

La Carta di Rotterdam

Il mantenimento dell'ordine pubblico nella società multi-etnica

1° giugno 1996



Ministero dell'Interno
Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Il mantenimento dell'ordine pubblico in una società multi-etnica

*La prima bozza di questa Dichiarazione fu elaborata dal comitato organizzativo della conferenza «**Il mantenimento dell'ordine pubblico in una società multi-etnica: principi, pratiche e partenariato**» tenutasi dal 30 Maggio al 1 Giugno 1996 a Rotterdam, Olanda.*

Durante la conferenza, un gruppo di circa 120 partecipanti, costituito da operatori di polizia, rappresentanti di organizzazioni non governative (ONG)¹ e funzionari delle amministrazioni locali, nazionali ed europee, discusse e corresse la bozza iniziale della Carta.

*Nella versione attuale, la Carta serve a vari scopi. Prima di tutto, può essere usata per discutere la situazione attuale nei diversi paesi europei, sottolineando allo stesso tempo la necessità di costruire rapporti di **partenariato** tra la polizia, le ONG e le amministrazioni locali. Inoltre, la Carta risponde all'obiettivo del comitato organizzativo di incoraggiare l'ulteriore elaborazione di **principi** generali per il mantenimento dell'ordine pubblico da parte della polizia in un'Europa in trasformazione.*

¹ Con “organizzazioni non governative” (ONG) si intendono in questo documento le associazioni e le organizzazioni private che rappresentano le persone di origine etnica minoritaria o i loro interessi.

Introduzione all'edizione italiana

Nel 1997, in occasione dell' "Anno europeo contro il razzismo e la xenofobia", l'Unione Europea ha promosso e sostenuto finanziariamente il progetto NAPAP (Organizzazioni non-governative e Polizia contro il pregiudizio) che si è sviluppato nel biennio 98/99 in undici Paesi europei per iniziativa di altrettante Organizzazioni non-governative.

In Italia il progetto è stato promosso e realizzato da COSPE (Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti) con il contributo e la collaborazione della Polizia di Stato, della Regione Emilia-Romagna e delle Città di Bologna e Modena.

Si sono così realizzate, per un biennio, presso la scuola Polfer di Bologna e presso la scuola della Polizia Municipale di Modena, attività di formazione congiunta fra operatori della Polizia di Stato e operatori dei Corpi di polizia municipale delle città emiliano-romagnole, con l'obiettivo di migliorare ed adeguare il "lavoro di polizia" ad una società, come quella italiana, che sta rapidamente diventando una società multiculturale e multietnica. Tale iniziativa s'inquadra, peraltro, nell'ambito più vasto dell'opera di sensibilizzazione degli operatori di Polizia, cui il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha dato impulso, attraverso seminari e conferenze, in occasione del 50° anniversario della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

E' stato in questo contesto che abbiamo potuto conoscere ed apprezzare la Carta di Rotterdam, fino alla decisione, per iniziativa del Capo della Polizia, del Presidente della Regione Emilia-Romagna e del Presidente di COSPE di promuovere, d'intesa con la Fondazione che ne è depositaria, la sua traduzione e divulgazione in Italia.

Pensiamo infatti che la Carta di Rotterdam abbia un grande pregio: quello di indicare, nello stesso tempo, principi generali e linee concrete di azione adattabili ad ogni Paese europeo, una traccia sicura lungo la quale incamminarsi. Spetterà poi a ciascun Paese superare le difficoltà istituzionali, giuridiche, culturali e professionali che, di volta in volta, si incontreranno.

La forza della Carta di Rotterdam è, infatti, nell'essere la sintesi più avanzata di quanto in Europa si può fare, e in alcuni luoghi è effettivamente stato fatto, per l'erogazione di un servizio di polizia

equo e professionalmente valido, in una società multiculturale quale è ormai la società europea.

Produrre la versione italiana della Carta di Rotterdam è, dunque, l'occasione migliore per stimolare la discussione su un tema non ancora sufficientemente approfondito in Italia, facendo tesoro dell'esperienza, ed anche degli errori, di quanti ci hanno preceduto; ma è anche l'occasione per entrare a pieno titolo nel dibattito europeo su questi temi.

E', infine, utile ricordare il punto di inizio del lavoro "corale" che ha portato alla Carta di Rotterdam: la convinzione che la realizzazione di una sicurezza equa in una società multietnica sia responsabilità di ogni componente della società ma, anche, che spettino un ruolo e una responsabilità particolari alle polizie e alle associazioni dei cittadini stranieri, immigrati o di etnia minoritaria.

Confidiamo che la pubblicazione congiunta della Carta di Rotterdam da parte di un'associazione come COSPE, impegnata da tempo sul fronte della lotta alla discriminazione "razziale, religiosa o etnica", del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e della Regione Emilia-Romagna, possa rappresentare un primo passo concreto in questa direzione.

Nota sulla terminologia

Questa traduzione rispetta la terminologia usata nella versione originale, inglese, della Carta di Rotterdam e rispecchia la terminologia ufficiale degli accordi europei e delle leggi italiane in materia. Sappiamo però che essa può essere contestata e che i cambiamenti nella composizione e nei rapporti della società italiana ed europea richiedono una costante attenzione alle parole che definiscono le identità. Purtroppo non esistono termini privi di associazioni o significati di valori, perfino la parola "razza", anche se ormai inaccettabile come divisione scientificamente fondata degli esseri umani, continua ad avere un significato sociale che si manifesta nel "razzismo" che rimane da combattere. Particolarmente problematico è l'uso di termini come "cultura", "etnia" e soprattutto "etnia minoritaria" o "minoranza etnica": essi sono spesso usati nel tentativo di identificare la base della discriminazione 'razziale', soprattutto nella forma del 'razzismo culturale' o

'razzismo colto', ma gli stessi termini possono anche risultare offensivi per alcuni, come ad esempio l'espressione "etnia minoritaria".

Questa traduzione è offerta quindi nella speranza che, un giorno, ogni gruppo avrà la possibilità e il potere sociale di autodefinirsi, e che tali definizioni saranno precise, adatte ai contesti in cui saranno usate, ed accettabili ed accettate da altri gruppi.

