior parte dei paesi. Il principale ostacolo alla raccolta di tali dati è la diffusa opinione da parte delle istituzioni nazionali che questo tipo di raccolta di dati è incompatibile con le norme concernenti la tutela della privacy e, in particolare, con la legge sulla tutela dei dati. Benché sia possibile un uso scorretto dei dati che contengono queste informazioni sensibili, la legge consente di trovare un punto d'equilibrio tra il diritto di proteggere i dati individuali e la necessità di raccogliere tali informazioni per scongiurare le discriminazioni da parte delle pubbliche autorità, purché esistano sufficienti garanzie <sup>(30)</sup>.

<sup>(29)</sup> Cfr. il parere del Garante europeo della protezione dei dati 2009/C 276/02; risoluzione del Parlamento europeo 2010/C 16 E/08, pagg. 44–49; comunicazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE (COM (2006) 643).

<sup>(30)</sup> Cfr. in particolare Simon (2007).

Inoltre i risultati dello studio EU-MIDIS della FRA (cfr. più avanti), mostrano che il 65% dei 23 500 intervistati appartenenti a una minoranza etnica o a gruppi di immigrati negli Stati membri dell'Unione europea era disposto a fornire informazioni anonime sulla propria origine etnica nell'ambito di un censimento, se tali informazioni si potevano usare per combattere le prassi discriminatorie <sup>(31)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> La domanda A5a dell'indagine EU-MIDIS era posta nel modo seguente: Sarebbe favorevole o contrario a fornire informazioni, su base anonima, sulla Sua origine etnica, nell'ambito di un censimento, se questo contribuisse a combattere le discriminazioni in [NOME DEL PAESE]?

### 3. La definizione discriminatoria di profili etnici e i problemi che essa pone all'attività di polizia e alle comunità

La definizione di profili sulla base di ampie categorie di razza, origine etnica o religione può avere notevoli svantaggi. La principale difficoltà dal punto di vista del mantenimento dell'ordine sta nelle tensioni che può provocare nei rapporti con le comunità minoritarie <sup>(32)</sup>. Tali tensioni, a loro volta, possono mettere a repentaglio gli efficaci metodi di polizia che si fondano sulla cooperazione con i cittadini, e possono anche generare risentimento tra le comunità interessate. Vi sono dubbi inoltre sulla reale efficacia dell'utilizzo di profili generali per individuare i reati, ossia sull'effettivo aumento del successo delle operazioni di fermo e perquisizione (noto come il «tasso di successo»). Questo capitolo introdurrà innanzi tutto l'indagine EU-MIDIS della FRA, ai cui risultati attingeremo per illustrare alcuni punti specifici, ed esamineremo quindi ognuna di tali questioni.

Per cominciare, è opportuno osservare che se la definizione di profili viene effettuata in maniera discriminatoria e illegale, le forze dell'ordine saranno esposte a un'azione legale, che potrà assumere la forma di una supervisione interna attraverso le autorità di polizia deputate ai ricorsi o il sistema ordinario dei tribunali civili e penali o gli enti specializzati nei ricorsi responsabili dell'attuazione del principio di non discriminazione. Tutto questo può logorare le risorse e il morale della polizia e interromperne il lavoro.

#### 3.1. L'indagine EU-MIDIS

I dati di questo capitolo sono tratti in parte dall'indagine della FRA «Indagine dell'Unione europea sulle minoranze e la discriminazione» – o indagine «EU-MIDIS». I risultati presentati in questa guida sono accompagnati da «Data in Focus», relazione derivante dall'indagine sul mantenimento dell'ordine, che offre risultati più dettagliati <sup>(33)</sup>.

---

<sup>(32)</sup> Cfr. OSCE (2006).

<sup>(33)</sup> EU-MIDIS – Data in Focus Report – Law Enforcement and Minorities, 2010. Cfr. anche EU-MIDIS «Main Results Report» (dicembre 2009) tratto da EU-MIDIS, che presenta i dati sui fermi effettuati dalla polizia e le percezioni della definizione di profili a seconda dei gruppi generali studiati – per esempio, per tutti gli africani subsahariani o tutti i nordafricani studiati.

A parte le poche ricerche disponibili sulle esperienze realizzate da gruppi specifici nella definizione di profili nell'ambito delle attività di polizia, è difficile reperire dati controllati e attendibili che documentino la portata e la natura della definizione di tali profili; in mancanza di tali dati, è difficile dimostrare che ci sono differenze nell'attività della polizia nei confronti dei diversi gruppi e –se tale è la situazione – se queste differenze potrebbero essere il risultato di definizioni discriminatorie di profili.

Dei 27 Stati membri dell'Unione europea attualmente il Regno Unito è l'unico a raccogliere sistematicamente i dati della polizia sui fermi, che comprendono informazioni sull'origine etnica dei soggetti fermati. Per esempio, nel periodo aprile 2007 – marzo 2008 la polizia in Inghilterra e in Galles ha raccolto dati su 1 205 841 fermi di persone, che comprendevano informazioni sull'origine etnica fornite dagli interessati <sup>(34)</sup>. È importante notare che questi dati vengono messi a disposizione dell'opinione pubblica; di conseguenza, qualora emergano differenze ingiustificabili nelle attività di polizia svolte nei confronti dei gruppi di minoranza della popolazione, questi dati verranno utilizzati per chiamare la polizia a rispondere delle proprie azioni e per contribuire a eventuali riforme.

Poiché nella maggior parte degli Stati membri manca questo tipo di dati, la FRA ha deciso di includere nell'indagine «EU-MIDIS» domande sulle esperienze che gli intervistati avevano vissuto durante i fermi di polizia e sul modo in cui, in occasione del fermo, avevano percepito la «definizione di profili etnici».

I risultati di EU-MIDIS sui fermi di polizia si basano su un campione di 23 500 immigrati e membri di minoranze etniche che vivono negli Stati membri dell'Unione europea e possono essere confrontati con un sottocampione di 5 000 individui appartenenti alla popolazione di maggioranza che erano stati intervistati in dieci Stati membri in merito alle loro esperienze di fermi di polizia, e che vivevano negli stessi quartieri degli intervistati appartenenti alle minoranze. Per riassumere, l'indagine presenta la prima ricerca condotta a livello di Unione europea sulla portata e la natura dei fermi di polizia che coinvolgono le minoranze, offrendo una prospettiva sul modo in cui le minoranze percepiscono i fermi di polizia come attività discriminatoria.

---

<sup>(34)</sup> Serie di fermi basati sulla sezione 1 del Police and Criminal Evidence Act 1984, e altri provvedimenti legislativi, fermi previsti dalla sezione 60 del Criminal Justice and Public Order Act 1994, e fermi previsti dalla sezione 44(1) e (2) del Terrorism Act 2000. I dati sull'origine etnica degli individui soggetti a fermi e perquisizioni definita «autonomamente» (rispetto a quella definita dalla polizia) sono stati inseriti nelle cifre del Regno Unito per la prima volta nella relazione concernente il periodo aprile 2007- marzo 2008. Cfr. Ministry of Justice (2009).

---

\* Si impone comunque una certa cautela:

I risultati dell'indagine non possono essere interpretati come prova certa delle prassi discriminatorie della polizia.

L'indagine EU-MIDIS si limita a indicare le differenze esistenti tra i gruppi di minoranza studiati nei 27 Stati membri, e tra la popolazione di maggioranza e quella di minoranza che sono state studiate nei dieci Stati membri, nei seguenti settori:

**Il numero di persone fermate:** quante persone di quelle intervistate, espresse in percentuale, sono state fermate in un periodo di 12 mesi?

**La frequenza dei fermi:** tra le persone fermate dalla polizia negli ultimi 12 mesi, quanto spesso si è verificato il fermo?

**La natura dei fermi:** dove si è verificato il fermo, che cosa ha fatto la polizia, le persone coinvolte ritengono di essere state trattate con rispetto dalla polizia?

Una possibile spiegazione per le eventuali differenze riscontrate nei risultati potrebbe essere la prassi discriminatoria della polizia. a tale proposito è opportuno osservare che soltanto agli intervistati appartenenti a minoranze è stato chiesto se ritenessero di essere stati trattati diversamente dalla polizia in base alla loro origine etnica o alla loro condizione di immigrati. Tuttavia, sia agli intervistati della popolazione di maggioranza che a quelli della popolazione di minoranza è stato chiesto se fossero stati trattati con rispetto dalla polizia nel corso dell'ultimo fermo di polizia (più avanti affronteremo più dettagliatamente l'argomento nella Guida e nella relazione *Data in Focus* sull'indagine sul mantenimento dell'ordine).

---

Che cosa dicono i risultati di EU-MIDIS sulle esperienze delle popolazioni di maggioranza e di minoranza in merito ai fermi di polizia? Esaminando i risultati dell'indagine per i dieci Stati membri in cui è stato studiato un gruppo di controllo di intervistati appartenenti alla popolazione di maggioranza, che vivevano negli stessi quartieri degli intervistati appartenenti alla popolazione di minoranza, si possono individuare alcune differenze tra la portata, la frequenza e la natura dei fermi; per esempio:



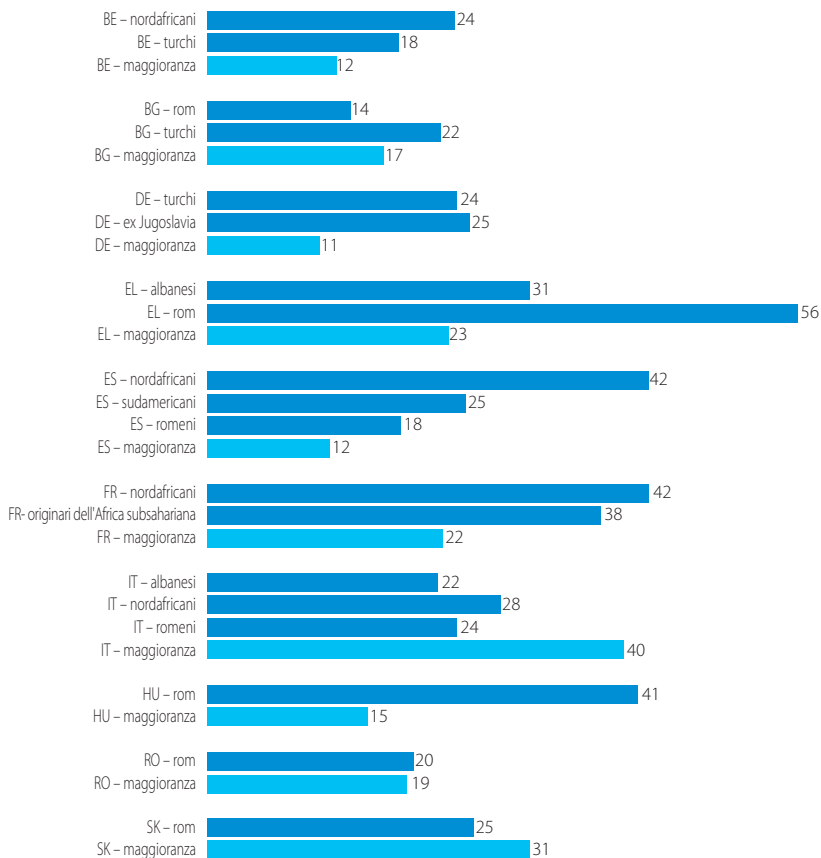
- **Il numero delle persone fermate – cfr. Figura 1:**
  - In generale, è stato fermato dalla polizia un maggior numero di persone appartenenti alle minoranze rispetto a quelle appartenenti alla popolazione di maggioranza.
  - In media nei dieci Stati membri il 28 per cento delle minoranze è stato fermato dalla polizia negli ultimi 12 mesi rispetto al 20 per cento della popolazione di maggioranza.
  - In sette dei dieci Stati membri, le minoranze sono state fermate più frequentemente della popolazione di maggioranza.
- **Frequenza dei fermi – cfr. Figura 2:**
  - In generale, i membri dei gruppi minoritari fermati dalla polizia subiscono un numero maggiore di fermi in un periodo di 12 mesi rispetto alla popolazione di maggioranza;
  - Se si considerano i gruppi che indicavano di essere stati fermati tre o più volte dalla polizia negli ultimi 12 mesi, soltanto i gruppi di minoranza vengono rappresentati in questa categoria.
- **Circostanze e natura dei fermi <sup>(35)</sup>:**
  - Una percentuale compresa tra il 70 e il 98% degli intervistati appartenenti alla popolazione di maggioranza si trovava su veicoli privati al momento del fermo. D'altro canto, la probabilità di essere fermati su un veicolo privato fluttua considerevolmente tra le diverse minoranze studiate e diventa, quindi, più probabile che un numero maggiore di intervistati appartenenti alle minoranze, rispetto a quelli della popolazione di maggioranza, venga fermato sui trasporti pubblici o in strada. Questo di per sé denota una situazione in cui la definizione di profili avviene più probabilmente quando i soggetti coinvolti non viaggiano in automobile.
  - Complessivamente, gli intervistati appartenenti alla popolazione di maggioranza tendevano a pensare che la polizia avesse mostrato rispetto nei loro confronti durante il fermo, laddove un maggior numero di intervistati appartenenti alle minoranze ha dichiarato che la polizia si era mostrata irrispettosa.

---

<sup>(35)</sup> Per ulteriori dettagli, cfr. EU-MIDIS Data in Focus on law enforcement: EU-MIDIS – Data in Focus Report – Law Enforcement and Minorities, 2010.

Figura 1:

### Fermati dalla polizia negli ultimi 12 mesi (% su tutti gli intervistati) <sup>(36)</sup>



Fonte: Questionario indagine EU-MIDIS, domanda F3

Esaminando la Figura 1, vediamo che l'Italia rappresenta una significativa eccezione alla regola generale, secondo la quale gli individui appartenenti alla popolazione di maggioranza sarebbero fermati meno frequentemente dalla

<sup>(36)</sup> I riferimenti per paese sono i seguenti: BE=Belgio, BG=Bulgaria, DE=Germania, EL=Grecia, ES=Spagna, FR=Francia, IT=Italia, HU=Ungheria, RO=Romania, SK=Slovacchia.

polizia rispetto a quelli appartenenti alle minoranze. In Italia, infatti, secondo i risultati dell'indagine, la popolazione di maggioranza sarebbe fermata più frequentemente delle minoranze. Tuttavia, l'indagine mostra che la popolazione di maggioranza viene fermata assai più frequentemente in auto, ciò che illustra il tipo di fermi di polizia effettuati in Italia, ed è altresì indicativo del fatto che un minor numero di individui appartenenti alle minoranze possedeva automobili rispetto a quelli appartenenti alla popolazione di maggioranza. Da questo deriva il maggior numero di fermi di polizia che comprende i controlli del traffico per la popolazione di maggioranza.

I risultati mostrano tendenze diverse sia all'interno dei diversi Stati membri che tra uno Stato membro e l'altro, per quanto riguarda le circostanze del fermo – se l'individuo si trova in un veicolo privato, su trasporti pubblici, o a piedi – e giustificano quindi ulteriori studi che facciano luce sulle prassi della polizia che potrebbero generare trattamenti differenziali in vari settori della società. Al momento di esaminare le tendenze apparenti nelle prassi di definizione dei profili che sembrano avere effetti diversi sui gruppi, è importante chiedersi se le differenti esperienze delle popolazioni di maggioranza e di minoranza in merito ai fermi di polizia siano casuali o se esista una tendenza di fondo che possa essere il risultato di prassi discriminatorie della polizia.

