

**MANUALE DI
FORMAZIONE**

Formazione del personale di polizia basata sui diritti fondamentali

Manuale per formatori
di personale di polizia

In Internet è possibile reperire una grande quantità di informazioni sull'Agenzia europea dei diritti fondamentali, accedendo al sito web della FRA all'indirizzo fra.europa.eu

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

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

(* Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Diritti delle immagini usate (copertina e testo): © Shutterstock

FRA – Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu – info@fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights

linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

twitter.com/EURightsAgency

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2016

ISBN 978-92-9491-384-5

doi:10.2811/480346

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Formazione del personale di polizia basata sui diritti fondamentali

Manuale per formatori
di personale di polizia

Prefazione

La formazione del personale di polizia è il primo e il più significativo passo verso la creazione di una forza di polizia più efficace e professionale. Una formazione basata sui diritti umani aiuta i partecipanti a rispettare e proteggere concretamente i diritti fondamentali, garantendo che l'uso della forza sia esercitato in conformità dei principi di legalità, necessità e proporzionalità, principi che sono fondamentali per lo sviluppo di società giuste. Una formazione di questo genere consentirà quindi ai funzionari di polizia di svolgere il ruolo assegnato loro dalla tabella di marcia delle attività dell'Unione europea nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza.

Il presente manuale di formazione si prefigge lo scopo di favorire l'instaurarsi di un rapporto di fiducia tra le forze di polizia e la società nel suo complesso e in tutta la sua diversità, concentrandosi in particolare sui diritti alla non discriminazione, alla dignità e alla vita. Una serie di indagini e progetti realizzati dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha messo in evidenza il nesso tra la fiducia nelle autorità e il godimento dei diritti fondamentali: laddove questa fiducia esiste, aumentano le denunce di comportamenti illeciti, rendendo possibile perseguire un maggior numero di reati e, di conseguenza, garantire giustizia alle vittime. Tutelando i diritti fondamentali di tutti i cittadini, i funzionari di polizia genereranno fiducia a tutti i livelli della società, contribuendo alla creazione di un circolo virtuoso che incoraggerà la segnalazione dei reati, contribuirà a rendere più efficace la lotta alla criminalità, assicurerà maggiore giustizia alle vittime e ridurrà le tensioni sociali.

In stretta collaborazione con l'Associazione delle accademie di polizia europee, l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto e le loro reti di accademie di polizia nazionali, la FRA ha elaborato il *Manuale di formazione del personale di polizia basata sui diritti fondamentali*, il cui scopo è concorrere a costruire questa fiducia e promuovere l'introduzione di norme comuni per le attività di polizia che rispettino i principi dei diritti fondamentali. La nostra intenzione è elevare la professionalità e l'efficacia delle forze di polizia in tutta l'Unione europea, offrendo ai formatori del personale di polizia uno strumento pratico e concreto, atto a integrare i diritti fondamentali nel settore della formazione del personale di polizia.

Michael O'Flaherty

Direttore della FRA

Acronimi

AEPC	Associazione delle accademie di polizia europee
CAT	Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti
CEDU	Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (o convenzione europea sui diritti dell'uomo)
CEPOL	Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
ICCPR	Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici
ICESCR	Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali
ILGA Europe	Associazione internazionale lesbiche, gay, bisessuali, transessuali e intersessuali in Europa
LGBT	Lesbiche, gay, bisessuali e transgender
OCSE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
ODIHR	Ufficio dell'OCSE per le istituzioni democratiche e i diritti umani
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
UE	Unione europea

Glossario

Convenzione/trattato/ patto/carta	Un accordo internazionale giuridicamente vincolante sottoscritto tra Stati. Perché una convenzione o un trattato sia vincolante per uno Stato, quest'ultimo deve ratificarlo o accedervi.
Dichiarazione	Uno strumento politico di espressione di principi generali da parte di un'organizzazione intergovernativa; non è giuridicamente vincolante come una convenzione o un trattato, ma può avere una notevole autorità morale e/o politica.
Diritti fondamentali	Termine frequentemente utilizzato con riferimento ai diritti garantiti dal diritto costituzionale.
Diritti umani	Termine utilizzato con riferimento ai diritti garantiti dal diritto internazionale in materia di diritti umani.
Firma/firmare/ sottoscrivere	L'atto con cui viene manifestata l'intenzione di assoggettarsi ai vincoli giuridici di un trattato precedente la ratifica. Un trattato è «aperto alla firma» dopo l'adozione da parte delle parti negoziali.
Norme prive di efficacia vincolante («soft law»)	Norme con carattere non vincolante ma che godono di una certa influenza in quanto regole morali/politiche, come le dichiarazioni.
Norme vincolanti («hard law»)	Norme giuridicamente vincolanti, come convenzioni e trattati.
Ratifica/ratificare	Il processo con cui uno Stato si vincola giuridicamente a un trattato o a una convenzione. Di norma, la ratifica comporta l'approvazione da parte dell'organo legislativo.

Indice

PREFAZIONE	3
INTRODUZIONE	9
COME USARE IL MANUALE	13
MODULO 1. DIRITTI UMANI: FONDAMENTI	
Introduzione	23
Attività: Comprendere i fondamenti dei diritti umani	24
Dispensa: Concetti e nozioni fondamentali sul tema dei diritti umani	26
Note informative	27
1. Cosa sono i diritti umani?	27
2. Che genere di diritti umani esistono?	28
3. Cosa garantiscono i diritti umani?	29
4. Quali obblighi producono i diritti umani?	30
5. Dove sono sanciti per legge i diritti umani e in che modo sono monitorati?	33
Materiali supplementari	37
MODULO 2. LE ATTIVITÀ DI POLIZIA DALLA PROSPETTIVA DEI DIRITTI UMANI	
Introduzione	49
Attività: Le attività di polizia dalla prospettiva dei diritti umani	50
Dispensa 1: Discussione sull'interazione tra attività di polizia e diritti umani	53
Dispensa 2: Esempi pratici di diritti umani	54
Note informative	55
1. Concetti chiave	55
2. Dispense: Domande e risposte	55
Dispensa 1: Domande e risposte	57
Dispensa 2: Domande e risposte	63
Materiali supplementari	65
Espansioni	70
Espansione 1: Interviste personali presso l'accademia di polizia svedese	70
Espansione 2: Educazione ai diritti umani per funzionari di polizia presso siti storici teatro di crimini nazisti. Il mestiere di poliziotto tra passato e presente	72



MODULO 3. ANALISI DEI DIRITTI UMANI: GLI OBBLIGHI DI RISPETTO E TUTELA

Introduzione	77
Attività: Analisi dei diritti umani: gli obblighi di rispetto e tutela	78
Dispensa 1: Analisi dei diritti umani: obbligo di rispetto.....	81
Dispensa 2: Analisi dei diritti umani: obbligo di tutela.....	84
Note informative	87
1. Concetti chiave	87
a. Che cos'è una violazione dei diritti umani?	87
b. Cosa si intende con necessità e proporzionalità nei diritti umani?	88
2. Guida alle attività: analisi dei diritti umani.....	89
Dispensa 1: Obbligo di rispetto.....	93
Dispensa 2: Obbligo di tutela	101
Materiali supplementari	106
Espansioni	115
Espansione 1: Formazione basata su scenari presso le accademie di polizia austriache.....	115
Espansione 2: Formazione basata su scenari presso la Polizia di Stato tedesca della Renania settentrionale-Vestfalia.....	118

MODULO 4. PROIBIZIONE DELLA TORTURA E DELLE PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI

Introduzione	123
Attività, versione 1: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti	124
Attività, versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi	124
Dispensa. Attività, versione 1: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti	127
Dispensa. Attività, versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi A e B.....	129
Note informative	131
1. Concetti chiave	131
2. Che cos'è una pena o un trattamento inumano o degradante?	132
3. Attività versione 1: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti	133
a. L'esperimento di Milgram	134
b. L'esperimento carcerario di Stanford.....	134
4. Attività, versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi A e B.....	135
Materiali supplementari	137

MODULO 5. DIVERSITÀ, UGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE

Introduzione	145
Attività 1, versione 1: Mano sinistra/mano destra	146
Attività 1, versione 2: Identità multiple	150
Dispensa. Attività 1, versione 2: Identità multiple.....	153
Attività 2: Gioco di ruolo: Colloqui di lavoro	154
Dispensa. Attività 2: Gioco di ruolo: Colloqui di lavoro	157
Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione	158
Dispensa. Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione	160
Note informative	163
1. Concetti chiave	163
a. Diversità e identità	163
b. Uguaglianza e non discriminazione: nozioni fondamentali.....	166
c. Discriminazione e definizione di profili	170
2. Schema analitico: non discriminazione.....	172
Dispensa. Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione	174
Materiali supplementari	179

MODULO 6: DIRITTI UMANI DEI FUNZIONARI DI POLIZIA

Introduzione	187
Attività 1: Esperienze di diritti umani	188
Attività 2: Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro	190
Dispensa. Attività 2: Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro.....	192
Note informative	194
1. Concetti chiave	194
a. I funzionari di polizia sono depositari di diritti umani?	194
b. Le sfide ai diritti umani dei funzionari di polizia	196
c. Quali diritti umani interessano in particolare i funzionari di polizia?	198
2. Guida alle attività: analisi dei diritti umani.....	200

ALLEGATI

Allegato 1: Programmi del workshop	205
Allegato 2: Guida fondamentale per formatori	212
Allegato 3: Preparazione di studi di casi: suggerimenti	216
Allegato 4: Compilazione di prassi	221



Introduzione

Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'istruzione e la formazione in materia di diritti umani, articolo 11

Le Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali e regionali devono offrire un'istruzione e formazione in materia di diritti umani al loro personale civile, militare e alle forze di polizia.

Il presente manuale è stato concepito per assistere le accademie di polizia nell'integrare i diritti umani nella formazione del personale di polizia onde evitare che questa formazione sia relegata al ruolo di elemento «addizionale». Esso si concentra in particolare su quei diritti (non discriminazione, dignità e vita) che contribuiscono a creare fiducia nei funzionari di polizia che prestano servizio in contesti sociali eterogenei. Offre uno strumento di formazione pratico e concreto per le istituzioni degli Stati membri dell'UE, avvalendosi di conoscenze e testimonianze risultanti dal coinvolgimento delle parti interessate e dalle ricerche condotte dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA). Il manuale guida i partecipanti passo dopo passo attraverso le implicazioni per i diritti fondamentali di una serie di situazioni di vita reale, offrendo loro gli strumenti necessari per analizzare e gestire situazioni che un giorno potrebbero trovarsi a dover affrontare.

Esso cerca di instillare un approccio ai diritti fondamentali intesi come strumento per accrescere l'efficacia e la professionalità delle forze di polizia. Un corpo di polizia che opera con professionalità orientando le proprie attività ai diritti umani è un'importante fonte di legittimità per la polizia e concorre a incrementare l'efficacia dei suoi interventi. Quando la polizia garantisce ai cittadini la possibilità di esercitare i propri diritti e le proprie libertà fondamentali, essa non solo si guadagna il rispetto e la fiducia dell'opinione pubblica, ma raggiunge il livello massimo di efficacia nel proprio lavoro. Lo scopo fondamentale del manuale, quindi, è contribuire a costruire un rapporto di fiducia tra le forze di polizia e le società in tutta la loro diversità.

Da una serie di indagini e progetti della FRA è emerso il nesso tra fiducia nelle autorità e godimento dei diritti fondamentali. Un'indagine condotta dalla FRA a livello di Unione europea (EU-MIDIS), nell'ambito della quale sono state intervistate 23 500 persone appartenenti a minoranze etniche e gruppi di immigrati in 27 Stati membri dell'UE ha rivelato, ad esempio, un sorprendente numero di reati non denunciati. Tra le persone che hanno subito attacchi o minacce di stampo razzista, il 65 % non ha denunciato questi episodi alla polizia e oltre la metà di questi intervistati (il 55 %) ha dichiarato di non averlo fatto per «mancanza di fiducia» nella polizia. Il fatto che questi reati non siano denunciati può restituire un quadro poco realistico della situazione, ostacolando ulteriormente il lavoro della polizia nel proteggere la popolazione e mettendo a rischio i diritti fondamentali delle vittime. Tutelando i diritti fondamentali di tutti i cittadini, i funzionari di polizia genereranno fiducia a tutti i livelli della società, il che a sua volta determinerà un aumento delle denunce dei reati, il miglioramento dell'efficacia della lotta alla criminalità, una maggiore giustizia alle vittime e una riduzione delle tensioni sociali.

Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino, articolo 12

La garanzia dei diritti dell'uomo e del cittadino necessita la presenza di forze dell'ordine; queste forze pertanto sono istituite a beneficio di tutti e non per l'uso specifico di coloro cui è affidata.

Questo manuale di formazione poggia su quattro principi fondamentali: un approccio esaustivo e positivo nei confronti dei diritti umani; un servizio di polizia svolto dalla prospettiva dei diritti umani, osservando l'obbligo di tutelare e rispettare tali diritti; un approccio pratico all'analisi di situazioni concrete; un'attenzione particolare all'interiorizzazione dei diritti umani.

Il primo principio serve a ribadire che la polizia è una forza dell'ordine creata con l'obiettivo prioritario di contribuire a realizzare i diritti umani, che sono il fondamento di qualsiasi società democratica e giusta. I diritti umani e fondamentali si applicano anche ai funzionari di polizia e, di conseguenza, hanno un effetto emancipativo. Spesso questi messaggi fondamentali colgono di sorpresa i partecipanti, che in genere si aspettano di essere criticati per il loro operato. In altri termini, temono di essere il «bersaglio» delle «critiche moraleggianti dei difensori dei diritti umani», una preoccupazione che tende a generare una posizione difensiva, che è controproducente per la formazione. Un corso di formazione deve avere come sue caratteristiche fondamentali e obiettive la capacità di superare il potenziale scetticismo e creare un approccio positivo nei confronti dei diritti umani.

Il secondo principio riflette il fatto che in molti paesi dell'Unione europea i funzionari di polizia sono visti sempre più come fornitori di servizi al pubblico, ossia come membri di un'organizzazione deputata alla difesa dei diritti umani. Ogni giorno, tuttavia, i funzionari di polizia devono tracciare un sottile e difficile spartiacque tra l'obbligo di tutelare e quello di rispettare i diritti umani, ad esempio quando intervengono per proteggere le persone dalla tortura o dai maltrattamenti in situazioni di violenza domestica. Le attività della polizia in difesa dei diritti umani, inoltre, devono svolgersi applicando rigorosamente mezzi proporzionati, specialmente quando è necessario il ricorso all'uso della forza. È questa la principale sfida delle attività di polizia ispirate ai principi dei diritti umani: quella, cioè, di proteggere i diritti umani con i mezzi meno intrusivi.

Il manuale introduce un insieme di strumenti d'analisi pratici, che dovrebbero contribuire a spiegare in che modo gestire questa sfida nell'ambito delle attività quotidiane di polizia. Il manuale guida i partecipanti passo dopo passo attraverso l'analisi di situazioni di intervento concrete dalla prospettiva dei diritti umani, offrendo loro gli strumenti per esaminare e gestire situazioni che potrebbero incontrare in futuro.

Infine, il manuale chiarisce che i diritti umani non possono essere ridotti a mere norme giuridiche. Per quanto fondamentali siano tali norme, una comprensione ampia dei diritti umani va al di là della dimensione giuridica e richiede competenze e attitudini appropriate. È di fondamentale importanza capire in che modo un funzionario di polizia interagisce con la società e a quali considerazioni e atteggiamenti attinge per prendere le sue decisioni. Interiorizzare i diritti umani attraverso l'istruzione è un processo complesso dalle numerose sfaccettature, ma di importanza vitale per le decisioni che spesso i funzionari di polizia devono adottare in una frazione di secondo.

Il presente manuale è stato elaborato a sostegno della tabella di marcia dell'UE nel settore della giustizia e degli affari interni, nota



come programma di Stoccolma¹, che si prefigge lo scopo sia di garantire la sicurezza e rafforzare la cooperazione di polizia, promuovendo un'autentica cultura giudiziaria e di polizia a livello UE, sia di proteggere i diritti fondamentali degli individui². Esso sottolinea la necessità di una formazione per raggiungere questi obiettivi.

La Commissione europea ha pubblicato una comunicazione sull'istituzione di un programma di formazione europea delle autorità di contrasto³. La formazione rientra tra le attività previste dal mandato di alcune agenzie dell'UE specializzate nel settore della giustizia e degli affari interni. L'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto è l'agenzia dell'UE responsabile della formazione del personale di polizia, mentre l'agenzia europea di polizia (Europol) eroga corsi di alta formazione. Frontex elabora una base formativa comune e definisce standard formativi per le accademie di formazione delle guardie di frontiera dell'UE.

Il presente manuale della FRA integra le attività di tali agenzie. La FRA applica la prospettiva dei diritti umani nella raccolta e nell'analisi dei dati, che può fornire utili elementi per formulare le risposte operative delle agenzie, ad esempio dando voce all'esperienza delle vittime.

«Ognuno di noi gode fin dalla nascita di diritti umani. Questi diritti non ci vengono conferiti a seconda di dove siamo nati, ma per il fatto stesso di essere nati. Ciascun individuo gode di diritti umani in quanto essere umano. E rimane un essere umano anche se è privo di un passaporto, di un visto o di un permesso di soggiorno».

Michael O'Flaherty, direttore della FRA.

1. Consiglio europeo (2010), Programma di Stoccolma: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IP0090%2801%29&rid=1>.

2. I termini «fondamentali» e «umani» riferiti ai diritti, sono usati in questo manuale in modo intercambiabile.

3. Comunicazione della Commissione «Istituire un programma di formazione europea delle autorità di contrasto», COM(2013) 172 del 27 marzo 2013, pag. 7. Questa «conoscenza (...) dovrebbe comprendere i principi di cooperazione efficace nell'attività di contrasto, i diritti umani». Disponibile all'indirizzo <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130172.do>

Come usare il manuale

Il presente manuale contiene i fondamenti di un programma di formazione pratico e orientato ai discenti sul tema delle attività di polizia e dei diritti umani. I formatori dovranno integrare questo materiale con altre fonti, se desiderano concentrarsi più nel dettaglio su alcuni argomenti particolari.

I sei moduli e le attività di formazione suggerite dovrebbero essere scelti in base alle circostanze specifiche e al contesto della formazione (tempo a disposizione, destinatari, contesto nazionale), partendo con una valutazione dei destinatari e con la definizione di obiettivi: quali nozioni, atteggiamenti ed esperienze hanno i partecipanti? Quali sono gli obiettivi della formazione?

Le note informative destinate ai formatori in ciascun modulo illustrano i punti chiave e sono indispensabili per integrare con successo i contenuti del modulo. Sono indicate anche altre fonti di informazione.

Il manuale deve essere adattato a ciascun contesto nazionale specifico. Mentre la maggior parte dei casi giudiziari riportati provengono dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e quindi interessano tutti i paesi europei, dovranno essere proposti materiali aggiuntivi, regolamenti di polizia e norme nazionali specifici per ogni paese.

Nell'allegato 1 figurano proposte alternative su come associare i moduli per un workshop di due giorni e mezzo o di tre giorni.

Struttura del manuale

Il manuale consta di sei moduli che trattano gli elementi fondamentali di un approccio alle attività di polizia improntato ai diritti umani, più un insieme di allegati contenenti materiali aggiuntivi.

- Modulo 1. Diritti umani: fondamenti.
- Modulo 2. Le attività di polizia dalla prospettiva dei diritti umani.
- Modulo 3. Analisi dei diritti umani: gli obblighi di rispetto e tutela.
- Modulo 4. Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.
- Modulo 5. Diversità, uguaglianza e non discriminazione.
- Modulo 6. Diritti umani dei funzionari di polizia.
- Allegati contenenti: programmi degli workshop, orientamenti di base per i formatori; suggerimenti per la preparazione di studi di casi, compilazione di prassi

Struttura dei moduli

Ogni modulo è articolato in tre parti:

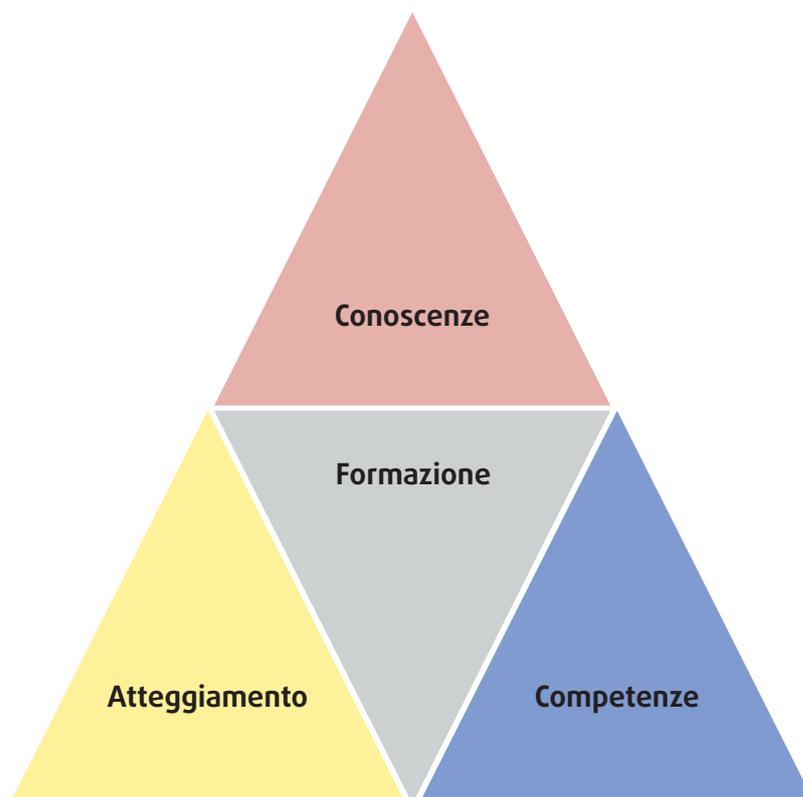
- **Introduzione e descrizione dell'attività o delle attività di formazione:** obiettivi (conoscenze, atteggiamento, competenze), requisiti (tempi, materiali, contesto) e descrizione dell'attività e dispense.
- **Note informative:** informazioni dettagliate per orientare l'attività formativa, compresi suggerimenti didattici.
- **Materiali supplementari:** informazioni aggiuntive che possono essere usate per integrare attività didattica e Note informative.

In alcuni moduli questa sezione comprende anche ulteriori attività da proporre nell'ambito di corsi di formazione estensivi, in particolare buone prassi provenienti da alcune accademie di polizia in Europa. In genere hanno finalità più ampie e possono essere una fonte di ispirazione utile per l'integrazione di tematiche concernenti i diritti umani nei programmi di studio delle accademie di polizia.

Istruzione orientata ai diritti umani e attività di polizia: il triangolo dell'istruzione in materia di diritti umani⁴

Nella complessa sfera dei diritti umani non esistono risposte preconfezionate né liste di controllo da seguire. I funzionari di polizia devono adattare le proprie attività e azioni alle direttive sui diritti umani. Essi pertanto sono confrontati con il difficile compito di ricorrere alla propria discrezionalità per trovare in ogni circostanza un equilibrio tra interessi percepiti come divergenti. Le tre dimensioni di conoscenze, competenze e atteggiamenti saranno utili in tal senso. Le attività di formazione di ciascun modulo sono state ideate tenendo a mente il triangolo dell'istruzione in materia di diritti umani:

Le seguenti competenze fondamentali possono essere considerate esiti desiderati della formazione in materia di diritti umani per il personale di polizia:



4. Il «triangolo dell'istruzione in materia di diritti umani» è un concetto consolidato che sposa l'aspetto teorico (conoscenze) con quello pratico (competenze e atteggiamenti) ed è riproposto in varie pubblicazioni riguardanti l'istruzione in materia di diritti umani, tra cui: *Human rights, education and global responsibilities* (1992); *Understanding Human Rights, Manual on human rights education* (2006); *Menschenrechte und Polizei, Handbuch für TrainerInnen*, basato su Suntinger, W. (2005), che è anche coautore del presente manuale, aggiornato alla luce di OSCE/ODIHR, *Guidelines on Human Rights Education for Law Enforcement Officials* (settembre 2012).

Conoscenze: i partecipanti devono comprendere la funzione dei diritti umani nella società; l'evoluzione (storica) dei diritti umani; i principi dei diritti umani (soprattutto i principi di necessità e proporzionalità, il principio di non discriminazione, gli obblighi derivanti allo Stato di rispettare e tutelare i diritti umani, l'universalità e l'indivisibilità); i fondamenti del sistema di protezione dei diritti umani; i contenuti delle norme in materia di diritti umani pertinenti alla loro attività (compreso il divieto assoluto della tortura); importanti documenti internazionali sul tema dei diritti umani; organizzazioni e istituzioni che operano per i diritti umani; obiettivi e caratteristiche delle attività di polizia improntate ai diritti umani nelle società democratiche.

Competenze: i partecipanti devono saper applicare i principi dei diritti umani (in particolare i principi di necessità e proporzionalità) alle proprie attività pratiche; comunicare in maniera professionale con la comunità e le parti interessate esterne, comprese le comunità minoritarie; elaborare e presentare un'argomentazione persuasiva; analizzare situazioni di vita reale dalla prospettiva dei diritti umani, individuando casi di violazione dei diritti umani; applicare competenze di gestione/risoluzione dei conflitti; gestire le critiche; riflettere sulla propria identità; discutere le questioni dei diritti umani, della diversità e dell'ordine pubblico; applicare l'analisi dei diritti umani al proprio contesto oltre che alle proprie strutture e prassi organizzative.

Atteggiamento: i partecipanti devono riflettere sui seguenti aspetti: il rispetto di sé e degli altri in base al principio di dignità di tutti gli individui; l'impegno all'eguaglianza per quanto riguarda il sesso, la «razza», il colore, l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di altro genere, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale ecc.; la dimestichezza nel considerare i diritti umani come un obiettivo e come il fondamento delle attività di polizia; la consapevolezza delle proprie responsabilità; l'empatia nei confronti degli altri, in particolare delle minoranze; l'apertura mentale; la valorizzazione e il coinvolgimento con parti esterne, comprese le comunità e le istituzioni deputate ai controlli; la disposizione alla riflessione; la disponibilità ad apprendere dagli errori; la capacità di gestire le critiche; l'accettazione della diversità nella società e le sue implicazioni sulle attività di polizia.

Suggerimento didattico: valorizzare la formazione

Una ricerca condotta in ambito sociologico ha dimostrato che i corsi di formazione sui diritti umani – se isolati da altri interventi formativi – hanno effetti limitati. La formazione deve essere integrata in una prospettiva strutturale e organizzativa più ampia. I diritti umani devono essere visibilmente riconosciuti come estremamente pertinenti mediante procedure decisionali interne come la selezione di personale, le promozioni, le strategie di comunicazione e informazione, le funzioni dirigenziali e direttive, e le procedure disciplinari. I contesti organizzativi prevalenti possono vanificare gli obiettivi della formazione sui diritti umani. Se, al contrario, l'intervento formativo è affiancato da altre misure strutturali nella cultura dell'organizzazione, l'impatto sarà di gran lunga più duraturo.

Fonte: Nazioni Unite (ONU), Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), 2011.

Elaborazione del manuale

Per affinare al meglio le proprie attività nel settore dell'istruzione e della formazione sui diritti umani, la FRA ha consultato più di 80 soggetti/istituzioni, tra cui la Commissione europea, le istituzioni nazionali per i diritti umani, soggetti nazionali e internazionali attivi nel campo dell'istruzione e della formazione, e organizzazioni non governative (ONG), attraverso una metodologia mista di questionari online, interviste telefoniche e incontri personali e workshop. Tra i soggetti contattati si annoverano: 19 accademie di polizia (Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria); organizzazioni internazionali competenti in materia di attività di polizia e diritti umani tra cui il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e il suo Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR); ed enti specializzati incaricati di svolgere attività di polizia e formazione del personale di polizia tra cui l'Associazione delle accademie di polizia europee (AEPC), l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), l'Ufficio europeo di polizia (Europol), l'Organizzazione internazionale della polizia criminale (Interpol) e l'Agenzia nazionale britannica per il miglioramento delle attività di polizia, che hanno partecipato a un workshop preparatorio e hanno sottolineato la necessità di una formazione mirata sui diritti fondamentali.

Gli intervistati hanno sottolineato che il ruolo della formazione sui diritti umani all'interno del percorso formativo del personale di polizia varia di paese in paese nell'UE. Per elevarne il profilo è necessario superare alcune sfide. La formazione del personale di polizia in materia di diritti umani può avvenire in via informale e può essere volontaria. Le persone consultate hanno segnalato una mancanza di scambi in materia di prassi di formazione sui diritti umani tra le accademie di polizia degli Stati membri dell'UE e uno scarso coinvolgimento con gli erogatori di formazione esterni in materia di diritti umani, tra cui ONG o istituzioni nazionali per i diritti umani. Hanno inoltre messo in evidenza che la formazione sui diritti umani per il personale di polizia non sempre concilia il conflitto d'interesse percepito tra «titolari di doveri» (agenti di polizia) e «portatori di diritti» (membri della società).

La FRA ha individuato due consulenti esterni in materia di diritti umani e formatori esperti di personale di polizia, Gudrun Rabussay-Schwald e Walter Suntinger, cui ha affidato il compito di stilare il presente manuale di formazione, che la FRA ha successivamente rivisto.

Nel maggio 2011 un gruppo di esperti in diritti umani e formazione di personale di polizia ha rivisto la bozza del manoscritto. Desideriamo ringraziarli per i loro preziosi contributi: Anja Bienert, responsabile del programma «Polizia e diritti umani» di Amnesty International, Paesi Bassi; Michiel Holthackers, AEPC, Accademia di polizia, Paesi Bassi; Karl-Heinz Grundböck, portavoce del ministero degli Interni austriaco; Andre Konze, colonnello presso l'Accademia di polizia della Renania settentrionale-Vestfalia, Germania; Reinhard Kreissl, sociologo criminale presso l'Istituto di sociologia del diritto e criminologia, Austria; Marina Narvaez, consulente antiterrorismo, OCSE/Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani; Cristina Sganga, consulente indipendente per i diritti umani e formatore di personale di polizia; Murat Yildiz, consulente formatore presso l'unità Questioni strategiche di polizia dell'OCSE. In una seconda fase dell'iter di assicurazione della qualità, formatori di polizia a livello accademico provenienti da 12



Stati membri dell'UE (Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Slovacchia e Svezia) e Croazia hanno utilizzato i moduli del progetto di manuale in via sperimentale nell'ambito di una formazione pilota. Siamo grati anche a Walter Suntinger per i suoi validi contributi sugli schemi analitici, le note e le letture, adattati dalle sue precedenti opere per il presente manuale. Il manuale si avvale di esercizi adattati dai materiali didattici e dagli esercizi sulla diversità dell'istituto «A World of Difference» della Anti-Defamation League, predisposti da: Walter Suntinger; Gudrun Rabussay-Schwald; Rafael Behr; Günther Berghofer, comandante della Polizia austriaca; Gamal Turawa, consulente per la promozione delle differenze e formatore presso il Metropolitan Police Service, Londra, Regno Unito, oltre che dei suggerimenti didattici di Thomas Greis, dell'Accademia di polizia austriaca; Andre Konze, colonnello presso l'Accademia di polizia della Renania settentrionale-Vestfalia, Germania; Maria Knutsson, docente presso l'Accademia di polizia nazionale svedese; Remo Pusca, dell'Accademia di polizia austriaca; Oliver van Wrochem, responsabile del centro studi presso il memoriale di Neuengamme e Ulrike Pastoor.

Desideriamo manifestare la nostra sincera gratitudine all'ex presidente dell'AEPC Maurice Petit, che ha posto i diritti umani tra le priorità dell'AEPC e ha messo la FRA in contatto con le accademie di polizia nazionali. Un ringraziamento ulteriore va all'Accademia di polizia di Lione, l'École nationale supérieure de la Police (ENSPI), dove Jean-Marie Fiquet ha condotto la formazione pilota.

In una terza fase un gruppo di formatori che non erano stati coinvolti nella definizione o nella stesura del manuale ha utilizzato questo strumento in occasione di un evento di formazione congiunto CEPOL-FRA tenutosi a Bramshill, Regno Unito, nel settembre 2011. Ringraziamo la CEPOL per aver ospitato l'evento formativo, il primo di una serie di eventi congiunti CEPOL-FRA.

Nel corso di questo iter, la FRA ha messo a disposizione una piattaforma per lo scambio di informazioni, la condivisione di prassi e l'esposizione dei bisogni formativi. Per facilitare la condivisione di conoscenze, il manuale propone nove esercizi di formazione sui diritti umani che sono attualmente usati nelle accademie di polizia nazionali di tutta l'UE: Austria; tre pratiche suggerite da Germania; Scozia; Svezia e Regno Unito, oltre che da ILGA-Europe e dall'OSCE/ODIHR.

Oltre al coinvolgimento delle parti interessate, gli esperti della FRA in campo giuridico e sociologico hanno condotto un significativo lavoro di ricerca in questa sfera, da cui è emersa la necessità di una formazione del personale di polizia mirata e confezionata su misura, che sappia conciliare le istanze di sicurezza con i principi della non discriminazione. Per rispondere alle esigenze di società eterogenee, le moderne nozioni di polizia nell'UE devono essere improntate alla ricerca di un rapporto di fiducia con tutte le componenti della società in pari misura. Rafforzare i diritti umani è un prerequisito inevitabile per instaurare tale rapporto di fiducia, che richiede ai funzionari di polizia di assumere un ruolo più attivo e orientato al servizio.

Le seguenti pubblicazioni della FRA sono d'interesse per un servizio di polizia di questo genere:

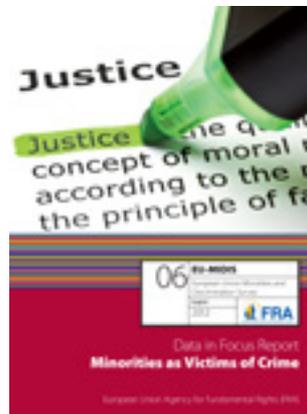
I diritti fondamentali alle frontiere marittime meridionali dell'Europa (2013)



Questa relazione della FRA esamina le condizioni alle frontiere marittime meridionali d'Europa per quanto riguarda i diritti più fondamentali della persona, il diritto alla vita e il diritto a non essere rinvio in paesi in cui si praticano tortura, persecuzione o trattamenti inumani. Affronta temi quali la sorveglianza delle frontiere marittime e le procedure di sbarco, oltre a questioni generali come le politiche dell'Unione europea, la formazione e le operazioni coordinate da Frontex. Inoltre, analizza le pratiche adottate negli Stati membri

dell'Unione europea oggetto della ricerca: Cipro, Grecia, Italia, Malta e Spagna. Delineando le sfide in termini di diritti fondamentali alle frontiere marittime meridionali dell'Europa e individuando le pratiche promettenti, la relazione si propone di fornire indicazioni ai responsabili delle politiche dell'UE, oltre che a professionisti a livello dell'UE e degli Stati membri.

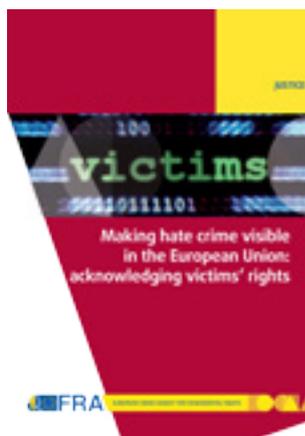
La relazione EU-MIDIS Data in Focus 6: «Minorities as victims of crime» (Le minoranze quali vittime di reati) (2012)



La relazione EU-MIDIS Data in Focus 6 presenta dati sulle esperienze di vittimizzazione degli intervistati in relazione a cinque categorie di reati: furto di o da un veicolo; furto o tentativo di furto in casa; furto di beni personali senza uso della forza o ricorso a minacce (furto personale); aggressione o minaccia; gravi molestie. Il tasso medio di vittimizzazione criminale per tutti i gruppi intervistati nell'ambito dell'indagine EU-MIDIS equivaleva al 24 %; in altre parole, una persona su quattro appartenente a una minoranza ha dichiarato

di essere stata vittima di un reato almeno una volta nei 12 mesi precedenti l'indagine. I gruppi minoritari più «visibili», vale a dire che si distinguono visibilmente dalla popolazione appartenente alla maggioranza, riferiscono, in media, livelli più elevati di vittimizzazione nell'indagine EU-MIDIS rispetto ai gruppi di immigrati o alle minoranze che hanno gli stessi tratti somatici della popolazione appartenente alla maggioranza. Questi risultati, tuttavia, mascherano differenze significative, che dipendono dallo Stato membro dell'UE in cui vivono gruppi di intervistati generici, tra cui «rom» o «africani subsahariani».

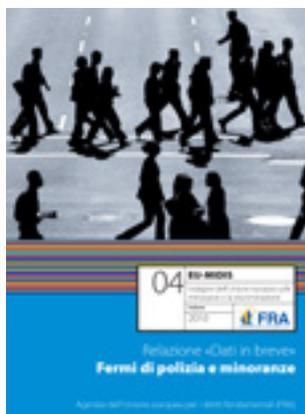
«Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights» (Rendere visibili nell'Unione europea i reati generati dall'odio: riconoscere i diritti delle vittime) (2012)



La ricerca della FRA rivela che la discriminazione e l'intolleranza persistono nell'Unione europea nonostante gli Stati membri si adoperino al meglio per sradicarli. Le violenze verbali, gli attacchi fisici e gli omicidi motivati dal pregiudizio colpiscono l'intero spettro della società diversificata dell'UE, dalle minoranze visibili agli individui con disabilità. I responsabili di questi «reati dettati dall'odio» (definizione generica usata per descrivere questa preoccupante realtà) provengono da tutti gli strati della società. I loro reati causano danni incalcolabili alle vittime, alle fami-

glie e alla società nel suo complesso, rendendo sempre più indispensabile individuare una risposta adeguata. Questa relazione della FRA è stata pensata per aiutare l'UE e i suoi Stati membri ad affrontare queste violazioni dei diritti fondamentali sia rendendoli più visibili sia chiamando a rispondere i responsabili. A tal fine è necessario incoraggiare vittime e testimoni a denunciare tali reati e accrescerne la fiducia nella capacità del sistema della giustizia penale di gestirli con decisione ed efficacia.

Relazione Data in Focus 4: Fermi di polizia e minoranze (2010)



EU-MIDIS, la prima indagine condotta a livello di UE ad aver interpellato immigranti e membri delle minoranze etniche riguardo alle loro esperienze di discriminazione e vittimizzazione criminale nella vita quotidiana, ha rilevato che i membri delle minoranze vengono fermati dalla polizia più frequentemente rispetto ai gruppi di maggioranza che vivono nelle stesse zone in Belgio, Francia, Germania, Grecia, Spagna e Ungheria. I gruppi minoritari che percepiscono di essere fermati dalla polizia a causa dell'origine etnica o della condi-

zione di immigrati nutrono un livello di fiducia inferiore nei confronti della polizia rispetto ai membri di minoranze che sostengono di essere stati fermati indipendentemente dall'origine etnica.

Per una maggiore efficacia delle operazioni di polizia. Guida per comprendere ed evitare la definizione discriminatoria di profili etnici (2010)



La definizione discriminatoria di profili etnici si verifica quando una decisione di fermare un individuo è motivata esclusivamente o soprattutto dalla razza, dall'origine etnica o dalla religione di questa persona. Tali pratiche possono concorrere ad alienare talune comunità nell'UE, rendendo meno efficienti le azioni di polizia. La guida della FRA si prefigge lo scopo di aiutare il personale di polizia a riconoscere ed evitare la definizione discriminatoria di profili etnici ed è concepita per essere utilizzata come strumento per un'attività di polizia più efficace.

«Experiences of discrimination, social marginalisation and violence: A comparative study of Muslim and non-Muslim youth» (Esperienze di discriminazione, emarginazione sociale e violenza: uno studio comparativo di giovani musulmani e non) (2010)



L'emarginazione sociale e la discriminazione hanno gravi ripercussioni in qualsiasi tipo di società: entrambi i fenomeni devono essere affrontati in via prioritaria, poiché entrambi sono direttamente collegati a comportamenti violenti tra i giovani. Se si considerano i fattori utili per spiegare i comportamenti violenti o gli atti di violenza perpetrati dai giovani, emerge da questa ricerca l'esistenza di un'ampia sovrapposizione tra tre Stati membri dell'UE (Francia, Regno Unito e Spagna). I principali fattori che possono essere associati a

un comportamento violento sono il sesso maschile, l'appartenenza a un gruppo/banda di giovani delinquenti, l'aver subito discriminazioni e l'emarginazione sociale. Se si tengono in considerazione questi aspetti, la componente religiosa (bagaglio culturale e/o affiliazione) non gioca alcun ruolo nella decifrazione dei comportamenti violenti. I dati raccolti provengono da un'indagine condotta dalla FRA nel 2008-2009 su 3 000 ragazzi di età compresa tra i 12 e i 18 anni in Francia, Regno Unito e Spagna, i tre Stati membri che hanno sperimentato attacchi terroristici riconducibili al fondamentalismo islamico o disordini urbani associati alla presenza di giovani immigrati di cultura prevalentemente musulmana.



MODULO 1. DIRITTI UMANI: FONDAMENTI

Introduzione	23
Attività: Comprendere i fondamenti dei diritti umani	24
Dispensa: Concetti e nozioni fondamentali sul tema dei diritti umani.....	26
Note informative	27
1. Cosa sono i diritti umani?.....	27
2. Che genere di diritti umani esistono?.....	28
3. Cosa garantiscono i diritti umani?.....	29
4. Quali obblighi producono i diritti umani?.....	30
5. Dove sono sanciti per legge i diritti umani e in che modo sono monitorati?.....	33
Materiali supplementari	37

Diritti umani: fondamenti

Introduzione

Questo modulo presenta i concetti e le caratteristiche generali dei diritti umani, esplorandone le radici etiche e storiche, da un lato, e la loro forma moderna e attuale applicazione, dall'altro. Esso passa in rassegna gli strumenti giuridici e la terminologia specifica oltre che le organizzazioni e i meccanismi che proteggono e promuovono i diritti umani.

Mette in luce alcuni aspetti essenziali dei diritti umani, compresi tra questi la nozione generale centrale di dignità umana e l'insieme dei diritti particolari ad essa correlati. Delucida altresì la duplice responsabilità che ricade sullo Stato di rispettare e proteggere i diritti umani: il termine «rispettare» rimanda all'obbligo negativo di astenersi dal compiere azioni che limiterebbero i diritti umani, mentre la parola «proteggere» si riferisce all'obbligo positivo di intervenire per garantire il godimento dei diritti umani.

L'attività è concepita per stimolare una discussione generale sul ruolo e lo scopo dei diritti umani nelle società moderne, prima di trattare, nei moduli successivi, gli aspetti dei diritti umani precisi alle attività di polizia. Le domande pensate per stimolare la discussione iniziano con un approccio non legalistico ai diritti umani, cui seguono domande concepite per incoraggiare il dibattito su dignità umana e diritti specifici, sullo scopo dei diritti umani e sugli obblighi che discendono da tali diritti.

Tali interrogativi sollevano problematiche fondamentali legate ai principi, all'organizzazione e alla funzione della società e dello Stato, e possono generare un'animata discussione.

Attività: **Comprendere i fondamentali dei diritti umani**

Finalità

Scopo di questa attività è ampliare la conoscenza da parte dei partecipanti degli aspetti fondamentali dei diritti umani, comprese le nozioni basilari e il loro funzionamento.

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere l'idea e le funzioni fondamentali dei diritti umani.
- Comprendere i concetti chiave dei diritti umani e gli obblighi corrispondenti.
- Acquisire nozioni propedeutiche sull'evoluzione dei diritti umani nel corso del tempo.
- Acquisire dimestichezza con i documenti internazionali più importanti in materia di diritti umani e con i fondamentali meccanismi di protezione.

Atteggiamento

- Riconoscere il valore sostanziale dei diritti umani, compresa la loro importanza giuridica e politica, e capire che essi costituiscono il fondamento di una società pacifica e contribuiscono a garantire una vita giusta per tutti.

Competenze

- Individuare i diritti umani che si intrecciano con le attività di polizia.

Requisiti

- Tempi: 40-60 minuti.
- Materiali:
 - dispensa con domande di discussione;
 - facoltativo: presentazioni PowerPoint e proiettore.
- Spazio: aula magna più due aule per il lavoro di gruppo.
- Dimensioni dei gruppi: massimo 20-25 persone.



Descrizione dell'attività: **Comprendere i fondamentali dei diritti umani**

- 1 Introdurre lo scopo e gli obiettivi di questa attività.
- 2 Distribuire la dispensa «Concetti e nozioni fondamentali sul tema dei diritti umani».
- 3 Suddividere i partecipanti in gruppi di 4-6 persone e chiedere loro di discutere una o due enunciazioni per gruppo. I gruppi lavorano per 30-45 minuti, a seconda del numero di enunciazioni da discutere. Assicurarsi che i gruppi nominino un relatore incaricato di riferire i risultati delle discussioni durante la discussione plenaria.
- 4 Rispondere a eventuali domande emerse nel corso del lavoro di gruppo.
- 5 Far presentare ai gruppi il lavoro svolto nell'ambito di una discussione plenaria.
- 6 Avviare una discussione generale sui risultati emersi, per stimolare la riflessione su quanto di nuovo è stato appreso.
- 7 Riassumere i principali punti portati all'attenzione del gruppo e fornire raggugli appropriati, se necessario utilizzando le informazioni contenute nelle note informative.

Dispensa: **Concetti e nozioni fondamentali sul tema dei diritti umani**

Spunti di discussione

1. «Tratta gli altri come vorresti essere trattato tu stesso»

- Esiste un nesso tra etica della reciprocità (o regola d'oro) e diritti umani? È possibile individuare un substrato comune o delle discrepanze?
- Pensate che i diritti umani possano essere applicati universalmente?

2. «L'idea dei diritti umani è tanto semplice quanto efficace: trattare le persone con dignità»

John Ruggie, Relatore speciale delle Nazioni Unite su Imprese e diritti umani, UN Guiding Principles on Business and Human Rights (Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani)

- Siete d'accordo con questa affermazione? Spiegate i motivi per cui siete d'accordo o non siete d'accordo con questa affermazione.
- Conoscete qualche altra breve formula che condensi in sé l'idea fondamentale di diritti umani?

3. «Il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo»

Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1948

- Siete d'accordo con questa affermazione? Spiegate i motivi per cui siete d'accordo o non siete d'accordo con questa affermazione.
- Vi vengono in mente altri «fondamenti» della libertà, della giustizia e della pace?

4. «Il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione»

Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino, articolo 2, 1789

- Questa nozione di finalità dello Stato è ancora rilevante ai nostri giorni?
- Quali altre finalità legate al ruolo dello Stato vi vengono in mente?

5. «Al giorno d'oggi si fa un gran parlare di diritti, e nessuno presta attenzione ai doveri che ha nei confronti del prossimo e della società»

- Siete d'accordo con questa affermazione? Spiegate i motivi per cui siete d'accordo o non siete d'accordo con questa affermazione.
- Qual è il legame tra diritti e obblighi?

Note informative

Le seguenti note informative forniscono utili informazioni per completare le domande riportate sulle dispense e guidare le discussioni sulle nozioni fondamentali di diritti umani, così strutturate:

1. Cosa sono i diritti umani?
2. Che genere di diritti umani esistono?
3. Cosa garantiscono i diritti umani?
4. Quali obblighi producono i diritti umani?
5. Dove sono sanciti per legge i diritti umani e in che modo sono monitorati?

1. Cosa sono i diritti umani?

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. articolo 1

Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza.

Nei secoli i principi fondamentali sottesi ai diritti umani sono stati indagati dalle filosofie e religioni di tutto il mondo. Una delle domande filosofiche centrali alla questione dei diritti umani è:

In che modo gli esseri umani dovrebbero trattare i propri simili?

La regola d'oro è un antico principio etico che risponde a questa domanda e guida il comportamento delle persone: «Tratta gli altri come vorresti essere trattato tu stesso». Nelle principali religioni e sistemi etici di tutto il mondo si trovano formulazioni diverse della regola d'oro.

I diritti umani sono, per molti aspetti, una formulazione moderna e più dettagliata della regola d'oro. I principi alla base dei diritti umani poggiano sull'idea che tutti gli esseri umani sono intrinsecamente dotati di dignità umana. Chiunque pertanto deve astenersi dal violare tale dignità. Inoltre, ciascuno deve agire per proteggere la dignità umana delle altre persone e di se stesso. Oltre alla dignità, i diritti umani comprendono anche le nozioni di libertà, giustizia, uguaglianza e solidarietà.

Suggerimento didattico: utilizzare la regola d'oro

Discutere la regola d'oro nel contesto dei diritti umani può portare a galla argomenti delicati e domande complesse, soprattutto se correlate agli aspetti religiosi. Cercate di prevedere e di prepararvi a osservazioni e domande di questo genere, per poterle gestire con calma e professionalità.

2. Che genere di diritti umani esistono?

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, preambolo

Il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo.

I diritti umani possono essere espressi tramite valori, leggi e politiche. La dignità umana, la libertà, l'uguaglianza e la solidarietà sono concetti che costituiscono il fondamento dei diritti umani (articolo 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo). Questi concetti trovano espressione concreta in una serie di diritti umani specifici sanciti nelle costituzioni statali e negli strumenti regionali e internazionali sui diritti umani.

I diritti umani investono molti aspetti della vita e spesso sono raggruppati nelle seguenti categorie:

Diritti civili e politici

- Diritto alla vita.
- Proibizione della tortura.
- Proibizione della schiavitù.
- Diritto alla libertà e alla sicurezza personale.
- Diritto a un giudice imparziale.
- Diritto alla vita privata e alla vita familiare.
- Libertà di coscienza e di religione.
- Libertà di espressione.
- Libertà di riunione e di associazione.
- Libertà di circolazione.
- Diritto di voto.
- Pari accesso ai servizi pubblici.
- Diritto a formare un partito politico.
- Diritto di petizione.
- Diritto di proprietà (considerato in parte anche un diritto economico e sociale).

Diritti economici, sociali e culturali

- Diritto di lavorare e libertà professionale.
- Diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli.
- Diritto a fondare sindacati.
- Diritto alla sicurezza sociale.
- Diritto a uno standard di vita adeguato.
- Diritto alla salute.
- Diritto all'istruzione.
- Diritto a partecipare alla vita culturale e a godere dei benefici del progresso scientifico.

Diritti di solidarietà/collettivi

- Diritti delle popolazioni all'autodeterminazione.
- Diritti delle minoranze e delle popolazioni indigene.
- Diritto allo sviluppo.



Uguaglianza e non discriminazione

- Il diritto all'uguaglianza e alla non discriminazione costituisce sia un diritto sostanziale sia un principio in base al quale tutti i diritti umani devono essere garantiti senza discriminazione alcuna.

Suggerimento didattico: presentare l'intera gamma dei diritti umani

Nell'ambito della discussione sulle varie categorie di diritti umani è utile presentare l'intera gamma dei diritti umani. Esaminare l'intero spettro dei diritti potrebbe aiutare i partecipanti a capire meglio in che modo alcuni diritti, come quelli economici e sociali, li riguardano in quanto titolari di diritti. È utile anche per ribadire l'idea che i diritti umani sono un pilastro della società moderna e per constatare che alcuni gruppi marginalizzati non godono ancora di tutti i diritti umani.

3. Cosa garantiscono i diritti umani?

«L'idea dei diritti umani è tanto semplice quanto efficace: trattare le persone con dignità».

John Ruggie, Relatore speciale delle Nazioni Unite su Imprese e diritti umani, UN Guiding Principles on Business and Human Rights (Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani)

«I diritti umani sono quei diritti fondamentali che consentono agli esseri umani di improntare le proprie vite ai principi di libertà, uguaglianza e rispetto della dignità umana».

Manfred Nowak, già relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura (2003), Introduction to the International Human Rights Regime, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, pag. 1.

I diritti umani, che comportano sia diritti che doveri, creano un ambiente in cui tutte le persone possono vivere in dignità. I diritti umani conferiscono diritti e obblighi diversi agli individui e agli Stati.

Per gli individui, i diritti umani:

- concorrono a creare le condizioni per il soddisfacimento dei loro bisogni fondamentali;
- garantiscono valori umani centrali quali la vita, l'integrità fisica e psicologica, la libertà, la sicurezza, la dignità e l'uguaglianza contro abusi da parte dello Stato e abusi da parte di altri individui;
- proteggono dall'esclusione e dall'emarginazione e concorrono a ovviare a questi fenomeni favorendo l'accesso a servizi sociali quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria;
- forniscono un meccanismo di bilanciamento e un dispositivo di risoluzione dei conflitti in caso di conflitti di interessi legittimi (i diritti e la libertà di un individuo terminano laddove iniziano i diritti e la libertà di un altro individuo);
- consentono alle persone di formulare giudizi legali e morali concreti in situazioni di vita reale difficili.

Per gli Stati, i diritti umani:

- disciplinano le interazioni tra Stati e società, da un lato, e cittadini, dall'altro, offrendo regole di base sul funzionamento degli Stati e delle società;
- specificano le responsabilità dello Stato di rispettare e proteggere gli individui;

- aiutano a orientare gli Stati nella creazione di leggi che disciplinino l'azione individuale e collettiva e stabiliscano organi giudiziari competenti e imparziali per decidere in presenza di conflitti (di legge) e per dare esecuzione alle leggi;
- costituiscono la base della libertà, della giustizia e della pace nella società.

Per i funzionari di polizia, i diritti umani:

- aiutano i funzionari di polizia a decidere cosa sia permesso o proibito;
- aiutano a creare le strutture organizzative interne di polizia;
- specificano gli obblighi dei funzionari di polizia, in qualità di rappresentanti dello Stato, di rispettare e proteggere i cittadini;
- garantiscono valori umani centrali per i funzionari di polizia, che sono anch'essi titolari di diritti.

Affinché i diritti umani siano pienamente realizzati, gli individui devono rispettare tali diritti e gli Stati hanno l'obbligo di rispettarli e tutelarli. Gli obblighi di rispettare e tutelare i diritti umani sono fondamentali per il sistema dei diritti umani.

Suggerimento didattico: rispondere alle domande e alle questioni critiche che potrebbero emergere

- Che cos'è la dignità?
- Esempi di situazioni in cui è facile/non è facile trattare qualcuno con dignità.
- Fattori che valorizzano o svalorizzano la dignità.
- I diritti umani rispondono all'annosa domanda di quale dovrebbe essere il trattamento che gli esseri umani riservano ai propri simili.
- «I diritti umani sono un'idea dell'Occidente. Altre culture hanno altri valori. Non dovremmo imporre le nostre nozioni ad altre popolazioni?».
- Cosa sono i bisogni umani fondamentali?
- Quale è la funzione di uno Stato?
- «Se una persona non ha rispettato i propri doveri verso la società, perché non dovrebbe essere privata — in cambio — dei propri diritti?».

