



Introduzione al Codice Europeo di Etica per la Polizia

di Amadeu Recasens i Brunet*

*Vorrei che ogni uomo pubblico, che fosse sul
punto di compiere un grande sproposito,
dicesse sempre a sé stesso: l'Europa ti guarda.
Voltaire a D'Alambert, 28 agosto 1765*

1. Il Codice di Etica ed il Consiglio d'Europa

Il Codice Europeo di Etica per la Polizia (CEEP), Raccomandazione 2001/10 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 settembre 2001, costituisce il primo strumento sovranazionale in materia di sicurezza emanato da una istituzione europea (la più estesa, con 45 paesi membri) in un contesto ancora dominato da logiche statali. Grazie a ciò, il CEEP si rivela pioniere, indicando il cammino da seguire nel processo europeo di transnazionalizzazione, e merita di essere tenuto in considerazione in altri contesti la cui tendenza – segnata dalla globalizzazione – si avvia ad intraprendere lo stesso percorso¹.

La Risoluzione 2001/10 è il frutto dell'interesse ripetutamente dimostrato da anni dal Consiglio d'Europa (COE) per i temi della sicurezza e della polizia ed in particolare al loro rapporto con i diritti umani e con la protezione dei principi fondamentali delle democrazie pluralistiche. In questo senso, è giusto riconoscere l'enorme lavoro e sforzo attuato della Divisione Generale I degli Affari Giuridici e dei membri che la compongono². Il CEEP si inserisce nel quadro della già citata sensibilità del COE per le questioni relative alla polizia e al loro rapporto con i diritti umani. Lo stesso interesse si manifesta anche nella giurisprudenza della Corte Europea per i diritti umani, così come nei lavori dei diversi soggetti che hanno elaborato documenti in tema di polizia, tra i quali deve essere citato il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti o delle Pene Inumane o Degradanti (CPT), la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI), la

* Traduzione dallo spagnolo di Gian Guido Nobili.



Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) ed il Gruppo di Stati Contro la Corruzione (GRECO). Si possono anche trovare riferimenti a questi temi nella Carta Sociale Europea e nella sua giurisprudenza.

Un precedente molto importante è dato dalla Risoluzione 690 (1979), dell'Assemblea Parlamentare del COE relativa alla Dichiarazione sulla polizia. Questo documento ha ispirato un considerevole numero di normative etiche in vari stati, sia membri del COE che non appartenenti a questa organizzazione. Se la risoluzione 690 è un documento dell'Assemblea Parlamentare, ciò è purtroppo dovuto al fatto che il Comitato di Ministri del COE, sebbene condividesse il punto di vista dell'Assemblea in merito alla necessità di una normativa etica per la polizia, non sostenne a maggioranza la citata Risoluzione, che conseguentemente non divenne uno strumento giuridico di questa istituzione³.

I cambiamenti verificatisi in Europa a partire dal 1989 e che interessano in particolare l'Europa Centrale ed Orientale, portarono il COE ad intensificare le sue attività sulla polizia, inserendole nei lavori, già in corso di elaborazione, sugli strumenti giuridici di diritto penale, di diritto pubblico e di criminologia. In questo ambito si svilupparono diversi programmi, rapporti e seminari per migliorare la formazione della polizia, per analizzare "il ruolo della polizia in una società democratica" o promuovere "l'etica della polizia" e vincolare "polizia e stato di diritto" ovvero "polizia e diritti umani"⁴. Questo contesto di cambiamenti e di riforme spinse il Comitato di Ministri del COE a creare, sotto l'autorità del Comitato Europeo sui problemi del Crimine (CDPC), un Comitato di Esperti di Etica per la Polizia e di Problemi di Ordine Pubblico (PC-PO). Il mandato specifico adottato dal CDPC (decisione CDPC/109/120698) nella sessione plenaria n. 47 del 1998, confermato dal Comitato di Ministri nella sua riunione dei delegati n. 641 nel settembre dello stesso anno, constata che, contrariamente a ciò che succede in altri corpi professionali appartenenti al Sistema di giustizia penale, ci sono pochi strumenti internazionali che si applicano alla polizia. Allo stesso tempo si dimostra sensibile ai cambiamenti che la globalizzazione introduce in materia di polizia, quando riconosce che: "Diversi stati europei riorganizzano attualmente la loro polizia, riorganizzazione che costituisce una parte non trascurabile del processo che tende a



promuovere e rinforzare le idee ed i valori democratici nella società. La deontologia della polizia si è trasformata in una questione importante nei diversi stati membri del Consiglio d'Europa⁵. Per questo motivo il PC-PO incaricò il CDPC di realizzare, tenendo in considerazione i testi fondamentali del COE, "uno studio in senso ampio sull'etica per la polizia", affrontando diverse questioni relative al ruolo, alla missione ed al controllo (specialmente della corruzione) della polizia in una società democratica.

Questo lavoro si dovrebbe concludere "con un rapporto e/o una raccomandazione sull'etica per la polizia che potrebbero servire da linee guida per gli stati membri che si propongano di attuare una riforma della polizia o l'elaborazione di un codice nazionale di etica per la polizia".

Con la decisione di creare un Comitato di esperti di etica per la polizia, il CDPC aveva costituito il primo Comitato intergovernativo del COE destinato ad esaminare temi relativi a questa materia. Il citato Comitato intendeva sviluppare un proponimento già emerso in una conferenza multilaterale organizzata nel 1996 dal COE sulla Etica per la Polizia in una società democratica (COE, 1997a) nella quale i partecipanti esposero, nelle conclusioni presentate da Edouard Janssens, "la necessità di un Codice Europeo di Etica per la Polizia" sottolineando al tempo stesso che "il tema è di un'assoluta urgenza" (op. cit., p. 139).

2. L'importanza del processo di transnazionalizzazione nell'emergenza di una necessità di norme etico-deontologiche

Nelle società governate dai tempi della modernità appaiono forme diverse di relazione, si sviluppano meccanismi di potere, e di conseguenza di controllo, collegati ai cambiamenti del modo di accumulare ricchezza e alla creazione di processi di soggezione/subordinazione a questa vincolati. Queste trasformazioni si ripercuotono in modo generale in tutte le zone del pianeta, ad eccezione di quelle che non fanno parte delle "società moderne", che rimangono relegate ad un ruolo passivo di accettazione di norme altrui e di subordinazione economica e sociale.

Il fenomeno della globalizzazione è il prodotto della necessità dei mezzi di produzione tanto di aprire nuovi mercati quanto



di ridurre i costi. Consiste in una forma specifica di mondializzazione dell'attività economica sviluppata secondo alcune politiche neoliberali (Navarro, 2003, p.149) che cerca di essere ricondotta, apparentemente con poca fortuna, a determinati approcci umanisti ed alternativi (Amín, 1999).

D'altra parte, la nozione di globalizzazione non riesce a nascondere la difficoltà rappresentata dal voler globalizzare ciò che è eterogeneo. Infatti, la globalizzazione non sembra possibile senza la creazione di rapporti di dominio o di processi di omogeneizzazione imposti da chi dispone di maggiore potere coattivo. Ciò che emerge con evidenza in questi processi è, in ogni caso, una ridefinizione degli spazi che tendono a trasformarsi in subnazionali e/o sovranazionali, con riferimento al concetto tradizionale di stato-nazione. Con ciò vengono inficiati principi tanto fondamentali come quello di sovranità (Habermas, 2000).

Appare così una nuova realtà, quella di uno stato-nazione troppo piccolo per controllare il processo di globalizzazione e contemporaneamente troppo grande per soddisfare le sue necessità, interessi ed identità sociali che, sempre più diversificate, convivono nel suo territorio (Bell, 1987, pp. 1-31; Giddens, 1999, p. 68; Borja e Castells, 1999, p. 19). Questo fenomeno, per cui alcuni autori utilizzano il termine "glocal"⁶, presuppone che ciò che è locale e ciò che è globale non solo non si escludano, ma si complementino⁷.

In questo contesto, è necessario ridefinire la forma che assumeranno – e che stanno già assumendo – le strutture sovranazionali così come il ruolo e lo spazio dello stato-nazione. La globalizzazione genera i propri spazi, le proprie logiche di potere, che non coincidono con quelle dello stato-nazione. Le logiche non statali legate a concetti economici di stampo neoliberale presuppongono il riconoscimento della crisi dello stato assistenziale, conosciuto anche come Welfare state o stato sociale⁸, che si sta trasformando in una serie di modelli più privatizzati, più attuariali e più decentrati, come conseguenza della drastica limitazione di risorse e della tensione alla quale si vede sottoposto tanto nell'ambito macro della globalizzazione quanto nell'ambito micro locale.