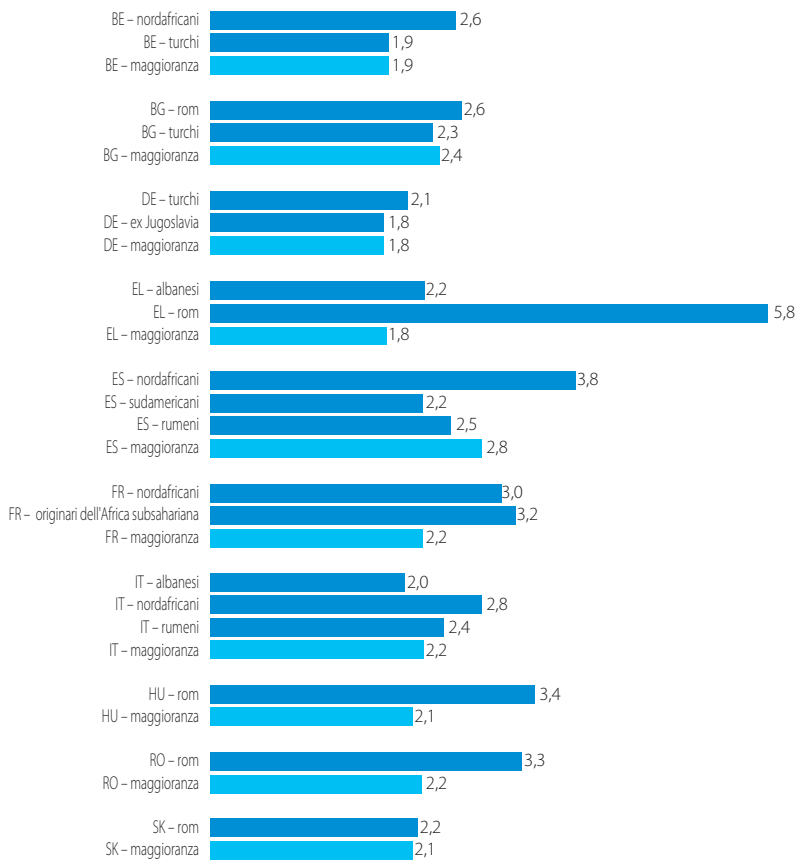
Nei test effettuati per accertare eventuali differenze statistiche, tra i risultati per gli intervistati della popolazione di maggioranza e di minoranza dei dieci Stati membri <sup>(37)</sup>, EU-MIDIS indica che nella maggioranza dei casi tali differenze non sono casuali. In altre parole, **le differenze tra le esperienze delle popolazioni di maggioranza e di minoranza in merito ai fermi di polizia non si verificano per caso, ma c'è una tendenza che richiede l'approfondimento di ulteriori ricerche.**

Esaminando la Figura 2, nella quale si possono confrontare i risultati delle popolazioni di maggioranza e di minoranza in dieci Stati membri, risulta evidente che alcuni gruppi di minoranza sono soggetti a rigidi controlli da parte della polizia – in altre parole subiscono ripetuti fermi in un periodo di 12 mesi. Per esempio in Grecia i Rom intervistati, che dichiaravano di essere stati fermati dalla polizia nel corso degli ultimi 12 mesi, sono stati soggetti a fermi nella media di 5,8 volte, rispetto alla media di 2,2 e 1,8 volte di Albanesi e della maggior parte della popolazione. Tra i gruppi di minoranza studiati nei dieci Stati membri, emergono i rom, insieme ai nordafricani, come il gruppo più soggetto a controlli da parte della polizia.

<sup>(37)</sup> Livello di fiducia al 95%, Test chi quadrato di Pearson.

**Figura 2:**

**Incidenza dei fermi di polizia nell'arco di 12 mesi (tra tutti i fermati) <sup>(38)</sup>**



Fonte: Questionario indagine EU-MIDIS, domanda F4

<sup>(38)</sup> I riferimenti per paese sono i seguenti: BE=Belgio, BG=Bulgaria, DE=Germania, EL=Grecia, ES=Spagna, FR=Francia, IT=Italia, HU=Ungheria, RO=Romania, SK=Slovacchia.

### 3.2. La definizione di profili etnici: è davvero uno strumento valido per l'attività di polizia?

Le autorità responsabili del mantenimento dell'ordine affermano spesso che la definizione di profili sulla base di categorie razziali o etniche piuttosto ampie fa parte semplicemente della «buona attività di polizia», ossia mira a garantire un'attività di polizia efficiente. Caratteristiche socio-economiche e demografiche, come la razza e l'origine etnica, vengono utilizzate comunemente dalla polizia come indicatori di tendenze criminali, e alcuni tipi di reati vengono considerati più frequenti tra i membri di specifiche minoranze. Per questo motivo si afferma che è necessario adeguare le strategie di mantenimento dell'ordine alle singole comunità in relazione a reati specifici.

È plausibile che in alcune società i gruppi etnici siano caratterizzati da specifici profili criminali influenzati da fattori come lo status economico e sociale. <sup>(39)</sup> Tuttavia, alcuni dati sembrano dimostrare che la frequenza dei fermi e delle perquisizioni non corrisponde necessariamente alla percentuale di reati registrata tra i diversi gruppi etnici o razziali <sup>(40)</sup>.

Per accertare la vera «efficacia» dei fermi di polizia è necessario raccogliere dati in due settori: in primo luogo, si potranno raccogliere dati sulla **«sproporzionalità della popolazione»**, per capire in che modo le attuali prassi di fermi e perquisizioni abbiano un impatto sui diversi gruppi etnici/razziali rispetto alla loro percentuale sulla popolazione complessiva, e rispetto alla popolazione «disponibile» a essere fermata in alcune località a orari particolari; in secondo luogo, sono necessari dati sull'effettivo **«tasso di successo»** del fermo di polizia, ossia è necessario sapere se il funzionario di polizia interessato abbia trovato prove della violazione della legge.

#### \* Definizioni di «tasso di successo» e «sproporzionalità della popolazione»

Il **«tasso di successo»** è la proporzione di fermi e perquisizioni che producono prove della violazione della legge e che possono concludersi con azioni penali – come l'arresto.

<sup>(39)</sup> MODOOD ET AL. (1997); GROSS & LIVINGSTON (2002), pp. 1413, 1415; HARCOURT (2004), pp. 1329-1330.

<sup>(40)</sup> PHILLIPS & BOWLING (2002); DELSOL & SHINER (2006), pp. 241-263.

Per esempio, si parla di «successo» se un funzionario di polizia riesce a raccogliere le prove che la persona, o il veicolo che questa sta guidando, possiede o trasporta stupefacenti illegali.

Nella maggior parte degli Stati membri i dati relativi alla giustizia penale attualmente non consentono di avere uno sguardo d'insieme sullo sviluppo dell'incidente o del caso lungo il sistema della giustizia penale, quindi attualmente non è possibile accertare se un arresto porti al procedimento e poi alla sentenza. Il «tasso di successo» perciò non è sufficiente a dimostrare che la persona abbia violato la legge.

Con l'espressione «**sproporzionalità della popolazione**» si fa riferimento a una situazione in cui i membri di alcuni gruppi etnici della popolazione sono soggetti all'azione della polizia più frequentemente di altri gruppi, se confrontati con le rispettive proporzioni nell'ambito della popolazione complessiva di una certa zona. Tale espressione non va confusa con i criteri giuridici di «proporzionalità». Quindi, se le persone che vivono e attraversano una zona particolare sono per il 90% bianche e per il 10% non bianche, e il 50% di fermi e perquisizioni in quella zona interessa persone non bianche, si potrebbe dedurre che fermi e perquisizioni colpiscono in modo sproporzionato un segmento della popolazione. Ci saremmo aspettati che la proporzione di fermi e perquisizioni fosse più aderente alle proporzioni dei diversi gruppi della popolazione disponibile.

---

I risultati di EU-MIDIS sul numero e la frequenza dei fermi di polizia sperimentati dai membri della popolazione di minoranza e di maggioranza in dieci Stati membri (vedi Figure 1 e 2) non sono indicativi delle definizioni discriminatorie di profili della polizia, poiché potrebbero riflettere modelli di criminalità in alcuni quartieri e comunità che danno luogo a operazioni di polizia più energiche. Ma se si considerano i risultati dell'indagine sull'esito dell'ultimo fermo subito dagli intervistati (indagine che comprendeva una serie di domande su ciò che aveva fatto effettivamente la polizia), si può capire se un fermo si è concluso con un arresto, che può indicare un «successo»; per esempio, il fatto che la persona fermata sia stata trovata in possesso di stupefacenti illegali. Per riassumere – per tutti e dieci gli Stati membri, nei quali possiamo confrontare i risultati per la popolazione di maggioranza e di minoranza, eccezion fatta per le minoranze in Grecia, le percentuali di arresti – che sono indicatori delle prove raccolte dalla polizia sull'effettiva violazione della legge – erano inferiori al dieci per cento sia

per gli intervistati di maggioranza che per quelli di minoranza <sup>(41)</sup>; eppure, nella maggior parte dei casi, le minoranze sono state fermate più frequentemente della popolazione di maggioranza (cfr. Fig. 2).

Nella maggior parte dei casi un arresto *potrebbe* indicare che c'è stato un reato; tuttavia, qualora non siano state adottate ulteriori azioni oltre al fermo, i risultati dell'indagine fanno pensare a una cultura di rigidi controlli di polizia, che nel migliore dei casi potrebbe essere interpretata come *prevenzione del crimine*, ma forse non può essere considerata un efficace *controllo del crimine*.

A livello di Unione europea, il Regno Unito ha fornito il maggior numero di dati ufficiali per quanto riguarda i fermi di polizia e il relativo «tasso di successo». Per esempio, nel periodo aprile 2007-marzo 2008, conformemente alla sezione 44, par. 1, del *Terrorism Act*, ci sono stati 699 arresti in seguito a 65 217 fermi, fatto che corrisponde a un tasso di successo dell'1%. Conformemente alla sezione 44, par. 2, del *Terrorism Act*, 553 persone sono state arrestate tra le 52 061 fermate, ancora una volta con un tasso di successo pari all'1%. In considerazione delle risorse richieste per queste operazioni di polizia, un tasso di successo dell'1 per cento ci sembra molto basso. Rispetto a ciò, specifiche attività di polizia antiterrorismo condotte in seguito all'11 settembre hanno esercitato un impatto negativo su alcune comunità, dal momento che la maggioranza delle varie comunità sospettate non ha alcun legame con il terrorismo.

All'esterno dell'Unione europea, la ricerca sulla definizione di profili è particolarmente avanzata negli U.S.A. Uno studio del 1999 sulle prassi di fermo e perquisizione della polizia di New York fornisce una serie di risultati sulla sproporzionalità e i tassi di successo. Esaminando 175 000 casi è stato accertato che, benché la popolazione latino-americana di New York fosse pari al 22% circa, i fermi e le perquisizioni della polizia interessavano per il 33% latino-americani; la popolazione «nera» (afro-americana) era pari al 24% circa, eppure i fermi e le perquisizioni della polizia interessavano per il 52% questa popolazione <sup>(42)</sup>. Al contrario, la popolazione bianca della città, che era pari al 40%, rappresentava soltanto il 10% del totale dei soggetti fermati e perquisiti; eppure, i dati mostravano un tasso di successo del 12,6% per i bianchi, dell'11,5% per i latino-americani e del 10,5% per i neri. In conclusione, i dati mettono in dubbio l'efficacia delle prassi di definizione di profili, che non siano più efficacemente mirate, e corroborano la teoria del carattere discriminatorio dei profili.

---

<sup>(41)</sup> Cfr EU-MIDIS Data in Focus report on 'Law enforcement' per ulteriori dettagli su quanto era successo agli intervistati che erano stati fermati dalla polizia.

<sup>(42)</sup> SPITZER (1999).

### **3.2.1. Rinunciare ai fattori della razza o dell'origine etnica a favore di quelli comportamentali**

Le ricerche intraprese sui corrieri della droga dimostrano che eliminando le caratteristiche della razza o dell'origine etnica da un profilo criminale generale (piuttosto che dal profilo specifico di un sospetto) e chiedendo ai funzionari di considerare criteri particolari non correlati all'origine etnica, è possibile migliorare l'efficienza o il «tasso di successo» delle attività di polizia eliminando al contempo un trattamento discriminatorio. In uno dei rari casi in cui si è rinunciato al profilo etnico a favore di un profilo comportamentale, esplicito e non basato sull'origine razziale, è stata effettuata una valutazione dell'impatto ottenuto e i risultati fanno pensare che i profili comportamentali – che rinunciano a usare il fattore determinante della razza o dell'origine etnica – potrebbero addirittura migliorare l'efficacia dell'azione di contrasto.

#### **CASO CONCRETO N. 1: GLI STATI UNITI**

##### **I mutamenti introdotti nelle attività di polizia favoriscono un più alto «tasso di successo»**

Nel 1998, il 43% delle perquisizioni effettuate dal servizio doganale degli Stati Uniti coinvolge i neri e i latino-americani: percentuale, questa, assai più alta rispetto alla percentuale di viaggiatori di quella comunità. Fu effettuato un numero particolarmente alto di perquisizioni, utilizzando peraltro raggi x altamente invasivi e perquisizioni personali, su donne latino-americane e nere sospettate di essere corrieri della droga, sulla base di un profilo strettamente correlato alla nazionalità e all'origine etnica. Il tasso di successo per queste perquisizioni fu basso per tutti i gruppi: 5,8% per i bianchi, 5,9% per i neri e 1,4% per i latino-americani, e fu particolarmente basso per le donne nere e latino-americane che costituivano in effetti il gruppo in cui era meno probabile trovare persone che portassero droga con sé o all'interno del proprio corpo. Nel 1999 il servizio doganale modificò le proprie procedure ed eliminò il fattore razziale da quelli da considerare per compiere fermi, introducendo tecniche di osservazione mirate al comportamento, come il nervosismo e le incoerenze nelle spiegazioni fornite dai viaggiatori, utilizzando maggiori informazioni di intelligence, e richiedendo maggiore supervisione nelle decisioni relative ai fermi e alle perquisizioni. Entro il 2000 le disparità razziali nelle perquisizioni doganali erano quasi sparite. Il numero di perquisizioni effettuate è crollato del 75% e il tasso di successo è migliorato, passando da meno del 5% a più del 13%, ed è diventato quasi uguale per tutti i gruppi etnici <sup>(43)</sup>.

<sup>(43)</sup> HARRIS (2002), SERVIZIO DOGANALE DEGLI U.S.A. (1998).



Negli Stati Uniti la ricerca in materia di «tassi di successo» e origine etnica ha compiuto grandi progressi, e un'attività analoga è stata intrapresa nel Regno Unito. Negli altri Stati dell'Unione europea invece è necessaria un'accurata ricerca empirica, che offra prove certe del potenziale di prassi discriminatorie in diversi ambienti e contesti e tra i diversi gruppi della popolazione.

Il capitolo quattro tratterà ulteriormente l'analisi comportamentale.