Indice

pagin

a

Chi è insensibile ai segni del suo tempo verrà sorpassato dalla storia

Una sfida Europea

La creazione della Carta

1. Considerazioni iniziali

2. Reclutamento e mantenimento in servizio

3. Formazione degli operatori di polizia

4. È' una buona legge, ma è male applicata

5. Creare collegamenti tra le minoranze etniche e la polizia

6. Partecipazione dei migranti al crimine e partecipazione della polizia alla

criminalizzazione dei migranti

Chi è insensibile ai segni del suo tempo verrà sorpassato dalla storia

Questa citazione di Michael Gorbachev, ex presidente dell'ex-Unione Sovietica, segna una delle rivoluzioni più significative nella storia recente; era l'inizio di una nuova era in cui le vecchie immagini antagonistiche si erano indebolite e diventava possibile il dialogo tra visioni del mondo un tempo considerate incompatibili.

La citazione di Gorbachev non è soltanto rilevante per le rivoluzioni ideologiche a livello globale: l'osservazione è ugualmente applicabile ai processi di cambiamento nel microcosmo della società locale.

Uno dei processi di cambiamento più significativi del nostro tempo è il fatto che le società urbane, in particolare, stanno diventando sempre più multiculturali. La diversità culturale è una caratteristica essenziale ed inalienabile di queste società.

I cittadini e le istituzioni devono affrontare la sfida di gestire nuovi modi di orientarsi in una società in continuo cambiamento per quanto riguarda la sua composizione etnica e culturale.

In questo processo, la polizia riveste un ruolo particolare. La polizia è tenuta a tutelare i principi di uguaglianza e deve agire in situazioni di potenziale conflitto in modo professionale, puntuale e obiettivo. Dato il ruolo cruciale che riveste nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti, la polizia dovrebbe soprattutto impegnarsi a mantenere credibilità e legittimità nei confronti di tutti i cittadini. E dato che l'operato della polizia è altamente visibile, sono necessarie azioni altrettanto visibili contro il razzismo e la discriminazione.

Questo è il tema centrale de "La Carta di Rotterdam; il mantenimento dell'ordine pubblico in una società multi-etnica". La Carta non fornisce una formula standard di azione, ma contiene un'agenda di temi che richiedono l'attenzione delle moderne società urbanizzate, se esse non vogliono essere sorpassate dalla storia.

La Città di Rotterdam è orgogliosa di dare inizio alla discussione attraverso questa Carta. Lo stimolo è il risultato di una conferenza tenutasi a Rotterdam nel 1996 alla quale parteciparono 120 esperti provenienti da 17 Paesi. Rotterdam mira non solo a dare inizio al dibattito, ma anche a cercare di stabilire un dialogo e uno scambio permanente appoggiando la Fondazione «Policing for a multi-ethnic society», che distribuirà e pubblicizzerà la Carta a livello internazionale.

Il Consiglio Comunale di Rotterdam, tuttavia, non ritiene che questo sia una responsabilità esclusiva delle autorità municipali; riguardo a questo tema, in particolare, il principio di partenariato è imprescindibile. Le autorità cittadine, la polizia, la magistratura e le organizzazioni per la lotta alla discriminazione devono accettare la necessità di lavorare insieme all'elaborazione di tale politica. Questo non è soltanto espresso nel messaggio contenuto nella Carta; è possibile dedurlo anche dalla composizione del gruppo che vi ha dato inizio.

I primi firmatari della Carta

Rotterdam è orgogliosa di firmare la Carta:

Il Sindaco di Rotterdam, dott. A. Peper

Il Pubblico Ministero , Sig. L.A.J.M. de Wit, LL.M.

Il Capo delle Forze di Polizia Regionale di Rotterdam Rijnmond, Sig.

B.A. Lutken

Il Presidente di RADAR, Sig. J.W. Cuperus, LL.M.

INTRODUZIONE ALLA CARTA DI ROTTERDAM di Robin Oakley
--

Una sfida Europea

Nel corso dell'ultima metà del secolo, l'Europa si è trasformata in vari modi – in termini demografici, economici, sociali e politici. Questi cambiamenti hanno prodotto sfide importanti alle istituzioni tradizionali in tutta Europa, polizia compresa.

Un cambiamento significativo è costituito dalla crescente rilevanza della diversità culturale e delle tensioni etniche. Questa situazione deriva da una serie di cause. In primo luogo, sono avvenuti cambiamenti nella composizione della popolazione in seguito all'insediamento di lavoratori migranti e rifugiati in quasi tutti i Paesi. In secondo luogo, fattori economici hanno incoraggiato inizialmente l'afflusso di lavoratori migranti. Successivamente, la recessione economica ha causato tensioni, mentre alcuni gruppi autoctoni hanno tentato di tutelare il proprio accesso all'occupazione e agli alloggi. In terzo luogo, vari fattori politici hanno avuto un ruolo. Tra questi, la crescita di movimenti nazionalisti di estrema destra e le crescenti richieste avanzate delle minoranze – specialmente nell'Europa dell'Est in seguito alla caduta dei regimi comunisti.

Questa maggior rilevanza della diversità culturale ed etnica riflette tendenze globali in atto all'avvicinarsi del nuovo millennio. Si tratta di una potenziale fonte di grande arricchimento per l'Europa, ma se le nostre istituzioni non rispondono adeguatamente e secondo i principi della democrazia, costituisce anche una fonte di pericolo. Se le minoranze continuano ad essere sottoposte a trattamenti oppressivi o discriminanti, il tessuto sociale viene minacciato. Gli individui soffrono; scoppiano conflitti etnici e violenza e la struttura della società civile può venire gravemente danneggiata.

In questo mondo di diversità etnica e culturale, la polizia riveste un ruolo cruciale. Data la sua particolare responsabilità nel mantenimento dell'ordine pubblico, la polizia è il principale organo di tutela del tessuto sociale. È inoltre la più visibile delle agenzie che svolgono un ruolo civico. Questo significa principalmente due cose.

Innanzitutto, la polizia deve sempre agire con incontestabile equità nei confronti di tutti i gruppi e con assoluto rispetto per la diversità etnica e culturale – e le sue azioni devono essere percepite come

volte a tale scopo. Data la grande visibilità del suo ruolo, la polizia deve accettare la necessità di comportarsi come «modello di ruolo» per tutti gli enti pubblici nella promozione dei diritti fondamentali.