4. Quali obblighi producono i diritti umani?

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 1

La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

Obblighi individuali

Le persone devono rispettare i reciproci diritti. La libertà e i diritti di un individuo terminano laddove iniziano la libertà e i diritti di un altro individuo. Tutti i diritti umani, indipendentemente dalla categoria, sono indivisibili e interdipendenti; ciò significa che realizzare un diritto è una condizione essenziale per, o strumentale a, la realizzazione di altri diritti. Lo stesso concetto si applica anche agli obblighi dello Stato.



Obblighi dello Stato

Gli Stati sono obbligati ad astenersi dal limitare indebitamente i diritti umani (obbligo di rispetto) e a intervenire per garantire i diritti umani (obbligo di tutela). Gli esseri umani sono portatori di diritti e lo Stato, nelle sue articolazioni giudiziaria, esecutiva e legislativa, è il corrispondente titolare di doveri. Senza l'obbligo di rispettare e proteggere i diritti, i diritti classificati nelle Note informative di questo modulo sarebbero svuotati di significato.

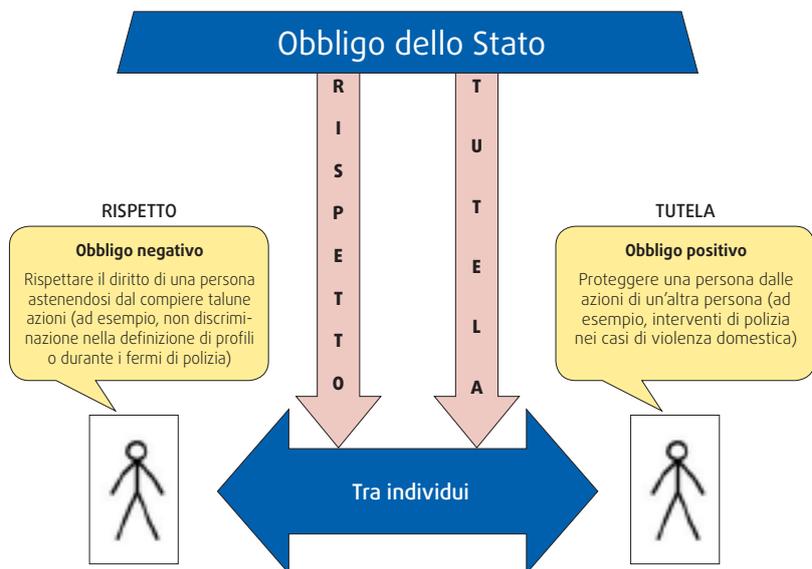
Tutti i poteri statali sono vincolati da questi due obblighi fondamentali (*)

- **Obbligo di rispetto:** Lo Stato deve astenersi dal compiere azioni illegali e sproporzionate. Le ingerenze ingiustificate nei diritti umani costituiscono violazioni dei diritti umani.
- **Obbligo di tutela:** Lo Stato è obbligato ad avviare un'azione amministrativa, legislativa e/o giudiziaria per proteggere i diritti umani al fine di garantire che gli individui possano godere pienamente dei propri diritti. Il mancato intervento dello Stato con misure appropriate costituisce una violazione dei diritti umani.

(*) Nota: Il sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite ha elaborato la cosiddetta triade degli obblighi di rispetto, tutela e attuazione. Per semplicità, questo sistema non è usato nel contesto delle attività di polizia oggetto del presente manuale.

Obblighi delle forze di polizia

Gli obblighi di rispettare e tutelare i diritti umani si estendono anche ai funzionari di polizia, in quanto autorità nominate dallo Stato.



Obbligo di rispetto per i funzionari di polizia

La polizia ha l'obbligo di rispettare i diritti umani. Ciò significa che i funzionari di polizia non possono arbitrariamente, o senza giustificazione, interferire con i diritti umani degli individui.

Rispettare i diritti umani: necessità e proporzionalità

Quando un funzionario di polizia arresta un indiziato, il funzionario interferisce con il diritto umano dell'indiziato alla libertà e alla sicurezza personale sancito dall'articolo 5 della convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU). L'ingerenza con questo diritto umano può essere giustificata per proteggere i diritti altrui o per applicare la legge. Se, tuttavia, il funzionario di polizia agisce senza avere una base giuridica giustificabile, uno scopo legittimo o non rispetta i principi di necessità e proporzionalità, egli viola il diritto umano dell'indiziato alla libertà ai sensi del suddetto articolo.

Tabella 1.1. Obbligo di rispetto: esempi nel settore delle attività di polizia

Diritti umani e il relativo obbligo di rispetto	
Per il diritto a...	La polizia dovrebbe astenersi dal...
Vita	<ul style="list-style-type: none"> • usare eccessiva forza letale
Libertà dalla tortura e da altri maltrattamenti	<ul style="list-style-type: none"> • usare la forza durante gli interrogatori • ricorrere a un uso eccessivo della forza nel contrastare la resistenza fisica
Libertà e sicurezza personale	<ul style="list-style-type: none"> • arrestare o detenere una persona senza un fondamento giuridico
Vita privata	<ul style="list-style-type: none"> • entrare in un'abitazione privata senza un'adeguata giustificazione, ad esempio senza un mandato di perquisizione
Riunione pacifica	<ul style="list-style-type: none"> • proibire una riunione senza un'adeguata giustificazione • ricorrere all'uso eccessivo della forza nel gestire e/o disperdere una manifestazione

Fonte: FRA, 2013.

Obbligo di protezione per i funzionari di polizia

I funzionari di polizia hanno anche l'obbligo di proteggere i diritti umani, un obbligo che impone loro di adottare misure concrete a livello organizzativo e operativo per garantire il godimento dei diritti umani. Ciò implica l'obbligo di proteggere i diritti umani da qualsiasi minaccia, anche nelle relazioni tra individui, al livello cosiddetto «orizzontale». Nei casi di violenza domestica, ad esempio, la polizia è tenuta ad adottare misure concrete per proteggere il diritto alla vita e il diritto all'integrità fisica e alla sicurezza della vittima. Se la polizia si astiene dal proteggere una persona in pericolo e lo fa senza un'adeguata giustificazione, tale omissione equivale a una violazione dei diritti umani. Quest'obbligo impone anche alla polizia di indagare correttamente su eventuali denunce di violazione del diritto alla vita o del diritto all'integrità fisica, indipendentemente dall'identità del responsabile.



Tabella 1.2, Obbligo di tutela: esempi nel settore delle attività di polizia

Diritti umani e il relativo obbligo di tutela	
Per il diritto a...	La polizia dovrebbe...
Vita	• intraprendere un'azione adeguata in presenza di una minaccia credibile alla vita e all'integrità fisica
Proibizione della tortura e di altri maltrattamenti	• intraprendere un'azione adeguata in caso di violenza domestica
Libertà personale Giudice imparziale	• informare il detenuto dei motivi dell'arresto e delle imputazioni a suo carico
Riunione pacifica	• definire accordi organizzativi e intraprendere misure operative adeguate per proteggere i manifestanti pacifici dalle aggressioni di altri individui
Ricorso effettivo	• condurre indagini tempestive e imparziali sulle presunte violazioni dei diritti umani

Fonte: FRA, 2013.

Analogamente al caso dei diritti civili e politici, che tradizionalmente riceve maggiori attenzioni, il pubblico è di gran lunga più informato sull'obbligo negativo dello Stato di rispettare i diritti umani (limitazione dell'azione statale, controllo dei poteri statali, non ingerenza) che non sull'obbligo positivo di tutelare tali diritti.

5. Dove sono sanciti per legge i diritti umani e in che modo sono monitorati?

«Le istituzioni nazionali per i diritti umani svolgono un ruolo importante nell'architettura dei diritti umani a livello nazionale, ad esempio monitorando il rispetto dei diritti, effettuando ricerche, avviando misure di prevenzione e iniziative di sensibilizzazione».

FRA (2010), National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I (Le istituzioni nazionali per i diritti umani negli Stati membri dell'UE: rafforzare l'architettura dei diritti umani nell'UE I), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, pag. 7.

«Le istituzioni nazionali per i diritti umani fungono inoltre da centro dei diritti umani nei singoli paesi e mettono in contatto la società civile con soggetti quali le agenzie governative. Grazie a questi contatti, esse contribuiscono a ovviare alle "carenze di applicazione" tra norme internazionali e misure concrete. Concorrono altresì a garantire che sia data efficacia all'indivisibilità e all'interdipendenza dell'intero spettro dei diritti umani».

FRA (2010), National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I (Le istituzioni nazionali per i diritti umani negli Stati membri dell'UE: rafforzare l'architettura dei diritti umani nell'UE I), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, pag. 8.

La legge riveste un ruolo fondamentale nei diritti umani. I diritti umani sono stati formulati in primo luogo a livello nazionale e, dalla Seconda guerra mondiale, sono stati sistematicamente integrati nel diritto internazionale. I trattati internazionali sui diritti umani tipicamente contengono un articolo che stipula gli obblighi degli Stati con riferimento ai diritti umani. La giurisprudenza degli organi internazionali competenti in materia di diritti umani, compresa la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), ha contribuito a definire più concretamente tali diritti. Grazie allo sviluppo a livello di Nazioni Unite (ONU)

e regionale, esiste al giorno d'oggi un complesso esaustivo di norme internazionali sui diritti umani applicabile a numerosi ambiti della vita.

Le norme in materia di diritti umani a livello regionale europeo sono particolarmente rilevanti per questo modulo formativo. Esse includono sia i trattati dell'ONU sia i trattati europei, che coesistono e trovano applicazione negli Stati europei che li hanno ratificati. In base a un principio consolidato di diritto internazionale, secondo cui più norme possono essere applicate alla medesima situazione, si applicano le norme più favorevoli all'individuo.

Di seguito figurano due elenchi di trattati internazionali e di altri strumenti attinenti ai diritti umani che contengono norme concernenti i diritti umani. Il primo è di rilevanza generale, il secondo di rilevanza più specifica per le attività di polizia:

Strumenti internazionali pertinenti in materia di diritti umani: strumenti generali

- Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948).
- Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1965).
- Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (1966).
- Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (1966).
- Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979).
- Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (1989).
- Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2006).
- Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1950).
- Carta sociale europea (1961).
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000).

Strumenti internazionali pertinenti in materia di diritti umani: strumenti specifici per le attività di polizia

- Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (1984).
- Protocollo facoltativo della convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (2002).
- Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate (2006).
- Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (1987).
- Codice di condotta dei pubblici ufficiali incaricati dell'applicazione della legge delle Nazioni Unite (1979).
- Dichiarazione delle Nazioni Unite dei principi fondamentali di giustizia per le vittime di crimini e abusi di potere (1985).
- Principi fondamentali delle Nazioni Unite sul ricorso all'uso della forza e l'utilizzazione delle armi da fuoco da parte dei responsabili dell'applicazione della legge (1990).
- Dichiarazione sulla polizia del Consiglio d'Europa (1979).
- Codice europeo di etica per la polizia del Consiglio d'Europa (2001).



Meccanismi concernenti i diritti umani

Esistono meccanismi a livello nazionale, europeo e internazionale che contribuiscono a monitorare e regolamentare i diritti umani.

La tutela dei diritti umani inizia a livello nazionale. È soltanto quando i sistemi nazionali non funzionano correttamente o non sono idonei a ovviare alle violazioni dei diritti umani che vengono attivati i meccanismi internazionali di tutela dei diritti umani.

Esistono anche alcuni meccanismi internazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani. Questi meccanismi sono sempre più influenti sulle leggi e le pratiche interne agli Stati. La loro giurisprudenza e le loro raccomandazioni si sono convertite, in molti paesi europei, in riforme legali e istituzionali, comprese le riforme interne alla polizia.

Esistono anche meccanismi a livello globale, come il riesame periodico universale, nell'ambito del quale ogni quattro anni il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite valuta l'aderenza ai diritti umani di ciascuno Stato membro dell'ONU.

A seguire sono elencati i meccanismi attinenti ai diritti umani a livello nazionale, europeo e internazionale, compresi gli organismi con compiti di polizia:

Meccanismi per i diritti umani a livello nazionale

- La polizia, per il suo specifico ruolo, cfr. modulo 2.
- I tribunali, comprese le corti costituzionali.
- I difensori civici o le commissioni nazionali per i diritti dell'uomo.
- Il parlamento, comprese gli organi parlamentari specificamente incaricati di monitorare la situazione dei diritti umani.
- I meccanismi di controllo presso i luoghi di detenzione, comprese i meccanismi nazionali di prevenzione previsti dal Protocollo facoltativo della convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti.
- Gli organismi nazionali per l'uguaglianza e la non discriminazione.
- Le organizzazioni non governative.
- Gli organi d'informazione.
- I sindacati.
- Le categorie professionali.

Meccanismi per i diritti umani a livello europeo

- La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).
- La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU).
- Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa.
- La commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI).
- Le organizzazioni non governative.

Meccanismi per i diritti umani a livello internazionale

- La Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani.
- Il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.
- Il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura.
- Il sottocomitato delle Nazioni Unite sulla prevenzione della tortura.
- I meccanismi di prevenzione nazionali.
- Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale.
- Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne.
- Le organizzazioni non governative.

Organismi con compiti di polizia in Europa

- Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust).
- Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).
- Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL).
- Ufficio europeo di polizia (Europol).



Materiali supplementari

Questa sezione esamina le radici filosofiche e l'evoluzione dei diritti umani, per poi fornire informazioni aggiuntive sui meccanismi per i diritti umani attualmente in uso. Inizia prendendo le mosse dalla discussione della regola d'oro nelle Note informative di questo modulo, aggiungendo una descrizione dell'evoluzione dei diritti umani dalle loro origini nell'Illuminismo europeo fino alle conquiste più recenti. Prosegue con una discussione di uno degli aspetti più controversi in tema di diritti umani, vale a dire la loro universalità, e offre ai formatori dati e argomentazioni a sostegno dell'idea di universalità.

La seconda parte è dedicata alle informazioni pratiche. Fornisce dettagli sui meccanismi attuali per i diritti umani, a livello europeo e internazionale. Descrive altresì le principali organizzazioni non governative e gli organismi con compiti di polizia presenti in Europa.

La regola d'oro e l'evoluzione dei diritti umani

L'etica della reciprocità, o regola d'oro, è presente in numerosi e diversi contesti culturali:

- «Evita di fare quello che rimprovereresti agli altri di fare» (Talete di Mileto).
- «Non ci si dovrebbe comportare con gli altri in un modo che sarebbe sgradevole a noi stessi; questa è l'essenza della morale» (Induismo).
- «Non fare al prossimo ciò che non vorresti fosse fatto a te: questa è tutta la Torah, il resto è commento» (Ebraismo).
- «Tutto quanto volete che gli uomini facciano a voi, anche voi fatelo a loro» (Cristianesimo).
- «Nessuno di voi è un credente fino a quando non desidera per il suo fratello quello che desidera per se stesso» (Islam).
- «Non ferire gli altri in modi dai quali anche tu ti sentiresti ferito» (Buddismo).
- «Non fare agli altri ciò che non vorresti che essi facessero a te» (Confucio).
- «Agisci in modo che la regola della tua volontà possa valere in ogni tempo come principio di una legislazione universale» (Immanuel Kant).

L'Illuminismo europeo e i diritti umani

Attingendo all'antica filosofia greca, i filosofi dell'Illuminismo europeo hanno esaminato la libertà assoluta degli esseri umani in uno «stato di natura». In che modo quindi qualsiasi istituzione statale dovrebbe legittimamente richiedere loro di comportarsi in un certo modo? Questa tensione tra coercizione (dello Stato) e libertà (dell'uomo) ha interessato numerosi pensatori durante l'Illuminismo europeo. Nelle parole dello studioso John Locke (1632-1704): «Senza il potere costrittivo del governo, troveremmo l'esercizio della nostra sovranità "incerto", a causa dell'assenza di garanzie che gli altri rispetteranno sempre i limiti morali richiesti

dal nostro status di creature razionali, indipendenti e dunque sovrane». Ma Locke riteneva che esistesse un modo ovvio per assicurarci i nostri interessi fondamentali, e cioè quello di cedere parte dei nostri poteri a persone che incarichiamo specificamente di tutelare tali interessi, investendoli dell'autorità per garantirci tale tutela. «L'autorità che conferiamo a tali rappresentanti sarà legittima soltanto fintantoché essi continuano ad agire in buona fede e per conto nostro»¹. Questa teoria del patto sociale fornisce la base morale del moderno Stato liberale, ivi compresa un'istituzione statale con poteri assegnati alle forze di polizia. Locke ha inoltre indicato cosa sia necessario per pervenire al «mantenimento della vita, della libertà e della proprietà»: un'articolazione del potere sovrano in potere legislativo, potere giudiziario e potere esecutivo. Successivamente, Charles de Montesquieu (1689-1755) ha elaborato la teoria fondamentale della separazione dei poteri statali, mentre Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) ha sottolineato l'elemento democratico degli Stati. Ciò ha consentito di gettare le fondamenta teoriche dello Stato moderno e ha ispirato un processo rivoluzionario, dapprima negli Stati Uniti (1776) e in Francia (1789) e successivamente nella maggior parte dei paesi europei.

Questo processo è proseguito in epoca moderna. I diritti umani si sono sviluppati nell'ambito dell'etica politica, con discussioni centrate sulla legittimità dello Stato e del ricorso all'utilizzo del potere, compreso l'uso della forza, per limitare la libertà individuale.

I movimenti sociali hanno adottato rivendicazioni etiche e politiche correlate, che sono state fonte di ispirazione di vari movimenti rivoluzionari per rovesciare regimi assolutisti e repressivi. Dopo il successo di questi moti rivoluzionari, i diritti umani sono stati integrati nella legislazione nazionale, perlopiù nelle costituzioni statali. Questo processo di codificazione ha conferito vigore e legittimità alle rivendicazioni etiche e all'uso della forza fisica da parte dello Stato.

Il movimento per i diritti delle donne è un esempio tangibile di questa parabola. A partire dalla *Rivendicazione dei diritti delle donne* (1792) di Mary Wollstonecraft e della rivoluzionaria opera della scrittrice francese Olympe de Gouge, la *Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina* (1791), il movimento è sempre stato impegnato a tradurre le rivendicazioni etiche e politiche in legge e nelle relative prassi.

Un altro esempio è offerto dai movimenti contro la discriminazione e in difesa delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT), che hanno esercitato pressioni affinché fossero adottate dallo Stato misure di tutela dei diritti delle persone vulnerabili o emarginate nella società, portando alla ribalta tematiche come il matrimonio tra persone dello stesso sesso o la discriminazione nell'accesso all'occupazione e/o all'alloggio.

Alla luce in particolare di tali sviluppi è importante ricordare che la conoscenza della legge da sola non è sufficiente per realizzare i diritti umani. La conquista sostenibile dei diritti umani richiede un atteggiamento morale appropriato, che poggi non soltanto sulle sanzioni esterne ma anche sui convincimenti interiori.

Fattori diversi dai movimenti sociali o rivoluzionari hanno contribuito a plasmare i diritti umani così come oggi li conosciamo. Le sentenze dei tribunali internazionali per i diritti umani, formulate a partire dagli anni Ottanta, ad esempio, forniscono un orientamento su come dovrebbero essere applicate le leggi in materia di diritti umani. Le decisioni del tribunale avevano per oggetto numerosi

1. Kleinig, J. (2008), *Ethics and criminal justice: an introduction*, New York, Cambridge University Press, pag. 10.



diritti umani, ad esempio in relazione al diritto alla vita (minacce di morte da parte di sconosciuti), alla libertà dalla tortura e dai maltrattamenti (violenza dei genitori contro i figli) o al diritto alla libertà di riunione (protezione delle manifestazioni pacifiche dalle contromanifestazioni).

Le sfide ai diritti umani scaturite dalle guerre civili, in particolare i conflitti scoppiati nella ex Jugoslavia, hanno anche messo in netta evidenza i pericoli di un'eccessiva azione statale e degli abusi di un gruppo di civili contro altri gruppi, di fronte ai quali la polizia ha spesso assistito senza intervenire.

Il Consiglio d'Europa è stato in prima linea nel promuovere una comprensione dei diritti umani nel contesto delle attività di polizia, attraverso una serie di iniziative avviate negli anni Novanta. Tra queste vale la pena menzionare un seminario del 1995 sul tema «Diritti umani e polizia» e la successiva definizione di un programma dal titolo «Polizia e diritti umani 1997-2000».

«Generazioni» di diritti umani

I diritti umani si sono evoluti nel tempo fino a diventare un insieme completo di diritti estesi a vari settori. Riflettendo questa evoluzione storica, i diritti umani sono spesso classificati in tre diverse «generazioni»:

- prima generazione: diritti civili e politici;
- seconda generazione: diritti economici, sociali e culturali;
- terza generazione: diritti di solidarietà e collettivi.

L'analisi di alcuni strumenti per i diritti umani introdotti e sviluppati a livello sia europeo sia internazionale aiuta a illustrare le tre generazioni di diritti umani:

- la convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, il primo e più noto trattato sui diritti umani in Europa, contiene soltanto diritti civili e politici (prima generazione), mentre il documento più recente, la Carta sociale europea del 1961, contiene diritti economici e sociali (seconda generazione).
- I due principali trattati delle Nazioni Unite sui diritti umani rendono esplicita questa divisione: il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (prima generazione) e il patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (seconda generazione).
- La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è il primo strumento giuridicamente vincolante a contenere esplicitamente tutte le dimensioni dei diritti umani, il che ne riflette la sua relativa modernità come strumento giuridico.

Taluni principi e tutele si sono intrecciati nel tempo nel tessuto di queste tre generazioni di diritti umani. Si pensi, ad esempio, al principio di indivisibilità e all'interdipendenza di democrazia, sviluppo economico e protezione dei diritti delle donne, dei minori e delle minoranze. Assieme, le tre generazioni di diritti incarnano un approccio olistico ai diritti umani².

Universalismo o relativismo culturale?

«Alcuni popoli non condividono i nostri valori, nemmeno i valori dei diritti umani. Guarda come trattano le donne» o «Siamo onesti: i diritti umani sono nati in Occidente, sono ignoti ad altre culture».

Affermazioni di questo genere emergono regolarmente durante i corsi di formazione destinati al personale di polizia. Riguardano la

2. Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), Assemblea generale (1993), dichiarazione di Vienna e programma d'azione, doc. ONU A/CONF.157/23, 12 luglio 1993.

questione dell'universalità dei diritti umani, che è stata una delle questioni più animatamente dibattute nella sfera dei diritti umani.

Durante questi dibattiti le seguenti argomentazioni sono state utili:

- «La natura universale di questi diritti è indubbia», hanno affermato gli Stati membri dell'ONU presenti alla seconda conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani del 1993. Questa affermazione di universalità è scaturita al termine di lunghi dibattiti, in particolare tra governi occidentali e asiatici. Ma nello stesso documento si legge: «*Benché debba essere tenuto presente il valore delle particolari e differenziate condizioni storiche, culturali e religiose, è obbligo degli Stati, tenendo conto dei propri sistemi politici, economici e culturali, promuovere e tutelare tutti i diritti umani e le libertà fondamentali*».

Dichiarazione di Vienna e programma d'azione, 1993, paragrafo 5.

- Cosa significa? Significa che i diritti universali devono essere interpretati e applicati in un contesto storico e culturale specifico. Un approccio analogo si trova a livello europeo. La Corte EDU, nell'applicare la CEDU a casi concreti, lascia agli Stati un cosiddetto certo «margine di valutazione» nell'attuazione dei diritti umani, in base alle loro circostanze specifiche.
- La **regola d'oro**, che esiste in una forma o nell'altra in contesti culturali diversi, offre una solida argomentazione in favore dell'universalità di taluni valori fondamentali e rivendicazioni etiche.
- **I valori dei diritti umani sono presenti in contesti culturali diversi.** La ricerca storica e antropologica fornisce testimonianze sempre più concrete al riguardo. Nel 1969 l'Unesco ha pubblicato una raccolta di documenti di tutto il mondo sul pensiero dei diritti umani, curata dalla filosofa Jeanne Hersch, con il titolo *Birtright of man*³.

La dinastia Sui in Cina ha abolito la tortura nel VI secolo, per ragioni del tutto analoghe alle istanze che sarebbero scaturite, più di mille anni dopo, nell'Europa illuminista.

Hersch, J. (ed.) (1969), *Birtright of man: a selection of texts*, Parigi, Unesco (pubblicato in Italia nel 2015 da Mimesis con il titolo *Il diritto di essere un uomo. Antologia mondiale della libertà*).

Durante il suo regno, Akbar, gran mogol musulmano dell'India dal 1556 al 1605, ha introdotto idee secolari e la libertà di culto. Ha promosso la tolleranza religiosa e introdotto l'obbligo di assicurarsi che «non vi siano ingerenze nella vita di un cittadino a causa della sua religione e che chiunque possa aderire alla religione che preferisce».

Sen, A. (2006), *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*, New York, London, Norton & Company, pag. 64 (pubblicato in Italia nel 2008 da Laterza con il titolo *Identità e violenza*).

Soggetti e meccanismi attivi nella sfera dei diritti umani

Organizzazioni non governative

Le organizzazioni non governative come Amnesty International rivestono un ruolo fondamentale nella protezione e nella promozione dei diritti umani. Il loro attivismo ha contribuito immensamente a promuovere la conoscenza e a migliorare la segnalazione delle violazioni dei diritti umani oltre che a stimolare processi di riforma.

Meccanismi per i diritti umani a livello europeo

Corte di giustizia dell'Unione europea

Lo status della Corte di giustizia dell'Unione europea è cambiato radicalmente dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009, che ha reso la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea giuridicamente vincolante per l'UE e per gli Stati membri dell'UE nell'attuazione del diritto dell'Unione. Adesso la Corte, che si pronuncia sulla conformità al diritto dell'UE, può esaminare il rispetto della Carta dei diritti fondamentali una volta esauriti i mezzi di ricorso nazionali degli Stati membri. Il Consiglio dell'UE ha istituito un gruppo di lavoro sui diritti fondamentali e la libera circolazione delle persone, che tra le altre cose si occupa dell'adesione dell'UE alla CEDU.

Corte europea dei diritti dell'uomo

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), il primo e il più influente meccanismo internazionale sui diritti umani in Europa, ha

3. Hersch, J. (ed.) (1969), *Birtright of man: a selection of texts*, Parigi, Unesco (pubblicato in Italia nel 2015 da Mimesis con il titolo: «Il diritto di essere un uomo. Antologia mondiale della libertà»).

il compito di vigilare sull'attuazione della CEDU. Chi ritiene che uno Stato parte della CEDU abbia violato i suoi diritti umani può adire la Corte, che è stata istituita a Strasburgo nel 1959 e ha iniziato a operare a pieno regime nel 1998. Nonostante numerosi ricorsi siano considerati inammissibili, la Corte gestisce comunque un elevato numero di casi. Nel 2010 sono stati 61 300 i ricorsi ammessi all'esame. Lo stesso anno, la Corte EDU ha pronunciato 2 607 sentenze, riscontrando una violazione dei diritti nella metà circa dei casi. Attualmente sono in attesa di giudizio circa 200 000 ricorsi⁴.

Anche gli Stati possono presentare ricorsi contro altri Stati. Le decisioni della Corte EDU sono vincolanti per lo Stato e la sua giurisprudenza ha ampiamente influenzato la legislazione e la prassi europee. Le sentenze della Corte hanno avuto le maggiori ripercussioni sulla legislazione e la prassi nel settore della polizia e, più in generale, dell'amministrazione della giustizia. La Corte ha contribuito enormemente a plasmare l'attuale comprensione dei diritti umani: le sentenze della Corte sono il punto di partenza per chi desidera apprendere in che modo una particolare disposizione sui diritti umani è interpretata nel contesto europeo. Gli studi di casi riportati in questo manuale sono pertanto tratti dalla prassi della Corte EDU.

Per ulteriori informazioni, cfr.: www.echr.coe.int/echr/homepage_EN

I casi esaminati dalla Corte sono disponibili all'indirizzo www.echr.coe.int/ECHR/EN/hudoc

Consiglio d'Europa, Comitato europeo per la prevenzione della tortura

Compito del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), che è stato istituito a norma della convenzione europea per la prevenzione della tortura, è visitare i luoghi di detenzione in Europa e valutare il trattamento riservato alle persone private della libertà. Tra i luoghi visitati si annoverano carceri, centri di detenzione per minori, caserme di polizia, centri di trattenimento per detenuti per problemi di immigrazione, ospedali psichiatrici e istituti di assistenza sociale. Le delegazioni del CPT hanno accesso illimitato ai luoghi di detenzione e il diritto di muoversi liberamente, senza restrizioni, al loro interno. Tengono colloqui privati con le persone private della libertà e sono autorizzate a comunicare liberamente con chiunque possa fornire informazioni. Al termine della visita della delegazione, il CPT stila una relazione sui riscontri emersi e formula raccomandazioni alle autorità, allo scopo di migliorare la tutela dei detenuti dalla tortura e da altre forme di maltrattamento. Le sue relazioni sono pubblicate con il consenso dello Stato interessato. Il CPT ha ampiamente contribuito a sensibilizzare l'opinione pubblica sui problemi, dalla prospettiva dei diritti umani, presenti nei luoghi di detenzione e ha incoraggiato l'adozione di riforme in molti paesi.

Per ulteriori informazioni e per accedere alle relazioni, consultare il sito <http://www.cpt.coe.int/en/>

Consiglio d'Europa, commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza

La commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) monitora, dalla prospettiva della protezione dei diritti umani, i problemi di razzismo, discriminazione sulla base dell'origine etnica, della cittadinanza, del colore della pelle, della religione e della lingua, e gli episodi di xenofobia, antisemitismo e intolleranza. Istituita con decisione del Consiglio d'Europa nel 1993, è composta da esperti indipendenti e il suo mandato prevede il monitoraggio paese per paese, la formulazione di raccomandazioni politiche generiche, e

4. Per ulteriori informazioni sui dati statistici, consultare il sito web della Corte EDU all'indirizzo <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports>

attività di informazione e comunicazione con la società civile. L'ECRI redige relazioni e pubblica raccomandazioni destinate agli Stati membri del Consiglio d'Europa. L'ECRI si è occupata delle attività di polizia nell'ambito dei controlli effettuati a livello nazionale e nella sua raccomandazione di politica generale n. 11.

Per ulteriori informazioni, cfr. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

Meccanismi per i diritti umani a livello internazionale

Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani

Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani è un organo di esperti indipendenti dell'ONU che monitora l'attuazione del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR). Il suo compito principale è esaminare le relazioni sull'attuazione dei diritti che gli Stati parti sono tenuti a presentare regolarmente. Nelle sue osservazioni conclusive il Comitato dà voce alle sue preoccupazioni e riporta le raccomandazioni destinate allo Stato parte. Esso esamina anche le denunce di singoli cittadini di presunte violazioni dell'ICCPR da parte degli Stati e adotta decisioni (non vincolanti). Come la Corte EDU in Europa, il Comitato per i diritti umani è un'importante fonte di approfondimento sul significato concreto delle disposizioni delle Nazioni Unite in materia di diritti umani. Oltre ai casi concreti, il Comitato fornisce anche la sua interpretazione dei contenuti delle disposizioni in materia di diritti umani, sotto forma di Osservazioni generali.

Per ulteriori informazioni, cfr. www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/

Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite

Il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite è un organo previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, responsabile del rafforzamento della promozione e della protezione dei diritti umani in tutto il mondo e della soluzione di situazioni di violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani. Il Consiglio è composto da 47 Stati membri dell'ONU, che sono eletti dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ogni tre anni. Il Consiglio dei diritti umani svolge un riesame periodico universale, che serve a valutare la situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite in cicli quadriennali. Anche le procedure speciali delle Nazioni Unite (relatori speciali, rappresentanti speciali, esperti indipendenti e gruppi di lavoro) operano nel quadro del Consiglio dei diritti umani e hanno il compito di monitorare, esaminare e riferire pubblicamente in relazione a questioni tematiche o situazioni dei diritti umani in determinati paesi.

Per ulteriori informazioni, cfr. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/HRCIndex.aspx

Commissione contro la tortura

La Commissione contro la tortura è un organo delle Nazioni Unite formato da esperti indipendenti, che monitora l'attuazione della convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti. Le sue funzioni sono analoghe a quelle del Consiglio dei diritti umani. Inoltre, ha il mandato di esaminare approfonditamente le situazioni nazionali, tramite la sua procedura di indagine. La sua prassi, compresa la sua giurisprudenza, è importante per comprendere esattamente il concetto di tortura e altre forme di maltrattamento.

Per ulteriori informazioni, cfr. www2.ohchr.org/english/bodies/cat/index.htm



Sottocomitato sulla prevenzione della tortura

Il sottocomitato sulla prevenzione della tortura (SPT) è stato istituito dal protocollo facoltativo della convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT). Ha compiti analoghi a quelli del CPT: visitare i luoghi di detenzione in Europa per valutare il trattamento riservato alle persone private della libertà e redigere relazioni e formulare raccomandazioni destinate agli Stati su come migliorare la protezione dalla tortura.

Meccanismi di prevenzione nazionali

L'OPCAT obbliga gli Stati a istituire meccanismi di prevenzione nazionali, il che rappresenta un importante valore aggiunto rispetto al CPT. Come suggerisce il nome stesso, tali meccanismi sono istituiti a livello nazionale e sono investiti sostanzialmente dei medesimi compiti del sottocomitato sulla prevenzione della tortura. Nel caso concreto delle attività di polizia, i meccanismi di prevenzione nazionale rappresentano l'istituzione di controllo più importante.

Per ulteriori informazioni sull'OPCAT, cfr. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>

Associazione per la prevenzione della tortura, disponibile all'indirizzo www.apr.ch/en/

FRA (2010), *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I* (Le istituzioni nazionali per i diritti umani negli Stati membri dell'UE: rafforzare l'architettura dei diritti umani nell'UE I), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, disponibile all'indirizzo http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf

Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale è un organo delle Nazioni Unite costituito da esperti indipendenti, che monitora l'attuazione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. Le sue funzioni sono analoghe a quelle del Consiglio dei diritti umani.

Per ulteriori informazioni, cfr. www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm

Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne è un organo delle Nazioni Unite costituito da esperti indipendenti, che monitora l'attuazione della convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. Le sue funzioni sono analoghe a quelle del Consiglio dei diritti umani. Nell'ambito della sua procedura d'indagine ha anche il mandato di condurre valutazioni approfondite a livello nazionale.

Per ulteriori informazioni, cfr. www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/

Approfondimenti

ONU, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) (2002), *Human Rights and Law Enforcement: A Trainer's Guide on Human Rights for the Police*, New York e Ginevra, Nazioni Unite, pagg. 25-35, disponibile all'indirizzo www.ohchr.org/Documents/Publications/trainings5Add2en.pdf

Organismi con compiti di polizia in Europa

Ufficio europeo di polizia (Europol)

Europol⁵ assiste le autorità nazionali di contrasto dell'UE-28 nella lotta alle forme gravi di criminalità organizzata, adoperandosi al tempo stesso per garantire il rispetto dei diritti umani. Europol organizza corsi di formazione avanzata per funzionari di polizia, ad esempio sulla tratta di esseri umani, sulla criminalità informatica, sulla lotta allo sfruttamento sessuale dei minori tramite Internet, nei quali è facile rinvenire una significativa dimensione dei diritti umani. Il principale mandato di Europol è introdurre linee direttrici nelle indagini e promuovere la collaborazione operativa delle agenzie di contrasto nazionali.

Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL)

CEPOL⁶ mira a incoraggiare la cooperazione transnazionale nei settori della lotta contro la criminalità, del mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico, incoraggiando gli alti funzionari e ufficiali di polizia delle forze di polizia europee a collaborare in rete, organizzando attività di formazione e divulgando i risultati della ricerca. CEPOL è l'agenzia dell'UE incaricata di operare specificamente nel campo della formazione del personale di polizia. Il programma di lavoro annuale 2011⁷ fa riferimento all'etica, al programma di Stoccolma⁸ e agli orientamenti quinquennali dell'UE agli Stati membri in materia di giustizia e affari interni come principali ambiti di studio delle attività formative. CEPOL elabora a scopo consultivo una base formativa comune destinata agli Stati membri dell'UE. Attualmente lavora allo sviluppo di nuovi programmi di studio sulla tratta di esseri umani, sulla violenza domestica e sulle questioni etiche.

Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)

Frontex⁹ è l'agenzia specialistica indipendente dell'UE incaricata di coordinare la cooperazione operativa degli Stati membri nel settore della sicurezza alle frontiere. Frontex integra i sistemi nazionali di gestione delle frontiere degli Stati membri dell'UE e coordina le operazioni congiunte tra Stati membri dell'UE e altri partner, allo scopo di rafforzare la sicurezza alle frontiere esterne. Frontex realizza queste operazioni congiunte a partire da un'analisi dei rischi effettuata sulla base delle informazioni di intelligence raccolte dall'agenzia stessa. Come nel caso della CEPOL, il mandato di Frontex impone anche all'agenzia di definire una base formativa comune e norme comuni in materia di formazione per le guardie di frontiera. Frontex conduce ricerche in relazione ad aspetti tecnici e non (come l'etica) riguardanti le frontiere. Frontex svolge inoltre un ruolo sempre più importante nel coordinamento delle operazioni congiunte di rimpatrio, volontario e forzato.

Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust)

Eurojust, l'organismo di cooperazione giudiziaria dell'UE¹⁰, si prefigge lo scopo di offrire sicurezza nel settore della libertà, giustizia e sicurezza, soprattutto con riferimento alla criminalità transfrontaliera e organizzata. Eurojust eroga formazione ai giudici.

5. Per ulteriori informazioni su Europol, cfr. www.europol.europa.eu/

6. Consiglio dell'Unione europea (2005), decisione 2005/681/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, che istituisce l'Accademia di polizia europea (CEPOL) e che abroga la decisione 2000/820/GAI (GU L 256 dell'1.10.2005).

7. Per ulteriori informazioni su CEPOL, cfr. www.cepol.europa.eu/

8. Consiglio europeo (2010), Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini (GU C 115 del 4.5.2010).

9. Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 304 del 22.11.2011). Per ulteriori informazioni su Frontex, cfr. www.frontex.europa.eu

10. Per ulteriori informazioni su Eurojust, cfr. www.eurojust.europa.eu/



Approfondimenti

The Danish Institute for Human Rights, «Are human rights universal?», articolo online disponibile all'indirizzo www.humanrights.dk/human+rights/history+and+documents/are+human+rights+universal-c7-

European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy Graz (2013), «Introduction to the system of human rights» in: Bendek, W. (ed.), *Understanding Human Rights – Manual on Human Rights Education*, 3rd edition, pagg. 29-36, disponibile all'indirizzo www.etc-graz.at/typo3/index.php?id=818

ONU, OHCHR (1997), *Human Rights and Law Enforcement: A Trainer's Guide on Human Rights for the Police*, in *Professional training series*, n. 5, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, New York e Ginevra, Nazioni Unite, pagg. 13-28, compresi i lucidi campione, disponibili all'indirizzo <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add2en.pdf>

OSCE, ODIHR (2012), *Guidelines on Human Rights Education for Law Enforcement Officials*, Varsavia, OSCE/ODIHR, disponibile all'indirizzo www.osce.org/odihr/93968

MODULO 2. LE ATTIVITÀ DI POLIZIA DALLA PROSPETTIVA DEI DIRITTI UMANI

Introduzione	49
Attività: Le attività di polizia dalla prospettiva dei diritti umani	50
Dispensa 1: Discussione sull'interazione tra attività di polizia e diritti umani	53
Dispensa 2: Esempi pratici di diritti umani	54
Note informative	55
1. Concetti chiave	55
2. Dispense: Domande e risposte	55
Dispensa 1: Domande e risposte.....	57
Dispensa 2: Domande e risposte	63
Materiali supplementari	65
Espansioni	70
Espansione 1: Interviste personali presso l'accademia di polizia svedese.....	70
Espansione 2: Educazione ai diritti umani per funzionari di polizia presso siti storici teatro di crimini nazisti. Il mestiere di poliziotto tra passato e presente.....	72

Le attività di polizia dalla prospettiva dei diritti umani

Introduzione

Anziché porli a fondamento delle loro azioni, troppo spesso i funzionari di polizia considerano i diritti umani un ostacolo alle proprie attività di lavoro. Questo atteggiamento negativo può venire a galla all'inizio di un corso di formazione. Una discussione che sottolinei l'importanza della duplice responsabilità per i funzionari di polizia di rispettare e proteggere i diritti umani (ossia il «duplice obbligo» di astenersi dall'interferire indebitamente con i diritti umani e di adottare tutte le misure appropriate e necessarie per tutelare tali diritti) può contribuire a modificare questo atteggiamento.

Negli ultimi decenni le forze di polizia sono state percepite sempre più come erogatori di servizi anziché come corpi armati. Questo cambiamento di prospettiva è sancito dal più ampio concetto di Stato democratico basato sullo Stato di diritto ed è informato dalla prospettiva dei diritti umani. Tale prospettiva mette in secondo piano i tradizionali obiettivi delle attività di polizia, vale a dire il mantenimento dell'ordine pubblico e la lotta alla criminalità.

Gli elementi cardine di una forza di polizia orientata ai diritti umani in una società democratica sono: il ruolo specifico della polizia, in considerazione del suo monopolio dell'uso della forza; la professionalità; l'obbligo di attenersi rigorosamente alla legalità; l'affidabilità interna ed esterna; la trasparenza; un rapporto di fiducia con la popolazione.

Attività: Le attività di polizia dalla prospettiva dei diritti umani

Finalità

I funzionari di polizia percepiscono spesso i diritti umani come un ostacolo alle proprie attività di lavoro, anziché porli a fondamento delle loro azioni. Per superare questo risentimento si consiglia, in una fase iniziale del modulo di formazione, di chiarire il ruolo e gli obiettivi delle attività di polizia e il ruolo della polizia come istituzione tenuta a rispettare e tutelare i diritti umani.

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere il ruolo della polizia in relazione ai diritti umani in una società democratica.
- Comprendere gli obblighi dello Stato in relazione ai diritti umani.

Atteggiamento

- Accettare i diritti umani come fondamento e principale scopo delle attività di polizia, senza considerarli un limite.
- Riconoscere i diritti umani come componente basilare delle attività quotidiane di polizia.

Competenze

- imparare a individuare le misure appropriate da intraprendere per proteggere e rispettare i diritti umani nelle attività di polizia

Requisiti

- Tempi: 30-45 minuti.
- Materiali:
 - dispensa 1 per l'attività (versione 1) e/o dispensa 2 per l'attività (versione 2) con domande per la discussione;
 - lavagna a fogli mobili per riportare le domande;
 - facoltativo: presentazione PowerPoint e proiettore.
- Spazio: aula magna più due gruppi di lavoro.
- Dimensioni del gruppo: massimo 20-25 persone.



Descrizione dell'attività (versione 1): Discussione sull'interazione tra attività di polizia e diritti umani¹

- ❶ Distribuire la dispensa 1 con le domande di discussione/riportare una o alcune delle domande su una lavagna a fogli mobili.
- ❷ Chiedere ai partecipanti di provare per circa 5 minuti a rispondere alla domanda/alle domande individualmente.
- ❸ Chiedere ai partecipanti di formare gruppi di discussione di 3-4 persone per confrontare e discutere le risposte per circa 10 minuti. Assicurarsi che i gruppi:
 - abbiano correttamente compreso il proprio compito;
 - nominino un relatore incaricato di riferire i risultati del confronto nell'ambito di una discussione plenaria.
- ❹ Rispondere a eventuali domande che potrebbero emergere durante il lavoro di gruppo.
- ❺ Far presentare ai gruppi il lavoro svolto nell'ambito di un confronto plenario (circa 5 minuti per gruppo).
- ❻ Avviare un dibattito generale per riflettere sui risultati e sugli aspetti appresi (circa 20-30 minuti).
- ❼ Sintetizzare i principali punti sulla lavagna a fogli mobili e fornire contributi mirati, se del caso utilizzando le informazioni delle note informative.

1. Quest'attività è stata adattata da Suntinger, W. (2005), *Menschenrechte und Polizei, Handbuch für TrainerInnen*, Vienna, Bundesministerium für Inneres, pag. 110.

Descrizione dell'attività (versione 2): Esempi pratici di diritti umani

- ❶ Introdurre lo scopo e gli obiettivi dell'attività.
- ❷ Distribuire la dispensa 2, domanda 1, a metà classe e la dispensa 2, domanda 2, all'altra metà.
- ❸ Chiedere ai partecipanti di lavorare individualmente alle proprie domande per circa 5-10 minuti.
- ❹ Dividere i partecipanti in piccoli gruppi di discussione di 4-5 persone e chiedergli di collaborare per trovare tre esempi pertinenti per le domande 1 e 2 (circa 15 minuti). Assicurarsi che i gruppi:
 - abbiano correttamente compreso il proprio compito;
 - nominino un relatore incaricato di riferire i risultati del confronto nell'ambito di una discussione plenaria.
- ❺ Fornire suggerimenti se dovessero emergere domande relative allo svolgimento dell'attività durante il lavoro di gruppo.
- ❻ Far presentare ai gruppi i relativi esempi nell'ambito della discussione plenaria.
- ❼ Avviare una discussione generale sui risultati emersi, per stimolare la riflessione su quanto di nuovo è stato appreso.
- ❽ Sintetizzare i punti principali e, se necessario, fornire informazioni sul perché i diritti umani possono essere percepiti come un ostacolo alle attività di polizia o come il fondamento di tali attività, se necessario utilizzando le informazioni contenute nelle note informative. Illustrare le potenziali conseguenze insite nell'una o nell'altra prospettiva sui diritti umani. Può essere utile soffermarsi sulla tensione tra impedimento e fondamento.



Dispensa 1: **Discussione sull'interazione tra attività di polizia e diritti umani**

Spunti di discussione

1. L'omicidio rappresenta una violazione dei diritti umani?
2. Quali organizzazioni/istituzioni sono incaricate di proteggere i diritti umani?
3. Qual è il ruolo della polizia in relazione ai diritti umani?
4. «Non esistono conflitti tra diritti umani e attività di polizia. La protezione dei diritti umani rientra tra i compiti della polizia». Siete d'accordo con questa affermazione? Perché? Perché no?

Dispensa 2: Esempi pratici di diritti umani

Spunti di discussione

1. **Trovare esempi pratici (sulla base di esperienze tratte dalle proprie attività quotidiane) in cui i diritti umani costituiscono effettivamente un ostacolo allo svolgimento del lavoro.**

2. **Trovare esempi pratici (sulla base di esperienze tratte dalle proprie attività quotidiane) in cui i diritti umani appaiono utili per le attività di polizia e/o possono essere assunti come fondamento delle stesse.**



Note informative

Queste note informative forniscono informazioni che possono essere usate per orientare le attività e il dibattito per questo modulo, così strutturate:

1. Concetti chiave

2. Dispense: Domande e risposte

a. Dispensa 1: **Domande e risposte**

b. Dispensa 2: **Domande e risposte**

1. Concetti chiave

Il modulo 2 attinge dalle tematiche principali dei moduli 1 e 3, vale a dire l'obbligo degli Stati di rispettare e proteggere i diritti umani. Il modulo 2 fornisce informazioni complementari su tali obblighi incentrandosi sul tema dei diritti umani e delle attività di polizia.

Per ricapitolare, gli obblighi delle forze di polizia sono esposti nuovamente di seguito:

Obbligo di rispetto: lo Stato deve astenersi dal compiere azioni illegali e sproporzionate. Le ingerenze ingiustificate con i diritti umani costituiscono violazioni dei diritti umani.

Obbligo di protezione: lo Stato è obbligato ad avviare un'azione amministrativa, legislativa e/o giudiziaria per proteggere i diritti umani al fine di garantire che gli individui possano godere pienamente dei propri diritti. Il mancato intervento dello Stato con misure appropriate costituisce una violazione dei diritti umani.

Per ulteriori informazioni sugli obblighi di rispetto e protezione, cfr.: Moduli 1 e 3.

2. Dispense: Domande e risposte

Non esiste un'unica risposta corretta a queste domande: esistono molte prospettive e scuole di pensiero sui diritti umani e le attività di polizia. Queste Note informative sono concepite per stimolare la discussione e fornire orientamenti su come affrontare tali domande. Le note non offrono un elenco esaustivo di risposte.

Suggerimento didattico: ricordare ai partecipanti che i diritti umani si applicano in maniera diversa agli individui e agli Stati

I diritti umani obbligano gli Stati a rispettare e proteggere i diritti umani delle persone. Per gli individui, i diritti umani sanciscono gli obblighi dello Stato di tutelare e rispettare i diritti di ciascun individuo e offrono orientamenti in merito a come le persone dovrebbero trattarsi vicendevolmente.

Pertanto, da un punto di vista strettamente giuridico, si possono verificare violazioni dei diritti umani soltanto in seguito a interventi o omissioni dello Stato nei confronti dei cittadini. Le azioni di una persona nei confronti di un'altra persona, ad esempio un omicidio, violano la legge ma non i diritti umani. In quanto tale, un'azione o un'omissione dello Stato che sfoci in un omicidio comporta conseguenze diverse in termini di diritti umani rispetto allo stesso omicidio commesso da un individuo.



Dispensa 1: Domande e risposte

Domanda 1: L'omicidio rappresenta una violazione dei diritti umani?

Questa domanda permette di chiarire la questione fondamentale degli obblighi dello Stato, e quindi il ruolo della polizia, in relazione ai diritti umani. Vari pareri potrebbero emergere nel discutere la questione.

- Un funzionario pubblico che commette un omicidio viola i diritti umani poiché non ha onorato l'obbligo che incombe allo Stato di rispettare il diritto alla vita. Quando un funzionario pubblico come un agente di polizia ricorre alla forza e ciò provoca il decesso di una persona, lo Stato è tenuto a condurre un'indagine imparziale e indipendente nelle circostanze del caso.
- In alcuni casi la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riscontrato un uso eccessivo della forza da parte di un funzionario pubblico e una conseguente violazione dei diritti umani.
- Se, tuttavia, si è fatto ricorso alla forza per autodifesa, e se tale uso è appropriato e in linea con i principi di necessità e proporzionalità, in tal caso il decesso derivante dall'uso della forza non costituisce una violazione dei diritti umani (cfr. il modulo 3 per ulteriori informazioni sui principi di necessità e proporzionalità).
- Se lo Stato omette di adottare misure appropriate per prevenire l'omicidio di una persona che ha subito minacce di morte da parte di un altro individuo, il mancato intervento/l'omissione dello Stato costituisce una violazione dell'obbligo dello Stato di tutelare il diritto alla vita.
- Un individuo che uccide una persona commette un reato. Non viola un diritto umano.

Domanda 2: Quali organizzazioni/istituzioni sono incaricate di proteggere i diritti umani?

Vi sono numerose organizzazioni e istituzioni a livello nazionale, europeo e internazionale incaricate di tutelare i diritti umani, comprese tra queste alcune organizzazioni con compiti di polizia.

Livello nazionale

- Polizia.
- I tribunali, comprese le corti costituzionali.
- I difensori civici o le commissioni o le istituzioni nazionali per i diritti dell'uomo.
- Il parlamento, compresi gli organi parlamentari specificamente incaricati di monitorare la situazione dei diritti umani.
- Gli organismi nazionali per l'uguaglianza e la non discriminazione.
- Organizzazioni non governative.

Livello europeo

- Corte di giustizia dell'Unione europea.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU).
- Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) del Consiglio d'Europa.
- Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI).
- Organizzazioni non governative.

Organismi europei con compiti di polizia

- Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust).
- Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).
- Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL).
- Ufficio europeo di polizia (Europol).

Livello internazionale

- Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (ONU).
- Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani.
- Commissione della Nazioni Unite contro la tortura.
- Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale.
- Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne.
- Organizzazioni non governative.

Domanda 3: Qual è il ruolo della polizia in relazione ai diritti umani?

Codice europeo di etica per la polizia, Comitato dei ministri, Rec(2001) 10

Preambolo

[...] convinti che la fiducia dell'opinione pubblica nella polizia sia strettamente correlata all'atteggiamento e al comportamento della polizia stessa nei confronti del pubblico, in particolare al rispetto per la dignità umana e per i diritti e le libertà fondamentali [...].

I funzionari di polizia sono funzionari pubblici

I funzionari di polizia rivestono un ruolo ben specifico in una società democratica poiché lo Stato assegna loro la facoltà di utilizzare la forza, se necessario. I diritti umani pongono importanti restrizioni alle azioni di polizia e all'uso della forza, vincolandole strettamente ai principi di legalità, proporzionalità e necessità. Tali restrizioni contribuiscono a garantire che gli agenti di polizia rispettino i diritti umani nel corso del loro lavoro e si impegnino a usare i mezzi meno intrusivi per raggiungere il proprio obiettivo.

I funzionari di polizia non devono soltanto rispettare i diritti umani: essi devono anche attivamente tutelarli, ad esempio arrestando una persona sospetta allo scopo di proteggere i diritti di altre persone. Questo dovere di protezione della polizia è ciò che pone i diritti umani alla base delle attività di polizia.

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo articolo 28

Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati.

La polizia riveste un ruolo chiave nel mantenere le condizioni necessarie per l'attuazione dei diritti umani, tra cui il mantenimento dell'ordine pubblico, l'applicazione della legge, la prevenzione e l'individuazione dei reati, l'assistenza e il servizio alla popolazione.

I funzionari di polizia come autorità incaricate dell'applicazione della legge

In qualità di funzionari di governo, gli agenti di polizia hanno la facoltà di ricorrere all'uso della forza, ove necessario, per applicare le leggi e prevenire, individuare e contrastare i reati. Per un funzionario di polizia responsabile dell'applicazione della legge nessuna legge è autorevolmente superiore a quella dei diritti umani. È un principio giuridico consolidato che tutte le leggi devono essere interpretate e attuate in modo da essere strettamente conformi alle norme in materia di diritti umani. Nel prevenire o individuare un reato, i funzionari di polizia tutelano i diritti umani, come il diritto alla proprietà, alla vita, all'integrità fisica e psicologica, alla libertà e alla sicurezza personale.

I funzionari di polizia come erogatori di servizi

In passato i funzionari di polizia erano prevalentemente considerati un corpo militare e uno strumento di controllo dello Stato. Questa prospettiva si è evoluta nel tempo al punto che, al giorno d'oggi, gli agenti di polizia sono considerati funzionari di governo che forniscono un servizio alla collettività. In qualità di erogatori di servizi, i funzionari di polizia non solo rispettano i diritti umani dei cittadini, individuando e contrastando i reati, ma si adoperano anche per prevenire i reati e le violazioni dei diritti umani. Le istituzioni di governo come la polizia agiscono in collaborazione con soggetti non statali, come le comunità, per individuare e risolvere i reati e i problemi di disordine pubblico. Pertanto, i funzionari statali, come gli agenti di polizia, cooperano con la collettività per offrire un servizio migliore alla popolazione. Questa concezione delle attività di polizia privilegia maggiormente la prevenzione dei reati rispetto all'individuazione dei reati e alle attività di contrasto nei confronti dei reati, oltre che gli interventi compiuti per eliminare i reati alla radice.