### **3.2.2. Le limitazioni e il potenziale negativo della definizione di profili**

La definizione di profili etnici ha alcuni limiti inerenti e, benché nel breve periodo siano considerati strumenti potenzialmente efficaci per il controllo della criminalità, i profili sono prevedibili e superabili. L'eccessiva fiducia in un profilo stereotipato potrebbe aumentare la frequenza di uno specifico reato nel corso del tempo per due motivi. È possibile che i gruppi, che vengono stereotipati per il loro profilo criminale, tengano fede a tale stereotipo (un processo che è stato compreso da sociologi e criminologi mediante teorie quali la «etichettatura»); in secondo luogo, gruppi che non si associano ad alcuni reati possono commettere tali reati, mentre l'attenzione della polizia rimane concentrata su un altro gruppo. Essenzialmente, le tendenze criminali possono rispondere alle tendenze che caratterizzano le attività di polizia. Quindi, anche quando le attività di contrasto possono ottenere un certo «tasso di successo» tra le minoranze, il tasso di criminalità nella popolazione di maggioranza potrebbe aumentare proprio perché i membri della maggioranza non rientrano fra gli obiettivi e quindi è meno probabile che vengano presi <sup>(44)</sup>.

### **3.3. Impatto negativo su individui, comunità e attività di polizia**

Le implicazioni negative delle prassi discriminatorie adottate dalla polizia nei confronti delle comunità minoritarie sono state documentate nel Regno Unito fin dai primi anni 80, e fin da allora si è cercato di affrontare la questione. L'evento caratteristico che diede la misura del problema fu rappresentato nel 1981 dai rigidi controlli di polizia che, con fermi e perquisizioni, colpirono la comunità essenzialmente afro-caraibica di Brixton, a sud di Londra. Ne seguirono violenti scontri tra la polizia e i membri della comunità, che nel corso delle

---

<sup>(44)</sup> HARCOURT (2004).

settimane successive si ripeterono in maniera sostanzialmente analoga in altre città britanniche. Il governo aprì un'indagine pubblica sugli scontri di Brixton, guidata da Lord Scarman, che descrisse gli eventi come «uno scoppio di rabbia e risentimento dei giovani neri contro la polizia»<sup>(45)</sup>. I risultati dell'indagine furono il punto di partenza per alcuni cambiamenti nei controlli di polizia sulle comunità minoritarie e sull'esercizio dei poteri di fermo e perquisizione in Inghilterra e nel Galles.<sup>(46)</sup> Fu però necessaria un'altra indagine sulla risposta della polizia all'assassinio di stampo razzista di un giovane afro-caraibico, Stephen Lawrence, perpetrato a Londra negli anni 90, perché le attività di polizia nell'ambito delle comunità minoritarie in Inghilterra e nel Galles fossero oggetto di ulteriori raccomandazioni e miglioramenti<sup>(47)</sup>.

Dinamiche simili a quelle che avevano caratterizzato Brixton nel 1981 sono state osservate negli scontri divampati in zone assai più ampie della Francia nel novembre 2005, scatenati dalla morte accidentale di due giovani appartenenti a comunità minoritarie che, presumibilmente, erano inseguiti dalla polizia<sup>(48)</sup>.

Alcuni governi europei hanno riconosciuto che le funzioni di prevenzione e controllo della criminalità dipendono notevolmente, per la loro efficacia, dalle buone relazioni tra le comunità:

«[L]e attività di polizia, in larga misura, si realizzano in stretto contatto con la popolazione e... l'efficienza della polizia dipende dal sostegno della popolazione<sup>(49)</sup>»

Qualora i poteri di polizia vengano esercitati sulla base di ampi profili che comprendano la razza, l'origine etnica o la religione, essi potrebbero rivelarsi controproducenti a causa degli effetti negativi che hanno sugli individui e sulle comunità a cui appartengono. I soggetti coinvolti infatti hanno descritto tali incontri come esperienze «terribili, umilianti o addirittura traumatiche»<sup>(50)</sup>. La tabella seguente offre alcuni esempi forniti dagli intervistati «neri» e «arabi» per illustrare le loro reazioni in seguito ai fermi della polizia.

---

<sup>(45)</sup> SCARMAN (1981).

<sup>(46)</sup> Cfr. capitolo quattro per una discussione sull'introduzione del *Police and Criminal Evidence Act*

<sup>(47)</sup> Cfr. MINISTERO DEGLI INTERNI (1999) e COMMISSIONE PER GLI AFFARI INTERNI DELLA CAMERA DEI COMUNI (2009).

<sup>(48)</sup> Cfr. CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE (2006).

<sup>(49)</sup> Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2001), preambolo.

<sup>(50)</sup> SHUFORD (1999), pag. 373.

## CASO CONCRETO N. 2: LA FRANCIA

### Qual è stata la sua reazione dopo il fermo?

«È stato veramente avvilente.»

«È una vera ingiustizia. Vengono fermate sempre le stesse persone: i neri e gli arabi.»

«Ingiustizia e discriminazioni: gli effetti li sentiremo nelle periferie!»

«Mi fermano per il mio aspetto; avrei voglia di prenderli a schiaffi!»

«Li capisco, stanno facendo soltanto il loro lavoro.»

«Sono dei bastardi.»

«È una vergogna. Fermano le persone per il loro aspetto esteriore.»

«Per i poliziotti c'è un criminale sotto ogni berretto da baseball. Certo, la polizia fa il suo lavoro, ma gran parte dei criminali gira in giacca e cravatta. C'era più dialogo con i poliziotti di quartiere.»

«Stanno facendo soltanto il loro lavoro.»

«È puro e semplice razzismo.»

«È giusto; il compito della polizia è quello di fermare la gente.»

«Credo di essere stato fermato perché il mio aspetto non gli andava a genio.»

«I fermi non mi disturbano, ci sono sempre<sup>(51)</sup>.»

I due casi concreti seguenti riflettono gli atteggiamenti più generali dell'opinione pubblica, delle minoranze, degli individui fermati e perquisiti e dei funzionari in quattro paesi diversi.

## CASO CONCRETO N. 3: IL REGNO UNITO

### I pareri dell'opinione pubblica sui fermi e le perquisizioni

In uno studio effettuato per il ministero degli Interni del Regno Unito, sono stati intervistati rappresentanti di tutti i gruppi etnici e tutti hanno descritto in modo analogo l'esperienza dei fermi e delle perquisizioni. Il fermo e la perquisizione, per quanto rapidi, sono stati percepiti come invadenti, imbarazzanti e potenzialmente terrificanti. Coloro che erano regolarmente soggetti a fermi hanno dichiarato di sentirsi perseguitati dalla polizia; questo valeva in modo particolare per gli intervistati neri e asiatici, che hanno dichiarato di ritenere di essere stati fermati più dei bianchi esclusivamente a causa della loro origine etnica.

<sup>(51)</sup> Quest'indagine sui fermi e le perquisizioni è stata realizzata a Parigi in varie stazioni della metropolitana. Cfr. OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), 'Profiling Minorities: a study of Stop and Search Practices in Paris', pag. 36.

Benché in generale si riconoscesse l'importanza e il valore dei fermi e delle perquisizioni, se effettuati in modo malaccorto questi provocavano sfiducia, antagonismo e risentimento ben maggiori degli eventuali effetti positivi. Gli intervistati hanno accolto favorevolmente l'introduzione di moduli relativi ai fermi e hanno dichiarato di ritenere che le informazioni scritte a riguardo avrebbero aumentato la responsabilità dei poliziotti. Gli intervistati hanno dichiarato di ritenere molto importante un atteggiamento rispettoso da parte del funzionario e il fatto che venisse fornito un motivo valido per il fermo e la perquisizione <sup>(52)</sup>.

#### CASO CONCRETO N. 4: BULGARIA, UNGHERIA E SPAGNA

##### I pareri della polizia e dell'opinione pubblica sui fermi e sulle perquisizioni

Nel 2005 le ricerche condotte in Bulgaria, Ungheria e Spagna hanno utilizzato un approccio qualitativo per esaminare le esperienze e gli atteggiamenti nei confronti della definizione di profili, sulla base delle interviste con i funzionari di polizia e i gruppi tematici (*focus group*) e delle interviste con i gruppi della minoranza rom in tutti e tre i paesi, nonché con gli immigrati in Spagna.

Nonostante la sensibile differenza tra i contesti nazionali, la ricerca ha concluso che in tutti e tre i paesi la polizia operava una definizione di profili nei confronti dei rom e dei gruppi di immigrati. Rispetto agli individui appartenenti alla popolazione di maggioranza, in Bulgaria e in Ungheria era più probabile che venissero fermati i pedoni rom e in Spagna che venissero fermati gli immigrati e che il fermo costituisse un'esperienza sgradevole. Nel corso delle interviste i funzionari di polizia spesso menzionavano un «sesto senso», oppure «l'intuizione», o addirittura le «esperienze del passato», per giustificare la scelta degli individui fermata, aggiungendo talvolta fattori quali una persona che sembrava «nervosa» o «fuori posto» o persino «strana». La ricerca ha riscontrato che mentre i fermati potevano essere trasferiti alla centrale di polizia, in generale non erano sottoposti al controllo di supervisori nelle stazioni locali, né venivano registrati e valutati in termini di efficienza, o sistematica corrispondenza agli obiettivi operativi e di equità. <sup>(53)</sup>

Ovviamente, è forse inevitabile che molte persone protestino se vengono fermate e interrogate, anche quando questo avviene in maniera legittima.

<sup>(52)</sup> STONE & PETTIGREW (2000).

<sup>(53)</sup> MILLER ET AL. (2008); e OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2007). In Bulgaria sono state intervistate 1202 persone di nuclei familiari rappresentativi e 534 rom nonché 3 *focus group* e 55 funzionari di polizia. In Ungheria sono stati intervistati 1047 adulti, tra cui 56 rom insieme a 6 *focus group* e 20 persone che avevano subito fermi di polizia, nonché 80 funzionari di polizia. In Spagna, 10 *focus group* e 12 interviste sono state realizzate con persone che avevano subito fermi di polizia e 61 funzionari di polizia.

Tuttavia, l'insieme di queste «singole esperienze può tradursi in effetti negativi collettivi». <sup>(54)</sup> Questo significa che, qualora si applichi un profilo razziale, etnico o religioso, interiormente il gruppo di minoranza può sviluppare una percezione negativa di se stesso ed esteriormente la comunità più grande può sviluppare una percezione negativa di quella comunità; per esempio:

Il gruppo di minoranza può diventare una «comunità sospetta» <sup>(55)</sup>, che l'opinione pubblica associa alla criminalità. Questo può generare ulteriori conseguenze negative, aumentando per esempio i pregiudizi razziali.

Il gruppo di minoranza può diventare soggetto a controlli eccessivi da parte della polizia, che di conseguenza possono provocare un maggior numero di arresti. S'instaura così una spirale perversa tra rigidi controlli di polizia e più alti tassi di arresti. <sup>(56)</sup>

Oltre agli effetti sociali della definizione di profili etnici, gli impatti specifici si ripercuotono direttamente sull'efficacia dell'attività di mantenimento dell'ordine. L'attività di polizia dipende notevolmente dalla cooperazione con il pubblico, ma se la fiducia nella polizia viene meno, tale cooperazione diventa meno probabile. Le autorità preposte al mantenimento dell'ordine fanno affidamento sulla popolazione non soltanto per reperire testimoni nelle indagini, ma anche per la prevenzione e il controllo dei reati. Senza la cooperazione del pubblico, i funzionari di polizia raramente individuano o catturano i sospetti, né riescono a condannarli. Le ricerche condotte nel Regno Unito e negli U.S.A. dimostrano che se i cittadini sono insoddisfatti dei loro rapporti con la polizia, questo ha effetti negativi sulla fiducia dell'opinione pubblica e sulla sua cooperazione con le forze dell'ordine. Infatti gli interessati comunicano le proprie esperienze a familiari, amici e altre frequentazioni <sup>(57)</sup>.



### **Il mantenimento dell'ordine dipende dalla cooperazione con la popolazione**

Uno studio condotto nel Regno Unito ha riscontrato che di tutti i reati risolti, soltanto il 15% era attribuibile all'azione indipendente della polizia, e il numero dei reati risolti utilizzando esclusivamente prove giudiziarie è inferiore al 5% <sup>(58)</sup>.

<sup>(54)</sup> SCHEININ (2007), paragrafo 57.

<sup>(55)</sup> OSSERVATORIO EUROPEO DEI FENOMENI DI RAZZISMO E XENOFOBIA (2006), pag. 54.

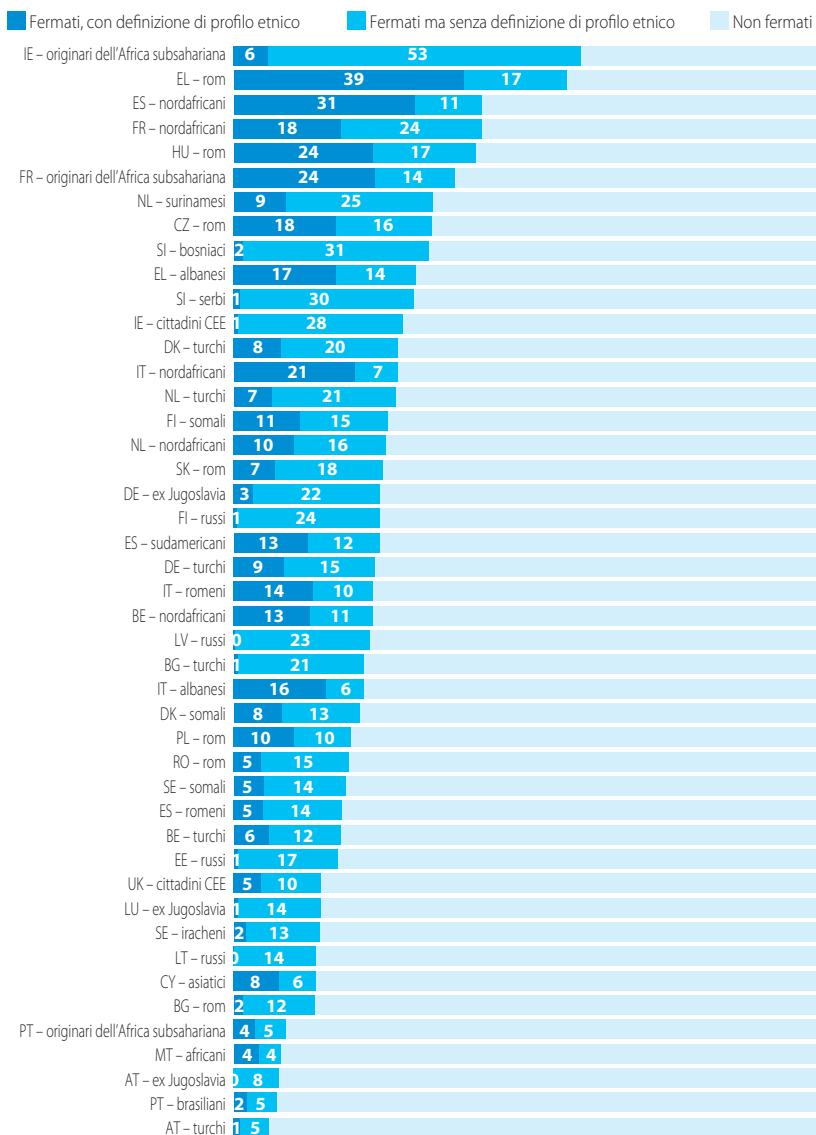
<sup>(56)</sup> HARCOURT (2004), pagg. 1329-1330; COMMISSIONE PER GLI AFFARI INTERNI DELLA CAMERA DEI COMUNI (2009), parag. 16; SCHEININ (2007), pag.15, parag. 57.

