

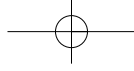


Codice europeo di etica per la polizia

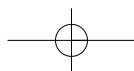
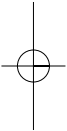
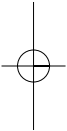
Codice europeo di etica per la polizia

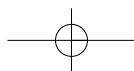
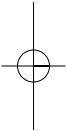
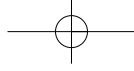
adottato dal Consiglio d'Europa





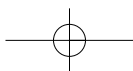
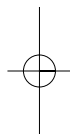
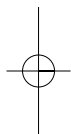
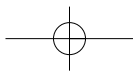
ASSOCIAZIONE ITALIANA DI CITTÀ, PROVINCE E REGIONI
PART OF THE EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY

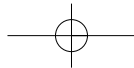






Codice europeo di etica per la polizia





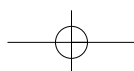
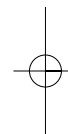
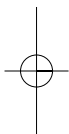
Forum Italiano per la Sicurezza Urbana

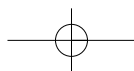
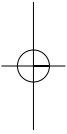
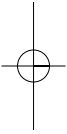
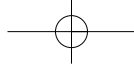


Indice

**CODICE EUROPEO DI ETICA PER LA POLIZIA –
Raccomandazione (2001) 10 Adottata dal Comitato
dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 Settembre 2001**

- [7] **PRESENTAZIONE**
- [9] **INTRODUZIONE AL CODICE EUROPEO DI ETICA
PER LA POLIZIA**
di Amadeu Recasens i Brunet
- [39] **TESTO DEL CODICE ETICO
E MEMORANDUM ESPLICATIVO**







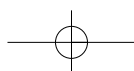
Presentazione

Il Forum italiano per la sicurezza urbana si è dato nel tempo una serie di punti di riferimento per lo sviluppo della propria azione. Uno di questi è certamente il consolidamento dell'Unione europea, i cui documenti fondativi sono stati messi alla base dello statuto del Forum europeo di cui siamo noi stessi parte. Un altro, nella nostra realtà nazionale, è la valorizzazione delle polizie locali, uno strumento indispensabile per lo sviluppo di politiche integrate di sicurezza.

Il segno più evidente di questo impegno è stata la nostra pluriennale iniziativa per la promozione di una moderna legislazione nazionale in materia di sicurezza urbana e polizia locale. Una iniziativa sfociata nell'adozione congiunta, nel giugno 2003, da parte dell'Anci, dell'Upi e della Conferenza dei Presidenti di Regione e di P.A. della proposta di legge nazionale "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza", attualmente in discussione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera.

Si tratta di una proposta "forte", condivisa da tutti gli enti territoriali e dalle organizzazioni sindacali, in grado di reggere all'usura del tempo e all'eventuale avvicinarsi delle legislature e delle maggioranze di governo. Ed è questo che la differenzia rispetto ad ogni precedente tentativo di riforma in questo campo.

La pubblicazione da parte del Forum italiano, assieme alle regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e Campania, del Codice europeo di etica per la Polizia adottato dal Consiglio d'Europa rappresenta dunque un altro segno di attenzione della nostra associazione per le strutture e gli operatori della polizia locale e si colloca dentro il nostro impegno per rafforzare i rapporti di collaborazione tra i paesi, presenti e futuri, dell'Unione europea.





La costruzione dell'Europa, la definizione di codici etici di polizia, possono apparire oggetti troppo lontani rispetto al ruolo e alla pratica professionale concreta delle polizie locali del nostro paese, ma in realtà non è così. Tutti i giorni incontriamo nelle nostre città i segni di un mondo sempre più grande, perché si assottigliano i confini tra le diverse comunità, le nazioni e i continenti e nello stesso tempo sempre più piccolo perché vediamo intorno a noi la presenza tangibile di uomini e donne che vengono da ogni parte del mondo.

Abbiamo dunque bisogno di nuove bussole per muoverci in un mondo che sta cambiando velocemente e che mette a dura prova gli strumenti democratici di governo che le singole nazioni europee si sono faticosamente costruite negli ultimi sessanta anni e di cui le strutture di polizia sono parte integrante e fondamentale.

Una di queste bussole è sicuramente questo Codice di etica professionale adottato dal Consiglio d'Europa e rivolto a tutte le strutture e a tutti gli operatori pubblici di polizia del continente. Esso ci aiuta a cercare risposte in grado di coniugare, nella pratica professionale di ogni giorno, le funzioni di controllo attribuite alle istituzioni di polizia dei diversi stati con i principi di condotta etici propri di una moderna democrazia.

Spetta infatti a tutti noi, e agli operatori di polizia in particolare, vigilare sul rischio sempre presente che certe pratiche concrete, specie se reiterate, ancorché in sé legittime, finiscano per contraddire nei fatti quegli stessi principi.

Anche in questo la conoscenza e l'adesione alla Carta rappresentano un fatto concreto che contribuisce ad orientare il nostro agire quotidiano.

Claudio Montaldo,
Presidente del Forum italiano per la sicurezza urbana



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'Europa"⁵. 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 giorno 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.



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"*. Raccolla "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'ètica de la policia*. 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): *Ètica 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 Ouirive, 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 policas 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 avanzarono 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.

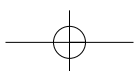
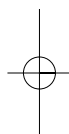
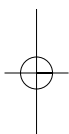
³¹ Oggigiorno, il vero potere della polizia risiede nella sua capacità di affrontare, selezionare, discriminare ed elaborare l'informazione. A livello europeo, non è casuale che lo spazio di polizia sia proprio l'interscambio di informazioni attraverso i sistemi informatici. La costituzione dello spazio 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.





**Raccomandazione (2001) 10
Adottata dal Comitato dei Ministri
del Consiglio d'Europa
il 19 Settembre 2001
e
Memorandum esplicativo***

Direzione Generale I – Affari Legali

CONSIGLIO D'EUROPA
COMITATO DEI MINISTRI

Raccomandazione Rec(2001)10
del Comitato dei Ministri agli Stati Membri
sul tema del Codice Europeo di Etica per la Polizia

(Adottato dal Comitato dei Ministri
il 19 Settembre 2001
al 765° incontro dei Vice Ministri)

Il Comitato dei Ministri, in base all'Articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Ricordando che lo scopo del Consiglio d'Europa è il raggiungimento di una maggiore unità tra i suoi membri;

In considerazione del fatto che uno degli scopi del Consiglio d'Europa è promuovere lo stato di diritto, che costituisce il fondamento di tutte le democrazie autentiche;

Considerato che il sistema della giustizia penale ha un ruolo fondamentale nella tutela dello stato di diritto e che la polizia ha un ruolo essenziale all'interno di questo sistema;

Consapevole della necessità da parte di tutti gli stati membri di combattere il crimine in modo efficace sia a livello nazionale che a livello internazionale;

Considerando che le attività di polizia si svolgono in larga misura a stretto contatto con il pubblico e che l'efficienza della polizia dipende dal supporto dei cittadini;

Riconoscendo che la maggior parte delle organizzazioni di

* Traduzione dall'inglese di Marina Aldrovandi.



polizia europee – oltre a far osservare la legge – svolge funzioni sociali e di servizio nella società;

Nella convinzione che la fiducia dei cittadini nella polizia sia strettamente correlata agli atteggiamenti e ai comportamenti della polizia stessa nei confronti dei cittadini, in particolare al rispetto per la dignità umana e per i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo, contenuti, in particolare, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo;

Considerando i principi espressi nel Codice di Condotta per gli operatori delle forze dell'ordine delle Nazioni Unite e nella Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa in merito alla Dichiarazione sulla Polizia;

In considerazione dei principi e delle regole contenute nei testi relativi a temi che interessano la polizia – diritto penale, civile e pubblico, ed elementi riguardanti i diritti umani – quali quelli adottati dal Comitato dei Ministri, nelle decisioni e nelle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e i principi adottati dal Comitato per la Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti o delle Pene Inumane o Degradanti (CPT);

Riconoscendo la diversità delle strutture di polizia e dei mezzi organizzativi della polizia in Europa;

In considerazione dell'esigenza di stabilire principi e orientamenti europei comuni per le finalità generali, le azioni e le responsabilità della polizia a tutela della sicurezza e dei diritti degli individui nelle società democratiche in cui vige lo stato di diritto;

Raccomanda che i governi degli stati membri siano guidati nella propria legislazione interna, nelle pratiche e nella definizione dei codici di condotta della polizia dai principi contenuti nel testo del Codice Europeo di Etica per la Polizia, allegato alla presente Raccomandazione, perché vengano gradualmente applicati, e (raccomanda) che venga data a questo testo la più ampia diffusione possibile.

Appendice alla Raccomandazione Rec(2001)10

Definizione del campo di applicazione del codice

Il presente codice è applicabile sia alle tradizionali forze di polizia pubbliche, sia ai servizi di polizia, che ad altri corpi



autorizzati e/o controllati dall'amministrazione pubblica, con l'obiettivo primario di far rispettare la legge e mantenere l'ordine nella società civile, e agli organismi autorizzati dallo stato ad usare la forza e/o speciali poteri a tali scopi.

I. Scopi della polizia

1. Gli scopi principali della polizia in una società democratica in cui vige lo stato di diritto sono:

- mantenere la quiete pubblica, la legge e l'ordine nella società;
- tutelare e rispettare i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo, contenuti, in particolare, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo;
- prevenire e combattere la criminalità;
- indagare sul crimine;
- fornire assistenza e funzioni di servizio alla cittadinanza.

II. Il fondamento giuridico della polizia nello stato di diritto

2. La polizia è un organismo pubblico che deve essere istituito per legge.

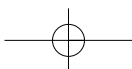
3. Le operazioni di polizia devono essere sempre condotte in conformità alle leggi nazionali ed agli standard internazionali riconosciuti dal paese.

4. La legislazione che regola la polizia deve essere accessibile al pubblico, sufficientemente chiara e precisa e, se necessario, supportata da regole, anch'esse chiare e accessibili al pubblico.

5. Il personale di polizia è soggetto alla stessa legislazione applicabile ai comuni cittadini, e le eccezioni possono essere giustificate solo per motivi legati al corretto svolgimento delle funzioni della polizia in una società democratica.

III. La polizia e il sistema della giustizia penale

6. Il ruolo della polizia e del sistema della pubblica accusa, della magistratura e del sistema penitenziario devono essere nettamente distinti; la polizia non deve avere alcuna funzione di controllo sugli altri organismi.





7. La polizia deve rispettare rigorosamente l'autonomia e l'imparzialità dei giudici; in particolare, la polizia non deve sollevare obiezioni nei confronti di sentenze o ordinanze giudiziarie legittime, né deve ostacolarne l'esecuzione.

8. Come norma generale, la polizia non deve avere alcuna funzione giudiziaria. L'eventuale delega di poteri giudiziari alla polizia deve essere limitata e in conformità con la legge. Deve sempre essere possibile il ricorso alle autorità giudiziarie contro qualsiasi atto, decisione o omissione della polizia che abbia ricadute sui diritti degli individui.

9. Deve esistere una cooperazione funzionale e adeguata tra la polizia e la pubblica accusa. Nei paesi in cui la polizia è sottoposta all'autorità della pubblica accusa o del magistrato inquirente, la polizia deve ricevere istruzioni chiare sulle priorità che informano le procedure di investigazione del crimine e sui risultati delle indagini nei singoli casi. La polizia deve tenere informate le autorità investigative superiori rispetto all'esecuzione delle istruzioni ricevute; in particolare, deve presentare regolari rapporti sugli sviluppi dei casi criminali.

10. La polizia deve rispettare il ruolo degli avvocati della difesa nel processo penale e, dove questo si renda necessario, contribuire a rendere il diritto di accesso all'assistenza legale effettivo, in particolare per le persone private della libertà personale.

11. La polizia non deve assumere il ruolo del personale penitenziario, tranne in casi di emergenza.

IV. Le strutture organizzative della polizia

A. Norme generali

12. La polizia deve essere organizzata in modo da ottenere il rispetto del pubblico nel suo ruolo professionale di difensore della legge e fornitore di servizi ai cittadini.

13. La polizia, nell'esercizio delle sue funzioni nella società civile, deve essere sottoposta alla responsabilità delle autorità civili.

14. La polizia e il personale di polizia in divisa deve essere, di norma, facilmente riconoscibile.



15. La polizia deve avere sufficiente autonomia operativa rispetto ad altri organismi statali nell'esercizio delle sue funzioni, per le quali deve essere pienamente responsabile.

16. Il personale di polizia di ogni livello deve essere personalmente responsabile e rispondere delle proprie azioni, omissioni o degli ordini impartiti ai subordinati.

17. L'organizzazione della polizia deve avere al suo interno una chiara catena del comando. Deve sempre essere possibile determinare quale superiore sia in ultima analisi responsabile degli atti o delle omissioni del personale di polizia.

18. La polizia deve essere organizzata in modo da promuovere buone relazioni tra la polizia e i cittadini e, dove appropriato, l'efficace cooperazione con altri enti, comunità locali, organizzazioni non governative e altri rappresentanti dei cittadini, inclusi i gruppi delle minoranze etniche.

19. Le organizzazioni di polizia devono essere pronte a fornire al pubblico informazioni obiettive sulle proprie attività, senza tuttavia rivelare informazioni riservate. Devono essere istituite linee guida professionali per i rapporti con i media.

20. L'organizzazione della polizia deve includere misure efficaci per garantire l'integrità del personale di polizia e il corretto svolgimento delle loro funzioni, in particolare per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui sanciti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

21. A tutti i livelli dell'organizzazione della polizia devono essere istituite misure efficaci per prevenire e combattere la corruzione al suo interno.

B. Qualifiche, reclutamento e trattamento del personale di polizia

22. Il personale di polizia, ad ogni livello, deve essere reclutato in base a qualifiche ed esperienze personali, che devono essere conformi agli obiettivi della polizia.

23. Il personale di polizia deve essere in grado di dimostrare solida capacità di giudizio, apertura mentale, maturità, imparzialità, capacità di comunicare e, dove necessario, leadership e competenze gestionali. Inoltre, deve avere una buona comprensione delle problematiche sociali, culturali e delle comunità.



24. Le persone condannate per gravi reati devono essere interdette dall'impiego nella polizia.

25. Le procedure di reclutamento devono basarsi su principi obiettivi e non-discriminatori, in seguito alla necessaria valutazione dei candidati. Inoltre, è necessario che le politiche di reclutamento siano indirizzate a donne e uomini di diversi ceti sociali, inclusi i gruppi delle minoranze etniche, nel perseguimento dell'obiettivo generale che il personale di polizia rifletta la società di cui è al servizio.

C. La formazione del personale di polizia

26. La formazione della polizia, che deve essere basata sui valori fondamentali della democrazia, dello stato di diritto e della tutela dei diritti umani, deve essere elaborata in linea con gli obiettivi della polizia.

27. La formazione generale della polizia deve essere quanto più possibile aperta nei confronti della società.

28. La formazione generale iniziale dovrebbe preferibilmente essere seguita periodicamente da momenti di formazione in servizio e, dove necessario, da formazione specialistica, gestionale e in materia di leadership.

29. La formazione pratica rispetto all'uso della forza e ai suoi limiti in relazione ai principi riconosciuti sui diritti umani, quali quelli sanciti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e nella relativa giurisprudenza, deve essere inclusa nella formazione della polizia a tutti i livelli.

30. La formazione della polizia deve tenere pienamente conto della necessità di contrastare e combattere il razzismo e la xenofobia.

D. I diritti del personale di polizia

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 econo-



mici. 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.

V. Linee guida per azioni/interventi della polizia

A. Linee guida per azioni/interventi della polizia: principi generali

35. La polizia, e tutte le operazioni di polizia, devono rispettare il diritto di tutti alla vita.

36. La polizia non deve infliggere, istigare o tollerare atti di tortura, trattamenti o pene inumane o degradanti in qualsiasi circostanza.

37. La polizia può fare uso della forza solo se strettamente necessario e solo nella misura necessaria al raggiungimento di un obiettivo legittimo.

38. La polizia deve sempre verificare la legalità delle azioni che intende mettere in atto.

39. Il personale di polizia è tenuto ad eseguire gli ordini correttamente impartiti dai superiori, ma ha il dovere di non eseguire ordini che siano chiaramente illegali e di denunciarli, senza timore di sanzioni.

40. La polizia deve compiere le proprie funzioni in modo equo, guidata, in particolare, dai principi di imparzialità e non-discriminazione.

41. La polizia può interferire con il diritto degli individui alla privacy solo quando strettamente necessario e solo al fine di raggiungere un obiettivo legittimo.

42. La raccolta, l'archiviazione e l'utilizzo di dati personali da



parte della polizia devono essere gestiti in conformità ai principi internazionali di protezione dei dati e, in particolare, devono essere limitati a quanto necessario a fini legali, legittimi e specifici.

43. Nello svolgimento delle sue altre mansioni, la polizia deve sempre tenere in considerazione i diritti fondamentali di ognuno, quali la libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, di movimento, di riunione e di godimento dei propri beni.

44. Il personale di polizia deve agire con integrità e rispetto nei confronti dei cittadini e con particolare considerazione per la situazione degli individui appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili.

45. Di norma, nel corso di un intervento, il personale di polizia deve essere in condizione di dimostrare il proprio grado e la propria identità professionale.

46. Il personale di polizia deve contrastare ogni forma di corruzione all'interno della polizia e informare i propri superiori o altri organismi preposti di eventuali casi di corruzione nella polizia.

B. Linee guida per azioni/interventi della polizia: situazioni specifiche

1. Indagini di polizia

47. Le indagini della polizia devono, come minimo, essere basate sul ragionevole sospetto di un effettivo o possibile reato o crimine.

48. La polizia deve seguire il principio secondo il quale chiunque sia accusato di un reato deve essere considerato innocente fino a quando non sia giudicato colpevole da un tribunale, e che chiunque sia accusato di un reato è titolare di certi diritti - in particolare, il diritto di essere informato tempestivamente delle accuse contro di lui, il diritto di preparare la propria difesa personalmente o con l'assistenza di un legale di sua scelta.