La prospettiva che vede i funzionari di polizia come erogatori di servizi è chiaramente offerta anche nei documenti internazionali in materia di diritti umani, come la Dichiarazione sulla polizia del Consiglio d'Europa (1979) e il *Codice europeo di etica per la polizia* (2001) oltre che il *Codice di condotta dei pubblici ufficiali incaricati dell'applicazione della legge* (1979) delle Nazioni Unite. La guida a un'attività di polizia democratica dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), dal titolo *Guidebook on Democratic Policing* (2006), la guida dell'OSCE sulle buone prassi nella creazione di partenariati tra polizia e organi pubblici, dal titolo *Guidebook on Good Practices in Building Police-Public Partnerships* (2008), e la guida dell'OSCE sulle buone prassi di interazione tra funzionari di polizia e popolazioni rom e sinti, dal titolo *Guidebook on Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding* (2010)², forniscono orientamenti precisi su come mettere in atto le relative riforme.

2. OSCE (2010), *Guidebook Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding*, disponibile all'indirizzo <http://www.osce.org/odihr/67843?download=true>

Domanda 4: «Non esistono conflitti tra diritti umani e attività di polizia. La protezione dei diritti umani rientra tra i compiti della polizia». Siete d'accordo con questa affermazione? Perché? Perché no?

La popolazione ha opinioni diverse sul rapporto tra attività di polizia e diritti umani. Alcune persone percepiscono i funzionari di polizia come difensori dei diritti umani, altre potrebbero considerarli una potenziale minaccia al godimento di tali diritti.

La gente è perfettamente consapevole che la polizia può violare i diritti umani, ad esempio ricorrendo a un uso eccessivo della forza. L'effetto positivo delle attività di polizia sui diritti umani è meno interiorizzato nella coscienza collettiva. Pertanto, gli argomenti di discussione che possono emergere nel rispondere a questa domanda possono essere disparati.

Le attività di polizia e i diritti umani non sono in conflitto tra loro: «I diritti umani sono l'obiettivo delle attività di polizia».

- La polizia offre un contributo fondamentale alla tutela dei diritti umani: i diritti umani sono il fondamento e la finalità delle attività di polizia.
- La pace sociale può essere garantita soltanto se i diritti umani sono rispettati e tutelati: ciò è nell'interesse di tutti. Le attività di polizia sono fondamentali per mantenere la pace sociale. Individuando e prevenendo i reati, contribuiscono a tutelare e garantire il rispetto per i diritti umani.
- I diritti umani valorizzano l'efficacia delle attività di polizia, offrendo principi rigorosi in tema di legalità, necessità e proporzionalità. Questi principi generano fiducia nello Stato e rafforzano lo Stato di diritto.
- Le attività di polizia, se fondate sui diritti umani, concorrono a mettere in evidenza l'amministrazione efficace della giustizia, garantendo maggiore rispetto per i diritti umani se la polizia raccoglie prove che successivamente sono utilizzate nei processi giudiziari. Il rispetto dei diritti umani aiuta a garantire che le prove non siano dichiarate inammissibili a causa di comportamenti erronei (cfr. modulo 4).

Le attività di polizia e i diritti umani sono in conflitto tra loro: «I diritti umani rappresentano un ostacolo per le attività di polizia».

- I diritti umani si fondano sulla dignità umana e ciascuno ne è titolare. I diritti umani di una persona che ha commesso un reato possono essere limitati in certa misura; in genere la detenzione limita il diritto di queste persone non soltanto alla libertà personale ma anche alla famiglia e alla vita privata, poiché sono posti limiti alle ore di visita, all'uso del telefono oppure in conseguenza delle regole generali vigenti nel penitenziario. La negazione totale dei diritti umani di un condannato, tuttavia, indebolirebbe l'idea stessa di diritti umani, che è quella di tutelare, in qualsiasi situazione, l'umanità e la dignità di una persona, almeno in minima parte.
- L'idea che i diritti umani siano un mero ostacolo alle attività di polizia rivela una mancanza di comprensione dei contributi positivi che i diritti umani offrono a una società giusta, pacifica e inclusiva, ai singoli individui oltre che agli agenti di polizia. Ogniqualvolta emergano percezioni negative dei diritti umani, occorre provvedere a intavolare una discussione approfondita sulle funzioni dei diritti umani oltre che sul ruolo dei funzionari

di polizia in termini di tutela dei diritti umani.

- In casi gravi come l'abuso di minori alcuni partecipanti potrebbero avere difficoltà a capire i motivi per cui il presunto colpevole di reati dovrebbe essere trattato con rispetto e dignità, e questa difficoltà potrebbe benissimo emergere durante il corso di formazione. Queste argomentazioni emotivamente cariche sono alquanto difficili da gestire da parte dei formatori. Prima di rispondere a livello razionale presentando contro-argomentazioni, il formatore dovrebbe gestire innanzitutto in maniera esplicita l'aspetto emotivo, in questo caso riconoscendo la difficoltà di trattare con dignità le persone che hanno perpetrato atti di siffatta brutalità. In un secondo momento, può introdurre e discutere le argomentazioni di fondo delineate poc'anzi. Il formatore dovrebbe sincerarsi di rafforzare il messaggio che i diritti umani non devono essere garantiti in maniera selettiva: essi sono indivisibili e inalienabili. I diritti degli autori di reati possono successivamente essere discussi a partire da questa prospettiva: «perché queste persone sono titolari di diritti e in che modo i loro diritti vengono limitati».

Si consiglia di spostare la discussione nella direzione della deterrenza generale (obbligo dello Stato di prevenzione dei reati nei confronti della collettività) e della deterrenza specifica (obbligo dello Stato di concentrarsi sul soggetto deviante per evitare che reiteri la fattispecie criminale). La maggior parte delle prove a disposizione dimostra che l'esistenza di una pena prolungata non è un deterrente sufficiente a limitare il numero di reati né a ridurre il recidivismo da parte dei soggetti devianti³.

Altri aspetti importanti correlati a questo problema sono il margine di discrezionalità della polizia e la capacità della polizia di guadagnarsi la fiducia dell'opinione pubblica e creare partenariati con la società civile.

Il margine di discrezionalità della polizia

La professione di funzionario di polizia è particolarmente difficile perché impone di trovare un equilibrio tra interessi tra loro contrastanti e di utilizzare misure appropriate per soddisfare gli obblighi di rispetto e tutela. L'ingerenza della polizia nei diritti umani dell'indiziato deve essere il più possibile limitata, in linea con i principi di necessità e proporzionalità. Al tempo stesso, tuttavia, la polizia deve anche efficacemente proteggere la persona in pericolo. Questa ricerca di un equilibrio crea situazioni di tensione e stress emotivo per i funzionari di polizia nello svolgimento delle loro attività.

Il fatto di orientare le attività di polizia al rispetto dei diritti umani rispecchia una serie di caratteristiche essenziali di altri approcci, come le attività di polizia improntate alla democrazia descritte nella guida dell'OSCE per un'attività di polizia democratica⁴.

Per molti cittadini, i funzionari di polizia sono i rappresentanti dello Stato con maggiore visibilità, quelli con cui i cittadini hanno più probabilità di entrare in contatto. Essi pertanto rappresentano il «governo in azione»⁵. La polizia può dunque influenzare il parere generale dei cittadini e le loro prospettive sul governo nel suo complesso, rafforzando o indebolendo con le loro azioni il sostegno pubblico necessario a garantire una democrazia pienamente funzionante⁶.

Benché la legge stabilisca un quadro e fornisca linee guida per lo svolgimento dei compiti di polizia, si deve tener conto di una certa indipendenza operativa e di un certo margine di discrezione. Le leggi non possono mai disciplinare ogni singola situazione in cui può

3. Cfr., ad esempio, le tesi di Heinz, W., Università di Costanza, Germania, con riferimento alla delinquenza giovanile; Dünkel, F., Università di Greifswald, Germania; Jehle/ Heinz/Sutterer (2003), *Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen*, Bundesministerium der Justiz, Berlino.

4. OSCE (2008), *Guidebook on Democratic Policing*.

5. Ibid., pag. 43.

6. Danimarca, Danish Institute for Human Rights (1999), *Police and human rights, manual for police training*, pag. 12, disponibile all'indirizzo <http://www.humanrights.dk/files/pdf/Engelsk/International/macedonia.pdf>

trovarsi un funzionario di polizia, ad esempio decidere quale automobile fermare o come rispondere a un comportamento scortese o provocatorio. Un margine di discrezionalità consente a un funzionario di polizia di elaborare la propria risposta a una situazione particolare, tenendo conto di tutti i fattori pertinenti del caso. Ma questo margine di discrezionalità impone anche al funzionario di polizia di avere un atteggiamento adeguato e di esercitare un forte senso di responsabilità.

L'uso appropriato della discrezionalità è particolarmente complicato perché la polizia spesso deve agire in situazioni complesse, ambigue ed emotivamente logoranti, come una discussione o atti di violenza. Gli agenti di polizia vengono chiamati quando qualcosa è andato storto o quando c'è un problema. Devono prendere decisioni sul momento, a caldo, spesso nel giro di pochi secondi e senza essere preparati. Al contrario, i dirigenti di polizia e i giudici analizzano e rivedono le azioni degli agenti a fatto compiuto, conoscendo già l'esito di una situazione e hanno tutto il tempo a disposizione per esaminare la situazione. Le due prospettive sono necessariamente diverse e le persone chiamate ad analizzare gli eventi in un secondo momento non saranno mai in grado di comprendere pienamente la situazione nella sua reale dinamica⁷.

È proprio nel momento in cui si chiarisce il margine di discrezionalità della polizia, in particolare in situazioni stressanti, che i principi etici e dei diritti umani diventano particolarmente rilevanti, non come conoscenze bensì come convinzioni interiorizzate. Dalla prospettiva dei diritti umani, l'interesse maggiore va ai principi della parità di trattamento e della proporzionalità, tra cui l'individuazione di misure meno intrusive o la sospensione dell'intervento, se si comprende che i danni causati dall'azione di polizia sarebbero chiaramente maggiori rispetto ai benefici.

Fiducia e partenariati con la società civile: due elementi centrali alle attività di polizia

La polizia è un'istituzione che dovrebbe contribuire a diffondere nella popolazione la sensazione di sicurezza personale e pubblica. I funzionari di polizia non devono sottovalutare il senso di insicurezza dei cittadini, anche nell'ottica di eliminare le cause alla radice di tali sensazioni, in modo da rispondere ai bisogni e agli interessi diversi, e al fine di gestire le paure. La polizia deve rafforzare la fiducia della comunità, un compito importante che dipende dalle modalità di comunicazione e di interazione con la popolazione. Si prenda, ad esempio, la presenza di poliziotti in uno spazio pubblico. Questa presenza può suscitare un senso di sicurezza e protezione tra la popolazione, così come può generare un'atmosfera di paura e insicurezza («qualcosa non va, siamo in pericolo»), soprattutto se gli agenti sono in tenuta antisommossa. Poiché la polizia rappresenta lo Stato nella sua forma più visibile, la fiducia nella polizia equivale alla fiducia nello Stato. Senza questa fiducia le persone non sono disposte a denunciare reati né a fornire agli agenti le informazioni necessarie per svolgere il proprio lavoro in maniera efficace. Le persone emarginate nella società spesso non nutrono questo genere di fiducia.

7. Bourdieu, P. (1990), *The Logic of Practice*, Stanford, Stanford University Press, pagg. 81-82.



Dispensa 2: Domande e risposte

Le domande alla dispensa 2 dipendono dall'esperienza dei partecipanti e, pertanto, non è possibile fornire risposte concrete. Sono proposti tuttavia alcuni argomenti che potrebbero stimolare i partecipanti a individuare esempi e/o aiutare i formatori a guidare le discussioni plenarie.

Suggerimento didattico: incoraggiare i partecipanti a fornire esempi concreti e verosimili

Utilizzare esperienze reali anziché affermazioni generiche come punto di partenza per generare esempi può contribuire a rendere la discussione più produttiva e può aiutare i partecipanti ad aderire agli obiettivi dell'attività formativa, facilitandone la comprensione.

Domanda 1: Trovare esempi pratici (sulla base di esperienze tratte dalle proprie attività quotidiane) in cui i diritti umani costituiscono effettivamente un ostacolo allo svolgimento del lavoro.

- Esempio di risposta: «Ero in servizio durante una manifestazione di protesta che è degenerata in violenza. Ci era stato dato l'ordine di mantenere la nostra linea e non avevamo il permesso di reagire a chi ci tirava bottiglie, ci insultava o ci sputava addosso».

I seguenti spunti riferiti a situazioni reali potrebbero essere utili per formulare esempi:

- prima, durante o dopo un arresto;
- gestione di una manifestazione;
- interrogatorio di un indiziato;
- prevenzione di un reato o porre fine a un reato.

«Secondo il ragionamento (dei funzionari di polizia), lo squilibrio di potere è passato dallo Stato a sezioni della società, tra cui le reti della criminalità organizzata e i gruppi di terroristi, che sono consapevoli dei propri diritti e cercano di "abusare" del sistema a proprio vantaggio (ad esempio, ritardando i processi, depositando denunce, ricorrendo ai gradi superiori di giudizio ecc.). Da questa prospettiva i diritti umani sono considerati come un ostacolo a un'attività di polizia efficace. Inoltre, i funzionari di polizia hanno l'impressione che alcune parti della società abbiano più libertà d'azione della polizia stessa. La percezione è che si sia instaurato un circolo vizioso in cui il sistema dei diritti umani, creato per tutelare le persone "deboli", in realtà stia indebolendo lo Stato, dando origine a un'evidente dicotomia tra sicurezza, da un lato, e diritti umani, dall'altro».

Osse, A. (2006), **Understanding policing, a resource for human rights activists**, disponibile all'indirizzo <https://www.amnesty.org/download/Documents/HRELibrary/seco10112007eng.pdf>

Domanda 2: Trovare esempi pratici (sulla base di esperienze tratte dalle proprie attività quotidiane) in cui i diritti umani appaiono utili per le attività di polizia e/o possono essere assunti come fondamento delle stesse.

- Esempio di risposta: «Una volta ho dovuto intervenire in un violento litigio tra moglie e marito. Ho usato la tecnica del depotenziamento (*de-escalation*), che mi ha aiutato a riportare la calma».

I seguenti spunti riferiti a situazioni reali potrebbero essere utili per formulare esempi:

- giustificare o spiegare i motivi dell'arresto o della detenzione
- comparire dinanzi al giudice
- prevenire un reato o porre fine a un reato
- decidere se o come intervenire in una situazione

«Il presupposto centrale della presente relazione è che la finalità fondamentale delle attività di polizia debba essere [...] la protezione e la giustificazione dei diritti umani di tutti. Dalle nostre consultazioni è emerso con chiarezza che nelle comunità nell'Irlanda del Nord la gente unanimemente chiede alla polizia di tutelare i loro diritti umani dalle violazioni altrui e di rispettare i loro diritti umani nell'esercizio di tale compito».

Independent Commission on Policing for Northern Ireland (1999), A new beginning: policing in Northern Ireland, pag. 18.

«Lo scopo dei nostri interventi è proteggere e rispettare i diritti umani e, quindi, diffondere il più possibile un senso di fiducia tra i cittadini nei confronti della loro libertà e sicurezza».

Austrian Police (2009), Guiding Principles of a human rights based understanding of police, Principle 1.

Materiali supplementari

Il ruolo della polizia nelle società democratiche: da corpo armato a fornitore di servizi

«Si progredisce verso un'attività di polizia democratica quando si registra un passaggio "da un approccio orientato ai controlli a un approccio orientato ai servizi", in cui la principale preoccupazione delle autorità di polizia continua a essere la prevenzione proattiva dei reati».

OSCE (2008), Guidebook on Democratic Policing, Vienna, paragrafo 2, disponibile all'indirizzo <http://www.osce.org/spmu/23804>

Codice europeo di etica per la polizia, Consiglio d'Europa

Articolo 12

La polizia deve essere organizzata in modo tale da guadagnare il rispetto del pubblico dovuto ai difensori professionali della legge e ai fornitori di servizi ai cittadini.

C'è stata una crescente tendenza a concepire la polizia come fornitore di servizi alla comunità di cittadini. Questa evoluzione è evidente nei processi di riforma che hanno interessato le forze di polizia negli ultimi decenni in vari paesi, comprese le organizzazioni di polizia basate sulla tradizionale concezione di corpo armato. Questa nuova concezione tiene conto degli elementi centrali dell'erogazione di servizi, tra cui le attività di polizia in favore della collettività, uno scambio in generale più intenso con la popolazione e le strutture di responsabilità.

Alcuni fattori che hanno accelerato il passaggio verso un approccio alle attività di polizia orientato al servizio sono elencati di seguito.

- La transizione dallo Stato autoritario allo Stato democratico nell'Europa centrale e orientale ha promosso un ripensamento delle funzioni fondamentali dello Stato, comprese le attività di polizia, da una prospettiva democratica e dei diritti umani.
- Nelle democrazie europee occidentali sono cresciute negli ultimi decenni le perplessità della società civile nei confronti degli abusi da parte delle forze dell'ordine. Ne sono scaturite riforme che hanno cercato di accentuare il ruolo di servizio pubblico delle attività di polizia, ad esempio aprendosi alle strutture pubbliche e di responsabilità. Queste ultime comprendono le istituzioni incaricate del controllo delle attività di polizia, come i meccanismi nazionali e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura.
- Più in generale, la prospettiva dei diritti umani si sta consolidando a livello internazionale. Essa è fondata sull'idea di uno Stato responsabile, il cui ruolo principale consiste nell'erogare servizi alla popolazione. Quest'idea è fortemente radicata nella filosofia europea, in particolare nella teoria del contratto sociale. La nozione di fondo è che per sfuggire al cosiddetto «stato di natura», le persone volontariamente limitano la propria libertà naturale e si mettono nelle mani dello Stato in quanto amministratore fiduciario. Lo Stato a sua volta protegge i loro diritti naturali ed è responsabile nei confronti dei suoi cittadini.

- Le organizzazioni di polizia hanno adottato un approccio orientato ai consumatori, attento alle esigenze di «clienti» e «utenti» e strettamente intrecciato ai principi dei diritti umani: ciascun utente, indipendentemente dal suo status, ha diritto a un trattamento professionale e rispettoso da parte delle autorità di polizia.
- La fiducia e il rafforzamento della fiducia sono considerati in maniera crescente prerequisiti fondamentali per un'attività di polizia efficace ed efficiente. Senza questo presupposto la popolazione non sarebbe disposta a denunciare i reati né a fornire alle autorità di polizia le informazioni di cui hanno bisogno⁸. Sviluppare la fiducia tra la società civile e la polizia richiede una forma istituzionalizzata di dialogo di lungo termine. Un approccio alle attività di polizia orientato ai servizi favorisce il rafforzamento di questa fiducia.

Caratteristiche essenziali delle attività di polizia fondate sui diritti umani nelle società democratiche

La facoltà di ricorrere all'uso della forza è una delle caratteristiche precipue della polizia. La polizia è autorizzata a ricorrere all'uso della forza come strumento per eseguire i propri compiti. Questo monopolio sull'uso della forza colloca la polizia in una posizione di potere particolarmente delicata all'interno dello Stato, con la possibilità sempre presente di abusare di tale situazione.

Il duplice ruolo della polizia: gli obblighi dello Stato di rispettare e tutelare i diritti umani

Spesso questi obblighi sono intrecciati e devono essere soppesati l'uno rispetto all'altro. Nei casi di violenza domestica, ad esempio, per poter tutelare i diritti della vittima la polizia deve interferire con i diritti del soggetto deviante, arrestandolo o impedendogli di entrare in casa o di avvicinarsi alla vittima.

Legalità, necessità e proporzionalità

Le attività della polizia sono soggette a leggi chiare, precise e accessibili. All'uso della forza si applicano regolamenti e uno scrutinio particolarmente severi. L'uso della forza è consentito soltanto come ultima risorsa, quando tutte le altre opzioni sono esaurite o considerate inefficaci. L'uso della forza e qualsiasi altro atto di polizia è rigorosamente vincolato ai principi di necessità e proporzionalità.

8. Danimarca, Danish Institute for Human Rights (1999), *Police and human rights, manual for police training*, pag. 14, disponibile all'indirizzo <http://www.humanrights.dk/files/pdf/Engelsk/International/macedonia.pdf>



Suggerimento didattico: affrontare la «realtà»

Quando si discute il problema di cosa costituisca un'azione appropriata dalla prospettiva dei diritti umani, spesso ci si imbatte nella seguente affermazione: «Loro (i funzionari di polizia di alto rango e le organizzazioni non governative) non hanno idea di quali siano i problemi che affrontiamo in strada. È facile giudicare stando seduti dietro a una scrivania. I diritti umani sono belli in teoria, ma la realtà è tutt'altra cosa».

I seguenti argomenti aiutano a gestire costruttivamente questa obiezione.

- Occorre ammettere la differenza tra la logica della pratica e la logica dell'analisi della pratica (trascorsa), come si è avuto modo di accennare poc'anzi. In questo modo si segnala al proprio interlocutore che si comprende esattamente ciò che sta dicendo. Riconoscere questa differenza, tuttavia, non equivale a considerare illegittimo un riesame di quanto si è fatto in passato o che tale riesame non possa essere fatto in maniera adeguata.
- Si faccia presente ai partecipanti che i funzionari di polizia dovrebbero essere consapevoli della propria specifica posizione di potere, dovuta al loro monopolio dell'uso della forza, e della possibilità di abusarne, con tutte le delicate conseguenze che ne derivano a livello politico.
- Va fatta presente la responsabilità dei funzionari di polizia nei confronti della popolazione, concentrandosi sull'idea che la polizia è un'istituzione deputata all'erogazione di servizi alla cittadinanza e facendo presente che la sua posizione di forza poggia sulla fiducia che la popolazione riserva loro, sulla base del contratto sociale.

Responsabilità

«Poiché i cittadini volontariamente affidano alle forze di polizia il monopolio dell'uso della forza [...], i servizi di polizia democratici hanno l'obbligo di assoggettare i propri poteri al controllo e alla verifica dell'opinione pubblica attraverso processi di responsabilità».

OSCE (2008), Guidebook on Democratic Policing, Vienna, paragrafo 80, disponibile all'indirizzo <http://www.osce.org/spmu/23804>

Il ruolo della polizia ha molte sfaccettature: alla componente dell'erogazione di servizi alla popolazioni si aggiunge il fatto che le autorità di polizia sono la manifestazione più visibile del governo; esse inoltre hanno il monopolio sull'uso della forza e un margine di discrezionalità in un ruolo che richiede prontezza nel prendere decisioni immediate in situazioni potenzialmente complesse. Questi molteplici aspetti richiedono ai funzionari di polizia la capacità di dimostrare un elevato grado di professionalità e di assumersi la responsabilità delle proprie azioni.

Le strutture di responsabilità della polizia consistono in meccanismi di controllo e supervisione esterni e interni.

- I meccanismi esterni in un sistema democratico sono: la magistratura; gli organismi legislativi quali le commissioni parlamentari per i diritti umani; i difensori civici o le commissioni per i diritti umani; gli organi civili addetti ai modi alternativi di risoluzione delle controversie; i meccanismi di prevenzione nazionali istituiti ai sensi del Protocollo facoltativo della convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura; gli organismi nazionali per l'uguaglianza e la non discriminazione; le ONG e gli organi d'informazione.
- Esistono anche organismi internazionali per i diritti umani a livello di Nazioni Unite ed europeo. La Corte EDU e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura sono probabilmente gli organismi più influenti per le politiche europee.
- I meccanismi interni di controllo e revisione integrano quelli esterni. Tra questi si annoverano: i meccanismi interni di denuncia e indagine; la riflessione e la revisione interne delle operazioni,

allo scopo di reincanalare i risultati pertinenti nell'organizzazione; la responsabilità di leadership.

Trasparenza

La responsabilità contribuisce alla trasparenza delle attività di polizia, un altro elemento cardine di un'attività di polizia democratica. I principali rilievi dei meccanismi esterni dovrebbero essere pubblicati, il che contribuirebbe ad aprire il sistema di polizia verso l'esterno. Trasparenza significa anche che la polizia deve collaborare con gli organi d'informazione in maniera responsabile, assicurando la protezione dei dati e la presunzione di innocenza. Concorrono alla trasparenza la divulgazione pubblica di relazioni, comprese le statistiche sui reati, e dei risultati delle indagini interne oltre che la creazione di strutture di comunicazione con la società civile.

Professionalità ed efficacia

Garantire che i diritti dell'uomo siano utilizzati come riferimento delle attività di polizia implica professionalità e, al tempo stesso, contribuisce ad accrescere questo profilo di professionalità. La raccolta professionale di dati di intelligence e di prove riduce la tentazione di strappare confessioni con il ricorso alla forza e aiuta pertanto a rispettare la proibizione della tortura e dei trattamenti disumani. Per condurre un interrogatorio efficace di un indiziato, nell'ambito del quale il funzionario di polizia adatta la sua tattica a ciascun individuo attenendosi nel contempo rigorosamente ai principi dei diritti umani, è necessario possedere conoscenze giuridiche e sociologiche, oltre che competenze retoriche, psicologiche e analitiche. Il rispetto delle norme sui diritti umani, l'osservanza delle regole professionali e le capacità tecniche di polizia sono competenze interdipendenti. È più probabile che un funzionario di polizia che è privo delle competenze tecniche di polizia si comporti in maniera illecita per ottenere risultati. Analogamente, un funzionario di polizia che fa affidamento su un comportamento scorretto per ottenere risultati non svilupperà le competenze tecniche di polizia necessarie per diventare un professionista esperto. I diritti umani rappresentano una sfida per i funzionari di polizia, perché ne orientano le attività verso l'applicazione delle migliori prassi in ambito tecnico per ottenere buoni risultati. L'«arte della polizia» potrebbe essere considerata il perseguimento degli obiettivi nel modo meno intrusivo.



Fiducia

La fiducia del pubblico è un presupposto necessario per svolgere efficacemente attività di polizia. Le attività di polizia non potranno essere efficaci se talune fasce della popolazione non si considerano protette e rispettate dalla polizia.

È fondamentale che i funzionari di polizia si impegnino per rafforzare la fiducia e creare strutture di comunicazione appropriate con la popolazione. Le misure volte ad accrescere la trasparenza e la responsabilità della polizia contribuiscono a costruire questo rapporto

di fiducia. I programmi rivolti alla popolazione prevedono l'avvio di un dialogo istituzionalizzato con le comunità, tra cui forum di discussione aperta, comitati consultivi della comunità e giornate aperte. L'approccio comunitario alle attività di polizia può ispirare la creazione di strutture di comunicazione appropriate. Ovviamente, per costruire e mantenere la fiducia è estremamente importante accettare i diritti umani in maniera inequivocabile e agire in conformità con gli stessi. Il principio di non discriminazione assume un particolare rilievo nelle relazioni con i gruppi emarginati⁹.

Approfondimenti

Crawshaw, R. (2009), *Police and human rights. A manual for teachers and resource persons and for participants in human rights programmes*, 2nd revised edition, Boston, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, pagg. 19-24.

ONU (2002), *Human Rights and Law Enforcement: A manual on human rights training of the police*; consultare le argomentazioni a pag. 16. Disponibile all'indirizzo www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add2en.pdf

Osse, A. (2006), *Understanding policing, a resource for human rights activists*, Amsterdam, Amnesty International, pagg. 41-49, disponibile all'indirizzo <http://www.amnesty.nl/documenten/rapporten/Understanding%20A%2520Policing%25202007%2520Full%2520text.pdf>

9. FRA (2010), *Relazione EU-MIDIS «Dati in breve» 4: Fermi di polizia e minoranze*, disponibile all'indirizzo http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police_IT.pdf

Espansioni

Espansione 1: *Interviste personali presso l'accademia di polizia svedese*

Finalità

L'accademia di polizia svedese ricorre alle interviste personali come approccio più intensivo alla sensibilizzazione sul ruolo della polizia. A essere intervistate sono persone che hanno avuto esperienze con la polizia, che contribuiscono a mettere in evidenza in che modo sono percepite le interazioni della polizia con i singoli cittadini. Questo sistema consente anche alla polizia di riflettere sul ruolo percepito della polizia e di comprenderne l'impatto sulla popolazione.

Obiettivi

Conoscenze

- Dare concretezza alla nozione di diritti umani e di dignità umana negli incontri con persone spesso percepite come «oppositori» della polizia, come le persone emarginate e/o socialmente escluse o i membri di bande di giovani.
- Apprendere il ruolo della polizia dalla prospettiva dei diritti umani sulla base di esperienze personali.

Atteggiamento

- Imparare a evitare ostilità, disprezzo e cinismo.
- Sperimentare il valore della diversità.
- Creare un'opinione sostanziata da elementi emotivi che le persone socialmente escluse, critiche nei confronti della polizia o responsabili di violazioni della legge, hanno il diritto di essere rispettate in quanto esseri umani, persino in situazioni di scontro e di tensione.
- Creare l'abitudine di considerare il ruolo della polizia dall'esterno, adottando la prospettiva dei gruppi vulnerabili o difficili da raggiungere.
- Riconoscere che le persone spesso percepite come «oppositori» possiedono conoscenze e prospettive valide (e ampie), che possono essere utili alla polizia.

Competenze

- Favorire lo sviluppo di competenze comunicative.

Requisiti

- Tempo: approssimativamente quattro giorni: introduzione – approssimativamente mezza giornata; intervista e documentazione scritta – approssimativamente due giorni; riflessione di follow-up – approssimativamente un giorno.
- Intervista campione.
- Domande guida per l'intervista.
- Lavagna a fogli mobili.
- Dimensioni del gruppo: 12-24 persone.



Espansione 1.
Descrizione:
*Interviste personali presso
 l'accademia di polizia
 svedese*

I partecipanti sono assegnati a una persona che ha avuto a che fare con la polizia e proviene da un gruppo spesso percepito come «avverso» alla polizia; si tratta, cioè, di persone emarginate o socialmente escluse, sospetti autori di reati, delinquenti giovanili o persone con un'origine etnica diversa. Ai due viene chiesto di iniziare una conversazione.

I partecipanti conducono il colloquio dopo essersi preparati in tal senso. Gli incontri, integrati da un processo di riflessione individuale e di gruppo, forniscono una base pratica per elaborare una nozione teorica del ruolo di polizia da una prospettiva dei diritti umani. I partecipanti, inoltre, grazie a una comunicazione attenta ed empatica, acquisiscono informazioni da una nuova prospettiva sulle attività di polizia.

Suggerimento didattico: migliorare la comprensione reciproca

«I colloqui producono il chiaro effetto di accrescere la comprensione reciproca tra gli studenti e le loro "controparti". Inoltre, sembra che abbiano un effetto lenitivo nel caso in cui le 'controparti' abbiano sperimentato umiliazioni, una sensazione di impotenza e mancanza di fiducia nelle forze di polizia».

ATTIVITÀ DELLA FRA

Generare violenza

La FRA ha analizzato le esperienze di discriminazione ed emarginazione sociale e i loro effetti sugli atteggiamenti nei confronti della violenza in tre Stati membri dell'UE: Francia, Regno Unito e Spagna. La FRA ha condotto interviste con 3 000 bambini e ragazzi, musulmani e non, da cui è emerso che i giovani di età compresa tra i 12 e i 18 anni che avevano avuto esperienze di emarginazione sociale e discriminazione avevano maggiori probabilità di compiere atti di violenza fisica o emotiva rispetto ai soggetti che non avevano avuto esperienze di questo genere. Nessun elemento raccolto fa pensare che i giovani musulmani siano più o meno inclini a ricorrere alla violenza rispetto ai giovani non musulmani. Questi risultati suggeriscono chiaramente che l'emarginazione sociale e la discriminazione devono essere affrontati in via prioritaria, per attenuarne l'impatto sulla predisposizione alla violenza dei giovani. Nella stessa relazione i giovani intervistati hanno manifestato una generale mancanza di fiducia nei confronti delle autorità e delle istituzioni formali a livello locale, nazionale e internazionale, comprese le autorità giudiziarie come i funzionari di polizia e i giudici. Il livello minimo di fiducia manifestato riguardava i politici, a livello sia locale che nazionale.

FRA (2010), Experience of discrimination, social marginalisation and violence: A comparative study of Muslim and non-Muslim youth in three EU Member States, Belgio, pag. 62, disponibile all'indirizzo <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/experience-discrimination-social-marginalisation-and-violence-comparative-study>

Espansione 2:
*Educazione ai diritti umani
per funzionari di polizia
presso siti storici teatro
di crimini nazisti.
Il mestiere di poliziotto
tra passato e presente*

Finalità

Funzionari di polizia tedeschi seguono un corso di formazione in diritti umani presso l'ex campo di concentramento nazista di Neuengamme per approfondire la propria comprensione del ruolo della polizia. Una prospettiva storica sul ruolo della polizia durante il regime nazista contribuisce a sensibilizzare maggiormente i funzionari sulle attività di polizia attuali e sulla necessità di fondare tali attività sui diritti umani.

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere le cause dei cambiamenti intercorsi in seno alle forze di polizia nella transizione da un sistema democratico a un sistema totalitario.
- Individuare le strutture presenti nelle forze di polizia naziste e fare un confronto con le strutture di polizia esistenti in una società democratica.

Atteggiamento

- Sensibilizzare i partecipanti sul fatto che un potere illimitato nelle istituzioni statali può mettere a rischio i diritti umani, attraverso un'analisi dei poteri sconfinati attribuiti alle forze di polizia naziste.
- Sensibilizzare i partecipanti sui meccanismi di discriminazione, privazione dei diritti ed esclusione.
- Riflettere sugli attuali ambiti di tensione tra forze di polizia e diritti umani.

Requisiti

- Tempi: almeno due giorni e mezzo, necessari per stabilire un nesso significativo tra queste complesse tematiche.
- Lavagna a fogli mobili e videoproiettore.
- Presentazioni video e audio.
- Documenti scritti e fotografici per le attività di gruppo.
- Spunti provocatori per stimolare la discussione su aspetti controversi.
- Dimensioni del gruppo: 12-24 persone.



Espansione 2.**Descrizione:**

*Educazione ai diritti umani
per funzionari di polizia
presso siti storici teatro
di crimini nazisti.
Il mestiere di poliziotto
tra passato e presente*

I formatori organizzano una parte introduttiva di tre ore presso l'istituto di formazione, per illustrare l'importanza attuale di acquisire una prospettiva storica sul regime nazista. Durante la visita di due giorni al memoriale di Neuengamme, le attività del corso prevedono un'analisi del ruolo della polizia all'epoca del nazionalsocialismo, in modo da poter discutere le criticità attuali alla luce di questa prospettiva storica. Questi collegamenti consentono una riflessione critica sulla polizia e sui suoi meccanismi oltre che sul comportamento del singolo individuo all'interno dell'istituzione. Il seminario si prefigge inoltre lo scopo di far capire in che modo le forze di polizia e il loro ruolo nella società evolvono all'interno di società diverse. Sarà infine esaminato il ruolo di coloro che, all'interno di un sistema, possono fungere da modelli positivi.

La comprensione dei valori improntati ai diritti umani delle società democratiche moderne, emersi come reazione ai crimini razzisti e ad altre violazioni storiche dei diritti umani, permetterà ai partecipanti di analizzare e distinguere tra strutture totalitarie e strutture democratiche.

Suggerimento didattico: puntare sulla sensibilizzazione

Il bisogno fondamentale di soppesare gli interessi della sicurezza e le libertà civili nell'ambito delle attività di polizia è indipendente dal contesto nazionale. Analizzare la storia della Germania nazista può contribuire a sensibilizzare le persone sul significato dei diritti umani di base nella società moderna e sull'evoluzione cui sono soggette le istituzioni nell'ambito di sistemi politici diversi.

MODULO 3. ANALISI DEI DIRITTI UMANI: GLI OBBLIGHI DI RISPETTO E TUTELA

Introduzione **77**

Attività: Analisi dei diritti umani: gli obblighi di rispetto e tutela **78**

Dispensa 1: Analisi dei diritti umani: obbligo di rispetto 81

Dispensa 2: Analisi dei diritti umani: obbligo di tutela 84

Note informative **87**

1. Concetti chiave 87

a. Che cos'è una violazione dei diritti umani? 87

b. Cosa si intende con necessità e proporzionalità nei diritti umani? 88

2. Guida alle attività: analisi dei diritti umani 89

Dispensa 1: Obbligo di rispetto 93

Dispensa 2: Obbligo di tutela 101

Materiali supplementari **106**

Espansioni **115**

Espansione 1: Formazione basata su scenari presso le accademie di polizia austriache 115

Espansione 2: Formazione basata su scenari presso la Polizia di Stato tedesca della Renania settentrionale-Vestfalia 118

Analisi dei diritti umani: gli obblighi di rispetto e tutela

Introduzione

Questo modulo fornisce strumenti di riferimento adeguati per analizzare, dalla prospettiva dei diritti umani, situazioni concrete correlate alle attività di polizia.

Si tratta di un approccio strutturato in fasi progressive, che semplifica l'analisi di potenziali violazioni dei diritti umani, individuando esempi di mancata ottemperanza dell'obbligo di rispetto e tutela.

Lo svolgimento di un'analisi dei diritti umani di questo genere rappresenta una pietra miliare delle attività di polizia basate sui diritti umani. In sostanza, si tratta di una versione semplificata degli esami condotti dai tribunali. Per aiutare a chiarire l'importanza dei diritti umani nella pratica, questo modulo accompagna i partecipanti attraverso casi di studio tratti dalle attività di organi internazionali per i diritti umani, in particolare della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Questi strumenti analitici sono estremamente efficaci. Essi consentono ai funzionari di polizia di acquisire dimestichezza con la relativa analisi giuridica, aiutandoli a rispettare i propri obblighi in quanto «titolari di doveri» e, al tempo stesso, a rivendicare i propri diritti in quanto essi stessi portatori di diritti. Traducono principi «elevati» in casi pratici, agendo da «catena di trasmissione» per trasformare gli obiettivi generali delle attività di polizia (rispettare e tutelare i diritti umani) in specifiche linee guida utili a facilitare questo lavoro. Un'analisi dei diritti umani in situazioni pratiche contribuisce anche ad allineare atteggiamenti e opinioni con i diritti umani, oltre che ad affinare le competenze di polizia basate sui diritti umani, cosa che a sua volta aiuta i funzionari di polizia a interiorizzare ulteriormente i diritti umani.

Il modulo dapprima esplora la nozione di violazione dei diritti umani per poi presentare i due schemi analitici, basati, rispettivamente, sull'obbligo di rispettare e sull'obbligo di tutelare i diritti umani. Ogni obbligo viene quindi analizzato a turno, compresi quattro casi di studio e la loro analisi. L'obiettivo generale è l'integrazione sistematica della prospettiva dei diritti umani nelle attività di polizia e nella mentalità dei funzionari di polizia. La sezione riservata ai materiali supplementari fornisce ulteriori informazioni sui concetti chiave del modulo. Per contribuire a rafforzare la comprensione, il manuale di polizia contiene anche altre risultanze dei giudici sui quattro casi di studio esaminati.

Attività: Analisi dei diritti umani: gli obblighi di rispetto e tutela

Finalità

Durante questa attività spesso viene rivolta ai formatori la seguente domanda: «Compio una violazione dei diritti umani se...?». Il partecipante riporta un'esperienza personale affinché sia analizzata dal punto di vista dei diritti umani. Spesso la risposta è tutt'altro che immediata. Dipende!

Gli schemi analitici presentati non offrono risposte preconfezionate, ma servono per orientare i funzionari di polizia a formulare le domande giuste. Forniscono un elenco di controllo di «domande corrette», che aiutino a individuare gli aspetti più importanti di queste situazioni, quindi mettono a confronto e riequilibrano i diversi interessi prima di giungere a una decisione. Essi consentono ai funzionari di polizia di dipanare questioni complesse correlate a possibili violazioni dei diritti umani e di determinare, caso per caso, se un atto o un'omissione specifica costituisce una violazione dei diritti umani.

Obiettivi

Conoscenze

- Sviluppare una comprensione più dettagliata del ruolo della polizia in relazione ai diritti umani.

Atteggiamento

- Accettare l'importanza generale dei principi di necessità e proporzionalità.
- Comprendere l'importanza dell'interiorizzazione dei principi dei diritti umani.

Competenze

- Essere in grado di applicare le norme dei diritti umani utilizzando strumenti analitici in situazioni concrete di polizia.
- Essere in grado di individuare gli elementi che permettono di distinguere tra l'ingerenza giustificata in un diritto umano e la violazione di un diritto umano.
- Essere in grado di individuare le azioni che la polizia deve adottare per tutelare i diritti umani.



Requisiti

- Tempi: 90-120 minuti.
- Materiali:
 - dispense 1 e 2 con studi di casi e lo strumento di analisi dei diritti umani in relazione all'obbligo di rispetto e tutela (a seconda della necessità);
 - lavagna a fogli mobili:
 - facoltativo: presentazione PowerPoint e proiettore.
- Spazio: aula magna più due aule per il lavoro di gruppo.
- Dimensioni del gruppo: massimo 20-25 persone.

Descrizione dell'attività: **Analisi dei diritti umani: gli obblighi di rispetto e tutela**

- ❶ Introdurre lo scopo e gli obiettivi dell'attività.
- ❷ Distribuire e introdurre brevemente gli schemi analitici (dispense 1 e 2), attingendo a situazioni di vita reale suggerite dai partecipanti o preparate dal formatore (circa 15-20 minuti).
- ❸ Suddividere i partecipanti in gruppi di 4-6 persone e distribuire le dispense con studi di casi, assegnando un caso a ciascun gruppo (circa 25-35 minuti).
- ❹ Sincerarsi che i gruppi:
 - abbiano correttamente compreso il proprio compito;
 - nominino un relatore incaricato di riferire i risultati del confronto nell'ambito di una discussione plenaria.
- ❺ Rispondere a eventuali domande che potrebbero emergere durante il lavoro di gruppo.
- ❻ Far presentare ai gruppi il lavoro svolto nell'ambito di una discussione plenaria (circa 30 minuti per caso).
- ❼ Avviare una discussione generale sui risultati emersi, per stimolare la riflessione su quanto di nuovo è stato appreso.
- ❽ Sintetizzare i punti principali e, se del caso, fornire contributi personalizzati.



Dispensa 1: Analisi dei diritti umani: obbligo di rispetto

Studio di caso A: Arresto e detenzione

Il signor L. è una persona disabile che ha completamente perso l'uso di un occhio, mentre la vista dall'altro occhio è gravemente compromessa. Un giorno, con l'aiuto del suo cane guida, l'uomo si era recato all'ufficio postale per controllare le sue caselle postali e aveva constatato che le caselle erano state aperte ed erano vuote. Il signor L. si era lamentato del fatto con gli impiegati postali e il confronto era degenerato in un diverbio. Uno degli impiegati postali aveva chiamato la polizia sostenendo che il signor L. era ubriaco e si era comportato in maniera offensiva. La polizia era arrivata all'ufficio postale e aveva arrestato il signor L.

Convinti che il signor L. si trovasse sotto l'effetto dell'alcol, i poliziotti lo avevano accompagnato presso un centro di ricovero in cui, in base alla legge nazionale, possono essere trattenute le persone alcolizzate per un periodo non superiore alle 24 ore. Un medico del centro aveva riscontrato uno stato di «moderata intossicazione», ordinando il trattenimento del signor L. nella struttura per sei ore. Prima, durante o dopo la visita non erano stati effettuati esami del sangue o alcol test. Dopo sei ore e mezzo il signor L. era stato autorizzato a lasciare il centro, previo pagamento delle somme previste per il trasferimento e la permanenza nella struttura. Il signor L. ha considerato questo trattamento un atto illecito da parte di funzionari dello Stato.

Spunti di discussione

1. **Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione?**
2. **Lo Stato ha interferito con questi diritti umani? In che modo?**
3. **Vi è stata una violazione di diritti umani?**
 - Si rinviene una base giuridica nazionale per l'intervento dell'autorità statale?
 - L'azione persegue uno scopo legittimo?
 - L'ingerenza dello Stato è necessaria e proporzionata allo scopo?
4. **Pensate a come la situazione avrebbe potuto essere gestita in maniera diversa. Quali alternative avrebbero potuto essere prese in considerazione dai funzionari di polizia?**

Dispensa 1: **Analisi dei diritti umani:** **obbligo di rispetto** *(continua)*

Studio di caso B: Uso della forza contro sospetti terroristi

Le autorità di governo dello Stato A nutrivano il forte sospetto che tre uomini stessero pianificando un attacco terroristico contro l'esercito nel Territorio X. Il governo aveva deciso di lasciar entrare i sospetti terroristi nel Territorio X sotto la vigilanza della polizia. Forze speciali dello Stato A erano state inviate per assistere la polizia locale del Territorio X. La polizia aveva un'idea di quando e dove avrebbe dovuto essere sferrato il presunto attacco. Si pensava che i sospetti evasori avrebbero usato un'autobomba telecomandata, che avrebbe potuto essere fatta detonare con un breve preavviso.

Il giorno successivo i sospetti erano penetrati nel Territorio X e avevano lasciato un'automobile in un parcheggio. Quattro agenti dei reparti speciali di polizia, sotto copertura, avevano seguito i sospetti e avevano esaminato l'automobile dall'esterno. Essi nutrivano il forte sospetto che il veicolo nascondesse al proprio interno una bomba. Gli agenti avevano deciso di fermare i tre sospetti al loro ritorno all'automobile. Quando questi erano ritornati al parcheggio, i poliziotti gli avevano intimato di fermarsi, ma nessuno di loro aveva dato segno di volersi arrendere. Al contrario, i loro gesti bruschi erano stati interpretati dagli agenti come tentativi di far detonare una bomba. Gli agenti avevano aperto il fuoco contro di loro, uccidendoli sul colpo.

Dopo la sparatoria, tuttavia, era emerso che i sospetti non erano armati e che non c'erano esplosivi nell'automobile. In un'altra automobile che uno dei sospetti aveva noleggiato altrove erano stati tuttavia rinvenuti materiali per la costruzione di una bomba a orologeria.

Spunti di discussione

- 1. Quali diritti umani si applicano a questa situazione?**
- 2. Lo Stato ha interferito con questi diritti? In che modo?**
- 3. Come valutereste le azioni degli agenti dei reparti speciali?**
- 4. Come valutereste l'operazione in generale condotta nei confronti dei sospetti terroristi?**
- 5. Vi è stata una violazione di diritti umani?**
- 6. Pensate a come la situazione avrebbe potuto essere gestita in maniera diversa. Quali alternative avrebbero potuto essere prese in considerazione per evitare l'uso letale della forza?**

Dispensa 1: **Analisi dei diritti umani: obbligo di rispetto** *(continua)*

Analisi dei diritti umani: obbligo di rispetto

PARTE 1: DIRITTI UMANI APPLICABILI/INGERENZA DELLO STATO

1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?

1.2. Lo Stato ha interferito con questi diritti umani?

PARTE 2: GIUSTIFICAZIONE O VIOLAZIONE?

2.1. Si rinviene una base giuridica nazionale per l'intervento di un'autorità statale?

2.2. L'azione persegue uno scopo legittimo?

2.3. L'ingerenza dello Stato è necessaria e proporzionata allo scopo?

- L'azione è adatta per perseguire uno scopo legittimo?
- È necessaria (per «pressante esigenza sociale»)?
- È la misura meno intrusiva? Esistono alternative?

Dispensa 2: **Analisi dei diritti umani: obbligo di tutela**

Studio di caso C: Gestire una manifestazione e una contro-manifestazione

In un piccolo paese un'associazione di medici stava conducendo una campagna contro l'aborto. L'associazione dei medici aveva organizzato una manifestazione e, come previsto dalla legislazione nazionale, aveva preventivamente richiesto alle autorità l'autorizzazione a manifestare. La polizia non aveva obiettato a questa richiesta e aveva autorizzato i partecipanti a utilizzare la strada principale pubblica per la manifestazione. Successivamente, tuttavia, la polizia aveva vietato altre due manifestazioni di sostenitori della legge sull'aborto, che erano state organizzate lo stesso giorno e nello stesso luogo della manifestazione contro l'aborto.

Temendo che, nonostante ciò, potessero verificarsi incidenti, gli organizzatori della manifestazione contro l'aborto si erano consultati con le autorità locali per modificare il tragitto della manifestazione. I rappresentanti della polizia avevano fatto notare che gli agenti di polizia erano già stati mobilitati lungo il percorso originario e che il nuovo percorso non si prestava a garantire il controllo della folla. La polizia non si era rifiutata di assicurare protezione, ma aveva dichiarato che, indipendentemente dal percorso della manifestazione, sarebbe stato impossibile impedire ai contro-manifestanti di lanciare uova e disturbare la marcia e il servizio religioso previsto.

Un elevato numero di manifestanti in favore dell'aborto, senza dare alcun preavviso alla polizia, si era raccolto fuori dalla chiesa e, utilizzando altoparlanti, aveva lanciato uova e zolle di terra per impedire la marcia dei medici. La polizia non aveva disperso i contro-manifestanti.

Quando era sembrato che la protesta potesse sfociare in violenza, le speciali unità antisommossa, che erano rimaste a vigilare senza intervenire, avevano formato un cordone tra le due fazioni opposte, consentendo alla processione di ritornare in chiesa.

Spunti di discussione

- 1. Quali diritti umani si applicano a questa situazione?**
- 2. Quali sono i corrispondenti obblighi dello Stato?**
- 3. Come valutereste l'operazione di polizia?**
- 4. Lo Stato ha interferito con i diritti umani che si applicano a questa situazione? In che modo?**
- 5. Vi è stata una violazione di diritti umani?**
- 6. Pensate a come la situazione avrebbe potuto essere gestita in maniera diversa. Quali alternative avrebbero potuto essere prese in considerazione dai funzionari di polizia?**

Dispensa 2: **Analisi dei diritti umani:** **obbligo di tutela** (continua)

Studio di caso D: Violenza contro le donne

Il signor O. aveva ripetutamente sottoposto la moglie e la suocera ad attacchi violenti. Dopo un paio di anni, il comportamento violento e minaccioso del signor O. era stato portato all'attenzione delle autorità per le periodiche aggressioni e per un paio di episodi particolarmente gravi: un litigio durante il quale l'uomo aveva inflitto alla moglie sette pugnalate e un incidente in cui aveva investito le due donne con la sua automobile. Dopo ciascun episodio, i medici avevano esaminato le donne e riferito l'esistenza di numerose lesioni, tra cui sanguinamenti, contusioni, tumefazioni, escoriazioni e graffi. I medici avevano certificato che entrambe le donne avevano subito lesioni pericolose per la vita: la signora O. in seguito a un'aggressione particolarmente violenta e alle pugnalate e sua madre in relazione all'investimento con l'automobile.

In tre occasioni il signor O. era stato perseguito penalmente per minacce di morte, gravi aggressioni fisiche, violenze aggravate e tentato omicidio. Per due volte il signor O. era stato rinvio in custodia e rilasciato in attesa di processo.

A fronte delle persistenti pressioni e minacce di morte del signor O., la signora O. e sua madre avevano ritirato le proprie denunce nel corso di questi procedimenti. I tribunali nazionali, di conseguenza, avevano sospeso alcuni processi, ma avevano dato prosieguo al procedimento riguardante l'incidente automobilistico. Il signor O. era stato quindi dichiarato colpevole e condannato a tre mesi di carcere, pena che successivamente era stata trasformata in una multa. Per l'aggressione con il pugnale l'uomo aveva ricevuto una multa contenuta.

In due occasioni la signora O. e la madre avevano presentato denuncia presso le autorità giudiziarie per le minacce e le violenze subite dal signor O. Le due donne sostenevano di essere in imminente pericolo di morte e avevano chiesto alle autorità di intervenire con urgenza, arrestando il signor O. In risposta a queste richieste di protezione, il signor O. era stato interrogato e aveva rilasciato dichiarazioni, ma era stato successivamente rilasciato.

Alla fine, la signora O. e la madre avevano deciso di trasferirsi in un'altra città; tuttavia, mentre stavano viaggiando sul furgone durante il trasloco, il signor O. le aveva raggiunte e aveva costretto il furgone ad accostare. Il signor O. aveva quindi aperto la porta del passeggero e aveva sparato alla madre della signora O., che era morta sul colpo.

Dispensa 2: **Analisi dei diritti umani: obbligo di tutela** *(continua)*

Spunti di discussione:

1. Quali diritti umani si applicano a questa situazione?
2. Quali sono i corrispondenti obblighi dello Stato?
3. Come valutereste la reazione delle autorità a questi episodi di violenza?
4. Lo Stato ha interferito con i diritti umani che si applicano a questa situazione? In che modo?
5. Vi è stata una violazione di diritti umani?
6. Pensate a come la situazione avrebbe potuto essere gestita in maniera diversa. Quali alternative avrebbero potuto essere prese in considerazione dai funzionari di polizia?

Analisi dei diritti umani: obbligo di tutela

PARTE 1: DIRITTI UMANI APPLICABILI/IN CHE MODO DEVE INTERVENIRE LO STATO?

1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?

1.2. Lo Stato è obbligato a intervenire con azioni concrete per tutelare il diritto umano applicabile?

PARTE 2: IL MANCATO INTERVENTO/L'OMISSIONE DELLO STATO COSTITUISCE UNA VIOLAZIONE?

2.1. La legislazione nazionale tutela in maniera adeguata il diritto o i diritti umani applicabili?

2.2. Lo Stato ha adottato misure ragionevoli e adeguate per tutelare il diritto o i diritti umani applicabili?

2.3. L'azione dello Stato è conforme alle norme procedurali?



Note informative¹

Queste note informative offrono un quadro analitico per le due dispense incluse nel presente modulo, così strutturato:

1. Concetti chiave

- Che cos'è una violazione dei diritti umani?
- Cosa si intende con necessità e proporzionalità nei diritti umani?

2. Guida alle attività: analisi dei diritti umani

- Dispensa 1: Obbligo di rispetto.
- Dispensa 2: Obbligo di tutela.

Si ha violazione dei diritti umani quando lo Stato non ottempera ai propri obblighi con riferimento a specifici diritti umani.

1. Concetti chiave

a. Che cos'è una violazione dei diritti umani?

L'obbligo degli Stati di rispettare i diritti umani (dispensa 1):

Si ha violazione dei diritti umani se l'intervento dello Stato limita o interferisce con un diritto umano e tale ingerenza non è giustificata. La violazione avviene in seguito a un intervento dello Stato.