<sup>(57)</sup> MILLER ET AL. (2000); WEITZER & TUCH (2005), pp. 279-297; MILLER ET AL. (2005); ROSENBAUM ET AL. (2005), pp. 343-365; McCLUSKEY ET AL. (1999), pp. 389-416.

<sup>(58)</sup> MORGAN & NEWBURN (1997)

**Figura 3:**

**Fermati dalla polizia negli ultimi 12 mesi (%)**



Fonte: Questionario indagine EU-MIDIS, domanda F3 i F5

Esaminando la Figura 3, risulta evidente che molti membri dei gruppi minoritari negli Stati membri dell'Unione europea sono stati espressamente fermati dalla polizia a causa della loro origine etnica minoritaria o della loro condizione di immigrati – ossia a causa del profilo discriminatorio tracciato dalla polizia. I risultati dimostrano che alcuni gruppi minoritari – come i rom e gli africani subsahariani – dichiarano livelli più alti di definizione discriminatoria di profili rispetto a quella di altri gruppi esaminati – come i russi negli Stati baltici. È quindi evidente che esiste un chiaro rapporto tra l'aspetto esteriore e la più intensa percezione di profili discriminatori.

EU-MIDIS mostra anche una corrispondenza tra i livelli generali di fiducia nella polizia e la percezione dei profili discriminatori della polizia. L'indagine rivolgeva agli intervistati una serie di domande generali sulla loro fiducia nella polizia prima di porre domande sulle loro esperienze in merito ai fermi di polizia e al fatto che essi si considerassero vittime della definizione discriminatoria di profili. I risultati dimostrano che gli intervistati, che propendevano per livelli inferiori di fiducia nella polizia, tendevano altresì a percepire più intensamente i profili basati sull'origine etnica nei loro incontri con la polizia. Il 50% degli intervistati appartenenti alle minoranze che era stato fermato dalla polizia e non riteneva che questo fosse il risultato della definizione di un profilo etnico ha dichiarato di fidarsi, in linea generale, della polizia. D'altro canto, il 27% degli intervistati appartenenti alle minoranze che era stato fermato dalla polizia e che riteneva che questo fosse il risultato della definizione di un profilo in generale tendeva a fidarsi della polizia. Benché non sia possibile determinare dai risultati se una maggiore sfiducia nella polizia fosse un dato anteriore rispetto alla percezione negativa, da parte degli intervistati, del trattamento subito dalla polizia, oppure se la percezione negativa dei profili elaborati dalla polizia provocasse un aumento di sfiducia nella polizia stessa, i risultati indicano effettivamente l'esistenza di una correlazione che non è lecito ignorare .

Come si è detto in precedenza, le ripercussioni di questa mancanza di fiducia sono al centro dei dibattiti sulle prassi delle attività di polizia nel Regno Unito fin dagli anni 80, e rimangono un punto controverso importante nei rapporti tra polizia e comunità. In seguito alla richiesta di monitorare l'impatto dell'azione di polizia sui diversi gruppi sociali, il governo del Regno Unito ha introdotto la raccolta obbligatoria di dati sui fermi, tra cui le informazioni sull'origine etnica delle persone fermate. I risultati di EU-MIDIS sostengono la prassi di raccogliere le prove sulla portata e la natura della definizione potenzialmente discriminatoria di profili, nel tentativo di individuare e affrontare i problemi esistenti in molti Stati membri in relazione ai rapporti tra polizia e comunità minoritarie.

Infine, un altro potenziale effetto avverso della definizione di profili etnici è il maggior livello di ostilità negli altri incontri tra individui e polizia o altre azioni di mantenimento dell'ordine <sup>(59)</sup>. La maggiore ostilità aumenta la probabilità che gli incontri di routine degradino rapidamente in manifestazioni aggressive e conflittuali, pericolose sia per i rappresentanti dell'ordine pubblico che per i membri della comunità <sup>(60)</sup>.

---

<sup>(59)</sup> Cfr. per ulteriori informazioni: EU-MIDIS – Data in Focus Report: Law Enforcement (2010).

<sup>(60)</sup> Cfr. Ontario Human Rights Commission (2003), 21.



## 4. Lotta alla definizione discriminatoria di profili etnici

Questo capitolo illustra le misure che possono contribuire a scongiurare il rischio della definizione discriminatoria di profili etnici (sia la sua concreta realizzazione che la percezione di tale rischio). Tali misure possono essere adottate a livello manageriale e operativo e comprendono i seguenti elementi: impartire istruzioni chiare ai funzionari; garantire un tipo di formazione che consenta ai funzionari di sviluppare buoni rapporti con le comunità; verbalizzare l'utilizzo dei poteri di fermo e perquisizione insieme ad adeguati meccanismi di controllo interno e ricorso per individuare e correggere le prassi discriminatorie della polizia; utilizzare informazioni di intelligence attendibili e, in particolare, descrizioni valide dei sospetti.

In questo ambito non si tratterà delle più generali strategie di polizia, ma in linea di massima è opportuno osservare che coltivare buone relazioni attraverso, appunto, l'attività di polizia svolta all'interno di una comunità, soprattutto con minoranze che potrebbero già sentirsi oggetto di sospetti, potrebbe favorire la fiducia e la cooperazione. Nel lungo periodo anche questo è importante per sfatare eventuali pregiudizi e falsi stereotipi nutriti dai singoli funzionari. In tale approccio si dovrebbe fare attenzione alla politica di reclutamento, per garantire che tutte le comunità siano rappresentate nelle agenzie deputate al mantenimento dell'ordine.

Questa breve Guida non si propone di fornire una risposta completa, per quanto riguarda l'attività di polizia, alla questione della definizione di profili, ma cerca piuttosto di fornire informazioni introduttive per incoraggiare discussioni e azioni in quegli Stati membri in cui la questione non è sufficientemente trattata.

### 4.1. Orientamenti precisi per i funzionari

Dal momento che è difficile capire se l'uso di elementi quali l'origine etnica, la razza o la religione sia discriminatorio o illegale, è estremamente importante che gli alti funzionari forniscano orientamenti precisi. I funzionari in posizioni direttive dovranno chiarire ai propri subordinati in quali casi sia ammissibile fare affidamento su caratteristiche razziali, etniche o religiose, per ridurre il rischio

di interpretazioni divergenti nonché di stereotipi e pregiudizi. Il seguente caso concreto sottolinea le difficoltà che possono emergere, se ai funzionari manca un approccio preciso e uniforme, che consenta loro di comprendere in quale momento sia legittimo esercitare i propri poteri discrezionali.

## **CASO CONCRETO N. 5: IL REGNO UNITO**

### **Fermi della polizia, processo decisionale e prassi**

La ricerca pubblicata nel 2000 ha esaminato il modo in cui i funzionari decidono di fermare e perquisire le persone, individuando una serie di fattori che formano i sospetti dei funzionari, tra cui le norme di lavoro o le ipotesi che sono alla base dell'attività di polizia.

La ricerca ha dimostrato che i funzionari attribuivano un'accezione assai diversa al modo di rendere operativo il concetto di «ragionevole sospetto». I sospetti dei funzionari sono suscitati da elementi come l'età, l'aspetto (in particolare capi d'abbigliamento come berretti da baseball e felpe con cappuccio), vecchie automobili (frequentemente in condizioni irregolari), modelli di automobili più soggetti a furti, automobili costose (soprattutto se guidate da membri di minoranze etniche che, a giudizio dei funzionari, non potrebbero permettersi di comprarle legittimamente), il comportamento (come «osservare un'auto» o evitare di guardare negli occhi), il tempo e il luogo dell'incontro (sembrare «fuori posto» in un momento e in un luogo specifico) e le informazioni di intelligence (fornite dalle dichiarazioni dei testimoni o dai rapporti sui reati). Di conseguenza si è riscontrata una grande differenza tra i funzionari nelle loro decisioni di effettuare fermi e perquisizioni <sup>(61)</sup>.

Dal momento che è difficile capire se il trattamento differenziale corrisponde a una forma di discriminazione, che è illegale, è essenziale che i dirigenti forniscano orientamenti adeguati per chiarire in quali circostanze sia possibile tener conto legittimamente di elementi quali la razza, l'origine etnica e la religione. Un esempio di orientamenti adeguati forniti ai funzionari sul ruolo della razza o dell'origine etnica nelle descrizioni dei sospetti proviene dal ministero della Giustizia degli Stati Uniti:

«Al momento di adottare decisioni sulle attività di routine o spontanee di mantenimento dell'ordine, come comuni interruzioni del traffico, le forze dell'ordine federali non possono basarsi su fattori quali la razza o l'origine etnica; potranno fare riferimento a tali fattori soltanto nella specifica descrizione di un

<sup>(61)</sup> QUINTON ET AL. (2000). La relazione fa riferimento a interviste con 90 funzionari operativi.

sospetto... Nello svolgimento delle attività connesse a una specifica indagine, le forze dell'ordine federali possono considerare la razza e l'origine etnica soltanto nella misura in cui esistano informazioni attendibili, rilevanti per la località o il contesto temporale, che colleghino le persone di una razza o di un'origine etnica particolare a uno specifico evento, piano od organizzazione criminale che sia stato identificato.

Per orientamenti più dettagliati fare riferimento al *Police and Criminal Evidence Act* (PACE) dell'Inghilterra e del Galles del 1984. Nel primo caso concreto risulta evidente che è possibile fornire alcuni orientamenti mediante un Codice di condotta allegato alla legislazione, e gli altri due casi concreti mostrano che le stesse autorità di polizia possono chiarire ulteriormente le disposizioni legislative.

## CASO CONCRETO N. 6: IL REGNO UNITO

### **Il *Police and Criminal Evidence Act* (PACE), emesso nel 1984, e altre disposizioni legislative sui fermi e le perquisizioni**

Il Codice di condotta a del PACE, emanato nel 1984, definisce il potere di fermo e della perquisizione in strada che la polizia può esercitare. <sup>(62)</sup> Vi rientrano il PACE del 1984 (sezione 1), il *Misuse of Drugs Act* del 1971 (sezione 23), il *Firearms Act* del 1968 (sezione 47), il *Terrorism Act* 2000 (sezioni 43 e 44) e la sezione 60 del *Criminal Justice and Public Order Act* emanato nel 1994.

La sezione 1 del PACE conferisce ai funzionari di polizia il potere di fermare, perquisire e trattenere un individuo qualora vi sia il «ragionevole sospetto» che questi porti oggetti rubati o proibiti, «affinché i funzionari possano fugare o confermare i sospetti sugli individui senza esercitare il proprio potere di arresto.»

Nel Codice di condotta si legge che il «ragionevole sospetto» deve basarsi su motivazioni oggettive e individuali, e che:

Il ragionevole sospetto non può mai basarsi esclusivamente su fattori personali senza il supporto di informazioni di intelligence. Per esempio, il colore della pelle, l'età, i capelli o il modo di vestire di una persona, o il fatto che essa sia nota per una precedente condanna per possesso di oggetti illegali, non potranno essere usati individualmente, né in combinazione tra loro come unico motivo per perquisire quella persona. Il ragionevole sospetto non può basarsi

<sup>(62)</sup> Il Codice di condotta a del PACE, emanato nel 1984, è stato sottoposto a numerose revisioni; l'ultima versione è entrata in vigore il 26 ottobre 2008, ed è attualmente in corso un'altra revisione.

sulle generalizzazioni o sulle immagini stereotipate di alcuni gruppi o categorie di persone che più probabilmente saranno coinvolti in attività criminali. La religione di una persona non può essere considerata un motivo ragionevole e non dovrà mai essere considerata un motivo per fermare e perquisire un individuo (cfr. parag. 2.2).

## CASO CONCRETO N. 7: IL REGNO UNITO

### Fermi e perquisizioni ai sensi della sezione 44 del *Terrorism Act* del 2000: Procedura operativa standard del Servizio della polizia metropolitana di Londra

In alcuni contesti, come l'antiterrorismo, la legislazione britannica consente alla polizia di effettuare fermi senza ricorrere al «ragionevole sospetto» (cfr. sezione 44 del *Terrorism Act* del 2000).

Le Procedure operative standard (SOP) del Servizio della polizia metropolitana di Londra (MPS) offrono i seguenti orientamenti ai funzionari sul modo di scegliere gli individui da fermare:

«Il profilo delle persone perquisite deve riflettere il profilo delle persone di quella zona. I terroristi possono appartenere a tutti i gruppi etnici ed essere di qualsiasi estrazione sociale. Un terrorista si riconosce dalle sue azioni, non dall'origine etnica, né dalla razza o dalla religione.

L'origine dei terroristi può essere estremamente varia ed essi possono cercare di modificare il proprio comportamento per celare le intenzioni criminali e confondersi nel contesto generale.

I funzionari non dovranno mai usare le immagini stereotipate dei «terroristi» nel decidere di utilizzare i propri poteri di fermo e perquisizione, perché:

- alcune comunità o alcuni gruppi potrebbero essere presi di mira;
- ci sarebbero manifestazioni di sproporzionalità;
- ci potrebbero essere casi di discriminazioni;
- i terroristi riuscirebbero a realizzare i propri obiettivi senza essere individuati»<sup>(63)</sup>.

<sup>(63)</sup> AUTORITA' DELLA POLIZIA METROPOLITANA, Sezione 44 del *Terrorism Act*, emanato nel 2000, procedure operative del 2007, pag. 16.

## CASO CONCRETO N. 8: IL REGNO UNITO

**UK National Policing Improvement Agency, «Consigli pratici sui fermi e le perquisizioni in relazione al terrorismo».**

Tra i consigli pratici si osserva che, benché non siano necessari motivi per condurre perquisizioni in conformità della sezione 44, la polizia non deve mai effettuare perquisizioni arbitrarie:

«I funzionari devono sempre usare criteri obiettivi per selezionare i soggetti da perquisire; i criteri potrebbero essere correlati a:

- i soggetti stessi
- la località in cui si trova la persona
- una combinazione dei due fattori».

Nei consigli la definizione di profili razziali o religiosi viene descritta come:

«[Il] ricorso a stereotipi razziali, etnici, religiosi o d'altro tipo, anziché al comportamento individuale o a specifiche informazioni di intelligence, come base per le decisioni operative o investigative sui soggetti che potrebbero essere coinvolti in attività criminali. I funzionari devono evitare in ogni modo qualsiasi forma di definizione di profili razziali o religiosi al momento di scegliere gli individui da perquisire utilizzando i poteri previsti dalla sezione 44. Una siffatta definizione di profili può costituire una forma di discriminazione illegale, come sarebbe vero per qualsiasi discriminazione basata sull'età, il genere, la sessualità o la disabilità.»

Nei consigli si legge che l'origine dei terroristi può essere estremamente varia e che non esiste un profilo tipo del terrorista. Si raccomanda quindi di:

«Porre estrema attenzione per garantire che la scelta dei soggetti non si basi esclusivamente sulla loro origine etnica, sulla percezione di criteri religiosi o comunque personali. L'aspetto dell'individuo o la sua origine etnica talvolta sarà un fattore importante, ma la decisione del funzionario di perquisirlo, conformemente alla sezione 44, dovrà essere adottata soltanto se conseguente alla valutazione di informazioni di intelligence. La definizione dei profili di persone appartenenti ad alcuni gruppi etnici o religiosi può intaccare la fiducia delle comunità. Un modo efficace di scongiurare tale rischio sta nel confrontare il numero delle persone perquisite con la composizione demografica dell'area in cui hanno luogo le perquisizioni. Nel far questo però le forze dell'ordine devono garantire un confronto corretto. Per esempio, se un'operazione ha luogo in una stazione ferroviaria ubicata al centro di una grande città, la

composizione demografica delle persone perquisite dev'essere confrontata con il pubblico viaggiante in quel luogo e non con la popolazione locale residente.»

