

La determinazione dei profili  
in base  
all'etnia nell'Unione Europea:  
pervasiva, inefficace  
e discriminatoria

Rapporto esecutivo  
e  
Raccomandazioni

Embargo 26 May 2009 1130 CET

Copyright © 2009 *Open Society Institute*. Tutti i diritti riservati.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means without the prior permission of the publisher.

Published by  
Open Society Institute  
400 West 59th Street  
New York, NY 10019 USA  
[www.soros.org](http://www.soros.org)

For more information contact:  
Open Society Justice Initiative  
400 West 59th Street  
New York, NY 10019 USA  
[www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

# Rapporto esecutivo e raccomandazioni

## A. Relazione esecutiva

Dagli attacchi dell'11 settembre negli Stati Uniti, il trentadue % dei musulmani inglesi ha dichiarato di essere stato oggetto di discriminazione negli aeroporti. Polizia armata di mitragliatori ha condotto controlli di identità su bambini undicenni in moschee tedesche. Immigranti marocchini sono stati chiamati "*moros de mierda*" dalla polizia spagnola. I dati personali di oltre otto milioni di persone sono stati esaminati nel corso di attività di estrapolazione di dati, durante le quali sono state eseguite indagini su musulmani unitamente a persone con altre caratteristiche, e i cui risultati non hanno identificato un singolo terrorista.

Questi sono esempi di determinazione dei profili in base all'etnia eseguiti dalla polizia in Europa, una prassi comune e consolidata nel tempo, che si è intensificata negli ultimi anni. In vari paesi dell'Unione Europea risulta che la polizia usi normalmente generalizzazioni riguardanti l'etnia, la religione, la razza o l'origine nazionale per decidere chi debba essere assoggettato a controlli d'identità, fermi o perquisizioni. Le attuali preoccupazioni riguardo al terrorismo determinano in Europa una crescente attenzione alla determinazione dei profili in base all'etnia; questa è da molti ritenuta una maniera efficace di identificare possibili terroristi.

Può essere rassicurante credere che la polizia sia in grado di individuare terroristi o altri criminali sulla base di generalizzazioni di etnia, razza, origine nazionale o religione. Purtroppo, questo non è vero. Come dimostrato da questo rapporto, la determinazione dei profili in base all'etnia da parte della polizia in Europa può essere pervasiva, ma è inefficiente, inefficace e discriminatoria. Per fortuna esistono alternative migliori.

### **Che cosa è la determinazione dei profili in base all'etnia**

Il termine “determinazione dei profili” o “*profiling*” si riferisce alla prassi degli organi di polizia in base alla quale un determinato gruppo di caratteristiche viene usato per cercare e arrestare i sospetti di un reato (elaborazione del profilo di criminali) o per identificare persone che, probabilmente, sarebbero capaci di commettere attività penalmente rilevanti (profilo comportamentale). La determinazione dei profili, tanto criminale quanto comportamentale, è un metodo poliziesco legittimo e accettato, usato per distribuire nel modo migliore possibile le scarse risorse delle forze di polizia. Fino a quando i profili usati dalla polizia si basano su informazioni specifiche su un individuo, o su fattori oggettivamente e statisticamente comprovati, considerati indicatori rilevanti di attività criminali, la determinazione dei profili è legittima.

Il termine “determinazione dei profili in base all'etnia” o “*profiling* etnico”, descrive l'uso da parte delle varie forze di polizia di generalizzazioni derivanti da etnia, razza, religione o origine nazionale – e non da prove obiettive o comportamenti individuali – utilizzate come base per decisioni su attività di polizia o indagini su chi sia o possa essere coinvolto in attività criminose. La determinazione dei profili in base all'etnia si manifesta più spesso nelle decisioni della polizia su fermi, controlli dei documenti, interrogatori, perquisizioni e, a volte, arresti. La determinazione dei profili in base all'etnia può nascere dal comportamento razzista dei singoli poliziotti, o da pregiudizi radicati in molti organi di polizia.

La determinazione dei profili in base all'etnia ha numerose conseguenze negative. Fermi, perquisizioni e arresti di innocenti; incapacità di individuare criminali che non hanno un determinato profilo; svilimento dei diritti fondamentali dei cittadini e percezione negativa della correttezza degli organi di polizia; stigmatizzazione di interi gruppi, con l'effetto di rendere ostili quanti avrebbero altrimenti collaborato con la polizia nel combattere il crimine e prevenire il terrorismo.

### **La determinazione dei profili in base all'etnia è pervasiva ed è aumentata dopo l'undici settembre**

La determinazione dei profili in base all'etnia non è emersa come una risposta al terrorismo dopo l'undici settembre. Esistono inconfutabili prove del fatto che la polizia in

Europa da tempo eseguiva la determinazione dei profili in base all'etnia di immigranti e di minoranze. Nonostante la mancanza di informazioni quantitative sulla relazione tra attività di polizia ed appartenenze etniche nella maggior parte dell'Europa, i dati esistenti indicano che la determinazione dei profili in base all'etnia è molto diffusa.

Dagli attacchi dell'undici settembre l'interesse per la determinazione dei profili in base all'etnia e per il suo uso è aumentato notevolmente. Anche se il pubblico europeo può condannare abusi di notevole livello (come rapimento e tortura) associati con la "guerra al terrorismo", molti considerano normale il *profiling* di musulmani. Secondo tale teoria, sono stati alcuni giovani musulmani che hanno distrutto le Twin Towers di New York, hanno fatto saltare in aria la stazione Atocha della metropolitana di Madrid e collocato una bomba nella metro di Londra; pertanto devono essere oggetto di particolare attenzione da parte della polizia. Con tanti elementi a rischio, la determinazione dei profili in base all'etnia può sembrare un'attività di polizia particolarmente intelligente.

