

Il rapporto dell'Onu sull'Italia

**Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite
58a sessione**

**Rapporto del relatore speciale
sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati
Dato's Param Cumaraswamy
presentato conformemente alla risoluzione
della Commissione sui Diritti Umani 2001/39**

1. Rapporto preliminare sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati

1. Questo rapporto preliminare riguarda una missione svoltasi in Italia tra l'11 e il 14 marzo del 2002 dal relatore speciale sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati conformemente al suo mandato nell'ambito della Commissione dei Diritti Umani - risoluzione 1944/41, ribadito dalle risoluzioni 1997/23 e 2000/42. Conformemente al mandato, il relatore speciale è tenuto ad indagare su tutte le asserzioni che gli vengono trasmesse e a comunicare le sue conclusioni e raccomandazioni in proposito.

2. Nel gennaio 2002, il relatore speciale è stato informato delle proteste dei magistrati, sorte a livello nazionale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario al fine di esprimere preoccupazione riguardo ai tentativi da parte del governo di minacciare la loro indipendenza. Queste proteste sono state lanciate dall'associazione nazionale magistrati alla quale appartengono il 95% dei magistrati e pubblici ministeri italiani. Il relatore speciale ha ricevuto informazioni riguardanti un incremento della tensione tra i magistrati e il governo che sembrano essere state all'origine della protesta di cui sopra.

3. Il 23 gennaio 2002, il relatore speciale ha scritto al Governo, esprimendo la sua preoccupazione e chiedendo di poter svolgere urgentemente una missione in Italia al fine di verificare le cause della protesta e della tensione e di contribuire a trovare una soluzione. Il Governo ha risposto prontamente e ha invitato il relatore speciale a recarsi in Italia.

4. Nel corso della sua missione in Italia, il relatore speciale si è recato a Roma e Milano. A Roma, ha incontrato giudici, rappresentanti del governo e membri del parlamento, compresi il Presidente della Corte di Cassazione, il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, il ministro della Giustizia, i presidenti delle Commissioni giustizia di Camera e Senato, il vicepresidente del CSM, l'associazione nazionale magistrati e l'associazione nazionale avvocati. A Milano, il relatore speciale ha incontrato i rappresentanti milanesi dell'ANM, il procuratore generale di Milano, Francesco Saverio Borrelli e i PM D'Ambrosio e Boccassini.

5. Il relatore speciale ringrazia il governo italiano, compresa la sua missione permanente a Ginevra, per aver reso più facile la sua azione e per l'aiuto, la collaborazione e la cordiale ospitalità accordatagli.

6. Dato il poco tempo trascorso tra la missione e la 58a sessione della Commissione, il relatore speciale può soltanto esprimere osservazioni e raccomandazioni preliminari.

I. Osservazioni preliminari

7. L'indipendenza del potere giudiziario è sancita dalla Costituzione del 1948. I pubblici ministeri godono della stessa

indipendenza, sancita anch'essa dalla costituzione. Le nomine dei giudici e dei pubblici ministeri, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari sono disposti dal CSM, che è un'istituzione costituzionale.

8. Nessuna delle persone alle quali ci siamo rivolte ha negato il fatto che vi fossero delle tensioni tra giudici e PM da un lato, e il governo dall'altro. L'aumento della tensione riguarda anche i rapporti di questa istituzione con la maggioranza in parlamento.

9. Nel corso degli anni, sono stati sferzati svariati attacchi contro alcuni giudici per via delle loro decisioni e del loro comportamento. Ciò traspare chiaramente dalle risoluzioni del CSM del 15 dicembre 1999 e del 2 ottobre 2001. Alcuni giudici e pubblici ministeri sono stati definiti di sinistra, segnatamente coloro che hanno svolto una decina di anni fa a Milano le inchieste di corruzione riguardanti la classe politica e che continuano oggi ad indagare in tal senso.