In secondo luogo, perché le minoranze superino queste minacce e giochino appieno il proprio ruolo, la polizia deve cercare di utilizzare i suoi poteri speciali ed unici per appoggiare ideali multietnici. Deve usare la legge in tutta la sua pienezza per combattere atti motivati da razzismo e xenofobia. La polizia deve inoltre lavorare attivamente per prevenire tali azioni e per contribuire all'integrazione etnica e sociale.

Spesso, negli ultimi anni, le azioni della polizia sono state percepite come inadeguate rispetto a questi ideali, specialmente dai membri delle comunità etniche minoritarie. La polizia si porta dietro una pesante eredità di mancanza di fiducia e diffidenza tra le minoranze in Europa, che deve ora riuscire a superare.

Per tutte le ragioni elencate qui sopra, una risposta passiva a questi cambiamenti da parte della polizia non sarà sufficiente. È necessaria una leadership attiva, per «il mantenimento dell'ordine pubblico nella società multietnica»

La nascita della Carta

La Carta di Rotterdam è un'iniziativa nata dal partenariato tra la Polizia di Rotterdam-Rijnmond, il Consiglio Comunale di Rotterdam e RADAR – l'organizzazione per la lotta alla discriminazione di Rotterdam. Questo triplice partenariato riflette la convinzione che per ottenere i cambiamenti necessari al mantenimento dell'ordine pubblico, non basta la sola polizia. Dappertutto la polizia ha la responsabilità principale, ma il raggiungimento di risultati positivi dipende anche dalla cooperazione delle autorità cittadine e delle organizzazioni non governative (ONG) che si occupano di questioni etniche.

La città di Rotterdam merita pieno riconoscimento per aver lanciato questa iniziativa ma non è casuale che l'iniziativa sia nata in questo grande porto Europeo. Dal Medioevo in poi, Rotterdam è stata un nodo di sempre crescente importanza per il commercio internazionale, ed è oggi il porto più vasto e in più rapida espansione del continente. Di conseguenza, Rotterdam ha una lunga storia di mescolanza tra le genti, e negli ultimi anni è diventata una delle città più multietniche d'Europa.

Conscia dell'importanza di questo tema e del suo significato per tutta l'Europa, la città di Rotterdam – e in particolare RADAR, la sua agenzia per la lotta alla discriminazione – ha deciso di fare il primo passo per dare maggiore rilievo alle questioni multietniche che riguardano la polizia in tutto il continente, senza per questo ignorare i passi avanti che la polizia ed altre agenzie ad essa associate avevano già fatto in diversi Paesi. Ha riconosciuto che l'approccio più efficace sarebbe stato quello di raccogliere queste esperienze e costruire su questa base. L'obiettivo non era solo quello di concentrarsi sui principi del mantenimento dell'ordine pubblico in un contesto multietnico, ma anche sulle azioni che possono e devono essere promosse per realizzare questi principi nell'esercizio quotidiano delle funzioni di polizia.

Con l'appoggio di un comitato organizzativo multinazionale, fu tenuta a Rotterdam, dal 30 Maggio all'1 Giugno 1996, una conferenza di lavoro su «Il mantenimento dell'ordine pubblico in una società multietnica: principi, pratiche, partenariato». Alla conferenza parteciparono oltre 120 delegati in rappresentanza di 17 Paesi. I delegati rappresentavano abbastanza equamente polizia, autorità civili e ONG. La conferenza aveva un triplice scopo: condividere le esperienze in modo da diffondere i progetti che avevano ottenuto risultati positivi, costituire una rete internazionale di esperti in questo campo, e produrre una «dichiarazione» di principi e linee guida pratiche da promuovere in tutta Europa.

La conferenza fu particolarmente significativa per la serietà e l'alto livello di impegno da parte dei partecipanti. Tutti i partecipanti erano stati selezionati in quanto persone già attive in questo campo, e che pertanto avevano esperienze da condividere. Inizialmente la conferenza ricevette relazioni su progetti esistenti in vari Paesi. I partecipanti poi discussero una bozza della Carta e proposero emendamenti ed integrazioni.

Anche se i rappresentanti delle ONG furono a volte critici nei confronti della polizia e dichiararono apertamente le proprie opinioni sul da farsi, tuttavia, tutta la conferenza si svolse in un'atmosfera costruttiva di collaborazione. In questo senso, fu una dimostrazione positiva del principio di partenariato che gli organizzatori desideravano promuovere.

Dalle parole all'azione

La Carta in sé è un documento che identifica i tipi di azioni da mettere in atto affinché «il mantenimento dell'ordine pubblico nella società multietnica» diventi una realtà. Affronta temi quali la formazione su

tematiche etniche, il reclutamento e l'assunzione di agenti provenienti da minoranze etniche, l'applicazione delle leggi rilevanti, il partenariato con comunità etniche di minoranza e la gestione delle statistiche etniche sui reati. Ciò che la rende unica è che fornisce una visione d'insieme di tutta la gamma di attività che devono essere incluse.

La Carta è pertanto sia una risorsa per generare un programma di azioni necessarie, che una lista di controllo attraverso la quale misurare i progressi. Tuttavia non è una formula in grado di fornire una soluzione istantanea, non è infatti sufficientemente dettagliata, né adatta alle esigenze di ogni città o stato Europeo. Lo scopo che si prefigge è di indicare una serie di compiti fondamentali che devono essere affrontati ovunque ma le priorità ed il modo in cui questi compiti vengono svolti devono essere adatte alle circostanze di ogni caso individuale.

In ogni Paese o città, pertanto, dovrebbe essere predisposto un programma d'azione specifico e dettagliato.

In che modo è possibile passare dalle parole all'azione? Alla domanda è necessario rispondere a due livelli: quello professionale e quello politico.

Il *livello professionale* prevede che venga stabilito il contenuto specifico di un programma d'azione appropriato ad una particolare città o stato. Questo implica tre passaggi. Innanzitutto, la composizione etnica della popolazione e le esigenze di mantenimento dell'ordine pubblico che nascono dalla diversità etnica devono essere identificate. In secondo luogo, la Carta dovrebbe essere usata come lista di controllo per identificare quali azioni specifiche sono già in corso e quali vanno riviste. Infine, dovrebbe essere elaborato un programma generale di azione che includa progetti per sopperire alle carenze identificate e, se necessario, rafforzare le iniziative in corso.