L'obbligo degli Stati di tutelare i diritti umani (dispensa 2):

Si ha violazione dei diritti umani se lo Stato ingiustificatamente non adotta misure appropriate per tutelare i diritti umani. La violazione avviene a causa di un'omissione dello Stato.

Occorre distinguere tra **ingerenza** nei diritti umani e **violazioni** dei diritti umani. Non tutte le ingerenze con i diritti umani sono anche violazioni di tali diritti.

La polizia può interferire con i diritti umani degli autori di reati per tutelare le vittime. L'ingerenza diventa violazione quando l'azione/l'omissione non è fondata su una motivazione giuridica o se l'azione/l'omissione è arbitraria e/o sproporzionata (*).

È possibile (o necessario) interferire con, o limitare, la maggior parte dei diritti umani in determinate circostanze, perché la libertà e i diritti di un individuo terminano laddove iniziano la libertà e i diritti di un altro individuo. Alcuni documenti giuridici strutturano i diritti umani in modo tale da consentire, in determinate circostanze, ingerenze o limitazioni.

Se tale intervento/omissione sia o meno una violazione dei diritti umani dipende da vari fattori riconducibili alla situazione concreta e che devono essere considerati caso per caso. Le due dispense presentate in questa sezione possono essere usate per aiutare a capire le situazioni.

1. Le «Note informative» e i «Materiali supplementari» del modulo 3, compresi gli schemi analitici, sono una versione adattata da Suntinger, W. (2005), *Menschenrechte und Polizei, Handbuch für TrainerInnen*, Bundesministerium für Inneres, Vienna, pagg. 49-76.

b. Cosa si intende con necessità e proporzionalità nei diritti umani?

I principi di necessità e proporzionalità sono usati per stabilire se un'azione che interferisce con i diritti umani sia necessaria per raggiungere uno scopo e se le misure utilizzate siano proporzionate allo scopo perseguito.

Per stabilire la necessità e la proporzionalità occorre considerare:

- **La necessità dell'intervento:** un'azione non deve travalicare i confini di quanto è strettamente richiesto dalle circostanze e dalla necessità di perseguire lo scopo. Deve essere messa a punto l'azione che, pur essendo efficace, rimanga la meno intrusiva e dannosa. Le misure inutili o eccessive sono sproporzionate e devono essere evitate.
- **Adeguatezza dell'intervento:** le azioni selezionate devono essere adatte per raggiungere l'obiettivo prefissato. Le azioni che non rispondono a tale scopo possono essere considerate inefficaci e sproporzionate.
- **Risultato dell'intervento:** il risultato atteso dell'azione e la sua ingerenza nei diritti umani devono essere soppesati rispetto all'importanza dello scopo. A tal fine è anche necessario considerare l'ingerenza o il danno che il mancato intervento potrebbe causare. Se il danno causato dall'intervento è chiaramente superiore al relativo beneficio, l'intervento dev'essere evitato.

Per capire se un intervento è necessario spesso viene usata la nozione di «pressante esigenza sociale». In una società democratica alcuni diritti possono essere limitati soltanto in presenza di una pressante esigenza sociale.

L'idea di fondo della proporzionalità è veicolata anche da alcune massime o proverbi come «non usare arco e freccia per uccidere una zanzara» o «non fare come gli antichi, che tagliavano il fico per cogliere i fichi». Si tratta di stabilire il giusto **rapporto tra i mezzi utilizzati e gli scopi perseguiti**. Il fine **non** giustifica i mezzi. È importante raggiungere gli obiettivi nel modo meno intrusivo.

I principi di necessità e proporzionalità sono complessi, ma possono essere ridotti a una semplice massima, la regola d'oro, che interessa tutti i diritti umani: «tratta gli altri come vorresti essere trattato tu stesso». Collegare i principi di necessità e proporzionalità alla regola d'oro potrebbe essere utile per creare empatia e sensibilità verso le persone che sono oggetto di intervento da parte della polizia.

Agire nei limiti fissati dai principi di necessità e proporzionalità è una delle principali difficoltà per il personale di polizia, soprattutto in situazioni di stress o addirittura di pericolo. È fondamentale che i funzionari di polizia interiorizzino i principi di necessità e proporzionalità. Il modo migliore per ottenere questa interiorizzazione è applicare i concetti dei diritti umani nelle attività quotidiane e riesaminare continuamente le proprie conoscenze, competenze e i propri atteggiamenti nei confronti dei diritti umani.



Suggerimento didattico: gestire le attività con gli studi di casi

- **Descrizioni di studi di casi:** talvolta i partecipanti possono avere l'impressione che le descrizioni degli studi di casi non siano abbastanza dettagliate per poter trarre conclusioni appropriate. Gli studi di casi sono soltanto brevi descrizioni di uno scenario, poiché i risultati fondamentali dell'apprendimento dipendono dalle **domande analitiche fondamentali emerse durante il corso di formazione**. Il percorso che permette di trarre conclusioni è importante quanto le conclusioni stesse.
- **Discussione di studi di casi:** la discussione dev'essere strutturata, lasciando tuttavia spazio anche alle «risposte creative» dei partecipanti. Il fatto di incoraggiare prospettive diverse offre una buona base di discussione sui problemi e gli aspetti interessanti concernenti il caso in esame.

In qualità di formatori a livello nazionale, è importante che scegliate casi appropriati al vostro specifico contesto formativo. Altri casi esaminati dalla Corte EDU o dai tribunali nazionali potrebbero essere più adatti alle vostre esigenze. In allegato al presente manuale figura una guida su come reperire i casi della Corte EDU.

2. Guida alle attività: analisi dei diritti umani

Le due dispense offrono ai funzionari di polizia uno «strumento di navigazione» graduale che è simile all'approccio analitico usato dai giudici. Contribuiscono a sviluppare le capacità dei funzionari di polizia di rispettare i propri obblighi in quanto «titolari di doveri» e, al tempo stesso, di rivendicare i propri diritti in quanto essi stessi «portatori di diritti».

Scopo di ciascuna dispensa è:

- fornire una matrice per trasferire i principi dei diritti fondamentali nella pratica, traducendo i principi generali in indicazioni pratiche;
- presentare uno strumento per utilizzare costruttivamente i diritti umani e rispondere a domande pratiche in materia di diritti umani;
- insegnare a trovare un equilibrio tra interessi contrastanti in maniera imparziale, fornendo un insieme di «domande giuste» che possono essere poste per individuare gli aspetti più importanti relativi ai diritti fondamentali di una determinata situazione e soppesare gli interessi dei soggetti interessati;
- definire un metodo per facilitare l'interiorizzazione dei diritti umani, sviluppando un atteggiamento positivo e un bagaglio di competenze utili per applicare i diritti umani;
- offrire ai funzionari di polizia uno strumento per individuare e analizzare situazioni adottando un approccio simile a quello usato nei tribunali e/o dalle organizzazioni non governative, oltre che un metodo per stabilire se i loro stessi diritti sono rispettati.

Titolare di doveri:
deve soddisfare gli obblighi di rispettare e tutelare i diritti umani altrui.

Portatore di diritti:
deve conoscere i propri diritti umani per poterli rivendicare.

Suggerimento didattico: ricorrere alla prassi di polizia per introdurre la prospettiva dei diritti umani

Molti funzionari di polizia analizzano situazioni concrete a partire dalla prospettiva della legislazione nazionale, come il codice penale e la legge e i regolamenti sulla polizia. Osservando o intervenendo in situazioni concrete, solitamente si pongono domande di questo genere:

- Quale legge si applica in questa situazione?
- Di quali opzioni dispongo secondo le disposizioni di legge applicabili?
- Il comportamento, ad esempio, di un manifestante è violento o aggressivo a sufficienza per giustificare l'arresto in base a una specifica legge?

Molti funzionari di polizia sono già dotati delle competenze analitiche necessarie per adottare la prospettiva dei diritti umani. Eseguire un'analisi da questa prospettiva significa applicare le norme in materia di diritti umani presenti negli strumenti costituzionali e/o internazionali in materia di diritti umani e tradurre le situazioni nel linguaggio dei diritti umani. L'obiettivo è comprendere se un determinato intervento o una determinata omissione costituisca o meno una violazione dei diritti umani. Questa prospettiva richiede di compiere un passo indietro rispetto alla legge nazionale e di considerare una situazione dal punto di vista più ampio della legge sui diritti umani.

a. Dispensa 1: Obbligo di rispetto

Questa analisi si applica agli studi di casi riportati nella dispensa 1.

La dispensa 1 propone una matrice di riferimento per analizzare l'obbligo di rispetto ed è costituita da due parti:

Parte 1. Ingerenza: Valutare se una situazione rientra nell'ambito di applicazione di un diritto umano e se un'azione dello Stato interferisce con questo diritto.

Parte 2. Violazione: Valutare se questa ingerenza è giustificata o se, al contrario, costituisce una violazione di diritti umani.

Ciascuna parte contiene domande utili per esaminare situazioni che chiamano in causa i diritti umani e per suddividere le complessità in componenti più gestibili.



PARTE 1: DIRITTI UMANI APPLICABILI/INGERENZA DELLO STATO**1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?**

Per stabilire quale diritto umano o quali diritti umani sono implicati e si applicano a una situazione sono necessarie alcune conoscenze, che possono essere reperite rispondendo a queste domande:

- quali diritti umani sono garantiti nei documenti nazionali e internazionali?
- qual è lo scopo di applicare una norma sui diritti umani? Poiché i diritti umani hanno una formulazione ampia, la giurisprudenza determina l'ambito di applicazione delle norme in materia di diritti umani.

1.2. Un intervento dello Stato ha interferito con i diritti umani applicabili?

Per rispondere a questa domanda è necessario esaminare l'intensità e/o la qualità dell'intervento dello Stato. In generale, costituiscono ingerenze le seguenti azioni dello Stato:

- punizioni basate su divieti di comportamenti specifici sulla base del diritto penale o amministrativo, quali multe e la detenzione/carcerazione;
- interventi della polizia sulla base del diritto penale o della legge sulla polizia, tra cui l'arresto, la perquisizione personale, la perquisizione domiciliare, i controlli di identità;
- qualsiasi atto o impiego della forza necessaria e fisica da parte della polizia.

Gli interventi della polizia, per la loro natura potenzialmente intrusiva, sono generalmente considerati analoghi a un'ingerenza con un diritto umano.

La parte 2 si applica soltanto ad alcuni diritti umani. Non sono giustificate ingerenze nei diritti umani assoluti come il divieto di tortura (articolo 3 CEDU). Ogni ingerenza in un diritto umano assoluto costituisce anche una violazione di tale diritto.

PARTE 2: GIUSTIFICAZIONE O VIOLAZIONE?

Nella parte 2 la domanda principe è: esistono ragioni giustificabili per interferire con un diritto umano? Le domande analitiche nella Parte 2 cercano di individuare il ragionamento sotteso a un intervento, in particolare per quanto concerne i principi di necessità e proporzionalità. Dalle risposte è possibile stabilire se l'ingerenza in un diritto umano è giustificata. L'ingerenza:

- **è giustificata** se la risposta a tutte le domande è «Sì»;
- **non è giustificata**, ed è considerata una violazione dei diritti umani, se la risposta a una o più domande è «NO».

2.1. Si rinviene una base giuridica nazionale per l'intervento di un'autorità statale?

Per rispondere a questa domanda vanno prese in considerazione le leggi pertinenti relative all'intervento dello Stato e alla sua ingerenza in uno o più dei diritti umani in gioco.

Ciò perché un'eventuale ingerenza in un diritto umano deve essere fondata su una disposizione di legge, come previsto dai principi di base dello Stato di diritto e della legalità.

2.2. L'azione persegue uno scopo/un interesse legittimo?

Ogni ingerenza in un diritto umano deve perseguire uno scopo o un interesse legittimo. Si riporta un elenco non esaustivo di scopi o interessi legittimi:

- la sicurezza nazionale;
- l'integrità del territorio o la sicurezza pubblica;
- la prevenzione di disordini o reati;
- la protezione della salute o della morale;
- la protezione della reputazione altrui.

Per aiutare a capire se si tratta di uno scopo o un interesse legittimo, occorre considerare la legge o le leggi e il diritto o i diritti umani pertinenti a una situazione. Rispondere alle domande della parte 1 e alla prima sezione della parte 2 è utile per raccogliere queste informazioni.

2.3. L'ingerenza dello Stato è necessaria e proporzionata allo scopo perseguito?

Perché sia giustificata un'ingerenza da parte dello Stato, l'azione che costituisce l'ingerenza deve essere necessaria e proporzionata alla sua causa e al legittimo scopo perseguito. Un'ingerenza non deve travalicare i confini di quanto è strettamente richiesto per ottenere il risultato desiderato.

Per stabilire la necessità e la proporzionalità si possono porre le seguenti domande:

- L'azione è adatta per perseguire lo scopo legittimo?

Per rispondere a questa domanda occorre analizzare se la misura è adeguata ed efficace. Le misure inefficaci non sono proporzionate.

- È necessaria (per «pressante esigenza sociale»)? È la misura meno intrusiva? Esistono alternative?

Le misure eccessive non sono proporzionate.



Dispensa 1: Obbligo di rispetto

Studio di caso A: Arresto e detenzione: Il diritto alla libertà e alla sicurezza

Quest'analisi è basata sulla sentenza della Corte EDU nel caso *Witold Litwa contro Polonia*, n. 26629/95, del 4 aprile 2000.

PARTE 1: Diritti umani applicabili/ingerenza dello Stato

1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 5: Diritto alla libertà e alla sicurezza

1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: [...]

e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo [...].

1.2. Un intervento dello Stato ha interferito con i diritti umani applicabili?

L'arresto da parte della polizia è considerato un'ingerenza nel diritto alla libertà e alla sicurezza.

Pertanto, trattenere il signor L. contro la sua volontà in un centro di ricovero per alcolizzati equivaleva chiaramente a una «privazione della libertà» ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, CEDU, secondo quanto stabilito dalla Corte EDU nella sua sentenza sul caso *Witold Litwa contro Polonia* (punto 46).

PARTE 2: GIUSTIFICAZIONE O VIOLAZIONE?

2.1. Si rinviene una base giuridica nazionale per l'intervento di un'autorità statale?

La domanda pertinente è se vi sia una base giuridica appropriata per fermare una persona la cui condotta e il cui comportamento sotto l'effetto dell'alcol pongano una minaccia all'ordine pubblico o alla persona stessa.

Ai sensi del regolamento nazionale polacco: «le persone intossicate che si comportano in maniera offensiva in un luogo pubblico o in un luogo di lavoro, che sono nella condizione di mettere a rischio la propria vita o salute o che mettono esse stesse in pericolo la vita o la salute di altre persone possono essere trasferite in un ricovero per alcolizzati o possono essere affidate alle cure di una struttura sanitaria pubblica o possono essere accompagnate presso il proprio luogo di residenza»². In questo caso la polizia ha seguito la procedura prevista dalla legge nazionale fermando il richiedente e trasferendolo in un centro di ricovero per alcolizzati.

La legge nazionale deve anche essere conforme ai requisiti dell'articolo 5, paragrafo 1, lettere da a) a f), CEDU. La legge nazionale applicabile ricade nel paragrafo 1, lettera e):

2. Legge polacca del 26 ottobre 1982 sull'educazione alla sobrietà e la lotta all'alcolismo, articolo 40.

Legge polacca del 26 ottobre 1982 sull'educazione alla sobrietà e la lotta all'alcolismo

Paragrafo 1, lettera e), se si tratta della **detenzione regolare di una persona** suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un **alcolizzato**, di un tossicomane o di un vagabondo.

Sulla base di tale norma la Corte EDU ha concluso che il fermo del richiedente rientrava nell'ambito dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), CEDU (*Witold Litwa contro Polonia*, cfr. *supra*, nota 3, punto 64). Il fermo del richiedente aveva anche un fondamento nella legislazione nazionale (paragrafo 74).

2.2. L'azione persegue uno scopo/un interesse legittimo?

Quando si procede all'arresto di una persona rappresentano scopi legittimi la protezione pubblica o la salute e la sicurezza personale del soggetto interessato.

2.3. L'ingerenza dello Stato è necessaria e proporzionata allo scopo?

Per quanto legittimo possa apparire lo scopo, è tuttavia importante verificare se i mezzi utilizzati per raggiungere tale scopo sono necessari e proporzionati.

- L'azione è adatta per perseguire uno scopo legittimo?
- È necessaria (per una «pressante esigenza sociale»)? È la misura meno intrusiva? Esistono alternative?

In questo caso è possibile dare un'unica risposta alle due domande usate per stabilire la necessità e la proporzionalità di un'azione.

«La Corte ribadisce che, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), l'assenza di arbitrarietà è elemento necessario per dare "legittimità" alla detenzione. La detenzione di una persona è una misura di gravità tale da essere giustificata soltanto quando altre misure, meno severe, sono state considerate e sono state ritenute insufficienti per salvaguardare l'interesse individuale o pubblico che potrebbe rendere necessaria la detenzione della persona interessata. Ciò significa che non è sufficiente che la privazione della libertà sia eseguita in conformità al diritto nazionale, ma che essa dev'essere anche necessaria nelle circostanze di specie» (punto 78).



L'arresto del signor L. è stato considerato arbitrario e in violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), CEDU perché:

- sussistevano seri dubbi in merito al fatto che la minaccia effettiva posta dal signor L. alla sua sicurezza personale o alla sicurezza del pubblico fosse tale da giustificare una limitazione della libertà;
- la polizia non aveva preso in considerazione misure meno intrusive per garantire l'ordine pubblico, nonostante la legge nazionale offrisse approcci alternativi meno intrusivi.

Sintesi

L'analisi dimostra che l'arresto e la detenzione del signor L. hanno costituito un'ingerenza nei suoi diritti umani ai sensi dell'articolo 5 CEDU, dal momento che l'arresto è considerato un'ingerenza nei diritti umani. Nel valutare la necessità e proporzionalità dell'arresto, l'analisi rivela che questa misura è stata considerata arbitraria e pertanto accomunata a una violazione dei diritti del signor L. ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), CEDU.

Quest'analisi è basata sulla sentenza della Corte EDU nel caso *Mc Cann e altri contro Regno Unito*, n. 18984/91, del 27 settembre 1995.

«Lo Stato è tenuto a sottoporre le privazioni della vita a uno scrutinio il più possibile attento, se si prospetta di ricorrere all'uso letale della forza, tenendo in considerazione non soltanto le azioni degli agenti dello Stato, ma anche le circostanze del caso, compresa la pianificazione e il controllo delle azioni in esame. [sottolineatura aggiunta]».

Corte EDU, Mc Cann e altri contro Regno Unito, n. 18984/91, 27 settembre 1995.

Studio di caso B: Uso letale della forza contro sospetti terroristi: il diritto alla vita

PARTE 1: DIRITTI UMANI APPLICABILI/INGERENZA DELLO STATO

1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?

Occorre sottolineare che l'articolo 2 CEDU, come molte altre disposizioni in materia di diritti umani, contempla un margine di ingerenza in un diritto, a seconda delle circostanze.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 2: Diritto alla vita

2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

- a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
- b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
- c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

1.2. Lo Stato ha interferito con questi diritti umani? In che modo?

La perdita della vita è un danno irreversibile causato alla persona interessata e ai suoi parenti. Pertanto, gli obiettivi dell'ingerenza nel diritto alla vita devono essere di estrema rilevanza e assolutamente necessari. Qualsiasi ingerenza nel diritto alla vita deve essere attentamente valutata per stabilire se sia assolutamente necessaria. Le domande nella parte 2 possono aiutare a stabilire questa necessità.

PARTE 2: GIUSTIFICAZIONE O VIOLAZIONE?

2.1. Si rinviene una base giuridica nazionale per l'intervento di un'autorità statale?

Si può presumere che le azioni della polizia siano fondate su disposizioni di legge presenti nella costituzione nazionale e nella legislazione nazionale in materia di poteri di polizia e di uso della forza. Si può anche presumere che tali strumenti di legge nazionali, e quindi le azioni di polizia, siano conformi agli scopi e agli obiettivi della CEDU.

2.2. L'azione persegue uno scopo legittimo?

La decisione di ricorrere all'uso letale della forza era fondata sul presupposto che ciò fosse necessario per proteggere la popolazione e i funzionari di polizia da una sospetta autobomba. Nell'analizzare i fatti del caso le autorità hanno tenuto conto di diversi fattori, tra cui vari attacchi terroristici sferrati in passato nel Territorio X, la fedina penale degli eversori e le informazioni raccolte dalle unità di sorveglianza, giungendo alla conclusione che vi fosse un elevato rischio che una potenziale bomba potesse uccidere o ferire gravemente un significativo numero di civili nel Territorio X.

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), CEDU, l'ingerenza nel diritto alla vita «per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale» è accettabile se assolutamente necessaria.

Pertanto, in questo caso la protezione della polizia rappresenta uno scopo legittimo.

2.3. L'ingerenza dello Stato è necessaria e proporzionata allo scopo?

A differenza dello studio di caso A, in questo esempio le domande sulla necessità e proporzionalità devono essere analizzate separatamente.

- L'azione è adatta per perseguire lo scopo legittimo?

L'uso letale della forza è stato puntuale e ha posto fine a un prevedibile rischio imminente di attentato terroristico.

- È necessaria (c'è una «pressante esigenza sociale»)? È la misura meno intrusiva? Esistono alternative?

I sospetti terroristi sono stati uccisi a distanza ravvicinata, dopo aver compiuto con le mani gesti che sono stati interpretati dai soldati A e B come atti di natura ostile, finalizzati a far esplodere una bomba (*Mc Cann*, punto 196). Successivamente, tuttavia, era emerso che i sospetti erano disarmati. Non portavano con sé alcun detonatore e l'automobile non conteneva esplosivi.

Nel caso *Mc Cann e altri contro Regno Unito*, la Corte EDU ha ammesso che «*i soldati hanno creduto sinceramente, alla luce delle informazioni che gli erano state fornite, [...] che fosse necessario uccidere i sospettati per impedire loro di far detonare una bomba e, quindi, per salvare un notevole numero di vite umane. [...] In considerazione del dilemma con cui le autorità hanno dovuto confrontarsi nelle circostanze del caso, le reazioni dei soldati non contrastano, di per sé, con l'articolo 2*» (punto 200).

Come precisato nella parte 1 di questa analisi campione, la Corte EDU «è tenuta a sottoporre le privazioni della vita a uno scrutinio il più possibile attento, nel caso in cui si faccia ricorso all'uso letale della forza», il che significa che devono essere presi in esame non solo gli atti dei soldati interessati, ma anche le azioni condotte dall'autorità competente prima e dopo l'operazione. Pertanto, si è valutato «se l'operazione antiterroristica nel suo complesso fosse stata controllata e organizzata in modo da rispettare i requisiti dall'articolo 2 e se le informazioni e gli ordini forniti ai soldati, che di fatto hanno reso inevitabile l'uso della forza letale, avessero tenuto in debita considerazione il diritto alla vita dei tre sospettati» (punto 201).

«In sostanza, dopo aver esaminato la decisione di non impedire ai sospetti terroristi di penetrare nel [Territorio X], l'incapacità delle autorità di tener conto in maniera adeguata della possibilità che le valutazioni di intelligence potessero, perlomeno in parte, essere errate e il ricorso automatico all'uso letale della forza durante la sparatoria, la Corte EDU non era convinta che l'uccisione dei tre terroristi costituisse un uso della forza suscettibile di essere considerato più che assolutamente necessario per difendere le persone da una violenza illegale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), CEDU [modificato]» (punto 213).

È stata pertanto riscontrata una violazione dell'articolo 2 CEDU. A costituire una violazione non era stata tanto la sparatoria compiuta dai soldati, bensì la pianificazione ed esecuzione generali dell'operazione, poiché avrebbero potuto essere adottate misure meno intrusive.

Sintesi

L'analisi dimostra che l'uso letale della forza contro i sospetti terroristi è stato un'ingerenza nel loro diritto umano alla vita, sancito dall'articolo 2 CEDU. Si è ritenuto che i soldati avessero interferito con il diritto alla vita senza tuttavia violarlo, essendovi il sospetto che vi fosse un pericolo imminente e che la vita della popolazione fosse a rischio. Era emerso, tuttavia, che la pianificazione e l'esecuzione generali dell'operazione avevano violato l'articolo 2, perché avrebbero potuto essere adottate misure alternative meno intrusive.

b. Dispensa 2: Obbligo di tutela

Questa analisi si applica agli studi di casi riportati nella dispensa 2.

La dispensa 2 propone una matrice di riferimento per analizzare l'obbligo di tutela ed è costituita da due parti:

Parte 1. Intervento dello Stato richiesto: Valutare se una situazione rientra nell'ambito di applicazione di un diritto umano e se uno Stato è tenuto a intervenire per tutelare tale diritto.

Parte 2. Violazione: Valutare se un'omissione dello Stato o una sua mancanza sia giustificata o se, al contrario, costituisca una violazione di diritti umani.

Come per la dispensa 1, la dispensa 2 è divisa in due parti, ciascuna contenente domande utili per esaminare situazioni che chiamano in causa i diritti umani e per suddividere le complessità in componenti più gestibili.

PARTE 1: DIRITTI UMANI APPLICABILI/IN CHE MODO DEVE INTERVENIRE LO STATO?

La domanda principe della parte 1 è la seguente: lo Stato dovrebbe intervenire per proteggere un diritto umano applicabile?

Se la risposta a tutte le domande della parte 1 è «Sì»:

- uno o più diritti umani si applicano a questa situazione;
- lo Stato si è astenuto dal proteggere o non è riuscito a proteggere il diritto o i diritti umani applicabili, nonostante fosse obbligato a farlo [nota: ciò non significa necessariamente che vi sia stata una violazione; la parte 2 aiuta a individuare la presenza o meno di violazioni].



1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?

Come per la dispensa 1, deve essere determinato l'obbligo di rispettare il diritto o i diritti umani interessati e applicabili a una situazione. Ciò può essere appurato rispondendo alle seguenti domande:

- Quali diritti umani sono garantiti nei documenti internazionali?
- Qual è esattamente lo scopo di applicare una norma sui diritti umani? Poiché i diritti umani hanno una formulazione ampia, la giurisprudenza determina l'ambito di applicazione delle norme in materia di diritti umani.

Determinare lo scopo di un diritto umano è fondamentale, poiché aiuta a chiarire l'obbligo dello Stato.

1.2. Lo Stato è obbligato a intervenire con azioni concrete per tutelare il diritto umano applicabile?

Questa domanda riguarda direttamente gli obblighi concreti di uno Stato nel proteggere i diritti umani in una situazione specifica. Esempi di obblighi in materia di diritti umani:

- promulgare leggi per portare in giudizio casi di violenza domestica (proibizione di pene o trattamenti inumani o degradanti);
- proteggere manifestanti da assalti da parte di contro-manifestanti (diritto alla libertà di riunione);
- offrire la protezione della polizia in presenza di gravi minacce (diritto alla vita).

Gli individui hanno il diritto di essere protetti dagli abusi da parte dello Stato e di essere tutelati da violazioni da parte di altri individui. Lo Stato ha l'obbligo di intervenire attivamente per garantire tale protezione e può farlo soltanto attraverso misure legislative, amministrative, giudiziarie e pratiche. Per quanto riguarda le attività di polizia, uno degli elementi più rilevanti di questo obbligo è la tutela dei diritti umani contro le aggressioni di altri individui.

PARTE 2: IL MANCATO INTERVENTO/L'OMISSIONE DELLO STATO COSTITUISCE UNA VIOLAZIONE?

L'analisi effettuata nella parte 2 contribuisce a stabilire se l'omissione o l'inerzia di uno Stato possa essere assimilata a una violazione di diritti umani. La domanda fondamentale è: vi sono motivi che giustificano in maniera adeguata l'inerzia/l'omissione dello Stato in relazione a un diritto fondamentale.

L'omissione/l'inerzia dello Stato è considerata una violazione di diritti umani se la risposta a una o più domande nella Parte 2 è «NO».

2.1. La legislazione nazionale tutela in maniera adeguata il diritto o i diritti umani applicabili?

Come per la dispensa 1, per rispondere a questa domanda è necessario esaminare le leggi pertinenti e le disposizioni di legge nazionali, oltre che valutare se la legge offra o meno una tutela adeguata dei diritti umani.

2.2. Lo Stato ha adottato misure ragionevoli e adeguate per tutelare il diritto o i diritti umani applicabili?

A questo punto devono essere soppesati gli interessi sulla base del principio di proporzionalità.

Da un lato, occorre considerare l'interesse dell'individuo in questione:

- Cosa è in gioco per la persona interessata?
- In che misura la persona si trova in pericolo?
- Quale diritto o quali diritti umani sono in gioco?

Dall'altro lato, si devono esaminare le capacità dello Stato di offrire protezione:

- Di quali informazioni dispone o dovrebbe disporre lo Stato in relazione al rischio/alle minacce concrete nei confronti dell'individuo interessato?
- Quale capacità di tutela possiede o dovrebbe possedere lo Stato per rispondere a queste minacce?
- Quali sono i mezzi appropriati per offrire protezione?
- Lo Stato ha adottato tutte le misure ragionevoli e appropriate?

Lo Stato è obbligato ad adottare tutte le misure ragionevoli che potrebbero aver contribuito a evitare il verificarsi dell'evento.

2.3. L'azione dello Stato è conforme alle norme procedurali?

Le procedure d'indagine devono soddisfare i requisiti di tempestività, imparzialità e indipendenza. La punizione dell'autore del reato deve essere adeguata e deve essere offerta un'adeguata riparazione del danno subito. Se questi requisiti non sono soddisfatti, il diritto umano applicabile, unitamente al diritto a un ricorso effettivo, si considera violato (per ulteriori informazioni, cfr. il modulo 4 sulla proibizione della tortura).



Dispensa 2: **Obbligo di tutela**

Studio del caso C: **Gestire una manifestazione e una contro-manifestazione: il diritto alla libertà di riunione**

Questa analisi è basata sulla sentenza della Corte EDU nel caso *Plattform Ärzte für das Leben contro Austria*, n. 10126/82, del 21 giugno 1988.

PARTE 1: DIRITTI UMANI APPLICABILI/IN CHE MODO DEVE INTERVENIRE LO STATO?

1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 11, paragrafo 1: Diritto alla libertà di riunione

Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto a partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi.

1.2. Lo Stato è obbligato a intervenire con azioni concrete per tutelare il diritto umano applicabile?

Per quanto riguarda il diritto alla libertà di riunione, la Corte EDU prescrive allo Stato l'obbligo di proteggere i manifestanti da chiunque desideri interferire con la loro manifestazione o fermarla.

In tal caso, ai sensi dell'articolo 11 CEDU, lo Stato è tenuto a proteggere i manifestanti dalle aggressioni da parte di altre persone.

La domanda è se la polizia abbia fatto quanto in suo potere per tutelare il diritto alla libertà di riunione. Il fatto che la polizia non abbia provveduto a disperdere l'elevato numero di contro-manifestanti che si erano riuniti senza preavviso davanti alla chiesa e avevano interrotto la manifestazione è considerato un'omissione.

La parte 2 aiuta a valutare se tale omissione costituisca anche una violazione dei diritti umani.

PARTE 2: IL MANCATO INTERVENTO/L'OMISSIONE DELLO STATO COSTITUISCE UNA VIOLAZIONE?

2.1. La legislazione nazionale tutela in maniera adeguata il diritto o i diritti umani applicabili?

Sì. Nel caso *Plattform Ärzte für das Leben contro Austria*, la Corte EDU ha stabilito che «*gli articoli 284 e 285 del codice penale considerano reato l'intervento da parte di una persona volto a disperdere, impedire o interrompere una riunione che non sia stata proibita, e gli articoli 6, 13 e 14, paragrafo 2, della legge sulle riunioni, che autorizzano le autorità, in determinate circostanze, a proibire, interrompere o disperdere con la forza una manifestazione si applicano anche alle contro-manifestazioni*» (punto 33).

2.2. Lo Stato ha adottato misure ragionevoli e adeguate per tutelare il diritto o i diritti umani applicabili?

Lo Stato è tenuto ad applicare misure ragionevoli e adeguate per tutelare il diritto alla libertà di riunione, ma tale obbligo non può essere interpretato come una garanzia che non vi saranno disordini. È lasciata allo Stato la decisione di stabilire quale tattica utilizzare.

«La Corte non è tenuta a valutare la convenienza o l'efficacia della tattica adottata dalla polizia in queste occasioni, ma soltanto a stabilire se le autorità competenti non abbiano adottato le misure necessarie» (punto 36).

La Corte ha stabilito che erano state adottate misure ragionevoli e adeguate per proteggere i manifestanti. Pertanto, la polizia aveva adottato misure ragionevoli e adeguate con riferimento all'obbligo di protezione ai sensi dell'articolo 11.

Sintesi

L'analisi del caso dimostra che lo Stato è tenuto, in forza dell'articolo 11 CEDU, a proteggere i manifestanti dalle aggressioni di altre persone. Non avendo provveduto a disperdere un folto gruppo inatteso di contro-manifestanti, la polizia ha commesso un'omissione; tuttavia, tale omissione non è stata considerata in contrasto con l'articolo 11 CEDU, poiché la polizia aveva adottato misure ragionevoli e adeguate per ottemperare ai propri obblighi ai sensi del medesimo articolo.



Studio di caso D: Violenza contro le donne: diritto alla vita e divieto di tortura e discriminazione

PARTE 1: DIRITTI UMANI APPLICABILI/IN CHE MODO DEVE INTERVENIRE LO STATO?

Questa analisi è basata sulla sentenza della Corte EDU nel caso *Opuz contro Turchia*, n. 33401/02, del 9 giugno 2009. Le spiegazioni sul ragionamento seguito dalla Corte sono tratte prevalentemente dalla sintesi della sentenza pubblicata in un comunicato stampa.

1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?

In merito all'inerzia dello Stato nel proteggere la madre della signora O., che ha portato al suo decesso:

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 2: Diritto alla vita

1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge.

In merito all'inerzia dello Stato nel proteggere la signora O. e sua madre dalle aggressioni e dalle minacce del signor O.:

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 3: Proibizione della tortura

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

In merito al fatto generale che le autorità non garantiscano soprattutto la protezione delle donne, esaminato pertanto alla luce del principio di non discriminazione:

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 14: Divieto di discriminazione

Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

1.2. Lo Stato è obbligato a intervenire con azioni concrete per tutelare il diritto umano applicabile?

Per quanto riguarda l'articolo 2 sul diritto alla vita, lo Stato è obbligato a considerare qualsiasi minaccia reale e imminente al diritto alla vita di una persona, indipendentemente dal sesso, dalla razza, dal colore, dalla lingua, dalla religione, dalle opinioni politiche o di altro genere, dall'origine nazionale o sociale. Lo Stato è quindi tenuto a fare quanto si potrebbe ragionevolmente attendere per impedire una morte.

Quanto all'articolo 3, uno Stato deve garantire, mediante efficaci azioni deterrenti, una protezione da forme di maltrattamento analoghe a quelle appurate nel caso *Opuz contro Turchia* (punto 161). L'obbligo di proteggere dai maltrattamenti si riferisce anche ai membri più vulnerabili della società, che hanno diritto a beneficiare della stessa tutela da parte della legge, della polizia e del sistema giudiziario.

PARTE 2: L'INERZIA DELLO STATO COSTITUISCE UNA VIOLAZIONE?

2.1. La legislazione nazionale tutela in maniera adeguata il diritto o i diritti umani applicabili?

Fino al 1998 la legislazione nazionale pertinente al caso in esame non aveva ancora previsto specifiche misure amministrative e di polizia per proteggere le persone vulnerabili dalla violenza domestica. Nel gennaio 1998 è entrata in vigore una legge nazionale che offriva una base giuridica per proteggere le persone a rischio di violenza domestica.

Nel caso *Opuz contro Turchia*, le aggressioni si erano verificate tra il 1995 e il 2002. Prima della legge sulla violenza domestica del 1998, lo Stato non aveva adempiuto al suo obbligo di adottare una legislazione adeguata sulla violenza domestica. Poiché tra il 1995 e il 1998 non esisteva una legislazione nazionale volta a proteggere le vittime dalla violenza domestica, le aggressioni subite dalla signora O. e da sua madre in questo periodo sono state considerate ammissibili ai sensi della CEDU e costituivano pertanto una violazione dell'articolo 3 CEDU.

Dal gennaio 1998, nonostante l'entrata in vigore di una legge in materia, le autorità non avevano efficacemente applicato misure e sanzioni adeguate a proteggere la signora O. dalla violenza domestica. L'analisi che segue aiuta a valutare le aggressioni subite dalla ricorrente tra il 1998 e il 2002.

2.2. Lo Stato ha adottato misure ragionevoli e adeguate per tutelare il diritto o i diritti umani applicabili?

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articoli 2 e 3

Il signor O. era noto alle autorità per il suo comportamento violento e per le denunce di aggressioni nei confronti della moglie e della suocera. L'uomo aveva ripetutamente messo a rischio la salute e la sicurezza delle due donne. Date queste premesse, non solo era possibile ma era persino prevedibile che le violenze perpetrate dal signor O. sarebbero continuate e avrebbero subito un'escalation.

La Corte ha pertanto concluso che le autorità nazionali non avevano esercitato la dovuta diligenza per prevenire le violenze nei confronti della signora O. e di sua madre, in particolare omettendo di perseguire un'azione penale o di adottare altre misure preventive appropriate nei confronti del signor O. (punto 199).

Le autorità nazionali, non avendo impedito al signor O. di uccidere la madre della signora O., avevano violato l'articolo 2 sul diritto alla vita. Alla luce delle minacce rivolte alla madre della signora O., le autorità avrebbero potuto adottare misure di protezione adeguate e ragionevoli per evitare questo esito.

La Corte EDU ha inoltre ravvisato una violazione dell'articolo 3 perché le autorità non avevano svolto un'azione deterrente efficace per proteggere la signora O. dalle aggressioni fisiche del signor O.



Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 14

Il caso della signora O. e di sua madre porta a una riflessione più generale. Tollerare una violenza domestica di questo genere senza intervenire in maniera efficace rappresenta una violazione del diritto delle donne a un'equa protezione davanti alla legge.

La Corte EDU ha rinvenuto anche una violazione dell'articolo 14 CEDU: «Tenendo conto di quanto riscontrato poc'anzi, ossia che l'inerzia giudiziaria generale e discriminatoria nel [paese dello studio di caso], per quanto involontaria, colpisca prevalentemente le donne, la Corte ritiene che la violenza subita dalla ricorrente e dalla madre possa essere considerata violenza di genere, che rappresenta una forma di discriminazione contro le donne» (punto 200).

Sintesi

L'analisi di questo caso dimostra che lo Stato ha l'obbligo di proteggere una persona dalla violenza domestica allo scopo di tutelarne il diritto alla vita (articolo 2 CEDU) e di svolgere un'efficace azione deterrente contro i maltrattamenti (articolo 3 CEDU). Lo Stato è altresì obbligato a introdurre e applicare un sistema che tuteli adeguatamente le vittime e punisca la violenza domestica, anche in situazioni in cui le vittime ritirino le denunce. Dall'analisi è inoltre emerso che l'accertata inerzia delle autorità del paese dello studio di caso danneggiava prevalentemente le donne, cosa che è stata interpretata come equivalente a una violenza di genere, una forma di discriminazione nei confronti delle donne (articolo 14 CEDU).

2.3. L'azione dello Stato è conforme alle norme procedurali?

Anche se le vittime avevano ritirato le denunce, l'ordinamento giuridico avrebbe dovuto consentire alle autorità giudiziarie di avviare un'azione penale nei confronti del signor O. perché il suo comportamento violento aveva posto sotto costante minaccia l'integrità fisica delle donne ed era stato sufficientemente grave da giustificare l'intervento delle autorità giudiziarie. Più grave è il reato o maggiore è il rischio di reiterazione, maggiori devono essere le probabilità che la magistratura porti avanti le indagini nell'interesse pubblico, anche se le vittime hanno ritirato le denunce.

In questo caso, lo Stato non aveva introdotto e applicato efficacemente un sistema atto a punire qualsiasi forma di violenza domestica e a tutelare adeguatamente le vittime (punto 169).

Materiali supplementari

Questa sezione fornisce informazioni approfondite sui concetti analitici chiave presentati in questo modulo. Al termine di questa discussione più dettagliata saranno esaminati ulteriori risultanze di tribunali per i quattro casi di studio analizzati, al fine di arricchire il dibattito tra i partecipanti al corso di formazione.

Ingerenza con i diritti fondamentali relativi

Alcuni diritti umani sono **assoluti** e non possono essere limitati o violati per nessun motivo; rientra tra questi il diritto a non essere torturato. Altri sono strutturati per consentire, in determinate circostanze, un'ingerenza o talune restrizioni. Si tratta dei **diritti umani relativi**, che possono (devono) essere limitati in determinate circostanze, in ottemperanza alla massima che la libertà e i diritti di un individuo terminano laddove iniziano la libertà e i diritti di un altro individuo.

La giustificazione dell'ingerenza nei diritti relativi deve essere prevista dalla legge e fondata sui principi di necessità e proporzionalità. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce la possibilità di un'ingerenza in questi termini:

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 52, paragrafo 1: Portata dei diritti garantiti

Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

L'articolo 8 CEDU sul diritto al rispetto della vita privata e familiare offre un esempio specifico:

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 8: Diritto al rispetto della vita privata e familiare

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.





Ingerenza da parte della polizia e diritti umani

Nell'esaminare l'idea delle intrusioni e delle ingerenze nei diritti umani da parte dei funzionari di polizia, le Note informative ricordano che «le azioni di polizia, per la loro natura potenzialmente intrusiva, sono generalmente considerati "prossimi" a un'ingerenza in un diritto umano». A seguire sono riportati alcuni esempi di ingerenze nei diritti umani causate da azioni di polizia. L'elenco può essere un utile riferimento nell'individuazione dei diritti in gioco in vari scenari.

Tabella 3.1. Esempi di ingerenze in particolari diritti umani causate da azioni di polizia

Diritti fondamentali	Ingerenza della polizia
Diritto alla vita (articolo 2 CEDU; articolo 2 Carta UE)	<ul style="list-style-type: none"> • Qualsiasi ricorso all'uso della forza letale da parte della polizia (cfr. lo studio di caso B)
Proibizione della tortura (articolo 3 CEDU; articolo 4 Carta UE)	<ul style="list-style-type: none"> • Tortura (cfr. il modulo 4)
Diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 CEDU; articolo 6 Carta UE)	<ul style="list-style-type: none"> • Qualsiasi arresto formale • Restrizioni della libertà di movimento di una certa durata (cfr. lo studio di caso A)
Diritto a un equo processo (articolo 6 CEDU; articoli 47 e 48 Carta UE)	<ul style="list-style-type: none"> • Qualsiasi sanzione basata sul diritto penale o amministrativo • Indagini di polizia
Diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza, compresa la protezione dei dati (articolo 8 CEDU; articoli 7 e 8 Carta UE)	<ul style="list-style-type: none"> • Controllo di identità • Sottrazione della carta d'identità • Fermo e perquisizione • Perquisizione domiciliare • Divieto imposto al responsabile di violenze domestiche di avvicinarsi alla vittima o di accedere al domicilio comune • Videosorveglianza e sorveglianza delle comunicazioni • Trattamento dei dati personali, estrapolazione dei dati
Diritto alla libertà di riunione e di associazione (articolo 11 CEDU; articolo 12 Carta UE)	<ul style="list-style-type: none"> • Divieto di manifestazioni da parte delle autorità di polizia • Disperdere i manifestanti • Divieto di costituire un partito politico o un'associazione

Stato di diritto e legalità

Le ingerenze nei diritti umani devono essere giuridicamente fondate, come previsto dal principio di base dello Stato di diritto e della legalità. Lo Stato di diritto significa che lo Stato e la polizia devono agire in conformità della legge e che esistono meccanismi specifici per mettere in discussione la legalità dell'azione statale o di un'omissione da parte dello Stato. Il principio di legalità è una garanzia fondamentale che tutela dall'esercizio arbitrario del potere da parte dello Stato. Lo Stato di diritto e il principio di legalità rappresentano due pilastri fondanti del sistema dei diritti umani e dell'ordinamento giuridico in generale.

Le ingerenze nei diritti umani devono soddisfare determinati requisiti. La portata e il dettaglio in cui le ingerenze sono giuridicamente determinate dipendono dallo specifico diritto in gioco. Alcuni diritti possono essere legalmente limitati in alcune circostanze (ad esempio, l'articolo 8 CEDU sul diritto al rispetto della vita privata e familiare o l'articolo 11 CEDU sulla libertà di riunione), mentre altri possono essere legalmente limitati soltanto in casi eccezionali (articolo 5 CEDU sul diritto alla libertà e alla sicurezza) oppure non possono essere affatto limitati (articolo 3 CEDU sulla proibizione della tortura).

Per illustrare la questione: le restrizioni del diritto alla libertà personale sono ammesse soltanto alle limitate condizioni elencate all'articolo 5 CEDU:

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 5: Diritto alla libertà e alla sicurezza

«[...] a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;

b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;

c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso;

d) se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente;

e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo;

f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione».



Necessità e proporzionalità

I principi di necessità e proporzionalità sono spesso gli elementi centrali dell'analisi incentrata sui diritti umani. Sono inoltre principi fondamentali di un'attività di polizia professionale e sono contenuti, con terminologie diverse, nelle leggi nazionali in materia di polizia, (in parte) precedenti alla legislazione sui diritti umani.

Comprendere i principi di necessità e proporzionalità è particolarmente importante per i funzionari di polizia, che devono efficacemente e adeguatamente usare le misure adeguate per far fronte ai pericoli e alle minacce cui sono esposti gli altri e loro stessi. In caso di ricorso all'uso della forza da parte della polizia, soprattutto all'uso letale della forza, è particolarmente rilevante rivedere attentamente i principali punti da prendere in esame per la valutazione dei principi di necessità e proporzionalità. Aderire al principio di proporzionalità è una delle principali sfide delle attività di polizia: pensare alle alternative disponibili, trovare un compromesso tra i vari interessi in gioco, individuare le misure meno intrusive e stabilire la misura corretta da prendere. Ciò è particolarmente difficile in situazioni di stress o pericolo, in cui gli eventi si susseguono freneticamente.

Il principio di proporzionalità deve essere interiorizzato: deve diventare una «seconda natura». Questa interiorizzazione richiede l'applicazione pratica delle teorie sui diritti umani e l'apprendimento in tutte e tre le dimensioni: conoscenze, competenze e atteggiamento.

Prospettive su necessità e proporzionalità

Valutazione a priori: questo elemento dell'analisi incentrata sui diritti umani tiene in considerazione il momento in cui è stata adottata l'azione di polizia. Ciò significa che, nell'eseguire l'analisi di una situazione incentrata sui diritti umani, occorre chiedersi se un'azione fosse ragionevole e proporzionata nel momento in cui è stata adottata, anche qualora emergesse in un secondo tempo che le supposizioni o le informazioni dei funzionari di polizia, ad esempio relative a taluni pericoli, erano errate.

Negligenza organizzativa: per valutare la proporzionalità di un'azione è necessario andare oltre l'ultima fase di un'operazione di polizia, ossia la fase in cui gli agenti di polizia hanno dovuto agire/reagire a una minaccia effettiva o percepita. Deve infatti essere presa in considerazione l'adeguatezza dell'intera operazione: la sua pianificazione e la sua esecuzione.

Dispensa 1: Obbligo di rispetto

Studio di caso A: Arresto e detenzione: Il diritto alla libertà personale

L'articolo 5 CEDU sul diritto alla libertà e alla sicurezza era il diritto umano prevalente in gioco nello studio di caso A, concernente la causa *Witold Litwa contro Polonia*.

In merito all'individuazione della base giuridica per l'intervento di un'autorità statale...

«La Corte ricorda che l'articolo 5, paragrafo 1, della convenzione contiene un elenco di motivi ammissibili di privazione della libertà, un elenco che è esaustivo. Di conseguenza, nessuna forma di privazione della libertà sarà legittima, a meno che non ricada in uno dei motivi riportati alle lettere da a) a f) dell'articolo 5» (*Witold Litwa contro Polonia*, cfr. *supra* nota 3, punto 49).

«La Corte osserva che la parola "alcolizzato", nell'uso corrente, denota le persone alcoliste. D'altro canto, all'articolo 5, paragrafo 1, della convenzione il termine è riportato in un contesto che include un riferimento a varie altre categorie di individui, vale a dire persone che possono trasmettere malattie contagiose, malati di mente, tossicodipendenti e vagabondi. Esiste quindi un nesso tra tutte queste persone, nel senso che esse possono essere private della libertà per essere sottoposte a trattamenti medici o sulla base di considerazioni dettate da politiche sociali, o per motivi di carattere sia medico che sociale. Da quanto precede si può pertanto legittimamente concludere che una ragione predominante in base alla quale la convenzione consente che le persone menzionate all'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), siano private della libertà non è tanto la loro pericolosità per la sicurezza pubblica, bensì il fatto che la detenzione è necessaria per il loro interesse» (*Ibid.*, punto 60).

«[...] La Corte ritiene che, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), della convenzione, le persone cui non sia stata diagnosticata una condizione di "alcolismo", ma la cui condotta e il cui comportamento sotto l'influsso dell'alcol rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico o per se stesse, possano essere prese in custodia per proteggere il pubblico o i loro stessi interessi, ad esempio la loro salute o sicurezza personale» (*Ibid.*, punto 61).

«Ciò non significa che l'articolo 5, paragrafo 1, lettera e) della convenzione possa essere interpretato come un nulla osta alla detenzione di un individuo che abbia consumato alcolici. Tuttavia, la Corte è del parere che nel testo dell'articolo 5 non vi siano elementi che suggeriscono che tale disposizione osti all'applicazione di tale misura da parte di uno Stato nei confronti di un individuo che abbia abusato di sostanze alcoliche, per limitare i danni causati dall'alcol all'individuo



stesso e al pubblico in generale, o per impedire un comportamento violento dovuto allo stato di ebbrezza. A tale riguardo, la Corte osserva che è indubbio che l'abuso di sostanze alcoliche costituisce un pericolo per la società e che una persona in stato di ebbrezza può rappresentare un pericolo per sé e per gli altri, indipendentemente dal fatto che sia o meno un alcolizzato» (Ibid., punto 62).

«La Corte ribadisce che, ai sensi dell'articolo 5 della convenzione, qualsiasi privazione della libertà deve essere "legittima", il che include il requisito che sia effettuata "nei modi previsti dalla legge"». A tale riguardo, la convenzione fa sostanzialmente riferimento alla legge nazionale e stabilisce l'obbligo di conformarsi alle sue disposizioni sostanziali e procedurali»» (Ibid., punto 72).

In questo caso, era stato chiarito che la polizia, arrestando il signor L. e trasferendolo nel ricovero per alcolizzati, aveva seguito la procedura prevista dalla legislazione nazionale, che così recita:

«Le persone intossicate che si comportano in maniera offensiva in un luogo pubblico o in un luogo di lavoro, che sono nella condizione di mettere a rischio la propria vita o salute o che mettono esse stesse in pericolo la vita o la salute di altre persone possono essere trasferite in un ricovero per alcolizzati o possono essere affidate alle cure di una struttura sanitaria pubblica, o possono essere accompagnate presso il proprio luogo di residenza».

Legge polacca del 26 ottobre 1982 sull'educazione alla sobrietà e la lotta all'alcolismo, articolo 40.

In merito alla necessità e proporzionalità allo scopo dell'ingerenza da parte dello Stato...

«[...] la Corte dubita fortemente che sia lecito sostenere che il ricorrente si sia comportato, sotto l'influsso dell'alcol, in modo da rappresentare una minaccia per sé o per il pubblico, o che la sua salute, il suo benessere o la sua sicurezza personale fossero a rischio. I dubbi della Corte sono rafforzati dall'esistenza di una base fattuale alquanto insignificante ai fini della detenzione e dal fatto che il richiedente sia quasi cieco».

Witold Litwa contro Polonia, cfr. supra nota 3, punto 77.

La legislazione nazionale applicabile al caso di specie «prevede l'applicazione di varie misure nei confronti di una persona alcolizzata, la più estrema delle quali è il ricovero in un centro alcolisti. Di fatto, ai sensi della suddetta legislazione, una persona alcolizzata non deve necessariamente essere privata della libertà, poiché può essere accompagnata dalla polizia in un'istituzione pubblica o nel suo luogo di residenza» (Ibid., punto 79).

Come si legge nelle note informative, si ravvisa una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), CEDU perché tali misure alternative non sono state prese in considerazione.

Studio di caso B: Uso letale della forza contro sospetti terroristi: il diritto alla vita

Dall'analisi dello studio di caso B è emerso che l'articolo 2 della CEDU sul diritto alla vita era il principale diritto umano in gioco.

In merito alla legittimità dello scopo perseguito dall'azione...

«In base alle informazioni pervenute alle autorità, si profilava dinanzi a loro un dilemma fondamentale: da un lato, veniva chiesto loro di onorare il loro dovere di proteggere la vita degli abitanti di Gibilterra, compreso il loro stesso personale militare; dall'altro lato, veniva chiesto loro di ricorrere all'uso letale della forza contro i sospetti terroristi solo in casi estremi, alla luce degli obblighi discendenti dalla legislazione nazionale e internazionale».

Mc Cann e altri contro Regno Unito, cfr. supra nota 8, punto 192.

In merito alla necessità e proporzionalità allo scopo dell'ingerenza da parte dello Stato...

«Le autorità dovevano confrontarsi con un'unità di servizio attiva dell'IRA [Esercito repubblicano irlandese, NdA], composta da persone che erano state condannate per attentati con esplosivi, e da un esperto di esplosivi noto alle autorità. L'IRA, a giudicare dalle sue azioni passate, aveva dimostrato sprezzo per la vita umana, compresa la vita dei suoi stessi membri» (Mc Cann, punto 193).

«I soldati che avevano partecipato alla sparatoria (A, B, C e D) erano stati allarmati dai loro superiori in merito alla presenza di un'auto-bomba sul posto, che avrebbe potuto essere fatta detonare dai tre sospetti terroristi mediante un radiocomando che poteva essere nascosto addosso a uno di loro; in merito al fatto che il radiocomando avrebbe potuto essere attivato con la pressione di un pulsante; che, di fronte a un'intimazione della polizia, i terroristi avrebbero molto probabilmente fatto esplodere la bomba, causando numerose vittime e feriti; infine, che i terroristi erano presumibilmente armati e avrebbero opposto resistenza in caso di arresto» (Ibid., punto 195).

