

L'Unione Europea



contro le discriminazioni



PAVEMENT

Spianare la strada in Europa per l'applicazione
dell'Articolo 13 del Trattato di Amsterdam
Verso un approccio globale alla lotta contro la discriminazione multipla:
imparare insieme alla polizia come istituzione e
rogatrice di un servizio pubblico

RACCOMANDAZIONI

Dicembre 2000

<http://www.against-discrimination.org>

Coordinatore	CENTRE UNESCO DE CATALUNYA, Spain
Partners	COSPE (Cooperazione allo Sviluppo dei Paesi Emergenti), Italia
	IL COMMISSARIO PER GLI STRANIERI DEL SENATO DI BERLINO, Germania
	VOLKSHILFE ÖSTERREICH, Austria

Il progetto è finanziato dalla *Commissione Europea - DG occupazione e affari sociali EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS - Social Dialogue, Social Rights and Equality Issues Dialogo Sociale, Diritti Sociali e Pari Opportunità* nell'ambito del programma *"Misure propedeutiche mirate alla lotta e alla prevenzione contro la discriminazione in conformità all'articolo 13 del Trattato di Amsterdam"*

INTRODUZIONE:

All'inizio del XXI secolo, sussistono ancora molte forme di discriminazione nell'Europa multiculturale. L'obiettivo del Progetto PAVEMENT consiste nell'elaborare delle raccomandazioni per la Commissione Europea affinché promuova su scala europea delle misure antidiscriminatorie per garantire dei servizi di polizia che siano equi, professionalmente validi, rilevanti e accessibili a tutti i cittadini, a prescindere dalla propria appartenenza etnica, di religione o credo, o di genere.

Benché l'oggetto del progetto PAVEMENT sia la lotta alla discriminazione da parte e all'interno delle forze di polizia, è chiaro che la polizia non è l'unica istituzione che debba affrontare queste problematiche. Tuttavia, dato il ruolo cruciale svolto dalla polizia nel difendere le libertà e nel tutelare i diritti umani, questa è chiamata a fornire un contributo fondamentale nella lotta contro la discriminazione. E' altresì importante che le persone che sono vittime, o che sono a rischio, di discriminazione ricevano sostegno; che le loro voci e quelle dei loro rappresentanti siano ascoltate e che il loro ruolo nel cooperare con i servizi di polizia per contrastare la discriminazione sia riconosciuto.

Le raccomandazioni che seguono sono il risultato delle discussioni e del lavoro congiunto realizzato dal gruppo di coordinamento transnazionale e dai partner nazionali del progetto PAVEMENT, nonché il risultato della conferenza transnazionale tenutasi a Roma nel novembre 2000. In un anno di lavoro è stata realizzata una bozza di documento basata sulla serie di raccomandazioni preparate da ogni progetto nazionale e che costituiscono delle raccomandazioni distinte per ogni Paese a livello nazionale. La bozza di documento è servita come base di lavoro per la conferenza di Roma.

Tali raccomandazioni non esauriscono certo tutte le tematiche affrontate nell'ambito del progetto, né riportano tutte le opinioni espresse dalle persone coinvolte che si sono impegnate nel corso dell'anno, scambiando, confrontando e talvolta discutendo animatamente le varie opinioni.

Le raccomandazioni sono rivolte alla Commissione Europea che è chiamata a esercitare un ruolo fondamentale nell'armonizzazione delle politiche europee in questo campo, e si riferiscono specificatamente al ruolo svolto dalla Polizia come una delle principali istituzioni erogatrici di servizi pubblici, ma possono risultare utili anche per altre organizzazioni con responsabilità nell'ambito della sicurezza, quali, ad esempio, le società di vigilanza private.

Diverse circostanze nei diversi Paesi europei determinano differenti esigenze e richiedono quindi risposte diversificate nella lotta contro la discriminazione. Siamo consapevoli che in alcuni Paesi europei le organizzazioni non governative (ONG) e i servizi di polizia si sono già impegnati tantissimo per raggiungere alcuni dei risultati elencati nelle raccomandazioni qui presentate. Tuttavia, poiché moltissimo resta ancora da fare da parte di tutti noi in tutti i Paesi partner del progetto, è dunque necessario che l'attuazione di tali raccomandazioni diventi una priorità politica nell'Unione Europea.