Il fallimento dello stato assistenziale ha contribuito in modo rilevante alla redistribuzione degli spazi, ed ha obbligato ad un ripensamento anche del tema della sicurezza, concetto vin-



colato, fin dalle origini dello stato moderno, alla forma di stato-nazione e di sovranità. Il processo di “glocalizzazione” ha permesso la comparsa di spazi sia microsicuritari in ambito locale, che macrosicuritari in ambito sovranazionale. Da quest’ultimo punto di vista, la nascita dello spazio europeo di polizia (attraverso l’Accordo Schengen o di taluna parte del Trattato dell’Unione Europea come Europol) ha trasformato una parte delle sicurezze nazionali in una questione multilaterale, ponendo contemporaneamente degli interrogativi sui suoi meccanismi operativi e di controllo. In conseguenza di quanto sopra esposto, è sorta una polemica sui rischi derivanti dalla costruzione di una Europa fortezza anziché di una Europa dei cittadini⁹.

All’estremo opposto del processo, la domanda di una maggiore attenzione alle necessità di una sicurezza legata ai cittadini e alle loro domande primarie ha sviluppato un crescente interesse per gli aspetti micro-sicuritari, che si costruiscono su progetti quali la polizia di comunità, di prossimità, o le tesi di “tolleranza zero”. Così, anche nel campo della sicurezza, gli elementi locali e globali mostrano aspetti complementari che ci consentono di parlare di un ambito “glocal”.

Nell’ambito della polizia, tale situazione sta producendo, per esempio, nuovi profili professionali che si sviluppano tra il settore degli operatori di polizia e dei servizi sociali nello spazio locale, e tra operatori di polizia ed esperti di nuove tecnologie nel contesto globale. I cambiamenti di ruoli e funzioni con le implicazioni che ne conseguono, possono essere all’origine di una certa confusione davanti a determinati comportamenti professionali ed alla loro accettabilità, e possono aver provocato una crisi di vocazione, il fallimento della quale ha propiziato la sostituzione di concetti come servizio o utilità per la cittadinanza con criteri come quelli di efficientismo e burocratizzazione (Rapporto Nolan, 1996, p. 11), senza accorgersi che è efficace soltanto ciò che rinforza l’obiettivo principale che è quello superiore del servizio e della protezione dei diritti e delle libertà dei cittadini. Tali trasformazioni richiedono nuove regole, nuovi orientamenti, tanto in materia di politiche di sicurezza, quanto in tecniche e pratiche di polizia. Le nuove funzioni e i nuovi ruoli presuppongono l’adozione di nuove condotte ed atteggiamenti, generano nuove aspettative da parte dei cittadini, ma contemporaneamente richiedono dei



modelli, poiché “non si può sperare che tutti gli operatori del settore pubblico assimilino una cultura di servizio pubblico se non gli viene detto ciò che da loro ci si aspetta e non si rafforza sistematicamente il messaggio” (Rapporto Nolan, 1996, p. 28).

L'avvento di tutte queste trasformazioni spaziali e professionali ed il loro sviluppo futuro richiedono una regolamentazione precisa, il cui primo elemento costitutivo dovrebbe essere di natura etico-deontologica, sia perché costituisce una specie di meta-norma comune agli atteggiamenti ed alle condotte attese da e nella polizia nello/negli spazio/i europeo/i, sia perché è la forma di soggezione più innocua – almeno in apparenza – rispetto alle diffidenze statali volte a preservare la propria sovranità.

Poiché un codice con queste caratteristiche dovrebbe essere facilmente condiviso ed adottato da tutti i paesi europei, e non soltanto da quelli che fanno parte dell'Unione Europea, sembra logico che sia l'organismo più esteso (in questo caso il COE) ad essere incaricato di promuovere tale impresa.

3. Etica, deontologia ed aspettative

In un contesto in cui vige l'esigenza di rispettare i diritti e le libertà, così come la più ampia mobilità e circolazione dei cittadini, compaiono nuovi diritti e nuove modalità per attuare quelli preesistenti. Emerge una legittima aspettativa da parte degli operatori di polizia verso una determinata condotta basata su alcuni parametri specifici degli agenti di polizia, della organizzazione di polizia e delle istituzioni che reggono entrambe. Tali aspettative si basano su un principio fondamentale di fiducia, di affidabilità delle istituzioni, dei corpi e degli agenti di polizia. Tentando una sintesi in una frase, ci si aspetta che l'agente di polizia, come individuo, e che la polizia, come istituzione, facciano il loro dovere. Nondimeno, dietro queste aspettative si cela una visione morale, etica e deontologica.

Parlare di polizia, sia in termini particolari che istituzionali, significa parlare di una professione; in nessun caso di un ente indipendente o alternativo alla società in cui si trova incardinato. Per questo motivo un “buon” operatore di polizia, in senso etico, non è altro che un “buon” cittadino che esercita adeguatamente la propria professione. Certamente, questa



professione, come altre, adempie una missione vincolata al benessere ed alla sicurezza della società, e ciò le conferisce una certa autorevolezza nella considerazione che i cittadini hanno verso di essa, ma qui si esaurisce ogni specificità.

A partire da queste comuni premesse, può sembrare semplice concretizzare tali aspettative in un documento. Invece, il compito si rivelò sommamente complesso sin dai fondamenti principali. L'elaborazione del CEEP mise in rilievo, in termini pratici, i tradizionali problemi di definizione che si prospettano tra il mondo anglosassone ed il continente europeo. Nel primo, il concetto di etica si fa coincidere con un codice di comportamento, mentre quello di deontologia appare vincolato a ciò che potremmo intendere, in linguaggio kantiano, come etica del dovere puro. Invece, nel modello europeo continentale, di norma si riferisce alla sfera dell'etica un codice di condotta/valori individuali, si riserva invece la definizione di deontologia all'insieme di regole di condotta professionali, generalmente articolate in un codice (Malherbe, 2001, pp. 7-8). In un tentativo di sistematizzazione, a grandi linee, possiamo distinguere tre livelli: il primo è quello che inerisce alla sfera individuale di comportamento, si intenda deontologia nel pensiero anglosassone, etica in quello continentale europeo o morale nel caso di altri pensatori (Bauman, 2002, pp. 45 e ss.). La scelta della condotta da parte dell'individuo è priva di un codice di riferimento esplicito e, perciò, di sanzione esterna.

Un secondo livello si colloca già nello spazio collettivo e presuppone (qualunque sia il nome che gli si voglia dare) l'esistenza di un codice di condotta adottato da una società determinata. Tale codice consente di avere alcune aspettative su "cosa è bene" e "cosa è male" in relazione alle azioni degli individui. In questo modo si riduce l'incertezza e si favorisce la convivenza¹⁰.

A questo proposito, è necessario segnalare che l'adozione di una visione della società derivante dalle teorie del consenso¹¹ (come espressione della volontà generale) piuttosto che da quelle del conflitto¹² (come risultato dell'interazione e dell'equilibrio di interessi contrapposti)¹³ apre la strada a diverse prospettive al momento di valutare le motivazioni delle azioni sociali, anche rispetto al funzionamento delle istituzioni e della giustificazione etica delle condotte della polizia.



Infine, un terzo livello riguarda l'esercizio di una determinata professione e le aspettative che le condotte di tali professionisti generano nella società. Queste aspettative si formano in codici che non prevedono alcun tipo di sanzione a fronte di comportamenti inadempienti. È ciò che si intende per deontologia nella cultura europea continentale.

Nel CEEP la questione della definizione viene trattata nella Memoria esplicativa, al sesto paragrafo, il cui contenuto mette in evidenza che si tentava di trovare un compromesso tra i concetti di etica e deontologia, sotto forma di un articolato, di un "codice" retto dal principio fondamentale della sua applicabilità¹⁴. Se da una parte riferirsi ai concetti di codice ed etica appare riconducibile ad un modello anglosassone (del resto non ha molto senso codificare decisioni strettamente individuali non sanzionabili), dall'altra, il fatto di non contenere sanzioni, ci allontana da tale modello. D'altra parte, far rientrare atteggiamenti concreti nel dettaglio della codificazione, ci ricondurrebbe all'idea continentale di deontologia; tuttavia, trattandosi di un "codice quadro", un elenco di atteggiamenti che "devono essere", senza attribuire loro una sanzione concreta, non ci consente di concepirlo in termini di codice deontologico "stricto sensu".