49. Le indagini di polizia devono essere obiettive ed imparziali. Devono essere sensibili e adattabili alle esigenze specifiche di persone quali bambini, minori, donne, minoranze,



incluse le minoranze etniche e le persone particolarmente vulnerabili.

50. Le linee direttive per la corretta conduzione degli interrogatori di polizia devono essere stabilite tenendo in considerazione l'articolo 48. Queste stabiliranno, in particolare, che gli interrogatori devono essere condotti in modo imparziale, e che nel loro corso le persone interrogate devono essere informate delle ragioni dell'interrogatorio, oltre che di altre informazioni rilevanti. Devono essere tenuti registri sistematici degli interrogatori di polizia.

51. La polizia deve essere consapevole delle speciali esigenze dei testimoni e agire seguendo le norme per la protezione e il sostegno nel corso delle indagini, in particolare nei casi in cui i testimoni siano soggetti al rischio di intimidazione.

52. La polizia deve fornire il sostegno, l'assistenza e le informazioni necessarie alle vittime della criminalità, senza discriminazioni.

53. Se necessario, la polizia deve fornire un servizio di interpretariato/traduzione per tutta la durata delle indagini.

2. Arresto/privazione della libertà da parte della polizia

54. La privazione della libertà personale deve essere il più possibile limitata e gestita nel rispetto della dignità, della vulnerabilità e dei bisogni personali di ogni detenuto. Un registro di custodia deve essere tenuto sistematicamente per ogni detenuto.

55. Nei limiti della legislazione nazionale, la polizia deve informare prontamente le persone private della propria libertà delle ragioni di tale misura e delle accuse nei loro confronti e deve inoltre informarle senza alcun ritardo della procedura applicabile nel loro caso.

56. La polizia deve provvedere alla sicurezza, alla salute, all'igiene e all'adeguata alimentazione delle persone durante il periodo in cui esse sono in sua custodia. Le celle di polizia devono essere di dimensioni ragionevoli, con illuminazione e ventilazione adeguata ed essere idoneamente attrezzate per il riposo.

57. Le persone private della libertà da parte della polizia



hanno diritto che una terza parte di loro scelta sia informata del fatto che sono stati privati della propria libertà; hanno diritto ad avere accesso all'assistenza legale e ad un esame clinico da parte di un medico, se possibile, di loro scelta.

58. La polizia deve, per quanto possibile, separare le persone private della propria libertà in base al sospetto che abbiano commesso un reato penale, da coloro che sono stati privati della libertà per altri motivi. Di norma, donne e uomini, così come adulti e minori, devono essere separati.

VI. Responsabilità e controllo della polizia

59. La polizia deve dare conto del proprio operato allo stato, ai cittadini e ai loro rappresentanti, e deve essere sottoposta ad un efficiente controllo esterno.

60. Il controllo della polizia da parte dello stato deve essere suddiviso tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario.

61. Le autorità pubbliche devono assicurare procedure efficaci e imparziali di gestione delle denunce nei confronti della polizia.

62. Devono essere promossi meccanismi di responsabilità basati sulla comunicazione e sulla reciproca comprensione tra i cittadini e la polizia.

63. 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.

VII. Ricerca e cooperazione internazionale

64. Gli stati membri devono promuovere e incoraggiare la ricerca sull'organizzazione della polizia, sia da parte della polizia stessa che da parte di istituzioni esterne.

65. La cooperazione internazionale sull'etica della polizia e sugli aspetti relativi ai diritti umani nella polizia deve essere sostenuta.

66. I mezzi per la promozione dei principi contenuti nella presente raccomandazione e la loro implementazione devono essere attentamente vagliati dal Consiglio d'Europa.



Memorandum esplicativo

Relativo alla
Raccomandazione Rec(2001)10
del Comitato dei Ministri agli Stati Membri
sul Codice Europeo di Etica per la Polizia

I. Introduzione

I.1. Codici di Etica per la polizia

Molto di quanto è stato scritto sulla polizia riporta in forma descrittiva come essa agisce o agirebbe in diverse situazioni. Esiste una tendenza a non trattare, se non in modo moralistico, la questione di come la polizia dovrebbe agire, esplicitando i valori e gli standard che sono richiesti alla polizia in una società democratica moderna. Le disposizioni del “Codice Europeo di Etica per la Polizia” forniscono una base per tale quadro di riferimento. Non potrebbero essere più opportune: molti paesi Europei stanno riorganizzando le proprie strutture di polizia per promuovere e rafforzare i valori democratici. Inoltre, questi paesi si preoccupano di garantire standard comuni nel mantenimento dell’ordine pubblico e della sicurezza al di là dei confini nazionali, sia per soddisfare le attese dei cittadini Europei che sempre più frequentemente si muovono all’interno dell’Unione Europea e desiderano avere la certezza di essere trattati in modo uniforme, equo e prevedibile dalla polizia; sia per migliorare la capacità di collaborazione e, di conseguenza, l’efficacia nella lotta al crimine internazionale. Inoltre, le disposizioni del Codice supportano l’obiettivo del Consiglio d’Europa di raggiungere una maggior unità tra i suoi membri.

Uno sguardo al ruolo della polizia in una democrazia rivela la particolare rilevanza di un codice di etica per la polizia. I cittadini dei paesi democratici hanno organizzato i propri stati per garantire a se stessi la massima libertà all’interno dello stato di diritto. Analogamente, i sistemi di giustizia penale sono stati elaborati allo scopo di dare libertà e sicurezza agli individui. Nelle società democratiche in cui prevale lo stato di diritto, la polizia svolge le tradizionali funzioni di prevenzione, lotta e investigazione dei reati, proteggendo la quiete pub-



blica, applicando la legge, mantenendo l'ordine pubblico e tutelando i diritti fondamentali dell'individuo. Inoltre, in tali società, la polizia fornisce vari servizi pubblici di natura sociale, che supportano le altre sue attività. Nello svolgimento di tali funzioni, la polizia gode di discrezionalità.

Nelle democrazie, la polizia aiuta a sostenere i valori della democrazia e condivide essa stessa gli stessi valori. In generale, il consenso all'esercizio della legittima autorità da parte della polizia è dato e, addirittura, auspicato dai cittadini fino a quando la polizia esercita le proprie funzioni per fini utili e democratici in modo eticamente accettabile. A sua volta, quando tali condizioni sono rispettate, la polizia ha tutto il diritto di aspettarsi che i cittadini si fidino di essa nell'espletamento delle sue responsabilità, la sostengano e collaborino alle sue attività. Queste idee sul mantenimento dell'ordine pubblico nelle democrazie sono al centro delle politiche del Consiglio d'Europa.

Per quanto un codice di etica per la polizia sia solo l'inizio di un processo che garantisca standard comuni di mantenimento dell'ordine pubblico, senza di esso tale processo ha scarse probabilità di successo. Gettando le fondamenta delle norme etiche, un codice di etica per la polizia aumenta le possibilità che i problemi etici siano più prontamente identificati, meglio compresi, più attentamente analizzati e più prontamente risolti. Solleva inoltre interrogativi sui valori a cui la polizia si ispira come organizzazione, e sulla loro corretta applicazione. Concetti chiave per la polizia, quali "lealtà", "consenso", "imparzialità", "discrezione" e "professionalità" traggono beneficio da riferimenti comuni e significati condivisi e, pertanto, dalla comprensione che un codice rende possibile. Inoltre, un codice può contribuire ad articolare standard di condotta personali, che rafforzano il senso di orgoglio nell'appartenenza ad un corpo di polizia. Questo è particolarmente importante per le reclute, che devono conoscere fin dall'inizio i valori fondamentali a cui si impronta il loro lavoro e che lo governano. Parlare delle reclute ci ricorda quanto siano importanti i codici nella formazione della polizia. Senza un riferimento obiettivo agli standard e ai valori, il compito del formatore è doppiamente arduo. Sia l'origine che l'autorevolezza degli standard devono essere argomentate, per evitare il rischio che siano considerati come puramente locali, come creazioni personali del forma-



tore. Va aggiunto che un codice di etica per la polizia è importante a tutti i livelli della formazione.

Come è stato detto in precedenza, i servizi di polizia migliorano nettamente se la polizia gode del consenso e della collaborazione dei cittadini. I cittadini dipendono dallo svolgimento responsabile dei servizi di polizia, funzioni per le quali la polizia è investita di notevoli poteri, tra cui la discrezionalità, che costituisce un virtuale monopolio del legittimo uso della forza. Per questo motivo i cittadini hanno bisogno di garanzie. Un codice di etica per la polizia ben pubblicizzato, che sottolinei gli standard comuni, gli obiettivi e i valori della polizia, può aiutare a promuovere la fiducia da parte dei cittadini nella polizia e a migliorare le pubbliche relazioni e la collaborazione da parte dei cittadini. Gli stessi standard, esplicitando la gamma e l'estensione dei servizi della polizia, contribuiscono a tutelare la polizia da richieste ingiustificate, inutili e vessatorie e, soprattutto, limitano la sua responsabilità per eventuali mancanze nel servizio.

Inoltre, un codice di etica per la polizia può essere utilizzato come strumento regolatore per l'organizzazione interna della polizia. Questa è una delle caratteristiche che più colpiscono nel "Codice Europeo di Etica per la Polizia". Definendo standard minimi, valori e un quadro di riferimento etico, esso può assolvere ad una funzione di regolamentazione in almeno quattro sensi: mantenendo il controllo della qualità del personale nelle organizzazioni di polizia (incluso il personale civile); contribuendo all'esercizio della leadership, della gestione e della supervisione; rendendo più responsabili i funzionari di più alto grado; fornendo una normativa per la soluzione di difficili controversie interne.

Rispetto al suo possibile impatto sulle pratiche della polizia, un codice di etica per la polizia raccomanda le migliori pratiche e rappresenta una versione specializzata del comportamento abituale, quotidiano, basato sul buonsenso e sull'onestà. Esistono, tuttavia, diversi significati della parola "etica". Aristotele ne stabilì il significato più ampiamente riconosciuto. Per lui, etica è la disciplina critica il cui oggetto è dato dal comportamento e dai principi etici quotidiani. Non è questo il significato della parola inteso nel titolo "Codice Europeo di Etica per la Polizia". Le società moderne e le loro organizza-



zioni di polizia sono in parte strutturate in funzione dei due principi della divisione del lavoro e della cooperazione. Le persone si trovano impegnate in moltissime attività specializzate: mentre nelle loro relazioni quotidiane utilizzano standard di comportamento comuni, spesso hanno bisogno di una comprensione e di orientamenti più specifici nell'ambito del loro particolare impiego o occupazione. Questo perché il loro lavoro si concentra su particolari aspetti del comportamento umano, evidenziando dilemmi etici che ricorrono periodicamente, e che, nei loro ruoli professionali, sono tenuti ad affrontare e risolvere. Questo è particolarmente vero nel caso di coloro che lavorano nei servizi pubblici, dove il pubblico affida il proprio benessere a professionisti. In tale contesto, il termine "etica" si riferisce al *corpus* di obblighi e prescrizioni che viene considerato adatto a regolare il comportamento di chi esercita una particolare professione. È importante notare che l'"etica", in questo senso, rappresenta un tentativo di applicare l'etica quotidiana alle richieste specialistiche e alle problematiche delle organizzazioni pubbliche. È in questo senso che il termine "etica" viene usato nel "Codice Europeo di Etica per la Polizia".

L'obiettivo della polizia di difendere lo stato di diritto comprende due doveri diversi ma interrelati: il dovere di applicare la legge dello stato debitamente sancita e costituita, garantendo condizioni generali di ordine pubblico, e il dovere connesso di rispettare i limiti dei poteri prescritti, astenendosi da atti arbitrari, rispettando i diritti e le libertà individuali dei cittadini.

Lo stato di diritto si concentra non solo su ciò che viene fatto, ma anche su come viene fatto. Nell'espletamento dei suoi doveri, la polizia deve rispettare i diritti individuali dei cittadini, i diritti e le libertà fondamentali, ed evitare azioni arbitrarie o illegali. Tutto questo è fondamentale per il senso stesso dello stato di diritto e, di conseguenza, per il significato e per lo scopo dei compiti della polizia in uno stato democratico.

Soprattutto, lo stato di diritto richiede che coloro che legiferano, giudicano e applicano la legge siano soggetti a quella stessa legge. In altre parole, la polizia deve essere soggetta alla stessa legge che applica e fa osservare. È caratteristica di una democrazia piena e matura che la polizia sia vincolata e



sottoposta alla stessa legge che è tenuta a far rispettare. Il ruolo della polizia nel mantenimento e nella tutela dello stato di diritto è così importante che le condizioni di una democrazia possono spesso essere comprese semplicemente analizzando il comportamento delle sue forze di polizia.

Il Codice Europeo di Etica per la Polizia intende fornire un insieme di principi e orientamenti per gli obiettivi generali, il funzionamento e il controllo della polizia nelle società democratiche governate dallo stato di diritto ed è in larga misura ispirato alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Scopo del Codice è specificare e definire i requisiti e gli strumenti che permettono alla polizia di svolgere il difficile, impegnativo e delicato compito di prevenire e indagare i reati, di far rispettare la legge e mantenere l'ordine in una società civile e democratica. Anche se la Raccomandazione è indirizzata principalmente ai governi, le linee guida sono elaborate in modo tale da poter essere una fonte di ispirazione per coloro che si occupano della polizia e delle questioni ad essa legate ad un livello più operativo.

1.2. Il percorso verso il "Codice Europeo di Etica per la Polizia"

Fin dall'inizio delle sue attività, il Consiglio d'Europa ha inserito la questione della polizia nella sua agenda. Infatti, la polizia ha un ruolo così importante nella tutela dei valori fondamentali del Consiglio d'Europa (democrazia pluralistica, stato di diritto e diritti umani) che il Consiglio d'Europa costituisce una piattaforma naturale per la discussione europea sul ruolo della polizia in una società democratica.

La Corte Europea per i Diritti dell'Uomo ha prodotto una considerevole giurisprudenza in merito alla polizia. Inoltre, il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura (CPT) ha elaborato principi di orientamento per la polizia. La Carta Sociale Europea e la relativa giurisprudenza contengono importanti principi in tema di diritti sociali ed economici del personale di polizia. La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) ha elaborato principi per la polizia nella sua specifica area di competenza. Inoltre, la Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) ha adottato testi sugli aspetti costi-



tuzionali che riguardano la polizia. Il Gruppo di Stati Contro la Corruzione (GRECO) ha il mandato di valutare le amministrazioni nazionali, tra cui la polizia, rispetto alla corruzione.

La polizia è inoltre soggetta alle esigenze delle autorità locali e regionali e il Codice fa riferimento anche a problemi di insicurezza urbana. I rapporti tra polizia e minoranze etniche costituiscono un'altra area di interesse. Inoltre, il Consiglio d'Europa ha elaborato attività che mirano a promuovere la consapevolezza dei diritti umani all'interno della polizia. Attraverso questo tipo di lavoro, gli operatori della polizia e gli esperti di diritti umani, in rappresentanza sia degli stati che delle organizzazioni non-governative, sono stati convocati per affrontare i problemi relativi ai diritti umani nel contesto di una polizia professionalizzata. La formazione del personale di polizia in materia di diritti umani, e un vasto numero di documenti, quali manuali sul rapporto tra la polizia e le questioni relative ai diritti umani, rappresentano alcuni dei risultati concreti di questo lavoro, che è servito a far comprendere ai servizi nazionali di polizia la necessità di migliorare la consapevolezza dei diritti umani a tutti i livelli nell'organizzazione della polizia.

La "Dichiarazione sulla Polizia", adottata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nel 1979, fu un primo tentativo di definire standard etici per la polizia. Essa è stata fonte di ispirazione per trovare risposte alle questioni riguardanti le politiche sulla polizia in molti stati europei. Mentre il Comitato dei Ministri condivise l'opinione dell'Assemblea sulla necessità di applicare alla polizia negli stati democratici standard etici particolarmente elevati, non sostenne incondizionatamente la "Dichiarazione", che non è stata adottata dal Consiglio d'Europa.

Il tradizionale lavoro intergovernativo di definizione degli standard del Consiglio d'Europa, svolto dal Comitato di Ministri, si è concentrato sulla polizia in relazione alle politiche di giustizia penale, diritto penale e criminologia (procedura penale, prevenzione del crimine, protezione delle vittime e dei testimoni, delinquenza giovanile, custodia, crimine organizzato, corruzione, pubblica accusa, ecc.) e al diritto pubblico (integrità personale e protezione dei dati, ecc.). Gli strumenti giuridici – convenzioni e raccomandazioni – rilevanti per la polizia sono stati elaborati all'interno di questo quadro.



A partire dal 1989, nell'Europa centrale e orientale, si sono verificati cambiamenti che hanno indotto il Consiglio d'Europa a intensificare notevolmente le attività relative alla polizia. Nel quadro dei programmi che mirano a sostenere la riforma giuridica e la riforma dell'amministrazione pubblica, compresa quella dell'amministrazione della polizia, sono state realizzate moltissime attività (seminari, sessioni di formazione e diffusione di esperienze giuridiche) su tematiche quali "il ruolo della polizia in una società democratica", "l'etica della polizia" e "la polizia e lo stato di diritto".

È in questo contesto di riforma della polizia che l'esigenza di un quadro normativo pan-europeo per la polizia venne nuovamente evidenziata. Di conseguenza, il Comitato dei Ministri istituì il Comitato degli Esperti di Etica per la Polizia e di Problemi di Ordine Pubblico (PC-PO) sotto l'egida del Comitato Europeo sui Problemi del Crimine (CDPC).

I termini di riferimento del Comitato PC-PO sono stati adottati dal CDPC nella 47^a sessione plenaria nel 1998, e sono stati confermati dal Comitato dei Ministri al 641^o vertice dei vice-ministri nel Settembre 1998.

I termini di riferimento dati al Comitato PC-PO sono i seguenti:

"La polizia ha un ruolo importante nel sistema della giustizia penale. Contrariamente ad altri gruppi professionali che fanno parte dello stesso sistema, sono poche le normative internazionali applicabili alla polizia. Attualmente molti paesi Europei stanno riorganizzando le proprie forze di polizia come parte fondamentale del processo di promozione e rafforzamento delle idee e dei valori democratici nella società. L'etica della polizia è così diventata un argomento importante in vari stati membri del Consiglio d'Europa.