Inoltre, ogni programma di azione deve includere altre due componenti: le risorse adeguate per portare avanti il lavoro – finanziarie e non, quali consulenze da parte di esperti e supporto organizzativo; il coinvolgimento attivo di membri di tutte le diverse comunità etniche, in particolare quelle provenienti da gruppi minoritari. Il partenariato con una ONG adatta assicurerà che questo avvenga.

Tuttavia, anche i migliori programmi di azione per attuare la Carta non avranno successo, a meno che non siano sostenuti a *livello politico*. L'impegno dei leader politici e delle autorità di polizia

dovrebbe essere espresso in programmi chiari e ben pubblicizzati che deleghino alle forze di polizia il compito di affrontare le questioni multietniche. Senza un impegno programmatico, le risorse per la realizzazione del programma possono risultare difficili da ottenere. Inoltre, i leader delle comunità minoritarie e le ONG potrebbero sentirsi obbligati a ritirare la loro cooperazione se non sono convinti che esista un supporto a livello politico.

Pertanto, in che modo può essere assicurato un sostegno politico per i principi della Carta? Si possono seguire diverse strade. Un percorso che gli agenti di polizia stessi possono seguire è assicurarsi che i funzionari di polizia più anziani siano pienamente e correttamente informati riguardo alle questioni etniche che possono coinvolgere la polizia. Una seconda strada è quella di organizzare incontri informativi simili a livello politico da parte di funzionari delle autorità locali e delle ONG.

Tuttavia, la sola informazione potrebbe non essere sufficiente a ottenere l'impegno necessario, non ultimo a causa delle molte priorità in competizione e delle pressioni a cui è soggetta la polizia. Altri mezzi per influenzare le politiche e le priorità della polizia a muoversi nella direzione della Carta dovrebbero perciò essere esplorati dove questo di renda necessario.

Ad esempio, gli agenti di polizia potrebbero ottenere che i sindacati nazionali di polizia, le associazioni e le reti internazionali di polizia diano il proprio appoggio. Allo stesso modo, le autorità cittadine sono collegate tramite strutture nazionali ed anch'esse possono promuovere la Carta attraverso reti Europee quali ELAINE ed Eurocities. E le ONG, in qualità di organizzazioni indipendenti, possono promuovere campagne pubbliche per pubblicizzare la Carta, tenendo incontri ed organizzando conferenze, oltre che attraverso i mass media. Le ONG possono inoltre promuovere la Carta a livello europeo, tramite enti quali il Forum degli Immigrati, gruppi per i diritti umani e reti giovanili.

Infine, un prezioso supporto nel raggiungere un impegno a livello politico può essere ottenuto attingendo al lavoro dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa. Anche se il Trattato di Maastricht non dà all'Unione Europea alcuna autorità diretta sui servizi di polizia riguardanti le questioni etniche, molti importanti rapporti (come quello della Commissione Kahn) trattano questi argomenti. Il Trattato di Amsterdam, tuttavia, apre la possibilità di affrontare tematiche anti-discriminatorie. Esistono inoltre numerose altre strutture

nell'ambito dell'Unione Europea attraverso le quali le questioni possono essere affrontate praticamente.

Il Consiglio d'Europa, invece, ha programmi che trattano direttamente sia questioni di polizia che questioni etniche. In seguito alla «Dichiarazione di Vienna» sottoscritta da tutti i Capi di Stato Europei nel 1993, la Commissione Europea Contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) ha elaborato un ampio programma di lavoro, ed il Consiglio d'Europa è attivo anche sul fronte dei diritti umani, delle problematiche legate alle migrazioni e alla questione giovanile. E' di immediata rilevanza il rapporto del Consiglio d'Europa su «La formazione della Polizia riguardo ai migranti e alle relazioni etniche», che fornisce indicazioni pratiche e dettagliate su uno dei temi principali trattati dalla Carta di Rotterdam. Attualmente, il Consiglio d'Europa è molto attivo nell'Europa Centrale e Orientale, particolarmente in relazione alle questioni riguardanti le comunità zingare.

È necessario agire in tutte queste direzioni per trasformare la visione contenuta nella Carta in una realtà Europea. Si tratta di una grande sfida, il compito è urgente e i prerequisiti essenziali per il suo successo sono l'impegno e un'attenta programmazione.

La città di Rotterdam considera l'elaborazione della Carta semplicemente come un primo passo. Si è impegnata a continuare ad appoggiare questo progetto su base pan-Europea, tramite mezzi che sono attualmente in fase di esplorazione. L'iniziativa merita l'appoggio di tutta l'Europa.

Il Dr. Robin Oakley è un consulente indipendente per la formazione e la ricerca, basato in Gran Bretagna e specializzato nelle tematiche relative alla polizia e alle relazioni etniche. Ha lavorato in molti Paesi europei ed ha preparato documenti di indirizzo pratico per il Consiglio d'Europa, sia sulla formazione della polizia, sia su come affrontare la violenza razzista e xenofobica. È stato consulente speciale degli organizzatori della Conferenza di Rotterdam.

L a C a r t a d i R o t t e r d a m
Il mantenimento dell'ordine pubblico
nella società multi-etnica

1) Considerazioni Iniziali

L'Europa in trasformazione e la legittima erogazione dei servizi di polizia: una questione di professionalità

1. Negli ultimi decenni, la composizione della popolazione dell'Europa occidentale è cambiata drasticamente. Le migrazioni postbelliche hanno accelerato la trasformazione di molti Paesi dell'Europa occidentale in comunità multietniche. Nell'Est, la caduta della Cortina di Ferro ha focalizzato l'attenzione sullo status delle minoranze etniche che da tempo risiedono in molti Paesi di quell'area dell'Europa.
2. Una società multietnica pone richieste particolari alle forze di polizia. Di conseguenza, la polizia deve accettare la necessità di adattare la propria professionalità, la qualità del servizio e le proprie responsabilità legali e più generali alle esigenze di una popolazione in costante cambiamento. L'obiettivo è quello di fornire servizi applicabili ed accessibili a tutti i cittadini, senza distinzioni di origine etnica.
3. E' in particolare nelle aree metropolitane che le forze di polizia, le amministrazioni locali e le ONG si trovano ad affrontare le sfide poste dalla diversità etnica. Per questo la Carta è orientata principalmente alle grandi città. Sono infatti le comunità più vaste che si trovano più spesso ad affrontare differenze culturali e sono esse le prime, anche se non necessariamente le uniche, ad elaborare nuove strategie per affrontare queste sfide.