In altre parole, il concetto di "etica" del CEEP presuppone un compromesso di sintesi tra le due culture predominanti in Europa. Non contenendo sanzioni, non sarebbe codice etico in senso anglosassone, né deontologico in senso continentale, ma va considerato etico nel primo senso, e deontologico nel secondo, per il fatto di essere strutturato per articoli. Così, il codice è "etico" in senso continentale nella misura in cui non è strettamente deontologico e nel senso anglosassone nella misura in cui è articolato. Dietro questo compromesso esisteva la volontà di andare oltre la denominazione concettuale, per raggiungere il livello di integrazione che si cercava¹⁵.

Non ha senso, in questa ottica, parlare di una morale, in senso kantiano, di valori assoluti della polizia. Come si è già precisato, tale morale, se si accetta filosoficamente l'esistenza di questo concetto, non può essere che quella della società stessa. Di fatto, nell'ambito delle organizzazioni di polizia, ci muoviamo entro il secondo e terzo dei livelli prima citati, senza che sia necessario, a questo scopo, arrivare al primo (la cui importanza ad altri effetti non si vuole mettere in discussione).



Stiamo parlando della produzione di una realtà etica, di una cultura intesa come “sforzo di ridurre la casualità della condotta umana, di obbligare tale condotta ad attenersi ad uno schema. La cultura consiste essenzialmente nel collocare alcune scelte al di sopra di tutte le altre” (Bauman, op. cit. p.47). Si tratta di un’etica effettiva (tanto individuale quanto collettiva) che finisce per tradursi in una deontologia, un’etica del comportamento professionale che si concretizza nel dovere, e che, a sua volta, deve materializzarsi in azioni. Il dovere si delinea come guida dell’azione che altro non è se non una scelta che viene ad unirsi con il vecchio concetto di discrezionalità della polizia¹⁶. La scelta si fonda sulla libertà, ma in una società determinata, il dovere limita questa libertà, impedendo di fare spontaneamente alcunché in una specifica situazione; crea un’aspettativa su quanto ci si aspetta dagli altri, ed è ciò che consente la convivenza.

4. Responsabilità, dovere ed affidabilità

Nel caso della professione di polizia, che è essenzialmente di servizio, ogni cittadino ha il diritto di avere delle aspettative sulle scelte (l’opzione selezionata) sia della istituzione di polizia che dell’agente di polizia. Ciò si plasma in un’azione trasformatrice della realtà in una sfera concreta, in un contesto storico governato da relazioni sociali, giuridiche, economiche e politiche determinate ed esercitate attraverso un compromesso professionale (deontologia). In questo senso, il CEEP non costituisce un codice deontologico dotato di un sistema sanzionatorio, bensì un insieme di principi, un articolato di opzioni di condotta da seguire o da evitare (etica). È esattamente per tale motivo che richiede di essere sviluppato attraverso codici nel senso più proprio (con norme e corrispondenti responsabilità).

Se ogni società possiede una forma collettiva di vivere la propria esistenza, sarebbe lecito pensare all’interiorizzazione di alcuni parametri/valori sociali¹⁷ che sono il frutto dell’apprendimento. I valori relativi all’ambito di polizia, si acquisiscono attraverso la formazione e la partecipazione dell’individuo nel gruppo, cioè attraverso le istituzioni. È per questo motivo che le istituzioni devono rispecchiare fedelmente i valori della società da cui traggono origine e trasmetterli agli individui che dipendono da esse. Una caratteristica importante del CEEP è



che non si rivolge unicamente agli agenti di polizia, ma ambisce anche a raggiungere l'ambito delle istituzioni di polizia, trasmettendo a queste in tal modo un insieme di principi ed un'esigenza di adattamento.

In sintesi, si può affermare che sono legittimi, nella polizia, solo quei valori che la società trasmette mediante adeguati canali democratici di partecipazione e che sono fedelmente recepiti dalle istituzioni di polizia, che li trasferisce a sua volta agli agenti di polizia attraverso sistemi di apprendimento. L'adeguamento da parte delle istituzioni e degli operatori di polizia a quei valori dell'agire della polizia costituisce un dovere. Per ciò, non sono accettabili "valori" corporativi che generino doveri corporativi a fianco o contro i valori sociali. Per questa ragione anche l'agente di polizia, nel compiere il proprio dovere, deve avere un margine di libertà che gli consenta di effettuare la propria scelta nel momento concreto dell'azione, giacché la logica del dovere non è quella dell'obbedienza. Nonostante i principi di gerarchia e di disciplina che caratterizzano le istituzioni sviluppatesi in difesa tanto di una logica che dell'altra, le funzioni delle istituzioni di polizia, così come della professione di polizia, nella sostanza non derivano dall'obbedienza formale bensì dal dovere.

Il dovere, come obbligo, non trova fondamento in un'imposizione, ma è il prodotto di un compromesso tra la coscienza della propria responsabilità verso la società della quale si è parte ed i principi legittimi che questa adotta in ogni momento (Delattre, 1996). Affinché esista un senso del dovere, è necessario che il professionista abbia dei riferimenti, che debba confrontarsi con modelli che possa identificare come valori. Si tratta, insomma, di determinare la legittimità e l'adeguatezza della condotta delle istituzioni e degli agenti di polizia. Per questa ragione, anche il dovere legittimo trova il suo fondamento, la sua ragione d'essere, nel contesto di società giuste, ovvero basate su obblighi legittimi; ciò che nel nostro contesto, almeno fino ad ora, si è plasmato in un modello politico-sociale che proviene dal lascito dell'Illuminismo e che si traduce oggi, nonostante i suoi difetti ed imperfezioni, nella forma di stato sociale e democratico di diritto. Da qui la necessità di trovare un equivalente nella cornice "glocal", o di dover cercare delle alternative adeguate.



La comparsa di uno spazio di polizia europeo genera dei dubbi sull'eventualità che i tradizionali poteri della polizia vadano a riprodursi mimeticamente nelle nuove strutture europee oppure se compaiano nuovi poteri derivanti da nuove funzioni e da nuove strutture. Ciò che appare chiaro è che laddove esistono strutture europee esecutive (Unione Europea), lo schema della divisione di poteri dello Stato liberale classico si riproduce irregolarmente, generando ciò che il Parlamento Europeo ha definito in alcune delle sue relazioni un "deficit democratico"¹⁸.

Il dovere genera aspettative basate sull'adeguamento delle condotte – tanto istituzionali quanto individuali – della polizia ai valori sociali che, per mandato politico e professionale, deve servire. È per questo che la polizia deve costituirsi (per colmare le aspettative su di essa riposte e da essa esigibili) in ciò che Giddens denomina "nodo di accesso dell'affidabilità". Per comprendere questo concetto è necessario segnalare che, secondo questo autore, in qualunque circostanza di rischio esiste un pericolo (Giddens, 1999, p. 42). Per questa ragione rischiare significa assumere un pericolo, ma non necessariamente conoscerlo. La sicurezza si fonda allora sul contrasto del pericolo mediante un equilibrio tra affidabilità e rischio accettabile. Quanto maggiore è la conoscenza del pericolo, tanto meglio si può calcolare/accettare il rischio. In questo calcolo/accettazione occupa un ruolo preminente l'affidabilità intesa come fiducia verso una persona o un sistema in relazione ad un insieme di risultati o avvenimenti, fiducia che si esprime nella onestà o nella conoscenza tecnica dell'altro/interlocutore (persona o sistema), e/o nelle regole del gioco/norme (ivi, pp. 41-44).

Poiché nel nostro modello sociale la sicurezza appare come un elemento centrale¹⁹ e si trova strettamente legata ai concetti di rischio ed affidabilità, la sicurezza può elevarsi se diminuisce il rischio e/o aumenta l'affidabilità. Tutto questo si consegue se si genera fiducia e la polizia è uno degli elementi idonei a tal fine, costituendosi in "nodo di accesso dell'affidabilità"²⁰.

Se la polizia fallisce come nodo di accesso (perché fallisce la relazione con lo Stato, con i cittadini o con entrambi), oppure se viene meno la "trasparenza" (effetto della "scatola nera"), o se per qualunque altra ragione fallisce la generazione/tra-



smissione di affidabilità, la polizia non può compiere la sua funzione. In questo caso, si produce un doppio effetto: da un lato la perdita di fiducia nel “sistema esperto polizia” e nei soggetti/agenti di polizia, e dall’altro il tentativo di porre rimedio a tali carenze da parte di altri attori sociali (servizi sociali, agenzie private, privati²¹, ecc.).

Riassumendo quanto fin qui esposto, si può affermare che il fallimento dello Stato assistenziale e/o sociale, evidenzia la sua incapacità di provvedere integralmente alle necessità di sicurezza (Robert, 1999, pp. 110-111). Tutto questo ci obbliga a ridefinire i limiti e le caratteristiche dei pericoli, dei rischi – vale a dire della sicurezza – ed anche della polizia come nodo di accesso dell’affidabilità in un contesto “glocal”. Di conseguenza, è necessaria anche una rilettura, a partire da queste nuove chiavi di interpretazione, dei doveri della polizia, dell’etica per la polizia.