Il Comitato di esperti deve elaborare uno studio sull'etica della polizia in senso lato, prendendo in considerazione temi quali:

- il ruolo della polizia in una società democratica e nel sistema di giustizia penale;
- gli obiettivi dell'azione della polizia nello stato di diritto: prevenzione della criminalità, indagini sui reati, ecc.
- il controllo della polizia.

Il Comitato degli esperti deve considerare, in particolare, gli aspetti dell'etica della polizia relativi ad alcune situazioni che si verificano nel lavoro quotidiano della polizia, quali l'interroga-



torio dei sospetti e altre funzioni investigative, l'uso della forza, l'esercizio della discrezionalità, ecc. Devono inoltre essere analizzati gli aspetti etici dell'amministrazione della polizia in generale, nonché la loro inclusione come materia nella formazione. In questo senso, è necessario tenere in considerazione le differenze tra i codici di etica, i codici deontologici professionali e i codici disciplinari. Nello svolgere questo compito, il Comitato deve tenere presente la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Convenzione Europea sulla Prevenzione della Tortura, oltre alla Risoluzione dell'Assemblea 690 (1979) sulla Dichiarazione della Polizia. Deve inoltre tener conto del lavoro del Comitato degli Esperti sul Partenariato nella Prevenzione del Crimine (PC-PA) oltre che delle altre attività rilevanti del Consiglio d'Europa.

Gli esiti della ricerca saranno redatti in forma di rapporto e/o raccomandazione sull'etica della polizia, da utilizzare come quadro di riferimento per gli stati membri nel momento in cui vengono considerate riforme della polizia e l'adozione di codici nazionali di etica per la polizia."

Il Comitato, composto da esperti provenienti da Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Moldavia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, ex- repubblica Jugoslava di Macedonia, Turchia e Regno Unito, includeva esperti dei Ministeri dell'Interno, dei Ministeri della Giustizia, delle forze di polizia, della pubblica accusa e della magistratura ed era presieduto da Karsten Petersen, Vice Commissario di polizia, danese. Due esperti scientifici – Amadeu Recasens i Brunet (Direttore della Scuola di Polizia della Catalogna e professore presso l'Università di Barcellona, Spagna) e Neil Richards (Direttore del Programma di Sviluppo per i dirigenti della polizia, Scuola di Formazione della Polizia, Bramshill, Regno Unito) – furono nominati come consulenti del comitato. Le funzioni di segretariato furono svolte dal Direttorato Generale Affari Legali, DG 1, del Consiglio d'Europa.

La Commissione Europea, l'I.C.P.O.-Interpol, l'Associazione delle Università Europee di Polizia (AEPC) e il Centro Internazionale di Ricerche e Studi Sociologici, Penali e Penitenziari (Intercenter) svolsero la funzione di osservatori nel Comitato. L'Associazione per la Prevenzione della Tortura (APT), Il Consiglio Europeo dei Sindacati di Polizia (CESP), la Rete Europea delle Donne della Polizia (ENP), la Federazione Europea degli



Impiegati dei Servizi Pubblici (EUROFEDOP), la Federazione Internazionale dei Dirigenti di Polizia (FIFSP), l'Associazione Internazionale della Polizia (IPA) e l'Unione Internazionale delle Federazioni di Polizia (UISP) furono consultate nelle fasi conclusive del lavoro.

Il Comitato basò il suo lavoro sugli strumenti giuridici (convenzioni e raccomandazioni del Consiglio d'Europa e di altre organizzazioni internazionali) e sui principi stabiliti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e da altri organi del Consiglio d'Europa, già citati. Il comitato organizzò udienze con i rappresentanti del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e con il Comitato Europeo per i Diritti Sociali. Inoltre, il Comitato fu informato dei progetti e delle attività relative alla polizia condotte dai vari Direttorati Generali del Consiglio d'Europa. Il lavoro del Comitato fu presentato e sostenuto nel corso del Dodicesimo Colloquium Criminologico, organizzato dal Consiglio d'Europa nel Novembre 1999, sul tema "Poteri e Responsabilità della Polizia in una Società Democratica", e al vertice dei Ministri dell'Interno europei, nel Giugno 2000.

Il Comitato tenne sei sessioni plenarie e tre riunioni dei gruppi di lavoro tra il Dicembre 1998 e il Marzo 2001. In seguito ad una richiesta da parte dell'Assemblea Parlamentare, il Comitato dei Ministri decise che una bozza della raccomandazione fosse inviata all'Assemblea Parlamentare per averne il parere. Tale parere fu poi considerato dal Comitato nel suo sesto incontro.

Il testo della bozza della raccomandazione, "Il Codice Europeo di Etica per la Polizia", e il relativo rapporto esplicativo furono resi definitivi nel corso del sesto incontro del Comitato nel Marzo 2001 e sottoposti ad approvazione e trasmissione al Comitato dei Ministri nella 50^a sessione plenaria del Comitato Europeo sui problemi del Crimine (CDPC) tenutasi nel Giugno 2001. Al 765° vertice dei Vice-Ministri, il 19 Settembre 2001, il Comitato dei Ministri adottò la Raccomandazione e autorizzò la pubblicazione del relativo memorandum esplicativo.



II. Preambolo alla Raccomandazione

Il Comitato dei Ministri, in base all'Articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Ricordando che lo scopo del Consiglio d'Europa è il raggiungimento di una maggiore unità tra i suoi membri;

In considerazione del fatto che uno degli scopi del Consiglio d'Europa è promuovere lo stato di diritto, che costituisce il fondamento di tutte le democrazie autentiche;

Considerato che il sistema della giustizia penale ha un ruolo fondamentale nella tutela dello stato di diritto e che la polizia ha un ruolo essenziale all'interno di questo sistema;

Consapevole della necessità da parte di tutti gli stati membri di combattere il crimine in modo efficace sia a livello nazionale che a livello internazionale;

Considerando che le attività di polizia si svolgono in larga misura a stretto contatto con il pubblico e che l'efficienza della polizia dipende dal supporto dei cittadini;

Riconoscendo che la maggior parte delle organizzazioni di polizia europee - oltre a far osservare la legge - svolgono funzioni sociali e di servizio nella società;

Nella convinzione che la fiducia dei cittadini nella polizia sia strettamente correlata agli atteggiamenti e ai comportamenti della polizia stessa nei confronti dei cittadini, in particolare al rispetto per la dignità umana e per i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo, contenuti, in particolare, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo;

Considerando i principi espressi nel Codice di Condotta per gli operatori delle forze dell'ordine delle Nazioni Unite e nella Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa in merito alla Dichiarazione sulla Polizia;

In considerazione dei principi e delle regole contenute nei testi relativi a temi che interessano la polizia - diritto penale, civile e pubblico, ed elementi riguardanti i diritti umani - quali quelli adottati dal Comitato dei Ministri, nelle decisioni e nelle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e dei principi adottati dal Comitato per la Prevenzione della Tortura;

Riconoscendo la diversità delle strutture di polizia e dei mezzi organizzativi della polizia in Europa;



In considerazione dell'esigenza di stabilire principi e orientamenti europei comuni per le finalità generali, le azioni e le responsabilità della polizia a tutela della sicurezza e dei diritti degli individui nelle società democratiche in cui vige lo stato di diritto;

Raccomanda che i governi degli stati membri siano guidati nella propria legislazione interna, nelle pratiche e nella definizione dei codici di condotta della polizia dai principi contenuti nel testo del Codice Europeo di Etica per la Polizia, allegato alla presente Raccomandazione, perché vengano gradualmente applicati, e (raccomanda) che venga data a questo testo la più ampia diffusione possibile.

III. Commento al preambolo

Dalla sua creazione, il Consiglio d'Europa opera per istituire e promuovere principi comuni nella legislazione, nelle pratiche e nei sistemi dei suoi stati membri. Il sistema di giustizia penale è stato una delle priorità in questo senso, dato che la lotta al crimine richiede la diretta applicazione pratica dei principi sui cui il Consiglio d'Europa è fondato e che ci si attende faccia osservare, vale a dire, lo stato di diritto, la democrazia e i diritti umani.

Inoltre, l'efficacia delle risposte al crimine dipende in larga misura dalla loro armonizzazione nell'ambito di una politica europea coerente e concertata. Questo requisito sta diventando sempre più importante di fronte all'esistenza di fenomeni criminali, quali il crimine organizzato e la corruzione, che spesso hanno una dimensione internazionale, e contro i quali i sistemi nazionali rischiano di rivelarsi inadeguati.

Tradizionalmente non è stata curata l'elaborazione di standard comuni applicabili agli organi di pubblica sicurezza, quali la polizia, ad esempio nel caso degli aspetti giudiziari del sistema di giustizia penale o nell'applicazione delle sanzioni. La recente adozione della Raccomandazione Rec (2000) 19 del Consiglio d'Europa sul ruolo della pubblica accusa nel sistema di giustizia penale e la presente Raccomandazione rappresentano tuttavia una nuova tendenza in questo senso. Inoltre, il riconoscimento della polizia come componente del sistema di giustizia penale, che ha in tal modo avvicinato la giustizia e gli affari interni, costituirà presumibilmente una solida base per



la continua armonizzazione degli standard applicabili alla polizia.

In un'Europa in cui i confini nazionali stanno diventando meno importanti, è inevitabile focalizzarsi sulla polizia e sui suoi poteri secondo una prospettiva internazionale. Il dibattito verte in larga misura sull'efficienza della polizia nel combattere il crimine, che spesso supera i confini nazionali, come nel caso del crimine organizzato e della corruzione. Tuttavia, il dibattito non è limitato a questa prospettiva: in una società democratica i poteri della polizia sono limitati a ciò che è accettabile dal punto di vista dei diritti fondamentali e delle libertà dell'individuo sanciti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. È necessario trovare un giusto equilibrio tra questi interessi, ed è in questo senso che entra in gioco l'etica internazionale della polizia.

La polizia risponde del proprio operato non solo allo stato, ma anche ai suoi cittadini, e la sua efficienza dipende in larga misura dal loro appoggio. In questo senso la funzione sociale e il servizio pubblico che la polizia svolge sono importanti anche nel mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza.

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la relativa giurisprudenza sono state considerate il quadro di riferimento fondamentale per la stesura della presente Raccomandazione. Inoltre, sono stati incorporati nel testo i principi del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura (CPT). Il lavoro è stato influenzato, nelle parti rilevanti, dalla Carta Sociale Europea e dalla sua giurisprudenza. Inoltre, altri testi internazionali particolarmente applicabili alla polizia, quali il Codice di Condotta per gli Operatori delle Forze dell'Ordine delle Nazioni Unite e la Risoluzione 690 (1979) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa relativa alla Dichiarazione sulla Polizia, sono state analizzate in profondità e hanno influenzato come fonti di ispirazione l'elaborazione della presente Raccomandazione.

I seguenti testi del Consiglio d'Europa, che offrono orientamenti riguardo ai temi relativi alla presente Raccomandazione, sono stati attentamente esaminati:

- Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali (ETS N°157);



- Risoluzione (78) 62 sulla delinquenza minorile e sui mutamenti sociali;
- Raccomandazione R (79) 17 riguardante la protezione dei minori contro i maltrattamenti;
- Raccomandazione R (80) 11 riguardante la detenzione in attesa di giudizio;
- Raccomandazione R (83) 7 sulla partecipazione dei cittadini alle politiche relative alla lotta contro la criminalità;
- Raccomandazione R (85) 4 sulla violenza in famiglia;
- Raccomandazione R (85) 11 sulla posizione delle vittime nel quadro del diritto e delle procedure di giustizia penale;
- Raccomandazione R (87) 15 sulla regolamentazione dell'uso dei dati personali nel settore della polizia;
- Raccomandazione R (87) 19 sull'organizzazione della prevenzione del crimine;
- Raccomandazione R (88) 6 sulle reazioni sociali alla delinquenza minorile tra i giovani provenienti da famiglie immigrate;
- Raccomandazione R (96) 8 riguardante le politiche relative alla lotta contro la criminalità in Europa nella fase di transizione;
- Raccomandazione R (97) 13 riguardante l'intimidazione dei testimoni e i diritti della difesa;
- Risoluzione (97) 24 sui venti principi guida per la lotta contro la corruzione;
- Raccomandazione R (99) 19 riguardante la mediazione in materia penale;
- Raccomandazione R (2000) 10 sui codici di comportamento per i funzionari pubblici;
- Raccomandazione Rec (2000) 19 sul ruolo della pubblica accusa nel sistema di giustizia penale;
- Raccomandazione Rec (2000) 20 sul ruolo del primo intervento psico-sociale nella prevenzione della criminalità;
- Raccomandazione Rec (2000) 21 sulla libertà di esercizio dell'avvocatura;
- Raccomandazioni Generali sulle Politiche della Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI).

Occorre anche segnalare che sono stati consultati diversi altri testi (normative, manuali, ecc.) prodotti nell'ambito del Consiglio d'Europa in relazione a tematiche rilevanti per la polizia, quali "la polizia e i diritti umani", "etica per la polizia", mass media, razzismo e intolleranza, uguaglianza e questioni relative alle minoranze.



La presente Raccomandazione è stata elaborata partendo dalla considerazione che esistono grandi differenze tra gli stati membri nel modo in cui il mantenimento dell'ordine pubblico/le funzioni della polizia vengono svolte. Questo è particolarmente evidente nello status e nell'organizzazione delle forze/dei servizi, oltre che nei metodi operativi. Allo stesso tempo, esistono grandi analogie, in particolare riguardo agli obiettivi della polizia e ai problemi che essa affronta nelle sue quotidiane attività. In base a questa consapevolezza, la Raccomandazione è costituita da principi orientativi generali, che sono considerati fondamentali in una democrazia consolidata, sia ai fini di assicurare l'efficienza della polizia, sia per ottenerne l'accettazione da parte dei cittadini.

La definizione di standard comuni è molto opportuna. In tutta Europa si stanno realizzando riforme della polizia e, in particolare, nelle democrazie più recenti, la riforma della polizia è parte di un processo generale che mira al consolidamento dei principi democratici, quali lo stato di diritto e la tutela dei diritti umani, nella pubblica amministrazione.

Questo insieme di principi può servire come guida e fonte di ispirazione nella riforma dei sistemi di polizia. È tuttavia evidente che un ragionevole margine di valutazione deve essere lasciato agli stati membri, almeno rispetto alle diverse tradizioni e fasi di sviluppo. Con questa Raccomandazione sono state gettate le basi per continuare a lavorare sui temi legati alla polizia, e il Consiglio d'Europa ne ha fatto una delle sue priorità.

Definizione del campo di applicazione del Codice

Il presente codice è applicabile sia alle tradizionali forze di polizia pubbliche, sia ai servizi di polizia, che ad altri corpi autorizzati e/o controllati dall'amministrazione pubblica, con l'obiettivo primario di far rispettare la legge e mantenere l'ordine nella società civile, e agli organismi autorizzati dallo stato ad usare la forza e/o speciali poteri a tali scopi.

■ Commento

La definizione del campo di applicazione del Codice all'inizio della Raccomandazione ha lo scopo di definirne l'applicabilità. Per rendere applicabile il Codice al maggior numero possibile



di sistemi di polizia, e in considerazione della diversità dei sistemi di polizia esistenti in Europa e, in particolare, dei loro diversi stadi di sviluppo e tipologie organizzative, la definizione proposta è ampia. La definizione utilizzata in questo paragrafo rende il Codice applicabile alla polizia “tradizionale” in tutti gli stati membri. (È importante notare che questa definizione non va confusa con gli obiettivi raccomandati per la polizia, che sono inclusi nell’Art. 1 del Codice).

Per le ragioni sopra citate, la definizione del campo di applicazione del Codice contiene solo le caratteristiche “essenziali” proprie di tutti i corpi di polizia pubblica esistenti in Europa, ossia il potere di usare la forza per far rispettare la legge e l’ordine nella società civile, che di norma comprende il mantenimento dell’ordine pubblico, la prevenzione e l’investigazione dei reati. Con questa definizione quale minimo comune denominatore per l’applicabilità del Codice, non è necessaria una descrizione dettagliata dei vari tipi di polizia a cui è rivolta. Pertanto, il Codice è applicabile a tutte le forze di polizia responsabili di attività di polizia nella società civile. Il Codice è applicabile qualunque sia la forma organizzativa di tale polizia, centralizzata o decentrata, strutturata come corpo militare o come istituzione civile, definita “servizio” o “forza”, responsabile verso lo stato, le amministrazioni regionali o locali oppure verso il pubblico in generale.

Anche se l’intenzione è di applicare il Codice il più ampiamente possibile, alcuni particolari tipi di polizia sono esclusi dal suo campo di applicazione. Il riferimento alla polizia “tradizionale” va inteso in contrasto con i “corpi speciali” di polizia, istituiti per svolgere funzioni specifiche diverse dalla tutela della legge e dell’ordine nella società civile. Esempi di corpi di polizia che non rientrano nel campo di applicabilità del Codice sono la polizia militare per quanto riguarda l’esercizio delle sue funzioni militari e i servizi segreti di sicurezza. Un’altra categoria a cui il Codice non è applicabile è la “polizia penitenziaria” che, nei paesi in cui esiste, si limita a svolgere le proprie funzioni negli istituti di pena.

Va aggiunto che le imprese di sicurezza private non rientrano tra i destinatari di questa Raccomandazione.



I. Scopi della polizia

1. Gli scopi principali della polizia in una società democratica in cui vige lo stato di diritto sono:

- *mantenere la quiete pubblica, la legge e l'ordine nella società;*
- *tutelare e rispettare i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo, contenuti, in particolare, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo;*
- *prevenire e combattere la criminalità;*
- *indagare sul crimine;*
- *fornire assistenza e funzioni di servizio alla cittadinanza.*

■ Commento

L'Articolo 1 contiene una selezione degli obiettivi più importanti della polizia in uno stato democratico in cui vige lo stato di diritto.