Il ruolo chiave della polizia: la sfida

4. La Carta si concentra principalmente sugli sforzi richiesti alla polizia. Anche se non è certamente l'unica organizzazione pubblica responsabile in questo campo, la polizia può essere considerata il garante dell'uguaglianza, l'integrazione e la coesione di una società in rapida trasformazione. Specialmente in situazioni in cui è necessario l'uso della forza, la polizia è uno strumento di controllo e repressione. E' pertanto necessario che la polizia sia attiva ed affidabile nello svolgimento del proprio ruolo di tutrice della legislazione antidiscriminazione. In altre parole, la polizia ha un'importante responsabilità nell'applicazione della legge oltre che

nella messa a punto di misure di prevenzione per combattere il razzismo e la discriminazione.

5. Attualmente, ci sono significative differenze tra le legislazioni e le politiche dei Paesi europei. In tante circostanze diverse, possono essere possibili molte soluzioni. Invece di proporre cambiamenti legislativi o politici, questa Carta esplora le ragioni dei diversi metodi di intervento e i temi che dovrebbero essere dibattuti. La Carta non contiene alcuna nuova proposta legislativa o di armonizzazione delle normative esistenti a livello Europeo.

Necessità di un approccio integrato e coordinato: dai principi alla pratica

6. La Carta si concentra su più di un aspetto dei compiti della polizia e mira a stabilire una gamma completa di strumenti per un approccio integrato e coordinato alla gestione della diversità etnica nell'interesse dell'uguaglianza e della coesione sociale.
7. L'obiettivo principale di questa Carta è di aumentare l'impegno organizzativo riguardo al tema del mantenimento dell'ordine pubblico in una società multietnica. La prima necessità è che l'organizzazione dichiari chiaramente la propria missione specificando il proprio impegno rispetto al trattamento paritario e alla lotta alla violenza razzista e xenofobica. Questa presa di posizione dovrebbe precedere qualsiasi misura tangibile.

Cooperazione con gli altri: il valore aggiunto

8. Il razzismo e la discriminazione razziale costituiscono una seria minaccia allo sviluppo di una società multietnica armoniosa. La cooperazione tra la polizia, le ONG e le amministrazioni locali è particolarmente importante per riconoscere e monitorare queste minacce. In questo campo relativamente nuovo, la polizia, le ONG e le amministrazioni locali possono avvalersi delle esperienze e dei contatti reciproci.

2) Reclutamento e mantenimento in servizio

1. La Polizia come specchio della società

La composizione della popolazione nella maggior parte delle città europee sta cambiando rapidamente e drasticamente. Per affermare la propria importanza come forza legittima nella società, è nell'interesse professionale della polizia riflettere la diversità etnica della società all'interno della propria organizzazione. Uno dei mezzi più importanti per raggiungere questo obiettivo è il reclutamento.

2. Miglioramento degli standard professionali

Il reclutamento degli operatori di polizia all'interno delle comunità etniche minoritarie avrà un valore culturale maggiore da cui trarranno vantaggio le forze di polizia, così come la società in generale. L'intero corpo di polizia può beneficiare della diversità etnica promuovendo in tal modo la professionalità.

3. Il Mercato del lavoro in trasformazione

Nella maggior parte delle città, la forza lavoro è diventata sempre più multiculturale. Attualmente, la metà della forza lavoro è già costituita dalle minoranze in molte grandi città europee. Pertanto, la polizia non può più permettersi di ignorare la crescente «fonte di talento» rappresentata dalle comunità etniche minoritarie sul mercato del lavoro.

4. Il reclutamento delle minoranze etniche come agenti di polizia

Per reclutare persone appartenenti alle comunità etniche minoritarie, è essenziale sviluppare buone relazioni con le minoranze etniche e diffondere un'immagine positiva del lavoro della polizia. Persone appartenenti a tutti i gruppi etnici devono essere incoraggiate ad interessarsi alla possibilità di diventare agenti di polizia, qualsiasi sia la loro origine etnica. Nei casi in cui la nazionalità costituisce un ostacolo, è necessario fare sforzi per superarlo per coloro che sono da tempo residenti.

5. Discriminazione positiva

Nei casi in cui le minoranze sono presenti in percentuali inferiori alla loro presenza nella popolazione e nel caso i metodi di reclutamento diano scarsi risultati, esiste una reale necessità di programmi speciali e iniziative di discriminazione positiva per

stimolare il reclutamento di membri delle comunità delle minoranze etniche

6. Requisiti generali per il reclutamento

L'obiettivo di reclutare un maggior numero di agenti di polizia da comunità etniche minoritarie ha implicazioni anche per le politiche di reclutamento generale. Un atteggiamento positivo nei confronti del pluralismo culturale deve essere aggiunto ai requisiti generali per tutti gli agenti di polizia. L'impegno nei confronti della diversità etnica significa anche il rifiuto di ogni forma di razzismo, pregiudizio e di comportamenti razzisti da parte della polizia, in quanto professionalmente inaccettabili.

7. Definire standard appropriati

E' importante non abbassare gli standard quando si reclutano persone dalle comunità etniche minoritarie. Abbassare gli standard avrebbe conseguenze negative in molti modi.

D'altra parte, può essere necessario cambiare gli standard. Moduli e test (di lingua, psicologia, storia) devono essere analizzati per eliminare pregiudizi culturali, in modo da garantire parità di opportunità.

In generale, sarà necessario ridefinire il profilo dell' «agente di polizia del prossimo secolo».

8. L'impegno del corpo di polizia è essenziale

Per incoraggiare l'impegno all'interno del corpo di polizia è importante prestare maggior attenzione al reclutamento. È consigliabile che i funzionari addetti al personale vengano formati in modo specifico alla selezione di futuri colleghi di origine etnica diversa.

9. Un programma che spieghi i motivi

Perché il reclutamento di personale di origini etniche diverse abbia esito positivo è necessaria una dichiarazione pubblica dei motivi per cui è necessaria una politica di discriminazione positiva. Deve essere chiaro che questo tipo di reclutamento non è una forma di favoritismo, ma a una strategia di sopravvivenza per la polizia.