PRINCIPI FONDAMENTALI

Facendo riferimento alle motivazioni alla base della discriminazione che sono specificatamente affrontate dal presente progetto – origine etnica, religione o credo, genere e discriminazione multipla – il Coordinamento Transnazionale del Progetto PAVEMENT ha incentrato le proprie raccomandazioni sui seguenti principi fondamentali:

- Ai fini del progetto in questione, è stata adottata la seguente definizione operativa di discriminazione:

“La discriminazione dovrebbe essere definita come un trattamento pregiudizievole adottato nei confronti di un individuo o di un gruppo rispetto ad un altro, sulla base della sua origine etnica, religione o credo, o genere (discriminazione diretta), o come un comportamento apparentemente neutro, però tale da risultare lesivo per un individuo, fondato sullo stesso tipo di discriminazione, a meno che tale comportamento non sia oggettivamente giustificato (discriminazione indiretta)”.

- La collaborazione fra i diversi gruppi ed istituzioni nella lotta contro le discriminazioni è un elemento indispensabile di ogni strategia congiunta che intenda essere efficace e non discriminatoria in una società democratica e pluralistica. Tuttavia, è proprio il raggiungimento del livello necessario di collaborazione che costituisce una delle principali sfide dell'elaborazione di tale strategia. PAVEMENT è riuscito a riunire insieme intorno a un tavolo di lavoro diverse istituzioni pubbliche - quali la Polizia, i Comuni, i Ministeri, i Governi Regionali – nonché le organizzazioni non governative, le associazioni territoriali e i soggetti a rischio di discriminazione. E' di fondamentale importanza che, data la presenza di gruppi così diversi e compositi, siano chiaramente definite e condivise da tutti i partner le responsabilità nella lotta contro la discriminazione, in maniera tale che:
 - nessuna organizzazione sia oberata da responsabilità e compiti non commisurati ai propri poteri reali;
 - nessuna organizzazione si senta obbligata a - o sia lasciata nella condizione di - agire isolatamente;
 - nessuna organizzazione possa esimersi dalle proprie responsabilità o dagli impegni che ne conseguono.
- L'assunzione di un atteggiamento discriminatorio non è qualcosa di insito nella natura umana ma è un fenomeno storico e sociale che è stato a lungo studiato e analizzato.
- La Polizia dovrebbe essere - e deve essere vista come - un ente che offre un servizio di pubblica utilità, il cui obiettivo principale consiste nel difendere le libertà e i diritti umani e nell'impegno nella lotta contro la discriminazione.
- I principi e le strategie della Carta di Rotterdam sono serviti come linee guida nella realizzazione di questo progetto. Le nostre raccomandazioni contribuiscono ad ampliare i principi della Carta di Rotterdam includendo la discriminazione sulla base dell'origine etnica, religione, credo, o genere, come specificato nell'Articolo 13 del Trattato di Amsterdam. Inoltre, tali raccomandazioni dovrebbero essere estese ad altre forme di discriminazione motivate da ragioni socioeconomiche.

LE RACCOMANDAZIONI

Il progetto PAVEMENT raccomanda che L'Unione Europea:

Raccomandazioni	Motivazioni
<p>1. assicurarsi che la lotta contro la discriminazione diventi parte integrante del lavoro di ogni polizia in ogni singolo stato membro e si impegni ad armonizzare i diversi approcci fra i vari contesti nazionali, mediante l'adozione di una direttiva che stabilisca gli standard minimi, in modo simile alla Direttiva 2000/43/EC. Tale direttiva dovrebbe affrontare la questione della discriminazione sia all'interno che da parte della Polizia;</p>	<p>L'esperienza del progetto PAVEMENT chiaramente dimostra che:</p> <ul style="list-style-type: none">• sia il problema della discriminazione che la necessità di lottare contro di essa sono problemi reali;• le polizie di tutti gli stati membri devono esserne consapevoli e farsene totalmente carico;• ogni singolo stato membro deve assumersi la responsabilità di realizzare tali cambiamenti a livello operativo ed istituzionale, adeguatamente al contesto nazionale;• tale iniziativa richiede una leadership chiara da parte della UE.
<p>2. Contribuisca a finanziare, sviluppare, estendere e, se necessario, realizzare delle reti di gruppi e di individui rappresentanti di vittime di discriminazione a causa della propria appartenenza etnica, religione, credo o genere, che organizzeranno scambi e diffusione - a livello locale, nazionale, regionale ed europeo - di esperienze e buone pratiche sul modo in cui operano le forze di polizia, che risultano essere adeguate a una società composita;</p>	<p>Il progetto PAVEMENT ha messo in rilievo il valore della condivisione delle esperienze e delle buone pratiche fra le forze di polizia, le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e i soggetti a rischio di discriminazione. Tale scambio dovrebbe ampliarsi attraverso lo sviluppo di reti europee.</p> <p>E', inoltre, importante, che ci sia uno scambio costante delle buone pratiche relative alla formazione dei formatori e che tale scambio sia organizzato a livello dell'Unione Europea mediante la costituzione di reti. Queste dovrebbero essere allargate anche agli stati candidati all'ingresso nell'Unione Europea.</p>