5. I meccanismi di sviluppo del CEEP

Il CEEP costituisce uno strumento efficace di coesione dell’etica di polizia in/per l’Europa, ma si tratta di un documento simbolico, senza efficacia cogente, salvo per il fatto (che in questo caso può qualificarsi di efficacia morale) di essere stato firmato da tutti i rappresentanti dei paesi membri del COE. Per questo motivo non può né deve rimanere un mero testo orientativo, un discorso vuoto. Il CEEP deve avere l’obiettivo primario di trasformare la realtà e, per riuscirci, è necessario stabilire meccanismi di adeguamento dei principi in esso contenuti sottoscritti dagli Stati membri. Si richiede di garantire la sua effettiva attuazione che, data la sua natura di documento-quadro, è possibile solo se gli Stati membri rispettano il loro impegno di adottare questo testo, così come previsto al suo art. 63²². A questo proposito è necessario rilevare che non si deve confondere ciò che si intende per codice deontologico con i cosiddetti documenti o manuali di buone pratiche, che consistono essenzialmente nell’identificazione di azioni e di raccomandazioni la cui attuazione dovrebbe migliorare il funzionamento di un’impresa o di una istituzione. Le buone pratiche, senza dubbio, rinforzano l’etica e la sviluppano, per cui è raccomandabile l’elaborazione di tali manuali come elemento complementare dei codici deontologici²³.

Un codice deontologico in senso stretto richiede l’individua-



zione di meccanismi di valutazione e di controllo. Tuttavia, affinché tali meccanismi siano possibili, è necessario fissare previamente gli obiettivi ed i parametri sui quali devono reggersi. Non si può valutare se, previamente, fin dall'inizio, non sono stati previsti gli elementi fondamentali a partire da parametri suscettibili di valutazione. Non si può controllare se non confrontando quanto fatto con ciò che si richiedeva di essere fatto, e valutando ponderatamente l'eventuale danno causato dalle disfunzioni al fine, eventualmente, di applicare sanzioni. Valutare significa, in definitiva, "calcolare i risultati di un'azione" (Robert, 2003, p. 120), si tratta di un "processo di ricerca la cui finalità è l'emissione di un giudizio sugli effetti di un'azione, spesso complessa" (Cimagalli, 2003, p. 12). Un codice di etica non è solo un documento articolato; deve essere orientato ad un'azione trasformatrice della realtà ed essere posto in pratica attraverso politiche di sicurezza che favoriscano il pieno sviluppo degli obiettivi perseguiti nei suoi precetti²⁴. Non farlo comporta disporre di un codice "di carta bagnata", la cui inosservanza lo delegittima ancora più della sua inesistenza, poiché mette in evidenza il disinteresse delle autorità, istituzioni e funzionari pubblici rispetto alla sua applicazione. Così, un codice di etica vale nella misura in cui conta la sua applicazione ed il modo con cui la stessa viene portata a termine. Per ciò è necessario sapere come si esegue (azione) e quali sono i risultati ottenuti.

La valutazione costituisce un elemento imprescindibile e consiste nel "tornare a ragionare sui fenomeni e non solo sulle soluzioni, e soprattutto significa orientare in qualche modo gli attori principali di queste nuove politiche, gli amministratori, i nuovi tecnici della sicurezza, ad un'analisi più approfondita dei problemi che si devono affrontare, evitando soluzioni facili e ispirate soltanto alla ricerca di consenso" (Fasol, Selmini, 2001, p. 239). È necessario rilevare, tuttavia, che si tratta di un'attività complessa e spesso interattiva mediante un "processo nel quale diversi attori entrano in relazione, sostenendo i punti di vista specifici delle posizioni istituzionali che ricoprono ed i cui interessi legittimi rappresentano" (Ballart, 1992, pp. 256-57). La valutazione, che in quanto attività scientifica – e non amministrativa – richiede concetti e metodi specifici (Robert, op. cit., p. 119; Fasol, Selmini, op. cit., p. 240), deve essere distinta da altre forme quali l'auditing o il "mana-



gement” (Crawford, 1998; Brodeur, 1998; Robert, op. cit.).

In sintesi, ogni politica di applicazione di un codice deontologico dovrebbe essere accompagnata, fin dall’inizio, da un insieme di misure di valutazione interattive stabilite secondo concetti e metodi propri di tale attività, al fine di valutare le azioni e misurare i risultati di tali politiche, realizzare analisi prospettiche e procedere a stabilire meccanismi correttivi, se necessari.

Con riferimento ai meccanismi di controllo della polizia (Janssens, 1997; Recasens, 2000a.) la prima iniziativa deve riguardare la/le propria/e polizia/e. La polizia, come organizzazione, genera relazioni endogene, per ciò è necessario stabilire, in primo luogo, un sistema di controllo interno. Proporre la completa esternalizzazione del controllo della polizia presuppone l’eventualità di rinforzare il suo corporativismo, producendo meccanismi di diffidenza e di autodifesa davanti a ciò che è “esterno”. Inoltre, tale proposta equivale ad etichettare come “irresponsabile” o “incapace” la polizia, che viene percepita come non all’altezza di appurare le proprie responsabilità. È un principio di sospetto in contraddizione con il potere che, d’altra parte, viene concesso alla polizia e che presuppone di non riconoscere la volontà e la capacità della propria organizzazione di adeguarsi ai principi di trasparenza democratica ed autocontrollo che i nostri modelli politico-sociali esigono. La creazione di unità di “affari interni”²⁵ e l’istituzione di una cornice referenziale di gerarchizzazione e di condotta si rivelano prioritari. Allo stesso tempo, occorre disporre di buoni quadri di comando, preparati e sensibilizzati su questa tematica (Crawshaw, Devlin, Williamson, 1998).

Ovviamente, affinché tali unità possano esercitare il loro compito, è necessario dotare la polizia e gli agenti di polizia di un codice di condotta al quale attenersi. In questo senso, il quadro normativo deontologico si sta rivelando l’elemento chiave sul quale basarsi al momento di esigere (e, se è necessario, sanzionare) determinate condotte di polizia ed anche chiarire ai cittadini le aspettative che possono avere rispetto al professionista polizia con il quale stabiliscano un contatto²⁶. Tuttavia, l’autocontrollo della polizia deve completarsi necessariamente con altri meccanismi ed istanze imprescindibili per garantire l’efficacia di un sistema integrale di controllo. Tra questi possiamo citare i controlli dell’amministrazione in



senso lato²⁷; quelli del potere legislativo²⁸; della giustizia²⁹; dei cittadini³⁰ o altre collegate all'informazione³¹, senza dimenticare i controlli internazionali, oggi ancora chiaramente insufficienti nonostante gli encomiabili sforzi da parte di istanze quali la Corte Europea dei diritti umani, la Corte di Giustizia della Comunità Europea³², il Parlamento Europeo o la Commissione per i diritti umani ed il CPT.

6. Considerazioni finali

Il CEEP torna a mettere sul tavolo un tema ricorrente, l'etica di polizia e la sua relazione con la deontologia; o, in altre parole, i meccanismi di convivenza sociale, i suoi modelli, le aspettative che vengono generate ed i parametri/valori in cui tutto ciò si concretizza in relazione all'esercizio della professione di polizia. Si ripropone così l'analisi di un ambito le cui caratteristiche e mutamenti riguardano materie estremamente sensibili, come la sicurezza, l'esercizio della forza, il controllo o il crimine.

Nulla di tutto ciò può essere svincolato dalle trasformazioni che nelle nostre società hanno subito i concetti di cultura, di fiducia, di affidabilità o di alterità (intesa come percezione dell'"altro") né dalla ricomposizione (glocal) degli spazi (tanto fisici quanto di potere). Non ci troviamo quindi di fronte ad un ritorno ai vecchi dibattiti, né davanti ad un "déjà vu" o ad un "refrain". Si tratta della riformulazione delle regole del gioco davanti alla metamorfosi della stato nazione, delle politiche di sicurezza come forma di potere (tra l'assistenzialismo e la repressione) e delle relazioni economiche (neoliberalismo di fronte allo stato sociale).