I consigli pratici sottolineano l'importanza di informare le comunità in merito all'esistenza e al luogo di svolgimento di operazioni previste dalla sezione 44, a meno che non sia inopportuno dal punto di vista operativo, mediante meccanismi di consultazione come gruppi di consulenza indipendenti, poster e pieghevoli <sup>(64)</sup>.

## 4.2. Formazione

Oltre all'offerta di orientamenti specifici ai funzionari, un altro strumento per ridurre al minimo il rischio della definizione discriminatoria di profili etnici è la formazione, che deve porsi vari obiettivi: l'istruzione dei funzionari sulla legislazione relativa alla discriminazione; la lotta agli stereotipi e ai pregiudizi; la sensibilizzazione in merito alle conseguenze della discriminazione e all'importanza della fiducia dell'opinione pubblica; e consigli pratici sul modo di comunicare con l'opinione pubblica. In particolare, mediante il Codice europeo di etica per la polizia i governi hanno raggiunto un accordo, in base al quale «la formazione della polizia dovrà tenere debito conto della necessità di opporsi al razzismo e alla xenofobia» nell'ambito della stessa organizzazione di polizia <sup>(65)</sup>. Alcuni tipi di formazione sono già ben consolidati in alcuni paesi, come la «formazione alla diversità» o la «formazione alla sensibilità». La formazione alla diversità cerca di affrontare i sentimenti personali sull'origine etnica, la differenza e gli stereotipi, e il modo in cui questi influiscono sulla nostra vita giornaliera. Tuttavia, alcuni corsi sulla diversità non trattano necessariamente di discriminazione. In alcuni studi si afferma che in realtà la formazione alla diversità e quella culturale possono dare maggior forza e rilievo alle differenze, irrobustendo gli stereotipi anziché ridurli. <sup>(66)</sup> «La formazione alla sensibilità culturale» (rispetto alla formazione alla diversità generale) cerca di preparare i funzionari alla cultura degli specifici gruppi etnici con la quale i funzionari spesso vengono a contatto ma non hanno dimestichezza. Questo tipo di formazione impartisce istruzioni su cosa si debba fare e non fare e offre orientamenti sul modo in cui i vari gruppi etnici, religiosi o nazionali concepiscono la cortesia. La formazione culturale si dimostra particolarmente efficace, se si sviluppa con l'aiuto e la partecipazione dei membri delle comunità interessate.

<sup>(64)</sup> NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY (2008), pag. 14.

<sup>(65)</sup> COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA (2001), paragrafo 30: motivazione, commento al paragrafo 30.

<sup>(66)</sup> WRENCH (2007), pp. 108-114.

## **CASO CONCRETO N. 9: L'IRLANDA E L'IRLANDA DEL NORD**

### **Formazione al lavoro nella diversità**

Le forze dell'ordine dell'Irlanda e dell'Irlanda del Nord hanno elaborato congiuntamente il corso «Formazione al lavoro nella diversità» nell'ambito del progetto dell'Unione europea Peace II e da allora lo hanno adeguato ai loro specifici contesti. La formazione prevedeva consultazioni con funzionari di polizia, con le comunità minoritarie, e con accademici che disponevano di competenze pertinenti; e infine un feedback per adeguare materiali e metodi.

Il corso tratta: la comprensione della possibilità, per ogni individuo, di stereotipare, escludere ed emarginare gli altri; la riflessione sugli stereotipi, i pregiudizi e le idee acquisite; un invito ai partecipanti a riflettere sui propri poteri e sull'eventualità che l'intreccio fra poteri e pregiudizi generi discriminazione; una più esatta comprensione della diversità; la sensibilizzazione dei partecipanti sui diversi tipi di discriminazioni con cui si devono confrontare i membri dei gruppi minoritari; conoscenza e rispetto delle differenze; competenze comunicative interculturali; rispetto delle prassi religiose e culturali durante le operazioni di polizia; e infine diversità come elemento professionale di un'attività di polizia efficiente.

Il corso di formazione prevede lo svolgimento di varie attività, tra cui video, e la partecipazione di membri di gruppi minoritari. Il corso è diretto dalla Garda Síochána per quanto riguarda la formazione continua (non per la formazione di base delle nuove reclute). La formazione al lavoro nella diversità non affronta specificamente la definizione di profili etnici, ma talvolta ha favorito il dibattito.

## **CASO CONCRETO N. 10: I PAESI BASSI**

### **Formazione alla leadership**

Le forze di polizia di Amsterdam hanno addestrato 300 funzionari ad assumere ruoli e mentalità dirigenziali nell'ambito di un programma denominato «clima sicuro». I partecipanti lavorano in gruppo per un periodo di 30 mesi, con dieci giorni di formazione obbligatoria, e per il resto contenuti flessibili per meglio rispondere alle loro esigenze, così da offrire approcci didattici variegati. La formazione mira a sensibilizzare i dirigenti sui pregiudizi e gli stereotipi; a insegnare loro ad ascoltare ed evitare di dare giudizi affrettati, e inoltre li invita ad acquistare sensibilità culturale, migliorare le proprie competenze comunicative e comunitarie, acquisire diversi stili di leadership e comportamenti adeguati alla gestione di ambienti diversi. Il programma si propone di creare un ambiente sicuro nel quale i dirigenti possano discutere e riflettere sui propri problemi e sui dilemmi relativi alla leadership e alla diversità. Gli organizzatori del progetto lo descrivono come un modo per «costruire un ponte camminandoci sopra.»

Esempi simili di formazione alla diversità si osservano in altri Stati membri dell'Unione europea, come l'Austria <sup>(67)</sup>. Tuttavia in generale l'attenzione di questo tipo di formazione si rivolge alla lotta alle discriminazioni, piuttosto che ai pericoli derivanti dalla definizione discriminatoria di profili etnici. Questo punto potrebbe essere ulteriormente sviluppato.

Un ultimo esempio spiega come si può usare la formazione per sensibilizzare i funzionari sul modo in cui il loro comportamento durante i fermi e le perquisizioni possa avere un impatto negativo o positivo. Questo tipo di formazione, come dimostrato dal caso concreto in oggetto, può anche operare in entrambe le direzioni facendo comprendere all'opinione pubblica le difficoltà che la polizia deve affrontare e rafforzando quindi la fiducia e la cooperazione del pubblico (cfr. pag. 38 in merito ai risultati di EU-MIDIS, alla percezione della definizione di profili durante i fermi, e alla fiducia nella polizia).

## CASO CONCRETO N. 11: IL REGNO UNITO

### Formazione congiunta tra giovani e polizia in materia di fermi e perquisizioni

*Second Wave* è un progetto artistico per la gioventù, con sede a Londra, che ha organizzato per un periodo di tre anni workshop formativi, premiati con riconoscimenti, sul tema dei fermi e delle perquisizioni in collaborazione con i giovani locali e il *Lewisham Territorial Support Group* (TSG) <sup>(68)</sup>. Trattandosi di unità mobili, i TSG operano frequentemente in zone ove non hanno rapporti con la popolazione locale, e questo ha suscitato i timori dell'opinione pubblica per il ricorso a fermi e perquisizioni soprattutto a danno dei giovani.

*Second Wave* organizza workshop regolari con piccoli gruppi di giovani e funzionari dei TSG utilizzando metodi basati sulla drammatizzazione, come *role play*, 'giochi di ruolo', basati sulle esperienze reali dei giovani. Workshop recenti hanno esaminato questioni come la proprietà degli spazi pubblici, le percezioni dei giovani e l'identità in relazione alla verbalizzazione dell'origine etnica sui moduli relativi ai fermi. Nei *role play*, i funzionari indossano abiti civili e, al momento di invertire i ruoli, i giovani indossano le uniformi della polizia.

<sup>(67)</sup> La formazione alla diversità e contro il pregiudizio «A World of Difference» elaborata dalla *Anti-Defamation League* fa parte dell'attività a favore dei diritti umani svolta dalla polizia austriaca. Si basa sul concetto che è necessario affrontare i propri pregiudizi per «disimparare» gli atteggiamenti discriminatori; per ulteriori informazioni consultare il sito della *Anti-Defamation League*: [http://www.adl.org/education/edu\\_awod/default.asp](http://www.adl.org/education/edu_awod/default.asp).

<sup>(68)</sup> I TSG sono unità specialistiche di perquisizione, che solitamente hanno la loro sede centrale in un *borough* e poi vengono inviati in aree diverse per effettuare fermi e perquisizioni o altre azioni di polizia. Per ulteriori informazioni consultare: [http://www.met.police.uk/co/territorial\\_support.htm](http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm).



**i giochi di ruolo vengono portati anche negli spazi pubblici. Le discussioni continuano da una sessione di workshop a un'altra, allacciando rapporti tra i giovani e i funzionari.**

**I verbali dei funzionari acquisiscono così informazioni importanti sulle esperienze e le percezioni dei giovani. i giovani a loro volta dichiarano di sentirsi stimolati, e di poter dire la loro sul modo in cui la polizia esercita i controlli nei loro confronti.**

Nell'indagine EU-MIDIS è stato chiesto agli intervistati se fossero stati trattati con rispetto durante l'ultimo fermo di polizia. i risultati ci dicono che, eccezion fatta per gli intervistati rom in Grecia, la maggioranza dei fermati riteneva che la condotta della polizia fosse stata rispettosa o neutrale. Tuttavia, a parte gli intervistati sudamericani e romeni in Spagna, in tutti gli altri casi in cui era possibile comparare le esperienze degli intervistati della maggioranza e della minoranza nel paese, era più probabile che fossero gli intervistati della maggioranza (e non quelli della minoranza) a dire che la polizia li aveva trattati con rispetto.

### 4.3. Moduli relativi ai fermi e alle perquisizioni

I moduli relativi ai fermi e alle perquisizioni possono essere un utile strumento pratico per incoraggiare i funzionari a effettuare fermi motivati, per favorire l'apertura e la responsabilità nei confronti dell'opinione pubblica. Un esempio ci è offerto dal Regno Unito dove il Codice di condotta del PACE impone ai funzionari di fornire alla persona fermata un verbale del fermo ogni qualvolta sia possibile. Attualmente il Regno Unito è l'unico Stato membro dell'Unione europea nel quale questo è obbligatorio<sup>(69)</sup>. Nell'ambito del programma AGIS dell'Unione Europea<sup>(70)</sup> recentemente è stato attuato un progetto denominato STEPPS (*Strategies for Effective Stop and Search*), che è stato accolto con un certo successo; il suo obiettivo era quello di sviluppare pacchetti formativi per sostenere l'introduzione di moduli relativi ai fermi in Ungheria e in Spagna. Questa iniziativa ha fornito anche indicazioni sui motivi che suscitano sospetti e ha coinvolto

<sup>(69)</sup> La versione del 2005 del Codice di condotta ha introdotto la verbalizzazione dei «fermi» nonché quella dei fermi e delle perquisizioni. i fermi, o fermi e resoconti vengono definiti come occasioni in cui i funzionari chiedono all'individuo fermato di render conto delle proprie azioni o della presenza in una certa zona ma non procedono con la perquisizione.

<sup>(70)</sup> AGIS – un programma quadro della Commissione europea, operativo dal 2003 al 2006, volto ad assistere la polizia, il sistema giudiziario e i professionisti degli Stati membri dell'UE e dei paesi candidati nella cooperazione in materia penale e nella lotta contro la criminalità.

i membri della comunità nell'elaborazione e nella consegna dei moduli.<sup>(71)</sup> I moduli comprendono i motivi della perquisizione, l'oggetto o gli oggetti ricercati dai funzionari, l'esito della perquisizione, il nome e la stazione del funzionario o dei funzionari che svolgono la perquisizione. Vengono verbalizzati i dati personali dell'individuo o degli individui perquisiti (nome indirizzo e origine etnica) che comunque la persona può rifiutarsi di fornire.

Attualmente, il modulo del Regno Unito prevede 16 categorie «etniche», e la categoria generica «altro». Alla persona fermata si chiede di autoidentificarsi secondo queste categorie. Il funzionario può offrire la propria percezione dell'origine etnica delle persone se questa non collima con l'autoidentificazione.

Come è stato osservato nel secondo capitolo, potrebbe esserci una serie di barriere a livello nazionale che si frappongono alla raccolta di dati, utilizzati per identificare la razza, l'origine etnica o la religione, soprattutto per ragioni connesse alla protezione dei dati. Per superare tali barriere, potrebbe essere necessario sottolineare l'uso specifico di tali informazioni per la protezione dei gruppi minoritari mediante l'individuazione di prassi potenzialmente discriminatorie. Un'ulteriore difficoltà in molti Stati membri potrebbe essere dovuta alla mancata introduzione dei moduli relativi ai fermi e alle perquisizioni, che dovrà quindi essere effettuata inizialmente dal governo centrale, con il sostegno della polizia e degli stessi gruppi minoritari.

Numerosi vantaggi si associano alla documentazione dell'esercizio dei poteri di fermo e perquisizione e, in particolare, alla verbalizzazione della razza, dell'origine etnica o della religione degli individui soggetti ai fermi; in particolare:

- **Il monitoraggio interno** e l'accertamento di eccessivi controlli diretti a specifiche minoranze può portare ad azioni correttive. A livello nazionale, regionale o locale i verbali dei fermi e delle perquisizioni consentono di raccogliere statistiche che indicano se l'azione della polizia viene diretta in maniera sproporzionata nei confronti di specifiche minoranze. Questo a sua volta stimola azioni correttive in termini di orientamenti elaborati a livello nazionale, ma anche di suggerimenti diretti ai singoli funzionari o alle squadre a livello locale.
- **La disponibilità di dati e statistiche per l'opinione pubblica può corroborare le denunce di discriminazioni.** La raccolta di tali dati inoltre è importante per l'opinione pubblica, che può chiamare le forze dell'ordine o particolari funzionari a rispondere delle loro responsabilità. Come si

---

<sup>(71)</sup> OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), «Addressing Ethnic Profiling by Police».

è osservato nel secondo capitolo, questo è essenziale per dimostrare i casi di discriminazione indiretta da parte delle agenzie deputate al mantenimento dell'ordine sulla base di statistiche aggregate. è altresì importante per corroborare, più in generale, le denunce di discriminazioni dirette.