<p>3. Realizzi, o finanzia, un'indagine in continuo aggiornamento sui vari sistemi operativi e sulle strutture dei servizi di polizia in ogni stato membro, come base per lo sviluppo del consenso sulla varietà di strategie mirate alla lotta contro la discriminazione;</p>	<p>Sono emersi diversi modelli operativi applicati dalle varie forze di polizia fra i partner del progetto. Non si dovrebbe lasciare che tali differenze ostacolino lo sviluppo di buone pratiche condivise a livello europeo. A tale scopo sono necessari ulteriori studi per valutare l'impatto di queste differenze in relazione alle pratiche anti-discriminatorie all'interno e da parte delle polizie dei vari stati membri e per esplorare i criteri specifici d'individuazione delle diverse cause di discriminazione.</p>
<p>4. Richieda ad ogni polizia in ognuno dei vari stati membri di raccogliere dei dati completi e precisi e di monitorare le risposte ai casi presunti di discriminazione. Ciò in conformità alle politiche UE di impegnarsi nell'armonizzazione dei dati statistici e degli indicatori di vario tipo, assicurando che tali dati siano comparabili. L'UE dovrebbe chiedere ai governi degli stati membri di presentare dei rapporti annuali su tutti gli aspetti inerenti la discriminazione facenti capo all'Art. 13.</p>	<p>Nel corso del progetto PAVEMENT abbiamo potuto constatare che talvolta vi era una mancanza persino di dati di base sull'incidenza della discriminazione e dei crimini a sfondo razziale e che ciò costituiva un intralcio allo scambio di informazioni fra i partner. Per migliorare la collaborazione fra i vari stati membri nella lotta contro la discriminazione, è necessario in particolare che le forze di polizia possano scambiarsi informazioni chiare, utili e comparabili. E' importante che le forze di polizia e le altre istituzioni stabiliscano dei criteri comuni per individuare e indagare su casi di discriminazione e di reati legati all'odio razziale. E' inoltre necessario avviare dei sistemi di monitoraggio (es. RAXEN) in grado di raccogliere, elaborare e confrontare le informazioni e di mettere a punto delle strategie di lotta e prevenzione.</p> <p>Siamo consapevoli dei problemi concernenti la sicurezza dei dati e le questioni che richiedono l'anonimato.</p> <p>La polizia dovrebbe partecipare attivamente ai progetti di monitoraggio interistituzionali e lavorare a stretto contatto con le organizzazioni non governative, le associazioni territoriali, i soggetti a rischio di discriminazione.</p> <p>E' necessaria un'interpretazione locale dei dati per attribuire loro il giusto senso ed inoltre un'attenzione particolare deve essere rivolta all'individuazione e all'analisi di casi di discriminazione multipla.</p>
<p>5. Promuova e incoraggi la realizzazione di linee guida che</p>	<p>Il progetto ha messo in luce l'influenza potenzialmente nociva dei mezzi di comunicazione di massa</p>

<p>regolamentino i rapporti fra le forze di polizia e i mass media di ogni stato membro.</p>	<p>sull'erogazione di un servizio di polizia, che deve essere equo e giusto per tutti i membri della comunità.</p> <p>I mass media spesso concorrono ad alimentare delle paure collettive, con l'effetto di accentuare il circolo vizioso dei pregiudizi e degli stereotipi contro determinati gruppi bersaglio di discriminazione. Per evitare di contribuire alla diffusione di notizie mirate a calcare i toni della criminalizzazione e degli stereotipi, gli addetti stampa della polizia dovrebbero essere estremamente cauti nell'uso di un linguaggio adeguato e delle statistiche.</p>
<p>6. Richieda ad ogni forza di polizia in ognuno degli stati membri di elaborare dei mansionari, dei profili professionali e delle procedure di selezione per gli operatori di polizia a tutti i livelli, in conformità ai principi stabiliti dall'Art. 13 del Trattato di Amsterdam;</p>	<p>L'azione di polizia nella lotta contro la discriminazione richiede un approccio professionale nelle procedure di assunzione e selezione. Ciò implica che la selezione degli operatori di polizia si basi su dei criteri equi e coerenti, che siano misurabili oggettivamente e presentati pubblicamente.</p>
<p>7. Richiedere la verifica e l'eliminazione degli ostacoli che si frappongono all'accesso alle pari opportunità di donne, minoranze etniche e gruppi religiosi in materia di assunzioni, mantenimento del proprio posto di lavoro, avanzamento di carriera (sia di specializzazione che di promozione) in polizia;</p>	<p>La polizia dovrebbe rappresentare la società nel suo insieme ed esserne lo specchio. Gli operatori e la cultura prevalenti all'interno delle forze di polizia degli stati membri spesso riflettono il potere del gruppo sociale dominante (su basi geografiche, di genere, di appartenenza etnica, religiosa, etc.) In un simile contesto è difficile combattere l'idea che i compiti di polizia debbano essere affidati in via prioritaria al gruppo dominante. Dovrebbero essere applicate e fatte valere le leggi sulle pari opportunità, ma ulteriori passi in avanti devono essere realizzati per eliminare le barriere sociali e culturali. Le donne, i cittadini appartenenti ad ambienti etnici minoritari e a religioni diverse dovrebbero essere – e sentirsi - pienamente rappresentati dalle forze di polizia.</p>