10. Un punto dolente del sistema giudiziario riguarda la macchinosità dei processi penali e civili. Si dice che la durata media per giudicare un caso penale sia di 9 anni e di 10 anni per una causa civile. Nel suo discorso presso la sessione straordinaria del CSM il 2 ottobre 2001, il vicepresidente del consiglio descrisse l'iter processuale civile come un "perverso gioco dell'oca". La Corte Europea per i Diritti Umani ha più volte duramente criticato queste lentezze, in contrasto con l'articolo 6 della Convenzione Europea per i diritti umani. La macchinosità dell'iter giudiziario viene spesso usata dagli imputati per ritardare il processo, col risultato che molti casi vengono bloccati dalla prescrizione dei termini.

11. I ritardi che caratterizzano l'operato del sistema giudiziario provocano giustamente un disincanto da parte dell'opinione pubblica. I giudici e i PM hanno la sensazione che, riguardo a questa questione, il governo tenda spesso ad attribuire loro tutti i mali del sistema. Perciò, l'opinione pubblica è diretta contro i magistrati.

12. Su questo punto, il relatore speciale ritiene che sia tutto il sistema di amministrazione della giustizia e delle procedure, sia in primo grado che in appello, che necessiti urgente attenzione. Un'attenzione che deve riguardare tutto il sistema e non solo i giudici e i PM. Il problema affonda le sue radici nelle procedure e negli abusi di dette procedure da tutte le parti in causa. Il ricorso a riforme frammentarie e puntuali viene percepito come un attacco ai giudici e ai PM nonché giustamente come una minaccia alla loro indipendenza e imparzialità.

13. Vi è inoltre un altro fattore aggravante, rappresentato dai tre processi in corso presso le procure milanesi e che riguardano accuse di corruzione e falsi in bilancio di esponenti politici fra cui il presidente del Consiglio e Cesare Previti, membro del parlamento. Il relatore speciale non vuole entrare nel merito di questi casi, dal momento che sono attualmente in corso di dibattimento e che per uno di questi processi è stata inoltre avanzata, presso la Corte di Cassazione, una richiesta di trasferimento dal tribunale di Milano. Si dice che se questi processi dovessero essere trasferiti da Milano, occorrerebbe riprendere tutto da capo. È possibile che subentri la decorrenza dei termini prima della conclusione dei processi. Il modo in cui vengono usati cavilli procedurali al fine di ritardare lo svolgimento dei processi desta preoccupazioni, così come la sensazione che si ricorra agli strumenti legislativi al fine di approvare delle leggi che vengono poi usate durante lo svolgimento dei processi. Una di queste è la legge sulle rogatorie che istituisce un accordo bilaterale con la Svizzera con effetto retroattivo. La questione di sapere se questa legge possa incidere sulle prove già ammesse nell'ambito dei processi costituisce uno dei nodi attualmente in discussione davanti al tribunale di Milano, nell'ambito di un processo che vede coinvolti imputati eccellenti.

14. Diversi avvocati degli esponenti politici coinvolti nei processi sono inoltre membri del parlamento e questo provoca la sensazione che possano avere un'influenza in parlamento per difendere la causa dei loro clienti in quella sede. Ciò provoca un problema di conflitto di interessi.

15. Il motivo che ha fatto scattare la protesta nazionale nell'ambito dell'inaugurazione dell'anno giudiziario è stata la risoluzione del Senato del 4 dicembre 2001 in cui si accusavano i magistrati di non aver rispettato la sentenza della corte costituzionale secondo cui il processo giudiziario non può avere la precedenza rispetto ai lavori parlamentari, ma che entrambe le circostanze debbano avere uguale importanza. Benché questa decisione riguardasse i giudici di Milano impegnati in una delle cause importanti in corso, ciò è stato percepito come una seria provocazione e un'ingerenza nei confronti dell'indipendenza della magistratura in generale.