Mantenere la quiete, la legge e l'ordine in una società è tradizionalmente l'obiettivo generale della polizia, che se ne assume la piena responsabilità - obiettivo che viene spesso definito "mantenimento dell'ordine pubblico". Questo concetto include un'ampia gamma di attività di polizia, tra cui provvedere alla protezione e alla sicurezza delle persone (fisiche e giuridiche) e della proprietà (sia privata che pubblica) e fare osservare le leggi nei rapporti tra stato e individui, oltre che tra gli individui.

Che il rispetto per i diritti fondamentali e le libertà dell'individuo sanciti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo sia l'obiettivo della polizia è forse il dato che più significativamente rappresenta il ruolo della polizia in una società in cui vige lo stato di diritto. Questo obiettivo implica non solo un obbligo alla tutela di tali diritti, ma anche che esistono limiti al modo in cui la polizia può procedere nel perseguire altri obiettivi.

La frase "in particolare, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo" è stata scelta per indicare in modo specifico e preciso il riferimento ad una particolare normativa, senza escludere l'importanza di altri testi sui diritti umani rilevanti a questo proposito.



La prevenzione della criminalità è trattata in modi diversi nei vari stati membri, tuttavia, essa è generalmente considerata responsabilità generale dello stato. La prevenzione dei reati è spesso suddivisa in prevenzione sociale e situazionale, ed entrambe sono di competenza della polizia.

Come deriva dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa N° R (83)7 sulla Partecipazione dei Cittadini alle Politiche relative alla lotta contro la criminalità, e N° R (87)19 sull'Organizzazione della Prevenzione della criminalità, una prevenzione efficace richiede l'attiva partecipazione di tutta la comunità, inclusi i cittadini. Il termine "partnership" nella prevenzione dei reati è stato molto usato negli ultimi anni, ad indicare che non si tratta di un compito esclusivo della polizia. Le attività di prevenzione dei reati da parte della polizia devono essere coordinate con quelle di altri enti e dei cittadini. Anche se nella maggior parte degli stati membri la responsabilità ultima delle politiche di prevenzione dei reati non è della polizia, questa è tuttavia uno dei suoi principali obiettivi che, in una società in cui vige lo stato di diritto, richiede alcune tutele per evitare abusi nei confronti degli individui.

L'attività investigativa è uno dei classici obiettivi primari della polizia in tutti gli stati. Anche se l'investigazione del crimine spesso è solo una piccola parte del lavoro della polizia, ne costituisce una componente fondamentale. I cittadini hanno grandi aspettative rispetto all'attività investigativa da parte della polizia. Un'efficace attività investigativa ha anche un effetto preventivo ed è pertanto cruciale per promuovere la fiducia dei cittadini nella giustizia penale.

L'attività investigativa è organizzata in modi diversi nei vari stati: in alcuni stati è responsabilità della polizia a vocazione generale, mentre in altri stati è compito di corpi specialistici, quali la polizia criminale o giudiziaria. Anche l'autonomia della polizia rispetto alle autorità della pubblica accusa varia considerevolmente. Tuttavia, i problemi che la polizia deve affrontare nell'attività investigativa sono gli stessi in tutta Europa. Questo Codice non mette in discussione la centralità della lotta al crimine nel lavoro della polizia, ma sottolinea l'importanza di mantenere un giusto equilibrio tra l'efficienza della polizia ed il rispetto per i diritti umani fondamentali dell'individuo, che è particolarmente difficile da mantenere nella



lotta al crimine. Il principio della “presunzione di innocenza” e le relative tutele sono senz’altro di grande importanza per coloro che vengono sospettati di aver commesso un reato. Inoltre, il rispetto per i diritti dell’individuo nell’attività investigativa comprende anche le altre persone coinvolte, quali le vittime e i testimoni, nei confronti delle quali la polizia ha delle responsabilità. Le tutele nell’attività investigativa sono trattate più avanti, nel Capitolo V.2.

L’assistenza ai cittadini è un’altra caratteristica della maggior parte dei corpi di polizia, ma tali funzioni sono più o meno sviluppate nei vari stati membri. L’inclusione di funzioni di servizio negli obiettivi della polizia è in qualche modo diversa, perché trasforma il ruolo della polizia da “forza” da utilizzare nella società, a ente di “servizio” della società. Da alcuni anni esiste in Europa una netta tendenza ad integrare più pienamente la polizia nella società civile, portandola a più stretto contatto con il pubblico. Lo sviluppo del “*community policing*” in molti stati membri persegue tale scopo. Un importante mezzo utilizzato a questo scopo è quello di dare alla polizia lo status di ente di servizio pubblico, piuttosto che di mera forza dell’ordine. Per fare di questo passaggio qualcosa di più di un esercizio semantico, la funzione di servizio della polizia dovrebbe essere inclusa tra gli scopi di una polizia moderna e democratica. Mentre l’assistenza da parte della polizia è solitamente legata a situazioni specifiche in cui essa ha l’obbligo di agire, offrendo assistenza diretta a chiunque sia in pericolo o aiutando le persone a mettersi in contatto con altre autorità o con i servizi sociali, l’aspetto legato alla funzione di servizio è più vago, e pertanto più difficile da definire. Tale funzione di servizio non deve essere confusa con alcune delle funzioni amministrative delegate alla polizia (emissione di passaporti, ecc.). In generale, il ruolo della polizia in quanto ente di servizio pubblico è collegato al ruolo della polizia come risorsa per il pubblico in generale, e la facilità di accesso alla polizia è uno degli aspetti più importanti in questo senso. La funzione di servizio ha più a che fare con l’atteggiamento della polizia nei confronti del pubblico che con l’estensione delle funzioni di servizio oltre i suoi compiti tradizionali. È chiaro che la polizia non va caricata di responsabilità eccessive rispetto alle funzioni di servizio per la società. Gli stati membri devono quindi definire linee guida per le prestazioni e per i compiti della polizia in tal senso.



II. La Base Giuridica della Polizia nello Stato di Diritto

2. La polizia è un organismo pubblico che deve essere istituito per legge.

3. Le operazioni di polizia devono essere sempre condotte in conformità alle leggi nazionali ed agli standard internazionali riconosciuti dal paese.

4. La legislazione che regola la polizia deve essere accessibile al pubblico, sufficientemente chiara e precisa e, se necessario, supportata da regole, anch'esse chiare e accessibili al pubblico.

5. Il personale di polizia è soggetto alla stessa legislazione applicabile ai comuni cittadini, e le eccezioni possono essere giustificate solo per motivi legati al corretto svolgimento delle funzioni della polizia in una società democratica.

■ Commento

Questa Sezione definisce il quadro giuridico secondo lo stato di diritto della polizia come istituzione, oltre che rispetto alle sue azioni. La Sezione contiene inoltre alcuni fondamentali requisiti legali, alcuni dei quali sono tratti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dalla relativa giurisprudenza. Gli Articoli 2-5 riassumono alcuni dei principi su cui si fonda il concetto di stato di diritto in relazione alla polizia.

L'Articolo 2 sottolinea che la polizia, in quanto istituzione, è un ente pubblico. Ciò significa che le autorità pubbliche e, in ultima analisi, lo stato, non possono sottrarsi alla propria responsabilità riguardo alla polizia e che la polizia, come istituzione, non può essere trasformata in un corpo privato. Altra cosa è che alcune funzioni/poteri della polizia siano delegati ad enti privati.

Inoltre, l'Articolo 2 afferma che le organizzazioni di polizia devono essere istituite per legge. Ciò implica che l'istituzione della polizia è basata sulla costituzione e/o sulla legislazione ordinaria, e tuttavia non ne esclude la regolamentazione dettagliata tramite normative subordinate, quali decreti governativi o istruzioni del Capo del Servizio, ammesso che queste siano emesse in base a poteri delegati in conformità con la costituzione/legislazione.



L'Articolo 3 espone in dettaglio i principi che devono sempre guidare le operazioni di polizia: le operazioni devono essere legittime, sia in riferimento alla legislazione nazionale che in relazione agli standard internazionali applicabili. Per quanto riguarda questi ultimi, sono di particolare importanza la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e le relative normative.

L'Articolo 4 espone due ulteriori principi contenuti nel concetto di "stato di diritto", a cui il Corte Europea dei Diritti dell'uomo ha fatto riferimento in molti casi. Per essere in grado di tutelare i propri diritti nei confronti dei poteri della polizia, i cittadini devono essere consapevoli di quali norme sono applicabili. In primo luogo, questo implica che i regolamenti devono essere accessibili ai cittadini e, in secondo luogo, che la norma, di legislazione primaria o subordinata, deve essere formulata con sufficiente precisione.

Questi due requisiti sono necessari per dare ai cittadini la possibilità di prevedere le conseguenze che una data regolamentazione può comportare. È chiaro che le conseguenze non possono mai essere previste con assoluta certezza e che, inoltre, leggi e regolamenti devono essere al passo con i cambiamenti in atto. Pertanto, la Raccomandazione non va oltre i dettati della Corte Europea dei Diritti dell'uomo e utilizza l'espressione "sufficientemente chiaro". Nel regolamento di polizia, deve esistere un buon equilibrio tra norme dettagliate e flessibilità, sia rispetto alla base organizzativa, che rispetto allo svolgimento delle operazioni. L'importanza di questi principi rispetto ai poteri che lo stato può utilizzare contro gli individui non può essere sottovalutata. Questo è il motivo per cui è necessario esplicitarli nella Raccomandazione.

Uno dei principi cardinali dello stato di diritto, contenuto nell'Articolo 5, è che la legge è applicabile a tutti i cittadini, inclusi coloro che la fanno osservare, come il personale della polizia. Eccezioni a questa regola devono essere permesse soltanto quando risultino necessarie per il corretto svolgimento delle funzioni della polizia.

Questo Articolo implica inoltre che, tranne in caso di motivazioni specifiche, il personale di polizia deve, di norma, essere soggetto alla legislazione ordinaria, oltre che alle ordinarie procedure e sanzioni legali. Le misure disciplinari interne non sono comprese nell'ambito di questa norma. La Corte Europea



dei Diritti dell'Uomo ha una consolidata giurisprudenza sulla distinzione tra materia di rilevanza disciplinare e materia di rilevanza penale. In sostanza, uno stato non può etichettare come materia disciplinare ciò che, secondo la legge internazionale, deve essere considerato materia penale, ignorando in tal modo le tutele procedurali contenute nell'Articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

III. La polizia e il sistema della giustizia penale

6. Il ruolo della polizia e del sistema della pubblica accusa, della magistratura e del sistema penitenziario devono essere nettamente distinti; la polizia non deve avere alcuna funzione di controllo sugli altri organismi.

■ Commento

Come è stato già affermato nel preambolo, la polizia è uno dei quattro componenti del sistema della giustizia penale; polizia, pubblica accusa, tribunali e sistema penitenziario. Anche se questo modello del sistema di giustizia penale considera ogni elemento indipendente, è ampiamente accettato che debba incorporare diversi pesi e contrappesi per garantire che il sistema, nella sua totalità, e i suoi elementi costitutivi funzionino in conformità con la legge e in modo efficiente. Allo stesso tempo, questo modello di sistema di giustizia penale che prevede il passaggio dei singoli casi da un livello all'altro, giustificando in tal modo il processo di giustizia penale, richiede che tali livelli siano in qualche misura indipendenti e autonomi gli uni rispetto agli altri. È più probabile che un simile sistema tuteli coloro che si trovano ad affrontarlo.

Questo Articolo sottolinea l'importanza di una separazione del ruolo della polizia dagli altri elementi del sistema di giustizia penale. La polizia, che rappresenta "il primo anello della catena" non deve avere funzioni di controllo sugli altri organismi del sistema della giustizia penale.

7. La polizia deve rispettare rigorosamente l'autonomia e l'imparzialità dei giudici; in particolare, la polizia non deve sollevare obiezioni nei confronti di legittime sentenze o ordinanze giudiziarie, né deve ostacolarne l'esecuzione.



■ Commento

Questo Articolo tratta dell'integrità del sistema di giustizia penale. L'indipendenza e l'imparzialità della magistratura sono tra i fondamenti di una società in cui vige lo stato di diritto. La polizia, in quanto parte del sistema di giustizia penale, è necessariamente vicina alla magistratura e non deve mai agire in modo da pregiudicarne o influenzarne l'imparzialità. D'altra parte, la magistratura deve rispettare la polizia in quanto organo professionale separato e non deve interferire con la sua organizzazione professionale.

La polizia è sottoposta alla magistratura nelle decisioni giudiziarie, che deve rispettare scrupolosamente e spesso applicare, purché esse siano legittime. La legittimità o legalità di tali provvedimenti è stabilita in relazione alla legislazione nazionale ed internazionale (sui diritti umani). (Si veda anche l'Articolo 3).

La seconda parte di questo Articolo implicherebbe, di norma, che la polizia è tenuta a rispettare tutte le sentenze e le decisioni dei tribunali e a fare inoltre qualsiasi cosa sia necessaria per permetterne l'esecuzione. Tuttavia, il modo in cui il paragrafo è formulato lascia aperta la possibilità che la polizia non abbia solo il ruolo di "cieco esecutore" in situazioni in cui le esigenze della giustizia in una società democratica in cui vige lo stato di diritto sono chiaramente trascurate. Dagli Articoli 3 e 37 deriva che la polizia deve sempre accertare la legalità delle proprie azioni.

Questo Articolo non pregiudica i diritti e le libertà del personale di polizia in quanto privati cittadini.

8. Come norma generale, la polizia non deve avere alcuna funzione giudiziaria. L'eventuale delega di poteri giudiziari alla polizia deve essere limitata e in conformità con la legge. Deve sempre essere possibile il ricorso alle autorità giudiziarie contro qualsiasi atto, decisione o omissione della polizia che abbia ricadute sui diritti degli individui.

■ Commento

In deroga alla regola fondamentale della netta separazione tra il potere esecutivo e il potere giudiziario, in alcune situazioni, la polizia può essere investita di poteri giudiziari. La Raccomandazione sottolinea che la polizia deve essere in condizione



di esercitare il potere giudiziario solo in misura limitata, di norma rispetto ai reati minori, dove i fatti siano semplici e il reo ammetta la propria colpa, dove siano previste sanzioni limitate e spesso standardizzate. È fondamentale che le decisioni della polizia, in base alla delega del potere giudiziario, possano essere contestate in tribunale, e che il reo sia reso consapevole di questo. Ciò deriva dall'Articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che dichiara che tutti hanno diritto ad un processo equo in tribunale. Il presente Articolo prevede la possibilità di impugnare tutte le decisioni della polizia di fronte alle autorità giudiziarie.

9. Deve esistere una cooperazione funzionale e adeguata tra la polizia e la pubblica accusa. Nei paesi in cui la polizia è sottoposta all'autorità della pubblica accusa o del magistrato inquirente, la polizia deve ricevere istruzioni chiare sulle priorità che informano le procedure di investigazione del crimine e sui risultati delle indagini nei singoli casi. La polizia deve tenere informate le autorità investigative superiori sull'applicazione delle istruzioni ricevute; in particolare, deve presentare regolari rapporti sugli sviluppi dei casi criminali.

■ Commento

Questo articolo riflette i principi contenuti nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa sul Ruolo della Pubblica Accusa nel Sistema di Giustizia Penale Rec(2000)19 in merito alla relazione tra la pubblica accusa e la polizia. Dato che in Europa coesistono diversi sistemi, la Raccomandazione fa una distinzione tra gli stati membri in cui la polizia è indipendente dalla pubblica accusa e quelli in cui la polizia è soggetta all'autorità della pubblica accusa. Al di là del tipo di sistema, la Raccomandazione attribuisce due funzioni generali alla pubblica accusa nei confronti della polizia: valutare la legittimità delle indagini di polizia e monitorare il rispetto dei diritti umani. Inoltre, indica che deve esistere una collaborazione appropriata e funzionale tra pubblica accusa e polizia.

Nei paesi in cui la polizia è soggetta all'autorità della pubblica accusa, la Raccomandazione Rec(2000)19 afferma nell'Articolo 22 che "lo stato deve prendere misure efficaci per garantire che la pubblica accusa possa:



- a. fornire alla polizia istruzioni idonee ad un'efficace implementazione delle priorità delle politiche contro la criminalità, in particolare, con riferimento alla decisione su quali categorie di casi debbano essere affrontate prioritariamente, ai mezzi utilizzati nella ricerca delle prove, al personale utilizzato, alla durata delle indagini, alle informazioni da fornire alla pubblica accusa, ecc.;
- b. laddove esistano diverse forze di polizia, allocare i singoli casi a quella che si considera più adatta ad affrontare il caso;
- c. compiere le valutazioni e i controlli necessari a monitorare il rispetto delle istruzioni e delle leggi;
- d. sanzionare o promuovere sanzioni rispetto ad eventuali violazioni dove necessario."

L'Articolo 9 della presente Raccomandazione riflette le regole sopra descritte per la pubblica accusa nei confronti della polizia. Gli stati devono fare in modo che esista una collaborazione funzionale e appropriata tra la polizia e la pubblica accusa, anche dal punto di vista della polizia. In particolare, devono essere previste misure per garantire che la polizia riceva istruzioni chiare e precise dalla pubblica accusa. Tali misure possono essere istruzioni in forma di leggi o forme subordinate di regolamentazione, accompagnate da momenti di formazione, anche congiunta, tra la polizia e la pubblica accusa, ecc. D'altra parte, la collaborazione richiede anche che la polizia abbia l'obbligo di informare le autorità inquirenti superiori dei progressi effettuati negli ambiti di intervento di competenza della polizia e, in particolare, nei casi specifici. Le modalità per la presentazione dei rapporti al magistrato inquirente devono preferibilmente essere regolamentate in dettaglio e richiedono un'apposita formazione.

10. La polizia deve rispettare il ruolo degli avvocati della difesa nel processo penale e, dove questo si renda necessario, contribuire a rendere il diritto di accesso all'assistenza legale effettivo, in particolare per le persone private della libertà personale.

■ **Commento**

Uno dei fondamenti di una società in cui vige lo stato di diritto è la possibilità per tutti di far ricorso alla legge e alla giustizia.



In genere, ciò implica anche la disponibilità di un'efficace assistenza legale per tutti coloro i cui diritti ed interessi siano minacciati (si veda la Raccomandazione Rec(2000)21 sulla libertà di esercizio dell'avvocatura). Inoltre, l'Articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo contiene una norma specifica secondo cui tutti coloro che sono accusati di un reato penale hanno il diritto di difendersi personalmente o tramite assistenza legale da loro scelta (si veda anche l'Articolo 47 della presente raccomandazione).