La polizia in Europa sembra essere d'accordo. Nel Regno Unito (unico stato membro dell'Unione europea che sistematicamente raccoglie dati in base alle etnie sulle attività della polizia), i dati mostrano un notevole incremento nei fermi e nelle perquisizioni di inglesi di origine asiatica, particolarmente in seguito agli attacchi terroristici: i fermi di persone di origine asiatica condotti nell'ambito delle attività di prevenzione del terrorismo sono aumentati tre volte dopo gli attacchi dell'undici settembre e cinque volte dopo l'attentato del luglio 2005 alla metropolitana di Londra<sup>1</sup>. In Germania la polizia ha usato poteri di prevenzione speciali per condurre controlli di identità di massa all'esterno delle principali moschee. In Francia e Italia, perquisizioni di case, locali commerciali e moschee – spesso senza alcuna prova specifica – hanno avuto ad oggetto musulmani, particolarmente quelli considerati osservanti. Numerosi studi dal 2001 in poi, hanno documentato la "crescente percezione, tra i leader e le comunità musulmane in Europa, che vengano fermati, interrogati e perquisiti non sulla base di prove e ragionevole sospetto, ma sulla base del "sembrare musulmani".<sup>2</sup>

Dal 2001, la frequenza della determinazione dei profili in base all'etnia in Europa è, alternatamente, aumentata dopo il verificarsi di gravi crimini, quindi diminuita. Le attività di determinazione dei profili in base all'etnia hanno raggiunto picchi nel periodo immediatamente successivo ad attacchi terroristici; quindi sono rientrate nella norma. Molte delle pratiche di determinazione dei profili in base all'etnia descritte in questo rapporto sono meno evidenti a metà del 2009 rispetto ai periodi successivi agli attacchi dell'11 marzo a Madrid e del 7 luglio 2005 a Londra. In particolare, le forme più esplicite di determinazione dei profili in base all'etnia, come la vasta estrapolazione di dati, i raid su larga scala o controlli di identità di massa fuori dei luoghi di culto, ora avvengono meno frequentemente.

L'apparente declino nelle forme più vistose di determinazione dei profili in base all'etnia sottolinea che, fin troppo frequentemente, queste attività sono più uno strumento di pubbliche relazioni che una risposta ragionata al crimine e al terrorismo. A questo proposito, le attività riflettono una realtà politica mutevole. Anche se le preoccupazioni pubbliche sono diminuite dall'estate del 2006, un altro attacco molto probabilmente indurrebbe le autorità politiche e gli organi di pubblica sicurezza a prendere nuovamente di mira i musulmani, in forma esplicita e pubblica.

### **La determinazione dei profili in base all'etnia è una forma di discriminazione**

La determinazione dei profili in base all'etnia, anche se molto diffusa, costituisce una discriminazione e pertanto viola i diritti elementari della persona. Facendo affidamento su stereotipi etnici, razziali o religiosi, la determinazione dei profili in base all'etnia viola uno dei più fondamentali diritti: quello secondo cui ciascuna persona deve essere trattata come individuo, non come membro di un gruppo. Adoperando l'apparenza fisica come indice di propensione criminale, il *profiling* capovolge la presunzione di innocenza a carico della persona. Ad eccezione del caso in cui l'uso dell'etnia, razza o religione sia circoscritto alle caratteristiche contenute nella descrizione di un sospetto, ovvero sia basato su informazioni concrete, affidabili e puntuali, specifiche nel tempo e nello spazio, la determinazione dei profili in base all'etnia è comunque una violazione delle normative europee e internazionali, che, per importanti ragioni storiche e logiche, hanno imposto rigidi limiti alle distinzioni basate su etnia, razza, origine nazionale e religione.

La Convenzione Europea sui diritti umani vieta la discriminazione e garantisce il godimento pieno ed uguale di tali diritti, riguardo anche all'amministrazione della giustizia. La Corte Europea dei Diritti Umani ha affermato chiaramente che la determinazione dei profili in base all'etnia, così come altre differenze di trattamento basate "esclusivamente o in misura rilevante, sull'origine etnica di una persona" è di per sé illecita. La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (*European Commission against Racism and Intolerance – ECRI*) ha espresso ripetutamente le proprie preoccupazioni riguardanti la determinazione dei profili in base all'etnia in un notevole numero di stati membri dell'Unione Europea. Infatti, ECRI si è specificamente occupata della determinazione dei profili in base all'etnia da parte della polizia, anche nel contesto delle misure contro la lotta al terrorismo. La *Raccomandazione di politica generale numero otto contro il razzismo nella lotta al terrorismo (2004)*, richiede ai governi di "prestare particolare attenzione ai... controlli eseguiti dai funzionari di polizia all'interno dei paesi e alle frontiere dai funzionari addetti".<sup>3</sup> Eppure, indipendentemente dall'importanza della giurisprudenza e dei pronunciamenti legislativi europei, la determinazione dei profili

in base all'etnia non è stata ancora espressamente proibita dall'Unione Europea o da alcuno dei governi europei.