Ridefinire i parametri/valori della professione e dell'istituzione di polizia e le aspettative che queste generano, in quanto "nodi di accesso all'affidabilità", è oggi imprescindibile; ma in modo differente da come fu attuato in altre circostanze sociali. Si tratta di trovare nuove forme per nuovi modelli di comportamento per nuove relazioni socio-politiche e culturali di potere. In tali circostanze, disporre di uno strumento di orientamento come il CEEP genera fiducia, tranquillità, vale a dire, sicurezza, a condizione che sia riconosciuto come riferimento valido, e ciò dipende dai cittadini, delle relazioni sociali, ma soprattutto dalla corretta attuazione del suo contenuto da



parte di chi ha il dovere, l'impegno di portarlo a termine. Attualmente ancora ed in maniera prioritaria, tale compito spetta allo Stato.

Nel caso spagnolo, la normativa etica minima contenuta nell'articolo 5 della Legge Organica 2/1986 del 13 Marzo, sulle Forze e i Corpi di Sicurezza, si dichiara influenzata tanto dalla citata Risoluzione 690 dell'Assemblea dei Parlamentari del COE quanto dal Codice di condotta per funzionari incaricati di fare rispettare la Legge, emanato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Così viene evidenziato alla sezione 2^a comma a) del preambolo alla Legge del 1986, che d'altra parte si rivela del tutto insufficiente in questo ambito. Se indubbiamente il suo capitolo 2° intitolato "Principi basilari di attuazione", composto da un unico articolo 5°, si ispira a questi testi internazionali, certo è che il suo contenuto minimo non riesce a supplire alla necessità dell'esistenza di un vero Codice Deontologico per le Forze di Sicurezza spagnole. Si può affermare, inoltre, che l'etica per la polizia ha goduto di scarsa attenzione sia in sede istituzionale che accademica, e ciò si traduce in una notoria penuria di lavori in questo ambito³³.

L'Europa sta facendo scuola ed il CEEP rappresenta un notevole sforzo, ma è necessario fare ancora di più. Ancora lontana la possibilità di contare su altri codici comuni europei e tanto più – a causa della portata politica in termini di sovranità e di potere statale – su di un codice penale europeo, le aspettative a breve termine passano attraverso il consolidamento del CEEP e l'elaborazione di codici statali in grado di sviluppare i suoi principi di modo più specifico e concreto. Valutare l'applicazione del CEEP e la ricerca del compromesso da parte degli Stati firmatari per promulgare autentici codici nazionali di deontologia che sostituiscano alcune norme disordinate, appaiono come compiti prioritari.

Tuttavia, non è sufficiente neppure questo; l'obiettivo finale non deve essere la norma, bensì la sua applicazione. Per riuscirci, è necessario superare reticenze ed indifferenze politiche, corporative, sociali ecc. e scommettere decisamente sul modello e sull'esecuzione di vere politiche di sicurezza basate sul CEEP. Solo così potranno essere messi in pratica i principi etici, traducendoli in azioni trasformatrici della realtà, rendendoli contemporaneamente garanti dei diritti umani in un



contesto professionale appropriato e suscettibile di un adeguato controllo (Neyroud, Beckley, 2001).

L'assunzione di valori etico-professionali si acquisisce, principalmente, attraverso la formazione. Per questa ragione una delle prime azioni dovrebbe consistere nel fissare alcuni elementi di formazione – unità didattiche – comuni per i centri di formazione di polizia europei, basati sul CEEP, in modo tale che le norme di comportamento e le conoscenze di polizia in questo ambito tendano ad essere omogenee. Questa formazione tuttavia non può essere limitata ad una materia concreta dei piani di studio. È necessario che sia trasversale, che ricomprenda tutte le materie dei programmi di studio della/e polizia/e e che penetri la cultura organizzativa, che raggiunga il funzionamento stesso delle istituzioni.

D'altra parte, così come segnala l'art. 64, la ricerca in materia di sicurezza dovrebbe essere considerata uno degli elementi prioritari da sviluppare in un futuro immediato. Costituisce la fonte essenziale di conoscenza e di realizzazione di modelli (di formazione, di politiche di sicurezza, di polizia, ecc.). Ricerca e formazione sono elementi fondamentali nella costruzione di un progetto etico e deontologico per la polizia.

In democrazia non tutto è valido; ciò che si fa in suo nome esige il rispetto di determinati principi (tra i quali quello della legalità) e richiede una legittimità. Per questa ragione l'etica professionale non è in contraddizione con i criteri di efficacia-efficienza, né con valutazioni di rendimento e/o di potere ma, al contrario, è a questi complementare. L'attività di polizia che non è etica non è legittima e pertanto non è efficace, né efficiente, né redditizia in termini democratici.



Forum Italiano per la Sicurezza Urbana

Bibliografia

- AGUIRREAZKUENAGA I (1990): *La coacción administrativa directa*. Civitas-IVAP.
- ALDERSON J. (1984): *Human Rights and the Police*, Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- AMÍN S. (1999): *El Capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona: Paidós.
- BALLART X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, Madrid: Ministerio para las Administraciones públicas.
- BARATA-MOURA J. (1982): *Para uma crítica da "Filosofia dos valores"*. Raccolta "Razão e Diálogo". Lisboa: Livros Horizonte.
- BAUMAN Z. (2002): *Società, etica, politica. Conversazioni con Zygmunt Bauman*, Milano: Raffaello Cortina.
- BECK U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.
- BELL D. (1987): *The world and the United States in 2013*, Daedalus, vol. 116 (3), pp. 1-31.
- BORJA J., CASTELLS M. (1999): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus: United Nations for Human Settlements.
- BRODEUR J.P. (1998): *L'évaluation des programmes d'intervention sécuritaire*, in FERRET, J., OCQUETEAU, F.: *Evaluer la police de proximité?* Paris: La documentation française, pp. 13-21.
- CIMAGALLI F. (2003): *Valutazione e ricerca sociale*, Milano: Franco Angeli.
- CONSIGLIO D'EUROPA (1994): *Formation de la police concernant les relations avec les migrants et les groupes ethniques*. Strasbourg: Eds. du COE.
- CONSIGLIO D'EUROPA (1997a): *Police ethics in a democratic society*. Strasbourg: Eds. du COE.
- CONSIGLIO D'EUROPA (1997b): *Human Rights and the Police*. Strasbourg: Eds. du COE.
- CRAWFORD A. (1998): *Culture managériale de l'évaluation et responsabilités*, in FERRET, J., OCQUETEAU, F.: *Evaluer la police de proximité?* Paris: La documentation française, pp. 51-82.
- CRAWSHAW R., DEVLIN B., WILLIAMSON T. (1998): *Human Rights and Policing*. The Hague: Kluwer Law Int.
- CURBET J. (comp.) (1983): *L'ética de la policía*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DAHRENDORF R. (2002): *Después de la democracia*, Barcelona: Ed. Crítica.
- DELATTRE M. (1996): *Le devoir*, París: Quintette.
- DÍAZ E. (1979): *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid: Edicusa.
- FASOL R., SELMINI R. (2001): *La valutazione dei programmi di prevenzione*, in "Quaderni di Città sicure", n° 22, luglio-agosto, pp. 239-266.
- FUNDACIÓN CARLES PI I SUNYER DE ESTUDIOS AUTONOMICOS Y LOCALES (2003): *Ética pública en el nivel local. Paquete de inicia-*



- tivas modelo*. "Documents Pi i Sunyer", n° 22. Barcelona.
- GIDDENS A. (1999): *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza; traduz. it. *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- HABERMAS J. (2000): *La constelación posnacional*, Barcelona: Paidós.
- RAPPORTO NOLAN (1996): *Normas de conducta en las Instituciones Públicas. Vol. 1. Presentado por el Primer Ministro ante el Parlamento por Mandato de su Majestad*. Londres mayo 1995. Instituto Vasco de Administración Pública.
- JANSSENS E. (1997): *Police ethics and the control of the police in a democracy* in Conseil de l'Europe: *Police ethics in a democratic society*. Strasbourg: eds. du COE, pp. 9-20.
- LAMAS M.A. (2002): *Deontología policial*. Madrid: Dykinson/Ministerio del Interior.
- LORENZO CADARSO P.L. (2001): *Fundamentos teóricos del conflicto social*. Madrid: Siglo XXI.
- MALHERBE J.F. (2001): *Éthique et Leadership dans les services de police*. Collection essais et conférences, Doc. N° 14. Quebec: Université de Sherbrooke-eds.GGC.
- NAVARRO V. (2003): *Bienestar insuficiente, democracia incompleta: sobre lo que no se habla en nuestro país*, Barcelona: Anagrama.
- NEYROUD P., BECKLEY A. (2001): *Policing, Ethics and Human Rights*. Devon: Willan Publishing.
- PARLAMENTO EUROPEO, Rapporto della Commissione delle Libertà Pubbliche e degli Affari Interni (1992), *sull'entrata in vigore degli Accordi di Schengen*. Relatore Lode Van Outrive, da cui la Risoluzione A3-0336/92. DOCE n° C337/214 del 21/12/1992.
- PARLAMENTO EUROPEO, Rapporto della Commissione delle Libertà Pubbliche e degli Affari Interni (1993), *sulla cooperazione in ambito di giustizia e affari interni in conformità al Trattato dell'Unione Europea (Titolo VI e altre disposizioni)*. Relatore Robles Piquer. A3-0215/93. DOCE n° C255/168 de 20/09/1993.
- PARLAMENTO EUROPEO, Rapporto della Commissione delle Libertà Pubbliche e degli Affari Interni (1994), *sulla partecipazione del Parlamento Europeo nel quadro degli accordi internazionali degli stati membri e dell'Unione relativi alla cooperazione in ambito di giustizia e di affari interni*. Relatore Georg Jarzemboski. A3-0436/93. DOCE n° C44/180 de 14/02/1994.
- PARLAMENTO EUROPEO, Rapporto della Commissione delle Libertà Pubbliche e degli Affari Interni (2001), *su una proposta di raccomandazione al Consiglio relativa ad uno spazio di sicurezza, libertà e giustizia: sicurezza nelle riunioni del Consiglio Europeo e altri eventi analoghi*. Relatore Graham Watson. A5-0396/2001.
- PORRA P. (1991): *Code Annoté de déontologie policière*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- RECASENS A. (2000a.): *Elementos emergentes de inseguridad ciudadana*. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n. 6-7: «Las nuevas polícas de seguridad», pp. 11-35.
- RECASENS A. (2000b.): *The control of police powers*, in "European