L'Articolo 10 sottolinea che la polizia deve rispettare il ruolo degli avvocati della difesa nel processo di giustizia penale. Questo implica, tra l'altro, che la polizia non deve interferire indebitamente nel loro lavoro o in alcun modo intimidirli o vessarli. Inoltre la polizia non deve associare gli avvocati della difesa ai loro clienti. L'assistenza della polizia in relazione al diritto dei rei all'assistenza legale è particolarmente necessaria quando la persona in questione viene privata della propria libertà personale da parte della polizia stessa.

11. La polizia non deve assumere il ruolo del personale penitenziario, tranne in casi di emergenza.

■ Commento

Questo Articolo è complementare all'Articolo 6 ed è stato incluso per sottolineare l'assoluta differenza tra le funzioni della polizia, che nella sua funzione giudiziaria si occupa solo della fase pre-processuale, da quella del trattamento delle persone in attesa di giudizio o condannate. Secondo gli standard del Consiglio d'Europa sull'amministrazione e la gestione del sistema penitenziario, ad esempio la Normativa Europea sulle Prigioni (*European Prison Rules*, Rec. N°. R (87) 3) e la Raccomandazione sul personale che si occupa dell'esecuzione delle sanzioni e delle misure di sicurezza Rec. N°. R (97) 12, è chiaro che le mansioni del personale penitenziario sono completamente diverse da quelle della polizia, in particolare rispetto alle funzioni di indagine sui reati. Allo stesso modo, le qualifiche personali, le procedure di reclutamento e la formazione sono molto diverse. Questa regola afferma un importante principio per la separazione dei poteri all'interno del sistema di giustizia penale, prima e dopo l'emissione della sentenza. Tuttavia, questo non preclude che l'intervento della polizia sia necessario in situazioni di emergenza.



(In alcuni stati membri il personale delle strutture “correzionali” viene chiamato “polizia carceraria o penitenziaria”. Come è già stato menzionato nel commento alla “Definizione del Campo d’Azione” del codice, questa categoria di personale non è trattata nella Raccomandazione).

IV. Strutture Organizzative della Polizia

IV.1. Questioni generali

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.*

■ Commento

Questo Articolo incorpora un principio chiave per l’identità di un’organizzazione di polizia in una società democratica in cui vige lo stato di diritto. Il lavoro della polizia in tale società ha esiti migliori se è svolto con il consenso della popolazione (“guadagnarsi il rispetto del pubblico”). Pertanto, è fondamentale per la polizia riuscire a creare comprensione reciproca e collaborazione con i cittadini. Questo vale per la maggior parte delle funzioni affidate alla polizia.

Le strutture organizzative della polizia dovrebbero preferibilmente essere tali da promuovere la costruzione di un rapporto di fiducia tra la polizia e i cittadini. Un aspetto importante a questo proposito è il raggiungimento di un alto livello di professionalità nella polizia. Un altro aspetto è lo sviluppo dell’organizzazione della polizia come organo trasparente di servizio pubblico. In tal modo, i cittadini possono considerare la polizia più come un servizio a loro disposizione che una forza che viene loro imposta.

13. *La polizia, nell’esercizio delle sue funzioni nella società civile, deve essere sottoposta alla responsabilità delle autorità civili.*

■ Commento

Va ricordato che il campo di applicazione del presente Codice è limitato al lavoro della polizia nella società civile. Gli aspetti del lavoro della polizia che riguardano la funzione giudiziaria – dato che la polizia è una componente del sistema di giustizia



penale – e quelli che invece riguardano l'ordine pubblico, così come la dimensione di servizio pubblico, e l'integrazione della polizia nella società civile, costituiscono elementi diversi dalle funzioni e dagli obiettivi dell'esercito. Inoltre, la base giuridica e i poteri della polizia in una società in cui vige lo stato di diritto, in cui sono fondamentali il rispetto per i diritti civili e politici degli individui, sono diversi da quelli dell'esercito. Anche se esistono alcune analogie tra le funzioni della polizia e quelle dell'esercito, le già citate caratteristiche della polizia sono così importanti in una società democratica in cui vige lo stato di diritto che devono essere sostenute con ogni mezzo. La responsabilità organizzativa è uno di questi strumenti, ed è probabile che un'organizzazione della polizia gestita da un'autorità civile coltivi meglio una professionalità adatta alla società civile.

Le strutture organizzative della polizia – civili o militari – sono molto diverse in Europa. Nell'Europa Occidentale e Settentrionale la polizia è principalmente un'organizzazione civile. Nell'Europa Centrale e Orientale, vari corpi di polizia hanno una struttura militare; mentre nell'Europa meridionale esistono entrambi i modelli, a volte uno di fianco all'altro, nello stesso paese.

In diversi stati membri è in atto un'evoluzione verso un orientamento comunitario della polizia. Questi processi contengono spesso elementi di riforma organizzativa. Nell'Europa centrale e orientale questo orientamento fa parte di un processo generale di transizione verso sistemi democratici e verso lo stato di diritto. Tuttavia, questa tendenza è in atto anche in zone d'Europa che hanno una tradizione democratica consolidata.

Nella situazione attuale e nel pieno rispetto della storia e delle tradizioni degli stati membri, il presente Articolo si limita a dichiarare che le funzioni di polizia nella società civile – siano esse svolte da una forza di polizia civile o militare – devono in ultima analisi essere soggette alla responsabilità delle autorità civili.

14. *La polizia e il personale di polizia in divisa deve essere, di norma, facilmente riconoscibile.*



■ Commento

Questo Articolo contiene un principio di fondamentale importanza per la polizia tradizionale in una società democratica in cui vige lo stato di diritto; deve essere facile per il pubblico in genere riconoscere le stazioni di polizia e la polizia in uniforme. Ciò vale anche per i mezzi utilizzati (auto, ecc.). L'Articolo indica che, tranne che per ragioni specifiche, quali il corretto esercizio delle funzioni di polizia, la polizia deve essere chiaramente distinguibile dagli altri corpi. Ciò fa parte del requisito generale di apertura e trasparenza delle organizzazioni della polizia, ma serve anche allo scopo di facilitare l'accesso alla polizia in situazioni di emergenza (si veda l'Articolo 44).

15. La polizia deve avere sufficiente autonomia operativa rispetto ad altri organismi statali nell'esercizio delle sue funzioni, delle quali deve essere pienamente responsabile.

■ Commento

La polizia appartiene al potere esecutivo e non può essere pienamente indipendente da esso, da cui riceve istruzioni. Tuttavia, nell'eseguire i propri compiti, la polizia deve osservare la legge ed è, inoltre, tenuta alla riservatezza. Nell'esercizio dei suoi poteri, la polizia non deve ricevere alcuna istruzione di natura politica. L'indipendenza operativa deve essere applicata in tutta l'organizzazione. Tale indipendenza è una caratteristica dello stato di diritto, e mira a garantire che le operazioni di polizia siano condotte in conformità con la legge, e che quando questa deve essere interpretata, ciò avvenga secondo modalità imparziali e professionali. L'indipendenza operativa richiede che la polizia sia pienamente responsabile delle proprie azioni/omissioni (si veda anche la Sezione VI).

16. Il personale di polizia di ogni livello deve essere individualmente responsabile e rispondere delle proprie azioni, omissioni o degli ordini impartiti ai subordinati.

■ Commento

In una società in cui vige lo stato di diritto, la legge viene applicata equamente a tutti i cittadini. Perché questo principio abbia un senso, ne deriva che anche il personale di polizia, così come tutti i cittadini, deve essere pienamente responsa-



bile degli ordini impartiti al personale di polizia subordinato, in virtù del proprio potere gerarchico.

17. L'organizzazione della polizia deve avere una chiara catena del comando al suo interno. Deve sempre essere possibile determinare quale superiore sia, in ultima analisi, responsabile degli atti o delle omissioni del personale di polizia.

■ **Commento**

Questo Articolo, che è complementare all'Articolo 16, concerne la responsabilità rispetto agli ordini all'interno della polizia. Il fatto che tutto il personale di polizia sia responsabile delle proprie azioni non esclude che i superiori possano essere ritenuti responsabili per aver impartito un ordine. Il superiore può essere ritenuto co-responsabile insieme all'operatore che ha eseguito l'ordine, o essere considerato l'unico responsabile nel caso in cui l'operatore abbia eseguito l'ordine in "buona fede". (Si veda anche l'Articolo 38). Attraverso una catena di comando definita, è possibile determinare la responsabilità ultima delle azioni di polizia in modo efficace.

18. La polizia deve essere organizzata in modo da promuovere buone relazioni tra la polizia e i cittadini e, dove appropriato, l'efficace cooperazione con altri enti, comunità locali, organizzazioni non governative e altri rappresentanti dei cittadini, inclusi i gruppi delle minoranze etniche.

■ **Commento**

Questo Articolo raccomanda agli stati di organizzare la propria polizia in base al principio che essa costituisce parte integrante della società. La polizia può migliorare la propria efficienza se vengono stabiliti buoni rapporti con altri enti pubblici a diversi livelli e, in particolare, tra la polizia e la cittadinanza in generale, quest'ultima spesso rappresentata da gruppi e organizzazioni di carattere non governativo.

La Raccomandazione lascia aperta la questione sulle modalità per implementare questo principio. In Europa esistono diversi modelli riguardo alle modalità con cui la polizia può cooperare con altre istituzioni e avvicinarsi alla comunità. Il decentramento dell'organizzazione della polizia è generalmente consi-



derato un aspetto importante, anche se è spesso strettamente legato al grado di sviluppo della democrazia locale in un dato paese. La “polizia di prossimità” (*“community policing”*) in Europa è stata inizialmente sviluppata nel Regno Unito, come modo per coinvolgere, in particolare, l’intera comunità nella prevenzione della criminalità, ma anche nell’attività investigativa. Molti paesi europei hanno poi seguito questo modello.

L’insicurezza urbana nelle maggiori città europee è un esempio di un problema con molte sfaccettature, spesso correlato a fenomeni quali povertà, razzismo e delinquenza giovanile, che non possono essere contrastati efficacemente solo attraverso l’azione della polizia, ma che richiedono un approccio allargato da parte di tutta la società, che coinvolga molti soggetti.

19. Le organizzazioni di polizia devono essere pronte a fornire al pubblico informazioni obiettive sulle proprie attività, senza tuttavia rivelare informazioni riservate. Devono essere istituite linee guida professionali per i rapporti con i media.

■ Commento

La polizia dovrebbe essere il più trasparente possibile nei confronti del pubblico. La disponibilità da parte della polizia a rivelare informazioni sulle proprie attività è cruciale per ottenere la fiducia della cittadinanza. Allo stesso tempo, la polizia deve osservare il principio di riservatezza per varie ragioni: integrità delle persone, segreto istruttorio, principio della presunzione di innocenza, motivi di sicurezza, ecc. Ovviamente, anche se situazioni come quelle descritte sono ben regolamentate nella maggior parte degli stati, alla polizia resta sempre un margine di valutazione per trovare un equilibrio tra i due interessi. Inoltre, la comunicazione tra la polizia e i media può essere difficile e può non sempre essere ben curata da parte della polizia. Si raccomanda pertanto che la polizia stabilisca linee guida per i propri rapporti con i media. Si osserva che in alcuni stati membri i rapporti con i media sono di competenza di dipartimenti specializzati, a cui sono affidati tali contatti. Un principio chiave dovrebbe sempre essere quello dell’obiettività.



20. L'organizzazione della polizia deve includere misure efficaci per garantire l'integrità del personale di polizia e il corretto svolgimento delle loro funzioni, in particolare per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui contenuti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

■ **Commento**

Questo Articolo riguarda la promozione di una cultura della polizia che, riconoscendo la propria responsabilità nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, lavori per tutelare la propria integrità professionale attraverso misure di responsabilizzazione interna. Questo può essere realizzato in diversi modi. La leadership e la gestione della polizia giocano senz'altro un ruolo importante nella definizione di un "ethos" che tuteli i diritti individuali e applichi il principio di non-discriminazione, sia all'interno dell'organizzazione che nei rapporti con il pubblico. Altri strumenti sono l'adozione di modalità di comunicazione aperte (orizzontali e verticali) tra il personale, la definizione e il monitoraggio di standard (codici di condotta professionale). È chiaro che il reclutamento e la formazione giocano un ruolo importante in questo senso. (La responsabilità verso l'esterno è trattata nel Capitolo VI).

21. Devono essere istituite, a tutti i livelli dell'organizzazione della polizia, misure efficaci per prevenire e combattere la corruzione al suo interno.

■ **Commento**

Non esiste una definizione internazionale condivisa di corruzione. L'interpretazione di ciò che è considerato corruzione varia da paese a paese. La Convenzione di Diritto Penale sulla Corruzione adottata dal Consiglio d'Europa nel 1999 non fornisce una definizione uniforme di corruzione. Tuttavia, mira a sviluppare standard comuni rispetto ad alcuni reati di corruzione, quali la concussione (attiva e passiva).

Il termine "corruzione nella polizia" è spesso usato per descrivere una vasta gamma di attività, quali: concussione, fabbricazione o distruzione di prove, favoritismo, nepotismo, ecc. L'interpretazione comune del termine "corruzione nella polizia" sembra implicare necessariamente l'abuso d'ufficio. Inoltre, è ampiamente riconosciuto in tutti gli stati membri



che la corruzione deve essere considerata una minaccia costante all'integrità della polizia e al corretto esercizio delle sue funzioni nello stato di diritto.

Il presente Articolo mira a evidenziare che gli stati membri devono istituire misure interne efficaci per contrastare la corruzione all'interno della polizia. Questo può includere misure per la definizione dei comportamenti corrotti, per quanto possibile, lo studio delle cause della corruzione all'interno della polizia, l'istituzione di strutture organizzative e meccanismi di controllo per contrastare la corruzione.

Va menzionato che solo negli ultimi anni la corruzione è diventata un punto focale nell'agenda internazionale. Oggi gli stati membri considerano la corruzione un'autentica minaccia per la democrazia, lo stato di diritto e la tutela dei diritti umani e, di conseguenza, il Consiglio d'Europa, in quanto istituzione Europea principale per la difesa di tali diritti, ha elaborato una serie di strumenti per contrastare la corruzione: la Risoluzione sui venti Principi Guida per la Lotta alla Corruzione (97) 24 e le Raccomandazioni sullo status dei pubblici ufficiali in Europa (N°. R (2000) 6) e sui codici di condotta per i pubblici ufficiali in Europa (N°. R (2000) 10), che sono applicabili alla polizia; la Convenzione di diritto penale (ETS N°. 173) e la Convenzione di Diritto Civile sulla Corruzione (ETS N°. 174), adottate nel 1999. Inoltre nel 1998 è stato istituito il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) per monitorare la corruzione negli stati membri. Il Consiglio d'Europa ha inoltre in corso programmi cui gli stati membri possono partecipare, il cui obiettivo generale è contrastare la corruzione, *inter alia*, nel settore della polizia.

IV.2. Qualifiche, reclutamento e trattamento del personale di polizia

22. Il personale di polizia, ad ogni livello, deve essere reclutato in base a qualifiche ed esperienze personali, che devono essere conformi agli obiettivi della polizia.

■ Commento

Per selezionare candidati adatti alla polizia, il processo di selezione deve essere basato esclusivamente su criteri obiettivi. Questa norma tratta delle qualifiche personali, che pos-



sono essere suddivise in competenze personali ed esperienza. Le capacità e attitudini personali del candidato, alcune delle quali sono descritte nell'Articolo 23, appartengono alla prima categoria. La seconda categoria – l'esperienza personale – comprende sia il grado di istruzione che le esperienze di vita e, spesso, le precedenti esperienze lavorative dei candidati. Le qualifiche personali devono essere in linea con gli obiettivi della polizia (si veda l'Articolo 1). Gli stessi principi fondamentali devono essere applicati a tutti i livelli, anche se le qualifiche possono essere diverse. Devono essere evitate le nomine per ragioni politiche, in particolare nelle posizioni di carattere operativo.

23. Il personale di polizia deve essere in grado di dimostrare solida capacità di giudizio, apertura mentale, maturità, imparzialità, capacità di comunicare e, dove necessario, leadership e competenze gestionali. Inoltre deve avere una buona comprensione delle problematiche sociali, culturali e delle comunità.

■ **Commento**

Le competenze personali elencate come esempio sono importanti per il personale operativo del servizio di polizia in un sistema democratico. L'elenco non è esaustivo. L'obiettivo finale è reclutare personale di polizia che abbia una profonda comprensione della società in cui presta servizio e il cui comportamento sia adeguato allo svolgimento dei suoi compiti, in conformità con gli obiettivi della polizia.

24. Le persone condannate per gravi reati devono essere interdette dall'impiego nella polizia.

■ **Commento**

Questo articolo definisce uno standard minimo applicabile ai potenziali candidati, alle reclute e al personale effettivo di polizia. La decisione rispetto a quale "grado di tolleranza" debba essere applicato ai reati che non rientrano nella categoria dei reati gravi è comunque lasciata alla discrezionalità degli stati membri. Anche il requisito che vi sia una condanna deve essere interpretato come standard minimo [per l'interdizione dal servizio di polizia], cosa che non esclude che le reclute e il personale vengano interdetti dal ricoprire incarichi



o dallo svolgere compiti di polizia, dove esistano sospetti circostanziati di attività criminali commesse dalle persone in questione.

25. Le procedure di reclutamento devono basarsi su principi obiettivi e non-discriminatori, in seguito alla necessaria valutazione dei candidati. Inoltre, è necessario che le politiche di reclutamento siano indirizzate a donne e uomini di diversi ceti sociali, compresi i gruppi delle minoranze etniche, nel perseguimento dell'obiettivo generale che il personale di polizia rifletta la società di cui è al servizio.

■ Commento

Per ottenere i migliori risultati a beneficio della polizia, le procedure di reclutamento devono essere condotte in modo obiettivo e non discriminatorio. Alcuni strumenti per ottenere tali risultati sono descritti nell'Articolo 22 e nel relativo commento.