### 4.3.1. Monitoraggio interno e accertamento della sproporzionalità

Un vantaggio di lungo periodo derivante dalla verbalizzazione sta nel fatto che in questo modo gli alti funzionari riescono a capire se i poteri di fermo e perquisizione colpiscono in modo sproporzionato alcuni gruppi minoritari, e a regolare conformemente gli orientamenti diretti ai propri funzionari. Il Codice di condotta del PACE in Inghilterra e nel Galles impone ai funzionari preposti alla supervisione l'onere statutario di monitorare l'esercizio dei poteri di fermo e perquisizione, considerando in particolare «se esistano le prove che questi vengano esercitati sulla base di immagini stereotipate o generalizzazioni inappropriate <sup>(72)</sup>». Il Codice raccomanda ai funzionari preposti alla supervisione di esaminare i verbali di fermo per individuare qualsiasi tendenza o andamento che possa destare preoccupazione; invita anche a sostenere tale monitoraggio compilando i verbali statistici dei fermi e delle perquisizioni utilizzati da tutti i servizi di polizia, e a livello locale nell'ambito dei distretti di polizia. i due casi concreti che seguono rappresentano due tipici esempi in cui diverse forze di polizia hanno fatto ricorso ai dati raccolti dai moduli relativi ai fermi e alle perquisizioni per adeguare le proprie attività di polizia <sup>(73)</sup>.

#### CASO CONCRETO N. 12: IL REGNO UNITO

##### Monitoraggio computerizzato dei fermi effettuati dai singoli funzionari nell'Hertfordshire

Le statistiche del distretto di polizia dell'Hertfordshire mostrano che tra il 2006 e il 2007, furono effettuati 43 326 fermi e 11 511 fermi e perquisizioni <sup>(74)</sup>. Benché si tratti di un valore relativamente basso se confrontato con quello di altre forze di polizia del Regno Unito, l'analisi dei dati ha mostrato che la probabilità di essere fermati e perquisiti nella popolazione nera era di 5 volte superiore, e in quella asiatica di 1,8 volte superiore, rispetto alla popolazione bianca. Gli alti funzionari hanno riconosciuto tuttavia che i funzionari deputati

<sup>(72)</sup> MINISTERO DEGLI INTERNI (2008), paragrafo 5.1

<sup>(73)</sup> Approcci simili a quelli descritti di seguito possono ritrovarsi anche negli U.S.A., cfr. HILL (2002), pag. 18.

<sup>(74)</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, (2008).

alla supervisione non erano in possesso di questa informazione, né avevano ricevuto una formazione specifica per affrontare questa sproporzionalità. a causa della percentuale relativamente bassa di fermi e perquisizioni era difficile per i supervisori individuare le disparità. In mancanza di dati statistici, i supervisori erano riluttanti a mettere in discussione i propri funzionari per timore che le loro critiche sarebbero state percepite come accuse di razzismo.

Nell'aprile 2007, furono introdotti nuovi moduli relativi ai fermi, che i funzionari addetti alla supervisione dovevano controllare alla fine di ogni turno. Tali moduli furono quindi scansionati e inseriti in una banca dati aperta a tutti i funzionari sull'intranet della polizia. i supervisori crearono un quadro statistico sull'uso dei fermi da parte dei singoli funzionari e delle varie squadre. Agli inizi del 2008 la forza di polizia elaborò un software capace di individuare se il numero delle persone fermate appartenenti a minoranze etniche fosse statisticamente sproporzionato <sup>(75)</sup>. Il software inoltre controllava: il caso e la coincidenza; il fatto che il numero complessivo di fermi e perquisizioni fosse basso; che i funzionari non controllassero quali zone fossero mandati a pattugliare; e in alcuni giorni che potessero incontrare soltanto sospetti appartenenti a gruppi minoritari. Il software creava quindi «fasce di probabilità» basate sulla probabilità che i singoli funzionari avrebbero fermato gli individui appartenenti alle minoranze al di là di una percentuale statisticamente significativa. Il programma individuava qualsiasi funzionario che avesse fermato le minoranze oltre quella specifica percentuale.

Inizialmente circa 25 funzionari rientravano nella fascia di probabilità. L'unità responsabile per la diversità contattò tutti i funzionari identificati e intervistò quelli con percentuali proporzionate e alti tassi di attività di controllo per capire come sceglievano le persone da fermare. L'analisi dei dati ha rivelato che alcuni funzionari stentavano a comprendere le «ragionevoli giustificazioni» per effettuare un fermo, e a realizzare alcune operazioni che avevano obiettivi legittimi ma producevano risultati sproporzionati.

Il programma adesso opera su base mensile, inviando una e-mail automatica al supervisore di qualsiasi funzionario identificato, e generando i particolari dei fermi effettuati dal funzionario, nonché un questionario modello da presentare al funzionario stesso. i supervisori hanno anche ricevuto la formazione adeguata, e viene richiesto loro di contattare il funzionario per un colloquio;

<sup>(75)</sup> Nel calcolare la sproporzionalità, è stato tenuto conto della composizione della popolazione di ogni area locale soggetta ai controlli di polizia, e il tempo speso dalla polizia in ogni area. In precedenza, la sproporzionalità era stata determinata misurando la percentuale delle minoranze fermate con la rispettiva percentuale nella popolazione residente in loco. i funzionari tendevano a giustificare modelli sproporzionati affermando che si verificavano in aree caratterizzate da popolazioni minoritarie numerose.

quindi riferiscono in merito a tutti i colloqui con raccomandazioni per eventuali azioni da intraprendere o nuovi periodi formativi.

Il tasso di sproporzionalità statisticamente significativa è calata tra i funzionari che sono stati individuati e intervistati, e in generale nelle forze di polizia. Grazie ai dati disponibili, i supervisori intrattengono regolari conversazioni con i funzionari, e i funzionari sono consapevoli che i loro fermi sono soggetti a controlli e che qualsiasi sproporzionalità dovrà essere giustificata. Per integrare l'opera svolta sui singoli funzionari, sono stati migliorati i protocolli di valutazione d'impatto sulla comunità, così che la pianificazione delle operazioni tenga conto del loro potenziale impatto sull'opinione pubblica e istruisca conformemente i funzionari.

### **CASO CONCRETO N. 13: IL REGNO UNITO**

#### **Servizio della Polizia metropolitana di Londra: Operazione Pennant**

Nell'ottobre 2006, il servizio della Polizia metropolitana di Londra introdusse l'operazione Pennant, un sistema di responsabilità interna volto a ridurre la sproporzionalità nell'esercizio dei poteri di fermi e perquisizioni, chiamando a rispondere delle proprie azioni i funzionari operanti nei distretti di polizia che facevano capo ai *borough* di Londra e che avevano i peggiori risultati. Il quadro delle prestazioni considerate dall'operazione Pennant esamina cinque tematiche principali in relazione all'utilizzo dei poteri di fermo:

- il numero dei fermi e delle perquisizioni
- la percentuale di arresti
- il fatto che l'origine etnica autodefinita sia stata verbalizzata sul modulo
- la tempestività di inserimento dei dati dai moduli relativi ai fermi alla banca dati centrale
- sproporzionalità etnica nelle perquisizioni dei londinesi.

Ogni variabile viene ponderata in relazione alla sua importanza e il software genera un elenco ordinato dell'andamento dei *borough* di Londra. Su base trimestrale, i cinque *borough* con il peggior andamento devono compilare un questionario di autovalutazione volto a mettere in evidenza le politiche e le prassi che potrebbero avere un impatto sproporzionato. Quindi dovranno spiegare la propria prestazione al Comandante, all'autorità della polizia metropolitana (MPA), e ai membri della comunità locale. I *borough* che hanno cattivi risultati devono elaborare un piano d'azione trimestrale e presentare un resoconto alle riunioni successive.

Dal varo dell'operazione Pennant, il servizio della Polizia metropolitana ha registrato una riduzione del livello di sproporzionalità in tutta Londra e una maggiore parità nei tassi di arresto successivi ai fermi e alle perquisizioni, per quanto riguarda l'origine etnica. L'inserimento dei dati avviene con maggiore tempestività, e la supervisione è migliorata, garantendo che i funzionari chiedano e verbalizzino l'origine etnica autodefinita dei soggetti fermati. In questo processo sono stati identificati da quindici a venti *borough*, il 90% dei quali ha mostrato un sensibile miglioramento.

### 4.3.2. Meccanismi di ricorso pubblico

L'esistenza di un processo formale, associato a un fermo e a una perquisizione, consente anche di offrire alla persona fermata informazioni sui propri diritti e sul modo di presentare ricorso. Questo consente all'opinione pubblica di svolgere un ruolo per garantire che i poteri non vengano esercitati in maniera discriminatoria.

#### CASO CONCRETO N. 14: IL REGNO UNITO

##### «Per conoscere i propri diritti» – opuscolo informativo:

L'Associazione delle autorità di polizia pubblica l'opuscolo informativo «Per conoscere i propri diritti» che intende fornire al pubblico, e in particolare ai giovani, informazioni sulla procedura di fermo e perquisizione. È disponibile in 20 lingue, tra cui l'arabo, il cinese, il gujarati, il serbo, il somalo e il vietnamita.

Offre informazioni chiare e accessibili su:

- che cos'è un fermo e cosa sono un fermo e una perquisizione
- perché si procede ai fermi e alle perquisizioni
- dove possono aver luogo i fermi e le perquisizioni
- quali indumenti un funzionario può richiedere di togliere durante la perquisizione
- quali informazioni deve fornire il funzionario e che cosa dev'essere verbalizzato sul modulo del fermo
- come presentare ricorso nel caso di presunto trattamento iniquo <sup>(76)</sup>.

I meccanismi di ricorso rappresentano uno strumento estremamente importante per scongiurare l'abuso dei poteri di polizia, ma anche per ripristinare e garantire la fiducia pubblica nel sistema di mantenimento dell'ordine pubblico garantendo la responsabilità. Esistono diversi modelli di meccanismi di ricorso, che spesso operano parallelamente:

<sup>(76)</sup> ASSOCIAZIONE DELLE AUTORITÀ DI POLIZIA (2009).

- Organismi specializzati nei ricorsi. Possono essere meccanismi interni (solitamente composti da funzionari di polizia) che conducono indagini su accuse di trattamento iniquo e possono avviare azioni disciplinari. In alternativa, gli organismi specializzati nei ricorsi possono essere indipendenti dalla polizia ed esterni a quest'ultima (composti sia da funzionari di polizia che da civili).
- Organismi specializzati nelle discriminazioni. Tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono obbligati a istituire organismi che promuovono l'uguaglianza razziale. Benché la situazione sia diversa da uno Stato membro a un altro, gran parte di questi organismi ha anche il potere di occuparsi dei ricorsi relativi alle discriminazioni razziali.
- Tribunali tradizionali. Se gli stessi funzionari commettono un reato penale o violano il diritto civile o amministrativo, saranno soggetti ad azione giudiziaria davanti a un tribunale nazionale proprio come qualsiasi cittadino.

#### 4.4. Analisi comportamentale

Come ricordato nel secondo capitolo, per evitare la definizione discriminatoria di profili etnici, i funzionari devono basare le proprie decisioni di agire su fattori specifici del sospetto in questione. In particolare, i funzionari devono concentrarsi sul comportamento di un individuo per capire se esista un «ragionevole sospetto» o un altro standard applicabile tale da effettuare un fermo. I seguenti casi concreti riguardano la formazione che è stata offerta ai funzionari per sviluppare la loro capacità di individuare e analizzare un comportamento sospetto, trascurando caratteristiche che possono richiamarsi a pregiudizi come la razza, l'origine etnica o la religione. <sup>(77)</sup>

#### **CASO CONCRETO N. 15: I PAESI BASSI**

##### **Il programma di formazione *Search Detect and React* (SDR)**

Questo programma di formazione è stato sviluppato dall'Accademia internazionale di sicurezza e antiterrorismo per la polizia e gli organismi preposti alla sicurezza. L'applicazione del programma SDR mira a garantire la sicurezza degli spazi pubblici e degli eventi di massa, in quanto «strumento capace di riconoscere casi di potenziale violenza, disordini pubblici, attività illecite e attentati letali <sup>(78)</sup>», e rafforza la capacità di definire i profili

<sup>(77)</sup> Per un'analisi di approcci simili negli U.S.A., cfr. HARRIS (2002), pag. 8; SERVIZIO DOGANALE DEGLI U.S.A. (2009).

<sup>(78)</sup> The INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', reperibile sul sito: <http://www.sdr.org/il/index.html>.

comportamentali da parte del personale di sicurezza. Ciò significa che si trascurano caratteristiche inalterabili, quali il colore della pelle, e si concentra l'attenzione sul comportamento dell'individuo per rendere più informate e consapevoli le scelte della polizia. Nel corso della formazione i funzionari imparano in che modo gli individui agiscono normalmente in luoghi particolari e il modo migliore per individuare un comportamento deviante e sospetto. Avendo individuato tali modelli di comportamento, ai funzionari si richiede di agire in modo «ragionevole». Nella maggior parte dei casi, affronteranno il sospetto in maniera informale senza esercitare nessuno dei poteri formali della polizia. Il programma comporta componenti di didattica scolastica, di formazione applicata e di formazione impartita sul posto di lavoro. Attualmente il programma SDR è applicato anche nell'aeroporto di Schiphol da diverse unità delle forze di polizia olandesi <sup>(79)</sup>.

## CASO CONCRETO N. 16: IL REGNO UNITO

### **Formazione relativa al sistema di screening con valutazione comportamentale (BASS) da parte della polizia dei trasporti**

Il sistema di screening con valutazione comportamentale, BASS, fu originariamente elaborato dalla polizia di Stato del Massachusetts, negli U.S.A., e adattato dalla polizia dei trasporti britannica. La formazione si basa sulla definizione di profili comportamentali di persone sotto stress in aeroporti o hub dei trasporti. La polizia di Stato del Massachusetts ha collaborato con i criminologi per riesaminare il filmato dei dirottatori dell'11 settembre arrivati e ripartiti dall'aeroporto Logan a Boston prima degli attentati. Hanno quindi sviluppato una serie di criteri per individuare il comportamento assunto dalle persone sotto stress in una folla, al check-in o ai controlli di sicurezza. Tali criteri sono stati adattati utilizzando le informazioni raccolte in occasione degli attentati compiuti nella metropolitana di Londra il 7 luglio.

Tutti i funzionari della polizia dei trasporti britannica (BTP) che lavorano nel sistema della metropolitana di Londra hanno partecipato alla formazione BASS, che adesso viene estesa anche ai funzionari che lavorano nella rete ferroviaria a livello nazionale. I due giorni di formazione prevedono conferenze, discussioni ed esercizi pratici sia in classe che negli hub dei trasporti. Durante la formazione si sottolinea che non esiste alcun profilo razziale o religioso per i terroristi – i recenti attentati infatti sono stati compiuti da persone delle più svariate origini etniche.


<sup>(79)</sup> The INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', reperibile sul sito: <http://www.sdr.org.il/index.html>.



Una valutazione interna effettuata dalla BTP sei mesi dopo che tutti i funzionari avevano partecipato alla formazione ha riscontrato che la qualità dei fermi nella rete della metropolitana era migliorata. Il numero effettivo dei fermi si era ridotto sensibilmente, mentre il numero di arresti conseguente ai fermi era notevolmente aumentato. Anche la raccolta di informazioni di intelligence derivante dai fermi era migliorata. In generale i funzionari dimostravano di apprezzare gli strumenti pratici forniti dalla formazione <sup>(80)</sup>.