La normativa Europea riguardante il *profiling* in base all'etnia consiste in una confusa miscela di protezionismo e lacune. L'articolo 29 del Trattato sull'Unione Europea dichiara che obiettivo dell'Unione è “fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando allo stesso tempo tra gli stati membri un'azione comune per quanto riguarda la cooperazione con polizia e autorità giudiziarie in materia penale al fine di prevenire e reprimere il razzismo e la xenofobia”. Anche se alcuni ritengono che il termine “beni e servizi” cui si fa riferimento nella Direttiva Europea sull'uguaglianza di trattamento senza riguardo all'origine etnica o “razziale” debba essere inteso come “comprensivo delle politiche interne degli stati membri”, la maggior parte delle autorità europee ritiene che ai sensi dei vigenti trattati comunitari, l'UE sia competente per le questioni di cooperazione di attività di polizia tra stati membri, e non per le attività interne di applicazione della legge. Su questa base, un numero sempre crescente di accordi operativi è stato messo in opera per facilitare la cooperazione delle attività delle forze di polizia e l'accesso automatizzato alle informazioni in funzione di attività di applicazione della legge tra gli stati membri al fine di combattere terrorismo e gravi reati.<sup>4</sup>

L'Unione Europea sta, inoltre, rapidamente creando estesi database riguardanti immigrazione e controllo delle frontiere e permettendo l'accesso delle varie forze di polizia a tali risorse per agevolare la lotta al terrorismo e alla criminalità.<sup>5</sup>

Le capacità operative e la cooperazione stanno crescendo con una rapidità che supera notevolmente lo sviluppo degli standard comunitari di responsabilità e quello dei meccanismi di supervisione. Preoccupa il fatto che tali iniziative ricadano nell'ambito dell'azione dell'Unione Europea, ma siano estranee alle politiche dell'Unione per la protezione contro la discriminazione. La preoccupazione cresce quando si aggiunge all'equazione l'ina deguato stato degli standard in materia di protezione dei dati per la cooperazione tra gli organi di polizia. La Decisione Quadro sulla Protezione dei dati personali, nel contesto della cooperazione tra forze di polizia, è stata criticata perché stabilisce standard inferiori a quelli indicati dalla Direttiva Europea riguardo la Protezione dei Dati del 2005. Questa è una tendenza inquietante cui può e deve essere posto rimedio mediante la creazione di una normativa comunitaria che definisca chiaramente la determinazione dei profili in base all'etnia e stabilisca dei livelli minimi di salvaguardia che integrino, invece di rendere meno efficace, la normativa vigente dell'Unione Europea contro la discriminazione e in materia di protezione dei dati.

### **La determinazione dei profili in base all'etnia è inefficace**

Non esistono prove che la determinazione dei profili in base all'etnia inibisca la criminalità o prevenga il terrorismo. Studi separati nel Regno Unito, negli Stati Uniti, in Svezia e nei Paesi Bassi hanno tutti concluso che la determinazione dei profili in base all'etnia è inefficace.<sup>6</sup> Fermi e perquisizioni condotte ai sensi delle norme antiterrorismo hanno prodotto poche imputazioni per questioni collegate al terrorismo e nessuna condanna a tutt'oggi.

La determinazione dei profili in base all'etnia, anzi, riduce la sicurezza, utilizzando erroneamente le risorse della polizia e irritando proprio alcune delle persone la cui cooperazione è necessaria per una rilevazione efficace della criminalità. Quando i funzionari di polizia eseguono la determinazione dei profili in base all'etnia, consapevolmente o no, stanno contribuendo a un crescente senso di marginalizzazione nelle minoranze e nelle comunità di immigrati. La determinazione dei profili in base all'etnia stigmatizza interi gruppi razziali, etnici o religiosi, come se fosse più probabile che questi gruppi commettano dei reati, e, pertanto, segnala alla società in generale che tutti i membri di un dato gruppo costituiscono una minaccia. Se la polizia e le agenzie di pubblica sicurezza usano l'etnia per determinare chi è un terrorista o un criminale, perché non dovrebbero farlo i negozianti locali, i proprietari di ristoranti o gli assistenti di volo? Molti funzionari di polizia comprendono questi rischi. Un funzionario di polizia inglese ha recentemente dichiarato che "esiste un grave rischio di criminalizzare gruppi di minoranze" usando "l'etichetta dell'antiterrorismo... L'impatto di tutto ciò sarà che proprio al momento in cui abbiamo bisogno dell'appoggio e fiducia delle minoranze, queste si rinchiudano in sé stesse."<sup>7</sup>

Ricerche estensive e i risultati indicati in questo rapporto, indicano che non solo la determinazione dei profili in base all'etnia non migliora l'efficacia delle attività di polizia, ma che con ogni probabilità, la riduce, sia nella lotta al terrorismo sia nell'eliminazione della criminalità comune. Numerosi studi in materia di polizia, mostrano che quando la polizia lavora sulla base di propri giudizi personali, cioè con un elevato livello di discrezionalità, fa più affidamento su stereotipi e concentra un'attenzione eccessiva sulle minoranze, cosa che riduce la sua efficacia. Mentre l'Europa si confronta con un numero amplissimo di crimini e minacce terroristiche, è invece importantissimo usare le risorse di polizia nel modo più efficace possibile.