16. La situazione era la seguente: il signor Previti aveva chiesto ripetutamente il rinvio delle udienze invocando impegni parlamentari. Il giudice aveva concesso questi rinvii. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale, il giudice ritenne che i rinvii continui avevano portato ad un ritardo eccessivo e decise che la necessità di andare avanti con il processo doveva avere la priorità sugli obblighi parlamentari. Il Parlamento ritenne a sua volta che detta decisione fosse sbagliata e decise di rinviare il caso davanti alla Corte Costituzionale. Successivamente, una richiesta del signor Previti di annullare tutto il processo e di ricominciare da capo è stata respinta dal giudice. Gli avvocati della difesa hanno allora affermato che il giudice aveva disatteso una sentenza della Corte Costituzionale. Il giudice ritiene invece che spetti alla corte interpretare le decisioni della corte costituzionale.
17. La risoluzione del Senato parlava anche di magistrati che si sarebbero incontrati con lo scopo di trovare dei modi per disapplicare la legge dello Stato. Quest'ipotesi è stata respinta dai membri dell'ANM nell'ambito del loro incontro con il relatore speciale. Secondo loro, è successo che, durante un seminario che faceva parte di un programma di tirocinio per magistrati, si sia giunti a parlare dell'interpretazione della legge sulle rogatorie.
18. Un gruppo di docenti di diritto ha pubblicato una dichiarazione nella quale si esprimeva preoccupazione nei confronti della risoluzione del Senato. Il relatore speciale ha analizzato sia la risoluzione che gli avvenimenti che hanno portato alla sua approvazione e condivide le preoccupazioni dei giudici, dei pubblici ministeri e dei docenti. Ciò che ha ulteriormente aggravato la situazione è il fatto che, prima che questa risoluzione venisse adottata, il sottosegretario al ministero dell'Interno abbia invocato l'arresto dei magistrati in questione. Successivamente, il sottosegretario ha rassegnato le sue dimissioni.
19. A questo punto, è necessario parlare del caso di Francesco Saverio Borrelli, procuratore generale di Milano, che è stata oggetto di attacchi dopo un discorso da lui pronunciato a Milano durante l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Nel suo discorso, il Procuratore Generale ha evidenziato i problemi che riguardano l'amministrazione della giustizia e ha espresso commenti sui ritardi riscontrati in alcuni processi e sulle proposte di riforma del Governo. In conclusione, ha chiamato la gente a "resistere, resistere, resistere" contro i tentativi di indebolire il sistema. Queste osservazioni sono state ampiamente diffuse dai media e criticate dal governo che le ha ritenute provocatorie e politicizzate. Borrelli è uno di coloro che vengono definiti di sinistra.
20. Il Procuratore generale ha spiegato al relatore speciale che le sue osservazioni conclusive erano state estrapolate dal contesto e che non aveva mai invitato la popolazione a resistere contro il governo, ma che aveva bensì chiamato a resistere contro "il degrado del senso della legalità, dell'amministrazione della giustizia e contro le campagne volte a discreditarne i magistrati". Nel clima di tensione nel quale sono state pronunciate, queste osservazioni prese isolatamente possono essere ritenute intemperanti per un esponente della magistratura. Ciò detto, non si può certo affermare che il discorso preso nel suo insieme fosse un appello alla rivolta o alla resistenza contro il governo.
21. In questo clima di tensione, il ministro degli Interni ha ordinato la riduzione delle scorte assegnate a giudici e PM. Fra le persone colpite a Milano, vi era Ilda Boccassini, che ha svolto le inchieste per uno dei casi che coinvolgono imputati eccellenti. Questa decisione è stata percepita come un'ulteriore minaccia all'indipendenza della magistratura. Il Procuratore generale di Milano ha fatto allusione a questa vicenda nel suo discorso. Il ministro degli Interni ha minacciato di sporgere denuncia contro il procuratore generale. (Dopo la sua missione, il relatore speciale è stato informato del ripristino della scorta alla signora Boccassini. Il relatore speciale esprime la sua soddisfazione in proposito dal momento che la signora Boccassini gli aveva comunicato la sua preoccupazione).
22. Durante la missione, il consiglio dei ministri ha approvato una legge che porterebbe a una separazione tra le funzioni giudicanti e indaganti dei magistrati. Questa decisione viene percepita da parte dei magistrati come un'ulteriore ingerenza e minaccia alla loro indipendenza. Dopo aver sentito le spiegazioni date dal ministro della Giustizia, il relatore speciale ritiene che la legge sulla separazione delle funzioni sia motivata.
23. Il fatto che i giudici e i PM, che vengono nominati a vita, possano chiedere dei congedi per entrare in politica, per poi riprendere se lo desiderano a esercitare in qualità di giudici o di PM desta preoccupazione. Questa consuetudine potrebbe compromettere l'indipendenza della magistratura.
24. Alla luce degli avvenimenti illustrati, il relatore speciale è convinto che vi siano motivi ragionevoli perché giudici