#### 4.5. Accurate descrizioni del sospetto e buone informazioni di intelligence

Descrizioni accurate del sospetto possono contribuire a evitare il rischio di definizioni discriminatorie di profili. La descrizione di un sospetto consiste in informazioni personali come il colore di pelle, capelli e occhi, l'altezza e il peso, l'abbigliamento, e deriva dalle descrizioni fornite dalla vittima del reato o dai testimoni. Una descrizione accurata del sospetto può essere la base su cui condurre i fermi e le perquisizioni al fine di trattenerne i sospetti. Tuttavia, se i funzionari deputati al mantenimento dell'ordine ricevono una descrizione del sospetto estremamente generica che contiene la razza, l'origine etnica o caratteristiche simili, il funzionario non deve usare tale descrizione come base per operazioni di fermo e perquisizione che probabilmente provocherebbero il fermo di molte persone innocenti, che casualmente condividono quelle stesse caratteristiche con altre persone. Al contrario, il funzionario dovrà cercare informazioni di intelligence operative che lo guidino nelle indagini.

 *«Profili dettagliati basati su fattori che siano statisticamente dimostrati correlati con una specifica condotta criminale possono dimostrarsi strumenti efficaci per meglio indirizzare le limitate risorse da devolvere al mantenimento dell'ordine pubblico».*

Relatore Speciale delle Nazioni Unite per la Promozione e la Tutela dei Diritti Umani nella Lotta al Terrorismo, (Scheinin 2007) par. 33

<sup>(80)</sup> Cfr. anche BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY (2009), Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 20 January 2009 (Agenda Item 9.1), pp 2-3 and of 6 April 2009 (Agenda Item 8.3), p 3.

Buone informazioni di intelligence possono anche ridurre il rischio di definizione discriminatoria e illegale di profili. Quando le azioni di mantenimento dell'ordine si basano su informazioni di intelligence specifiche e tempestive, è più probabile che siano obiettive e meno probabile che si basino su stereotipi. Per esempio, fornire informazioni di intelligence specifiche e dettagliate ai funzionari insieme alle istruzioni ai funzionari all'inizio di ogni turno, dovrebbe ridurre la discrezionalità e orientare i funzionari nell'indirizzare i propri poteri più specificamente secondo le attuali tendenze criminali e i problemi di sicurezza che sono stati individuati. Il miglioramento della qualità e dell'uso delle informazioni di intelligence, con particolare attenzione per i fattori comportamentali, è particolarmente efficace se associato a una maggiore supervisione e a un miglior monitoraggio dell'uso dei poteri dei funzionari.

#### 4.6. Incontri di buona «qualità»

Come anticipato nel terzo capitolo, lo stesso ricorso ai poteri di fermo e perquisizione può generare sentimenti negativi nell'opinione pubblica. Questo significa che si dovranno fare degli sforzi per ridurre al minimo le inutili interferenze della polizia, per garantire la trasparenza del processo e per assicurare che i cittadini siano trattati con rispetto e dignità. Al di là della frequenza con cui i rappresentanti delle forze dell'ordine si rivolgono alle minoranze etniche, nella ricerca condotta in Gran Bretagna è stato osservato che il modo in cui i funzionari trattano i soggetti fermati (spesso definito «qualità del fermo»), e i motivi per fermare qualcuno rappresentano la principale preoccupazione delle persone fermate.<sup>(81)</sup>

L'impatto negativo derivante dal fatto di essere ripetutamente fermati dalla polizia si riduce se il comportamento del funzionario è professionale e rispettoso. In particolare, se il funzionario fornisce un motivo per spiegare il fermo, il livello di soddisfazione aumenta. Garantire che i funzionari di polizia siano cortesi e disposti a fornire informazioni non richiede alte tecnologie, ma non è sempre facile. Le difficoltà connesse alla qualità dei fermi derivano dalle competenze comunicative, talvolta limitate, dei funzionari, dalla loro incapacità di definire il motivo dell'operazione, e in certi casi dalla necessità di superare le ostilità accumulate verso alcuni settori della comunità. Ovviamente, il fatto di garantire un incontro di buona qualità non è sufficiente a eliminare la definizione di profili etnici, ma potrebbe, innanzi tutto, obbligare i funzionari a dichiarare esplicitamente – sia a se stessi che alle persone fermate – che l'origine etnica, la razza e la religione non erano il motivo determinante del fermo e, in secondo

---

<sup>(81)</sup> HAVIS & BEST (2004).

luogo, far sì che l'interessato non percepisca un motivo discriminatorio alla base dell'operazione di polizia. Infatti, se la persona fermata ritiene che vi sia stata una definizione discriminatoria di profilo etnico – anche se non è così – tale prassi provoca un danno.

## **CASO CONCRETO N. 17: IL REGNO UNITO**

### **Informare gli individui del motivo del fermo e della perquisizione**

La sezione 2 del PACE prevede garanzie statutarie per i poteri di fermo e perquisizione. Prima di perquisire una persona o un veicolo, o prima di trattenere una persona o un veicolo per perquisirla, il funzionario deve adottare tutte le misure ragionevoli per comunicare alla persona in questione:

- il proprio nome;
- il nome della stazione di polizia presso la quale opera;
- l'obiettivo della perquisizione; e
- i motivi della perquisizione.

La persona inoltre dev'essere informata che ha diritto alla verbalizzazione della perquisizione; le si dovrà inoltre comunicare a quale stazione di polizia dovrà rivolgersi per avere una copia del verbale. L'acronimo GO-WISELY [NdT, l'espressione significa «agire saggiamente», e corrisponde, in inglese, alle iniziali dei suggerimenti impartiti ai funzionari; ovviamente la corrispondenza si perde in italiano] viene insegnato ai funzionari di polizia per ricordare loro le responsabilità che si assumono al momento del fermo e della perquisizione:

*[G]rounds for the search* (Motivi della perquisizione)

*[O]bject of the search* (Obiettivo della perquisizione)

*[W]arrant card must be produced if in plain clothes* (Mandato di perquisizione, che dev'essere esibito se il funzionario è in abiti civili)

*[I]dentify, the PC must inform the suspect of his name* (Identificazione; il poliziotto deve comunicare il proprio nome al sospetto)

*[S]tation, the police station at which the constable works* (Stazione; la stazione di polizia presso la quale opera il poliziotto)

*[E]ntitlement to a copy of the search record* (Diritto a una copia del verbale di perquisizione)

*[L]egal power being used for detention* (Potere giuridico utilizzato per la detenzione)

*[Y]ou are being detained for the purpose of a search. That is, the suspect must be told he is being detained* (Lei è trattenuto per una perquisizione. Al sospetto dev'essere comunicato che è in stato di fermo).

## CASO CONCRETO N. 18: IL REGNO UNITO

### Il distretto di polizia dell'Hertfordshire svolge un monitoraggio sulla qualità degli incontri

I moduli relativi ai fermi e alle perquisizioni introdotti dal distretto di polizia dell'Hertfordshire nell'aprile 2007 contengono una sezione che consente alla persona fermata di mettere a verbale la qualità dell'incontro. L'Hertfordshire è la prima forza di polizia nel Regno Unito a farlo in modo sistematico. Alla fine di un fermo e di una perquisizione, i funzionari devono chiedere alla persona fermata:

«Pensando all'esperienza del fermo effettuato dalla polizia locale, in quest'occasione, con quali delle seguenti affermazioni è d'accordo:

- Comprendo i motivi per i quali sono stato fermato? Sì/No
  - Durante il fermo, sono stato trattato con professionalità, rispetto e dignità? Sì/No
- La preghiamo di firmare.»

## CASO CONCRETO N. 19: L'AUSTRIA

### Formule di cortesia

La legislazione austriaca contiene alcuni orientamenti relativi al modo in cui i funzionari di polizia devono rivolgersi al pubblico. Il paragrafo 5(2) del regolamento degli orientamenti stabilisce che: «Gli organismi di pubblica sicurezza devono usare l'appellativo formale (cioè «Sie») nei confronti di tutte le persone verso cui è consuetudine rivolgersi in tal modo, o che in tal modo chiedono di essere interpellate.»<sup>(82)</sup> Inoltre, il ministero dell'Interno ha emanato un decreto, concernente il linguaggio impiegato dai funzionari delle forze dell'ordine, mirante a evitare l'impressione di un trattamento discriminatorio, umiliante, degradante o dettato da pregiudizi. Il decreto del 7 agosto 2002 osserva che «... la reputazione dei servizi di sicurezza, la misura in cui la loro presenza viene accettata dalla popolazione, e in ultima analisi l'efficienza con cui essi possono svolgere il loro compito, dipendono largamente dall'atteggiamento del personale delle forze dell'ordine nei confronti delle altre persone, e in particolare delle persone di origine straniera e dei membri di gruppi esposti alla discriminazione. In tale prospettiva è indispensabile, ai fini di una condotta professionale, che durante il servizio tutti i membri dei servizi di sicurezza usino un linguaggio ed espressioni tali da non sollevare neppure l'impressione di una procedura discriminatoria, degradante, umiliante o dettata da pregiudizi, e/o tali da autorizzare a concludere che tali motivazioni rientrino in un atteggiamento di fondo.»<sup>(83)</sup>

<sup>(82)</sup> Cfr. il regolamento degli orientamenti ((Richtlinien-Verordnung – RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993).

<sup>(83)</sup> Decreto del ministero dell'Interno, Amministrazione generale della Pubblica Sicurezza, del 07.08.2002, sul linguaggio utilizzato dai funzionari delle forze dell'ordine. (Erlass des BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vom 07.08.2002, GZ 19.038/237-GD/01, betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive).

L'esistenza di tali norme è ovviamente indispensabile, ma non meno importante è introdurre qualche meccanismo di supervisione che consenta di controllarne l'applicazione pratica.

#### 4.7. Considerazioni per il futuro

Dal momento che il Regno Unito affronta il problema della definizione discriminatoria di profili etnici già da molto tempo, in quel paese si è accumulato un vasto materiale documentario e si è prodotta una cospicua letteratura. Ci auguriamo di ricevere in futuro un'analoga risposta anche da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea, che attualmente stanno sperimentando le realtà della crescente immigrazione, della rinnovata lotta al terrorismo e dell'esigenza di un'attività di polizia più efficace.

Giacché questa Guida si prefigge l'obiettivo di fornire uno strumento di pratica utilità, l'Agenzia incoraggia i lettori a inviare al suo sito dedicato: (<http://fra.europa.eu/>) materiali, studi su casi concreti, documenti sulle azioni intraprese nonché letteratura di carattere generale che riguardino gli argomenti trattati dalla Guida stessa.

## Per riprendere alcuni punti salienti della Guida

- Trattare una persona in modo meno favorevole di altre che si trovano in una situazione analoga equivale a una discriminazione. Tale prassi è illegale nel contesto dell'esercizio dei poteri di fermo e perquisizione.
- È accettabile fare riferimento alla razza, all'origine etnica o alla religione di una persona nel quadro della specifica descrizione di un elemento sospetto relativa a un reato concreto. È lecito tener conto di razza, origine etnica e religione qualora esistano informazioni specifiche relative a un particolare reato.
- Se la decisione di fermare e perquisire una persona è motivata solo, o principalmente, dalla razza, dall'origine etnica o dalla religione della persona stessa, tale decisione corrisponde a una definizione discriminatoria di profili etnici ed è illegale.
- I funzionari devono basarsi soprattutto sugli elementi specifici di una persona, che la indicano concretamente come sospetta; tale quadro deve impernarsi sul comportamento della persona stessa. Nel «comportamento» non si deve far rientrare l'aspetto fisico.
- La definizione discriminatoria di profili etnici può avere effetti dannosi per le relazioni tra comunità, nuocendo di conseguenza ad altri metodi di attività di polizia fondati invece sulla fiducia e la cooperazione del pubblico. Alcune prove, inoltre, sembrano indicare che la definizione discriminatoria di profili etnici è inefficiente, se considerata alla luce del «tasso di successo» derivante dai fermi, ossia dal fatto che il fermo dia realmente luogo a un arresto e/o un procedimento giudiziario.
- Per ridurre il rischio che si verifichino definizioni discriminatorie di profili etnici, è necessario che i funzionari ricevano una formazione adeguata, cui deve accompagnarsi il controllo, da parte dei superiori, dell'esercizio dei poteri di fermo e perquisizione.
- Il controllo del ricorso a fermi e perquisizioni richiede la raccolta di dati disaggregati dal punto di vista razziale, che consentano di comprendere esattamente se tali poteri siano esercitati in maniera proporzionata alla distribuzione delle popolazioni. Tutto questo è essenziale anche per corroborare l'ipotesi di un atteggiamento di discriminazione indiretta da parte delle agenzie preposte al mantenimento dell'ordine.
- Nella raccolta di dati relativi all'origine etnica occorre prevedere un'adeguata tutela della privacy; in particolare, nella raccolta di tali dati a scopo statistico, occorre garantire l'anonimato e ottenere il consenso informato delle persone soggette a fermi e perquisizioni.

## Bibliografia

### Siti web

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali:

<http://www.fra.europa.eu>

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa:

<http://www.coe.int/cm>

Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza:

<http://www.coe.int/ecri>

Corte europea dei Diritti dell'Uomo:

<http://www.echr.coe.int>

Corte di giustizia dell'Unione europea:

<http://www.curia.eu>

Diritto dell'Unione europea:

<http://eur-lex.europa.eu/>

Parlamento europeo:

<http://www.europarl.europa.eu>

Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani:

<http://www.ohchr.org>

### Documenti ufficiali

#### Nazioni Unite

SCHEININ M., UNITED NATIONAL SPECIAL ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS WHILE COUNTERING TERRORISM, 'Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism', UN Doc. A/HRC/4/26, 29 gennaio 2007

UNITED NATIONS COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, 'Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Austria', UN Doc. CERD/C/60/CO/1, 21 maggio 2002

UNITED NATIONS COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, General Comment No. 31, 'The Prevention of Racial Discrimination in the Administration and

Functioning of the Criminal Justice System', para. 20, UN Doc. A/60/18 (SUPP), 3 ottobre 2005

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 'General Comment No. 29, States of Emergency', UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 agosto 2001

## Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa

Ufficio dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali, 'Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies', 2006, reperibile sul sito:

<http://www.osce.org/documents/>

## Consiglio d'Europa

COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, Recommendation Rec(2001)10 on the European Code of Police Ethics, 19 September 2001 and Explanatory Memorandum, reperibile sul sito [http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp)

COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, 'Protecting the right to privacy in the fight against terrorism', Issue Paper, CommDH/Issue Paper(2008)3, reperibile sul sito [http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/Search\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/Search_en.asp#)

COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, 'Stop and Searches on ethnic or religious grounds are not effective', View Point del 20 luglio 2009 reperibile sul sito [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp)

ECRI (COMMISSIONE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO E L'INTOLLERANZA), General Policy Recommendation No 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing, 29 giugno 2007, Doc. CRI(2007)39

## Unione europea

CONSIGLIO EUROPEO, Decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, Gazzetta ufficiale L 350, 30.12.2008, pag. 60

OSSERVATORIO EUROPEO DEI FENOMENI DI RAZZISMO E XENOFOBIA, 'Perceptions of Discrimination and Islamophobia – Voices from Members of Muslim Communities in the European Union', 2006, reperibile sul sito <http://fra.europa.eu>



PARLAMENTO EUROPEO, Raccomandazione del 24 aprile 2009 destinata al Consiglio sul problema di definire un profilo, in particolare sulla base dell'origine etnica o della razza, nelle operazioni antiterrorismo, di applicazione della legge, di controllo dell'immigrazione, dei servizi doganali e dei controlli alle frontiere, P6\_TA-PROV(2009)0314