10. Il punto chiave: il rispetto reciproco

È necessaria una cooperazione basata sul rispetto reciproco e sull'eguaglianza. Una forza di polizia funziona solo se i suoi membri:

- collaborano
- ascoltano e comunicano gli uni con gli altri
- hanno fiducia gli uni negli altri

- sono coscienti che niente è possibile senza gli altri

11. Assegnazione dei compiti

L'assegnazione dei compiti agli agenti di polizia di origine etnica diversa dovrebbe avvenire esattamente nello stesso modo in cui avviene per gli altri agenti. In generale, non dovrebbero essere reclutati per lavorare nelle proprie comunità etniche, ma piuttosto per fornire servizi di polizia all'intera popolazione. Assegnazioni specifiche in relazione alla loro origine etnica aumentano la pressione da parte delle comunità. Tuttavia si dovrebbe evitare di assegnare loro compiti in isolamento.

12. Pari opportunità di carriera

Una corretta politica di reclutamento del personale richiede un ambiente aperto e privo di pregiudizi, in cui persone di tutti i gruppi etnici si sentano i benvenuti quando entrano nella polizia. Non è solo il reclutamento ad essere essenziale, ma anche il mantenimento del personale e la garanzia che ognuno abbia pari opportunità di carriera all'interno delle forze di polizia. La polizia non riuscirà a reclutare giovani di talento appartenenti alle minoranze se essi non sono convinti che godranno di pari opportunità all'interno della polizia. Tutto il corpo di polizia in genere trarrà benefici dalla presenza di modelli di ruolo positivi a tutti i livelli.

13. Procedure di denuncia chiare

La polizia deve avere procedure per il trattamento delle denunce riguardanti discriminazione o molestie da parte dei colleghi. Una procedura di denuncia chiara e puntuale per un'offesa alla disciplina è molto importante per il pubblico in generale e per le minoranze in particolare. Affrontando il razzismo al suo interno, la polizia migliorerà la sua credibilità agli occhi della società.

3) Formazione degli agenti di polizia

1. Strumenti di gestione

La formazione è uno degli strumenti di gestione più importanti per creare una forza di polizia professionale e multiculturale capace di fornire servizi ad una società multiculturale.

2. Formazione finalizzata ad obiettivi specifici

È importante che la formazione non sia considerata l'obiettivo principale, ma che sia invece parte integrante dei servizi di polizia in una società multietnica. La formazione può aiutare i dirigenti ad elaborare una chiara dichiarazione della propria missione rispetto a questi temi. La prima responsabilità dei funzionari è di stabilire le condizioni per contribuire a facilitare i cambiamenti necessari.

3. La formazione come strumento per stimolare l'impegno

Ovviamente, gli agenti di polizia devono essere convinti della necessità di trasformare il carattere monoculturale delle forze di polizia in senso multiculturale a tutti i livelli dell'organizzazione. La formazione può essere uno strumento efficace per stimolare tale impegno migliorando la comprensione del ruolo della polizia come agente di coesione della società. L'atteggiamento degli agenti di polizia nei confronti di questi cambiamenti e il loro impegno nel portarli avanti è essenziale nel determinarne il successo

4. Le scuole di formazione della polizia devono anticipare

Il reparto operativo della polizia non è l'unico responsabile della trasformazione di un'organizzazione monoculturale in senso multiculturale. Per adattare le pratiche di formazione ad affrontare un ambiente di lavoro multiculturale, le scuole di formazione della polizia devono avvalersi delle esperienze reali degli agenti di polizia.

5. Formazione di base

La formazione di base dovrebbe trattare anche di temi quali il riconoscimento degli elementi di comportamento razzisti, comprenderne l'importanza ed imparare a reagire in modo professionale. Questo include l'acquisizione di competenze per il trattamento delle denunce di incidenti di razzismo.

6. Atteggiamenti

Gli agenti di polizia devono anche essere resi consapevoli dei propri atteggiamenti nei confronti di questi temi. La formazione dovrebbe contribuire ad assicurare che gli atteggiamenti personali degli

agenti siano coerenti con l'etica professionale. Dovrebbero esistere procedure formali per trattare qualsiasi manifestazione di atteggiamenti razzisti da parte della polizia. Questa professionalità contribuirà ad aumentare la credibilità della polizia in seno alla società.

7. Differenze culturali

Dato che una società culturalmente diversa richiede che la polizia vi si adatti, è essenziale che l'intero corpo di polizia sia in grado di superare qualsiasi difficoltà dovuta alla diversità culturale. Gli ostacoli alla comprensione e alla comunicazione interculturale, sia all'interno del corpo di polizia, sia nei servizi alla comunità, devono essere messi in questione.

Inoltre, la formazione dovrebbe puntare ad adattare le competenze e i metodi esistenti, in modo da trattare in modo professionale situazioni in cui culture diverse si incontrano o entrano in conflitto.

8. Pregiudizi e atteggiamento mentale antagonistico

Spesso i contatti della polizia si limitano a persone che vivono in o si occupano di situazioni difficili. I contatti avvengono in prevalenza su iniziativa della polizia, e sono dovuti a circostanze negative. Di conseguenza, il lavoro della polizia solitamente stimola un aumento nel rischio di «atteggiamenti mentali antagonistici e pregiudizi» nei confronti delle minoranze, che possono avere effetti dannosi. Pertanto, i progetti che promuovono immagini positive dovrebbero essere incoraggiati.

La polizia, come istituzione chiave nella società, responsabile della tutela dei diritti e della libertà degli individui, deve sviluppare capacità, conoscenze e competenze per rispondere in modo professionale alla crescente diversità della società. La formazione dovrebbe permettere agli agenti di riflettere sulla propria esperienza di lavoro, e di restare consapevoli dell'importanza di tutelare il principio di parità di trattamento.

9. Formazione in partenariato

La polizia deve coinvolgere ONG e/o appartenenti alle comunità etniche minoritarie nei programmi di formazione, in quanto sono anch'essi utenti dei servizi di polizia. Inoltre, dovrebbero essere coinvolti in programmi di formazione per formatori sui vari aspetti della diversità culturale.

4) È una buona legge ma è male applicata

1. L'importanza di un'applicazione efficace

Le normative anti-discriminazione sono un importante strumento per dare alle minoranze etniche parità di trattamento e un ambiente sicuro.