Allo stesso modo, quando la polizia tratta un intero gruppo di persone come presumibilmente sospetto, esistono maggiori probabilità di farsi sfuggire persone pericolose che non rientrano nel profilo. Prima degli attacchi del 7 luglio 2005 a Londra, il capo degli attentatori "era stato preso in considerazione dai servizi di sicurezza come persona vicina ad altri sospettati nella preparazione di un complotto terrorstico. Non



era, però, stato oggetto di indagini perché il suo profilo non conteneva un numero di caselle selezionate sufficienti nel modulo di profiling di sospetti terroristi precedente l'attentato".<sup>8</sup> La determinazione dei profili in base all'etnia, crea di fatto un incentivo per le organizzazioni terroristiche a reclutare persone che non rientrano nei profili citati.

### **Alternative alla determinazione dei profili in base all'etnia**

Non solo la determinazione dei profili in base all'etnia è illegittima e controproducente, ma esistono modi più efficaci di combattere la criminalità e il terrorismo. La riforma, alla fine degli anni '90, del Servizio doganale degli Stati Uniti (che si occupa del controllo dei viaggiatori alle frontiere degli Stati Uniti contro i traffici illeciti) dimostra che la determinazione dei profili in base al comportamento individuale è più efficace di quella basata sulla razza o l'etnia. Nel 1999, quando il Servizio doganale ha abbandonato i profili basati sull'etnia e si è invece concentrato sul comportamento, la sua produttività ed efficacia è notevolmente aumentata. Il numero di perquisizioni è diminuito da 10733 nel primo trimestre del 1999 (prima della riforma) a 2814 perquisizioni nel primo trimestre del 2000 (dopo la riforma); tuttavia il numero di perquisizioni che ha rilevato traffici illeciti è aumentato dal 3,5 all'11 %.<sup>9</sup>

Nel periodo 2007-2008, un progetto pilota intrapreso dalla *Open Society Justice Initiative* in collaborazione con un corpo di vigili urbani in Spagna, ha allo stesso modo ridotto l'eccesso di fermi di membri di minoranze, aumentando allo stesso tempo l'efficienza della polizia. A Fuenlabrada, in Spagna, la polizia ha ottenuto eccellenti risultati allontanandosi dalla determinazione dei profili in base all'etnia e adottando nuovi metodi che enfatizzano l'uso di dati e di maggiore comunicazione e cooperazione con i gruppi di minoranze. In un periodo di quattro mesi, il numero di fermi è sceso da 958 al mese a 396 al mese, ma la percentuale di fermi positivi (cioè fermi che hanno scoperto un reato o un'altra infrazione) è salito dal 6 al 28 %.<sup>10</sup>

Un elemento chiave del successo a Fuenlabrada è stata la collaborazione tra polizia e minoranze – fattore centrale per attività di polizia efficaci, su cui spesso sorvolano i sostenitori della determinazione dei profili in base all'etnia. Come è stato notato da esperti della lotta al terrorismo, uno degli elementi principali di una politica antiterrorismo è “sviluppare forti legami di fiducia con i gruppi che probabilmente nascondono o formano terroristi”<sup>11</sup>. Ciò è possibile, ma solo se i gruppi non vengono emarginati da azioni razziste da parte della polizia.

La minaccia della violenza terroristica, così come la realtà ordinaria della criminalità quotidiana, è genuina, e deve essere fronteggiata. La difficoltà è farlo in maniera da rafforzare, e non compromettere sia la sicurezza che i diritti dell'individuo. La determinazione dei profili in base all'etnia distrugge il nucleo del patto sociale che lega le

agenzie dedicate all'applicazione delle legge con le comunità locali da loro protette. Spreca risorse di polizia, discrimina contro interi gruppi di persone e lascia la comunità meno sicura. Per fortuna le alternative esistono. Smettere di usare la determinazione dei profili in base all'etnia da parte della polizia non significa non intraprendere alcuna azione, ma cambiare il *modus operandi* per renderlo più efficace. Nuove modalità possono indirizzare le risorse delle varie forze di polizia in maniera più efficiente, sulla base di informazioni affidabili e non di pregiudizi.

Abbandonare prassi accettate e rendere le nuove prassi esecutive non è mai semplice. Ma fino a quando la determinazione dei profili in base all'etnia non sarà riconosciuta come un problema, e, come tale, bandita e affrontata in modo efficace, si creeranno sempre più situazioni dannose. In un'Europa sotto la minaccia del terrorismo e caratterizzata da una crescente xenofobia, è essenziale che coloro a cui è affidata l'applicazione della legge agiscano in questo con la maggior efficacia possibile, nel rispetto totale del principio secondo cui la legge è uguale per tutti.

## B. Raccomandazioni

### Alle autorità europee:

- *Bandire la determinazione dei profili a livello europeo.* L'Unione Europea deve adottare una Decisione Quadro<sup>12</sup> che definisca il concetto di determinazione dei profili in base all'etnia, dichiarandolo inequivocabilmente illegale, e assicurando le garanzie contro il suo utilizzo. La determinazione dei profili in base all'etnia dovrebbe essere definita come l'uso, da parte delle forze dell'ordine, di generalizzazioni basate su etnia, razza, religione o origine nazionale – e non su prove obiettive o comportamenti individuali – per prendere decisioni riguardanti attività di polizia o indagini su persone attualmente o potenzialmente coinvolte in attività criminose.
- *Verificare che l'estrapolazione dei dati non derivi dalla determinazione dei profili in base all'etnia.* L'estrapolazione di dati, ovvero la derivazione di modelli o tendenze da grandi quantità di informazioni, fa sempre più affidamento sulla determinazione dei profili in base all'etnia. La Commissione e il Consiglio d'Europa dovrebbero fornire linee guida alle autorità nazionali per una tutela adeguata degli individui in relazione all'estrapolazione di dati dal *profiling* etnico. Le linee guida dovranno rinforzare gli standard stabiliti dai documenti vigenti in materia di protezione dei dati del Consiglio d'Europa, che vietano la raccolta o l'uso, da parte degli organi