L'accesso non discriminatorio alla polizia è inoltre sostenuto dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Protocollo N°.12), e dalla Carta Sociale Europea. La giurisprudenza relativa a queste norme si è generalmente focalizzata sui seguenti campi: genere, opinione politica, religione, razza, origine etnica e nazionale.

La "necessaria valutazione dei candidati" indica che le autorità responsabili del reclutamento devono avere un approccio *ex officio* e di "ricerca" attiva quando analizzano il curriculum dei candidati. Questo requisito è più difficile da rispettare nei paesi in cui la pubblica amministrazione, compreso il sistema di giustizia penale, è meno sviluppata e/o nei paesi soggetti a catastrofi e guerre, che nei paesi in cui i registri pubblici, quali i registri penali, sono accuratamente tenuti e facilmente accessibili.

È innegabile che le donne siano in genere largamente sottorappresentate nella polizia in tutti gli stati membri, e che questo è ancora più evidente nei gradi superiori e nelle posizioni manageriali che nelle posizioni di grado inferiore. Una situazione simile può generalmente essere rilevata anche per i gruppi minoritari, incluse le minoranze etniche, in tutti gli stati membri.



Si rileva che le relazioni tra la polizia e i cittadini trarranno beneficio da una composizione della polizia che rifletta quella della società. Questo rafforzerà l'efficienza della polizia e ne promuoverà l'appoggio da parte dei cittadini. Pertanto saranno fatti tutti gli sforzi possibili per raggiungere questo obiettivo.

La seconda frase dell'Articolo implica che le politiche di reclutamento devono incoraggiare una rappresentazione della polizia che corrisponda a quella della società. Una tale politica deve essere portata a conoscenza del pubblico, implementata in tempi ragionevoli, e deve tenere pienamente in considerazione i requisiti citati nell'Articolo 22.

IV. 3. Formazione del personale di polizia

26. La formazione della polizia, che deve essere basata sui valori fondamentali della democrazia, dello stato di diritto e della tutela dei diritti umani, deve essere elaborata in linea con gli obiettivi della polizia.

■ Commento

La polizia ha un ruolo di primo piano come difensore della società al servizio della quale opera e dovrebbe preferibilmente condividere gli stessi valori dello stato democratico stesso. Pertanto, la promozione dei valori democratici nella polizia è fondamentale e la formazione è uno degli strumenti più importanti per il rafforzamento di tali valori tra il personale.

Di conseguenza, questo Articolo cita i valori fondamentali degli stati membri del Consiglio d'Europa come parte integrante della formazione della polizia.

Gli aspetti etici e di tutela dei diritti dell'uomo nel lavoro della polizia devono preferibilmente essere presentati in un contesto orientato ai problemi, che si concentri sul livello operativo della polizia e fornisca una solida comprensione dei principi che lo sottendono.

Nonostante gli stati membri siano molto attenti alla formazione in materia di diritti umani, è ancora necessario potenziare questa parte della formazione della polizia, in particolare per quanto riguarda l'elaborazione di metodi e materiali di formazione. Il Consiglio d'Europa è attivo in quest'area e



numerosi manuali contenenti linee guida pratiche sui diritti umani nella formazione della polizia sono stati elaborati da esperti.

27. La formazione generale della polizia deve essere quanto più possibile aperta nei confronti della società.

■ **Commento**

Il principio di apertura e trasparenza di un'organizzazione di polizia deve riflettersi anche nella formazione del suo personale. Una forza di polizia che mira a svolgere i propri compiti con l'appoggio dei cittadini deve formare il proprio personale in un ambiente il più possibile vicino alla realtà sociale, per quanto riguarda l'ambiente fisico (luoghi e attrezzature) oltre che nei contenuti teorici della formazione.

La formazione della polizia in luoghi chiusi e isolati, che richiede che gli allievi siano alloggiati in caserme, ecc., può essere necessaria per alcuni tipi di formazione specialistica. Tuttavia, la formazione generale della polizia deve svolgersi, se possibile, in condizioni "normalizzate". Un'altra significativa implicazione del principio di apertura è la necessità di offrire, oltre alla formazione interna, formazione esterna, che coinvolga istituzioni diverse dalla polizia.

L'apertura della polizia nei confronti della società è inoltre positiva per le dinamiche della formazione. In particolare, perché la formazione orientata ai problemi sia efficace, è necessario riprodurre fedelmente le condizioni esistenti nella società.

28. La formazione generale iniziale dovrebbe preferibilmente essere seguita periodicamente da momenti di formazione in servizio e, dove necessario, da formazione specialistica, gestionale, e in materia di leadership.

■ **Commento**

Questo articolo enuncia il principio secondo cui il personale di polizia deve, di norma, essere sottoposto ad una formazione generale e che tale formazione iniziale deve essere seguita, se necessario, da una formazione più specialistica. Tale sistema aiuterà a creare personale che abbia familiarità con gli stessi valori base del lavoro della polizia e sia in grado di svolgere



diversi compiti. L'approccio che prevede di formare il personale di polizia inizialmente in modo generalistico non esclude il fatto che il personale abbia bisogno di ulteriore formazione specialistica in relazione a funzioni e responsabilità specifiche (gradi). L'articolo sottolinea anche la necessità di integrare la formazione iniziale con momenti di formazione in servizio, ad intervalli regolari.

La formazione della polizia è strettamente collegata al sistema di reclutamento. In alcuni stati, tutto il personale di polizia viene, di norma, reclutato a partire dai gradi inferiori (modello britannico); in altri sistemi il personale di grado inferiore e i quadri manageriali possono essere reclutati con procedure separate (Europa continentale), dato che un requisito per entrare nella seconda categoria è spesso il possesso di un titolo di studio universitario. I principi contenuti in questa norma sono applicabili ad entrambi i sistemi.

29. La formazione pratica rispetto all'uso della forza e ai suoi limiti in relazione ai principi riconosciuti sui diritti umani, quali quelli sanciti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e nella relativa giurisprudenza, deve essere inclusa nella formazione della polizia a tutti i livelli.

■ **Commento**

Gli aspetti pratici sull'uso della forza da parte della polizia, in particolare nei confronti di individui o gruppi di individui, sono di tale fondamentale importanza per la polizia in una società in cui vige lo stato di diritto, da essere sottolineate in un Articolo specifico. Il riferimento alla formazione pratica implica che questa deve essere il più possibile vicina alla realtà.

30. La formazione della polizia deve tenere pienamente conto della necessità di contrastare e di combattere il razzismo e la xenofobia.

■ **Commento**

Questo articolo concentra l'attenzione sul problema del razzismo e della xenofobia, che esistono in molti paesi europei e che costituiscono un importante fattore di insicurezza urbana. La formazione della polizia deve, quando necessario, contra-



stare qualsiasi atteggiamento razzista o xenofobo all'interno dell'organizzazione della polizia ed enfatizzare inoltre l'importanza di un'efficace azione della polizia contro i reati basati sull'odio razziale e che hanno come bersaglio le minoranze etniche.

IV.4. I diritti del personale di polizia

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.*

■ Commento

Gli Articoli di questa sezione sono improntati al principio generale secondo il quale in una società democratica la polizia deve avere, per quanto possibile, gli stessi diritti degli altri cittadini. Questo è un importante aspetto dello stato di diritto e della volontà che la polizia faccia parte della società al servizio della quale lavora.

I diritti contemplati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (diritti civili e politici) sono pienamente applicabili a tutti i cittadini degli stati membri, compresi coloro che lavorano nelle forze di polizia. Alcuni di questi diritti sono di carattere "assoluto", mentre altri possono essere soggetti a deroga in particolari circostanze. Rispetto a questo, viene fatto riferimento alla vasta giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Il presente Articolo sottolinea che gli stati membri non devono privare il proprio personale di polizia di alcun diritto civile o politico, a meno che non esistano legittimi motivi direttamente collegati al corretto esercizio delle funzioni della polizia in uno stato democratico in cui vige lo stato di diritto.

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.

■ Commento

Questo articolo fa riferimento ai diritti sociali ed economici contemplati nella Carta Sociale Europea, una normativa complementare alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo per quanto riguarda questi particolari diritti.

I membri del personale di polizia hanno lo status di funzionari pubblici in molti stati membri. Poiché ciò non è vero per tutti gli stati membri, si dichiara che il personale di polizia deve, per quanto possibile, godere degli stessi diritti sociali ed economici dei funzionari pubblici. Tali diritti possono essere limitati per motivi connessi alla speciale natura del lavoro della polizia. I diritti sociali ed economici citati nell'Articolo evidenziano alcuni diritti essenziali, ma non costituiscono un elenco esaustivo.

Nella Carta Sociale Europea (Articolo 5), il diritto ad "organizzarsi" – a iscriversi ai sindacati – viene interpretato in modo speciale per quanto riguarda la polizia, dato che la Carta lascia un margine di valutazione ai singoli stati a questo proposito. Tuttavia, la giurisprudenza relativa alla Carta ha stabilito che, anche se la polizia non gode del diritto illimitato ad organizzarsi, proibire a operatori di polizia di fondare associazioni rappresentative costituisce una violazione della Carta. La legislazione nazionale può prevedere organizzazioni limitate alla sola polizia, come avviene in alcuni stati membri. Tuttavia, una totale proibizione del diritto di sciopero per la polizia non è in contraddizione con la Carta e la relativa giurisprudenza, e la presente Raccomandazione non fornisce altre indicazioni in merito.

Il diritto ad una remunerazione e previdenza sociale adeguate, così come a misure speciali per la tutela della salute e della sicurezza è stato evidenziato nella Raccomandazione a causa della particolare natura del lavoro della polizia. Ciò fa riferimento, ad esempio, agli imprevedibili compiti che la polizia affronta quotidianamente, ai rischi e ai pericoli inerenti il lavoro di polizia, e agli orari di lavoro irregolari. Inoltre, questi diritti del personale di polizia sono una condizione fondamentale per rendere attraente la professione. Questo



aspetto è estremamente importante, in considerazione dell'esigenza di reclutare personale altamente qualificato e mantenerlo all'interno della polizia. Inoltre, è meno probabile che un personale di polizia ben remunerato sia coinvolto in attività indesiderate, quali la corruzione.

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.

■ **Commento**

Le sanzioni disciplinari contro il personale di polizia sono generalmente una questione interna alla polizia e sono spesso di natura minore. Tuttavia, le misure disciplinari possono anche essere severe e, a volte, è difficile separare gli aspetti penali di un caso da quelli disciplinari. Inoltre, i procedimenti e le sanzioni penali possono essere seguiti da misure disciplinari.

La possibilità di fare ricorso contro le decisioni disciplinari dinanzi ad un organismo indipendente, preferibilmente un tribunale, presenta due principali vantaggi. In primo luogo, offre al personale di polizia una tutela contro decisioni arbitrarie. In secondo luogo, apre la polizia alla società (trasparenza), dato che le udienze del tribunale e le sentenze sono di norma rese pubbliche.

Un altro aspetto, più strettamente giudiziario, è che se le misure disciplinari sono soggette a revisione da parte di un tribunale, il diritto ad un processo equo, secondo l'Articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che in alcuni casi si applica anche a questioni disciplinari, è sempre tutelato.

34. Le autorità pubbliche dovranno fornire sostegno al personale di polizia che venga fatto oggetto di accuse infondate in relazione all'esercizio delle sue funzioni.

■ **Commento**

Il personale di polizia, a causa delle sue particolari funzioni e dello stretto rapporto con il pubblico è a volte bersaglio di



accuse da parte del pubblico a proposito delle sue attività. Se queste accuse si rivelano infondate (in seguito a indagini/procedimenti imparziali), il personale di polizia deve avere diritto al supporto necessario da parte delle autorità, in particolare rispetto all'assistenza personale. (I sistemi di reclamo della polizia sono trattati nel Capitolo VI). Questo Articolo non esclude che possa essere necessario supportare il personale di polizia in altre situazioni, ad esempio durante un procedimento interno nei confronti del personale.

V. Linee guida per azioni/interventi della polizia

■ Commento

Questa parte della raccomandazione tratta in larga misura delle linee guida per il personale operativo della polizia nelle sue attività quotidiane. Durante il lavoro preparatorio per la Raccomandazione, è stato a volte fatto riferimento ad un' "etica interna" per questa parte del testo, contrapposta ad un' "etica più ampia della polizia" per le sezioni che riguardano le normative di riferimento per la polizia in una società democratica, il suo ruolo nel sistema di giustizia penale, le strutture organizzative, ecc.

Le linee guida sono suddivise in due parti: una tratta dei principi generali delle attività di una polizia democratica, che sono applicabili in quasi tutte le situazioni, l'altra è dedicata ai principi applicabili in situazioni specifiche che presentano particolari difficoltà in termini di etica e di diritti umani in tutti gli stati membri.

V.1. Linee guida per azioni/interventi della polizia: principi generali

35. La polizia, e tutte le operazioni di polizia, devono rispettare il diritto di tutti alla vita.

■ Commento

Questo Articolo – basato sull'Articolo 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo – implica che la polizia e le sue operazioni non devono essere coinvolte in uccisioni intenzionali. Considerando l'Articolo 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo alla luce del Protocollo N° 6 della stessa Con-



venzione, che riguarda l'abolizione della pena di morte, deve inoltre essere escluso che la polizia venga utilizzata per l'esecuzione della pena capitale.

Un altro fattore da considerare è che le azioni di polizia possono portare alla perdita della vita come effetto dell'uso della forza da parte della polizia stessa. Ciò non viola necessariamente il rispetto per il diritto alla vita, purché vengano rispettate alcune condizioni.

L'Articolo 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che contiene il divieto a privare intenzionalmente della vita, richiede che la vita di tutti sia protetta dalla legge. Il secondo paragrafo dell'Articolo 2 recita:

“Privare intenzionalmente qualcuno della vita non deve essere considerato in violazione di questo articolo quando è il risultato di un uso della forza assolutamente necessario:

- a. per difendere una persona da violenza illegittime;
- b. allo scopo di effettuare un arresto legale o per prevenire la fuga di una persona detenuta legalmente;
- c. nel corso di azioni svolte legalmente allo scopo di sedare una rivolta o un'insurrezione.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (si veda, per esempio il “caso McCann”, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Serie A, N°324-A) ha ritenuto che queste eccezioni descrivano principalmente situazioni in cui è consentito l'uso della forza che può avere come conseguenza non intenzionale la privazione della vita. L'uso della forza deve essere assolutamente necessario per il raggiungimento di uno degli scopi descritti negli enunciati a, b e c. Secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo la locuzione “assolutamente necessario” implica, in particolare, che la forza deve essere rigorosamente commisurata al raggiungimento degli scopi citati (a, b e c).

Riguardo a questo, la formazione del personale di polizia è estremamente importante.

36. La polizia non deve infliggere, istigare o tollerare atti di tortura, trattamenti o pene inumane o degradanti in qualsiasi circostanza.



■ Commento

Il divieto di usare torture, trattamenti o pene disumani o degradanti contenuto in questo Articolo deriva dall'Articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo afferma chiaramente e sistematicamente che l'Articolo 3 della Convenzione Europea sancisce uno dei valori fondamentali delle società democratiche e che tale divieto è assoluto. Ciò significa che non è in alcun caso ammissibile che la polizia infligga, istighi o tolleri alcuna forma di tortura, per qualsiasi motivo. Il termine "tollerare" implica inoltre che la polizia ha l'obbligo di fare il massimo per ostacolare tale trattamento, obbligo che deriva inoltre dagli obiettivi generali della polizia (si vedano gli Articoli 1 e 38).

Oltre al fatto che la tortura, i trattamenti e le pene disumane o degradanti costituiscono gravi reati contro la dignità umana e una violazione dei diritti umani, tali misure, usate per ottenere una confessione o informazioni analoghe, possono condurre, ed è probabile conducano, ad ottenere informazioni non attendibili da parte di chi è stato sottoposto a torture o a metodi simili. Pertanto, non esiste alcuna giustificazione razionale per l'uso di tali metodi in uno stato in cui vige lo stato di diritto.

È chiaro che il divieto è applicabile sia alle sofferenze fisiche che a quelle mentali. Per analisi più dettagliate sui tipi di comportamento compresi nel concetto di tortura, trattamento disumano o degradante, si fa riferimento alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo oltre che ai principi elaborati dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura (CPT). Queste organizzazioni hanno costituito una ricca fonte di orientamenti, che devono informare l'azione della polizia ed essere utilizzati nella formazione del personale di polizia.

È ovvio che un servizio di polizia che utilizza la tortura e trattamenti e pene disumane o degradanti probabilmente avrà difficoltà ad ottenere il rispetto o la fiducia dei cittadini.

37. La polizia può fare uso della forza solo se strettamente necessario e solo nella misura necessaria al raggiungimento di un obiettivo legittimo.



■ Commento

Questo Articolo riconosce la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo relativa all'Articolo 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (si veda il commento all'Articolo 34). Tuttavia, va osservato che questa norma è applicabile a tutte le situazioni in cui la polizia ha la facoltà di usare la forza.

Le operazioni di polizia, tra cui l'uso della forza, devono sempre avere un fondamento legale come punto di partenza (Articolo 3). 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; sparando colpi di avvertimento prima di sparare per ferire, ed evitare di ferire al di là di quanto sia strettamente necessario, ecc.

In genere, la legislazione e i regolamenti nazionali devono contenere norme sull'uso della forza basate sui principi di necessità e proporzionalità. Tuttavia, l'approccio pratico ai problemi in date situazioni è più difficile, dato che l'uso della forza, in base ai principi sopra citati, impone un forte carico di responsabilità sulla polizia e sottolinea la necessità che il personale di polizia sia non solo in buona forma fisica ed attrezzato, ma anche, in larga misura, che sia dotato di competenze psicologiche ben sviluppate. A questo proposito, l'importanza di reclutare personale adeguato alle forze di polizia, oltre alla loro formazione, non deve essere sottovalutata (si vedano anche gli Articoli 23 e 29).

38. La polizia deve sempre verificare la legalità delle azioni che intende mettere in atto.



■ Commento

In una società in cui vige lo stato di diritto, è un requisito fondamentale che la polizia conduca solo attività legali. Secondo l'Articolo 3, la legalità va verificata non solo in relazione alle leggi nazionali, ma deve includere gli standard internazionali relativi ai diritti umani.