«Le azioni intraprese dai soldati, che si erano attenuti a ordini superiori, erano quindi state percepite come assolutamente necessarie per salvaguardare la vita di persone innocenti. La Corte ha tenuto conto del fatto che l'uso della forza da parte di agenti dello Stato finalizzato al perseguimento di uno degli scopi menzionati all'articolo 2, paragrafo 2, può essere giustificato ai sensi della medesima disposizione se è basato su una convinzione sincera che, all'epoca degli accadimenti, è percepita come valida per ragioni plausibili, anche se successivamente si rivela infondata. Affermare il contrario significherebbe imporre un onere irrealistico allo Stato e al suo personale di polizia nell'esecuzione del loro dovere, forse a scapito della vita loro e altrui».

«Le autorità erano vincolate all'obbligo di rispettare il diritto alla vita dei sospetti terroristi e di prestare la massima cura nel valutare le informazioni a loro disposizione prima di trasmetterle ai soldati il cui uso di armi da fuoco automaticamente avrebbe comportato una sparatoria con probabili vittime» (Ibid., punto 211).

«L'azione di riflesso dei soldati in questo vitale frangente ha mancato del grado di cautela nell'uso delle armi da fuoco che solitamente si richiede al personale di polizia in una società democratica, anche quando si ha a che fare con sospetti terroristi. Questa manchevolezza da parte delle autorità suggerisce una mancanza di adeguate attenzioni nel controllo e nell'organizzazione dell'operazione di arresto» (Ibid., punto 212).



Dispensa 2: **Obbligo di protezione**³

Studio di caso C: Gestire una manifestazione e una contro-manifestazione: il diritto alla libertà di riunione

Dall'analisi dello studio di caso C è emerso che l'articolo 11 CEDU sul diritto alla libertà di riunione era il principale diritto umano in gioco.

«Una manifestazione può disturbare od offendere le persone che nutrono idee o hanno rivendicazioni opposte. I partecipanti, tuttavia, devono poter manifestare senza il timore di essere aggrediti dai loro oppositori; questo timore scoraggerebbe infatti le associazioni o altri gruppi con idee o interessi comuni dall'esprimere apertamente le proprie opinioni su questioni particolarmente controverse che interessano la comunità. In una democrazia il diritto a contro-manifestare non può estendersi fino a inibire l'esercizio del diritto a manifestare.

Un'autentica ed efficace libertà di riunione pacifica non può pertanto essere ridotta a un mero dovere di non ingerenza da parte dello Stato: una concezione meramente negativa non sarebbe compatibile con l'oggetto e l'ambito di applicazione dell'articolo 11».

Plattform Ärzte für das Leben contro Austria, cfr. *supra* nota 14, punto 32.

In merito all'adozione da parte dello Stato di misure ragionevoli e adeguate per tutelare il diritto o i diritti umani applicabili...

«Se da un lato è dovere degli Stati contraenti adottare misure ragionevoli e appropriate per consentire il pacifico svolgimento di manifestazioni legittime, dall'altro lato essi non possono garantire questo diritto in maniera assoluta e godono di un ampio margine di discrezionalità nella scelta dei mezzi da utilizzare» (Ibid., punto 34).

Si osservino un paio di motivi per cui la Corte EDU ha ritenuto che la polizia avesse adottato misure ragionevoli e appropriate per proteggere i manifestanti:

«Occorre in primo luogo rilevare che la manifestazione pianificata dai sostenitori dell'aborto, che avrebbe dovuto tenersi nel medesimo luogo e alla medesima ora rispetto alla manifestazione di Platform, era stata vietata. Inoltre, era stato mobilitato un elevato numero di agenti in divisa e in borghese lungo il percorso originariamente pianificato e i rappresentanti della polizia non hanno rifiutato all'associazione richiedente la propria protezione, nemmeno quando quest'ultima aveva deciso di cambiare percorso nonostante le loro obiezioni. Infine, non era stato arrecato alcun danno né vi erano stati gravi scontri; i contro-manifestanti si erano limitati a intonare slogan, a sventolare bandiere e a tirare uova o zolle di terra alla volta dei dimostranti, il che non aveva impedito il concludersi della processione e del servizio religioso all'aperto; speciali unità antisommossa si erano posizionate tra le due opposte fazioni non appena avevano cominciato a scaldarsi gli animi ed era alto il rischio che scoppiassero episodi violenti» (Ibid., punto 37).

³ De Schutter, O. (2010), *International Human Rights Law*, Cambridge e al., Cambridge University Press, pag. 365.

Studio di caso D: Violenza contro le donne: il diritto alla vita

Dall'analisi dello studio di caso D, *Opuz contro Turchia*, è emerso che l'articolo 2 CEDU sul diritto alla vita era il principale diritto umano in gioco.

«La Corte ribadisce che la prima frase dell'articolo 2, paragrafo 1, impone allo Stato non soltanto di astenersi dal togliere intenzionalmente e illecitamente la vita, ma anche di adottare misure appropriate per salvaguardare le vite degli individui posti sotto la sua giurisdizione. Ciò comporta l'obbligo principale per lo Stato di garantire il diritto alla vita, mettendo a punto disposizioni di legge penale efficaci atte a dissuadere dal compiere reati contro la persona, sostenute da un meccanismo di polizia in grado di prevenire, sopprimere e punire chiunque violi tali disposizioni. In circostanze appropriate esso si estende anche all'obbligo positivo che incombe alle autorità di adottare misure operative preventive per proteggere le persone la cui vita sia in pericolo a causa del comportamento criminale di un altro individuo».

Opuz contro Turchia, cfr. *supra* nota 19, punto 128.

«Nel decidere ripetutamente di sospendere il procedimento penale nei confronti del signor O., le autorità avevano fatto riferimento esclusivamente alla necessità di astenersi dall'interferire in quella che percepivano come una "questione familiare". Le autorità non sembravano aver preso in considerazione i motivi sottesi al ritiro delle denunce, nonostante la signora O. e sua madre avessero dichiarato alle autorità giudiziarie di essersi sentite obbligate a farlo in seguito alle minacce di morte e alle pressioni del signor O. È palese oltretutto che le vittime avevano ritirato le denunce quando il signor O. era stato messo in libertà o dopo il suo rilascio dalla custodia cautelare» (Ibid., punto 143).

In merito all'adozione da parte dello Stato di misure ragionevoli e adeguate per tutelare il diritto o i diritti umani applicabili...

«Tenendo in considerazione le difficoltà insite nello svolgere un'attività di polizia nelle società moderne, l'imprevedibilità della condotta umana e le scelte operative che devono essere fatte in termini di priorità e risorse, lo scopo dell'obbligo positivo dev'essere interpretato in maniera tale che esso non imponga un onere impossibile o sproporzionato alle autorità. Non tutte le supposte minacce di morte possono, pertanto, comportare per le autorità un obbligo derivante dalla convenzione di adottare misure operative per prevenire la materializzazione di questo rischio. Perché possa insorgere un obbligo positivo, occorre stabilire se le autorità fossero a conoscenza o dovessero essere a conoscenza all'epoca dei fatti dell'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di uno specifico individuo a causa di atti criminali compiuti da una parte terza e se esse si siano astenute dall'intraprendere, nei limiti delle loro competenze, misure che avrebbero potuto ragionevolmente concorrere a evitare tale rischio» (Ibid., punto 129).

Le autorità locali avrebbero potuto effettivamente ordinare l'adozione di misure protettive o emettere un provvedimento inibitorio che vietasse al signor O. di contattare, comunicare con o avvicinarsi alla madre della signora O. o di recarsi in determinati luoghi. Invece, in risposta alle ripetute richieste di protezione della madre della signora O., le autorità si erano limitate ad ascoltare il signor O. e successivamente a rilasciarlo, rimanendo sostanzialmente passive. Infine, l'ordinamento giuridico in ambito penale non aveva avuto efficacia deterrente nel caso di specie.



Espansioni

Espansione 1: *Formazione basata su scenari presso le accademie di polizia austriache*

Finalità

Le accademie di polizia austriache ricorrono alla formazione basata su scenari per aiutare i partecipanti a interiorizzare il principio di proporzionalità. Nell'ambito di brevi sequenze di giochi di ruolo (posto di controllo, violenza domestica, fermo e perquisizione ecc.) i partecipanti mettono in scena una situazione e successivamente riflettono sulla propria capacità di applicare le norme in materia di diritti umani nella pratica, soprattutto con riferimento al principio di proporzionalità, in linea con il ruolo dei funzionari di polizia di protettori dei diritti umani e di erogatori di servizi.

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere il principio di proporzionalità nell'ambito dell'analisi incentrata sui diritti umani ed essere consapevoli degli aspetti correlati.
- Comprendere cosa significa adottare la prospettiva dei diritti umani e applicarla al ruolo della polizia in una società democratica.

Atteggiamento

- Riflettere sulle proprie percezioni e sul proprio comportamento in risposta a situazioni complesse, al fine di sviluppare maggiore consapevolezza e coscienza delle proprie motivazioni nell'agire e reagire.
- Sperimentare una situazione da una prospettiva diversa (responsabile di reati, vittima).
- Analizzare empaticamente la controparte per essere in grado di gestire la situazione.
- Apprezzare il ricorso al feedback e alla riflessione personale come strumento di apprendimento permanente nell'ambiente professionale.

Competenze

- Affinare le competenze comunicative in situazioni difficili.
- Condurre un'analisi incentrata sui diritti umani durante lo svolgimento di un'azione concreta.
- Addestrare all'uso della forza in maniera proporzionata, indipendentemente dalle provocazioni delle controparti.

Requisiti

- Tempi: la durata del corso è di alcuni giorni.
- Circa due giornate introduttive.
- Circa un giornata di discussione dei materiali di lettura usati come Note informative.
- Un giorno per scenario (compresa la riflessione), a seconda delle dimensioni del gruppo.

Materiali

- Apparecchiature tecniche per la ripresa dei giochi di ruolo e la proiezione nell'ambito della discussione plenaria.
- Un insieme di principi guida che descrivono il ruolo della polizia.
- Note informative/materiali di lettura.
- Dimensioni dei gruppi: 20-25 persone.



Espansione 1. Descrizione:
Formazione basata su scenari presso le accademie di polizia austriache

- ❶ **Introduzione:** riflettere sul ruolo della polizia, sugli obiettivi delle attività di polizia e sui principi dell'operato della polizia con riferimento alla formazione basata su scenari.
- ❷ **Scenari:** allestire gli scenari. Gli addetti alla simulazione si calano nel ruolo delle controparti e orientano l'azione nella direzione voluta, mentre i partecipanti collaborano assumendo anch'essi i ruoli previsti. I partecipanti con il ruolo di funzionari di polizia devono far fronte alla situazione e pervenire a soluzioni adeguate. Una volta esaurito uno scenario, viene organizzata una sessione informativa sul campo, sotto la supervisione degli addetti alla simulazione.
- ❸ **Riscontri tramite video e riflessione:** quando tutti i partecipanti hanno preso parte a uno scenario, viene allestito un incontro plenario. Ogni gioco di ruolo viene videoregistrato e proiettato durante la discussione plenaria. Ai partecipanti viene chiesto nuovamente un feedback e viene data loro l'opportunità di imparare da un'analisi dettagliata dei loro interventi. Gli scenari sono «tradotti» in aspetti rilevanti dalla prospettiva dei diritti umani.

Suggerimento didattico: la formazione basata su scenari

La formazione basata su scenari si prefigge l'obiettivo di conciliare la teoria (sui diritti umani) con la pratica. Solo in questo modo gli studenti comprenderanno le proprie responsabilità nell'evitare in futuro potenziali abusi di autorità e violazioni dei diritti umani. È quando gli studenti si confrontano con scenari in cui devono gestire oppositori aggressivi e poco collaborativi che iniziano a capire veramente la situazione e le sue correlazioni con i diritti umani.

Espansione 2:
*Formazione basata su
scenari presso la Polizia di
Stato tedesca della Renania
settentrionale-Vestfalia*

Finalità

In Germania la prassi formativa per le forze di polizia è simile a quella austriaca. La formazione incentrata sui diritti umani e organizzata tramite scenari e giochi di ruolo serve a riflettere un contesto di polizia reale. A differenza dell'Austria, tuttavia, in Germania il ruolo di vittime e/o responsabili di reati è ricoperto da attori esterni professionisti, mentre i partecipanti svolgono soltanto il ruolo di funzionari di polizia; questo, per evitare che i ruoli rivestiti durante il corso possano stigmatizzare i partecipanti al termine della formazione. Gli attori ricevono un copione che segna il passo dell'azione e che successivamente è usato dai partecipanti per l'analisi retrospettiva.

Requisiti

- Tempi: circa due ore per ciascun gioco di ruolo di due persone (comprese istruzioni e riscontri).
- Preparazione teorica di alcune settimane precedente il gioco di ruolo.

Materiali

- Allestimento del gioco di ruolo (il più possibile realistico), locali, oggetti ecc.
- Dimensioni del gruppo: 12 persone (destinato a reclute di polizia).



Espansione 2. Descrizione:
*Formazione basata su
 scenari presso la Polizia di
 Stato tedesca della Renania
 settentrionale-Vestfalia*

- ❶ **Contesto teorico:** nell'arco di qualche settimana vengono erogati ai partecipanti i fondamenti teorici sugli aspetti oggetto di analisi nei giochi di ruolo.
- ❷ **Giochi di ruolo:** gli scenari sono allestiti in luoghi adatti allo scopo, per simulare situazioni di vita reale. Attori esterni professionisti svolgono il ruolo delle controparti, attenendosi a copioni che prevedono varie fasi di escalation. Due partecipanti svolgono il ruolo di funzionari di polizia che devono gestire la situazione.
- ❸ **Riscontro:** immediatamente dopo il gioco di ruolo, i due funzionari di polizia forniscono un riscontro sull'esito dell'intervento e raccontano come si sono sentiti in quella situazione. Successivamente, gli attori forniscono un feedback dalla loro prospettiva. Dopodiché, tutti gli altri partecipanti che hanno assistito al gioco di ruolo aggiungono le proprie osservazioni. Alla fine, i formatori forniscono le proprie conclusioni. A questo punto può iniziare un nuovo gioco di ruolo.

Suggerimento didattico: riflettere le potenziali situazioni di vita reale

È estremamente importante che i copioni e i giochi di ruolo riflettano le possibili situazioni di vita reale in maniera il più possibile realistica. La collaborazione con attori esterni professionisti sconosciuti ai partecipanti permette di simulare efficacemente l'interazione dei funzionari di polizia con i cittadini. Altrettanto importanti sono le attività preparatorie e la riflessione finale.

MODULO 4. PROIBIZIONE DELLA TORTURA E DELLE PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI

Introduzione	123
Attività, versione 1: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti; versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi	124
Dispensa. Attività, versione 1: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti.....	127
Dispensa. Attività, versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi A e B	129
Note informative	131
1. Concetti chiave	131
2. Che cos'è una pena o un trattamento inumano o degradante?	132
3. Attività, versione 1: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti.....	133
a. L'esperienza di Milgram	134
b. L'esperienza carceraria di Stanford.....	134
4. Attività, versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi A e B	135
Materiali supplementari	137

Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

Introduzione

Il presente modulo analizza il tema della proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e le sue correlazioni con i diritti umani e le attività di polizia. Il diritto a non subire torture e maltrattamenti è assoluto, nel senso che non può essere trasgredito o violato. Ciò vale in particolare per le attività di polizia, dal momento che, a differenza di altri individui, i funzionari di polizia sono autorizzati a ricorrere all'uso della forza o a limitare taluni diritti all'occorrenza, ad esempio durante gli arresti o gli interrogatori di indiziati. Queste situazioni possono sollevare interrogativi pertinenti alla sfera della proibizione della tortura e dei maltrattamenti.

Il modulo si prefigge lo scopo di portare a galla i complessi aspetti giuridici, etici e sistemici di questa tematica per aiutare i funzionari di polizia a capire in che modo e perché, in situazioni diverse, si verificano torture e maltrattamenti. Queste conoscenze possono aiutare i partecipanti a prevenire in maniera efficace e tutelare gli individui da eventuali violazioni del divieto di tortura causate dalla propria condotta e/o dalla condotta altrui.

Per disinnescare un argomento potenzialmente carico dal punto di vista emotivo, ed evitare di far leva su sensi di colpa o atteggiamenti moraleggianti, il modulo passa innanzitutto in rassegna i fattori di sistema o situazionali che incoraggiano o scoraggiano comportamenti scorretti da parte della polizia. L'analisi di queste pressioni esterne permette di osservare i comportamenti scorretti della polizia da una molteplicità di prospettive.

Il modulo consente anche ai partecipanti di acquisire conoscenze sulla definizione di tortura, sul divieto assoluto della tortura e sulla distinzione tra trattamenti legittimi e trattamenti inumani o degradanti. Esamina inoltre il nesso esistente tra il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, e i principi di necessità e proporzionalità, da un lato, e comportamenti scorretti della polizia e relative conseguenze, dall'altro lato.

Attività, versione 1: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti;

versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi

Finalità

Il diritto a non essere sottoposti a tortura o ad altre forme di maltrattamento rientra tra i diritti umani fondamentali e buona parte del dibattito sulle violazioni dei diritti umani nell'ambito delle attività di polizia è in qualche modo correlato a questo diritto. Si tratta di un tema «classico» per i corsi di formazione destinati al personale di polizia e deve essere trattato in maniera approfondita, poiché solleva interrogativi importanti e tra loro correlati sotto il profilo giuridico, etico e delle scienze sociali.

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere la nozione giuridica di tortura e di altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.
- Conoscere gli obblighi concreti di rispetto, protezione e osservanza di questo diritto umano da parte della polizia.
- Conoscere le condizioni sistemiche/pressioni situazionali che tendono a:
 - scatenare comportamenti scorretti;
 - prevenire i comportamenti scorretti.

Atteggiamento

- Assumere una posizione motivata di ripudio della tortura e di altri maltrattamenti come strumenti legittimi di svolgimento delle attività di polizia.

Competenze

- Essere in grado di discutere i dilemmi etici implicati in questa sfera delicata con altri funzionari di polizia.

Requisiti

- Tempi: 70-100 minuti.
- Materiali:
 - dispense 1 e 2 con domande di discussione, giochi di ruolo e studi di casi;
 - facoltativo: presentazione PowerPoint e proiettore.
- Spazio: aula magna più due aule per il lavoro di gruppo.
- Dimensioni dei gruppi:
 - versione 1: 20-25 persone al massimo (quadri da intermedi a superiori);
 - versione 2: 15-30 persone al massimo (prospettive diverse a seconda delle dimensioni del gruppo).



Attività, versione 1. Descrizione: **Condizioni che favoriscono o impediscono i maltrattamenti**

- 1 Introdurre lo scopo e gli obiettivi dell'attività.
- 2 Spiegare e discutere brevemente la definizione di tortura e di altre forme di maltrattamento e i relativi profili giuridici, etici e sociali (circa 15-20 minuti).
- 3 Distribuire il modulo 4, attività 1, dispensa.
- 4 Suddividere i partecipanti in gruppi di 4-6 persone e chiedere loro di discutere le enunciazioni (circa 30 minuti).
- 5 Rispondere a eventuali domande che potrebbero emergere durante il lavoro di gruppo.
- 6 Far presentare ai gruppi il lavoro svolto nell'ambito di una discussione plenaria.
- 7 Riassumere i principali punti portati all'attenzione del gruppo e fornire raggugli appropriati, se necessario utilizzando le informazioni contenute nelle note informative.

Attività, versione 2¹. Descrizione: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi

- ❶ Presentare il gioco di ruolo e distribuire la dispensa (5 minuti).
- ❷ Formare sei gruppi di lavoro (ogni gruppo adotta una prospettiva: genitori della vittima; genitori dell'indiziato; avvocato dell'indiziato; commissario di polizia; rappresentante dei sindacati di polizia, in rappresentanza del funzionario che si è rifiutato di eseguire l'ordine del commissario; una ONG attiva nel settore dei diritti umani) e nominare un rappresentante per ciascun gruppo. Il rappresentante ricopre il ruolo del personaggio assegnatogli nel dibattito televisivo. Il gruppo di lavoro sostiene il rappresentante nel preparare le argomentazioni adatte al suo ruolo in vista della discussione: qual è il suo punto di vista? Il rappresentante del gruppo condivide o meno la reazione dell'agente di polizia? (circa 20 minuti).
- ❸ Tavola rotonda. I partecipanti al dibattito sono:
 - i genitori della vittima, i genitori dell'indiziato, l'avvocato dell'indiziato, il commissario di polizia, il rappresentante dei sindacati di polizia (in rappresentanza del funzionario che si è rifiutato di eseguire l'ordine del commissario), una ONG attiva nel settore dei diritti umani;
 - all'occorrenza è possibile aggiungere ulteriori punti di vista. Il formatore modera il dibattito televisivo (circa 20 minuti).
- ❹ Analizzare il gioco di ruolo, rispondendo alle domande poste nella dispensa (circa 20 minuti).
- ❺ Chiedere ai partecipanti di esaminare individualmente gli studi di casi A e B (circa 5-10 minuti).
- ❻ Discutere il gioco di ruolo e i due studi di casi chiedendo ai partecipanti di metterli a confronto, cercando in particolare di capire in che modo torture e maltrattamenti possono verificarsi in circostanze diverse.
- ❼ Discutere il gioco di ruolo e i due studi di casi e la logica sottesa al carattere assoluto del divieto di tortura.
- ❽ Riassumere i principali punti portati all'attenzione del gruppo e, se del caso, fornire raggugli appropriati, utilizzando all'occorrenza le informazioni contenute nelle note informative (circa 25 minuti).

1. Questo esercizio è stato ideato da Günther Berghofer, comandante della Polizia austriaca, e da Gudrun Rabussay-Schwald, coautrice del presente manuale.



Dispensa. Attività, versione 1²: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti

La ricerca nel settore delle scienze sociali sul tema della violenza della polizia ha individuato una serie di condizioni strutturali che influenzano i comportamenti scorretti del personale di polizia. Il seguente elenco riporta alcune delle principali condizioni:

Condizioni che tendono a promuovere comportamenti scorretti:

- Relativo isolamento di un'organizzazione da altre organizzazioni e dalla società.
- Esistenza di unità organizzative chiuse.
- Prevalenza di partecipanti uomini, spesso provenienti dagli strati socioeconomici bassi della società.
- Un ambiente di lavoro caratterizzato da un atteggiamento inflessibile, focalizzato sugli aspetti problematici della vita sociale.
- Una discrepanza tra ciò che è legale e ciò che appare legittimo e giusto («comunque la faranno franca»).
- Una visione relativamente stereotipata dell'«altro» nelle attività di polizia (stereotipizzazione dei gruppi e aspettative preconcepite di modalità d'azione fisse).
- La reazione degli «altri» tende a corroborare questa visione (fenomeno noto in sociologia come «profezia che si autoadempie»).
- Tendenza a considerare basso il potere dell'«altro» e il pericolo di effettive denunce promosse da questi «altri».
- Forte bagaglio di conoscenze (sub)culturali, diverso dalla mentalità «ufficiale».
- Competenze comunicative poco sviluppate da parte dei funzionari di polizia e/o da parte dell'«altro».

Condizioni che tendono a prevenire comportamenti scorretti:

- Gruppi funzionali e organizzativi misti (da diverse unità di polizia).
- Strutture di comunicazione ben sviluppate tra ufficiali e funzionari di polizia.
- Ambiente di lavoro diversificato.
- Gli ufficiali riconoscono ed esprimono apprezzamento per un buon lavoro di polizia svolto.
- Chiara consapevolezza della dignità umana come principio dei diritti umani e fondamento dell'azione di polizia.
- Trasparenza e varietà di relazioni sociali con la polizia.
- Contatto multiplo e diversificato con vari gruppi sociali, comprese le minoranze.
- Forte identificazione con l'ambiente locale.
- Attenzione non autoreferenziale verso il proprio gruppo (cerchia di amici, attività ecc.).
- Eterogeneità/diversità di composizione (età, sesso, origine etnica, orientamento sessuale).
- Disponibilità di strutture di consulenza facilmente accessibili.
- Supporto/riflessione psicosociale dopo attività di lavoro complesse, operazioni di lungo termine.

2. Alcune parti della fotocopia sono tratte da Behr, R. (2006), *Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*, Wiesbaden, pagg. 88 e segg.

Dispensa. Attività, versione 1: **Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti** *(continua)*

Spunti di discussione

1. In base alla vostra esperienza di lavoro concreta, quale di questi fattori vi sembra importante?
2. In base alla vostra esperienza, quale di questi fattori non vi sembra importante?
3. Se vi chiedessero di iniziare a riflettere su uno di questi fattori, da quale partireste?



Dispensa. Attività, versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi A e B

Gioco di ruolo: caso di rapimento

Criminali sconosciuti rapiscono un bambino di sei anni chiedendo un ingente riscatto. La polizia avvia immediatamente le indagini, che sono al centro dell'attenzione, dal momento che il bambino è asmatico e necessita al più presto di medicine, senza le quali potrebbe soffocare. Il vicecapo della polizia locale e la sua squadra arrestano un sospettato che è stato visto col bambino immediatamente prima della sua scomparsa. Altre prove suggeriscono che il sospettato sia con grande probabilità implicato nella vicenda criminosa. Costui, tuttavia, nel corso dell'interrogatorio, nega ogni coinvolgimento nel rapimento. Il vicecapo della polizia, temendo per l'incolumità del bambino, alla luce delle solide prove e per via della mancanza di tempo, ordina di minacciare di torturare il sospettato qualora costui continui a rifiutarsi di rivelare dove ha nascosto il bambino. Afferma che questo metodo è giustificato dalle circostanze. Un funzionario di polizia, per ragioni etiche e legali, si rifiuta di eseguire gli ordini impartitigli.

Domande da preparare per la discussione televisiva.

Cosa pensate di questa situazione nella vostra veste di personaggio XYZ?

Qual è il vostro punto di vista riguardo le azioni intraprese dai funzionari di polizia coinvolti in questa situazione (vicecapo della polizia; funzionario di polizia che si rifiuta di eseguire gli ordini)?

È lecito minacciare di tortura l'indiziato in questa circostanza? Perché? Perché no?

In che modo avreste agito in questa circostanza (in qualità di funzionario di polizia/parente della vittima)?

Che tipo di intervento vi aspettereste da parte della polizia in questa situazione?

Dispensa. Attività, versione 2 (continua): Studi di casi A e B sui maltrattamenti: visita medica e traffico di sostanze stupefacenti

Studio di caso A: Detenzione

Il 5 ottobre 1989 sei funzionari di polizia arrestavano il signor H.³. Dopo aver lanciato una granata stordente, i funzionari erano penetrati nell'appartamento del signor H. e l'avevano bloccato a terra. L'avevano ammanettato e incappucciato, e l'avevano quindi trasferito alla centrale di polizia per interrogarlo. L'uomo aveva potuto cambiarsi gli abiti soltanto al suo arrivo in carcere il giorno successivo. Il terzo giorno aveva chiesto di poter vedere un medico. La visita medica gli era stata accordata soltanto otto giorni dopo l'arresto, quando da una radiografia era emerso che il signor H. aveva subito la frattura di una costola.

Studio di caso B: Interrogatorio

La polizia aveva arrestato il signor R. per traffico di stupefacenti⁴. Il signor R. ha dichiarato che i funzionari che l'avevano interrogato l'avevano pesantemente insultato e quindi ripetutamente aggredito per estorcergli una confessione. L'avevano colpito con pugni alla testa, sui reni e al braccio destro e con calci su cosce e reni. L'avevano anche gettato a terra tirandolo per i capelli, sbattendogli poi la testa contro il pavimento.

I funzionari di polizia hanno invece dichiarato che, mentre il signor R. stava uscendo dall'automobile ammanettato, era caduto sbattendo il braccio destro contro la portiera posteriore. Si sarebbe quindi procurato le ferite prima dell'interrogatorio.

Dopo il suo rilascio, il signor R. si era recato in ospedale per una visita e i medici avevano notato la presenza di escoriazioni sia all'interno che all'esterno del braccio destro.

È pacifico che il signor R. si era procurato quelle ferite mentre era tenuto in custodia dalla polizia. Per tutta la durata della detenzione, l'uomo era sempre rimasto sotto la sorveglianza dei funzionari di polizia. Nessuno dei funzionari di polizia è stato riconosciuto colpevole, per mancanza di prove. Tuttavia, ciò non solleva il paese X dagli obblighi ad esso derivanti ai sensi della CEDU di fornire una spiegazione plausibile relativa alla causa delle ferite subite dal ricorrente.

3. Corte EDU, sentenza 28 gennaio 1994, *Hurtado contro Svizzera*, n. 17549/90.

4. Corte EDU, sentenza 4 dicembre 1995, *Ribitsch contro Austria*, n. 18896/91.

Note informative

Queste note informative contengono una guida alle attività del modulo e materiali didattici sul tema della tortura o di trattamenti o pene inumani o degradanti. Le Note informative sono così strutturate:

1. **Concetti chiave**
2. **Che cos'è una pena o un trattamento inumano o degradante?**
3. **Attività, versione 1: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti**
 - a. L'esperimento di Milgram.
 - b. L'esperimento carcerario di Stanford.
4. **Attività, versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi A e B**

1. Concetti chiave

**Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 3;
Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 4**

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

La proibizione della tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti è sancita dall'articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dall'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A differenza della maggior parte degli altri diritti, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti è un divieto assoluto. Ciò significa che il trattamento di una persona secondo modalità che costituiscono tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti è ingiustificato.

Una definizione più dettagliata di tortura è fornita anche dall'articolo 1 CAT. Questa definizione è stata usata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza relativa all'articolo 3 CEDU.

Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (CAT), articolo 1

[...] il termine «tortura» designa qualsiasi atto con il quale sono inflitti ad una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze derivanti unicamente da sanzioni legittime, ad esse inerenti o da esse provocate.

2. Che cos'è una pena o un trattamento inumano o degradante?

Prendendo a riferimento la giurisprudenza della Corte EDU, si considera «inumano o degradante» il trattamento che soddisfa le seguenti condizioni:

- la sofferenza e l'umiliazione di un individuo devono oltrepassare quell'inevitabile elemento di sofferenza e umiliazione che è collegato a una determinata forma di pena o trattamento legittimo⁵;
- il maltrattamento di un individuo deve raggiungere un livello minimo di gravità⁶, che dipende dalle circostanze concrete di un caso correlate, tra le altre cose:
 - alla durata del trattamento;
 - agli effetti fisici e/o mentali sull'individuo;
 - al sesso, all'età e allo stato di salute dell'individuo⁷.

Per le persone private della libertà, qualsiasi ricorso alla forza fisica che non sia stato reso strettamente necessario a causa della loro condotta degrada la dignità umana e rappresenta, in linea di principio, una violazione dell'articolo 3 CEDU⁸.

La Corte EDU, nel valutare se, ai sensi dell'articolo 3 CEDU, una pena o un trattamento è «degradante», considera:

- se l'obiettivo del trattamento è umiliare e degradare la persona⁹ e, in alternativa,
- se, in relazione alle conseguenze, il trattamento compromette la sua personalità in modo incompatibile con l'articolo 3¹⁰.
- È considerato degradante anche un trattamento che suscita sensazioni di timore, angoscia e inferiorità tali da umiliare o degradare la vittima e, possibilmente, vincerne la resistenza fisica o morale¹¹. Un esempio di trattamento atto a suscitare tali sensazioni, e che quindi è stato equiparato a un trattamento degradante, è il caso di un medico che è stato ammanettato dinanzi ai suoi familiari e vicini di casa senza che vi fossero le prove che egli rappresentasse un pericolo¹².

Nell'interpretazione dei tribunali sulla base della definizione della convenzione delle Nazioni Unite sulla tortura, la «tortura»:

- provoca dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche;
- è inflitta intenzionalmente;
- per un determinato scopo (ottenere informazioni, una confessione, punire, intimidire o a scopo discriminatorio);
- da un pubblico ufficiale o perlomeno con la sua acquiescenza (è necessario che i pubblici ufficiali siano in qualche modo coinvolti, per intervento diretto o per non aver adottato misure appropriate per prevenire la tortura da parte di altre persone).

Come si distingue la tortura da un trattamento inumano o degradante?

Per stabilire se una determinata azione costituisce una tortura o un trattamento inumano o degradante, occorre prendere in considerazione tre condizioni.

1. **Intenzionalità:** Si devono considerare le intenzioni alla base delle azioni di una persona. La tortura non può essere «accidentale». Al contrario, un trattamento inumano o degradante può essere causato da negligenza o dalle conseguenze non intenzionali di un'azione, come il provocare inavvertitamente a un detenuto un dolore o una sofferenza.

5. Corte EDU, sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla contro Polonia*, n. 30210/96, punto 92.

6. Corte EDU, sentenza 25 aprile 1978, *Tyrer contro Regno Unito*, n. 5856/72, punto 30.

7. Corte EDU, sentenza 3 aprile 2001, *Keenan contro Regno Unito*, n. 27229/95, punto 108; sentenza 25 febbraio 1982, *Campbell e Cosans contro Regno Unito* (n. 7511/76 e n. 7743/76), punto 30.

8. Corte EDU, sentenza 4 dicembre 1995, *Ribitsch contro Austria*, n. 18896/91, punto 38.

9. Corte EDU, sentenza 25 febbraio 1982, *Campbell e Cosans contro Regno Unito*, n. 7511/76 e n. 7743/76, punto 30.

10. Ibid.

11. Corte EDU, sentenza 3 aprile 2001, *Keenan contro Regno Unito*, n. 27229/95, punto 109.

12. Corte EDU, sentenza 6 marzo 2007, *Erdogan Yagiz contro Turchia*, n. 27473/02.

2. **Gravità del dolore:** Perché possa essere fatto rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 CEDU, il maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità¹³. La valutazione di questo livello minimo è relativa: dipende dalla durata del trattamento, dai suoi effetti fisici e/o mentali e, in taluni casi, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima¹⁴. Pertanto, per stabilire se un determinato trattamento raggiunge il livello minimo previsto dall'articolo 3 CEDU è necessario valutare tutte le circostanze del caso. È particolarmente difficile tracciare uno spartiacque tra i vari livelli di gravità applicabili alla tortura o ai trattamenti inumani. Inoltre, poiché i diritti umani sono «strumenti vivi», un cambiamento di sensibilità e atteggiamento da parte dell'opinione pubblica può influenzare questo giudizio. Non è sorprendente, quindi, che vi sia un acceso dibattito sulla rilevanza e il livello di gravità necessari. Nel contesto europeo, la giurisprudenza della Corte EDU è la più autorevole.

- Negli anni settanta la Corte EDU ha stabilito un livello alto di gravità nella famosa e criticatissima sentenza nel caso Irlanda contro Regno Unito, quando ha classificato le tecniche di privazione sensoriale usate nell'interrogatorio di sospetti terroristi (incappucciamento, esposizione a un rumore continuo e monotono, privazione del sonno, privazione di acqua e cibo, obbligo di rimanere in piedi a lungo contro un muro) come trattamenti inumani e non come tortura¹⁵.
- Questa soglia elevata non si applica al giorno d'oggi; la norma attuale è stata fissata nel caso Selmouni. In questo caso, la polizia aveva pestato, minacciato e umiliato il signor Selmouni nel corso di un'aggressione che si era protratta per alcuni giorni, nel tentativo di fargli confessare un reato. Queste violenze fisiche e psichiche sono state sufficientemente gravi da essere classificate come tortura¹⁶.
- Alla luce della sentenza Selmouni è evidente che le tecniche di privazione sensoriale poc'anzi descritte, che sono praticate da vari Stati nella lotta al terrorismo, in particolare successivamente agli attacchi terroristici del settembre 2001 negli Stati Uniti, costituiscono una forma di tortura¹⁷.
- Non si fa distinzione tra tortura fisica o mentale. Pertanto, è considerato tortura anche il fatto di procurare gravi patimenti psicologici «limitandosi» a minacciare il ricorso alla tortura¹⁸.

3. **Finalità:** A differenza di un trattamento inumano, la tortura è un atto intrapreso con un determinato scopo: per estorcere informazioni, compresa una confessione; per punire; per intimidire; per discriminare. Come si è detto, un ricorso eccessivo all'uso della forza può tuttavia rappresentare un maltrattamento anche in assenza di tale scopo.

3. Attività, versione 1: Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti

L'attività 1 permette di evidenziare che le condizioni strutturali e le azioni di un individuo rappresentano fattori che contribuiscono all'insorgenza di comportamenti scorretti, compresi gli atti illeciti come la tortura e/o il maltrattamento di altri individui.

13. Corte EDU, sentenza 25 aprile 1978, *Tyrer contro Regno Unito*, n. 5856/72, punto 30.

14. Corte EDU, sentenza 3 aprile 2001, *Keenan contro Regno Unito*, n. 27229/95, punto 180; sentenza 25 febbraio 1982, *Campbell e Cosans contro Regno Unito*, n. 7511/76 e n. 7743/76, punto 30.

15. Corte EDU, sentenza 18 gennaio 1978, *Irlanda contro Regno Unito*, n. 5310/71, punto 96.

16. Corte EDU, sentenza 28 luglio 1999, *Selmouni contro Francia*, n. 25803/94; cfr. anche Reid (2007), pagg. 574 e 575.

17. Cfr., UN CAT (1997), paragrafo 257; McArthur e Nowak (2008), *The United Nations Convention against Torture. A Commentary*, Oxford University Press, New York.

18. Corte EDU, sentenza 10 ottobre 2000, *Akkoc contro Turchia*, n. 22947 e n. 22948/93, punto 116, e sentenza 1° giugno 2010, *Gäfgen contro Germania*, n. 22978/05.

Gli esperti di psicologia sociale hanno cercato di far luce su questo tema studiando la diffusione di comportamenti scorretti in rapporto al comportamento umano e alle strutture organizzative, tra cui le gerarchie con figure autoritarie. Suggestiscono di analizzare tre attributi caratteristici: «ciò che i singoli individui apportano in qualsiasi contesto, quali forze situazionali scaturiscono da questi soggetti e in che modo le pressioni del sistema concorrono a creare e mantenere le situazioni»¹⁹. Ciò significa che l'azione o le azioni di un individuo non sono necessariamente l'unica ragione di un comportamento scorretto come la tortura e/o i maltrattamenti. Potrebbero esserci pressioni situazionali talmente forti da trasformare una persona comune in un soggetto responsabile di violenze. I risultati di due famosi esperimenti sociali illustrano in che modo la struttura può influenzare il comportamento.

a. L'esperimento di Milgram

L'esperimento di Milgram era articolato in realtà in una serie di esperimenti di psicologia sociale condotti negli anni sessanta per misurare la disponibilità dei partecipanti a obbedire agli ordini di un'autorità, anche laddove tali ordini erano in conflitto con i valori personali dei partecipanti stessi.

Esperimento: Nel corso dell'esperimento era stato chiesto ai partecipanti di somministrare a un'altra persona dolorose scosse elettriche di intensità fino a 450 volt nel caso in cui questa avesse risposto erroneamente a una domanda²⁰. Con un'esortazione minima da parte dell'autorità, molti partecipanti avevano obbedito agli ordini e somministrato scosse elettriche all'altra persona, pur nella consapevolezza che erano dolorose. Il 65 % di tutti i partecipanti all'esperimento ha somministrato la scossa elettrica più alta di 450 volt. I partecipanti, sia pur con un certo imbarazzo, hanno negato la propria responsabilità personale, giustificando le proprie azioni con l'obiezione che stavano facendo il proprio dovere ed eseguendo semplicemente degli ordini.

Risultati: Le figure che rappresentavano l'autorità nell'esperimento hanno concluso che, nonostante fosse evidente che le azioni dei partecipanti erano incompatibili con le norme morali fondamentali, soltanto una percentuale relativamente bassa di soggetti possiede le risorse necessarie per resistere all'autorità²¹.

b. L'esperimento carcerario di Stanford

L'esperimento carcerario di Stanford è stato condotto nel 1971 da un gruppo di ricercatori intenzionati a comprendere in che modo i tratti della personalità influenzano il comportamento degli individui negli ambienti carcerari. I ricercatori si prefiggevano inoltre l'obiettivo di esaminare gli effetti psicologici associati all'attribuzione dei ruoli di guardia e prigioniero.

Esperimento: Ai partecipanti all'esperimento erano stati assegnati casualmente i ruoli di prigionieri e guardie all'interno di un carcere simulato. I partecipanti avevano assunto i propri ruoli ben al di là delle aspettative dei ricercatori. Le «guardie» si erano immedesimate nel proprio ruolo di figure investite di autorità e controllavano i «prigionieri» punendo prontamente le loro disobbedienze con varie tattiche psicologiche e fisiche. Anche i «prigionieri» si erano immedesimati nel ruolo, prima tentando di ribellarsi alle tattiche delle guardie, poi interiorizzando il ruolo di prigionieri passivi e tollerando gli abusi. Cinque prigionieri erano rimasti talmente sconvolti da abbandonare l'esperimento in una fase precoce. Alla fine, la moralità dell'intero

19. Zimbardo, P. (2007), *The Lucifer effect: Understanding how good people turn evil*, New York, pag. 9 (pubblicato in Italia nel 2008 da Cortina Raffaello con il titolo «L'effetto Lucifero. Cattivi si diventa?»).

20. Milgram, S. (1974), *Obedience to authority: An experimental view*, New York, Harper & Row (pubblicato in Italia nel 2003 da Einaudi con il titolo *Obbedienza all'autorità. Uno sguardo sperimentale*).

21. Ibid.



esperimento era stata messa in discussione al punto da indurre gli autori dello studio a sospenderne bruscamente lo svolgimento dopo soli sei giorni rispetto alle due settimane previste²².

Risultati: I ricercatori hanno scoperto che i partecipanti diventavano impressionabili e obbedienti se immersi in un ambiente sociale e istituzionale che legittimava l'applicazione di una specifica ideologia. Gli scienziati hanno concluso che la situazione, anziché la personalità degli individui, aveva scatenato il comportamento dei partecipanti. L'esperimento dimostra il potere dell'autorità.

Suggerimento didattico: utilizzare esperimenti di psicologia sociale nei corsi di formazione

La tortura e/o i maltrattamenti non sono fenomeni frequenti nella vita della maggior parte delle persone. Pertanto, descrivere uno o entrambi gli esperimenti ai partecipanti può aiutarli a comprendere meglio in che modo persone comuni possono essere influenzate dalle strutture e dalle figure che rivestono una certa autorità. Valutare i comportamenti scorretti da questa prospettiva può aiutare i partecipanti a:

- riconoscere che la tortura e/o i maltrattamenti non sono necessariamente dovuti alla «crudeltà» o alla «cattiveria» di una o più persone, bensì che anche il contesto influisce sui comportamenti;
- capire che è possibile prevenire comportamenti scorretti, perché la responsabilità non ricade necessariamente sull'individuo, dal momento che alcuni fattori tangibili possono influenzare i comportamenti delle persone.

4. Attività, versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi A e B

Lo scenario e i due studi di casi nella dispensa dell'attività 2 sono esempi di interventi di polizia in situazioni legate alla tortura e/o a trattamenti inumani o degradanti. I funzionari di polizia devono saper trovare un difficile equilibrio tra il rispetto e la tutela dei diritti umani, da un lato, e l'uso della forza, dall'altro. Devono pertanto comprendere e applicare i principi di necessità e proporzionalità per garantire che un uso legittimo della forza non diventi un uso eccessivo della forza, ossia non degeneri in tortura o in trattamenti inumani o degradanti. Quando si ricorre all'uso della forza, sia gli obiettivi che i mezzi devono essere conformi alle leggi nazionali, ai regolamenti di polizia e al diritto internazionale in materia di diritti umani²³.

Pertanto, i funzionari di polizia devono ricordare che è importante:

- garantire che le condizioni di detenzione siano conformi alle norme in materia di diritti umani;
- condurre indagini tempestive, imparziali ed efficaci in presenza di segnalazioni di torture e maltrattamenti;
- proteggere dalla tortura e dai maltrattamenti a opera di soggetti terzi.

Analogamente, la convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti contiene orientamenti su come le autorità (tra cui i funzionari di polizia) devono gestire situazioni correlate a tortura o trattamenti inumani o degradanti.

22. Per una descrizione dell'esperimento carcerario di Stanford, cfr. www.prisonexp.org/

23. Codice di condotta delle Nazioni Unite dei pubblici ufficiali incaricati dell'applicazione della legge, articolo 3, disponibile all'indirizzo <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>, e Principi fondamentali delle Nazioni Unite sul ricorso all'uso della forza e l'utilizzazione delle armi da fuoco (1990), principi 9-11, disponibile all'indirizzo <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, articolo 12

Ogni Stato parte provvede affinché le autorità competenti procedano immediatamente ad un'inchiesta imparziale ogniqualvolta vi siano ragionevoli motivi di credere che un atto di tortura sia stato commesso in un territorio sotto la sua giurisdizione.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, articolo 13

Ogni Stato parte assicura ad ogni persona che affermi di essere stata sottoposta a tortura in un territorio sotto la sua giurisdizione il diritto di sporgere denuncia dinanzi alle sue autorità competenti, che procederanno ad un esame immediato ed imparziale della causa. Saranno presi provvedimenti per assicurare la protezione del denunciante e dei testimoni da qualsiasi maltrattamento o intimidazione causati dalla denuncia sporta o da qualsiasi deposizione.

«La repressione dell'uso di metodi investigativi in violazione dell'articolo 3 e l'effettiva protezione degli individui dall'uso di tali metodi possono pertanto richiedere, di norma, l'esclusione dall'uso, nel corso di un processo, di prove reali ottenute attraverso misure determinate essere in violazione dell'articolo 3, anche nel caso tali elementi di prova siano raccolti con mezzi più lontanamente contrari all'articolo 3 rispetto alle prove estorte in palese violazione di tale articolo. In caso contrario sarebbe inficiata l'equità del processo nella sua interezza. Tuttavia, la Corte ritiene che l'equità di un processo penale e l'effettiva protezione del divieto assoluto ai sensi dell'articolo 3 in tale contesto siano in pericolo soltanto laddove sia stato dimostrato che la violazione dell'articolo 3 ha avuto conseguenze sull'esito del procedimento contro l'imputato, ossia ha contribuito alla sua condanna o alla sentenza».

Corte EDU, sentenza 1° giugno 2010, Gäfgen contro Germania, n. 22978/05, punto 178.

Nel gioco di ruolo sono state usate minacce di tortura per estorcere informazioni agli indiziati. Allo scopo di proibire la tortura e/o comportamenti inumani o degradanti proteggendo al tempo stesso il diritto a un equo processo, le prove ottenute mediante tortura o maltrattamenti sono considerate inquinate e inammissibili dal giudice.

Di conseguenza, evitare comportamenti scorretti da parte della polizia nel corso delle indagini è importante non soltanto per rispetto dei più importanti valori delle società democratiche basate sullo Stato di diritto, bensì anche per garantire un'attività di polizia efficace, poiché le prove estorte mediante tortura o maltrattamenti non possono essere utilizzate nell'ambito di un procedimento penale.

Gli articoli 3 e 6 CEDU sul divieto di tortura e sul diritto a un equo processo e l'articolo 15 CAT stipulano queste condizioni in materia di prove.

La giurisprudenza della Corte EDU illustra in che modo la Corte affronti questo problema e può essere così sintetizzata:

- qualsiasi dichiarazione estorta mediante tortura o maltrattamenti è inammissibile;
- qualsiasi prova reale estorta mediante tortura è inammissibile;
- qualsiasi prova reale estorta mediante maltrattamenti è inammissibile se influenza la condanna o la sentenza.



Materiali supplementari

Attività, versione 1: Condizioni che favoriscono o preven- gono i maltrattamenti

I fattori strutturali elencati nell'attività 1, elaborati da un sociologo, e gli esperimenti di psicologia sociale (l'esperimento di Milgram e l'esperimento carcerario di Stanford) individuano nella deumanizzazione e nell'assenza di responsabilità personale i fattori che aumentano il rischio di tortura e maltrattamenti.

- Le vittime del genocidio e di torture gravi sono considerate come oggetti, deumanizzate tramite il linguaggio specifico della propaganda e dell'ideologia, che li degrada a un rango inferiore a quello umano.
- Le persone che commettono torture spesso non si sentono personalmente responsabili delle proprie azioni. Esse possono tentare di attribuire la propria responsabilità morale a un'autorità superiore. Questa mentalità («stavo soltanto facendo il mio dovere» o «stavo eseguendo degli ordini») disattiva la bussola morale di una persona, spingendola a farsi complice di azioni che altrimenti non commetterebbe.

Approfondimenti

Per ulteriori informazioni, cfr. Zimbardo, P. (2008), *The Lucifer effect – Understanding how good people turn evil*, New York, disponibile all'indirizzo www.lucifereffect.com/

Per ulteriori informazioni sull'esperimento di Milgram, cfr. Milgram, S. (1974), *Obedience to authority: An experimental view*, New York, Harper & Row, nonché https://it.wikipedia.org/wiki/Esperimento_di_Milgram, che mostra l'ambiente fisico in cui è stato condotto l'esperimento. Queste informazioni potrebbero essere utili per illustrare l'esperimento.

Per ulteriori informazioni sull'esperimento carcerario di Stanford, cfr. www.prisonexp.org/

Attività, versione 2: Giochi di ruolo sui maltrattamenti e studi di casi A e B

Il divieto di tortura e di altri maltrattamenti è assoluto e non prevede eccezioni. In qualsiasi situazione la tortura non è mai giustificata né accettabile, persino nella più complessa delle circostanze, ad esempio quando si ha a che fare con atti terroristici o con la criminalità organizzata²⁴.

Il carattere assoluto di tale divieto è stato, tuttavia, messo in discussione, anche negli Stati membri dell'UE. È scaturito un dibattito particolarmente acceso in relazione al rapimento da parte di Magnus Gäfgen, nel 2002 in Germania, di Jakob von Metzler, un bambino di 11 anni, nel caso utilizzato in questo modulo per il gioco di ruolo. Alcuni eminenti giuristi si sono espressi a favore dell'applicazione della tortura, in casi estremi.

Anche i partecipanti potrebbero mettere in discussione questo divieto assoluto, affermando che minacciare torture è una pratica di gran lunga meno dannosa rispetto alla tortura vera e propria.

I partecipanti potrebbero, ad esempio, considerare accettabile il fatto di sottoporre l'indagato a forti pressioni psicologiche, senza infliggere sofferenze fisiche, soprattutto se sull'altro piatto della bilancia ci sono i diritti di un bambino rapito. Ma il testo della CAT è chiaro, laddove definisce tortura: «[...] qualsiasi atto con il quale sono inflitti [...] dolore o sofferenza acute, fisiche o psichiche [...]».

E la tortura fisica non è l'unica e neppure la più grave fonte di sofferenza, come aiuta a capire il seguente esempio. Immaginate che, durante un interrogatorio, un funzionario di polizia sottoponga a pressioni un indagato: «Sappiamo dove lavora tua moglie e dove vanno a scuola i tuoi figli. Se non parli, gli sguinzaglieremo dietro qualcuno. Abbiamo una squadra abituata a sistemare queste sporche faccende in maniera molto efficace. Sono sicuro che tua moglie è una bella donna e che non le dispiacerebbe divertirsi un po' con i nostri ragazzi. E, chissà, forse piacerebbe anche ai tuoi figli». In questo caso, pur non essendo inflitte violenze fisiche, è facile immaginare quale stress psichico producano queste minacce e quanto siano efficaci per vincere la volontà di una persona.

Le vittime che denunciano le torture subite spesso riferiscono che l'aspetto più traumatico della loro esperienza è l'effetto psicologico di cedere al torturatore e alla sua arbitrarietà, la sensazione di impotenza e le intimidazioni. Limitare la tortura esclusivamente al danno fisico non consentirebbe di comprendere la natura della tortura ed escluderebbe da questa visione la prospettiva della vittima.

Un altro aspetto che potrebbe emergere nel corso della discussione è la difficoltà a trovare un compromesso tra diritti. In altri termini:

«Non sarebbe lecito applicare la tortura per salvare le vite di persone innocenti? Persino il diritto fondamentale alla vita può essere limitato in circostanze specifiche. Perché non potrebbe essere lo stesso con la tortura?».

Di seguito è riportato un elenco di ragionamenti che sono stati utili per argomentare in favore del divieto assoluto di tortura.

Il vaso di Pandora

La storia dimostra che l'uso della tortura può rapidamente sfuggire di mano. Se inizialmente si potrebbe decidere di ricorrere a questo metodo soltanto in casi eccezionali, il rischio è che i confini si espandano progressivamente e la tortura si trasformi in una prassi

24. Corte EDU, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal contro Regno Unito*, n. 22414/93.



generale. Una volta aperto «il vaso di Pandora», la situazione può rapidamente sfuggire a ogni controllo. Istituzionalizzare la tortura, o come la si voglia chiamare (ad esempio, «moderata pressione fisica»), si è dimostrata una mossa insidiosa, che può minare i principi giuridici più fondamentali su cui poggia lo Stato di diritto all'interno di una democrazia.

Conseguenze traumatiche per le vittime

Le conseguenze della tortura sono spesso traumatiche e trascendono ampiamente il dolore del momento. Molte vittime soffrono di disturbo post-traumatico da stress, caratterizzato da sintomi come flashback, grave ansia, insonnia, incubi, depressione e vuoti di memoria. Le vittime della tortura spesso provano sensi di colpa e vergogna, scatenati dall'umiliazione cui sono stati sottoposti. Molti sono convinti di aver tradito se stessi o gli amici e i familiari. Tutti questi sintomi sono normali reazioni umane a un trattamento deviato e inumano²⁵.

Strumento inefficace

Esaminando casi storici e recenti, le informazioni estorte mediante tortura in genere non contribuiscono a un'indagine efficace. Innanzitutto, una persona sottoposta a tortura tende a confessare qualsiasi cosa, vera o falsa che sia, il torturatore voglia sentirsi dire, pur di sottrarsi al dolore. Far confessare alla persona sbagliata la colpa di reati che non ha commesso significa sottrarre il vero responsabile alla giustizia. Inoltre, le dichiarazioni o le prove reali estorte mediante tortura non possono essere usate nell'ambito di un processo penale. Infine, i funzionari di polizia che ricorrono alla tortura non hanno la possibilità di affinare quelle competenze professionali di polizia con cui potrebbero ottenere prove più affidabili.

Dove tracciare la linea di demarcazione?

Anche volendo considerare la tortura un'ultima *ratio* necessaria per salvare vite umane, come emerge dal gioco di ruolo sul rapimento del piccolo Jakob von Metzler, rimangono comunque da definire le circostanze in cui sarebbe possibile applicare la tortura. Se la minaccia di una tortura non producesse il risultato atteso? Se l'indiziato continuasse a non fornire le informazioni necessarie, nonostante le gravi sofferenze cui lo state sottoponendo? A che punto vi fermereste? E in che modo si applicherebbe nella pratica il principio di proporzionalità? Quale può essere considerata una tortura «appropriata»?

La tortura come mansione professionale?