	<p>Una particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alla disparità di trattamento fra i sessi nei servizi di polizia.</p>
<p>8. Richieda ad ogni forza di polizia in ognuno dei vari stati membri di realizzare dei sistemi di monitoraggio dei propri metodi e pratiche di revisione interna. Tali sistemi dovrebbero coinvolgere rappresentanti delle minoranze etniche, delle donne e di gruppi religiosi;</p>	<p>Qualsiasi organizzazione di categoria ha bisogno di effettuare una verifica e un controllo costanti delle proprie pratiche e dei propri metodi di revisione interna. L'autoregolamentazione non è sufficiente di per sé. Anche i rappresentanti delle minoranze etniche, delle donne e di gruppi religiosi dovrebbero svolgere un importante e utile compito nell'assistere la polizia nel mantenere livelli adeguati di professionalità, oltre che una cultura organizzativa chiaramente antidiscriminatoria.</p>
<p>9. Richieda che la consapevolezza della diversità e la competenza interculturale, interreligiosa e di genere siano un elemento ineliminabile nella formazione a tutti i livelli della Polizia e che tale formazione sia elaborata e realizzata in collaborazione con le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e i soggetti a rischio di discriminazione secondo il modello NAPAP;</p>	<p>Il progetto PAVEMENT, come il precedente progetto NAPAP, dimostrano che un'adeguata formazione del personale di polizia è assolutamente necessaria. La formazione non dovrebbe essere rivolta agli operatori di polizia soltanto nella fase di assunzione, ma a tutti i livelli, anche ai funzionari di grado più elevato, e a tutti coloro che ricoprono delle responsabilità di gestione del personale, anche nell'ambito delle mansioni di assunzione, selezione e promozione. La nostra esperienza sta ad indicare che per essere efficace essa dovrebbe comprendere consapevolezza, conoscenza e competenza, che sono i requisiti professionali fondamentali per lo svolgimento delle mansioni di polizia in una società composita. La formazione professionale dovrebbe essere adeguatamente lunga, in modo da assicurare che le seguenti tematiche siano trattate in profondità:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La consapevolezza dei pregiudizi, degli stereotipi e di tutte le forme di discriminazione - compresa la discriminazione multipla - e l'apprendimento delle strategie di lotta; - Una conoscenza di base degli aspetti sociali e religiosi delle comunità con cui la polizia è chiamata ad operare; - Una competenza nell'ambito della comunicazione

	<p>appropriata per lavorare in maniera adeguata in una società composta;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una formazione sui mezzi di comunicazione di massa; - Una metodologia basata su un apprendimento interattivo e partecipativo piuttosto che su approcci basati sulla teoria e focalizzati intorno alla presenza di un insegnante. - La formazione dei formatori, compresi programmi di scambio a livello europeo. <p>La formazione potrebbe prevedere eventualmente anche l'utilizzo di portali Internet per la formazione a distanza. In tal caso la polizia dovrebbe predisporre un'adeguata preparazione informatica per il suo personale.</p>
<p>10. Proponga al Consiglio Europeo di produrre una dichiarazione che richieda l'attiva cooperazione fra le istituzioni governative, i servizi di polizia, le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e gli individui a rischio di discriminazione per lottare contro la discriminazione a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.</p>	<p>L'esperienza di progetti come PAVEMENT o NAPAP mette in luce il fatto che diversi gradi d'influenza fra i partner del progetto – da una parte la polizia e dall'altra le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e gli individui a rischio di discriminazione - possono avere un impatto negativo sullo sviluppo di un progetto e sulla realizzazione di rapporti sinceramente improntati alla cooperazione. Le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e gli individui a rischio di discriminazione hanno bisogno di sostegno politico ed economico per rafforzare la propria posizione e acquisire maggiore autonomia. Ciò richiede un impegno politico ed economico di lungo periodo da parte della UE ed è dunque necessario che tale impegno non termini con la fine dei progetti allo scadere dell'anno. L'UE dovrebbe assicurare che il nuovo Programma di Azione in fase di approvazione tenga ciò in debito conto.</p>