Questo Articolo impone alla polizia l'obbligo *ex officio* di verificare la legalità delle proprie azioni prima e durante i propri interventi. Tutto questo è applicabile alla polizia in quanto organizzazione, così come ai singoli operatori di polizia. Un sistema di pesi e contrappesi all'interno della polizia, oltre alla formazione, costituisce uno strumento importante per assicurare che tali verifiche vengano svolte sistematicamente.

39. Il personale di polizia è tenuto ad eseguire gli ordini correttamente impartiti dai superiori, ma ha il dovere di non eseguire ordini che siano chiaramente illegali e di denunciarli, senza timore di sanzioni.

■ Commento

Dato che il personale di polizia, secondo l'Articolo 16, deve essere ritenuto personalmente responsabile delle proprie azioni, deve avere la possibilità di rifiutarsi di eseguire ordini illegittimi (contrari alla legge). Il termine "chiaramente illegale" è stato scelto per evitare che gli operatori di polizia incorrano in forme di disobbedienza in situazioni in cui la legalità di un ordine non sia chiara.

Nel pieno rispetto delle necessarie strutture gerarchiche della polizia, l'idea generale di questo Articolo è di evitare che queste strutture possano "coprire" la responsabilità individuale in caso di attività illegale e di violazioni flagranti dei diritti umani. L'"autonomia operativa" della polizia da altri corpi dello stato (Articolo 15) va nella stessa direzione. Il dovere rispetto agli ordini illegali deve anche contenere l'obbligo di denunciare tali ordini. La denuncia di ordini illegali non deve avere ripercussioni negative o causare sanzioni per chi la inoltra.

40. La polizia deve compiere le proprie funzioni in modo equo, guidata, in particolare, dai principi di imparzialità e non-discriminazione.



■ Commento

Il requisito di equità è un'indicazione generale e di ampia portata, che comprende i principi di imparzialità e non discriminazione, oltre ad altre qualità. La polizia agisce con equità quando mostra pieno rispetto per le posizioni e i diritti di ogni individuo con cui si relaziona nell'espletamento della sua missione. L'equità deve essere applicata a tutti gli aspetti del lavoro della polizia, ma va particolarmente enfatizzata nei confronti del pubblico.

L'imparzialità implica, ad esempio, che la polizia agisca con integrità e nell'intento di evitare di prendere posizione nei conflitti oggetto di indagine. In caso di reato, la polizia non deve prendere posizione riguardo alle imputazioni di colpevolezza (si veda anche l'Articolo 47). Inoltre, l'imparzialità richiede che il personale di polizia si astenga da qualsiasi attività esterna alla polizia che possa interferire con l'esecuzione imparziale delle funzioni di polizia o che possa dare l'impressione al pubblico che questo avvenga.

Il principio generale di non discriminazione e uguaglianza è un elemento fondamentale della legislazione internazionale sui diritti dell'uomo. Con l'adozione del Protocollo N°12 nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è stato inserito nella normativa un divieto generale contro la discriminazione. Il campo di applicazione della tutela contro la discriminazione riguarda i diritti contenuti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, i diritti individuali soggetti alla tutela diretta della legislazione nazionale, gli atti delle autorità pubbliche nell'esercizio dei propri poteri discrezionali, o qualsiasi altro atto di tali enti, quali, ad esempio, la polizia.

Questo Articolo non elenca cause di discriminazione specifiche. Tuttavia, non si intende deviare da quanto contenuto nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che cita un elenco non esaustivo a cui possono essere aggiunti ulteriori elementi. Alcuni esempi di motivi di discriminazione sono: genere, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale, censo, nascita o altro status, disabilità fisica o mentale, orientamento sessuale, età.

Infine, va ricordato che, in alcuni casi, un trattamento diseguale che abbia una giustificazione obiettiva e ragionevole può non



essere considerato discriminatorio, secondo la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la relativa giurisprudenza.

41. La polizia può interferire con il diritto degli individui alla privacy solo quando strettamente necessario e solo al fine di raggiungere un obiettivo legittimo.

■ **Commento**

Il diritto degli individui alla “privacy” comprende i diritti contenuti nell'Articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: vita privata, vita familiare, domicilio e corrispondenza. Come punto di partenza, deve sempre esservi un fondamento legale per le operazioni di polizia (Articolo 3), compresa l'ingerenza nella privacy delle persone. Le ingerenze arbitrarie non sono in alcun caso accettabili. Inoltre, questa norma indica che l'ingerenza nella privacy delle persone deve sempre essere considerata una misura eccezionale e, anche quando è giustificata, non deve andare oltre i limiti di quanto strettamente necessario.

42. La raccolta, l'archiviazione e l'utilizzo di dati personali da parte della polizia devono essere gestiti in conformità ai principi internazionali di protezione dei dati e, in particolare, devono essere limitati a quanto necessario a fini legali, legittimi e specifici.

■ **Commento**

L'uso delle nuove tecnologie dell'informazione facilita notevolmente l'azione della polizia contro diverse forme di criminalità. La registrazione e l'analisi dei dati personali, in particolare, permette alla polizia di incrociare dati e in tal modo rivelare l'esistenza di reti che resterebbero sconosciute senza la possibilità di ricorrere a questi strumenti. Tuttavia, l'uso incontrollato dei dati personali può costituire una violazione del diritto alla privacy. Per evitare abusi nella fase di raccolta, registrazione e utilizzo dei dati personali, queste attività della polizia devono essere guidate dai principi relativi alla protezione dei dati. In questo senso, i principi espressi in questo Articolo devono essere interpretati alla luce della Raccomandazione N° R (87) 15 del Consiglio d'Europa, che regola l'uso dei dati personali nel settore della polizia.



43. Nello svolgimento delle sue altre mansioni, la polizia deve sempre tenere in considerazione i diritti fondamentali di ognuno, quali la libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, di movimento, di riunione e di godimento dei propri beni.

■ **Commento**

I diritti a cui questo Articolo fa riferimento sono quelli previsti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Articolo 9, 10 e 11 della Convenzione, Articolo 1 del Protocollo N° 1 e Articolo 2 del Protocollo N° 4 della stessa Convenzione), che sono essenziali per l'efficace funzionamento di una società democratica aperta, ma che non vengono trattati altrove nella Raccomandazione.

La polizia ha un ruolo molto importante nella tutela di tali diritti – senza i quali la democrazia è un concetto vuoto, senza alcun fondamento reale – sia direttamente, nella tutela dell'organizzazione democratica, sia indirettamente, con la responsabilità generale del mantenimento dello stato di diritto.

44. Il personale di polizia deve agire con integrità e rispetto nei confronti dei cittadini e con particolare considerazione per la situazione degli individui appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili.

■ **Commento**

Il servizio di polizia viene giudicato dai cittadini che, in larga misura, lo valutano in base a come agisce il personale di polizia. Il comportamento corretto dei singoli agenti di polizia è pertanto di estrema importanza per la credibilità della polizia. Per ottenere il rispetto dei cittadini, non è sufficiente agire entro i confini della legge, ma è necessario applicarla con integrità e rispetto nei confronti dei cittadini, usando il “buonsenso” e non dimenticando mai che il “servizio pubblico” è una dimensione necessaria del lavoro della polizia.

Il personale di polizia agisce con integrità e rispetto nei confronti dei cittadini quando si comporta in modo professionale, imparziale, onesto, coscienzioso, equo e giusto, politicamente neutrale e cortese. Oltre a questo, la polizia deve riconoscere che il pubblico è composto da individui, che hanno esigenze e istanze personali. È inoltre necessaria una speciale considera-



zione da parte della polizia nei confronti dei gruppi sociali vulnerabili.

45. Di norma, nel corso di un intervento, il personale di polizia deve essere in condizione di dimostrare il proprio grado e la propria identità professionale.

■ **Commento**

Questo Articolo, che è strettamente collegato all'Articolo 14, ha due scopi principali. In primo luogo il personale di polizia deve, di norma, essere in grado di dimostrare la propria appartenenza alla polizia. In secondo luogo, deve, di norma, essere in grado di identificarsi specificamente come singolo membro della polizia ("identità professionale"). Il requisito per cui il personale di polizia deve di norma dimostrare la propria identità professionale prima, durante o dopo un intervento, è strettamente legata alla responsabilità personale degli operatori di polizia per azioni/omissioni (Articolo 16). Senza la possibilità di identificare il singolo agente, la responsabilità personale, dal punto di vista dei cittadini, diventa un concetto vuoto. È chiaro che l'implementazione di tale regola deve bilanciare l'interesse del pubblico e la sicurezza del personale di polizia in base ad ogni singolo caso specifico. Va sottolineato che l'identificazione di un membro della polizia non implica necessariamente che ne venga divulgato il nome.

46. Il personale di polizia deve contrastare ogni forma di corruzione all'interno della polizia e informare i propri superiori o altri organismi preposti di eventuali casi di corruzione nella polizia.

■ **Commento**

Questo Articolo, che riguarda la condotta del personale di polizia, è complementare all'Articolo 21, che tratta delle strutture organizzative nella lotta alla corruzione. L'Articolo impone l'obbligo attivo agli agenti di polizia di evitare comportamenti corrotti a livello personale e di scoraggiarli tra i colleghi. Gli operatori di polizia devono, in particolare, svolgere i propri compiti in conformità con le leggi, in modo onesto e imparziale, e non devono permettere che i propri interessi personali entrino in conflitto con il proprio ruolo nella polizia. A tale scopo, gli operatori di polizia devono sempre prestare



attenzione ad eventuali conflitti d'interesse reali o potenziali, e devono prendere misure per evitarli. Devono fare rapporto ai propri superiori, o ad altre autorità preposte, se si accorgono dell'esistenza di comportamenti corrotti all'interno della polizia.

Va segnalato che la Raccomandazione del Consiglio d'Europa N° R (2000) 10 sui Codici di Comportamento dei Pubblici ufficiali (stilato dal "Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione", GMC) è applicabile alla polizia e al suo personale.

V.2. Linee guida per azioni/interventi della polizia: situazioni specifiche

V.2.1. Indagini di polizia

47. Le indagini della polizia devono, come minimo, essere basate sul ragionevole sospetto di un effettivo o possibile reato o crimine.

■ Commento

Per evitare indagini di polizia arbitrarie, è necessario che venga soddisfatto un requisito minimo prima che esse vengano iniziate.

È necessario che esista almeno un sospetto ragionevole (e legittimo) di reato o crimine, ovvero, il sospetto deve essere giustificato da criteri oggettivi.

48. La polizia deve seguire il principio secondo il quale chiunque sia accusato di un reato deve essere considerato innocente fino a quando sia stato giudicato colpevole da un tribunale, e che chiunque sia accusato di un reato è titolare di certi diritti – in particolare, il diritto di essere informato tempestivamente delle accuse contro di lui, il diritto di preparare la propria difesa personalmente o con l'assistenza di un legale di sua scelta.

■ Commento

Il principio della presunzione di innocenza contenuto nell'Articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, è uno dei diritti della persona più importanti nel procedimento di giustizia penale. La polizia, che è spesso "il primo anello della catena" del processo, ha un compito particolarmente difficile



poiché deve, in modo obiettivo, indagare su un caso e rispettare la presunzione di innocenza, indipendentemente da quanto schiacciati siano le prove a carico di un sospetto. Rispetto ai rapporti tra polizia e pubblico, e ai media in particolare, il problema diventa ancora più significativo (si veda anche l'Articolo 19).

È inoltre molto importante che la polizia prenda in considerazione l'elenco di diritti minimi aggiuntivi di chiunque sia accusato di un reato penale, anch'essi tratti dall'Articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, poiché questi diritti devono essere rispettati appena possibile nel corso del procedimento penale. Spesso, questo avviene nel corso delle indagini di polizia.

49. Le indagini di polizia devono essere obiettive ed imparziali. Devono essere sensibili e adattabili alle esigenze specifiche di persone quali i bambini, i minori, le donne, le minoranze, comprese le minoranze etniche e le persone particolarmente vulnerabili.

■ Commento

Il lavoro della polizia deve essere sempre improntato ad obiettività ed equità. Questo è particolarmente importante nelle indagini di polizia. L'obiettività richiesta implica che la polizia deve svolgere le indagini in modo imparziale, e cioè, deve basare un'indagine su tutte le circostanze rilevanti, su fatti e prove, sia a favore, sia contro i propri sospetti. Anche l'obiettività è un criterio per il requisito di equità che, inoltre, richiede che la procedura investigativa, e i mezzi utilizzati, forniscano un ambiente che si presti ad un "giusto" processo, in cui siano rispettati i diritti fondamentali degli individui.

Il requisito di equità nelle indagini di polizia significa inoltre che deve essere tenuto in considerazione il diritto degli individui alla piena partecipazione. L'indagine deve, ad esempio, essere adatta a prendere in considerazione le capacità fisiche e mentali e le differenze culturali dei soggetti coinvolti. Le indagini su bambini, minori, donne o individui appartenenti a gruppi di minoranza, incluse le minoranze etniche, sono particolarmente importanti in questo senso. Le indagini devono



essere accurate, e limitare al minimo il rischio di danneggiare i soggetti dell'indagine. Il rispetto di queste misure prevede "procedure di polizia eque", che costituiscono il fondamento iniziale di un "processo equo".

50. Le linee direttive per la corretta conduzione e l'integrità degli interrogatori di polizia devono essere stabilite tenendo in considerazione l'Articolo 48. Queste stabiliranno, in particolare, che gli interrogatori devono essere condotti in modo imparziale, e che nel loro corso le persone interrogate devono essere informate delle ragioni dell'interrogatorio, oltre che di altre informazioni rilevanti. Gli interrogatori di polizia devono essere registrati in modo sistematico.

■ Commento

Questa norma, che generalmente si applica agli interrogatori di polizia, ha origine nelle dichiarazioni riguardanti le procedure per gli interrogatori in carcere, rese dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura (CPT), e contenute nel Secondo Rapporto Generale (1992):

"... il CPT ritiene che debbano esistere norme o direttive chiare sul modo in cui gli interrogatori di polizia devono essere condotti. Queste devono, tra le altre cose, affrontare le seguenti questioni: informare il detenuto dell'identità (nome e/o numero) delle persone presenti all'interrogatorio; durata ammissibile di un interrogatorio; periodi di riposo tra interrogatori e pause nel corso dello stesso interrogatorio; luoghi in cui possono svolgersi gli interrogatori; se è possibile che al detenuto sia chiesto di restare in piedi durante l'interrogatorio; interrogatori a persone che sono sotto l'influenza di droghe, alcool, ecc. Deve inoltre essere richiesto che siano sistematicamente registrati gli orari di inizio e fine di un interrogatorio, le eventuali richieste fatte dai detenuti durante gli interrogatori e le persone presenti nel corso di ogni interrogatorio".

Il CPT aggiunge che la registrazione elettronica degli interrogatori della polizia è un'ulteriore utile strumento di tutela contro il maltrattamento dei detenuti (oltre ad avere vantaggi significativi per la polizia).

Il presente Articolo è applicabile a tutti gli interrogatori di



polizia, indipendentemente dal fatto che coloro che vi sono sottoposti siano o meno soggetti a detenzione.

51. La polizia deve essere consapevole delle speciali esigenze dei testimoni e agire seguendo le norme per la loro protezione e sostegno nel corso delle indagini, in particolare nei casi in cui i testimoni siano soggetti al rischio di intimidazione.

■ **Commento**

Il personale di polizia deve essere preparato per gestire le fasi iniziali di un'indagine, in particolare, i contatti con chi è coinvolto in un crimine.

L'adeguata protezione dei testimoni è necessaria per la loro sicurezza, che è condizione fondamentale perché essi depongano e, perciò, per l'esito dell'indagine. Quando i testimoni sono intimiditi e hanno paura delle possibili conseguenze della propria testimonianza, le tecniche investigative devono essere flessibili e tenere conto della situazione. Il problema dell'intimidazione dei testimoni è particolarmente critico in situazioni quali quelle legate al terrorismo, al crimine organizzato, ai reati relativi a droga e violenza familiare. Inoltre, nei casi in cui i testimoni sono anche vittime, il loro trattamento rappresenta un problema ancora più complesso.

Questo Articolo sottolinea quanto sia importante che la polizia sia consapevole delle speciali esigenze dei testimoni in diverse situazioni, e della loro protezione. Per questo è necessaria una formazione particolare del personale di polizia, oltre a linee guida che definiscano il trattamento adeguato dei testimoni da parte della polizia. In questo senso, si fa riferimento al grande lavoro già svolto dal Consiglio d'Europa riguardo alla protezione dei testimoni e delle vittime (Raccomandazione N° R (85) 4 sulla violenza nella famiglia, N° R (85) 11 sulla posizione delle vittime nel quadro del diritto penale e delle relative procedure, N° R (87) 21 sull'assistenza alle vittime e la prevenzione della vittimizzazione, N° R (91) 11 sullo sfruttamento sessuale, la pornografia, la prostituzione e il traffico di minori e di giovani adulti, N° R (96) 8 sulle politiche relative al crimine in Europa nella fase di transizione, e N° R (97) 13 sull'intimidazione dei testimoni e sui diritti della difesa).



52. La polizia deve fornire il sostegno, l'assistenza e le informazioni necessarie alle vittime della criminalità, senza discriminazioni.

■ **Commento**

Questo Articolo riassume i doveri della polizia di fornire assistenza ed informazioni alle vittime del crimine, come affermato nella Raccomandazione N° R (85) 11 sulla posizione della vittima nel diritto penale e nelle relative procedure. Inoltre, l'Articolo impone alla polizia l'obbligo di fornire il sostegno necessario alle vittime, il che implica che all'interno della polizia devono esservi disponibilità e capacità di fornire tale sostegno direttamente o tramite altre agenzie e organizzazioni.

53. Se necessario, la polizia deve fornire un servizio di interpretariato/traduzione per tutta la durata delle indagini.

■ **Commento**

Questo Articolo è complementare all'Articolo 5.2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che attribuisce a chiunque venga arrestato il diritto di essere informato delle ragioni dell'arresto, e delle accuse a suo carico, in una lingua a lui comprensibile.