Tuttavia, anche nei paesi che hanno una vasta legislazione contro il razzismo e la discriminazione, c'è un grande divario tra teoria e pratica, tra legislazione e applicazione della legge.

2. L'uso efficace della legge aumenta la credibilità della polizia

Naturalmente, la credibilità della polizia nella lotta al razzismo e alla discriminazione dipende in gran parte dal modo in cui essi applicano la legge. Gli agenti di polizia devono essere resi consapevoli dell'importanza di ottenere prove di discriminazione, in modo da poter applicare la legge in modo efficace.

L'impegno nel combattere la discriminazione razziale da parte della polizia dovrebbe coinvolgere l'intera organizzazione. I funzionari superiori possono avere un ruolo fondamentale nell'introdurre una cultura corretta all'interno dell'organizzazione.

3. Attenzione e competenze specifiche

Per motivi di professionalità e legittimità, l'attenzione della polizia agli incidenti di razzismo e la capacità di trattare questi temi deve essere ottimizzata. Dovrebbero essere elaborati programmi speciali (formazione di base e aggiornamento) per stimolare la consapevolezza delle tematiche razziali e per riconoscere casi di discriminazione in situazioni specifiche. Ogni agente di polizia dovrebbe avere la capacità di affrontare queste situazioni e sapere come affrontare la discriminazione secondo direttive legali.

4. Nomina di coordinatori

La nomina di agenti con funzioni di coordinamento con speciali responsabilità per gli incidenti di razzismo può intensificare l'impegno all'interno delle forze di polizia. Tuttavia, l'esistenza di agenti specializzati non deve mai diventare una scusa perché gli altri non intervengano nei casi di discriminazione razziale.

5. Coalizioni di agenzie

La polizia dovrebbe affidarsi a professionisti esperti quando deve affrontare questioni di discriminazione e dovrebbe far parte di coalizioni di agenzie. Questo comprende la partecipazione a partnership con amministrazioni locali, leader delle comunità

minoritarie e ONG in modo da ottenere e scambiare informazioni sugli incidenti di razzismo.

6. Trasparenza delle procedure

Gli incidenti di razzismo denunciati alla polizia devono essere trattati con cura. Le vittime devono essere ascoltate ed assistite. Le procedure dovrebbero essere trasparenti, specialmente per le vittime.

7. Registrazione e monitoraggio come importanti responsabilità della Polizia

La registrazione e il monitoraggio degli incidenti di razzismo è di fondamentale importanza. La polizia ha un'importante responsabilità nella registrazione e nella raccolta di informazioni – in collaborazione con altri.

8. Riflessioni sulle cause della scarsità di denunce

Il fatto che la discriminazione razziale e gli incidenti di razzismo siano scarsamente denunciati è un fenomeno diffuso. La polizia dovrebbe prendere in considerazione l'entità e le cause della scarsità di denunce quando presenta le statistiche che riguardano la discriminazione razziale.

9. Misure specifiche per incoraggiare le denunce

La polizia, le ONG e gli amministratori locali dovrebbero prendere in considerazione misure specifiche volte ad incoraggiare il pubblico a denunciare gli incidenti di razzismo. A questo fine, le seguenti misure potrebbero essere considerate:

- programmi di sensibilizzazione
- misure specifiche per aumentare la fiducia in sé e negli altri
- procedure interne adeguate su come trattare le denunce riguardanti casi di discriminazione.

10. Definizioni generalmente accettate

Per registrare le denunce in modo efficiente è necessaria una chiara definizione di cos'è un incidente di razzismo. Attualmente, le statistiche sugli incidenti di razzismo sono molto diverse per agenzie quali le ONG e la polizia. Per superare questo ostacolo, le autorità europee dovrebbero cercare di creare definizioni generalmente accettate che possano essere utilizzate per registrare tali incidenti. Dovrebbe essere elaborata e approvata una definizione operativa in collaborazione con i rappresentanti delle comunità etniche minoritarie.

11. Strumenti per il monitoraggio e la raccolta dei dati.

La polizia dovrebbe incoraggiare lo sviluppo di strumenti di monitoraggio e raccolta dei dati. Questi strumenti identificherebbero tendenze emergenti e servirebbero come base per un approccio strategico integrato, oltre che per identificare le informazioni mancanti.

12. Creazione di un'unità di coordinamento.

L'analisi regolare dei dati riguardanti gli incidenti di razzismo dovrebbe aver luogo a diversi livelli e al fine di raggiungere diversi obiettivi. E' consigliabile assegnare ad un'unità di coordinamento interna al reparto di polizia il compito di monitorare e riferire tendenze e sviluppi.

13. Dati comparativi.

I dati dovrebbero essere raccolti in una forma che possa essere paragonata, per poter scambiare informazioni e compiere studi comparativi su quartieri, città e persino Paesi.

14. Lo scambio di informazioni dovrebbe essere stimolato.

Dovrebbero essere elaborati metodi specialistici di raccolta dei dati. Dovrebbe essere stimolato lo scambio di informazioni tra i servizi informativi, la polizia e le organizzazioni anti-razziste riguardo alle attività razziste organizzate.

15. Le denunce dovrebbero avere un seguito.

La denuncia non è un obiettivo in sé. Devono esserci garanzie che le denunce siano seguite da azioni specifiche. La chiarezza delle procedure ottimizzerà le possibilità di successo scoraggiando la tendenza a non sporgere denuncia.

5) Costruire ponti tra le minoranze etniche e la polizia

1. Promuovere fiducia e cooperazione

Costruire ponti tra le minoranze etniche e la polizia costituisce una sfida professionale. È parte importante di un approccio da parte della polizia orientato ai servizi in una società democratica ed è essenziale nel promuovere fiducia e cooperazione.

2. Una comunicazione positiva e aperta è un'esigenza professionale

Quasi tutte le agenzie governative hanno bisogno di buone relazioni e comunicazioni aperte con tutti i segmenti e i gruppi presenti nella società per poter funzionare correttamente. Per la polizia, queste condizioni sono di fondamentale importanza nel garantire che i cittadini cooperino nel prevenire oltre che nel perseguire i reati. Inoltre, è essenziale per la polizia farsi un'idea delle effettive esigenze dei cittadini e promuovere relazioni costruttive con e tra i vari gruppi presenti all'interno della società.