di polizia, dei dati riguardanti un individuo, unicamente basandosi sulla sua origine etnica o sulle sue credenze religiose, ad eccezione di quando “ questi dati siano assolutamente necessari per una particolare indagine”.<sup>13</sup> Tra le altre forme di tutela, deve essere chiaro che l’elaborazione di dati riservati personali è ammessa solo quando strettamente necessario, ad esempio: a) tali dati siano contenuti nella descrizione di un individuo sospetto; o b) siano basati su informazioni puntuali, concrete e affidabili, specifiche quanto a luogo, tempo, reato o modelli di distribuzione del crimine. L’extrapolazione di dati deve essere limitata ad una specifica richiesta, e l’accesso concesso solo volta per volta.

- *Facilitare la raccolta di dati statistici sul rapporto tra le prassi delle forze dell’ordine e l’appartenenza etnica.* Il Gruppo di Lavoro sulla protezione degli individui, con riguardo all’elaborazione dei Dati Personali (Articolo 29 Gruppo di Lavoro), dovrà esprimere un parere che fornisca una guida agli Stati membri per chiarire che la raccolta di dati statistici anonimi su etnie e attività di polizia dovrà essere conforme alle norme europee in materia di protezione dei dati. Se usati correttamente e con le cautele adeguate, i dati etnici sono essenziali per rilevare, controllare e indirizzare le prassi in materia di determinazione dei profili in base all’etnia.
- *Finanziare la collaborazione tra polizia e gruppi di minoranze.* La Commissione Europea deve offrire sostegno finanziario a progetti pilota, a ricerche e alla divulgazione di migliori prassi in materia di determinazione dei profili in base all’etnia, in vista del miglioramento dell’efficacia nell’applicazione della legge. Tale attività può essere condotta dalle autorità preposte a livello nazionale e locale, dalla società civile, dai corpi accademici, dagli enti regionali europei come l’Agenzia dell’Unione Europea per i Diritti Fondamentali. I progetti collaborativi tra autorità preposte all’applicazione delle leggi e gruppi della società civile, particolarmente quelli che rappresentano gruppi di minoranze, sono stati particolarmente utili nel ridurre la pratica della determinazione dei profili in base all’etnia, incrementando al tempo stesso l’efficacia della polizia.
- *Migliorare le politiche sulla radicalizzazione violenta nella UE.* Per combattere il radicalismo violento, l’Unione Europea deve continuare ad esplorarne le radici, come la discriminazione, l’esclusione e il razzismo; evitare di usare categorizzazioni che si basino su stereotipi etnici, razziali o religiosi; evitare di associare pratiche religiose conservatrici non violente a processi di radicalizzazione; e insistere perché gli stati membri seguano politiche simili.

## Ai rappresentanti nazionali e corpi legislativi:

- *Modificare la legislazione nazionale per incorporare un divieto esplicito contro la determinazione dei profili in base all'etnia.* La legislazione antidiscriminatoria, nella maggior parte degli stati membri dell'UE, ha bisogno di modifiche che evidenzino che la determinazione dei profili in base all'etnia è illegale. Inoltre, leggi e linee guida operative per i funzionari delle varie forze di polizia, devono espressamente proibire la determinazione dei profili in base all'etnia e stabilire chiaramente le limitate circostanze ai sensi delle quali fattori personali riservati, come la etnia e la religione, possono essere usati in attività di polizia, compresa l'estrapolazione di dati: dove esistano una specifica descrizione di un sospetto o informazioni chiare e affidabili.
- *Definire il requisito del ragionevole sospetto per tutti i fermi di polizia.* La legislazione nazionale e i regolamenti di polizia devono indicare standard chiari e precisi per eseguire fermi e perquisizioni basati su elementi fondati di sospetto. Tale standard legale deve essere facilitato da indicazioni e da una preparazione che vieti esplicitamente l'uso del criterio di appartenenza etnica come base per controlli di identità, fermi e perquisizioni.
- *Parlare apertamente contro la discriminazione e la determinazione dei profili in base all'etnia.* Stabilire chiaramente che la determinazione dei profili in base all'etnia non costituisce una tattica efficace nella lotta contro il terrorismo né contro la criminalità comune, e che, come prassi ordinaria, non deve essere tollerata.
- *Raccogliere dati sull'applicazione delle leggi in rapporto ai gruppi etnici.* Predisporre sistemi per la raccolta, con tutele adeguate per osservare le norme in materia di protezione dei dati in Europa, di dati statistici su attività di polizia ed etnie, per determinare se, dove e perché viene eseguita la determinazione dei profili in base all'etnia e predisporre misure al riguardo. La rilevazione e il controllo della determinazione dei profili in base all'etnia richiede statistiche anonime per etnia (e non dati etnici che possono essere riportati alle persone singole), che permettano il confronto delle esperienze di applicazione della legge tra gruppi di maggioranza e gruppi di minoranza. Quando si rileva che la determinazione dei profili in base all'etnia è diffusa, eseguire un'analisi approfondita dei regolamenti e delle prassi per determinare e correggere i fattori che indirizzano o permettono tale *profiling*.