Forum Italiano per la Sicurezza Urbana

Journal on Criminal Policy and Research", Vol. 8, n. 3, pp. 247-269.
RICO J.M. (1983): *El poder discrecional de la policía y su control*, in
RICO J.M. (comp.) *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza ed.
ROBERT P. (1999): *Le citoyen, le crime et l'état*. Ginevra: Droz. Ver-
sione spagnola: *El ciudadano, el delito y el Estado in Raccolta "Polí-
ticas de Seguridad"*, n° 1 Barcelona: Atelier 2003.
ROBERT P. (2003): *The evaluation of Prevention Policies* in "European
Journal of Criminal Law and Criminal Justice", Vol. 11/1, pp. 114-130.
ROBERTSON R. (1995): *Global modernities*, London: Sage.
SERVERA J.L. (1999): *Ética policial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
VILLAGÓMEZ A.J. (1997): *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del
orden público a la seguridad ciudadana*. Xunta de Galicia: Ara Solís.



Allegato

La gestazione del Codice europeo di etica per la polizia⁽³⁴⁾

Nel contesto e con le premesse esposte nella parte 1 di questo lavoro, il PC-PO ed il comitato di redazione si riunirono in diverse occasioni per elaborare la bozza del CEEP³⁵. Questo allegato illustra le modalità con cui si sono sviluppati tali incontri, ed una sommaria esposizione del procedimento seguito per l'approvazione del testo definitivo.

1. La prima riunione del PC-PO

La prima riunione del PC-PO si tenne tra il 2 ed il 4 dicembre 1998, ed esaminò attentamente il mandato ricevuto dal CDPC, al fine di stabilire un piano di lavori futuri. Allo stesso tempo, gli esperti scientifici presentarono il tema dell'Etica per la Polizia in un Stato Democratico ed il segretariato fornì una visione generale degli strumenti esistenti nel COE relativi a temi di polizia. Il risultato di questa prima riunione diede un'idea chiara dell'obiettivo del PC-PO: formulare una raccomandazione agli Stati membri che incorporasse un'esposizione delle motivazioni e desse continuità alla risoluzione 690/1979 dell'assemblea parlamentare.

Al tempo stesso si cercò di delimitare il campo di azione del Comitato relativamente alla definizione di polizia, vista la diversità dei sistemi e delle organizzazioni che, sotto questo nome, possono rinvenirsi nei diversi Stati membri. La decisione consistette nell'ampliare al massimo questo campo d'azione, partendo però da un metodo basato sulla descrizione degli obiettivi e delle funzioni della polizia, piuttosto che sull'elencazione delle categorie di forze o servizi di polizia che la raccomandazione avrebbe potuto abbracciare. Si elaborò così un primo documento di temi da trattare, con il titolo: "Il ruolo della polizia in una società democratica", che contemplava i seguenti otto punti: Gli obiettivi delle missioni di polizia in uno stato di diritto; la collocazione della polizia nel sistema di giustizia penale; le strutture organizzative della polizia; le basi legali della polizia e le sue attività; l'azione della polizia, il lavoro quotidiano: deontologia e diritti umani; i temi del per-



sonale; il controllo della polizia; le linee guida per i codici deontologici.

I primi dibattiti rispetto all'opportunità dell'uso della parole deontologia o etica si verificarono a partire dai problemi di definizione. Si trattò di distinguere tra etica, morale e deontologia, constatando le differenze concettuali tra la cultura continentale europea e quella anglosassone.

2. La seconda riunione del PC-PO

Ebbe luogo dal 14 al 16 di giugno 1999. Le discussioni si incentrarono sui punti seguenti:

- a) Definizione della portata della raccomandazione. Il Comitato stabilì che la definizione doveva includere la polizia pubblica (fosse questa nazionale, regionale/autonoma, municipale, ecc.), comprese le forze di polizia privata nella misura in cui queste esercitassero funzioni in nome di poteri pubblici, esclusi quindi i servizi privati di sicurezza che lavorano per individui od organismi privati. Si decise anche di incentrarsi essenzialmente sulla polizia ordinaria, addetta al mantenimento dell'ordine pubblico ed in contatto con quella che genericamente potrebbe denominarsi società civile. Si esclusero invece le forze speciali di polizia quali la polizia militare, i servizi segreti o la polizia penitenziaria, salvo il caso in cui queste polizie esercitassero funzioni come quelle definite ordinarie, nel qual caso la raccomandazione doveva poter essere applicata anche a loro.
- b) Obiettivi dell'esercizio della polizia in uno Stato di diritto. Il Comitato stabilì che l'obiettivo generale era il mantenimento della pace e dell'ordine pubblico nella società, così come la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo; dovendo sempre intendersi tutto ciò come un servizio ai cittadini.

In relazione alla prevenzione della criminalità, il Comitato stabilì che la raccomandazione doveva riguardare preferibilmente la prevenzione generale anziché la prevenzione speciale, molto più definita e vincolata a crimini specifici. Ciò nonostante, si sottolineò l'importanza della prevenzione speciale/rilevamento del crimine, poiché è in questo ambito che i diritti e le libertà fondamentali degli individui si trovano più minacciati.



Si considerò anche che in uno Stato di diritto, le stesse garanzie devono essere applicate sia agli individui che alle persone giuridiche/morali, qualunque sia stato il tipo di reato e si concordò sulla necessità specifica di tutelare le vittime ed i testimoni.

Si sottolineò d'altra parte che la missione di servizio pubblico della polizia doveva essere messa in rilievo, che la collocazione della polizia nel sistema di giustizia penale esige la sua collaborazione con il pubblico ministero, con i tribunali e con il sistema penitenziario. Ciò incideva, allo stesso tempo, sulla necessità di indipendenza operativa della polizia e sulla precisa definizione delle sue funzioni.

Per quanto riguarda i fondamenti giuridici della polizia, si ricordò che la nozione di Stato di diritto esige che le organizzazioni di polizia siano legalmente stabilite e che le attività di polizia siano sempre eseguite nei limiti della più stretta legalità, attraverso una legislazione facilmente accessibile ai cittadini e formulata con adeguata precisione e priva di ogni arbitrio.

I membri del Comitato sottolinearono l'importanza di includere nella raccomandazione gli indirizzi fondamentali dei principali strumenti internazionali così come le regolamentazioni internazionali relative alla polizia.

Con riferimento alle strutture organizzative, il Comitato considerò che il suo principale compito era quello di sviluppare principi tendenti a favorire l'esercizio delle funzioni di polizia nei paesi democratici moderni. Da parte sua, la polizia dovrebbe essere considerata nel documento come facente parte integrale della società.

3. La terza riunione del PC-PO

Si tenne dal 3 al 5 novembre 1999. Le discussioni andarono con un buon ritmo ed il Comitato continuò con la discussione sui seguenti punti: le strutture organizzative della polizia; la definizione di responsabilità della polizia; l'integrazione della polizia nella società; il carattere civile e/o militare della polizia; l'integrazione di misure di lotta contro la corruzione in ogni organizzazione di polizia; l'importanza di fissare buone relazioni tra la polizia ed i suoi concittadini.