Introdurre la tortura come metodo appropriato di interrogatorio e di indagine, sia pur con l'indicazione di ricorrervi in circostanze eccezionali, significherebbe farla rientrare tra le mansioni di un funzionario di polizia, o perlomeno di alcune unità speciali. Le mansioni di questi funzionari includerebbero quindi il ricorso alla tortura in determinate circostanze specifiche. La ricerca dimostra che le persone che applicano la tortura rischiano anch'esse un danno psicologico. Se, da un lato, sarebbe comprensibile che i genitori di Jakob von Metzler chiedessero alla polizia di ricorrere a qualsiasi mezzo per ottenere le informazioni necessarie per trovarlo, dall'altro lato è utile ricordare che il sistema della giustizia penale non funziona sulla base di impulsi emotivi. Al contrario, la polizia gestisce i casi facendo affidamento su norme obiettive, mantenendo un atteggiamento di distacco professionale per non cadere nel vortice delle emozioni delle persone direttamente coinvolte.

25. Cfr. International Rehabilitation Council for Torture Victims (Consiglio internazionale di riabilitazione per le vittime delle torture), disponibile all'indirizzo <http://www.irtc.org/what-is-torture/effects-of-torture.aspx>

Perché il divieto di tortura è un diritto assoluto mentre non lo è il diritto alla vita

I funzionari di polizia sono autorizzati a interferire con il diritto alla vita di un soggetto deviante per proteggere le vite altrui (cfr. l'articolo 2 CEDU). Si pensi, ad esempio, a un rapinatore di banca che prende in ostaggio delle persone e minaccia di ucciderle. Nel tentativo di salvare gli ostaggi gli agenti di polizia sono autorizzati, come ultima ratio, a sparare al rapinatore. Perché allora la tortura è stata vietata nel gioco di ruolo basato sul caso Metzler? Perché, nel caso Metzler, non esiste un nesso percettivo/sensoriale diretto tra soggetto deviante e vittima. Non si può mai essere certi che l'indiziato sia il vero responsabile di un reato, mentre il rapinatore di banca sta palesemente e direttamente minacciando la vita altrui.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 2: Diritto alla vita

1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.
2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:
 - a. per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
 - b. per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
 - c. per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

Dignità umana

La tortura è una palese violazione della dignità umana. Essa trasforma una persona in un oggetto, subordinando il suo benessere al potere assoluto di un'altra persona. Lesioni fisiche a parte, la tortura sprofonda la vittima in uno stato di umiliazione, impotenza e devastazione dovuto a un estremo abuso di potere. Se si assume la regola d'oro come principio semplificato dei diritti umani, risulta evidente che la tortura non potrà mai conciliarsi con le norme in materia di diritti umani. Un altro punto di riferimento è anche la classica formulazione del secondo imperativo categorico di Immanuel Kant: «Agisci in modo da trattare l'umanità, tanto nella tua persona quanto nella persona di ogni altro, sempre nello stesso tempo come un fine, e mai unicamente come un mezzo».

L'uso della forza da parte della polizia in base a rigide considerazioni di necessità e proporzionalità

Se eccessivo, l'uso della forza da parte dei funzionari di polizia potrebbe degenerare in una violazione dell'articolo 3 CEDU. Tra le situazioni in cui potrebbero verificarsi maltrattamenti si annoverano l'ammantamento di persone sospette durante o dopo l'arresto, il ricorso alla forza fisica per vincere resistenze o l'uso delle armi. Benché la maggior parte delle attività di polizia non richieda l'uso della forza, questa evenienza rappresenta un elemento cruciale di questa professione, con conseguenze potenzialmente gravi per il pubblico oltre che per gli stessi funzionari di polizia.



L'uso della forza è giustificato soltanto se strettamente necessario e nella misura in cui sia necessario per svolgere compiti di polizia. In una situazione di conflitto, i funzionari di polizia sono tenuti dapprima a ricercare una risoluzione pacifica ricorrendo a competenze comunicative quali le capacità di negoziazione, mediazione o persuasione. Soltanto quando questi mezzi pacifici sono inefficaci o non danno segno di favorire il raggiungimento del risultato atteso è possibile ricorrere a mezzi più intrusivi, compreso l'uso della forza fisica. Le armi letali dovrebbero essere usate soltanto in ultima istanza, quando la vita di qualcuno è in pericolo.

Oltre all'articolo 3 CEDU, altri strumenti internazionali che disciplinano la condotta del personale di polizia danno indicazioni sull'uso della forza. Uno di questi strumenti è il Codice europeo di etica per la polizia, adottato nel 2001 dal Consiglio d'Europa. Pur non essendo giuridicamente vincolante, l'articolo 37 così recita: «La polizia può fare uso della forza solo se strettamente necessario e solo nella misura necessaria al raggiungimento di un obiettivo legittimo».

«Le operazioni di polizia, tra cui l'uso della forza, devono sempre avere un fondamento legale come punto di partenza. L'uso arbitrario della forza non è accettabile in alcun caso. Inoltre, questo articolo indica che l'uso della forza da parte della polizia deve sempre essere considerato una misura eccezionale e, quando si rende necessario, non deve essere usato in misura maggiore a quanto sia strettamente necessario. Questo implica che la forza usata deve essere proporzionale allo scopo legittimo che si intende raggiungere. Pertanto, deve esservi un giusto equilibrio tra l'uso della forza e la situazione in cui la si usa. In termini pratici, ciò significa, ad esempio, che non deve essere usata la forza fisica a meno che questo non sia strettamente necessario, che non devono essere usate armi, a meno che non sia strettamente necessario, e che, se è considerato necessario usare armi letali, queste devono essere utilizzate esclusivamente nei limiti di quanto strettamente necessario [...]. In genere, la legislazione e i regolamenti nazionali devono contenere norme sull'uso della forza basate sui principi di necessità e proporzionalità».

Consiglio d'Europa (2001), Explanatory memorandum – Recommendation Rec(2001)10 – of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics, articolo 37.

Suggerimento didattico: uso appropriato della forza

L'uso appropriato della forza in situazioni critiche, quando la sicurezza personale dei funzionari di polizia può essere a rischio, è uno degli aspetti più rilevanti e delicati dell'applicazione pratica dei diritti umani. È pertanto utile preparare esempi e studi di casi adeguati sull'uso della forza. È importante sensibilizzare i partecipanti sulla rigorosa limitazione dell'uso della forza e sulle responsabilità del personale di polizia quando questo limite viene oltrepassato.

Discutendo i principi di necessità e proporzionalità in relazione all'uso della forza, i partecipanti potrebbero far riferimento al fatto che gli eventi possono facilmente prendere la piega sbagliata, con gravi conseguenze per il funzionario in questione. Se è giusto richiamare le responsabilità di un funzionario di polizia, altrettanto importante è trasmettere il messaggio che i diritti umani non fissano regole artificialmente elevate, ma rappresentano l'equivalente delle regole della professione di polizia. Per chiarire questo punto è utile mettere a confronto la legislazione nazionale sull'uso della forza e delle armi da fuoco con le norme internazionali in materia di diritti umani e/o fornire esempi pratici sull'uso della forza e considerarli dalla prospettiva dei diritti umani, tra cui l'arresto di una persona o la gestione dell'ordine pubblico.

Obbligo di protezione dalla tortura e dai maltrattamenti

A parte l'obbligo che incombe al personale di polizia di rispettare il divieto di tortura e di ricorrere all'uso della forza solo se necessario, e nel rispetto del principio di proporzionalità, vi è tutta una serie di obblighi positivi riguardanti il divieto di tortura e maltrattamento. Lo studio di caso A sulla detenzione e lo studio di caso B sull'interrogatorio affrontano aspetti diversi della protezione.

Lo studio di caso A tratta delle mancate attenzioni riservate a un uomo ferito detenuto in carcere. La Corte EDU ha riscontrato, in questo caso, una violazione dell'articolo 3 CEDU, poiché il signor H. era stato visitato da un medico soltanto otto giorni dopo il suo arresto. Un trattamento medico inadeguato nei confronti dei detenuti può costituire una violazione dell'articolo 3 CEDU. Lo Stato deve proteggere l'integrità personale degli individui il cui diritto alla libertà personale sia stato limitato.

Obbligo di tutela

Proteggere i minori dalla violenza domestica

Le autorità avevano appreso che un bambino aveva ricevuto, in più occasioni, violente bastonate dal patrigno. Il ricorrente era stato visitato da un medico, il quale aveva riscontrato diverse escoriazioni, deducendo che, in più di un'occasione, il bambino era stato picchiato con notevole violenza con una canna di bambù. Il patrigno era stato accusato di aggressione e lesioni fisiche e processato. La difesa non aveva messo in discussione gli atti contestati al patrigno, ma aveva fatto rivalere il mezzo difensivo legato alla «ragionevolezza della punizione», previsto dal diritto inglese in presenza di un'accusa di aggressione da parte di un genitore nei confronti del figlio. Il ricorrente sosteneva che la legge inglese non l'avesse adeguatamente protetto dai maltrattamenti del patrigno.

La Corte EDU ha ritenuto che il trattamento riservato dal patrigno al ricorrente fosse stato sufficientemente grave da raggiungere la soglia proibita dall'articolo 3. Inoltre, ha giudicato che lo Stato doveva essere considerato responsabile ai sensi della CEDU, poiché i minori e le altre persone vulnerabili, in particolare, avevano diritto a una protezione, sotto forma di prevenzione efficace, che li ponesse al riparo da simili forme di attentato all'integrità della persona. La legge inglese, che stabiliva che l'accusa dovesse dimostrare che un'aggressione a un minore si era spinta oltre i limiti della ragionevolezza della punizione, non aveva garantito al ricorrente una protezione adeguata. Vi era stata dunque una violazione dell'articolo 3.

Fonte: Corte EDU, sentenza 23 settembre 1998, *A. contro Regno Unito*, n. 25599/94.

«La Corte ritiene che, in tali circostanze, se un individuo dichiara di essere stato gravemente maltrattato dalla polizia o da altri funzionari dello Stato, illegittimamente e in violazione dell'articolo 3 [...], implicitamente si renda necessaria un'indagine ufficiale efficace. Quest'indagine, così come quella prevista dall'articolo 2, dovrebbe essere in grado di portare all'individuazione e alla punizione dei responsabili [...]. In caso contrario, la proibizione giuridica generale della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, nonostante la sua importanza fondamentale [...], sarebbe inefficace nella pratica e, in alcuni casi, sarebbe possibile per i funzionari dello Stato violare impunemente i diritti delle persone poste sotto la loro sorveglianza».

Corte EDU, sentenza 28 ottobre 1998, Assenov e altri contro Bulgaria, n 24760/94, punto 102.

Per quanto riguarda lo studio di caso B, che si occupa di lesioni di dubbia origine inflitte a un detenuto nel corso della prigionia, la Corte EDU ha coerentemente sostenuto che gli obblighi positivi discendenti dall'articolo 2 CEDU sul diritto alla vita e dall'articolo 3 CEDU sul divieto di tortura comportano per lo Stato il dovere di condurre indagini efficaci a fronte di denunce di maltrattamenti.

Approfondimenti

Per ulteriori informazioni sul caso Jakob von Metzler, cfr. Jessberger, F. (2005), «Bad Torture – Good Torture?», *Journal of International Criminal Justice*, vol. 3, n. 5, pagg. 1059-1073, disponibile all'indirizzo <http://jicj.oxfordjournals.org/content/3/5/1059.full.pdf+html>

Corte EDU, sentenza 1° giugno 2010, *Gäfgen contro Germania*, n. 22978/05.

Association for the Prevention of Torture (2007), *Defusing the ticking bomb scenario – Why we must say no to torture, always*, Ginevra.



MODULO 5. DIVERSITÀ, UGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE

Introduzione	145
Attività 1, versione 1: Mano sinistra/mano destra	146
Attività 1, versione 2: Identità multiple	150
Dispensa. Attività 1, versione 2: Identità multiple.....	153
Attività 2: Gioco di ruolo: Colloqui di lavoro	154
Dispensa. Attività 2: Gioco di ruolo: Colloqui di lavoro	157
Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione	158
Dispensa. Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione.....	160
Note informative	163
1. Concetti chiave	163
a. Diversità e identità	163
b. Uguaglianza e non discriminazione: nozioni fondamentali.....	166
c. Discriminazione e definizione di profili	170
2. Schema analitico: non discriminazione ¹¹	172
Dispensa. Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione.....	174
Materiali supplementari	179

Diversità, uguaglianza e non discriminazione

Introduzione

Il modulo si apre con una riflessione sulla diversità nelle società contemporanee dell'Unione europea, che funge da trampolino per una trattazione degli aspetti critici dell'uguaglianza e della non discriminazione, concetti che sono il fulcro delle moderne società fondate sui diritti umani e delle attività di polizia orientate ai diritti umani.

Il modulo introduce uno schema analitico sulla non discriminazione, che costituisce un valido supporto per esaminare le prassi di polizia, compreso l'uso dei poteri di polizia, dalla prospettiva della non discriminazione. Come gli schemi analitici del modulo 3 sul rispetto e la protezione dei diritti umani, lo schema analitico sulla non discriminazione aiuta i partecipanti a porsi le giuste domande anziché cercare di fornire risposte preconfezionate. Lo schema assisterà altresì i partecipanti a stabilire se vi sia stata o meno discriminazione.

Il modulo presenta due studi di casi e un'analisi graduale degli aspetti pregnanti di ciascuno di essi, per promuovere lo sviluppo delle competenze principali in materia di polizia.

A integrazione degli studi di casi, il modulo delinea un gioco di ruolo che non solo aiuta i partecipanti a comprendere meglio le sottigliezze delle problematiche relative alla discriminazione, in particolare alla discriminazione in base al sesso e all'età, ma ha anche il vantaggio di mettere a nudo la discriminazione presente nelle strutture di polizia. I funzionari di polizia possono infatti essere essi stessi vittime di discriminazione, per cui affrontare l'argomento da questa prospettiva è un modo straordinario per capire cosa significhi essere discriminati.

Per poter trattare questo argomento in maniera professionale è importante avere una chiara comprensione di cosa costituisca discriminazione e del funzionamento del processo analitico. Questo approccio è contenuto nelle Note informative per formatori. Il modulo dedica anche un'analisi alla «definizione discriminatoria di profili etnici», un fenomeno delicato che risulta particolarmente appropriato per il contesto delle attività di polizia.

Attività 1, versione 1: Mano sinistra/mano destra¹

Suggerimento didattico: rimettere la diversità al centro e in prima linea

Questo esercizio è particolarmente raccomandato per i formatori non esperti in tematiche legate alla diversità. Esso introduce in maniera interattiva il tema della diversità e le sue conseguenze. Se correttamente moderati, i principali interrogativi sulle società diversificate possono essere gestiti in maniera efficace, tenendo conto anche delle dimensioni dei diritti umani.

Finalità

Le società eterogenee sono una realtà nella moderna UE. In seguito a un aumento dei contatti e delle interazioni globali in tutti i settori, e in particolare della migrazione, in ciascuno Stato membro coesiste un insieme sempre più variegato di stili di vita e pratiche culturali. In questo esercizio i partecipanti esamineranno le problematiche legate ai pregiudizi consci e inconsci, e il loro impatto su un ambiente di apprendimento sicuro.

Obiettivi

Conoscenze

- Promuovere la conoscenza della realtà delle moderne società eterogenee.
- Migliorare la comprensione dei motivi alla radice dei cambiamenti nelle società e di come tali cambiamenti si verificano (ad esempio, storia dei flussi migratori, richieste di manodopera come nel settore dei servizi sanitari).
- Comprendere in che modo i cambiamenti societari emergenti come la migrazione (ad esempio, i diritti dei migranti irregolari illegalmente impiegati come manodopera) o i cambiamenti demografici (ad esempio, i diritti degli anziani) siano correlati ai diritti umani.
- Cogliere l'impatto culturale, tra cui la lingua e l'accesso alle informazioni nelle rispettive lingue nel contesto di procedure e processi equi.
- Avere una comprensione di fondo dell'importanza dei diritti umani nelle sfide con cui si confrontano le forze di polizia nelle società eterogenee/multiculturali.

Atteggiamento

- Migliorare l'empatia verso gli altri, in particolare verso i gruppi minoritari, comprendere la diversità come realtà che interessa le società moderne e accettare l'idea di gestirla in maniera costruttiva.

Competenze

- Riflettere sui propri pregiudizi consci e inconsci.
- Discutere le questioni della diversità, dell'identità e delle attività di polizia in un ambiente di polizia.

¹ Questo esercizio è stato elaborato da Gamal Turawa, consulente esperto nella promozione delle differenze e formatore presso il Metropolitan Police Service di Londra.

Requisiti

- Tempi: 35-40 minuti.
- Materiali:
 - lavagna a fogli mobili;
 - facoltativo: presentazioni PowerPoint e proiettore.
- Spazio: aula magna più due aule per il lavoro di gruppo.
- Dimensioni dei gruppi: massimo 20-25 persone.

Attività 1, versione 1. Descrizione: Mano sinistra/mano destra

- ❶ Scrivere una frase di circa 10 parole sulla lavagna. Chiedere quindi ai partecipanti di ricopiare la frase.
- ❷ Chiedere ai partecipanti di riscrivere nuovamente la frase, invitandoli – poco prima che inizino a farlo – a usare l'altra mano (sincerarsi di dire «l'altra mano» in modo da tener conto anche dei mancini). Osservare in silenzio le reazioni dei partecipanti, che possono includere risate, osservazioni sarcastiche e, in alcuni casi, un netto rifiuto.
- ❸ Terminata l'attività, effettuare un'analisi dalle seguenti quattro prospettive e riportate le risposte su una lavagna a fogli mobili (circa 5 minuti).
 - Come vi siete sentiti quando avete copiato la frase la prima volta?
 - Cosa avete pensato quando vi è stato chiesto di cambiare mano?
 - Come vi siete sentiti quando avete copiato la frase la seconda volta?
 - Cosa dovrebbe accadere per convincervi a usare l'altra mano?
- ❹ Analisi dell'esercizio: domande/ambiti di discussione suggeriti:
 - Chiedere al gruppo di immaginare una società dominata da destrorsi in cui tutte le leggi, le norme, le politiche e la cultura riflettessero esclusivamente i loro bisogni. Sarebbe una società equilibrata?
 - Se in questa società vivesse un piccolo gruppo di mancini, come si sentirebbero?
 - E se queste persone pagassero le tasse e contribuissero alla società senza tuttavia sentirsene parte o essere valorizzati da questa società, cosa succederebbe?
 - Cosa si potrebbe fare per far sentire i mancini a proprio agio in una società di destrorsi?
 - Chi si trova nel gruppo dei mancini nella vostra società/nel vostro paese e perché?
 - Quali sarebbero i diritti umani del gruppo dei mancini? Quali diritti sono particolarmente importanti? Questi diritti sono sempre rispettati o apprezzati?
 - Cosa dovrebbe accadere per garantire che il gruppo dei destrorsi si facesse carico delle esigenze e dei diritti del gruppo dei mancini?
 - In che modo si potrebbe trovare un equilibrio tra i due gruppi?
 - Vi siete mai sentiti un mancino in un gruppo o in una società di destrorsi?
 - Da dove proviene il vostro immaginario dei mancini?
 - Il gruppo dei destrorsi beneficia in qualche modo dei mancini? (della cultura, della musica, del cibo o della moda).
- ❺ Alcuni messaggi chiave da trasmettere:
 - Illustrare gli atteggiamenti e le barriere che ostacolano il cambiamento, usando, in particolare, le risposte tratte dalla



prima parte dell'esercizio.

- Sottolineare il fatto che il bisogno di cambiamento può essere difficile da comprendere, in particolare quando le persone hanno paura delle conseguenze negative dei cambiamenti.
 - Le persone non sempre hanno coscienza dei propri pregiudizi e non sempre tali pregiudizi sono calunniosi. Talvolta è difficile modificare un comportamento e una mentalità condizionati.
 - Per poter stimolare il cambiamento esistono le leggi, compresa la legislazione in materia di diritti umani, le azioni giudiziarie, i gruppi di pressione, l'impegno di una parte della popolazione e, in casi estremi, le sollevazioni, le sommosse e le vittime.
- ⑥ Introdurre nella discussione alcuni degli argomenti più generici riportati nelle note informative:
- Le conseguenze della diversità per le attività di polizia e le organizzazioni di polizia
 - I diritti umani come norme applicabili in questo contesto

Attività 1, versione 2: **Identità multiple**²

Suggerimento didattico: concentrarsi sull'identità

Questa attività è raccomandata per formatori esperti nella trattazione di tematiche legate alla diversità. È incentrata sul tema dell'identità e della costruzione dell'identità e stimola un'analisi di questioni anche personali da parte dei partecipanti oltre che l'esposizione delle proprie emozioni. Richiede pertanto la capacità di muoversi con agio e sicurezza all'interno del gruppo. Se condotta correttamente, può essere uno strumento molto utile di riflessione personale e di promozione della consapevolezza di sé.

Finalità

Questo esercizio solleva importanti domande sull'immagine (di sé) e sull'identità degli individui e dei gruppi nella società ed esamina le norme fondamentali della coesistenza all'interno di società eterogenee. La discriminazione può scaturire dalla tendenza a concentrarsi ottusamente soltanto su un aspetto dell'identità di una persona; questo esercizio dimostra chiaramente che ciascuno di noi possiede un'identità dalle molteplici sfaccettature.

Obiettivi

Conoscenze

- Migliorare la conoscenza della realtà delle moderne società eterogenee e l'importanza delle identità.
- Imparare in che modo l'identità è collegata ai bisogni umani e ai diritti umani.
- Acquisire una comprensione di fondo dell'importanza dei diritti umani nelle sfide con cui si confrontano le forze di polizia nelle società eterogenee/multiculturali.

Atteggiamento

- Migliorare la consapevolezza della propria identità e degli effetti che essa produce sulla percezione individuale della realtà.
- Accrescere l'empatia verso gli altri, in particolare verso le persone appartenenti alle minoranze.
- Comprendere la diversità come realtà che interessa le società moderne e accettare l'idea di gestirla in maniera costruttiva.

². Adattato da Anti-Defamation League, A World of Difference, Diversity Training.



Competenze

- Riflettere sulle proprie affiliazioni/identità e sulla loro importanza emotiva.
- Discutere le questioni della diversità, dell'identità e delle attività di polizia in un contesto di polizia.

Requisiti:

- Tempi: 40-60 minuti.
- Materiali:
 - dispensa 1 con diagramma;
 - facoltativo: presentazione PowerPoint e proiettore.
- Spazio: aula magna più due aule per il lavoro di gruppo.
- Dimensioni dei gruppi: massimo 15-20 persone.

Attività 1, versione 2. Descrizione: Identità multiple

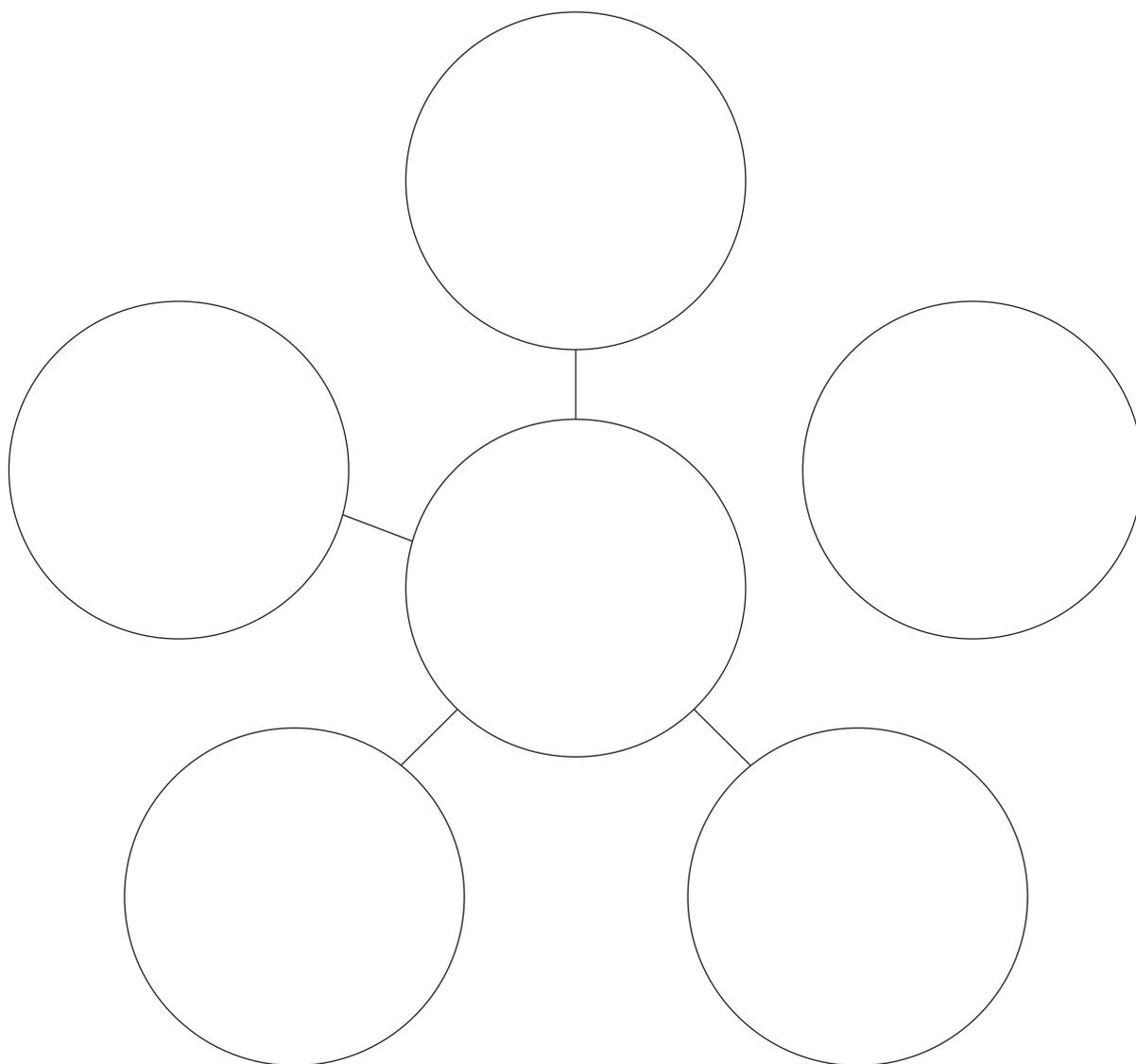
- ❶ Distribuire la dispensa. Invitare i partecipanti a rispondere in maniera rapida e spontanea (circa 5 minuti).
- ❷ Chiedere loro di specificare il gruppo primario con cui attualmente si identificano.
- ❸ 3-4 partecipanti dovrebbero formare un gruppo e discutere i risultati:
 - È stato facile o difficile individuare i cinque gruppi?
 - Cosa si prova a essere un membro di un gruppo? È un'esperienza piacevole? Impegnativa?
- ❹ Leggere ad alta voce varie categorie di identità e chiedere ai partecipanti di alzarsi in piedi se hanno annotato la categoria chiamata:

famiglia	caratteristiche fisiche/abilità
professione	opinione politica/affiliazione
sexso	volontariato (ONG)
orientamento sessuale	lingua
nazionalità/origine nazionale	gruppo di amici
origine etnica	hobby/attività del tempo libero/sport
religione	status sociale/patrimonio
età	esistono categorie che non sono state menzionate? Quali?

- ❺ Chiedere alle persone che si sono alzate in piedi quale delle categorie menzionate rappresenta la loro categoria primaria. Queste persone dovrebbero continuare a stare in piedi, mentre le altre possono sedersi.
- ❻ Illustrare l'attività in piedi. Alcune domande importanti:
 - Come vi siete sentiti stando in piedi? A vostro agio? A disagio?
 - È diverso essere una persona tra tanti a stare in piedi rispetto a essere l'unica?
 - Avete notato qualcosa di cui desiderate rendere partecipe il gruppo?
- ❼ Dedicare un momento alla discussione generale. Alcune domande importanti:
 - Quali sono le vostre impressioni riguardo a questo esercizio?
 - È stato facile o difficile individuare i cinque gruppi?
 - Questa attività vi ha aiutati a capire qualcosa di nuovo? Cosa?
 - Quale ruolo svolge l'identità nelle attività di polizia?
 - Qual è l'importanza dell'identità nelle strutture interne di polizia?
 - Desiderate fare qualche altra osservazione?
- ❽ Introdurre nella discussione alcuni degli argomenti più generici riportati nelle note informative:
 - Le conseguenze della diversità per le attività di polizia e le organizzazioni di polizia.
 - I diritti umani come norme applicabili in questo contesto.



Dispensa. Attività 1, versione 2: Identità multiple



Istruzioni

1. Scrivete il vostro nome nell'insieme centrale.
2. Negli insiemi esterni scrivete cinque importanti categorie/gruppi sociali (in senso ampio: ad esempio, un gruppo di giocatori di scacchi) di cui ritenete di far parte o di cui gli altri vi considerano parte.
3. Sottolineate il gruppo in cui attualmente vi identificate maggiormente.

Attività 2: Gioco di ruolo: Colloqui di lavoro³

Finalità

A fronte di un aumento dei contatti e delle interazioni globali in tutti i settori, e in particolare della migrazione, in ciascuno Stato membro dell'UE coesiste un insieme sempre più variegato di stili di vita e pratiche culturali. In questo esercizio i partecipanti esamineranno il problema della discriminazione nei confronti dei candidati a un posto di lavoro.

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere l'importanza e le caratteristiche fondamentali del principio di uguaglianza e di non discriminazione, applicato a situazioni di vita quotidiana.
- Capire che i problemi di discriminazione possono riguardare le strutture interne di polizia.
- Comprendere i benefici dei diritti umani e del principio della non discriminazione.

Atteggiamento

- Capire cosa si prova quando ci vengono negati o calpestati dei diritti.
- Acquisire una maggiore accettazione dei diritti umani altrui prendendo atto dei propri diritti.
- Impegnarsi maggiormente verso l'uguaglianza.
- Sviluppare una maggiore comprensione verso le minoranze.

Competenze

- Essere in grado di applicare un'analisi della discriminazione alle strutture e alle prassi di un'organizzazione.

Requisiti

- Tempi: 50-60 minuti.
- Materiali:
 - dispensa: descrizione del ruolo;
 - facoltativo: presentazioni PowerPoint e proiettore.
- Spazio: aula magna più due aule per il lavoro di gruppo.
- Dimensioni dei gruppi: massimo 15-25 persone.

3. Questa attività è stata elaborata da Günther Berghofer, comandante della Polizia austriaca.



Attività 2, descrizione: **Gioco di ruolo: Colloqui di lavoro**

- 1 Prima dell'inizio della sessione, scegliere due partecipanti cui assegnare il ruolo di candidati in un colloquio di lavoro. Assegnare a ciascuno un ruolo, o assegnare il ruolo riportato sulla dispensa, e concedere loro del tempo perché preparino la propria parte.

Suggerimento didattico: adattare i giochi di ruolo

Le descrizioni dei giochi di ruolo possono essere modificate a seconda delle complessità presenti nell'organizzazione di polizia interessata (ad esempio, discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale, dell'origine etnica/religiosa o dell'impegno politico).

- 2 I due «candidati» rimangono fuori dall'aula. Il resto dei partecipanti si riunisce in classe. Chiedere ai partecipanti di osservare la scena e fornire la seguente spiegazione: c'è un posto vacante in un dipartimento di polizia e alcuni funzionari di polizia hanno fatto domanda di assunzione. Viene organizzato un colloquio per individuare il candidato più idoneo.
- 3 Chiamare il primo «candidato» e allestire la scena del colloquio di lavoro. Iniziare il colloquio in maniera corretta, quindi cominciare ad assumere un atteggiamento discriminatorio (a seconda della persona che ci si trova davanti, discriminare in base al sesso, all'età o all'orientamento sessuale). Al termine del colloquio chiedere al candidato di prendere posto accanto agli altri partecipanti.
- 4 Condurre il secondo colloquio allo stesso modo.
 - a. Riflessione sul gioco di ruolo: Chiedere ai «candidati» le impressioni sul colloquio. Come si sono sentiti di fronte alle discriminazioni subite? Quali emozioni ha suscitato in loro la discriminazione? Come si potrebbe reagire in queste situazioni?
 - b. Avviare una discussione con l'intero gruppo: cosa ha pensato il pubblico dei due colloqui? Un comportamento di questo genere sarebbe concepibile nella realtà? Perché? Perché no? In che misura questa situazione investe il problema dei diritti umani?
 - c. Utilizzare questa esperienza come punto di partenza per future considerazioni sui problemi della discriminazione, facendo riferimento alle note informative.

Suggerimento didattico: gestire i giochi di ruolo con sensibilità

Il colloquio deve essere condotto con estrema attenzione. Bisogna essere sufficientemente delicati da non discriminare troppo il «candidato», per non offenderlo personalmente. Al tempo stesso, tuttavia, occorre essere sufficientemente espliciti per poter mettere in evidenza un comportamento inadeguato.

Suggerimenti per i colloqui

Discriminazione sulla base del sesso

- Prevede di avere una famiglia?
- Durante il suo congedo di maternità, chi pensa che coprirà le sue mansioni?
- Al suo rientro al termine della maternità ha intenzione di chiedere un part-time?
- Perché dovrei scegliere un funzionario donna, che da qui a pochi mesi potrebbe essere in congedo?
- Se lei fosse al mio posto non farebbe lo stesso?
- Non ho nulla di personale nei suoi confronti, penso che il suo profilo sia buono, ma onestamente non ritengo che la sua situazione privata sia in linea con i requisiti della posizione.

Discriminazione in base all'età

- Si dice che le persone che hanno superato una certa età non siano sufficientemente flessibili per far fronte alle difficoltà quotidiane sul lavoro. Perché dovrei scegliere lei anziché un candidato più giovane e forse più dinamico?
- Perché è interessato a questo posto di lavoro se è già a metà strada verso il pensionamento?
- La nostra forza di polizia è un'organizzazione moderna e dinamica. Una persona della sua età come pensa di riuscire a integrarsi in questo contesto?
- Perché dovrei assumere un funzionario di polizia della sua età, che probabilmente è meno rapido nell'acquisire i requisiti fondamentali di questa posizione?
- Non ho nulla di personale nei suoi confronti, penso che il suo profilo sia ottimo, ma onestamente non ritengo che la sua età sia adeguata per i requisiti della posizione.



Dispensa. Attività 2: **Gioco di ruolo: Colloqui di lavoro**

COLLOQUIO DI LAVORO 1

Lei è una giovane agente di polizia di 28 anni. Possiede un eccellente profilo professionale e sta presentando domanda di assunzione per un posto di polizia vacante (quadro intermedio). È sposata e intende avere figli in un futuro prossimo.

Può aggiungere ulteriori dettagli sul suo profilo personale e professionale, purché si attenga ai fatti sopra descritti.

COLLOQUIO DI LAVORO 2

Lei è un funzionario di polizia di 53 anni. Possiede un buon profilo professionale e sta presentando domanda di assunzione per un posto di polizia vacante (quadro intermedio). Alle sue spalle vanta numerosi anni di esperienza come funzionario di pattuglia. È motivato a cogliere nuove sfide.

Può aggiungere ulteriori dettagli sul suo profilo personale e professionale, purché si attenga ai fatti sopra descritti.

Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione

Finalità

Il principio di uguaglianza e non discriminazione occupa una posizione centrale nella sfera dei diritti umani. È estremamente rilevante nel contesto delle moderne società europee eterogenee. Una profonda comprensione di come analizzare le situazioni dalla prospettiva della non discriminazione deve rientrare tra le competenze chiave dei funzionari di polizia, che consentirà loro di svolgere il proprio lavoro in maniera efficiente ed efficace, evitando cattive prassi e denunce.

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere l'importanza e le caratteristiche fondamentali del principio di uguaglianza e di non discriminazione.
- Comprendere il fenomeno della definizione discriminatoria di profili etnici e i suoi effetti negativi sui gruppi minoritari e su un'azione di polizia efficace.

Atteggiamento

- Accettare l'obbligo di gestire in maniera costruttiva le criticità legate alla diversità e al divieto di discriminazione.
- Impegnarsi maggiormente ad adottare un approccio orientato all'uguaglianza nelle attività di polizia.
- Approfondire la comprensione delle minoranze.

Competenze

- Essere in grado di analizzare una situazione per stabilire quando un trattamento differenziato è vietato e quando è giustificato (con riferimento al trattamento generale).
- Essere in grado di discernere tra definizione discriminatoria di profili etnici e metodi di polizia legittimi (con particolare riguardo per la definizione dei profili).

Requisiti

- Tempi: 60-90 minuti.
- Materiali:
 - dispense;
 - facoltativo: presentazione PowerPoint e proiettore.
- Spazio: aula magna più due aule per il lavoro di gruppo.
- Composizione del gruppo: massimo 20-25 persone.



Attività 3. Descrizione: **Analisi dei diritti umani: non discriminazione**

- ❶ Introdurre lo scopo e gli obiettivi dell'attività.
- ❷ Distribuire e illustrare brevemente lo schema analitico (dispensa: Analisi dei diritti umani: non discriminazione), facendo riferimento a situazioni di vita reale dei partecipanti o a contributi del facilitatore concernenti episodi di vita reale (circa 15 minuti).
- ❸ Suddividere i partecipanti in gruppi e distribuire le dispense con gli studi di casi (circa 25-35 minuti). Assicurarsi che i gruppi:
 - abbiano correttamente compreso il proprio compito;
 - nominino un relatore incaricato di riferire i risultati del confronto nell'ambito di una discussione plenaria.
- ❹ Rispondere a eventuali domande che potrebbero emergere durante il lavoro di gruppo.
- ❺ Far presentare ai gruppi il lavoro svolto nell'ambito di un confronto plenario.
- ❻ Avviare una discussione generale per stimolare la riflessione su quanto di nuovo è stato appreso.
- ❼ Riassumere i principali punti portati all'attenzione del gruppo e, se del caso, fornire raggugli appropriati utilizzando le note informative, in particolare sul fenomeno della definizione discriminatoria di profili etnici.

Dispensa. Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione

Studio di caso A: Respinto al posto di controllo

Il signor T., cittadino dello Stato B. appartenente a una minoranza etnica, viaggiava in automobile con il suo autista da una provincia all'altra dello Stato B. A un posto di controllo della polizia in corrispondenza dei confini provinciali, gli agenti avevano fermato l'automobile e costretto il signor T. a tornare indietro, mentre le altre automobili venivano lasciate transitare senza problemi. Esistono due diverse versioni degli eventi successivi.

Testimonianza del signor T.: i funzionari dell'Ispettorato per la sicurezza stradale si erano rifiutati di lasciarlo passare sulla base di un'ordinanza non scritta delle autorità provinciali di non ammettere nessun individuo appartenente alla sua minoranza etnica.

Testimonianza delle autorità: il signor T. aveva tentato di superare la coda di automobili che attendevano di passare il posto di controllo e aveva rinunciato a varcare il confine dopo che gli era stato negato un trattamento prioritario.

Spunti di discussione

1. È diverso il trattamento ricevuto dal signor T. e dagli altri automobilisti? Se sì, in cosa consistono le differenze?
2. Se vi sono differenze di trattamento, sono da ricollegarsi anche a uno dei motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione? Quali?
 - a. Nella versione del signor T.
 - b. Nella versione dello Stato.
3. Se si ravvisa una differenza di trattamento riconducibile a uno dei motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione, può essere giustificata o è discriminatoria?



Dispensa. Attività 3: **Analisi dei diritti umani: non discriminazione** *(continua)*

Studio di caso B: Controllo d'identità alla stazione dei treni

La signora W. era arrivata con il marito e il figlio in una stazione ferroviaria del paese E. Dopo essere scesa dal treno, un funzionario di polizia le si era avvicinato e le aveva chiesto di esibire un documento d'identità. Il funzionario di polizia non aveva controllato le carte d'identità di altri passeggeri che erano presenti sulla piattaforma in quel momento, compresi il marito e il figlio della donna. La signora W. aveva chiesto al funzionario di spiegare le ragioni di quel controllo. Il funzionario aveva risposto dicendo che aveva l'ordine di verificare l'identità delle «persone di colore» come lei, poiché molte erano immigrati clandestini. Il marito della signora W. aveva fatto notare che questo atteggiamento equivaleva a una discriminazione razziale, che il funzionario aveva negato, ribadendo che era suo dovere effettuare controlli d'identità in ragione dell'elevato numero di immigrati clandestini che vivevano nel paese E. La coppia aveva chiesto al funzionario di polizia di esibire un documento d'identità e il distintivo di polizia, al che l'uomo aveva risposto che, se i due non avessero cambiato atteggiamento, li avrebbe arrestati. Li aveva quindi scortati in un ufficio della stazione ferroviaria dove aveva registrato i loro dati personali mostrando loro contemporaneamente il distintivo di polizia. La signora W., che è originaria del paese X., aveva ottenuto la cittadinanza del paese E. vent'anni prima.

Spunti di discussione

- 1. Si ravvisano differenze di trattamento? Se sì, in cosa consistono tali differenze?**
- 2. Se vi sono differenze di trattamento, sono da ricollegarsi anche a uno dei motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione? Quali?**
- 3. Se si ravvisa una differenza di trattamento riconducibile a uno dei motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione, può essere giustificata o è discriminatoria?**

Dispensa. Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione *(continua)*

Analisi dei diritti umani: non discriminazione

PARTE 1: PARITÀ DI TRATTAMENTO O DIFFERENZA DI TRATTAMENTO?

1.1. Vi sono elementi che rivelerebbero una differenza di trattamento?

È possibile ravvisare situazioni simili trattate in maniera diversa?

È possibile ravvisare situazioni diverse trattate in maniera simile?

1.2. La differenza di trattamento è dovuta a uno dei motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione?

Motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione: sesso, «razza», colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, convinzioni o religione, opinioni politiche o di altro genere, appartenenza a una minoranza nazionale, situazione finanziaria, nascita, disabilità, età o orientamento sessuale.

PARTE 2: GIUSTIFICAZIONE O DISCRIMINAZIONE

2.1. La distinzione è basata su motivi ragionevoli e obiettivi?

- La differenza di trattamento persegue uno scopo legittimo?
- È opportuna? È necessaria? È la misura meno intrusiva? Esistono alternative?



Note informative

Queste note informative offrono elementi utili per lo svolgimento delle quattro attività comprese in questo modulo, che sono così strutturate:

1. Concetti chiave

- a. Diversità e identità
- b. Uguaglianza e non discriminazione: nozioni fondamentali
- c. Discriminazione e definizione di profili

2. Schema analitico; non discriminazione

- Attività 3: Studi di casi A e B

1. Concetti chiave

a. Diversità e identità

La diversità è attualmente una caratteristica molto importante dell'UE. I dati demografici disponibili suggeriscono una netta tendenza verso una sempre maggiore diversità. Questa realtà mette l'UE a confronto con specifiche problematiche, poiché i vecchi parametri della convivenza sociale che hanno permesso di creare la pace sociale sembrano sfumare, lasciando spazio a sensazioni di insicurezza e mancanza di controllo. Gli Stati membri dell'UE devono costruire una società integrante e inclusiva per tutte le persone che vivono all'interno dei loro confini, adattando le strutture di governo e la società nel suo complesso a questa nuova realtà.

Di particolare importanza a tale riguardo è la questione dell'identità (sociale) e di come gli esseri umani considerano se stessi e gli altri. L'identità è un concetto particolarmente importante perché la discriminazione sulla base di motivi diversi, la violenza etnica e razziale e molte altre violazioni dei diritti umani sono inestricabilmente legate a questioni di identità.

Dal punto di vista psicologico, l'identità è un bisogno umano fondamentale. Questo «senso di sé» genera un senso di appartenenza e funge da fondamento per lo sviluppo dell'autostima. «Aver bisogno di un'identità positiva significa aver bisogno di un io ben sviluppato e di una concezione positiva di chi siamo e di chi vogliamo essere»⁴.

I bisogni legati all'identità sono un concetto importante nella ricerca su pace e conflitto, e formano uno dei quattro bisogni fondamentali dell'individuo, accanto alla sopravvivenza, al benessere e alla libertà⁵. Se l'identità di una persona non è valorizzata, non è riconosciuta come legittima o è considerata inferiore, si generano problemi di comunicazione e conflitti sociali, a livello sia di interazioni personali che di relazioni internazionali. Il conflitto sociale legato all'identità, ad esempio, è un fenomeno che è andato diffondendosi negli ultimi decenni:

- le guerre civili nell'ex Jugoslavia negli anni novanta erano caratterizzate, oltre che da più ampi fattori legati alle lotte di potere, anche da una dimensione religiosa ed etnica;

«Uno dei principali aspetti [in relazione a "multiculturalismo e libertà"] riguarda la percezione degli esseri umani. Le persone devono essere classificate in base alle tradizioni ereditate, con riferimento soprattutto alla religione ereditata, oppure alla comunità in cui casualmente sono nate, e a tale identità non scelta deve essere attribuita una priorità automatica rispetto ad altre affiliazioni tra cui l'orientamento politico, la professione, la classe, il sesso, la lingua, la letteratura, l'impegno sociale e a molti altri legami? Oppure dovrebbero essere viste come persone dotate di una pluralità di contatti e di associazioni, le cui relative priorità devono ancora essere stabilite da loro stesse (assumendosi la responsabilità che è associata a una scelta ragionata)?».

Amartya Sen (2006), Identity and Violence, New York, Londra, Norton, pag. 150.

4. Staub, E. (2004), «Basic Human Needs, Altruism, and Aggression», in Miller, A. (ed.), The Social Psychology of Good and Evil, New York, Guilford Press, pag. 56.

5. Galtung, J. (2004), Transcend and Transform. An Introduction to Conflict Work, Boulder, Paradigm Publisher, pag. 2.

- l'identità ha giocato un ruolo di rilievo anche nelle agitazioni civili scoppiate in alcuni Stati membri dell'UE, come la rivolta di Brixton nel Regno Unito.

Identità multiple

È problematico ridurre l'identità di una persona soltanto a uno o due elementi, come l'origine etnica o la religione, e trarre conclusioni generiche basate su questa caratterizzazione, in altre parole, costringere le persone nei confini ristretti di un «contenitore» etnico o religioso. Questa riduzione dell'identità di una persona a un'unica grande categoria è visibile anche nella classificazione ampia dei popoli in base alle civiltà⁶.

Uno sguardo più attento rivela che ciascuno di noi possiede identità o affiliazioni multiple, che concorrono a costituire tasselli diversi della nostra identità. Una persona, ad esempio, può essere un cittadino francese di origine algerina, un funzionario di polizia, un atleta di triathlon, un uomo celibe, una persona religiosa e un ottimo cuoco.

Sia la scelta individuale che il contesto sociale sono decisivi per determinare quali affiliazioni/identità una persona considera importanti e secondo quale ordine gerarchico tende a classificarle. I fattori e i contesti esterni possono essere particolarmente importanti per la costruzione dell'identità, soprattutto quando questi elementi esterni costituiscono la base del trattamento discriminatorio che frustra il riconoscimento di una componente fondamentale dell'identità di una persona.

Diversità e attività di polizia

L'aumento della diversità all'interno delle nostre società ha conseguenze di vasta portata sia per le istituzioni statali che per la società nel suo complesso. La Carta di Rotterdam rappresenta il primo tentativo sistematico di gestire l'impatto della diversità sulle attività di polizia nel contesto dell'UE. La «Carta di Rotterdam. Il mantenimento dell'ordine pubblico nella società multietnica» (1996), un'iniziativa della Polizia di Rotterdam, del consiglio comunale di Rotterdam e di RADAR, un'organizzazione per la lotta alla discriminazione, contiene linee guida specifiche su come gestire questo aspetto critico.

«In questo mondo di diversità etnica e culturale, la polizia riveste un ruolo cruciale. Data la sua particolare responsabilità nel mantenimento della legge e 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 [di essere sottoposte a trattamenti oppressivi e discriminatori] 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

6. Sen, A. (2006), *Identity and Violence*, New York, London, Norton, pagg. 40 e segg.



attivamente per prevenire tali azioni e per contribuire all'integrazione etnica e sociale».

Robin Oakley (1997), consulente indipendente specializzato in tematiche relative all'uguaglianza razziale, che ha contribuito alla stesura della Carta di Rotterdam, nella sua «Introduzione alla Carta di Rotterdam – Il mantenimento dell'ordine pubblico nella società multietnica», disponibile all'indirizzo <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/8562>

Una società destinata a diventare sempre più eterogenea impone alle organizzazioni di polizia oneri specifici. Per fornire servizi ugualmente estensibili e accessibili a tutti i cittadini, un'organizzazione di polizia deve adattare:

- i propri interventi operativi, la qualità del servizio e più ampie responsabilità alle esigenze di una popolazione in continua evoluzione;
- le proprie strutture organizzative, comprese le modalità di assunzione e gli obiettivi di stabilità, i percorsi professionali e gli indicatori di rendimento, oltre che gli spazi interni alla diversità (ad esempio, associazioni di polizia di orientamento omosessuale);
- le attività formative iniziali e di aggiornamento in itinere e prevedere attività specifiche di sensibilizzazione come misure integrative (che non possono tuttavia sostituire le lacune a livello operativo e organizzativo).

Suggerimento didattico: usare le attività 1 e 2 per introdurre i concetti chiave

Le attività 1 e 2 sono strumenti utili per illustrare ai partecipanti i concetti chiave del modulo, nell'eventualità in cui non abbiano familiarità con essi o abbiano bisogno di un ripasso. Le attività fanno affidamento su approcci di facile comprensione per aiutare i partecipanti ad assimilare i concetti. È utile promuovere una buona comprensione di queste nozioni fondamentali prima di affrontare le questioni più astratte dell'attività 3.

ATTIVITÀ DELLA FRA

Migliorare le relazioni tra polizia e minoranze

Il modulo 2 discuteva l'importanza di promuovere un rapporto di fiducia tra la polizia e tutte le parti della società, per il quale è fondamentale garantire a tutti un trattamento equo e non discriminatorio. L'inchiesta della FRA su minoranze e discriminazione intitolata «European Union Minorities and Discrimination Survey» (EU-MIDIS, 2010) chiedeva a 23 500 persone appartenenti a gruppi di immigrati e a minoranze etniche di raccontare le proprie esperienze di discriminazione e di vittimizzazione criminale. La ricerca ha messo in evidenza la necessità impellente di un miglioramento (e un ampio margine in tal senso) nelle relazioni tra polizia e minoranze, e portato a galla l'esistenza di numerose problematiche, anche nei fermi di polizia, dimostrando:

- l'urgenza di «migliorare tra le minoranze la percezione della polizia come un servizio pubblico in grado di rispondere alle esigenze delle vittime di reati e, in particolare, ai bisogni delle vittime della vittimizzazione razzista»;
- che «occorre intervenire per sviluppare le relazioni con le minoranze» a fronte di un'elevata percentuale di persone che percepisce come discriminatoria la definizione dei profili etnici;
- che le persone appartenenti alle minoranze e che ritengono di essere state fermate dalla polizia a causa della loro origine etnica hanno uno scarso livello di fiducia nella polizia. Tutto ciò ha effetti sociali negativi, poiché può minare la fiducia delle minoranze nella polizia e nel suo trattamento asseritamente equo. Al tempo stesso, comporta un numero insufficiente di segnalazioni di reati da parte dei membri della comunità di immigrati e delle minoranze etniche.

Per ulteriori informazioni, cfr. FRA (2010), EU MIDIS Data in Focus Report 4: Police Stops and Minorities (Fermi di polizia e minoranze), ottobre 2010, pagg. 14 e 17, disponibile all'indirizzo <http://fra.europa.eu/en/publication/2010/eu-midis-data-focus-report-4-police-stops-and-minorities>

b. Uguaglianza e non discriminazione: nozioni fondamentali

Fonti giuridiche

Il principio di uguaglianza e non discriminazione è particolarmente rilevante per la sfera dei diritti umani. I primi due articoli della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sottolineano l'importanza dell'uguaglianza.

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

Articolo 1

Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti.

Articolo 2

Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. [...]

Il principio fondamentale alla base dell'idea di uguaglianza è facile da intuire: il mero fatto che una persona abbia specifiche caratteristiche come il colore della pelle, il sesso o la religione non deve comportare differenze di trattamento o un trattamento meno favorevole rispetto ad altre persone che si trovino in una situazione simile. Non altrettanto semplice, tuttavia, è applicare questo concetto elementare ai casi concreti. Come accade con i diritti umani in generale, tutte le circostanze del caso devono essere prese in considerazione e soppesate individualmente.

Tutti i diritti umani devono essere garantiti senza discriminazioni. Nel linguaggio giuridico questo cosiddetto divieto «accessorio» di discriminazione è contenuto in tutti i trattati che trattano in generale il tema dei diritti umani, tra cui l'articolo 14 CEDU. Ciò significa, ad esempio, che il diritto alla libertà personale e il diritto alla vita privata non possono essere violati in maniera discriminatoria, ad esempio fermando e perquisendo sistematicamente le persone di colore.

Inoltre, il diritto all'uguaglianza e alla non discriminazione è garantito come diritto distinto e indipendente, che assicura una protezione più ampia nei confronti della discriminazione, come negli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel protocollo addizionale n. 12 alla CEDU e nell'articolo 26 del patto internazionale delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici.

Una legislazione specifica a livello internazionale e dell'UE fornisce un quadro dettagliato per la lotta alla discriminazione attraverso un'ampia gamma di misure.

Livello ONU

- Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1965).
- Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979).
- Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità (2006).

Livello UE

- *Direttiva relativa alla parità di genere in materia di sicurezza sociale*: direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale.
- *Direttiva sull'uguaglianza razziale*: direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.
- *Direttiva sull'uguaglianza in materia di occupazione*: direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.
- *Direttiva relativa alla parità di genere in materia di beni e servizi*: direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.
- *Direttiva relativa alla parità di genere (rifusione)*: direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione).
- *Decisione quadro sul razzismo*: decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

Motivi di discriminazione oggetto di protezione

L'elenco attualmente più esaustivo dei motivi di discriminazione oggetto di protezione è contenuto nell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riporta i seguenti motivi: «[il] sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

Obblighi discendenti dal principio di non discriminazione

Ai sensi della legislazione in materia di non discriminazione, gli Stati sono investiti dei seguenti obblighi:

- rispettare l'uguaglianza (l'uguaglianza di fronte alla legge): ciò significa che il potere esecutivo e quello giudiziario devono applicare la legge senza fare discriminazioni;
- proteggere gli individui da discriminazioni a livello legislativo (equa protezione della legge);
- adottare misure amministrative e politiche per garantire una protezione efficace contro la discriminazione tra cui:
 - tutelare le persone contro la discriminazione tra privati, ivi compresi l'accesso all'occupazione e al luogo di lavoro, e l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, inclusi gli alloggi. La direttiva dell'UE sull'uguaglianza razziale, ad esempio, garantisce queste tutele;
 - proibire per legge qualsiasi forma di istigazione pubblica alla violenza o all'odio rivolto contro (gruppi di) persone sulla base della «razza», del colore, della religione, dell'ascendenza o dell'origine nazionale o etnica. La decisione quadro dell'UE sul razzismo, ad esempio, sancisce tali divieti;
 - introdurre misure speciali o specifiche per ovviare a svantaggi subiti in passato, o per compensare o prevenire svantaggi attuali, e per accelerare i progressi verso l'uguaglianza di determinati gruppi. L'adozione e il mantenimento di queste «misure specifiche», che potrebbero rientrare nella definizione di «discriminazione positiva», «azione positiva» o «trattamento preferenziale», sono esplicitamente autorizzati dalla legislazione in materia di diritti umani e non costituiscono di per sé una forma di discriminazione. Ne è un esempio l'adozione di misure speciali per contrastare i modelli discriminatori di lunga data a svantaggio delle donne. Tuttavia, tali interventi dovrebbero essere temporanei e non protrarsi per un periodo di tempo superiore a quanto necessario per rimediare alla disuguaglianza in questione. Anche in questo caso è fondamentale il principio della proporzionalità.