- *Stabilire chiari meccanismi di supervisione.* Ove non siano già esistenti, mettere in pratica attività di controllo giudiziale e altri meccanismi di supervisione (come il controllo parlamentare) per valutare gli elementi di prova che consentano misure antiterrorismo e di indagine come raid, sorveglianza, controllo, e arresti. Incaricare le autorità di sorveglianza di verificare che tutte le misure in materia di applicazione delle leggi in esame soddisfino i requisiti di necessità e proporzionalità, e siano completamente conformi alle norme antidiscriminazione europee.
- *Predisporre meccanismi di ricorso accessibili.* Verificare che il pubblico sia informato sui meccanismi di ricorso e vi abbia accesso, per investigare le denunce in materia di determinazione dei profili in base all'etnia, mediante l'esame dei ricorsi individuali e l'analisi di modelli ripetitivi nei ricorsi. Meccanismi efficaci e indipendenti di responsabilità sono necessari in tutte le aree della sicurezza e dell'applicazione delle leggi, compresi i Servizi d'informazione e le operazioni antiterrorismo.
- *Promuovere l'apertura della polizia verso le minoranze.* Facilitare prassi che permettano l'apertura della polizia verso le minoranze etniche e religiose, e migliorare la mutua comprensione e fiducia.
- *Evitare dichiarazioni che colleghino etnia, nazione di origine, razza o religione al terrorismo o comportamento criminale.* Le informazioni fornite ai mezzi di comunicazione riguardo le azioni degli organi di polizia, devono fare riferimento all'etnia delle persone coinvolte esclusivamente quando questo sia direttamente rilevante e necessario all'interesse pubblico.
- *Migliorare gli strumenti legali e le istituzioni in materia di reati di matrice razzista.* Sviluppate una chiara definizione di reati di matrice razzista, un sistema accessibile per i membri dei gruppi di minoranze per comunicare tali reati, la capacità di indagine per risolverli e un sistema di risposta rapida in caso di reati di matrice razzista particolarmente gravi.

#### **Ai responsabili delle applicazioni delle leggi:**

- *Valutare l'impatto dell'applicazione delle leggi* Valutare le misure contro la criminalità e il terrorismo per quanto riguarda la loro efficacia e il loro impatto sulle comunità locali. Le valutazioni devono considerare sia i risultati quantitativi sia quelli qualitativi, come la soddisfazione del pubblico e le relazioni polizia-comunità locali.

- *Monitorare e supervisionare l'uso di poteri discrezionali come controlli di identità, fermi e perquisizioni.* Rendere operanti sistemi per il controllo del numero e della natura (qualità) degli incontri tra funzionari di polizia e membri del pubblico, da usare in dibattiti con autorità e cittadini e per il training della polizia e la valutazione delle prestazioni.
- *Implementare strategie note per ridurre la determinazione dei profili in base all'etnia.* La determinazione dei profili in base all'etnia può essere risolta mediante la riduzione della discrezionalità del funzionario di polizia nella selezione degli individui da fermare. Il problema può essere risolto con un incremento della supervisione sui servizi di pattuglia e l'esame attento dei fermi e dei loro risultati, facendo più affidamento sulle informazioni e sui fattori comportamentali per dirigere l'uso dei poteri di fermo.
- *Fornire linee guida chiare e dettagliate e un training operativo adeguato a tutti i funzionari di polizia, sul modo corretto di condurre controlli di identità, fermi e perquisizioni.* Questo training deve essere pratico, diretto alla determinazione dei profili in base all'etnia, e deve comprendere nella sua progettazione ed esecuzione i dirigenti e, ove possibile, i membri delle minoranze.
- *Basare tutte le misure antiterrorismo, compresi i raid, i controlli e gli arresti, su prove di fatto, e non su stereotipi religiosi o etnici.* Quando si interrogano dei sospetti in casi di terrorismo, bisogna concentrarsi sulle prove oggettive del loro coinvolgimento nelle attività criminose, non sulle loro pratiche e attività religiose. Verificare che tutte le azioni dirette all'applicazione delle leggi e le attività antiterrorismo rispettino integralmente le pratiche culturali e religiose, nonché oggetti e luoghi sacri.
- *Richiedere il rispetto del pubblico durante tutti gli incontri con gli organi di polizia.* Stabilire standard espliciti in materia di parità di trattamento nei codici deontologici della polizia, inclusa la spiegazione, da parte dei funzionari, delle ragioni dei controlli di identità, di un fermo o una perquisizione, e stabilire chiare conseguenze in caso di infrazione.
- *Pianificare incontri regolari tra la polizia e le comunità locali.* Aumentare la responsabilità dei funzionari nei confronti delle comunità locali in cui eseguono operazioni di polizia, tenendo incontri tra questi e i membri delle stesse, particolarmente le minoranze o i settori svantaggiati della popolazione. Prendere in seria considerazione i problemi delle comunità locali e rispondere loro direttamente o riferendoli alle autorità o agenzie competenti.