D'altra parte, si aprì la discussione su temi relativi al personale nei seguenti punti: qualificazione del personale; compo-



zione della polizia come immagine del corpo sociale; reclutamento; formazione; diritti del personale di polizia; controllo della polizia; l'azione di polizia nel quotidiano.

4. La quarta riunione del PC-PO

Tra il 29 febbraio ed il primo marzo 2000, il presidente della commissione, il segretariato ed i due esperti scientifici si riunirono per mettere a punto la prima bozza di raccomandazione, presentata alla quarta riunione del PC-PO che ebbe luogo dal 22 al 24 marzo 2000. Nella bozza si esaminò nel dettaglio, paragrafo per paragrafo, il progetto di raccomandazione del CEEP, lavorando contemporaneamente ai principi di più ampio respiro e ai contenuti di ciò che doveva essere l'esposizione dei motivi.

Il Comitato approvò in questa riunione il testo del progetto di raccomandazione.

Con questo materiale, il gruppo di redazione si riunì nuovamente i giorni 5 e 6 settembre e 9 e 10 ottobre 2000 per redigere la proposta di esposizione dei motivi del progetto di raccomandazione.

5. La quinta riunione del PC-PO

Si tenne tra il 6 e l'8 Dicembre 2000. In questa sede il Comitato esaminò la versione revisionata del progetto di raccomandazione unitamente all'esposizione delle motivazioni, fino a concordare un testo completo, la cui versione revisionata fu statuita dal segretariato.

In questa riunione, il PC-PO fu informato che il Comitato di Ministri aveva prorogato il proprio mandato fino al 31 dicembre 2001, e che aveva anche accolto la domanda dell'Assemblea Parlamentare di essere sentita sul progetto di codice. Il CDPC autorizzò la trasmissione del progetto di Codice all'Assemblea Parlamentare al fine di ottenere il suo parere.

6. La sesta riunione del PC-PO

Si tenne tra il 28 ed il 30 marzo 2001. In questa ultima riunione il Comitato esaminò il parere dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio dell'Europa, così come le osservazioni elaborate dall'Associazione per la Prevenzione della Tortura



(APT), dal Consiglio Europeo di Sindacati di Polizia (CESP) e dall'Unione Internazionale di Sindacati di Polizia (UISP). Il Comitato accolse alcuni dei criteri esposti nelle sedute precedenti e stabilì ed approvò il progetto di raccomandazione e l'esposizione delle motivazioni. Durante il processo agirono come osservatori Interpol o Intercenter che diedero in ogni momento il proprio parere.

7. Il processo di adozione della Raccomandazione

Il testo del progetto di Raccomandazione sul Codice Europeo di Etica per la Polizia e l'esposizione delle motivazioni furono sottoposti al CDPC che li ratificò nella sua cinquantesima sessione plenaria del giugno 2001 e finalmente furono presentati al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella sua 765 riunione del 19 settembre. Il Comitato adottò la Raccomandazione sotto la denominazione Rec (2001) 10 sul Codice di Etica per la Polizia. In questa raccomandazione, il Comitato di Ministri mostra la propria piena convinzione nel fatto che la fiducia della collettività nella polizia è intimamente correlata all'atteggiamento e ai comportamenti di quest'ultima verso i cittadini, specialmente con riferimento alla dignità umana ed ai diritti e alle libertà fondamentali degli individui così come vengono rappresentati, in particolare nella Convenzione Europea dei diritti umani.

Il Comitato dei Ministri raccomanda ugualmente "che i governi degli stati membri guidino la propria legislazione interna, prassi e codici di condotta per la polizia in conformità ai principi stabiliti nel testo del Codice Europeo per la Polizia allegato a questa Raccomandazione in vista della sua progressiva implementazione, e favorendo la più ampia diffusione del testo."

È così che, esattamente dopo quasi tre anni (ottobre 1998-settembre 2001), si concludeva un insieme di lavori il cui obiettivo era quello di rendere un Codice di Etica adeguato ai tempi del presente, che potesse sostituire la Risoluzione 690 (1979) dell'Assemblea dei Parlamentari del Consiglio d'Europa, relativa alla dichiarazione sulla polizia.



Note

¹ È quanto meno lecito pensare alla reale possibilità di proporre codici di etica per la polizia nei contesti in cui si accetta la supremazia della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

² Devo ringraziare questa Divisione che mi ha concesso la sua fiducia nominandomi, insieme a Neil Richards, esperto del COE per il CEEP. Questa designazione mi ha consentito, insieme a Karsten Petersen, Presidente del Comitato di esperti costituito da 19 Stati membri e Björn Janson, che ha lavorato presso il Segretariato del COE, di integrare una sorta di commissione tecnica incaricata di redigere le bozze del codice discusse in sede di Comitato. Ciò nonostante, le opinioni espresse in questa introduzione sono strettamente personali, non appartengono ad alcun documento ufficiale e non devono coinvolgere in alcun modo il COE, ferma restando la mia profonda volontà e convinzione di essere in sintonia con questo organismo.

³ La proposta di Raccomandazione 858 (1979) dell'Assemblea Parlamentare, realizzata nella sessione del 1 febbraio 1979, fu discussa nelle Osservazioni del Comitato dei Ministri del COE che, tra le altre puntualizzazioni, segnalava: «questi testi hanno sollevato alcuni dubbi e obiezioni e per queste ragioni il Comitato non ha potuto dare il suo sostegno incondizionato» (Alderson, 1984, appendice 6).

⁴ Alcuni di questi seminari e lavori si sono tradotti in pubblicazioni; si veda ad esempio Alderson 1984; Consiglio d'Europa, 1994; 1997a; 1997b.

⁵ Tutte le traduzioni dei testi sono dell'autore di questo articolo.

⁶ Questo termine, utilizzato da Beck (1998, p. 77 e ss.), è secondo questo autore attribuibile a Robertson (1995). Lo stesso termine è stato così riutilizzato da Dahrendorf (2002, p. 31 e ss.).

⁷ Si può affermare, con Giddens (1999, pp. 67-68) che la trasformazione locale è parte della mondializzazione o, con le parole di Bauman, segnalare “gli effetti globali delle azioni locali” (2002, p. 70).

⁸ Ai fini di questo lavoro, utilizzo entrambi i termini come sinonimi nel senso che lo stato sociale di diritto si pone come base del modello neocapitalista di *Welfare State* (Díaz, 1979, p.106).

⁹ Non è possibile riportare in questa sede il dibattito, ma segnaliamo che, rispetto alle posizioni pragmatiche e disposte ad accettare limitazioni dei diritti e delle garanzie a fronte di un maggior controllo del territorio e della popolazione, si sono alzate voci qualificate quali quelle del Parlamento Europeo e, in particolare, della sua Commissione per le Libertà Pubbliche e gli Affari Interni che in ripetute occasioni ha difeso i diritti dei cittadini davanti ai rischi dell'inasprimento repressivo. Si vedano tra gli altri i rapporti del Parlamento del 1992; 1993; 1994 e 2001.

¹⁰ Tuttavia, come ci suggerisce Bauman (op. cit., pp. 56-57) tale codice può essere manipolato attraverso meccanismi di controllo stabiliti da chi detiene il potere in una determinata società. È quindi un codice mutevole e manipolabile, che lascia aperti alcuni interrogativi in merito all'esistenza di una “morale universale” desumibile da certi “valori”. Ne consegue l'importanza rilevante della sua origine e del suo processo di gestazione, così come delle argomentazioni volte a legittimarlo.

¹¹ È opportuno segnalare ai sostenitori di un'etica in senso stretto che, il solo



fatto che sia la maggioranza ad approvare un atto o ad adottare determinati valori, non dovrebbe automaticamente significare che questi valori siano etici.

¹² Per una definizione semplice ma efficace, si può vedere Lorenzo Cadarso (2001, 12). In relazione alla capacità di coesione del conflitto, si veda op. cit., p. 221.

¹³ Tali interessi si concretizzano in un insieme di aspettative, attenzioni, opzioni, opinioni ecc., che producono un insieme mutevole di parametri di convivenza. Questi parametri possono essere denominati valori, ma in un senso diverso da quello stabilito dalle posizioni del consenso sociale, poiché si sviluppano in maniera differente quale frutto della contingenza, senza la pretesa di rappresentare valori eterni e immutabili dell'intera società, costitutivi una più che controversa "Filosofia dei valori" (Barata-Moura, 1982).

¹⁴ "È necessario precisare che l'etica concepita in questo senso rappresenta il tentativo di applicare l'etica quotidiana alle necessità ed ai dilemmi di un'organizzazione pubblica", (per l'esposizione delle motivazioni, si veda il sesto paragrafo p. 52).