V.2.2. Arresto/Privazione della libertà da parte della polizia

54. La privazione della libertà personale deve essere il più possibile limitata e gestita nel rispetto della dignità, della vulnerabilità e dei bisogni personali di ogni detenuto. Un registro di custodia deve essere tenuto sistematicamente per ogni detenuto.

■ **Commento**

La privazione della libertà deve essere considerata una misura eccezionale, che non può in nessun caso essere usata se non è assolutamente necessaria, e deve essere limitata nel tempo. Come in tutte le operazioni di polizia, questa misura deve essere sempre legittima. L'Articolo sottolinea che in tutti i casi di arresto/privazione della libertà, le necessità individuali delle



persone coinvolte devono essere tenute pienamente in considerazione.

In conformità con la dichiarazione del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura, nel suo Secondo Rapporto Generale, deve essere tenuto un registro di custodia completo per ogni persona arrestata/detenuta:

“Il CPT ritiene che le tutele fondamentali concesse alle persone in stato di custodia da parte della polizia sarebbero rafforzate (e questo molto probabilmente faciliterebbe il lavoro degli operatori di polizia) se esistesse un unico, esaustivo registro di custodia per ogni detenuto, su cui vengono registrati tutti gli aspetti della custodia e le azioni prese al riguardo (quando il soggetto è stato privato della libertà e motivazioni di tale provvedimento; quando è stato informato dei propri diritti; segni di lesioni, di malattia mentale, ecc; quando sono stati contattati i parenti prossimi/il consolato e l'avvocato difensore, quando questi gli hanno fatto visita; quando gli è stato offerto cibo, quando è stato interrogato, quando è stato trasferito, rilasciato, ecc.). Per varie questioni (ad esempio, gli oggetti di cui la persona è in possesso, il fatto di essere stata informata dei propri diritti e se li abbia invocati o vi abbia rinunciato), è necessario ottenere la firma del detenuto e, se necessario, l'assenza di firma deve essere motivata. Inoltre, l'avvocato del detenuto deve avere accesso al registro di custodia.”

55. Nei limiti della legislazione nazionale, la polizia deve informare prontamente le persone private della propria libertà delle ragioni di tale provvedimento e delle accuse nei loro confronti e deve inoltre informarle senza alcun ritardo della procedura applicabile nel loro caso.

■ **Commento**

Questo Articolo focalizza l'attenzione sul diritto previsto dall'Articolo 5.2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (“chiunque sia arrestato deve essere informato prontamente, in una lingua che sia in grado di capire, delle motivazioni dell'arresto e di qualsiasi altra accusa nei suoi confronti”) e sulla dichiarazione del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura nel suo Secondo Rapporto Generale (1992), in base alla quale le persone “sotto la custodia della polizia devono essere espressamente e prontamente informate dei propri



diritti” (compresi quelli contenuti nell’Articolo 56). A questo è stato aggiunto che le persone private della propria libertà devono inoltre essere informate della procedura relativa al proprio caso. (L’espressione “Per quanto possibile in conformità con la legge nazionale” è utilizzata poiché queste informazioni sono a volte fornite da autorità diverse dalla polizia, quali la pubblica accusa).

56. La polizia deve provvedere alla sicurezza, alla salute, all’igiene e all’adeguata alimentazione delle persone durante il periodo in cui esse sono sotto la sua custodia. Le celle di polizia devono essere di dimensioni ragionevoli, con illuminazione e ventilazione adeguata ed essere idoneamente attrezzate per il riposo.

■ Commento

Questo Articolo attribuisce alla polizia piena responsabilità rispetto agli standard dell’ambiente fisico delle persone private della propria libertà, trattenute nei centri di polizia. L’Articolo implica che la polizia ha l’obbligo di curare attivamente la sicurezza delle persone in sua custodia. Essa deve assumersi piena responsabilità nel proteggere coloro che sono in sua custodia da danni di origine esterna o interna al luogo di custodia, comprese le lesioni auto-inflittesi dai detenuti. Questo, ad esempio, implica la separazione dei detenuti pericolosi. Inoltre, il deterioramento della salute – mentale oltre che fisica - delle persone private della propria libertà, deve, per quanto possibile, essere prevenuto e, dove necessario, deve essere fornita assistenza medica. Ciò può anche implicare che devono essere seguite le istruzioni dei medici o di altro personale medico competente. La polizia deve inoltre provvedere ad un’igiene adeguata, che include le attrezzature sanitarie e il cibo.

Le celle di polizia devono essere di dimensioni ragionevoli, considerato il numero delle persone che vi sono alloggiate. Inoltre, deve essere fornita un’ “illuminazione adeguata”, preferibilmente costituita da luce naturale, oltre che da luce artificiale. “Ventilazione adeguata” implica che deve essere disponibile aria fresca a temperatura adeguata. Mezzi adeguati per il riposo, letto o sedia, devono essere forniti a tutte le persone sotto la custodia della polizia (si fa inoltre riferimento ad ulte-



riori standard stabiliti dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura).

57. Le persone private della libertà da parte della polizia hanno diritto che una terza parte di loro scelta sia informata del fatto che sono stati privati della propria libertà; hanno diritto ad avere accesso all'assistenza legale e ad un esame clinico da parte di un medico, se possibile, di loro scelta.

■ **Commento**

Questa norma è basata sui tre diritti delle persone che vengono private della propria libertà dalla polizia, identificati dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura (CPT).

“Il CPT attribuisce particolare importanza ai tre diritti delle persone detenute dalla polizia: il diritto della persona interessata alla notifica della sua detenzione ad una terza parte di propria scelta (familiare, amico, autorità consolare), il diritto di avere accesso all'assistenza legale, e il diritto di richiedere un esame clinico da parte di un medico di propria scelta (oltre ad eventuali esami clinici eseguiti da un medico incaricato dalle autorità di polizia). Queste sono, secondo il CPT, le tre tutele fondamentali contro il maltrattamento dei detenuti che devono essere applicate fin dal primo momento della privazione della libertà, indipendentemente da come tale momento venga definito nel sistema giuridico di riferimento (fermo, arresto, ecc.)” (CPT, Secondo Rapporto Generale, 1992).

58. La polizia deve, per quanto possibile, separare le persone private della propria libertà in base al sospetto che abbiano commesso un reato penale da coloro che sono stati privati della libertà per altri motivi. Di norma, donne e uomini, così come adulti e minori, devono essere separati.

■ **Commento**

Per rispetto della dignità e dell'integrità degli individui e dei loro bisogni, la polizia deve evitare, per quanto possibile, di tenere persone sospettate di aver commesso crimini insieme ad altre categorie di persone private della propria libertà (ad esempio: persone detenute per motivi relativi alle norme sull'immigrazione). Questa norma è in linea con i principi stabiliti dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura.



Altri criteri di separazione sono genere ed età: tuttavia la separazione, in questi casi, deve anche tener conto delle necessità personali e della decenza.

VI. Responsabilità e controllo della polizia

59. La polizia deve dare conto del proprio operato allo stato, ai cittadini e ai loro rappresentanti, e deve essere sottoposta ad un efficiente controllo esterno.

■ Commento

La polizia deve rispondere allo stato (attraverso i suoi organi centrali, regionali o locali), da cui derivano i suoi poteri. Di conseguenza, esistono organi statali per il monitoraggio e il controllo della polizia in tutti gli stati membri. Tuttavia, in una società democratica aperta, il controllo dello stato sulla polizia deve essere affiancato da mezzi che permettano alla polizia di rispondere del proprio operato nei confronti del pubblico, ossia i cittadini e i loro rappresentanti. La responsabilità della polizia nei confronti del pubblico è condizione essenziale per instaurare un rapporto di reale reciprocità tra la polizia e i cittadini.

Esistono diversi mezzi per rendere la polizia responsabile nei confronti del pubblico. La responsabilità può essere diretta o canalizzata attraverso organizzazioni che rappresentano il pubblico. Tuttavia, in generale, l'apertura e la trasparenza della polizia sono requisiti di base perché il meccanismo di responsabilità/controllo sia efficace. Le procedure di reclamo, dialogo e cooperazione come strumenti per l'esercizio della responsabilità sono trattate negli Articoli 59-62.

60. Il controllo della polizia da parte dello stato deve essere suddiviso tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario.

■ Commento

Perché il controllo della polizia sia il più efficace possibile, questa deve essere resa responsabile nei confronti dei vari poteri indipendenti dello stato democratico, ossia i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

In un modello semplificato, il potere legislativo (il Parlamento) esercita un controllo *a priori*, promulgando leggi che regola-



mentano la polizia e i suoi poteri. A volte il potere legislativo esercita anche un controllo *a posteriori* attraverso “commissioni giustizia e interni”, o attraverso un “ombudsmen parlamentare” che possono avviare indagini, *ex officio* o in seguito a denunce da parte del pubblico riguardo ad episodi di cattiva amministrazione.

Il potere esecutivo (il governo: centrale, regionale o locale), a cui la polizia risponde in tutti gli stati, esercita un controllo diretto sulla polizia, poiché la polizia è parte del potere esecutivo. La polizia riceve i propri mezzi finanziari dal budget definito dal governo (che a volte è soggetto all’approvazione del Parlamento). Inoltre, la polizia riceve direttive dal governo rispetto alle priorità generali da applicare alle proprie attività, e il governo stabilisce regolamenti dettagliati per l’azione della polizia. È importante sottolineare che la polizia deve avere un’indipendenza operativa dall’esecutivo nello svolgimento delle sue funzioni specifiche (si veda anche l’Articolo 15).

I poteri giudiziari (che in questo contesto comprendono la pubblica accusa e i tribunali) devono costantemente monitorare la polizia nelle sue funzioni di componente del sistema di giustizia penale.

Il potere giudiziario (in questo contesto, i tribunali), esercita anche un controllo *a posteriori* sulla polizia attraverso procedimenti civili e penali iniziati da altri organismi statali, oltre che dal pubblico.

È di assoluta importanza che tutti questi poteri dello stato partecipino al controllo della polizia in modo equilibrato.

61. *Le autorità pubbliche devono assicurare procedure efficaci e imparziali di gestione delle denunce nei confronti della polizia.*

■ **Commento**

Le denunce contro la polizia devono essere investigate in modo imparziale. “La polizia che indaga sulla polizia” è una questione che generalmente solleva dubbi rispetto all’imparzialità delle procedure. Gli stati devono pertanto prevedere sistemi che non solo siano, ma appaiano imparziali, per otte-



nere la fiducia del pubblico. In ultima analisi, deve essere possibile inoltrare denunce nei confronti della polizia ad un tribunale.

62. Devono essere promossi meccanismi di responsabilità basati sulla comunicazione e sulla reciproca comprensione tra i cittadini e la polizia.

■ **Commento**

Questo Articolo indica la possibilità di sviluppare relazioni tra la polizia e il pubblico attraverso meccanismi di responsabilizzazione, che avvicinino il pubblico alla polizia e in tal modo contribuiscano ad una migliore comprensione reciproca. Di conseguenza, si raccomandano meccanismi che promuovano la composizione delle dispute tra il pubblico e la polizia. Possono essere create strutture di mediazione o di raccolta dei reclami, che creano la possibilità di contatti e negoziazioni tra il pubblico e la polizia in modo da risolvere le dispute tra le parti in modo informale. Tali meccanismi devono preferibilmente essere indipendenti dalla polizia.

Inoltre, gli stati membri devono considerare il rafforzamento delle strutture esistenti, o svilupparne di nuove per responsabilizzare la polizia in alcune situazioni in cui essa dispone di ampia discrezionalità rispetto agli individui, ad esempio nell'uso della forza, quando le persone vengono private della propria libertà, quando la polizia interroga i sospetti e quando utilizza certe misure investigative. La trasparenza e il monitoraggio pubblico delle situazioni, quali l'accesso alle celle di polizia da parte dei cittadini, sono un esempio di tali misure, che hanno benefici per il pubblico oltre che per la polizia stessa, dando al pubblico un certo controllo e, nello stesso tempo, contribuendo a contrastare accuse infondate nei confronti della polizia.

63. 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.

■ **Commento**

Si incoraggiano gli stati membri ad elaborare codici di etica basati sui valori indicati in questa Raccomandazione. Può



essere difficile distinguere tra codici di etica e codici di condotta, ma entrambi devono essere chiaramente distinti dagli strumenti disciplinari, dato che questi ultimi hanno piuttosto l'obiettivo di definire cosa costituisce una violazione della condotta professionale e le sue conseguenze interne.

I codici di etica devono essere monitorati da organismi appropriati. Spetta agli stati membri attribuire tale compito ad organismi già esistenti, o crearne di nuovi. Tali organismi devono essere, ad esempio, indipendenti dalla polizia, il più trasparenti possibile nei confronti del pubblico e, nello stesso tempo, essere competenti rispetto alle questioni di polizia. L'istituzione dell'Ombudsmen è un esempio di tale organismo.

VII. Ricerca e cooperazione internazionale

64. *Gli stati membri devono promuovere e incoraggiare la ricerca sull'organizzazione della polizia, sia da parte della polizia stessa che da parte di istituzioni esterne.*

■ Commento

La polizia è un'istituzione importante in uno stato democratico in cui vige lo stato di diritto. È una componente essenziale del sistema della giustizia penale ed è l'organo responsabile dell'ordine pubblico. La polizia ha poteri specifici e deve, allo stesso tempo, essere parte integrante della società al cui servizio lavora.

Un organismo così complesso deve chiaramente essere oggetto della più puntuale attenzione critica in forma di ricerche e studi sulla polizia. La ricerca interna alla polizia deve pertanto essere completata dalla ricerca sulla polizia da parte di istituzioni da essa indipendenti. Uno stretto legame tra la formazione della polizia e le università è un esempio di come tale obiettivo potrebbe essere perseguito.

65. *La cooperazione internazionale sull'etica della polizia e sugli aspetti relativi ai diritti umani nella polizia deve essere sostenuta.*



■ Commento

I valori e i principi espressi nella Raccomandazione devono essere implementati attraverso la legislazione, i regolamenti e la formazione. Inoltre, l'accettazione dei valori deve crescere all'interno della polizia. Per queste ragioni è necessario stimolare la cooperazione internazionale tra la polizia in Europa, tra gli Stati e le organizzazioni internazionali, quali ICPO-Interpol, Europol e Cepol. Il Consiglio d'Europa con la sua particolare esperienza nell'articolazione dei valori democratici, dell'etica, dei diritti umani e dello stato di diritto, svolge un importante ruolo nel facilitare tale collaborazione.

66. I mezzi per la promozione dei principi contenuti nella presente raccomandazione e la loro implementazione devono essere attentamente vagliati dal Consiglio d'Europa.

■ Commento

L'adozione del "Codice Europeo di Etica per la Polizia" è di per sé un passo importante per la promozione dei principi del Consiglio d'Europa rispetto alla polizia negli stati membri. Tuttavia, i principi contenuti nel Codice dovrebbero essere attivamente promossi dopo la sua adozione.

In primo luogo, il Codice è un testo base, che deve essere affiancato da altri strumenti legali del Consiglio d'Europa che trattano di argomenti specifici in modo più approfondito.

In secondo luogo, una struttura inter-governativa all'interno del Consiglio d'Europa potrebbe essere una utile base per affrontare le problematiche relative alla polizia negli stati membri. Considerando che la polizia in tutti gli stati membri è strettamente collegata ai sistemi di giustizia penale e che le sue attività sono principalmente legate alla legge e all'ordine, alla prevenzione e al controllo del crimine, le azioni che diano seguito ai principi contenuti nel Codice devono essere preferibilmente considerate in questo contesto. Il know-how e l'esperienza maturata rispetto all'etica della polizia, alla giustizia penale, ai diritti fondamentali degli individui e allo stato di diritto potrebbero in tal modo essere mantenuti in futuro in seno al Consiglio d'Europa.



Appendice

Le seguenti persone hanno partecipato al lavoro del Comitato degli Esperti di Etica per la Polizia e di Problemi di Ordine Pubblico (PC-PO), 1998-2001:

Stati Membri: Albin Dearing (Austria), Luc Boghaert, Claude Gillard e Jean-Paul Wuyts (Belgio), Drazen Ivanusec e Zdravko Zidovec (Croazia), George Panayiotou, Harry Stavrou e Kyracos Theophilou (Cipro), Radim Bures, Tomás Buriš e Hana Snajdrová (Repubblica Ceca), Thomas Jacobi e Karsten Petersen (Presidente del PC-PO) (Danimarca), Dominique-Antoinette Gaux, Magali Ingall-Montagnier, Jean-Amédée Lathoud, Hugues Lebeau, Emmanuel Miglierina, Jean-Louis Ottavi e José R-V Razafindranaly (Francia), M. Efstratios Papatnassopoulos (Grecia), Giovanni Cataldo e Francesco Mandoi (Italia), Darius Grebliauskas e Edmundas Jankunas (Lituania), Alexander Bordian e Nelea Didic (Moldavia), Andrzej Wisniewski (Polonia), Alberto Borges, José Manuel Carrolo e Silvia Pedrosa (Portogallo), Pavel Abraham (Romania), Janez Mekinc (Slovenia), Juan María Cabo Mansilla, Domingo Perez Castaño e Manuel Marion Mainer (Spagna), Alexandar Doncev e Nikola Matovski (ex Repubblica Jugoslava di Macedonia), Osman Balci, Kemal Baslar, Vahit Bicak, Ibrahim Cerrah, Kadri Özkan e Mustafa Yavuz (Turchia), Hugh Orde e John Slater (Regno Unito).

Osservatori: Etienne de Perier (Commissione Europea), Olivier Foures e Laurent Grosse (ICPO-Interpol), Guido Brummelkamp, Juan María Cabo Mansilla e Emmanuel Miglierina (AEPC) e Edourd Janssens (Intercenter).

Esperti Scientifici: Amadeu Recasens i Brunet (Spagna) e Neil Richards (Regno Unito).

Segretariato: Björn Janson, Consiglio d'Europa.
Per ulteriori informazioni, contattare:

Unit for Police Matters
Department of Crime Problems
Directorate General I – Legal Affairs
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