- *Essere trasparenti.* Fornire informazioni sulle prove che hanno imposto misure di prevenzione dei reati e di attività terroristiche alle minoranze etniche e religiose coinvolte, al fine di ridurre l'impressione di essere discriminati, mantenendo al tempo stesso la riservatezza necessaria delle indagini e rispettando la privacy personale e le procedure giudiziali.
- *Stabilire delle prassi per assumere e avere membri delle minoranze tra polizia e dipendenti delle autorità incaricate dell'applicazione delle leggi.* Idealmente, le agenzie incaricate dell'applicazione delle leggi, dovrebbero rispecchiare gli ambienti in cui operano. Come minimo tutti i funzionari di polizia dovrebbero avere una sufficiente comprensione della diversità delle comunità in cui operano.

#### **Alla società civile:**

- *Contribuire a rendere non praticabile la determinazione dei profili in base all'etnia.* Aumentare la consapevolezza e l'informazione, incoraggiare buone prassi mediante ricerca, controllo e comunicazione dei casi di determinazione dei profili in base all'etnia e di controlli di polizia su gruppi di minoranze.
- *Condurre campagne di educazione civica sui diritti e le responsabilità nelle relazioni tra polizia e comunità locali.* Così come la polizia deve andare incontro alle minoranze, le comunità locali possono avere bisogno di aiuto e di formazione per comprendere la legge, la polizia e i suoi poteri, nonché i diritti e doveri dei membri della comunità.
- *Partecipare ad attività di apertura tra polizia e comunità locali e campagne di polizia nelle comunità locali.* Sostenere i diritti dei gruppi di minoranze locali perché si organizzino e partecipino al dialogo e alle attività insieme alla polizia.

## Note

1. Arun Kundnani, "Analysis: the war on terror leads to racial *profiling*," (London: Institute for Race Relations; IRR News, 7 luglio 2004). Vickram Dodd, "Surge in stop and search of Asian people after July 7," *The Guardian*, 24 dicembre 2005.
2. Islamic Institute for Human Rights, "Country Profile: The Conditions of Muslims in France," *Monitoring Minority Protection in EU Member States: Overview*, (New York: Open Society Institute, 2004), 53, al sito: <http://www.eumap.org/>.
3. ECRI, *General Policy Recommendation No. 8 on Combating Racism while Fighting Terrorism*, 17 marzo 2004, p. 11, disponibile al sito: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/fight\\_against\\_terrorism/3\\_codexter/working\\_documents/2004/ECRI%20\(2004\)%2026%20recommendation\\_N%25Bo\\_8\\_eng.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/3_codexter/working_documents/2004/ECRI%20(2004)%2026%20recommendation_N%25Bo_8_eng.pdf).
4. Vedere ad esempio, i mandati di arresto dell'Unione Europea e lo scambio di dati ai sensi del Trattato di Prüm (Schengen III) 2002/584/JHA: Decisione quadro del consiglio del 13 giugno 2002 sul mandato di arresto europeo e le procedure di consegna tra stati membri. Vedere anche la Convenzione tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica Francese, il Granducato del Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica Austriaca sull'incremento della cooperazione transfrontaliera particolarmente nella lotta al terrorismo, criminalità transnazionale e immigrazione illegale, Prüm (Germania), 27 maggio 2005, Segretariato del Consiglio, Bruxelles, 7 luglio 2005, 10900/05. Il principio della disponibilità delle informazioni per la cooperazione nell'applicazione della legge ai sensi del programma dell'Aja dal 2004 al 2009 per l'area di Libertà, Sicurezza e Giustizia, si muove in questa direzione, particolarmente richiedendo un "principio della disponibilità" delle informazioni per la cooperazione nell'applicazione della legge. Questa tendenza continua con il successivo programma di Stoccolma per il 2009-2014.



5. Se ne parla analiticamente nel Capitolo IV della presente relazione.
6. David Harris, "Confronting Ethnic Profiling in the United States," in *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police In Europe*, (New York: Open Society Justice Initiative, Giugno 2005). Bernard Harcourt, "Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally," *The University of Chicago Law Review*, Vol. 71, No. 4, Autunno 2004. E.J. van der Torre and H.B. Ferwerda, *Preventive searching, an analysis of the process and the external effects in ten municipalities*, (The Hague: Beke, Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist 2005). Claes Lernestedt, Christian Diesen, Tove Pettersson and Tore Lindholm, "Equal before the Law: Nature or Culture," in *The Blue and Yellow Glasshouse: structural discrimination in Sweden*, Swedish Government Official Reports 2005: 56. Paul Quinton, N. Bland, et al., *Police Stops, Decision-Making and Practice*, (London: Home Office, 2000).
7. London Metropolitan Police Service Assistant Commissioner Tariq Ghaffur, citato da Andrew Blick, Toufyal Choudhury, e Stuart Weir, *The Rules of the Game: Terrorism, Community and Human Rights, Democratic Audit*, (Human Rights Center, University of Essex, Joseph Rowntree Reform Trust, 2006), 34.
- 8 "Detectives draw up new brief in hunt for radicals," *The Times*, December 28, 2005. Il Comitato di Informazione e Sicurezza del parlamento inglese ha presentato al Parlamento una relazione intitolata *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*, nel maggio 2006, e, senza fare alcuna menzione dell'uso di un profilo specifico, rende però chiaro che i due attentatori Siddque Khan e Shazad Tanweer, erano noti ai servizi di sicurezza in conseguenza di altre indagini, ma i loro casi non erano considerati di elevata priorità.
9. U.S. Customs Service, *Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative, Fiscal Year 1998*, (Washington: U.S. Customs Service, 1998). Commissioner of U.S. Customs Service Raymond Kelly: Discorso al National Press Club (March 17, 2000), disponibile al sito: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/commissioner/speeches\\_statements/archives/2000/marr172000.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/commissioner/speeches_statements/archives/2000/marr172000.xml).
10. Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Stop and Search (STEPSS) Project*, (New York: Open Society Justice Initiative, 2009), 30-31.
11. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, (New York: Columbia University Press, 2006 edition), 169. Columbia University Press, 2006 edition), 169.
12. Ai sensi degli articoli 29, 30, 31, e 34(2)(b) del Trattato dell'Unione Europea.
13. Principio 2.4, Principi fondamentali, Appendice alla Raccomandazione (87) 15 indirizzata dal Comitato dei Ministri agli Stati Membri del Consiglio d'Europa, che regola l'uso dei dati personali nel settore delle Forze dell'Ordine, adottata dal Comitato dei Ministri. L'attività legislativa più recente dell'Unione Europea in questo campo non osserverebbe, almeno secondo una delle interpretazioni, quanto imposto dal Consiglio d'Europa. Pertanto, la decisione quadro 2008/977/JHA del 27 novembre 2008 sulla protezione dei dati personali elaborati nel contesto della cooperazione di polizia e giudiziale in questioni penali, probabilmente permette alle autorità maggiore ampiezza nell'elaborazione dei dati riservati, compresi i dati relativi alla razza, all'origine etnica, o alla religione dei soggetti, per la prevenzione di reati in generale, senza che questa debba far riferimento