Nel contesto delle attività di polizia, il principio di uguaglianza dinanzi alla legge è particolarmente importante. Altrettanto critico per la lotta alla discriminazione è sempre più considerato l'obbligo previsto dalla legislazione in materia di diritti umani di intervenire in maniera efficace per proteggere gli individui dalla discriminazione, come le azioni adottate per contrastare i reati generati dall'odio. La decisione quadro sul razzismo del 2008 riflette questa accresciuta consapevolezza della necessità di intervenire attivamente.

«La polizia deve compiere le proprie funzioni in modo equo, guidata, in particolare, dai principi di imparzialità e non discriminazione».

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri,
Codice europeo di etica per la polizia, Rec(2001) 10.

Definizioni di discriminazione⁷

La **discriminazione** può essere considerata:

- una differenza di trattamento di persone che si trovano in una situazione simile;
- una differenza di trattamento legata a un motivo oggetto di protezione;
- una differenza di trattamento per cui non esiste una giustificazione obiettiva e ragionevole.

La legislazione dell'UE distingue tra discriminazione diretta e indiretta:

Discriminazione diretta: «Sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga».

Discriminazione indiretta: «Sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari».

Fonte: direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (direttiva sull'uguaglianza razziale), articolo 2, paragrafo 2, disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>

La Corte europea dei diritti dell'uomo definisce discriminazione diretta una differenza di trattamento di persone che si trovano in situazioni simili, quando i principi di scopo legittimo e di proporzionalità non sono debitamente rispettati. La discriminazione indiretta si concentra su norme, criteri o pratiche neutrali e successivamente chiede se questi hanno un effetto negativo su gruppi definiti da un «motivo di discriminazione che forma oggetto di protezione». Questo concetto di discriminazione indiretta si ritrova ora anche nella giurisprudenza della Corte EDU⁸.

Giustificazione/difesa di un trattamento meno favorevole: i diversi approcci nella CEDU e nel diritto UE e le relative somiglianze

La seguente citazione tratta dalla Corte EDU contiene una frase generica che difende o giustifica tutti i tipi di discriminazione: «se [la differenza di trattamento] non ha una giustificazione obiettiva e ragionevole». In altre parole, una differenza di trattamento è discriminatoria se non è giustificata da elementi obiettivi e ragionevoli. Il diritto dell'UE, al contrario, applica questo approccio di difesa generico soltanto alla discriminazione indiretta. Per la discriminazione

«La Corte ha stabilito nella sua giurisprudenza che, affinché sia sollevata una questione ai sensi dell'articolo 14 [divieto di discriminazione], deve esserci una differenza nel trattamento delle persone in situazioni fondamentalmente analoghe [...]. Questa differenza di trattamento è discriminatoria se non ha una giustificazione obiettiva e ragionevole; in altri termini, se non persegue uno scopo legittimo o se non esiste un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi utilizzati e lo scopo che si cerca di realizzare».

Corte EDU, sentenza 29 aprile 2008, *Burden contro Regno Unito*, n. 13378/05, punto 60.

7. Sulla base di FRA e Consiglio d'Europa (2011), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, pagg. 21-55, disponibile all'indirizzo http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA-CASE-LAW-HANDBOOK_IT.pdf

8. Corte EDU, sentenza 13 novembre 2007, *D.H. e altri contro Repubblica ceca*, n. 57325/00.

ATTIVITÀ DELLA FRA

Delineare il fenomeno della discriminazione multipla

Si definisce discriminazione multipla la discriminazione basata su più di un motivo oggetto di protezione come, ad esempio, quando una persona è discriminata perché donna e perché di etnia rom. La maggior parte dei tribunali dell'UE si occupa di un solo motivo di discriminazione per ciascun caso di discriminazione diretta o indiretta. Introdurre nella legislazione il concetto di «discriminazione multipla» potrebbe contribuire a trovare una corrispondenza più adeguata tra norme ed esperienze di discriminazione delle persone, come emerge dalla ricerca della FRA.

Per ulteriori informazioni sulla discriminazione multipla, cfr. la sezione «Materiali supplementari» di questo modulo e FRA (2013), Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare (Disuguaglianze e discriminazione multipla nell'accesso a un'assistenza sanitaria e alla sua qualità), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, disponibile all'indirizzo <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/inequalities-discrimination-healthcare>

diretta è possibile prendere in considerazione soltanto difese specifiche e limitate.

I due approcci, benché formulati in maniera diversa, sono abbastanza simili nella sostanza: le difese specifiche previste dal diritto dell'UE possono essere collocate nel più ampio contesto delle difese generiche elaborate dalla giurisprudenza della Corte EDU. In altri termini, le difese specifiche previste dalle direttive in materia di non discriminazione rappresentano aspetti particolari della difesa generica⁹.

Pertanto, il seguente schema analitico relativo alla non discriminazione fa affidamento sull'approccio della «difesa generica».

Suggerimento didattico: usare l'attività 3 per esaminare il tema della non discriminazione

L'attività 3 è un utile strumento per aiutare i partecipanti a prendere dimestichezza con le idee di non discriminazione ed equo trattamento. Offre loro la possibilità di capire, tramite esempi interattivi, in che modo la discriminazione può verificarsi e come affrontare le problematiche ad essa correlate.

c. Discriminazione e definizione di profili

Le istituzioni statali, compresa la polizia, devono rispettare l'uguaglianza nell'esercizio delle proprie funzioni. Un problema estremamente spinoso a questo proposito è la definizione di profili da parte della polizia sulla base di elementi etnici e di altri criteri.

Cosa si intende per definizione di profili?

- A un livello molto generale, la definizione di profili comporta la classificazione dei soggetti a seconda delle loro caratteristiche, sia «immutabili» (genere, età, origine etnica, altezza) che «soggette a mutamenti» (abitudini, preferenze e altri elementi del comportamento).
- Pur essendo in sé uno strumento utile, la definizione di profili può provocare una serie di errori quando alcune caratteristiche vengono associate a determinati comportamenti o preferenze.
- La ricerca nel campo della psicologia sociale ha dimostrato che le persone tendono ad applicare agli «altri» degli stereotipi e, su questa base, a trarre conclusioni affrettate e inaccurate¹⁰.

9. Per ulteriori informazioni al riguardo, cfr. FRA e Consiglio d'Europa (2011), *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, pagg. 43 e segg., disponibile all'indirizzo http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA-CASE-LAW-HANDBOOK_IT.pdf.

10. Hogg, M. e Vaughan, G. (2011), *Social Psychology*, 6th ed., Essex, Pearson Education Limited, pagg. 356 e segg.

La definizione di profili nelle attività di polizia

La definizione di profili può essere uno strumento legittimo per catturare i sospetti dopo che un crimine è stato commesso. Analogamente, si può basare su fondate ipotesi derivanti dall'esperienza e dall'addestramento, mirate soprattutto al comportamento piuttosto che alle caratteristiche di natura razziale, etnica o religiosa. Per esempio, i funzionari potrebbero valersi di profili che suggeriscano di cercare soggetti che frequentano luoghi specifici, che si incontrano e si scambiano borse prima di separarsi, che si comportano in maniera incoerente o nervosa, o che fanno ripetutamente grossi acquisti pagando esclusivamente in contanti.

La definizione di profili può diventare problematica quando un motivo di discriminazione oggetto di protezione, come ad esempio l'etnia, la «razza» o l'affiliazione religiosa, è l'unico o il principale motivo per far insospettare un funzionario di polizia. Il funzionario può ricevere l'ordine di concentrarsi su specifici gruppi o può tenere in considerazione uno di questi attributi al momento di intervenire, ma questi motivi di discriminazione oggetto di protezione non devono essere la motivazione principale dell'intervento di polizia. Quest'ultimo, al contrario, deve essere fondato su altri fattori, stabiliti dalla legge nazionale. Un punto di partenza solitamente si fonda sulla determinazione di «ragionevoli motivi» che concorrono a formare un «sospetto», come un comportamento equivoco o insolito in un determinato contesto. Altrimenti, le azioni intraprese con l'ausilio della definizione di profili e basate su motivi specificamente oggetto di protezione, come l'etnia, possono essere discriminatorie.

Che cos'è la definizione discriminatoria di profili?

La definizione di profili etnici è assurda all'onore delle cronache dopo gli attacchi terroristici di New York, Pennsylvania, e Washington D.C. (2001), Madrid (2004) e Londra (2005). Le organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'UE, oltre che le ONG, hanno manifestato perplessità sull'uso di tale strumento e, di conseguenza, i partecipanti al corso di formazione potrebbero essere particolarmente incuriositi al riguardo. È dunque utile acquisire dimestichezza con questa particolare forma di definizione di profili.

La pubblicazione della FRA dal titolo *Guida per comprendere ed evitare la definizione discriminatoria di profili etnici* affronta questo tema e fornisce la seguente terminologia:

«La definizione discriminatoria di profili etnici si verifica quando:

un individuo viene trattato meno favorevolmente di altri che si trovano in una situazione simile (in altre parole “viene discriminato”), ad esempio in seguito all'esercizio di poteri di polizia come fermi e perquisizioni; una decisione di esercitare i poteri di polizia si basa esclusivamente o soprattutto sulla razza, l'origine etnica o la religione di quella persona».

Fonte: FRA (2010), Per una maggiore efficacia delle operazioni di polizia. Guida per comprendere ed evitare la definizione discriminatoria di profili etnici, Ufficio delle pubblicazioni, Ottobre 2010, pag. 15, disponibile all'indirizzo http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_IT.pdf

2. Schema analitico: non discriminazione¹¹

A questo punto si può cercare di capire in che modo stabilire se una situazione specifica costituisce una discriminazione.

Come per l'analisi dei diritti umani condotta nel modulo 3, è utile adottare un approccio in due fasi. Le fasi dell'analisi si differenziano da quelle proposte nel modulo 3 con riferimento agli obblighi di rispetto e tutela. Vi sono tuttavia delle analogie in relazione al principio di proporzionalità.

Parte 1: Emergono differenze di trattamento correlate a una caratteristica specifica di una persona?

Parte 2: Questa differenza di trattamento è giustificata da motivi obiettivi e ragionevoli?

Questa analisi è finalizzata al completamento dell'attività 3 e della dispensa 3. Tuttavia, le informazioni ad essa correlate possono essere utili per tutte le attività proposte nel presente modulo.

Processo analitico

PARTE 1: PARITÀ DI TRATTAMENTO O DIFFERENZA DI TRATTAMENTO?

- 1.1. Vi sono elementi che rivelerebbero una differenza di trattamento?**
È possibile ravvisare situazioni simili trattate in maniera diversa?
È possibile ravvisare situazioni diverse trattate in maniera simile?

Rispondere a queste domande è utile per individuare analogie e differenze di trattamento. Capire in che modo questi attributi si sovrappongono e divergono aiuta a focalizzare l'analisi sugli elementi che possono essere implicati nel trattamento discriminatorio.

1.2. La differenza di trattamento è dovuta a uno dei motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione?

I motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione sono: il sesso, la «razza», il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, le convinzioni o la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la situazione finanziaria, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

¹¹ Quest'attività è stata adattata da Suntinger, W. (2005), *Menschenrechte und Polizei, Handbuch für TrainerInnen*, Vienna, Bundesministerium für Inneres, pagg. 84-88.



**PARTE 2: DIFFERENZA DI TRATTAMENTO GIUSTIFICATA
O DISCRIMINAZIONE**

Se nella prima parte dell'analisi viene individuata una differenza di trattamento legata a un motivo di discriminazione che forma oggetto di protezione, la seconda parte può essere impiegata per individuare la logica alla base di tale differenza di trattamento e capire se tale differenza è giustificata. Secondo il diritto internazionale sui diritti umani, una differenza di trattamento può essere giustificata soltanto in presenza di motivi ragionevoli e obiettivi. Rispondere alle seguenti domande può aiutare a prendere una decisione in tal senso:

- La risposta a tutte le domande è «**SI**»: la differenza di trattamento è giustificata.
- La risposta a una o più domande è «**NO**»: la differenza di trattamento non è giustificata ed è considerata una discriminazione.

2.1. La distinzione è basata su motivi ragionevoli e obiettivi?

- La differenza di trattamento persegue uno scopo legittimo?
- È opportuna? È necessaria? È la misura meno intrusiva? Esistono alternative?

Dispensa. Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione

Studio di caso A: Respinto al posto di controllo

Questa analisi è basata sulla sentenza della Corte EDU nel caso *Timishev contro Russia*, n. 55762/00 e n. 55974/00, del 13 dicembre 2005.

Questo caso illustra efficacemente...

... i fattori che trasformano una differenza di trattamento in una discriminazione;

... che è legittimo trattare le persone in maniera diversa, purché vi siano motivi ragionevoli e obiettivi per farlo, tra cui il comportamento della persona in questione, ma che è discriminatorio trattare le persone in maniera diversa sulla base di motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione, come l'origine etnica.

Analisi

PARTE 1: PARITÀ DI TRATTAMENTO O DIFFERENZA DI TRATTAMENTO?

- 1.1. Vi sono elementi che rivelerebbero una differenza di trattamento?**
È possibile ravvisare situazioni simili trattate in maniera diversa?
È possibile ravvisare situazioni diverse trattate in maniera simile?

Il signor T. non era stato autorizzato a entrare a Ka-Ba, una provincia dello Stato B., mentre altri automobilisti, ossia persone che si trovavano nella sua stessa situazione, avevano potuto attraversare il confine amministrativo di Ka-Ba.

1.2. La differenza di trattamento è dovuta a uno dei motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione?

In questo caso si trattava di stabilire se la differenza di trattamento fosse dovuta a un motivo di discriminazione che forma oggetto di protezione. Il signor T. ha attribuito la mancata autorizzazione all'ingresso da parte delle autorità alla sua origine etnica, un motivo di discriminazione oggetto di protezione, laddove l'origine etnica si sovrappone al concetto di «razza». Le autorità hanno dichiarato che la differenza di trattamento non era dovuta a questa ragione, bensì alla condotta provocatoria del signor T.

La Corte EDU ha accreditato la versione degli eventi del ricorrente, che era stata corroborata da indagini indipendenti condotte dalle autorità giudiziarie e inquirenti (Ibid., punto 44).

«Tornando alle circostanze del caso di specie, la Corte osserva che l'ufficiale di polizia di [Ka-Ba] aveva ordinato alla polizia stradale di vietare l'ingresso alle persone di ["Etnia X"]. Poiché nella dichiarazione del governo, l'origine etnica di una persona non è indicata nei documenti d'identità [dello Stato B], l'ordine interessava il divieto di passaggio non solo di qualsiasi persona di etnia [X] ma anche di coloro che fossero meramente sospettati di appartenere a quel gruppo etnico. Non è stato dimostrato che rappresentanti di altri gruppi etnici fossero soggetti a restrizioni simili [...]. A parere della



Corte, questo fatto rappresentava una palese disuguaglianza di trattamento nel godimento del diritto di libertà di circolazione sulla base dell'origine etnica» (Ibid., punto 54).

PARTE 2: DIFFERENZA DI TRATTAMENTO GIUSTIFICATA O DISCRIMINAZIONE

2.1 La distinzione è basata su motivi ragionevoli e obiettivi?

Se è accertato che la differenza di trattamento è correlata a un motivo di discriminazione che forma oggetto di protezione, spetta allo Stato dimostrare che tale differenza può essere giustificata. In altre parole, lo Stato è tenuto a esibire motivazioni valide che possano essere considerate ragionevoli e obiettive.

In questo caso, il «governo non ha fornito alcuna giustificazione per la differenza di trattamento tra le persone di origine etnica [X] e di origine etnica diversa da [X] nel godimento del diritto alla libertà di movimento. In ogni caso, la Corte ritiene che nessuna differenza di trattamento basata esclusivamente o in misura decisiva sull'origine etnica della persona sia suscettibile di ottenere obiettiva giustificazione in una società contemporanea fondata sui principi del pluralismo e del rispetto per le differenti culture» (Ibid., punto 58).

Di conseguenza, la differenza di trattamento è stata equiparata a una discriminazione.

Questa analisi è basata sul procedimento del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nella causa *Williams contro Spagna*, n. 1493/2006, del 17 agosto 2009.

Studio di caso B: Controllo d'identità alla stazione dei treni

Questo caso illustra efficacemente...

... le principali caratteristiche della definizione discriminatoria di profili etnici, una pratica vietata, da parte della polizia, che ha agito esclusivamente o prevalentemente sulla base della «razza», dell'etnia o della religione di una persona.[...];

... che la definizione di profili etnici costituisce una violazione della dignità umana delle persone interessate.

Ulteriori informazioni sulla causa

La signora W. aveva adito i tribunali del paese E. per il trattamento subito ad opera del funzionario di polizia; i tribunali avevano considerato legittimo il controllo selettivo dell'identità da parte del funzionario, poiché tale differenza di trattamento poteva essere giustificata con l'obiettivo legittimo del controllo dell'immigrazione illegale. La signora W. si era dunque rivolta al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, che monitora l'attuazione del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, sostenendo che il paese E. aveva violato l'articolo 26 del patto che proibisce la discriminazione.

Analisi

PARTE 1: PARITÀ DI TRATTAMENTO O DIFFERENZA DI TRATTAMENTO?

- 1.1. Vi sono elementi che rivelerebbero una differenza di trattamento?
È possibile ravvisare situazioni simili trattate in maniera diversa?
È possibile ravvisare situazioni diverse trattate in maniera simile?**

Non è stato contestato il fatto che la signora W. sia stata l'unica passeggera fermata dal funzionario di polizia per un controllo d'identità. La donna aveva quindi subito un trattamento diverso rispetto agli altri passeggeri, che non erano stati sottoposti al medesimo controllo.

- 1.2. La differenza di trattamento è dovuta a uno dei motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione?**

Quali erano i motivi alla base della differenza di trattamento cui era stata sottoposta la signora W.?

Nel procedimento nazionale era emerso che il funzionario di polizia aveva fermato e verificato l'identità della donna per via del colore della sua pelle. Il funzionario di polizia aveva egli stesso apertamente ammesso il fatto, che non era stato messo in questione nemmeno dinanzi ai giudici nazionali. Rimaneva da chiarire se il funzionario di polizia avesse agito sulla base di un ordine scritto. Anche in tale evenienza, tuttavia, il fulcro della questione sarebbe rimasto lo stesso, vale a dire il nesso tra il colore della pelle e il trattamento cui il funzionario di polizia aveva sottoposto la signora W.

Il Comitato per i diritti umani ha dichiarato quanto segue:

«Nel caso di specie si può evincere dalle informazioni in fascicolo che il controllo d'identità in questione è stato di natura generica. L'attrice sostiene che nessun altro, nelle immediate vicinanze, è stato sottoposto a un controllo d'identità e che il funzionario di



polizia che l'aveva fermata e interrogata aveva fatto riferimento al suo aspetto fisico per spiegare le ragioni per cui era stato chiesto a lei, e a nessun'altra persona nelle vicinanze, di esibire un documento d'identità. Queste dichiarazioni non sono state confutate né dalle autorità amministrative e giudiziarie adite dall'attrice, né nel corso del procedimento dinanzi al Comitato».

Nazioni Unite, Comitato per i diritti umani, sentenza 17 agosto 2009, causa Williams contro Spagna, n. 1493/2006, punto 7.4.

«La responsabilità internazionale di una violazione del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici da parte di uno Stato dev'essere giudicata obiettivamente e può derivare da azioni o omissioni di uno qualsiasi dei suoi organi d'autorità. Nel caso di specie, pur non risultando l'esistenza di un ordine scritto nel [paese E.] che richiedesse espressamente l'esecuzione di controlli di identità da parte di funzionari di polizia in base al criterio del colore della pelle, è evidente che il funzionario di polizia riteneva di agire in conformità con tale criterio, un criterio che è stato considerato giustificato dai giudici che hanno esaminato il caso» (Ibid., punto 7.3).

«Nelle circostanze di specie, il Comitato può soltanto concludere che l'attrice è stata individuata per il controllo d'identità in questione soltanto sulla base delle sue caratteristiche razziali e che tali caratteristiche sono state il fattore decisivo che ha fatto scaturire il sospetto di una condotta illecita da parte sua» (Ibid., punto 7.4).

PARTE 2: DIFFERENZA DI TRATTAMENTO GIUSTIFICATA O DISCRIMINAZIONE

Se la differenza di trattamento è effettivamente riconducibile a un motivo di discriminazione che forma oggetto di protezione, rimane da chiarire la questione se essa possa essere giustificata. Secondo il diritto internazionale sui diritti umani, una differenza di trattamento può essere giustificata soltanto in presenza di motivi ragionevoli e obiettivi.

Il Comitato per i diritti umani «richiama la sua giurisprudenza secondo cui non tutte le differenze di trattamento costituiscono una discriminazione, se i criteri per tale differenziazione sono ragionevoli e obiettivi e se lo scopo è perseguire un obiettivo che è legittimo ai sensi del patto».

2.1. La distinzione è basata su motivi ragionevoli e obiettivi?

Le autorità del Paese E. hanno dichiarato che, in questo caso, effettuare il controllo d'identità era perfettamente legittimo e conforme al perseguimento dell'obiettivo legittimo di controllare l'immigrazione illegale. Se si ammette come legittimo questo scopo, a parere delle autorità è necessario anche accettare che «i controlli di polizia effettuati a tale scopo, con il dovuto rispetto e il necessario senso della proporzione, possono prendere in considerazione talune caratteristiche fisiche o etniche come ragionevoli indicatori dell'origine non [paese E.] di una persona» (Ibid., punto 4.3).

Se da un lato il Comitato concorda con il governo sulla legittimità dello scopo di controllare l'immigrazione illegale, dall'altro lato dissente sul fatto che l'azione di polizia debba essere innescata esclusivamente da caratteristiche fisiche ed etniche.

«Nel caso in esame, il Comitato è del parere che i criteri di ragionevolezza e di obiettività non fossero stati soddisfatti. Inoltre, all'attrice non era stata data soddisfazione, ad esempio, nemmeno sotto forma di scuse» (Ibid.).

Questo elemento della mancanza di ragionevolezza e obiettività è stato adottato nel contesto degli effetti noti di tale trattamento: «*Agire altrimenti [individuare soltanto persone con determinate caratteristiche] non soltanto inciderebbe negativamente sulla dignità delle persone interessate, ma contribuirebbe anche alla diffusione di atteggiamenti xenofobici nell'opinione pubblica e contrasterebbe con una politica efficace di lotta alla discriminazione razziale*» (ibid., punto 7.2).

Suggerimento didattico: prendere sul serio le preoccupazioni dei partecipanti

Alcuni partecipanti potrebbero obiettare sostenendo che la polizia deve tener conto dell'aspetto esteriore nel suo lavoro. Potrebbero domandarsi se questa sentenza comporti un divieto per loro di utilizzare il colore della pelle o altre caratteristiche fisiche come criteri pertinenti per lo svolgimento del loro lavoro. Altri potrebbero chiedere dove è lecito tracciare una linea di demarcazione tra un uso appropriato delle caratteristiche esterne e il divieto della definizione di profili.

Queste osservazioni rispecchiano chiaramente le ragioni per cui è difficile trattare il tema della definizione di profili nell'ambito di un corso di formazione per il personale di polizia, poiché questo argomento mette in discussione alcuni dei fondamentali presupposti della buona prassi di polizia, generando un senso di insicurezza al quale i partecipanti reagiscono, spesso in maniera estremamente emotiva.

È pertanto particolarmente importante in un contesto formativo essere in grado di mettersi nei panni dei partecipanti e di prendere in seria considerazione i loro timori.



Materiali supplementari

Motivi di discriminazione oggetto di protezione: motivi «classici» e «moderni»

In una prospettiva storica europea, il principio di uguaglianza è stato rivolto essenzialmente contro privilegi associati a talune classi sociali, tra cui gli uomini, le persone di alto rango o i soggetti facoltosi. Le norme costituzionali di molti Stati membri dell'UE riflettono questa storia.

Questi motivi di discriminazione possono essere considerati «classici». Nel XX secolo si è assistito a una netta espansione dell'elenco dei motivi di differenziazione vietati. L'elenco più esaustivo attualmente disponibile è contenuto nell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che così recita: «[il] sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». L'handicap, l'età, le tendenze sessuali o le caratteristiche genetiche non sono esplicitamente menzionati nell'articolo 14 CEDU, un testo che è stato elaborato nel 1950. Non si deve tuttavia dimenticare che gli elenchi dei motivi di discriminazione vietati contenuti nei principali strumenti di tutela dei diritti umani non sono esaustivi, il che consente di espanderne la portata attraverso la giurisprudenza.

Perché è importante mettere in luce gli ampliamenti degli elenchi dei motivi di discriminazione? Si tratta di un'interessante riflessione che investe due aspetti tra loro interrelati:

- le percezioni e i valori sociali sono in costante evoluzione, come testimoniato dalla natura dinamica dello sviluppo dei diritti umani;
- a trainare questa espansione sono le forze o i movimenti sociali, che adottano la narrativa dei diritti umani per rafforzare le proprie istanze, come è accaduto con il movimento per i diritti delle donne e, più di recente, con il movimento a sostegno delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali.

Suggerimento didattico: espandere l'elenco dei motivi di discriminazione

La cultura di polizia tende a essere caratterizzata da una mentalità in un certo senso conservativa nei confronti delle mutevoli percezioni sociali. Quando si discutono alcune tematiche è facile scontrarsi con una resistenza «viscerale». L'esperienza dimostra che discutere in merito all'espansione dei motivi di discriminazione può essere utile per far comprendere il contesto più ampio. In questo modo è possibile affrontare questa complessa tematica in maniera costruttiva.

Discriminazione multipla

Le persone che appartengono alle minoranze «visibili», come i Rom o le persone di origine africana, hanno maggiori probabilità, rispetto ad altre minoranze, di essere vittima di discriminazione multipla, ossia di essere discriminati per più di un motivo. Anche i fattori socio-economici, come un reddito basso, possono rendere le persone più vulnerabili a questa forma di discriminazione.

Come specificato nelle note informative, la maggior parte dei tribunali dell'UE esamina soltanto un motivo di discriminazione per causa. È quindi più difficile per le vittime di discriminazione multipla presentare la propria istanza in tribunale e ottenere un risarcimento per tutti i diversi tipi di discriminazione subiti. Introdurre nella legislazione il concetto di «discriminazione multipla» potrebbe contribuire ad allineare la legislazione con le complesse esperienze di discriminazione effettivamente vissute da alcune persone.

ATTIVITÀ DELLA FRA

Raccogliere le prove della discriminazione

L'inchiesta della FRA sulle minoranze e le discriminazioni nell'Unione europea, intitolata «European Union Minorities and Discrimination Survey» (EU-MIDIS, 2010), nell'ambito della quale è stato chiesto a 23 500 membri della comunità di immigrati e delle minoranze etniche di raccontare le proprie esperienze di discriminazione e vittimizzazione criminale, ha permesso di scoprire che un intervistato su quattro appartenente a queste categorie nell'UE si è sentito discriminato a causa di due o più motivi di discriminazione nei 12 mesi precedenti l'indagine. Dalle risposte fornite è emerso che l'origine etnica o lo status di immigrato rappresentava il principale motivo di discriminazione subita. I motivi di discriminazione analizzati erano: l'origine etnica o lo status di immigrato, il genere, l'orientamento sessuale, l'età, le convinzioni o la religione, la disabilità e altri motivi segnalati dagli intervistati.

Per ulteriori informazioni, cfr. FRA (2011), EU MIDIS Data in Focus 5: Multiple Discrimination, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, disponibile all'indirizzo <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/eu-midis-data-focus-report-5-multiple-discrimination>

Definizione di profili: definizioni ed effetti potenziali

Definizione di profili etnici

ATTIVITÀ DELLA FRA

Evitare la definizione discriminatoria di profili etnici

La definizione discriminatoria di profili etnici è una prassi generalmente poco segnalata e poco compresa. La pubblicazione della FRA dal titolo *Guida per comprendere ed evitare la definizione discriminatoria di profili etnici* considera la definizione di profili come una prassi ricorrente nel contesto delle attività di polizia e spiega perché la definizione di profili fondata su fattori quali la razza, l'etnia o la religione sia considerata discriminatoria e quindi sia illegittima.

Per ulteriori informazioni, cfr. FRA (2010), Guida per comprendere ed evitare la definizione discriminatoria di profili etnici, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, disponibile all'indirizzo https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_IT.pdf

Come accennato nelle note informative, la guida della FRA contiene una proposta terminologica per la «definizione di profili etnici», basata su definizioni e spiegazioni fornite da vari organismi tra cui:

- la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), che ha adottato una raccomandazione di politica generale n. 11 sul tema «Combating racism and racial discrimination in policing» (Lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nelle attività di polizia), che definisce la pratica di «definizione razziale» in questi termini¹²:

«L'uso, da parte della polizia, senza alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole, di elementi quali la razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità, o l'origine nazionale o etnica, nelle attività di controllo, vigilanza o indagine».

- In una sua sentenza di principio, la Corte EDU ha rilasciato la seguente dichiarazione al riguardo:

«[...] la Corte ritiene che nessuna differenza di trattamento basata esclusivamente o in misura decisiva sull'origine etnica della persona sia suscettibile di ottenere obiettiva giustificazione in una società contemporanea democratica fondata sui principi del pluralismo e del rispetto per le differenti culture»¹³.

- Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani fornisce sull'argomento il seguente parere:

«[...] Quando le autorità effettuano questi controlli [d'identità], le caratteristiche fisiche o etniche delle persone sottoposte a tali controlli non devono di per se stesse essere considerate indicative della loro possibile presenza illegale nel paese. Né i controlli dovrebbero essere svolti in maniera tale da interessare esclusivamente persone con specifiche caratteristiche fisiche o etniche. Agire altrimenti non soltanto inciderebbe negativamente sulla dignità delle persone interessate, ma contribuirebbe anche alla diffusione di atteggiamenti xenofobici nell'opinione pubblica e contrasterebbe con una politica efficace di lotta alla discriminazione razziale»¹⁴.

Tre tipi di definizione di profili da parte della polizia:

- **Profili basati su informazioni di intelligence specifiche riguardanti un indiziato di reato:** la definizione di profili è ovviamente uno strumento legittimo per catturare gli indiziati dopo che è stato commesso un reato. L'utilizzo di un profilo che elenca le caratteristiche appartenenti a specifici indiziati quale ausilio nella cattura viene considerato un approccio alle operazioni di polizia basato sul «buon senso». Esso si fonda sulle prove raccolte in relazione a un evento particolare o a una catena di eventi particolari.
- **Profili non basati su informazioni specifiche:** la definizione di profili può anche essere uno strumento legittimo e utile per identificare individui che potrebbero commettere un reato «di occultamento» (ad esempio, di articoli proibiti) oppure che probabilmente potrebbero commettere un reato in futuro (ad esempio, persone in procinto di commettere una rapina). I profili basati soprattutto sui tipi di comportamento hanno meno probabilità di essere considerati discriminatori sulla base di fattori quali la razza, l'origine etnica o la religione.
- **Profili basati su generalizzazioni:** questa tipologia di profili si può riscontrare a livello di politica organizzativa, ad esempio quando vengono impartite esplicite istruzioni orali o scritte per colpire determinati gruppi. Si può osservare anche a livello operativo, quando singoli funzionari applicano stereotipi o generalizzazioni sulla base della «razza», dell'origine etnica o della religione. Tutto ciò può essere il frutto consapevole di pregiudizi personali o può derivare dal fatto che i funzionari non sono consapevoli dell'intensità con cui applicano generalizzazioni e stereotipi.

12. Consiglio d'Europa, Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (2007), *Combating racism and racial discrimination in policing*, CRI(2007)39, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 29 giugno 2007.

13. Corte EDU, sentenza 13 dicembre 2005, *Timishev contro Russia*, n. 55762/00 e n. 55974/00, punto 58.

14. Nazioni Unite, Comitato per i diritti umani, sentenza 17 agosto 2009, *Williams contro Spagna*, n. 1493/2006, punto 7.2.

La distinzione tra definizione di profili ammissibile e definizione discriminatoria di profili etnici

Il funzionario di polizia che ferma una persona basando la propria decisione esclusivamente o soprattutto sulla «razza», l'origine etnica o la religione si rende responsabile di una discriminazione diretta che è considerata illegale. Con l'espressione «principale motivo» intendiamo dire che il funzionario non avrebbe fermato quella persona se non fosse stato per la «razza», l'origine etnica o la religione. Benché sia accettabile che «razza», origine etnica o religione siano uno dei fattori di cui il funzionario tiene conto, essi non possono essere l'unico né il principale motivo del fermo¹⁵.

Un esempio tratto dalla pubblicazione della FRA dal titolo *Guida per comprendere ed evitare la definizione discriminatoria di profili etnici*: «In seguito a una serie di brutali rapine commesse in Austria, a Vienna, presumibilmente da due individui di pelle scura, le forze dell'ordine ricevettero istruzioni di fermare tutti gli uomini di pelle nera trovati in gruppo per effettuare controlli di identità. Dopo la conseguente ondata di indignazione, l'ordine fu mutato e interessò "africani di pelle nera, di circa 25 anni, alti 170 cm, magri, che indossavano [...] giacche a vento". In una sola giornata, la polizia fermò e perquisì 136 uomini di pelle nera, ma nessuno di loro risultò avere alcun rapporto con le rapine. Fermare alcuni individui sulla base dell'originaria descrizione dei sospetti sarebbe probabilmente considerato un esempio di discriminazione diretta, il che presumibilmente non avverrebbe utilizzando il secondo profilo. Ovviamente, l'origine etnica del sospetto è importante per identificarlo, ma non può essere l'unica motivazione per decidere di applicare misure di contrasto nei confronti di una persona. Esaminando i [...] casi summenzionati, risulta evidente che il "sospetto" che deve dar luogo all'azione di polizia deve basarsi sul comportamento della persona o su un fattore analogo che la distingue, e non su caratteristiche come la razza, l'origine etnica o la religione» (Ibid., pag. 23).

Discriminazione intenzionale: l'effetto discriminatorio

Nelle discussioni relative alla definizione di profili etnici potrebbe emergere l'obiezione che questa prassi non può essere considerata discriminatoria poiché manca l'intenzione di compiere una discriminazione. Per rispondere a tale obiezione possono essere mosse due argomentazioni.

- La legislazione internazionale in materia di diritti umani chiarisce che la discriminazione comprende non soltanto i casi in cui una persona è trattata meno favorevolmente di proposito, bensì anche le situazioni in cui il trattamento meno favorevole è semplicemente l'effetto di talune azioni, senza «cattiva intenzione».
- Una forza di polizia attenta all'uguaglianza deve pertanto tener conto di come le controparti percepiscono e vivono l'esperienza delle sue azioni.

Perché la definizione discriminatoria di profili etnici è dannosa e controproducente¹⁶

- **Effetti negativi a livello individuale:** questa pratica è dannosa per la dignità umana e può umiliare o persino traumatizzare una persona. Una definizione ampia dei profili ignora l'unicità di ciascun individuo. La legge impone che ogni persona sia trattata come un individuo. Se può essere vero che terroristi ed estremisti islamici associati alla minaccia in questione tendono a essere musulmani e avere fattezze asiatiche, questo non deve

15. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_IT.pdf

16. Ibid., pagg. 37 e segg.



far pensare che tutti i musulmani o le persone dalle fattezze asiatiche siano terroristi.

- **Effetti negativi a livello di collettività:** per analoghe ragioni, la definizione discriminatoria di profili etnici può essere considerata anche una prassi controproducente. Se si agisce sulla base di una pratica illegale di definizione di profili, ne possono scaturire crescenti tensioni razziali, che alimenteranno tra le minoranze un risentimento nei confronti della polizia e della popolazione maggioritaria. L'insieme di queste «singole esperienze può tradursi in effetti negativi collettivi». Ciò significa che, quando si applica un profilo razziale, etnico o religioso, il gruppo di minoranza può sviluppare al proprio interno una percezione negativa di sé, mentre la più ampia comunità esterna può a sua volta sviluppare una percezione negativa di quella comunità. Il gruppo di minoranza può quindi diventare una «comunità sospetta», che l'opinione pubblica associa alla criminalità. Possono da ciò scaturire ulteriori conseguenze negative, tra cui un'escalation dei pregiudizi razziali. La polizia può investire un numero sproporzionato di risorse in attività di vigilanza del gruppo minoritario, il che a sua volta può incrementare il numero di arresti e innescare una spirale perversa di rigidi controlli di polizia e tassi di arresti più elevati.

Effetti negativi su un'attività di polizia efficace: due elementi confermano gli effetti negativi di una definizione discriminatoria dei profili etnici sull'efficacia delle azioni di polizia:

- la definizione di profili etnici può ridurre il tasso di successo delle attività di polizia. Le ricerche intraprese sui corrieri della droga dimostrano che, rimuovendo le caratteristiche della «razza» o dell'origine etnica da un profilo criminale generale (piuttosto che dal profilo specifico di un indiziato) e chiedendo ai funzionari di considerare criteri particolari non correlati all'origine etnica, è possibile migliorare l'efficienza o il tasso di successo delle attività di polizia eliminando al contempo i trattamenti discriminatori. I profili etnici sono prevedibili e facili da eludere. L'eccessiva fiducia in un profilo stereotipato potrebbe di fatto aumentare la frequenza di uno specifico reato nel corso del tempo, per due motivi:
 - innanzitutto, i gruppi che non vengono associati ad alcuni reati possono essere in grado di commettere tali reati mentre l'attenzione della polizia rimane concentrata su un altro gruppo. Quindi, anche quando le attività di contrasto possono ottenere un certo «tasso di successo» tra le minoranze, il tasso di criminalità nella popolazione di maggioranza potrebbe aumentare proprio perché i membri della maggioranza non rientrano fra gli obiettivi della polizia e quindi è meno probabile che vengano presi;
 - il secondo motivo è che i gruppi che vengono stereotipati per il loro profilo criminale tengano fede a tale stereotipo (un processo che è stato spiegato da sociologi e criminologi mediante teorie quali l'«etichettatura»);
- la definizione di profili può essere la causa di una mancanza di collaborazione, che può determinare un calo dell'efficacia delle attività di polizia. Questo perché l'attività di polizia dipende notevolmente dalla collaborazione con la cittadinanza: se viene meno la fiducia nella polizia, è più probabile che la gente si rifiuti di collaborare. Le autorità preposte al mantenimento dell'ordine pubblico fanno affidamento sulla popolazione non soltanto per avere testimoni nelle indagini, ma anche per la prevenzione e il controllo dei reati. Senza la collaborazione della cittadinanza, i funzionari di polizia raramente riescono a individuare o catturare

i sospetti o a condannarli. Una ricerca condotta nel Regno Unito e negli Stati Uniti dimostra che, quando alcuni soggetti hanno esperienze negative con la polizia, questa percezione negativa finisce per intaccare la fiducia dei cittadini e la collaborazione con le autorità di contrasto. Questo perché le persone interessate comunicano le proprie esperienze a familiari, amici e altre frequentazioni.



MODULO 6: DIRITTI UMANI DEI FUNZIONARI DI POLIZIA

Introduzione.....	187
Attività 1: Esperienze di diritti umani.....	188
Attività 2: Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro	190
Dispensa. Attività 2: Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro	192
Note informative	194
1. Concetti chiave	194
a. I funzionari di polizia sono depositari di diritti umani? umani?.....	194
b. Le sfide ai diritti umani dei funzionari di polizia	196
c. Quali diritti umani interessano in particolare i funzionari di polizia?.....	198
2. Guida alle attività: analisi dei diritti umani.....	200

I diritti umani dei funzionari di polizia

Introduzione

Il tema dei diritti umani dei funzionari di polizia è una componente importante della formazione e un tema che emerge nella quasi totalità dei corsi di formazione in materia di diritti umani: «E a proposito dei miei diritti umani? A chi stanno a cuore?». Il fatto di accogliere con serietà questi timori può essere utile per far accettare ai funzionari di polizia il sistema dei diritti umani nella sua interezza. I funzionari di polizia devono capire i benefici che i diritti umani apportano non soltanto agli altri ma anche a loro stessi. Svolgendo il proprio lavoro i funzionari di polizia devono affrontare numerosi aspetti legati ai diritti umani e, quando sono chiamati in causa i loro diritti, alcune questioni riguardano direttamente loro stessi.

Si potrebbe decidere di iniziare il corso di formazione con questo modulo, per dimostrare ai partecipanti che le loro preoccupazioni sono prese sul serio. Ciò contribuirebbe a ridurre la «tensione» morale dei diritti umani e a incoraggiare un approccio positivo verso i diritti umani per tutta la durata del corso di formazione.

I timori dei partecipanti talvolta derivano dalla sensazione che né la popolazione né le autorità di polizia rispettano o apprezzano il loro lavoro. Nel corso della discussione potrebbe essere utile chiedere ai partecipanti di produrre esempi concreti e di esaminarli dalla prospettiva dei diritti umani. Per ottimizzare gli spunti di discussione, si consiglia ai formatori di familiarizzare con le norme e i regolamenti nazionali previsti specificamente per la tutela dei funzionari di polizia, tra cui il codice penale, i regolamenti interni alle organizzazioni in materia di condizioni di lavoro, le misure operative per la protezione dei funzionari di polizia e le attività dei sindacati di polizia.

Attività 1: Esperienze di diritti umani

Finalità

Durante i corsi di formazione sui diritti umani i funzionari di polizia spesso portano all'attenzione dei formatori il problema dei loro diritti umani, perché non si sentono tutelati in tal senso. È quindi una buona idea adottare un approccio proattivo alla questione e incorporare questo tema in una fase precoce della formazione.

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere la nozione di diritti umani dei funzionari di polizia.

Atteggiamento

- Acquisire una maggiore accettazione dei diritti umani altrui prendendo atto dei propri diritti.
- Sensibilizzare i partecipanti in merito ai loro diritti e alla funzione emancipatrice dei diritti umani.
- Sentirsi parte del sistema dei diritti umani anziché opporvisi.

Competenze

- Essere in grado di effettuare un'analisi dei diritti umani applicata alle strutture e alle prassi di un'organizzazione.

Requisiti

- Tempi: 60-70 minuti.
- Materiali:
 - lavagna a fogli mobili con domande di discussione;
 - facoltativo: presentazione PowerPoint e proiettore.
- Spazio: aula magna più due aule per il lavoro di gruppo.
- Dimensioni dei gruppi: 15-20 persone.



Attività 1, descrizione: Esperienze di diritti umani

- ❶ Introdurre lo scopo e l'obiettivo dell'attività.
- ❷ Chiedere ai partecipanti di pensare individualmente a 2-3 esempi, tratti dall'esperienza personale o appresi per esperienza indiretta, in cui i diritti umani dei funzionari di polizia sono stati rispettati o tutelati e altri 2-3 esempi in cui ciò non è accaduto. Riportare le due categorie sulla lavagna a fogli mobili (circa 10 minuti).
- ❸ Gli esempi forniti devono essere il più possibile concreti e descrivere una prassi dell'organizzazione, un ordine, una situazione effettiva o un breve scenario/caso. In altre parole, è bene dare la preferenza a esempi specifici del tipo «La settimana scorsa il mio superiore mi ha chiamato per la questione...» che non a frasi generiche come «I superiori non sono attenti alle esigenze dei dipendenti».
- ❹ Invitare i partecipanti a formare gruppi di discussione di 3-4 persone in cui discutere le loro esperienze e selezionare 2-3 esempi positivi e negativi da presentare alla plenaria (circa 25 minuti).
- ❺ Rispondere a eventuali domande che potrebbero emergere durante il lavoro di gruppo.
- ❻ Far presentare ai gruppi i relativi esempi nell'ambito della discussione plenaria. Avviare una discussione (qual'è l'impressione degli altri partecipanti? Questo esempio è calzante anche per gli ambienti di lavoro degli altri partecipanti?). Esaminare gli esempi dalla prospettiva dei diritti umani: in che modo possono essere rilevanti in tal senso? Quali diritti sono interessati? Quali strutture organizzative tendono a favorire o ostruire il pieno godimento da parte dei funzionari di polizia dei loro diritti umani? (circa 30 minuti).
- ❼ Riassumere i principali punti portati all'attenzione del gruppo e fornire raggugli appropriati, se necessario utilizzando le informazioni contenute nelle note informative.

Attività 2: Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro

Finalità

Durante i corsi di formazione sui diritti umani i funzionari di polizia spesso portano all'attenzione dei formatori il problema dei loro diritti umani, perché non si sentono tutelati in tal senso. È quindi una buona idea adottare un approccio proattivo alla questione e incorporare questo tema in una fase precoce della formazione.

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere la nozione di diritti umani dei funzionari di polizia.
- Conoscere gli aspetti pertinenti di un'analisi attenta ai diritti umani in relazione ai propri diritti.

Atteggiamento

- Mostrare una maggiore accettazione dei diritti umani altrui prendendo atto dei propri diritti.
- Sensibilizzare i partecipanti in merito ai loro diritti e alla funzione emancipatrice dei diritti umani.
- Sentirsi parte del sistema dei diritti umani anziché opporvisi.

Competenze

- Essere in grado di assumere la prospettiva dei diritti umani per valutare i propri diritti.
- Essere in grado di sollevare le questioni pertinenti che si applicano all'analisi dei diritti umani e di utilizzarle nei contesti organizzativi dei partecipanti.

Requisiti

- Tempi: 60-90 minuti.
- Materiali:
 - dispensa 1 con lo studio di caso e le domande guida;
 - facoltativo: presentazione PowerPoint e proiettore;
 - lavagna a fogli mobili.
- Spazio: aula magna più due aule per il lavoro di gruppo.
- Dimensioni dei gruppi: 15-20 persone.



Attività 2, descrizione: **Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro**

- 1 Introdurre lo scopo e gli obiettivi dell'attività.
- 2 Presentare il caso durante la sessione plenaria.
- 3 Distribuire la dispensa (studio di caso e domande guida).
- 4 Chiedere ai partecipanti di pensare individualmente all'approccio che adotterebbero per risolvere lo studio di caso.
- 5 Invitare i partecipanti a formare gruppi di 5-6 persone per discutere il caso.
- 6 Rispondere a eventuali domande emerse nel corso del lavoro di gruppo.
- 7 Far presentare ai gruppi il lavoro svolto nell'ambito di un confronto plenario. Discutere le soluzioni proposte, riportare i punti chiave sulla lavagna a fogli mobili.
- 8 Riassumere i principali punti portati all'attenzione del gruppo e fornire raggugli appropriati, se necessario utilizzando le informazioni contenute nelle note informative.

Dispensa. Attività 2: **Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro**

Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro

Pur avendo presentato più volte domanda di promozione nell'arco di sette anni, la vice capo di polizia Alison Halford non era mai stata selezionata. La donna era del parere che il suo superiore, il commissario, non l'avesse promossa perché le aveva contestato il suo impegno nella causa della parità di trattamento tra donne e uomini. Per questo motivo aveva avviato un procedimento di discriminazione sulla base del genere.

Nei mesi seguenti la donna aveva avuto l'impressione che alcuni membri del dipartimento avessero lanciato un «campagna» nei suoi confronti a causa di questa denuncia. Sosteneva che il telefono del suo ufficio fosse stato intercettato per carpirle informazioni da utilizzare contro di lei nel procedimento per discriminazione. Aveva presentato le prove a sostegno delle sue denunce, dichiarando che i suoi diritti umani erano stati violati.

Spunti di discussione

- 1. Che genere di diritti umani si applicano a questa situazione?**
- 2. L'intercettazione del telefono di lavoro rappresenta un'ingerenza con i diritti umani?**
- 3. L'intercettazione del telefono di lavoro costituisce una violazione dei diritti umani?**
- 4. Quali interessi (contrastanti) sono implicati?**
- 5. Quali altri motivi di attrito potrebbero emergere in relazione al tema dei diritti umani sul lavoro?**



Dispensa. Attività 2: **Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro** (continua)

PARTE 1: DIRITTI UMANI APPLICABILI/INGERENZA DELLO STATO?

1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?

1.2. Un intervento dello Stato ha interferito con i diritti umani applicabili?

PARTE 2: GIUSTIFICAZIONE O VIOLAZIONE?

2.1. Si rinviene una base giuridica nazionale per l'intervento di un'autorità statale?

Note informative

Queste note informative trattano il tema dei diritti umani dei funzionari di polizia. Successivamente viene analizzato lo studio di caso sul rispetto dei diritti umani, utilizzando lo schema analitico presentato nel modulo 3.

1. Concetti chiave

- a. I funzionari di polizia sono depositari di diritti umani?
- b. Le sfide ai diritti umani dei funzionari di polizia.
- c. Quali diritti umani interessano in particolare i funzionari di polizia?

2. Guida alle attività: analisi dei diritti umani

- Applicazione dell'analisi dei diritti umani, in particolare del principio di proporzionalità, ai diritti umani dei funzionari di polizia.

1. Concetti chiave

a. I funzionari di polizia sono depositari di diritti umani?

Quando si parla di diritti umani, la considerazione più importante da fare riguarda il rapporto tra privato cittadino e Stato. Quando si parla di diritti umani e polizia, la prima considerazione da fare è che i funzionari di polizia agiscono in qualità di funzionari dello Stato e, pertanto, sono obbligati a rispettare e proteggere i diritti delle persone. Tuttavia, sono i funzionari di polizia stessi a chiedere se, nello svolgimento delle proprie attività, sono anche titolari di diritti. La risposta è, semplicemente, «sì».

- I funzionari di polizia godono degli stessi diritti e delle stesse libertà di qualsiasi altra persona e sono protetti dai diritti umani nello svolgimento del proprio lavoro. Possono fare riferimento ai diritti sanciti da vari documenti internazionali sui diritti umani, come la convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) o il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR). Gli stessi principi che valgono per i diritti umani in generale si applicano anche ai diritti umani dei funzionari di polizia. I diritti di polizia possono essere limitati, ma soltanto se si tratta di diritti relativi e se tale limitazione è necessaria in una società democratica perché la polizia funzioni in maniera conforme alla legge e al principio di proporzionalità¹.
- I diritti umani sono indivisibili e si riferiscono a tutti gli esseri umani, in ragione della loro dignità intrinseca. Se una persona entra a far parte di un'organizzazione di polizia o indossa un'uniforme non significa che essa debba sacrificare i suoi diritti umani alle regole interne dell'organizzazione. Una precedente interpretazione prevedeva che i diritti umani non fossero applicabili ai funzionari di polizia², ma tale concezione restrittiva è stata ormai superata.

1. Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2001), Memorandum esplicativo, raccomandazione Rec(2001) 10 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul tema del Codice europeo di etica per la polizia, adottata il 19 settembre 2001.

2. Ciò valeva, ad esempio, anche per i funzionari statali, i membri delle forze armate e i detenuti.



- Un'eccezione a questa nozione generale di diritti umani dei funzionari di polizia è contenuta nell'articolo 11 CEDU³, che riguarda la libertà di riunione e di associazione. L'articolo 11, paragrafo 2, non osta a che restrizioni legittime siano imposte dallo Stato all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato. Per la loro specifica posizione, i funzionari statali potrebbero essere soggetti a restrizioni più severe rispetto al cittadino medio della libertà di riunione e associazione. Ciò in considerazione dell'interesse dello Stato di dare priorità alle funzioni di sicurezza vitali rispetto agli interessi dei singoli. Un divieto assoluto della libertà di riunione e di associazione, tuttavia, potrebbe non rispecchiare il disposto dell'articolo 11, paragrafo 2, CEDU. Le restrizioni infatti devono essere stabilite dalla legislazione nazionale e non possono essere arbitrarie⁴. Un divieto costituzionale dello Stato ungherese sulle attività politiche dei funzionari di polizia e sulla loro appartenenza a partiti politici non è stato considerato in contrasto con gli articoli 10 e 11 CEDU, poiché perseguiva lo scopo legittimo di spoliticizzare la polizia dopo l'era comunista, e non è apparso sproporzionato nel periodo di transizione dal regime totalitario a una democrazia pluralista⁵.

L'esposizione a situazioni complesse rientra tra le mansioni di un funzionario di polizia. È comprensibile che essa possa suscitare emozioni quali la rabbia o l'aggressività. Durante un corso di formazione, i partecipanti potrebbero avanzare argomentazioni di questo tenore: «Come funzionario di polizia devo accettare che la gente inveisca contro di me, mi sputi addosso, non mi rispetti, mi prenda a sassate e, con tutto ciò, dovrei anche mostrare rispetto, gentilezza e calma? È davvero troppo».

Un'organizzazione di polizia deve pertanto garantire che i funzionari di polizia ricevano adeguati orientamenti operativi prima che si trovino in situazioni di questo genere. È altrettanto importante che vi siano momenti di riflessione al termine di operazioni di polizia difficili. Il corso di formazione offre l'opportunità di sensibilizzare i funzionari di polizia sulle ragioni che rendono necessario (per i funzionari stessi, la polizia e la società nel suo complesso) tutelare e proteggere i diritti umani, anche in situazioni critiche.

I funzionari di polizia spesso considerano gli atti di aggressività esibiti contro la polizia violazioni dei diritti umani, ma in realtà in questi casi non si può parlare di violazioni dei diritti umani. L'asse importante in materia di diritti umani va tracciata, piuttosto, tra il funzionario di polizia e l'organizzazione di polizia. In che modo i funzionari di polizia vengono preparati per un'operazione? Quali misure sono efficaci a proteggerli in situazioni pericolose? Di quale equipaggiamento devono essere dotati? Quali misure operative strategiche sono state messe a punto?

3. Cfr. anche: Nazioni Unite (ONU), Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), 16 dicembre 1966, articolo 22, paragrafo 2.