3. Superare gli atteggiamenti mentali antagonisti

Per favorire la creazione di un clima di fiducia, la polizia deve attivamente cercare di ottenere un *feedback* dalle comunità etniche minoritarie sull'efficacia e l'appropriatezza delle politiche e dei programmi. Questo significa andare oltre un atteggiamento mentale antagonista per entrambe le parti e creare una relazione operativa costruttiva tra la polizia, le ONG e le organizzazioni dei cittadini. Tutte le parti in gioco possono trarre benefici da partnership tra pubblico e privato come queste.

Queste misure devono essere prese in considerazione soprattutto in situazioni in cui le tensioni tra la polizia e le comunità etniche di minoranza sono evidenti. «Tavoli di discussione con i clienti» e «tavole rotonde» che possono avvicinare gruppi antagonisti si sono dimostrati utili in situazioni di questo tipo.

4. Promuovere la credibilità

La polizia deve attivamente cercare opportunità per promuovere la propria credibilità nella lotta contro il razzismo. Innanzitutto, questo vuol dire riconoscere il razzismo e la sua esistenza. In secondo luogo, dovrebbe essere promosso l'attivo coinvolgimento della polizia nelle attività esterne contro il razzismo. Infine, la polizia dovrebbe prendere l'iniziativa nello stabilire accordi formali con altre agenzie per collaborare nella lotta contro il razzismo.

5. Agenti di collegamento

Le difficoltà o i fallimenti della comunicazione tra la polizia e le minoranze costituiscono un problema specifico che, a sua volta, richiede speciale attenzione e soluzioni specifiche. Programmi che rafforzano i legami tra la polizia e le comunità etniche minoritarie come, ad esempio, la nomina di agenti di collegamento per le relazioni con le comunità minoritarie, hanno dato risultati positivi.

6. Una rete di professionisti

Pur cooperando con le amministrazioni locali, la polizia deve sviluppare e mantenere una rete di contatti con professionisti delle comunità etniche minoritarie, quali i sacerdoti, gli operatori sanitari e gli assistenti sociali, che possono fornire aiuto nei momenti di crisi.

6) Il ruolo dei migranti nel crimine e il ruolo della polizia nella criminalizzazione dei migranti

1. Evitare il perpetuarsi degli stereotipi

La polizia dovrebbe riconoscere che i reportage inaccurati e stereotipati dei media hanno un effetto dannoso sulle relazioni con le comunità. Pertanto deve essere posta da parte della polizia una cura particolare nell'interazione con la stampa per evitare il perpetuarsi degli stereotipi nella descrizione delle comunità etniche minoritarie.

2. Il rischio di stigmatizzazione deve essere riconosciuto

Il pericolo di concentrarsi semplicemente sul tasso di crimine nelle comunità etniche minoritarie deve essere affrontato. È indispensabile mettere in discussione se focalizzare l'attenzione su questo punto è necessario, e a quale scopo. Esiste il rischio che venga stigmatizzata l'intera comunità etnica. Inoltre, è probabile che stereotipi criminalizzanti vengano pubblicizzati dalla stampa popolare e dagli altri mass media.

3. Le statistiche non sono mai di per sé evidenti

Si dovrebbe evitare di presentare le statistiche sui crimini che riguardano le comunità etniche senza contestualizzarle. Le statistiche non sono mai di per sé evidenti e si prestano ad essere male interpretate. Al massimo, le statistiche riportano quanto è avvenuto, ma non sono in grado di spiegare perché è avvenuto. Per rispondere a questa domanda sono necessarie ulteriori ricerche qualitative.

4. Capire i tassi di crimine

La polizia ha la responsabilità di capire il tasso di crimine di particolari gruppi sociali, in modo da focalizzare l'attenzione sui problemi a monte che possono richiedere iniziative più estese o azioni preventive. Dovrebbero inoltre incoraggiare altre organizzazioni a prendersi la responsabilità di prevenire o intervenire all'inizio di situazioni che potrebbero compromettere le relazioni tra le comunità.

5. Distinguere tra crimine organizzato e non-organizzato

Le organizzazioni criminali sono attive su scala internazionale. Le statistiche del crimine riguardanti il crimine organizzato

dovrebbero essere chiaramente separate dai dati relativi alle statistiche «normali» del crimine locale.

6. Utilizzo multiplo delle statistiche

Le statistiche possono essere utilizzate per monitorare i modelli etnici di crimine, ma possono anche essere utilizzate per controllare se la polizia tratta le minoranze etniche in modo equo e paritario. Monitorando il numero dei fermi e degli arresti dei diversi gruppi etnici, la polizia può controllare se un gruppo non sia trattato più severamente di un altro. Utilizzando le statistiche in questo modo e assicurandosi che tutti i settori del pubblico vengano trattati allo stesso modo, la polizia guadagna il rispetto e la fiducia delle comunità etniche di minoranza.

7. Un codice di condotta per le denunce dei crimini «etnici»

Dovrebbe essere introdotto un codice di condotta per la polizia che indichi quando il riferimento all'origine nazionale o etnica di un sospettato o prigioniero è rilevante.

La polizia dovrebbe essere cosciente dei possibili effetti che tali riferimenti possono avere in diversi contesti, ad esempio, nell'utilizzo di canali radio.

8. Codice di pratica per i comunicati stampa

Le autorità di polizia dovrebbero consultarsi e collaborare con le ONG e le comunità etniche minoritarie per presentare e diffondere statistiche «etniche» nel miglior modo possibile. Nel corso di queste consultazioni, la polizia dovrebbe inoltre cercare di reperire informazioni che creino una migliore comprensione delle differenze culturali e che impediscono che queste differenze vengano criminalizzate.

9. La responsabilità di prendere posizione riguardo a misure di stigmatizzazione

La polizia dovrebbe sentirsi libera di indicare i possibili effetti di stigmatizzazione di misure prese o proposte da politici che è tenuta a mettere in atto.

* * * * *

Publicato da: Foundation «Policing for a multi-ethnic society»

***Indirizzo : P.O. Box 1812
3000 BV Rotterdam***

Telefono : **010 – 233 10 43**

Fax : **010 – 412 84 33**

E-mail :

Homepage : **ATTENTION: CHECK ADDRESS AGAIN**