ad una specifica indagine. L'articolo 6 della Decisione Quadro dice: "L'elaborazione di dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le credenze religiose o filosofiche, l'appartenenza a organizzazioni sindacali e l'elaborazione di dati che riguardino stato di salute o tipo di attività sessuale, deve essere permessa unicamente ove strettamente necessaria e nel caso in cui la legislazione nazionale fornisca tutela adeguata".

OPEN SOCIETY

## JUSTICE INITIATIVE

L'iniziativa Open Society Justice Initiative è un programma operativo dell'Istituto per una Società Aperta (*Open Society Institute – OSI*), mirato ad ottenere riforme legislative nella protezione dei diritti umani, contribuendo allo sviluppo di capacità legale per società più aperte in tutto il mondo. Justice Initiative riunisce contenzioso, difesa legale, assistenza tecnica e divulgazione di conoscenze per assicurare la crescita nelle seguenti aree prioritarie: anticorruzione, uguaglianza e cittadinanza, libertà delle informazioni e di espressione, giustizia internazionale, giustizia penale nazionale. Ha uffici a Abuja, Brussels, Budapest, London, New York, e Washington D.C..

*Justice Initiative* è retta da un consiglio composto dai seguenti membri: Aryeh Neier (Presidente), Chaloka Beyani, Maja Daruwala, Anthony Lester QC, Jenny S. Martinez, Juan E. Méndez, Diane Orentlicher, Wiktor Osiatyński, Herman Schwartz, Christopher E. Stone, Abdul Tejan-Cole, e l'On. Patricia M. Wald.

L'organico include: James A. Goldston, direttore esecutivo; Robert O. Varenik, direttore dei programmi; Zaza Namoradze, direttore dell'ufficio di Budapest; Kelly Askin, consulente legale senior, giustizia internazionale; David Berry, funzionario senior, comunicazioni; Sandra Coliver, consulente legale senior, libertà di informazione ed espressione; Rebekah Delsol, progettare l'ufficiale , ethnic profiling; Maxim Ferschtman, consulente legale senior, uguaglianza e cittadinanza Indira Goris, programma l'ufficiale, uguaglianza e cittadinanza; Julia Harrington, consulente legale senior, uguaglianza e cittadinanza; Ken Hurwitz, consulente legale senior, anticorruption; Sebastian Kohn, programmare l'assistente, uguaglianza e cittadinanza; Katy Mainelli, responsabile amministrativo; Cynthia Morel, legale, uguaglianza e cittadinanza; Rachel Neild, consulente senior, uguaglianza e cittadinanza; Chidi Odinkalu, consulente legale senior, Africa; Martin Schönteich, consulente legale senior, giustizia penale statale; e Rupert Skilbeck, direttore del contenzioso.

E-mail: [info@justiceinitiative.org](mailto:info@justiceinitiative.org)

**ABUJA**

Plot 1266/No.32  
Amazon Street  
Maitama, Abuja, Nigeria  
Phone: +234 9 413-3771  
Fax: +234 9 413-3772

**BUDAPEST**

Oktober 6. u. 12  
H-1051 Budapest, Hungary  
Phone: +36 1 327-3100  
Fax: +36 1 327-3103

**BRUSSELS**

Rue d.Idalie 9-13  
B-1050 Brussels, Belgium  
Phone: +32-2-505-4646  
Fax: ++32-2-502-4646

**LONDON**

Cambridge House  
100 Cambridge Grove  
Hammersmith London  
W6 0LE United Kingdom  
Phone: +44 207 031 0200  
Fax: +44 207 031 0201

**NEW YORK**

400 West 59th Street  
New York, NY 10019 USA  
Phone: +1 212-548-0157  
Fax: +1 212-548-4662

**WASHINGTON DC**

1120 19th Street, N.W, 8th Floor  
Washington, DC 20036 USA  
Phone: +1 202 721 5600  
Fax: +1 202 530 0128

[www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)



OPEN SOCIETY INSTITUTE  
NEW YORK