¹⁵ Nell'elaborare un documento in due lingue ufficiali, francese ed inglese, sono sorte questioni analoghe al momento di tradurre il concetto di *citoyen* (termine appropriato in francese per tradurre l'espressione cittadino) il cui equivalente in inglese (*citizen*) non ha lo stesso significato, ricompreso invece nell'espressione *people*, che, a sua volta, non è assimilabile alla parola *peuple* in francese, ecc. Questa è la causa delle leggere differenze che si riscontrano tra i due testi ufficiali.

¹⁶ Il concetto di discrezionalità della polizia è stato oggetto di concitati dibattiti e controversie, che non è qui il caso di riportare. Per un esame nella bibliografia spagnola si può consultare Aguirreazkuenaga, I. (1990, pp. 368 e ss.), Villagómez A.J. (1997, pp. 192 e ss.), Rico, J.M. (1983, pp. 211-233). Ai fini di questo lavoro intendiamo per discrezionalità, in senso lato, la capacità nei casi concreti di prendere decisioni fondate sulla conoscenza professionale in un ambito e in un contesto determinati.

¹⁷ Occorre segnalare che da ora in avanti, il termine valore sarà usato solo nel senso esplicitato nella nota 14.

¹⁸ Si vedano i rapporti citati *supra* nella nota 9, in particolare quello del 1992.

¹⁹ La centralità del concetto di sicurezza si realizza a detrimento del concetto pre-moderno di ordine, perché mentre il primo può essere vincolato alla nozione moderna di rischio, il secondo è indissolubilmente unito alla nozione pre-moderna di prescrizione ineffabile. Il caso spagnolo, nel quale si è dovuto sostituire imperativamente, durante l'elaborazione della Costituzione del 1978, il concetto di ordine pubblico con quello di sicurezza cittadina, è sufficientemente rappresentativo (Recasens, 2000, pp. 13-17).

²⁰ Un "nodo di accesso di affidabilità" è il punto di contatto tra le persone/sistemi esperti e coloro ai quali deve essere trasmessa affidabilità. "Il fatto che i nodi di accesso siano luoghi di tensione tra lo scetticismo profano e la competenza professionale ne fa dei punti riconosciuti di vulnerabilità dei sistemi astratti. In certi casi, una persona che raccoglie esperienze negative in un determinato nodo di accesso in cui le competenze tecniche in gioco sono di livello relativamente basso, può decidere di uscire dal rapporto cliente/profano" (ivi, p. 90; Giddens, trad. it., p. 95 n.d.t.).

²¹ Queste situazioni possono condurre a pericolose conseguenze come, ad



esempio, la costituzione di pattuglie di cittadini armati e di “giustizie parallele”.

²² “I codici di etica per la polizia, basati sui principi contenuti nella presente raccomandazione, devono essere elaborati negli stati membri e controllati da appositi organismi” (art. 63 CEEP).

²³ Per un esempio di manuale di buone pratiche e la sua relazione con l’etica, in seno al COE, si veda: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2003.

²⁴ Le politiche e la loro applicazione richiedono forme specifiche di valutazione, in questo ambito: “La valutazione si caratterizza quindi per l’uso di metodologie di ricerca delle scienze sociali (o di una loro approssimazione) con lo scopo di stabilire gli effetti reali di una politica una volta applicata” (Ballart, op. cit., p. 45).

²⁵ Oggigiorno, sostanzialmente tutti i corpi di polizia europei dispongono di unità di “affari interni” che, sebbene in alcuni casi siano ora meno influenti a causa di un eccesso di corporativismo, tuttavia, va riconosciuto, risolvono – con maggiore o minore fortuna – la stragrande maggioranza degli “affari meno importanti” che si concludono con pratiche disciplinari e sanzioni interne.

²⁶ In questo senso, sono stati già elaborati diversi testi internazionali recepiti dalle legislazioni di differenti stati europei. D’altra parte, operano diversi gruppi e commissioni per trattare la deontologia di polizia. Possiamo citare come esempi di normative il *Code de déontologie de la police Nationale* (Francia) Decreto n. 86.592 (Porra-Paoli, 1991), o l’insufficiente art. 5 della spagnola *Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/86*. A livello internazionale, è il caso di segnalare i due grandi testi in materia: il Codice di condotta per i responsabili dell’applicazione delle leggi delle Nazioni Unite (Risoluzione 34/169 del 1979) e la Dichiarazione sulla polizia del Consiglio d’Europa (Risoluzione 690 del 1979), senza dimenticare l’importante Raccomandazione 1402 (1999) sul Controllo dei servizi di sicurezza interna degli Stati membri del COE. Con riferimento agli esempi di commissioni, possiamo citare la creazione da parte dello stesso COE di un Comitato di esperti sulla deontologia della polizia e dei problemi vincolati all’esercizio della polizia.

²⁷ Occorre evidenziare che la polizia è già di per sé un’amministrazione. Esistono meccanismi di controllo che vanno dal collocare persone estranee al corpo di polizia al vertice dei corpi stessi, fino alla creazioni di Comitati disciplinari di controllo composti da alti funzionari o da magistrati. Così è stato fatto, ad esempio, in Belgio, in applicazione della *Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements* del 18 luglio 1991, che ha istituito (art.1) un Comitato permanente di controllo sui servizi di polizia ed un altro sui servizi di informazione.

²⁸ In linea generale, il potere legislativo esercita una capacità di controllo “a priori”, mediante la promulgazione di leggi che possono ritagliare o restringere il potere della polizia. Esiste inoltre la possibilità di creare delle commissioni parlamentari.

²⁹ In relazione agli aspetti di polizia giudiziaria, di solito sono i giudici o i pubblici ministeri a controllare l’attività degli agenti posti a loro disposizione. Tuttavia, il principale strumento di controllo giudiziario risiede nella capacità sanzionatoria dei tribunali rispetto a determinate condotte o attività della polizia.

³⁰ I cittadini devono disporre dei canali appropriati per denunciare. Sebbene sia vero che non esiste la possibilità di un controllo efficace diretto da parte dei



cittadini sulla polizia, senza l'intermediazione dello Stato, ciò non impedisce che alcune ONG o altre associazioni cittadine possano stabilire degli osservatori, attuando così la loro missione di controllo indiretto.

³¹ Oggigiorno, il vero potere della polizia risiede nella sua capacità di affrontare, selezionare, discriminare ed elaborare l'informazione. A livello europeo, non è casuale che lo spazio di polizia sia proprio l'interscambio di informazioni attraverso i sistemi informatici. La costituzione dello spazio di Schengen ha obbligato gli Stati che aspiravano all'adesione al Trattato a promulgare leggi di protezione e trattamento dei dati, così la Spagna promulgò la "*Ley orgánica 5/92*" del 29 ottobre per regolamentare il trattamento automatizzato dei dati personali.

³² Rispetto alle istanze europee, i meccanismi di controllo giudiziario sono attualmente molto deboli, a causa del ritardo nello sviluppo di uno spazio di tale natura rispetto allo spazio di polizia. È il caso di segnalare, tuttavia, l'eccellente lavoro sussidiario della Corte Europea per i Diritti Umani, con un notevole corpus giurisprudenziale (Duffy, 1997) e gli sforzi della Corte di Giustizia della Comunità Europea, che ha assunto il ruolo di difensore dei diritti fondamentali all'interno della Comunità (si vedano sentenze quali: Stauder 12-11-99, Internationale Handelsgesellschaft 17-12-70, Nold 14-5-74, Hauer 13-12-79, ecc.).

³³ Meritano tuttavia di essere citate alcune pubblicazioni: una analisi antesignana delle Dichiarazione Internazionali (Curbet, 1983); uno studio sull'etica che contiene una parte dedicata alla polizia (Servera, 1999) e un completo trattato di deontologia professionale visto da un Commissario di polizia e formatore (Lamas, 2002).

³⁴ Questa sezione si basa principalmente sul lavoro presentato, come esperto del Comitato PC-PO del COE, a Vilnius, Lituania, durante le giornate di presentazione del Codice europeo di Etica per la polizia, 21 e 22 marzo 2002, intitolato: "*The need for a basic European police instrument: the work of the Council of Europe Committee of Experts on Police Ethics and Problems of Policing (PC-PO)*".

³⁵ Tra gli Stati membri presenti nel PC-PO figurava la Spagna. I suoi delegati non sono stati sempre gli stessi, ma tra questi segnaliamo la partecipazione di Juan María Cabo Mansilla, Manuel Marion Mainer e Domingo Pérez Castaño. Quest'ultimo è stato colui che più assiduamente ha partecipato alle riunioni e ha adeguatamente rappresentato la delegazione spagnola.