4. Grabenwarter, C. (2005), *Europäische Menschenrechtskonvention*, Vienna, Verlag C.H. Beck, pagg. 263 e 271.

5. Corte EDU, sentenza 20 maggio 1999, *Rekvenyi contro Ungheria* (n. 25390/94).

Codice europeo di etica per la polizia, Comitato dei ministri, Rec(2001) 10

Articoli

31. Il personale di polizia gode di norma degli stessi diritti civili e politici degli altri cittadini. Questi diritti possono subire limitazioni solo quando questo si rende necessario all'esercizio delle funzioni della polizia in una società democratica, in applicazione della legge, e in conformità con la convenzione europea dei diritti dell'uomo.
32. Gli operatori di polizia, in virtù del loro ruolo di funzionari pubblici, devono godere dei più ampi diritti sociali ed economici. In particolare, devono avere il diritto di creare organizzazioni rappresentative o parteciparvi, di ricevere adeguata remunerazione e previdenza sociale, e di fruire di assistenza sanitaria e misure di sicurezza specifiche, in considerazione della particolare natura del lavoro svolto dalla polizia.
33. Le misure disciplinari adottate nei confronti di membri del personale di polizia devono essere sottoposte al giudizio di un organismo indipendente o di un tribunale.
34. Le autorità pubbliche devono fornire sostegno al personale di polizia che venga fatto oggetto di accuse infondate in relazione all'esercizio delle sue funzioni.

b. Le sfide ai diritti umani dei funzionari di polizia

- Quando le condizioni di lavoro e le strutture o misure organizzative non garantiscono i diritti umani del funzionario di polizia, o addirittura li indeboliscono o li violano. «Il mio capo è bravo soltanto a dare ordini. Continua a dire: se non ti piace, puoi andartene. Finché rimani, devi sottostare ai miei ordini». O «Ci è stato chiesto di presentare campioni di DNA, questa è una pratica che viola i diritti umani».

La responsabilità di occuparsi dei diritti umani dei propri subordinati spetta agli ufficiali di polizia. Anche i fattori strutturali e la cultura del servizio di polizia influenzano i diritti civili, economici e sociali dei funzionari di polizia come le condizioni o l'orario di lavoro, la sicurezza sociale, la trasparenza e la partecipazione ai processi di comunicazione e di gestione, la gestione delle risorse umane, la responsabilità gestionale o la formazione e l'istruzione. A una disamina più attenta dell'organizzazione dalla prospettiva dei diritti umani si ottengono informazioni importanti sull'ambiente di lavoro, che consentono di stabilire se esso favorisca o meno i diritti umani dei funzionari di polizia.

- Quando i funzionari di polizia devono far fronte a comportamenti aggressivi, estremamente provocatori o violenti e devono limitarsi (dal loro punto di vista) a interventi moderati. «In caso di proteste devo rimanere in fila. I manifestanti ci provocano, ci sputano addosso, ci tirano oggetti e agiscono in maniera violenta, e tutto ciò che noi siamo autorizzati a fare è barricarci dietro i nostri scudi».

Durante lo svolgimento delle funzioni di polizia, soprattutto quando si tratta di applicare i poteri di polizia, un funzionario di polizia non agisce come privato cittadino ma come un organo dello Stato. L'obbligo dello Stato di rispettare e tutelare i diritti umani, pertanto, ha un effetto diretto sulle possibili risposte di un funzionario di polizia alle aggressioni. I diritti dei funzionari di polizia, che potrebbero rischiare di rimanere feriti o di perdere la vita nell'esercizio delle proprie funzioni, devono anch'essi essere rispettati e protetti, ad esempio fornendo loro dispositivi di protezione, pianificando attentamente le operazioni di polizia o mettendo a punto misure preventive.



Le restrizioni dei diritti di un funzionario di polizia potrebbero essere necessarie per l'esercizio delle funzioni di polizia, ma ogni eventuale limitazione deve sempre riflettere il principio di proporzionalità. In considerazione del loro particolare ruolo di funzionari dello Stato, i funzionari di polizia potrebbero dover accettare una maggiore restrizione dei propri diritti rispetto ai «normali cittadini». Tornando all'esempio di una manifestazione che degenera in violenza, un «normale cittadino» potrebbe scappare o cercare aiuto, mentre un funzionario di polizia è obbligato a proteggere i diritti umani altrui e a ripristinare l'ordine pubblico.

- Quando un funzionario di polizia è accusato di maltrattamenti o è ritenuto responsabile di atti/omissioni nell'esecuzione delle sue mansioni.

In genere, i superiori di un funzionario di polizia avviano nei suoi confronti un procedimento disciplinare interno all'organizzazione. Se l'azione di polizia ha conseguenze gravi, un funzionario di polizia si assume la responsabilità individuale penale dei suoi atti o delle sue omissioni ed è sottoposto alle previste sanzioni o pene, compresa la carcerazione. In questi casi sono chiamati in causa interessi vitali tra loro conflittuali: tutti hanno il diritto di sottoporre gli atti di polizia al vaglio di un'autorità e di chiedere un risarcimento in caso di erronea condotta, ma al tempo stesso i funzionari di polizia hanno diritto a un equo processo oltre che alla presunzione di innocenza. È necessario trovare un equilibrio tra questi interessi contrastanti, considerando la funzione di polizia e il principio di proporzionalità. Le norme sviluppate dalla giurisprudenza dei tribunali internazionali in materia di diritti umani contribuiscono a indicare una procedura equa in questi casi.

Suggerimento didattico: gestire sensazioni del tipo «non abbiamo nessun diritto, a nessuno importa di noi»

- Fate presente che i funzionari di polizia hanno il legittimo diritto di rivendicare i propri diritti umani sulla base della legislazione in materia di diritti umani.
- Ricordate che il funzionario di polizia è personalmente responsabile delle sue azioni e discutetene le conseguenze.
- Utilizzate studi di casi, come il caso Halford, sui diritti umani dei funzionari di polizia.
- Inaugurate la giornata presentando il caso di funzionari di polizia che devono occuparsi di un problema delicato, come un'udienza.
- Nella formazione basata su scenari, spiegate e chiarite che anche i diritti umani dei funzionari di polizia sono tutelati.
- Fate presente che organi di controllo quali il Comitato europeo per la prevenzione della tortura tengono conto delle condizioni di lavoro e delle strutture organizzative pertinenti per i diritti umani dei funzionari di polizia.
- Illustrate le procedure nazionali previste per la tutela dei diritti dei funzionari di polizia da una prospettiva dei diritti umani (diritti del lavoro, sindacati di polizia, regolamenti in materia di sicurezza, questioni di previdenza sociale, procedure di lotta alle molestie).

I diritti umani e la democrazia stabiliscono l'ambito di applicazione e gli obiettivi delle attività di polizia, compresi i doveri della polizia e le loro modalità di svolgimento. Riconoscere i diritti umani dei funzionari di polizia è un aspetto importante dello Stato di diritto, che contribuisce a integrare la polizia nella società che è chiamata a servire⁶.

6. Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2001), Memorandum esplicativo, raccomandazione Rec(2001) 10 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul tema del Codice europeo di etica per la polizia, adottata il 19 settembre 2001, pag. 30.

I diritti umani dei funzionari di polizia rappresentano un valore in sé e la tutela dei diritti dei funzionari di polizia è strettamente correlata alle loro prestazioni in materia di diritti umani. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, ad esempio, monitora le strutture detentive di tutta l'Europa, prestando particolare attenzione alle condizioni dei detenuti. A tal fine, esamina anche le condizioni di lavoro dei funzionari in servizio presso queste strutture. Fattori quali la mancanza di personale, l'orario di lavoro e le condizioni materiali sono tutti fondamentali per il consolidamento dei diritti umani.

c. Quali diritti umani interessano in particolare i funzionari di polizia?

La legislazione nazionale e le linee direttrici interne alle organizzazioni stabiliscono i diritti umani dei funzionari di polizia. Esiste inoltre una prospettiva sui diritti umani garantita a un livello superiore. In molte organizzazioni di polizia si parla di diritti dei funzionari di polizia in relazione a norme e regolamenti concreti concernenti aspetti quali lo stipendio, gli straordinari, i congedi o le condizioni di lavoro. Ma questo dibattito si arricchisce soltanto di rado di riferimenti ai diritti umani. Il caso Halford è un buon esempio di un approccio diverso. Mostra che i diritti umani non possono essere ignorati dai regolamenti interni di un'organizzazione.

La restrizione dei diritti dei funzionari di polizia deve essere giustificata dalla legge e consentita soltanto in presenza di uno scopo legittimo e laddove sia rispettato il principio di proporzionalità.



Tabella 6.1. Esempi di diritti umani dei funzionari di polizia

<p>Diritto alla vita</p> <p>Articolo 2 CEDU</p> <p>Articolo 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta dei diritti fondamentali dell'UE)</p> <p>Articolo 6 ICCPR</p>	<p>Diritto a essere protetti in situazioni di pericolo</p> <p>Equipaggiamento, formazione, operazioni di polizia professionali, assegnazione di risorse adeguate, indagini efficaci quando un funzionario di polizia muore in servizio</p>
<p>Diritto a un equo processo</p> <p>Articolo 6 CEDU</p> <p>Articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE</p> <p>Articoli 14 e 15 ICCPR</p>	<p>Se un funzionario di polizia è chiamato in giudizio in un procedimento penale per atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tutti gli elementi dell'equo processo si applicano al suo caso (diritto a essere informato dei motivi dell'accusa, diritto alla difesa, compreso il diritto di non rispondere, diritto all'assistenza legale, presunzione di innocenza, giudizio di un organismo indipendente)</p>
<p>Diritto alla tutela della vita privata, compresa la protezione dei dati</p> <p>Articolo 8 CEDU</p> <p>Articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE</p> <p>Articolo 17 ICCPR</p>	<p>Avere ragionevoli aspettative di tutela della vita privata sul posto di lavoro (<i>Halford contro Regno Unito</i>). Elementi sensibili: sorveglianza sul posto di lavoro, controllo di e-mail e telefonate, test antidroga, obbligo di presentare campioni di DNA, prelievo delle impronte digitali, regolamenti in materia di aspetto esteriore</p>
<p>Libertà di espressione</p> <p>Articolo 10 CEDU</p> <p>Articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE</p> <p>Articolo 19 ICCPR</p>	<p>Attività politiche dei funzionari pubblici rispetto alla garanzia della neutralità politica dei servizi di polizia, riservatezza delle informazioni ufficiali</p>
<p>Libertà di riunione e di associazione</p> <p>Articolo 11 CEDU</p> <p>Articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE</p> <p>Articoli 5 e 6 della Carta sociale europea (CSE)</p> <p>Articoli 21 e 22 ICCPR</p> <p>Articolo 8 ICESCR</p>	<p>Formazione di organizzazioni sindacali della polizia. I funzionari di polizia hanno diritto di scioperare?</p>
<p>Libertà dalla discriminazione</p> <p>Articolo 14 CEDU, articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE</p> <p>Articolo 26 CSE</p> <p>Articoli 2 e 24 ICCPR</p> <p>Articolo 2, paragrafo 2, ICESCR</p>	<p>Procedure di assunzione, condizioni di lavoro, prassi di promozione e di licenziamento discriminatorie, differenze di stipendio tra uomini e donne, molestie</p>
<p>Diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque</p> <p>Articoli 2, 3 e 4 CSE</p> <p>Articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE</p> <p>Articolo 7 ICESCR</p>	<p>Orario di lavoro e periodi di riposo ragionevoli, ferie retribuite, remunerazione adeguata, regolamenti in materia di salute e sicurezza</p>
<p>Sicurezza sociale</p> <p>Articoli 8, 12, 27 e 32 CSE</p> <p>Articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE</p> <p>Articoli 9 e 10 ICESCR</p>	<p>Sistema pensionistico, congedi per malattia (soprattutto se legati a infortuni sul lavoro), assicurazione di invalidità, congedo di maternità, responsabilità parentali</p>

Fonte: Le informazioni contenute in questa tabella sono tratte da Consiglio d'Europa, Piattaforma europea per le attività di polizia e i diritti umani, *Police officers have rights too!* (Anche i funzionari di polizia hanno diritti!), Strasburgo, Consiglio d'Europa.

2. Guida alle attività: analisi dei diritti umani

Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro

Questo caso illustra efficacemente...

... che i diritti umani si applicano anche ai funzionari di polizia. Sono stati portati all'attenzione della Corte EDU casi in cui era necessario stabilire se i diritti umani dei funzionari di polizia fossero stati rispettati e/o tutelati;

... che esistono aspettative ragionevoli di tutela della vita privata sul posto di lavoro/presso le stazioni di polizia. Un'ingerenza con l'articolo 8 CEDU deve essere conforme alla legge, riflettere uno scopo legittimo e tenere in debita considerazione il principio di proporzionalità.

Analisi

Il caso del vice capo di polizia Halford riguardava l'obbligo dello Stato di rispettare i suoi diritti umani. Si applica lo strumento di analisi orientata ai diritti umani presentato nel modulo 3 per stabilire se vi sia stata un'ingerenza giustificata o una violazione dei diritti umani.

PARTE 1: DIRITTI UMANI APPLICABILI/INGERENZA DELLO STATO?

1.1. Quale diritto o quali diritti umani si applicano a questa situazione concreta?

Protocollo addizionale n. 12, convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 1

1. Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.
2. Nessuno potrà essere oggetto di discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica per i motivi menzionati al paragrafo 1.

Il protocollo addizionale n. 12 alla CEDU contiene un divieto generico di discriminazione che trova applicazione nel caso della mancata promozione. Tuttavia, all'epoca in cui si è verificata la fattispecie, il protocollo n. 12 non era ancora entrato in vigore. Un tribunale nazionale ha ordinato un risarcimento per il vice capo di polizia Halford a fronte della discriminazione subita con la mancata promozione. La donna si è rivolta alla Corte EDU per la questione dell'intercettazione del suo telefono di lavoro. Attualmente, il protocollo addizionale n. 12 alla CEDU è vincolante per sette Stati membri dell'UE. La disposizione equivalente di cui all'articolo 26 ICCPR si applica a tutti gli Stati membri dell'UE.



Convenzione europea dei diritti dell'uomo**Articolo 8: Diritto al rispetto della vita privata**

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Con riferimento all'articolo 8 CEDU la Corte EDU ha osservato che «le telefonate effettuate dal luogo di lavoro oltre che da casa possono rientrare nelle nozioni di "vita privata" e "corrispondenza"».

Corte EDU, sentenza 25 giugno 1997, Halford contro Regno Unito, n. 20605/92, punto 44.

L'articolo 8 contempla vari aspetti della vita privata, tra cui l'autonomia e l'identità individuali, il domicilio, la famiglia, il matrimonio e la segretezza della corrispondenza. Benché inizialmente il termine corrispondenza FOSSE riferito alle lettere scritte, attualmente il suo significato si estende a tutte le moderne forme di comunicazione e di trasferimento dei dati, comprese le telefonate e i messaggi di posta elettronica.

1.2. Un intervento dello Stato ha interferito con i diritti umani applicabili?

Costituisce ingerenza qualsiasi forma di trattenimento, censura, ispezione o intercettazione di pubblicazioni di corrispondenza privata⁷.

Il vice capo di polizia Halford sosteneva che i telefoni del suo ufficio fossero intercettati. Occorre dunque domandarsi se la nozione di vita privata si applichi ai locali commerciali o, in questo specifico caso, alle stazioni di polizia.

Non sono state fornite prove che la signora Halford fosse stata avvisata del fatto che, in quanto utente del sistema di telecomunicazioni interne utilizzato presso il suo dipartimento, le sue telefonate effettuate mediante tale sistema sarebbero state soggette a intercettazione (Ibid., punto 45). A detta della Corte EDU, quindi, la donna «era legittimata ad avere aspettative ragionevoli di tutela della sua vita privata» (Ibid.) con riferimento a tali telefonate.

La Corte EDU non ha condiviso il parere dell'imputato secondo cui «il datore di lavoro deve, in linea di principio, senza la previa conoscenza dei suoi dipendenti, poter monitorare le chiamate effettuate da costoro dai telefoni forniti dal datore di lavoro stesso» (Ibid., punto 43).

La Corte EDU è giunta alla conclusione che «le conversazioni telefoniche effettuate dalla signora Halford con il telefono dell'ufficio rientravano nell'ambito di applicazione delle nozioni di "vita privata" e "corrispondenza" e che quindi l'articolo 8 trovava applicazione in questa parte della denuncia». La Corte EDU ha sostenuto che «vi era una ragionevole probabilità che le chiamate fossero state intercettate dal suo dipartimento allo scopo principale di raccogliere informazioni da utilizzare nella difesa del procedimento in materia di discriminazione».

Senza dubbio questa circostanza configurava un'«ingerenza da parte di una pubblica autorità» (Ibid., punto 48).

7. Unione interparlamentare (UIP)/Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) (2005), *Human Rights: Handbook for Parliamentarians*, IPU/OHCHR, pagg. 104 e segg.

PARTE 2: GIUSTIFICAZIONE O VIOLAZIONE?

2.1. Si rinviene una base giuridica nazionale per l'intervento di un'autorità statale?

Il prossimo passo consiste nel determinare se l'ingerenza sia «conforme alla legge». Per proteggere i cittadini da ingerenze arbitrarie, «la legislazione nazionale deve essere sufficientemente chiara nella formulazione, in modo da dare ai cittadini un'indicazione adeguata in merito alle circostanze e alle condizioni in cui le autorità pubbliche hanno la facoltà di ricorrere a provvedimenti segreti di questo genere» (Ibid., punto 49). Per giurisprudenza costante della Corte EDU, questa espressione non solo «richiede conformità alla legislazione nazionale, ma si riferisce anche alla qualità di questa legge, che deve essere compatibile con lo Stato di diritto» (Ibid.).

«Quando si tratta di misure di sorveglianza segreta o dell'intercettazione di comunicazioni da parte delle autorità pubbliche, l'assenza di controllo pubblico ed il rischio di abuso di potere implicano che il diritto interno offra una protezione contro le ingerenze arbitrarie nell'esercizio dei diritti garantiti dall'articolo 8» (Ibid.).

In questo caso il diritto interno non regolamentava le intercettazioni telefoniche nei sistemi di comunicazione interna gestiti dalle autorità pubbliche. Pertanto, le norme concernenti i sistemi di telecomunicazione pubblici non si applicavano ai sistemi di comunicazione interna usati dalla polizia.

Di conseguenza, l'ingerenza con il diritto della signora Halford non era «conforme alla legge, poiché la legislazione nazionale non prevedeva una regolamentazione delle intercettazioni di chiamate effettuate mediante sistemi di comunicazione esterni alla rete pubblica» (Ibid., punto 50).

La Corte EDU ha concluso che l'assenza di norme giuridiche che specificassero le opzioni a disposizione delle autorità pubbliche per interferire con il diritto alla vita privata nel caso di specie comportava una violazione dell'articolo 8. Per stabilire se vi fosse stata una violazione non era quindi necessario procedere ulteriormente esaminando se la misura applicata perseguisse uno scopo legittimo e ricalcasse il principio di proporzionalità.

Questo caso è considerato una sentenza di principio per la nozione di diritti dei funzionari di polizia e per l'aspetto trattato, ossia se il diritto alla vita privata si applichi anche al contesto di un'organizzazione di polizia. La sentenza chiarisce che non vi sono distinzioni tra i diritti dei funzionari di polizia e i diritti dei cittadini: si applicano invece gli stessi principi.

Altri problemi riguardano il diritto alla vita privata dei funzionari di polizia:

- la vigilanza del luogo di lavoro (videocamere, controllo dei messaggi di posta elettronica e dei telefoni);
- uso dei telefoni cellulari privati;
- test antidroga obbligatorio;
- esami del sangue obbligatori per la ricerca dell'HIV;
- prelievo di campioni di DNA o delle impronte digitali;
- restrizioni all'aspetto esteriore o alle abitudini personali (ad esempio, taglio di capelli, tatuaggi, trucco, simboli religiosi, orecchini, fumare in pubblico).

ALLEGATI

Allegato 1: Programmi del workshop	205
Allegato 2: Guida fondamentale per formatori.....	212
Allegato 3: Preparazione di studi di casi: suggerimenti	216
Allegato 4: Compilazione di prassi	221

Allegato 1: Programmi del workshop

Gruppo destinatario

Funzionari di polizia non appartenenti al livello di comando

Dimensioni del gruppo: 18-20 persone

Obiettivi

Conoscenze

- Comprendere i concetti chiave dei diritti umani e gli obblighi corrispondenti.
- Comprendere la responsabilità della polizia in termini di rispetto e protezione dei diritti umani in una società democratica.
- Comprendere l'importanza e le caratteristiche del principio di non discriminazione.

Atteggiamento

- Accettare i diritti umani come il fondamento e l'obiettivo delle attività di polizia.
- Adottare un atteggiamento più positivo nei confronti dei diritti umani e del principio di non discriminazione.
- Sviluppare un maggiore impegno verso il rispetto dell'uguaglianza nelle attività di polizia.

Competenze

- Applicare le norme in materia di diritti umani e il principio di non discriminazione nella pratica, utilizzando lo strumento analitico dei diritti umani per esaminare situazioni di polizia concrete.

Workshop A (2 giornate e 1/2)

Il workshop A è stato ideato come un approccio standard alle attività di polizia basate sui diritti umani. I problemi dei diritti umani sono trattati in maniera efficace e sicura. Questo programma è raccomandato ai formatori con nessuna o poca esperienza nella trattazione dei diritti umani.

GIORNATA 1

Sessione mattutina (circa 3 ore e 1/2)

1 unità (50 minuti)	Introduzione al seminario	Introduzione per formatori e partecipanti Aspettative e obiettivo della formazione (triangolo didattico sui diritti umani su lavagna a fogli mobili) Questioni organizzative	
10 minuti	Intervallo		
1 unità (50 minuti)	Introduzione all'argomento «Discussione su polizia e diritti umani» <i>L'omicidio rappresenta una violazione dei diritti umani?</i>	Le attività di polizia dalla prospettiva dei diritti umani Lavoro di gruppo, seguito da una discussione plenaria	Modulo 2 Attività 1
10 minuti	Intervallo		
1 unità (50 minuti)	Concetti e nozioni fondamentali sul tema dei diritti umani <i>«L'idea dei diritti umani è tanto semplice quanto efficace: trattare le persone con dignità»</i>	Comprendere i fondamenti dei diritti umani Lavoro di gruppo, seguito da una discussione plenaria; il formatore fornisce spunti mirati	Modulo 1 Dispensa
10 minuti	Intervallo		
1/2 unità (25 minuti)	Analisi dei diritti umani Analisi dei diritti umani: obbligo di rispetto Analisi dei diritti umani: obbligo di tutela <i>Che cos'è una violazione dei diritti umani?</i>	Introduzione agli schemi analitici sui diritti umani (rispetto e tutela) facendo riferimento a studi di casi Diritti umani assoluti e relativi	Modulo 3 Dispensa 1 Dispensa 2
90 minuti	Pausa pranzo		



Sessione pomeridiana (circa 3 ore)

1/2 unità (25 minuti)	Studi di casi: A e B sull'obbligo di rispetto e C e D sull'obbligo di tutela	Lavoro di gruppo Quattro studi di casi (rispetto e tutela), quattro gruppi	Modulo 3 Dispensa 1 Dispensa 2
1 unità (50 minuti)	Studi di casi (continua) Note informative 2. Guida alle attività: analisi dei diritti umani Materiali supplementari	Presentazione e discussione plenaria; il formatore fornisce spunti mirati	Modulo 3
20 minuti	<i>Intervallo</i>		
1 unità (50 minuti)	Studi di casi (continua)	Presentazione e discussione plenaria; il formatore fornisce spunti mirati	Modulo 3
15 minuti	Riepilogo, domande aperte, breve feedback		

GIORNATA 2**Sessione mattutina (circa 3 ore e 1/2)**

1 unità (50 minuti)	Diritti umani dei funzionari di polizia <i>Esperienze di diritti umani: quando i diritti umani dei funzionari di polizia sono rispettati o negati</i>	Lavoro di gruppo, riflessione, discussione plenaria	Modulo 6 Attività 1
1 unità (50 minuti)	Studio di caso: discriminazione sul posto di lavoro	Lavoro di gruppo, seguito da una discussione plenaria	Modulo 6 Attività 2
20 minuti	<i>Intervallo</i>		
1 unità (50 minuti)	Diversità, uguaglianza e non discriminazione <i>Mano sinistra/mano destra</i>	Riflessione e discussione plenaria	Modulo 5 Attività 1, versione 1
10 minuti	<i>Intervallo</i>		
1/2 unità (25 minuti)	Analisi dei diritti umani <i>Schema analitico: non discriminazione</i>	Introduzione dello schema analitico sulla non discriminazione, utilizzando esempi di vita reale e studi di casi	Modulo 5 Attività 3
90 minuti	<i>Pausa pranzo</i>		

Sessione pomeridiana (circa 3 ore)

1/2 unità (25 minuti)	Studi di casi: A – Respinto al posto di controllo B – Controllo d'identità alla stazione dei treni	Lavoro di gruppo, due studi di casi/quattro gruppi	Modulo 5 Attività 3
1 unità (50 minuti)	Studi di casi (continua) Note informative 2. Schema analitico: non discriminazione Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione Materiali supplementari	Presentazione e discussione plenaria; il formatore fornisce spunti mirati	Modulo 5
20 minuti	<i>Intervallo</i>		
1 unità (50 minuti)	Studi di casi (continua)	Presentazione e discussione plenaria; il formatore fornisce spunti mirati	Modulo 5
(15 minuti)	Riepilogo, domande aperte, breve feedback		

GIORNATA 3

Sessione mattutina (circa 3 ore e 1/2)

1 unità e 1/2 (75 minuti)	Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti Tavola rotonda, divieto di tortura	Lavoro di gruppo e discussione plenaria	Modulo 4 Attività, versione 1
20 minuti	<i>Intervallo</i>		
1 unità (50 minuti)	Le attività di polizia dalla prospettiva dei diritti umani <i>Riflessione sugli esempi pratici per comprendere il ruolo della polizia nella protezione dei diritti umani</i>	Lavoro di gruppo, seguito da una riflessione e da una discussione plenaria	Modulo 2 Dispensa 2
10 minuti	<i>Intervallo</i>		
1/2 unità (25 minuti)	Domande finali, feedback, chiusura		



Workshop B (2 giornate e 1/2)

Nel Workshop B le componenti dell'approccio basato sui diritti umani sono maggiormente intrecciate ai problemi della diversità e della non discriminazione. Pertanto, i formatori dovranno gestire una struttura più complessa, individuando i nessi tra aspetti diversi.

Alcuni degli esercizi suggeriti richiedono competenze di facilitazione avanzate e la capacità di gestire un gruppo con sicurezza e disinvoltura. Il modulo pertanto è indicato per formatori esperti nella trattazione dei diritti umani e della diversità.

GIORNATA 1

Sessione mattutina (circa 3 ore e 1/2)

1 unità (50 minuti)	Diversità, uguaglianza e non discriminazione <i>Mano sinistra/mano destra</i>	Riflessione e discussione plenaria	Modulo 5 Attività 1, versione 1
1 unità (50 minuti)	Introduzione al seminario	Introduzione per formatori e partecipanti Contesto e obiettivi della proposta Questioni organizzative	
<i>20 minuti</i>	<i>Intervallo</i>		
1 unità (50 minuti)	Fondamenti di diritti umani <i>Concetti e nozioni fondamentali sul tema dei diritti umani</i>	Lavoro di gruppo, quattro gruppi, discussione plenaria	Modulo 1 Dispensa
1/2 unità (25 minuti)	Discussione sul rapporto tra polizia e diritti umani <i>L'omicidio è una violazione dei diritti umani?</i>	Discussione plenaria	Modulo 2 Dispensa 1
<i>90 minuti</i>	<i>Pausa pranzo</i>		

Sessione pomeridiana (circa 3 ore)

1 unità (50 minuti)	(continua) Note informative 1. Concetti chiave Materiali supplementari Analisi dei diritti umani Analisi dei diritti umani: l'obbligo di rispetto Analisi dei diritti umani: l'obbligo di tutela <i>Che cos'è una violazione dei diritti umani?</i>	Il duplice ruolo della polizia (obbligo di rispetto e di tutela) Diritti umani assoluti e relativi Introduzione agli schemi di analisi dei diritti umani (rispetto e tutela) mediante brevi esempi o studi di casi	Modulo 2 Modulo 3 Modulo 3 Dispensa 1 Dispensa 2
1/2 unità (25 minuti)	Studi di casi: A e B sull'obbligo di rispetto C e D sull'obbligo di tutela	Lavoro di gruppo Due studi di casi (rispetto, tutela), quattro gruppi	Modulo 3
<i>20 minuti</i>	<i>Intervallo</i>		
1 unità (50 minuti)	Studi di casi (continua) Note informative 2. Schema analitico: non discriminazione Attività 3: Studi di casi A e B Materiali supplementari	Presentazione e discussione plenaria; il formatore fornisce spunti mirati	Modulo 3
(15 minuti)	Riepilogo, domande aperte, breve feedback		

GIORNATA 2**Sessione mattutina (circa 3 ore e 1/2)**

1 unità (50 minuti)	Studi di casi (continua)	Presentazione e discussione plenaria; il formatore fornisce spunti mirati	Modulo 3
<i>10 minuti</i>	<i>Intervallo</i>		
1 unità (50 minuti)	Diversità, uguaglianza e non discriminazione <i>Identità multiple</i>	Lavoro di gruppo e discussione plenaria	Modulo 5 Dispensa. Attività 1, versione 2
<i>10 minuti</i>	<i>Intervallo</i>		
1/2 unità (25 minuti)	Analisi dei diritti umani <i>Analisi dei diritti umani: non discriminazione</i>	Introduzione dello schema analitico sulla non discriminazione, utilizzando esempi di vita reale e studi di casi	Modulo 5 Dispensa. Attività 3
1/2 unità (25 minuti)	Studi di casi: A – Respinto al posto di controllo B – Controllo d'identità alla stazione dei treni	Lavoro di gruppo, due studi di casi/quattro gruppi	Modulo 5 Dispensa. Attività 3
1/2 unità (25 minuti)	Studi di casi (continua) Note informative 2. Schema analitico: non discriminazione Attività 3: Analisi dei diritti umani: non discriminazione Materiali supplementari	Discussione plenaria di studi di casi	Modulo 5
<i>90 minuti</i>	<i>Pausa pranzo</i>		

Sessione pomeridiana (circa 3 ore e 1/2)

1 unità e 1/2 (75 minuti)	Studi di casi (continua)	Discussione plenaria di studi di casi (continua)	Modulo 5
20 minuti	<i>Intervallo</i>		
1 unità e 1/2 (75 minuti)	Condizioni che favoriscono o prevengono i maltrattamenti	Lavoro di gruppo e discussione plenaria	Modulo 4 Attività, versione 1
(15 minuti)	Riepilogo, domande aperte, breve feedback		

GIORNATA 3**Sessione mattutina (circa 3 ore e 1/2)**

1 unità (50 minuti)	Gioco di ruolo: colloqui di lavoro	Principio di non discriminazione, pertinente anche per i diritti umani dei funzionari di polizia	Modulo 5 Attività 2 Modulo 6
10 minuti	<i>Intervallo</i>		
1 unità (50 minuti)	Diritti umani dei funzionari di polizia (continua) Esperienze di diritti umani: quando i diritti umani dei funzionari di polizia sono rispettati o negati	Lavoro di gruppo e discussione plenaria	Modulo 6 Attività 1
10 minuti	<i>Intervallo</i>		
1 unità (50 minuti)	Attività di polizia dalla prospettiva dei diritti umani <i>Esempi pratici di diritti umani per comprendere il ruolo della polizia nella protezione dei diritti umani</i>	Lavoro di gruppo, riflessione e discussione plenaria sui diritti umani e la loro efficacia	Modulo 2 Dispensa 2
10 minuti	<i>Intervallo</i>		
1/2 unità (25 minuti)	Riepilogo, domande finali, feedback, chiusura		

Allegato 2: Guida fondamentale per formatori

Questo allegato potrebbe esservi utile se...

... non avete molta esperienza nel campo della formazione in materia di diritti umani o

... siete formatori esperti, ma la vostra esperienza non investe la sfera dei diritti umani o

... desiderate aggiornare le vostre conoscenze e metodologie didattiche.

Osservazioni generali su come condurre un corso di formazione per personale di polizia in materia di diritti umani

Qual è il mio gruppo destinatario?

Cercate di raccogliere il maggior numero di informazioni sui partecipanti prima che inizi la vostra sessione di formazione. Più informazioni avete su di loro, maggiore sarà la vostra capacità di analizzare le loro esigenze e aspettative e adattare di conseguenza il programma del vostro corso di formazione. Una conoscenza avanzata dei seguenti aspetti può aiutarvi ad analizzare il vostro gruppo e prepararvi a gestirlo.

- Rango: reclute, ruolo assistenti, sottufficiali (quadri intermedi), ufficiali (alta dirigenza).
- Funzioni: speciali, generiche.
- Caratteristiche specifiche: età, sesso.
- Formazione precedente: formazione in materia di diritti umani, livello di esperienza nel campo della formazione in materia di diritti umani.
- Motivazione/aspettative: quali sono i fattori che hanno spinto i partecipanti a frequentare il corso di formazione? Quali sono le loro aspettative?
- Omogeneità ed eterogeneità: in che misura e in che modo il gruppo è omogeneo? In che misura e in che modo è eterogeneo? In che modo l'omogeneità e/o l'eterogeneità del gruppo condiziona il corso di formazione?

Riflettete sulle vostre aspettative nei confronti dei partecipanti e del corso di formazione. Riflettete soltanto sulle vostre eventuali aspettative nei confronti del corso e dei partecipanti e aggiustate le vostre prospettive di conseguenza.

Quali sono gli obiettivi formativi per questo particolare gruppo di partecipanti?

Quando pensate agli obiettivi formativi, considerate tutte e tre le dimensioni dell'apprendimento: conoscenze, atteggiamento e competenze. Adattatele al vostro gruppo bersaglio e alla durata del corso. Siate realistici! Concentratevi su 2-3 obiettivi chiave dell'apprendimento e suddivideteli in parti più piccole.



Quale contesto nazionale e/o culturale può essere pertinente per questo gruppo?

Le sessioni formative del manuale dovrebbero essere adattate al contesto nazionale dei paesi in cui sono utilizzate. Ciò significa:

- tener conto delle sfumature culturali di un paese quando si analizzano tutti gli aspetti dei diritti umani e della non discriminazione. Il problema dell'omofobia, ad esempio, deve essere discusso con un approccio specifico se nel contesto nazionale la sensibilità generale su questo argomento è limitata;
- essere consapevoli degli eventi recenti e dei temi di attualità correlati alla sfera dei diritti umani che potrebbero emergere durante il corso;
- conoscere le norme, le leggi e i regolamenti nazionali concernenti le attività di polizia;
- utilizzare la giurisprudenza nazionale a integrazione della giurisprudenza europea o altri casi tratti dalla giurisprudenza della Corte EDU riferiti al paese in cui si svolge la formazione (cfr. l'Allegato 3 per ulteriori informazioni sulla giurisprudenza e sulla progettazione degli studi di casi).

Suggerimenti generici su come condurre una sessione formativa

Rispetto

Nel corso della formazione rientra tra le vostre responsabilità quella di garantire che tutti i partecipanti siano trattati in maniera rispettosa, anche quando la discussione si fa accesa, un'eventualità questa che non è da escludersi quando si affrontano talune tematiche legate ai diritti umani. All'inizio di ciascun seminario i partecipanti dovrebbero adottare il rispetto come regola di fondo; in questo modo, sarà facile per voi ricordare al gruppo questa regola in un secondo momento. Mostrare rispetto non significa che i partecipanti devono necessariamente essere sempre d'accordo; mostrare rispetto significa trattare gli altri partecipanti con riguardo e tolleranza. È importante parlare anche delle esperienze e delle storie personali portate dai partecipanti nella discussione, purché si concordi che gli argomenti di discussione non usciranno dal contesto della formazione. Ciò vale in particolare per gruppi in cui i partecipanti sono colleghi di lavoro. Come formatore, dovrete cercare di creare un'atmosfera di fiducia. Se un partecipante fa una dichiarazione inappropriata o discriminatoria, rispondete con educazione in modo da garantire un ambiente di apprendimento rispettoso.

Interiorizzazione

Imbastite il vostro corso attorno a questo presupposto: i diritti umani hanno un valore pratico per i funzionari di polizia nello svolgimento del loro lavoro. Le dimensioni di apprendimento principali del corso sono le conoscenze, gli atteggiamenti e le competenze. Una mera conoscenza delle norme e degli strumenti in materia di diritti umani non è sufficiente: una persona deve anche avere un atteggiamento aperto nei confronti dei diritti umani oltre che le competenze per applicare le norme sui diritti umani nella pratica quotidiana. Concentrarsi su tutte e tre le dimensioni dell'apprendimento aiuta i partecipanti a interiorizzare i diritti umani, il che rappresenta l'obiettivo generale dell'istruzione in materia di diritti umani.

Moderare la sessione

Le metodologie di formazione interattive presentate nel modulo spesso richiedono al formatore di assumere il ruolo di facilitatore. Dovrete cioè avviare la discussione, sollevare le domande «giuste», operare dalle diverse prospettive ed esperienze dei partecipanti, integrare la discussione con elementi di spunto, trarre conclusioni e illustrare chiaramente tali discussioni ai partecipanti. Per essere efficaci è necessario innanzitutto creare un'atmosfera di fiducia in cui i partecipanti si sentano sufficientemente sicuri per esprimere le proprie opinioni e recepire con apertura le opinioni altrui. Se necessario, ricorderete ai partecipanti di essere rispettosi e aperti.

Flessibilità

Dovrete pianificare attentamente le sessioni formative e cercare di prevedere tutti gli aspetti pertinenti. Una volta iniziata, tuttavia, la sessione potrebbe prendere una piega diversa da quella prevista. Siate flessibili. Lavorare con un gruppo di persone sulle problematiche legate ai diritti umani è un processo dinamico che richiede al formatore di adattare metodologia e contenuti a seconda del ritmo del gruppo. Non perdetevi d'occhio i vostri obiettivi, ma siate pronti a essere flessibili nel seguire il vostro programma. Preparate attività e argomenti opzionali in modo da avere delle alternative nella gestione di situazioni formative diverse.

Avviare la sessione di formazione

Le prime impressioni sono importanti. Una buona impressione iniziale può contribuire a garantire al corso una solida base e a impostare il tono per il resto del percorso. Per avere la garanzia che il corso inizi al meglio, cercate di:

- **Creare un'atmosfera di apprendimento positiva, accogliente e sicura.** I partecipanti devono sentirsi al «sicuro» per poter essere in grado di apprendere e di contemplare nuove idee. È importante stabilire regole condivise. Illustrate ai partecipanti gli obiettivi del corso e discuteteli assieme, e contribuite a creare un ambiente sicuro in cui tutti si sentano a proprio agio.
- **Attirare la loro attenzione.** Catturate l'interesse dei partecipanti, soprattutto se vi trovate di fronte a un gruppo che mostra un atteggiamento negativo o sprezzante nei confronti del corso. Pensate a un'attività per rompere il ghiaccio o avviate una discussione che favorisca un atteggiamento più positivo.
- **Comprendere le esigenze e le aspettative dei partecipanti.** Durante il primo incontro, cercate di avere un'idea di chi sono i partecipanti per comprenderne le esigenze e le aspettative. Queste informazioni vi permetteranno di aggiustare o riaggiustare il corso di conseguenza.
- **Tracciare un percorso chiaro per la sessione di formazione.** In qualità di formatore è vostra responsabilità guidare i partecipanti lungo il corso. È quindi importante che abbiate un'idea chiara di cosa vorreste fare nel corso della sessione formativa e sincerarvi che i partecipanti riescano a seguirvi senza difficoltà e capiscano in che direzione vi state muovendo. Se voi stessi non avete chiari in mente gli obiettivi della formazione e non sapete come guidare i partecipanti, queste incertezze possono creare confusione e rendere difficoltoso l'apprendimento e la comprensione degli argomenti trattati.

La compilazione delle prassi formative nell'allegato 4 (disponibile soltanto online) fornisce qualche idea su come gestire il primo incontro della sessione.



Chiusura

Al termine di ogni sessione riservate del tempo per rispondere ad alcune domande rimaste in sospeso. Se il tempo non è sufficiente e se rimangono interrogativi irrisolti, aiutate i partecipanti a riflettere sui propri dubbi, ad esempio comunicando individualmente con loro, inviando informazioni al gruppo o riprendendo l'argomento nella sessione successiva.

Parlate con i partecipanti e chiedetegli un feedback sulla sessione. Analizzate gli obiettivi di apprendimento che avevate stabilito all'inizio della sessione: in che misura siete riusciti a conseguirli? Annotate le risposte dei partecipanti e raccogliete le loro osservazioni come informazioni preziose per migliorare e adattare la vostra prossima esperienza formativa.

Approfondimenti

Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (2002), *Human Rights and Law enforcement, A Trainer's guide on human rights for the police, Ginevra*, disponibile all'indirizzo www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add2en.pdf

OSCE, *Trainer Skills Course for Anti-Trafficking Trainers* (corso di 12 lezioni sviluppato dall'Unità di sviluppo della polizia della missione OSCE di monitoraggio a Skopje), disponibile all'indirizzo http://www.polis.osce.org/library/details?doc_id=2543&lang_tag=EN&q5=%2Flibrary%2Fresults%3Ftext%3Ddebriefing

UNHCR (2011), *Protection Training Manual for European Border Guards and Entry Officials*, disponibile all'indirizzo www.unhcr.org/4d948c736.html

Allegato 3: Preparazione di studi di casi: suggerimenti

Il presente manuale propone alcuni studi di casi tratti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, relativi all'obbligo di rispetto e tutela dei diritti umani, alla non discriminazione e ai diritti umani dei funzionari di polizia. A seconda degli obiettivi del vostro corso di formazione e del gruppo destinatario, potete decidere di usare altri studi di casi rispetto a quelli presentati nel manuale. A seguire sono forniti alcuni utili suggerimenti su come progettare il vostro studio di caso. La giurisprudenza della Corte EDU può costituire la base dei vostri studi di casi. Può anche essere utile per reperire una giurisprudenza nazionale.

Allestire uno studio di caso

Le sentenze della Corte EDU contengono un'analisi dettagliata del caso e sono redatte con un linguaggio giuridico e informazioni legali. Le sentenze originarie, tuttavia, non sono adatte per essere utilizzate in un corso di formazione, in considerazione sia della lunghezza sia del linguaggio giuridico. Devono essere suddivise in estratti «digeribili» che siano comprensibili ai partecipanti.

1. Come reperire la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)

La banca dati della giurisprudenza «HUDOC»

La banca dati HUDOC offre accesso gratuito alla giurisprudenza della Corte EDU: <http://HUDOC.echr.coe.int>. È disponibile in francese e inglese e comprende un motore di ricerca di facile impiego.

Sulla pagina «Help» (Aiuto) del portale HUDOC sono disponibili lezioni video e manuali per gli utenti. Per ricevere aiuto riguardo alle opzioni e funzioni di ricerca, l'utente può posizionare il puntatore del mouse su  per ottenere maggiori informazioni ed esempi.

I riferimenti alla giurisprudenza contenuti in questo manuale forniscono al lettore informazioni esaurienti che permettono di reperire facilmente il testo completo della sentenza o della decisione citate.

Prima di avviare una ricerca, occorre tenere presente che le impostazioni predefinite mostrano le sentenze della Grande camera e della Camera in ordine cronologico inverso. Per effettuare una ricerca in altre raccolte, ad esempio nelle decisioni, l'utente deve spuntare l'apposita casella nel campo «Document Collections» (Raccolte di documenti) che compare nella parte superiore sinistra dello schermo.

Il modo più semplice per reperire un caso è inserire il numero di domanda nel campo «Application Number» (Numero di domanda) della sezione «Advanced Search» (Ricerca avanzata) che compare nella parte superiore destra dello schermo e successivamente cliccare sul pulsante blu «Search» (Cerca).

Per consultare ulteriore giurisprudenza riguardante altre questioni, ad esempio in materia di asilo, l'utente può utilizzare il campo «Search» indicato con una lente di ingrandimento sulla parte superiore destra



dello schermo. Nel campo «Search» l'utente può effettuare una ricerca digitando:

- una singola parola (ad esempio «asilo» o «rifugiati»);
- un'espressione (ad esempio «richiedenti asilo»);
- il titolo di un caso;
- uno Stato;
- un'espressione booleana (AND, OR, NOT e NEAR).

In alternativa, l'utente può avviare la ricerca booleana semplice («Simple Boolean search») cliccando sulla freccia che compare all'interno del campo «Search». La ricerca booleana semplice consente cinque possibilità di ricerca: «this exact word or phrase» (questa esatta parola o espressione), «all of these words» (tutte queste parole), «any of these words» (una di queste parole), «none of these words» (nessuna di queste parole) o «Boolean search» (ricerca booleana). Quando si effettua una ricerca booleana è importante ricordare che le espressioni devono essere racchiuse tra virgolette doppie e che gli operatori booleani devono essere sempre scritti in lettere maiuscole.

Una volta comparsi i risultati della ricerca, l'utente può facilmente restringere i risultati utilizzando i filtri che compaiono nel campo «Filters» (Filtri) sulla parte sinistra dello schermo, ad esempio «Language» (Lingua) o «State» (Stato). I filtri possono essere utilizzati singolarmente o in combinazione al fine di restringere ulteriormente i risultati della ricerca. Il filtro «Keywords» (Parole chiave) può essere uno strumento utile, poiché spesso comprende termini estratti dal testo della CEDU ed è direttamente collegato al ragionamento e alle conclusioni della Corte.

Esempio: come reperire la giurisprudenza della Corte EDU sull'espulsione di richiedenti asilo che può esporre tali persone al rischio di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 3 CEDU

- 1) Digitare innanzitutto l'espressione «richiedenti asilo» nel campo «Search» e cliccare sul pulsante blu «Search».
- 2) Dopo la visualizzazione dei risultati della ricerca, selezionare il «3» all'interno del filtro «Violation» (Violazione) del campo «Filters» al fine di restringere i risultati a quelli connessi all'articolo 3.
- 3) Successivamente, selezionare eventuali parole chiave nell'ambito del filtro «Keywords» al fine di restringere i risultati a quelli che sono pertinenti per l'articolo 3, quali le parole chiave «(Articolo 3) Proibizione della tortura».

Per i casi più significativi, sul portale HUDOC è disponibile una sintesi giuridica, costituita da una nota descrittiva e da una presentazione concisa degli elementi di fatto e di diritto, in cui viene dato risalto agli aspetti di interesse giuridico. Qualora sia presente una sintesi, nei risultati figurerà un collegamento assieme al collegamento al testo della sentenza o alla decisione. In alternativa, l'utente può effettuare esclusivamente una ricerca di massime giuridiche spuntando la casella «Legal Summaries» (Sintesi giuridiche) nel campo «Document collections» (Raccolte di documenti).

Qualora di un determinato caso siano state pubblicate traduzioni non ufficiali, nei risultati figurerà un collegamento assieme al collegamento al testo della sentenza o alla decisione. Il portale HUDOC fornisce anche collegamenti a siti Internet di terzi su cui sono presenti altre traduzioni della giurisprudenza della Corte EDU. Per ulteriori

informazioni, consultare «Language versions» (Versioni linguistiche) nella sezione «Help» del portale.

Fonti di informazioni aggiuntive sulla giurisprudenza

«Press release page» (Comunicati stampa) HUDOC della Corte EDU: un buon punto di partenza per reperire le sintesi e per avere informazioni sostanziali sulle sentenze della Corte EDU. La pagina è disponibile all'indirizzo <http://hudoc.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE): la CGUE gestisce la banca dati della giurisprudenza CURIA, che fornisce libero accesso alla giurisprudenza della CGUE/CG: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/. Il motore di ricerca può essere utilizzato per cercare informazioni in tutti i documenti connessi a cause definite e pendenti presso la Corte di giustizia, il Tribunale e il Tribunale della funzione pubblica.

Istituto olandese per i diritti umani: questa fonte offre una sintesi delle sentenze pronunciate da differenti tribunali e comitati per i diritti umani. È disponibile all'indirizzo <http://sim.law.uu.nl/SIM/Dochome.nsf?Open>

Istituzioni di servizio nazionali e ONG: questi organismi spesso riassumono sentenze pertinenti in materia di diritti umani e potrebbero essere utili fonti per la definizione di studi di casi per il corso di formazione.

2. Progettare lo studio di caso

Una volta selezionato il caso o i casi da utilizzare per la formazione, occorre stabilire quali fatti del caso o dei casi sono utili per gli obiettivi della formazione. Raccogliete i fatti degli studi di casi su un foglio di lavoro da distribuire ai partecipanti, ricordando il motto «less is more», che invita ad attenersi all'essenziale, senza perdersi nelle specificità del caso. L'obiettivo è raccogliere un quantitativo di informazioni sufficiente per consentire ai partecipanti di comprendere le diverse dimensioni dei diritti umani attraverso l'analisi dello studio di caso, valutare i dettagli del caso e riflettere sul ragionamento del tribunale. Troppi dettagli potrebbero rendere lo studio di caso difficile da comprendere o seguire.

Utilizzate lo schema analitico proposto nei moduli come guida per scandagliare il caso o i casi e selezionare informazioni pertinenti. Pensate alle conclusioni dei casi: quali sono le principali conclusioni? Quali elementi concernenti i diritti umani possono apprendere i partecipanti da questo studio di caso?

Esaminate inoltre i fatti del caso e cercate di prevedere le domande dei partecipanti. Alcune domande frequenti sono: quando è stata pronunciata questa sentenza? Chi ha pronunciato la sentenza? Ci sono stati pareri dissenzienti? Quali conseguenze ha avuto la sentenza (in termini di risarcimento, irrogazione della pena ecc.)? Qual'è stata la reazione dell'opinione pubblica?



Criteria utili da considerare per selezionare i casi e costruire studi di casi

- **Pertinenza con le attività pratiche di polizia:** la sentenza offre orientamenti su importanti questioni concernenti le attività di polizia, tra cui l'uso della forza durante un'azione di contenimento della folla o il principio di proporzionalità nella gestione della violenza domestica.
- **Utilità nell'ambiente formativo:** i partecipanti riescono a seguire facilmente il ragionamento del giudice. Il caso in esame può anche trasmettere un messaggio positivo, ad esempio i diritti umani dei funzionari di polizia o il servizio prestato dai funzionari di polizia per proteggere qualcuno.
- **Casi attuali/recenti:** i partecipanti potrebbero aver sentito parlare di un caso attraverso i mezzi d'informazione, se quest'ultimo ha ricevuto ampia attenzione pubblica.
- **Sentenze di principio:** sentenze che sono d'importanza giuridica fondamentale e fungono da base per la successiva giurisprudenza, come i casi *Ribitsch contro Austria* e *Mc Cann contro Regno Unito*.
- **Casi che chiariscono il contenuto di un diritto o di un obbligo:** i partecipanti comprendono la base teorica dell'obbligo di rispetto e tutela dei diritti umani e l'applicazione pratica del principio trasmesso dallo studio di caso. Il caso getta luce sul contenuto sostanziale di una norma in materia di diritti umani, chiarendo cosa s'intende, ad esempio, con il diritto alla vita e gli obblighi dello Stato riguardanti tale diritto.

Elenco selezionato di importanti casi della Corte EDU nel contesto delle attività di polizia:

Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Articolo 2: Diritto alla vita

Kontrova contro Slovacchia
Mc Cann e altri contro Regno Unito
Nachova e altri contro Bulgaria
Opuz contro Turchia
Osman contro Regno Unito
Scavuzzo-Hager e altri contro Svizzera
Stewart contro Regno Unito

Articolo 3: Proibizione della tortura e dei maltrattamenti

A contro Regno Unito
Aksoy contro Turchia
Ilhan contro Turchia
Hurtado contro Svizzera
Kaya contro Turchia
Keenan contro Regno Unito
Ribitsch contro Austria
Selmouni contro Francia

Articolo 5: Libertà e sicurezza della persona

Fox, Campbell e Hartley contro Regno Unito
K-F contro Germania
Litwa contro Polonia
McVeigh, O'Neill ed Evans contro Regno Unito

Articolo 6: Processo equo

Vilho Eskelinen contro Finlandia

Articolo 8: Diritto al rispetto della vita privata

Halford contro Regno Unito

Articolo 11: Libertà di riunione e di associazione

Bączkowski contro Polonia

Giuliani e Gaggio contro Italia

Molnár contro Ungheria

Öllinger contro Austria

Plattform Ärzte für das Leben contro Austria

Articolo 14: non discriminazione

Timishev contro Russia



Allegato 4: Compilazione di prassi

Lo scopo dell'allegato 4 è dare un'indicazione di come altri istituti di formazione del personale di polizia mettono a punto moduli di formazione in materia di diritti umani. Queste prassi offrono ulteriori conoscenze ed esperienze dei formatori in materia di diritti umani di tutta Europa.

Esse sono disponibili online all'indirizzo <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-based-police-training>

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UE

Pubblicazioni gratuite:

- una copia: tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più copie o poster/mappe:
 - dalle rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm);
 - dalle delegazioni nei paesi non UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm);
 - contattando il servizio Europe Direct (http://europa.eu/contact/index_it.htm) o chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (numero verde unico da qualsiasi località nell'UE) (*).

(*) Le informazioni fornite sono gratuite, come anche la maggior parte delle chiamate. Tuttavia, è possibile che alcuni operatori, alberghi o cabine telefoniche addebitino un costo.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento:

- tramite uno dei distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

I funzionari di polizia che garantiscono ai cittadini la possibilità di esercitare i propri diritti e le proprie libertà fondamentali si guadagnano il rispetto e la fiducia della popolazione. Partendo da questo presupposto, il presente manuale dell'Agencia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) si prefigge l'obiettivo di promuovere attività di polizia basate sui diritti umani ponendo la formazione in materia di diritti umani come cardine della formazione del personale di polizia, in linea con gli obiettivi dell'Unione europea nel campo della giustizia e degli affari interni. Così facendo, il manuale traduce principi «elevati» in specifici esercizi pratici che facilitano le attività di polizia e aiuta i funzionari di polizia a interiorizzare i concetti che trainano le attività di polizia basate sui principi umani, concorrendo a garantire che il personale di polizia possieda gli strumenti necessari per poter compiere le scelte giuste nello svolgimento quotidiano del proprio lavoro. Il manuale tratta aspetti fondamentali per le attività di polizia, come la diversità e la non discriminazione, il divieto assoluto di tortura nonché i diritti umani dei funzionari di polizia. Sperimentato sul campo presso diverse accademie di polizia nell'UE, il manuale vuole essere uno strumento pratico per l'attuazione di pratiche di polizia basate sui diritti fondamentali nell'UE.

FRA — AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 — 1040 Vienna — Austria
Tel. +43 158030-0 — Fax +43 158030-699
fra.europa.eu — info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9491-384-5