Reperibile sul sito : <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre>

PARLAMENTO EUROPEO, RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DEL 20 NOVEMBRE 2008 SULLA PROPOSTA DI DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO SULL'USO DEI DATI DEL CODICE DI PRENOTAZIONE (PASSENGER NAME RECORD, PNR) NELLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO, GU C 16E , 22.1.2010.,Reperibile sul sito <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=GU:C:2010:016E:0044:0049:EN:PDF>

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE (COM (2006) 643), reperibile sul sito <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0643:FIN:EN:PDF>

AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, 'Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes', 28 ottobre 2008

AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, 'EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey – Main Results Report', 2009, reperibile sul sito: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm)

AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, 'EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey – Data in Focus Report – Law Enforcement and Minorities', 2010, reperibile sul sito: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm)

Parere del Garante europeo della protezione dei dati sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo «Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini», 2009/C 276/02, reperibile sul sito <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=GU:C:2009:276:0008:0020:EN:PDF>

## Livello nazionale

ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES, 'STOP AND SEARCH, KNOW YOUR RIGHTS LEAFLET', 2009, REPERIBILE SUL SITO: [HTTP://WWW.MPA.GOV.UK](http://www.mpa.gov.uk)

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, 'Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 20 January 2009', reperibile sul sito: <http://www.btpa.police.uk>

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, 'Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 6 April 2009', reperibile sul sito: <http://www.btpa.police.uk>

CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, 'Enquête sur les Violences Urbaines – Comprendre les Emeutes de Novembre 2005 : les Exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois', Rapports et documents no4 – 2006, reperibile sul sito : [http://www.strategie.gouv.fr/article.php?id\\_article=353](http://www.strategie.gouv.fr/article.php?id_article=353)

HOME OFFICE, 'The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny', Cm 4262-I, febbraio 1999, reperibile sul sito: <http://www.archive.official-documents.co.uk/>

HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE, 'The Macpherson Report – Ten Years On' Twelfth Report of Session 2008–09, 22 luglio 2009, reperibile sul sito: <http://www.publications.parliament.uk>

THE INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', reperibile sul sito: <http://www.sdr.org.il/index.html>

METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, 'Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, Issue 1.1', reperibile sul sito: [http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop\\_and\\_search\\_s44\\_tact\\_2000\\_sop.pdf](http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop_and_search_s44_tact_2000_sop.pdf)

MINISTRY OF JUSTICE, 'Statistics on Race and the Criminal Justice system 2007/2008', aprile 2009, reperibile sul sito <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

MINISTRY OF JUSTICE, 'Statistics on Race and the Criminal Justice System 2006/7', luglio 2008, reperibile sul sito <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY, 'Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism', 2008, reperibile sul sito: [http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop\\_and\\_Search\\_in\\_Relation\\_to\\_Terrorism\\_-\\_2008.pdf](http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf)

ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION, 'Inquiry Report, Paying the Price, The Human Cost of Racial Profiling', 2003, reperibile sul sito: <http://www.ohrc.on.ca/en/resources>

SCARMAN, G. S, LORD (1981), 'The Scarman Report: The Brixton Disorders, 10-12 April 1981', Home Office, Londra, HMSO, 1981

U.S. CUSTOMS SERVICE, 'Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results, Fiscal Year 1998', 1998, GAO/GGD-00-38, reperibile sul sito: <http://www.gao.gov/>

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Civil Rights Division, 'Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies', 2003, reperibile sul sito <http://www.usdoj.gov>

## Letteratura accademica

BEST D., STRANG J., BESWICK T. & GOSSOP M., 'Assessment of a Concentrated, High-Profile Police Operation. No Discernible Impact on Drug Availability, Price or Purity', 41 *British Journal of Criminology* (2001)

COHEN J., GORR W. AND SINGH P., 'Estimating Intervention Effects in Varying Risk Settings: Do Police Raids Reduce Illegal Drug Dealing at Nuisance Bars?', 41.2 *Criminology* (2003)

DELSOL R. AND SHINER M., 'Regulating Stop and Search: a Challenge for Police and Community Relations in England and Wales', 14.3 *Critical Criminology* (2006)

DE SCHUTTER O. AND RINGELHEIM J., 'Ethnic Profiling: a rising Challenge for European Human Rights Law', 71.3 *Modern Law Review*, 358-384

DINANT J.-M., LAZARO C., POULLET Y., LEFEVER N. AND ROUVROY A., 'Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism – Some ideas for the future work of the consultative committee' (T-PD), Doc. T-PD (2008)01, reperibile sul sito [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/data\\_protection/documents/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/)

RETE COMUNITARIA DI ESPERTI INDIPENDENTI IN MATERIA DI DIRITTI FONDAMENTALI (2006), 'Opinion on Ethnic Profiling', CFR-CDF.Opinion4.2006, reperibile sul sito [http://ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/list\\_opinions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_en.htm)

GOODEY J (a cura di), 14.3 *Critical Criminology* (2006), (Numero speciale sulla definizione di profili etnici)

GROSS S. R. & LIVINGSTON D., 'Racial Profiling Under Attack', 102.5 *Columbia Law Review* (2002)

HARCOURT B, 'Rethinking Racial Profiling: a Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally', 71.4 *University of Chicago Law Review* (2004)

HARRIS D. (2002), 'Flying while Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy', 6.1 Civil Rights Journal, (Winter 2002) 8 reperibile sul sito:

<http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>

HARRIS D. (2002), 'Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work', The New Press, 2003

HAVIS S. & BEST D., 'Stop and Search Complaints (2000-2001)', London: Police Complaints Authority, 2004, reperibile sul sito: <http://www.ipcc.gov.uk>

HILDEBRANDT M. & GUTWIRTH S. (eds.), 'Profiling the European Citizen: Cross Disciplinary Perspectives' Springer, 2008, Dordrecht

HILL E. (2002), 'An Evaluation of Racial Profiling Data Collection and Training', Legislative Analysis Office, Reperibile sul sito

[http://www.lao.ca.gov/2002/racial\\_profiling/8-02\\_racial\\_profiling.pdf](http://www.lao.ca.gov/2002/racial_profiling/8-02_racial_profiling.pdf)

McCLUSKEY J. D., MASTROFSKI S. D., AND PARKS R. B., 'To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests', 2.3 Police Quarterly (1999), reperibile sul sito: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., BLAND N AND QUINTON P., 'The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community', Police Research Series Paper, 2000, Number 127, Home Office, reperibile sul sito: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html>

MILLER J., DAVIS R.C., HENDERSON N.J., MARCOVIC J. & ORTIZ C.W. report: Measuring Influences on Public Opinion of the Police Using Time-Series Data, 5 Police Quarterly (2005), reperibile sul sito: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., GOUNEV P., PAP A.L., WAGMAN D., BALOGI A., BEZLOV T., SIMONOVITS B. & VARGHA L., 'Racism and Police Stops: Adapting US and British Debates to Continental Europe', 5.3 European Journal of Criminology (2008), reperibile sul sito:

<http://euc.sagepub.com>

MODOOD T., BERTHOUD R., LAKEY J., NAZROO J., SMITH P., VIRDEE S. & BEISHON S., 'Ethnic Minorities in Britain Diversity and Disadvantage: Fourth National Survey of Ethnic Minorities', Police Studies Institute, 1997

MORGAN R., NEWBURN T., 'The Future of Policing', Clarendon Press/Oxford University Press, 1997

PHILLIPS C. AND BOWLING B. 'Racism, Ethnicity, Crime and Criminal Justice' in Maguire M., Morgan B. & Reiner R. (eds.), 'The Oxford Handbook of Criminology', 3rd edition, 2002, Oxford University Press

QUINTON P., BLAND N. & MILLER J. (2000), 'Police Stops, Decision-Making and Practice', Police Research Series, Paper 130, Home Office, reperibile sul sito:

<http://www.homeoffice.gov.uk/>

ROSENBAUM D. P., SCHUCK D. A., COSTELLO S. K., HAWKINS D. F., & RING M. K., 'Attitudes Toward the Police: The effects of Direct and Vicarious Experience', 8 Police Quarterly (2005)

SHERMAN L. W., 'Police crackdowns: Initial and residual deterrence,' in Tonry M., & Morris n. (eds.), 'Crime and justice: a review of research', Volume 12, University of Chicago Press (1990)

SHUFORD, R. T. 'Civil Rights in the Next Millennium: Any way you slice it: Why Racial Profiling is Wrong.' 18 St. Louis University Public Law Review, pp. 371-385

SIMON, P., '«Ethnic» statistics and data protection in the Council of Europe countries'. Study Report. European Commission against Racism and Intolerance, novembre 2007, reperibile sul sito: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic\\_statistics\\_and\\_data\\_protection.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf)

SPITZER E., Attorney General of the State of New York, 'The New York City Police Department's «Stop and Frisk» Practices: a Report to the People of the State of New York', 1999

STONE V. & PETTIGREW N., 'The views of the public on stops and searches', Home Office Policing and Reducing Crime Unit, Police Research Series, Paper 129, 2000, reperibile sul sito: <http://www.homeoffice.gov.uk>

VAN DER TORRE E.J. AND FERWERDA H.B., 'Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten', (Preventive searching, an analysis of the process and the external effects in ten municipalities), The Hague: Beke: Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist, 2005

WEITZER R, TUCH S.A., 'Determinants of Public Satisfaction with the Police', 8.3 Police Quarterly (2005), reperibile sul sito: <http://pqx.sagepub.com>

WRENCH J., 'Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU', Ashgate, Aldershot 2007

ZERBES I., 'Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung und Online-Überwachung, Grundrechtlicher Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme – auch in Österreich', ÖJZ 2008/89

## **Pubblicazioni di ONG**

AMNESTY INTERNATIONAL (2009), 'Victim or Suspect – a Question of Colour. Racist Discrimination in the Austrian Justice System'. Reperibile sul sito <http://www.amnesty.org>

ENAR (RETE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO), Fact sheet 40, Ethnic Profiling, giugno 2009, reperibile sul sito [http://www.enar-eu.org/Page\\_Generale.asp?DocID=15289&la=1&langue=EN](http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15289&la=1&langue=EN)

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory', Open Society Institute, New York, 2009 reperibile sul sito [http://www.soros.org/initiatives/justice/articles\\_publications](http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications)

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'Addressing Ethnic Profiling by Police – a Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project', Open Society Institute, New York, 2009 reperibile sul sito [http://www.soros.org/initiatives/justice/articles\\_publications](http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications)

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'Profiling Minorities: a study of Stop and Search Practices in Paris', Open Society Institute, New York, 2009, reperibile sul sito: [http://www.soros.org/initiatives/justice/articles\\_publications](http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications)

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'I can stop whoever i want' – Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain', Open Society Institute, New York, 2007, reperibile sul sito: [http://www.soros.org/initiatives/justice/articles\\_publications](http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications)

## **Strumenti legislativi**

### **Unione europea**

Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, Gazzetta ufficiale L 180, 19.7.2000, pag. 22

Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, Gazzetta ufficiale L 303, 02.12.2000, pag. 16

Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, Gazzetta ufficiale L 373, 21.12.2004, pag. 37

Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio, relative all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, Gazzetta ufficiale L 269, 5.10.2002, pag. 15

Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione), Gazzetta ufficiale L 204, 26.7.2006, pag. 23

### **Austria**

BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, Erlass betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive, 2002GZ 19.038/237-GD/01

Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erlassen werden (Richtlinien-Verordnung – RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993

### **Regno Unito**

Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) and accompanying Codes of Practice, reperibile sul sito: <http://police.homeoffice.gov.uk>

The Terrorism Act 2000, reperibile sul sito <http://www.opsi.gov.uk>

## **Casi giudiziari**

### **Corte europea dei diritti dell'uomo**

*Abdulaziz, Cabales and Balkandali v United Kingdom* ECtHR App. No. 9214/80, 28 maggio 1985

*Cissé v France* (Admissibility) ECtHR App No. 51346/99, 16 gennaio 2001

*D.H. v. Czech Republic* ECtHR App. No. 57325/00, 13 novembre 2007

*Opuz v. Turkey*, ECtHR App. No. 33401/02, 9 giugno 2009

*Oršuš and Others v. Croatia* ECtHR App No. 15766/03, 17 luglio 2008

*Timishev v Russia* ECtHR App. No. 55762/00, 13 dicembre 2005

*Gillan and Quinton v. United Kingdom* ECtHR App. No. 4158/05, 12 gennaio 2010

### **Corte di giustizia dell'Unione europea**

Causa 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH / Karin Weber von Hartz*, Raccolta 1986, pag. 1607

Causa C-167/97 *Seymour-Smith e Perez*, Raccolta 1999, pag. I-623

Causa C-256/01 *Allonby v. Allonby / Accrington & Rossendale College and Others*, Raccolta 2004, pag. I-873

Causa C- 300/06 *Voß / Land Berlin* Raccolta 2007, pag. I-10573

### **Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite**

*Rosalind Williams Lecraft v Spain* Comm No. 1493/2006, 30 luglio 2009

### **Tribunali nazionali**

#### **Canada**

*The Queen v. Campbell*, Tribunale del Quebec (Sezione penale),

No. 500-01-004657-042-001, sentenza del 27 gennaio 2005, reperibile sul sito

<http://www.jugements.qc.ca/>

#### **Germania**

BVerfGE 115,320; BVerfG 518/02 del 4 aprile 2006, reperibile sul sito

<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

#### **Regno Unito**

*Equal Opportunities Commission v Director of Education* [2001] HKLRD 690

*R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55

*R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12



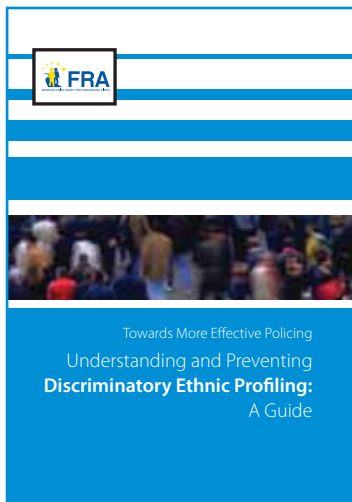
La *Guida per comprendere ed evitare la definizione discriminatoria di profili etnici* elaborata dalla FRA offre un'approfondita e rigorosa analisi delle prassi in materia di profili ricorrenti nelle attività di contrasto, e contemporaneamente cerca di fornire al lettore gli strumenti per padroneggiare i presupposti teorici e pratici del concetto. Dal momento che questa pubblicazione è stata concepita in primo luogo come una guida per i funzionari di livello direttivo delle forze dell'ordine, essa dedica un'attenzione particolare alle attività di polizia.

L'inclusione di casi concreti ed esempi pratici fa della guida una preziosa risorsa pratica per gli operatori delle forze dell'ordine.

La Guida illustra i casi in cui la definizione di profili basati sulla razza, l'origine etnica o la religione può costituire una prassi discriminatoria, e quando invece essa è accettabile; esamina inoltre gli effetti dannosi della definizione discriminatoria di profili etnici. Infine, la Guida pone in rilievo l'impatto negativo di tale prassi su un'efficace attività di polizia.



Questi due rapporti pubblicati dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali si occupano di argomenti relativi alla relazione tra gestione dell'ordine pubblico e minoranze.



Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

**Per una maggiore efficacia delle operazioni di polizia  
Una guida per comprendere ed evitare la definizione discriminatoria di profili etnici**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2010 — 79 pagg. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-9192-492-9

doi:10.2811/40668

Photo credit (cover): Frédéric Cirou/PhotoAlto



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9192-492-9



9 789291 924929