e pubblici ministeri sentano minacciata la loro indipendenza. Benché gli attacchi del governo siano stati diretti contro alcuni giudici e pubblici ministeri, occorre ricordare che gli attacchi contro i singoli verranno percepiti come attacchi contro tutta la magistratura, e anche come un attacco all'amministrazione della giustizia.

25. D'altra parte, i giudici e i PM non devono assumere nessun comportamento che possa compromettere la loro indipendenza e imparzialità.

26. La macchinosità del sistema giudiziario e delle procedure e l'importanza degli imputati coinvolti nelle cause penali attualmente in corso a Milano e il modo in cui queste procedure vengono sfruttate per ritardare lo svolgimento dei processi hanno contribuito a creare questa situazione. A ciò occorre aggiungere la sensazione che si ricorra all'iter legislativo per approvare delle leggi che possono poi essere usate nell'ambito dei processi attualmente in corso.

27. Tutto ciò ha contribuito a creare un clima di sospetto e di diffidenza reciproca tra governo e magistrati. Ogni riforma che riguarda l'amministrazione della giustizia viene percepita con sospetto e col timore che possa minacciare l'indipendenza dei magistrati. Le decisioni giudiziarie, essenzialmente quelle prese nell'ambito dei processi milanesi che coinvolgono personalità eminenti, vengono viceversa ritenute faziose e di sinistra.

28. Per quanto riguarda la priorità dell'azione giudiziaria riguardo all'azione parlamentare, una questione che si trovava al centro della risoluzione del Senato del 4 dicembre 2001, possiamo dire che l'assenza di un solo deputato durante le sessioni parlamentari non inficia né ritarda i lavori del parlamento. Invece, quando l'imputato non si presenta in aula per rispondere alle accuse rivolte contro di lui, il processo non può andare avanti e ciò crea difatti un intralcio e un ritardo dell'azione giudiziaria. Questa è la differenza. In base a questo dato di fatto, l'azione giudiziaria deve necessariamente essere prioritaria in determinate circostanze. Per di più, l'articolo 14 (3) (c) dell'Accordo Internazionale per i diritti civili e politici e l'articolo 6 della Convenzione Europea per i diritti umani affermano che le cause penali devono essere giudicate senza il benché minimo ritardo. E' perciò un dovere dei tribunali fare in modo che queste cause vengano portate in aula e risolte quanto prima.

29. L'indipendenza dei giudici e dei magistrati non è solo sancita dalla costituzione, essa fa anche parte della cultura e della tradizione dell'Italia. Nessun governo, per quanto forte, potrebbe cancellare questa regola di base della società italiana. Milano è la città dove nacquero i Principi fondamentali delle Nazioni Unite sull'indipendenza della magistratura. A Roma è nata invece la Corte Penale Internazionale che verrà presto insediata. Ciononostante, negli avvenimenti recenti vi sono stati dei segnali di minaccia a questa indipendenza, ma una volta rimosse le cause alla radice e una volta ritrovata la fiducia reciproca, le tensioni si allevieranno e l'indipendenza della giustizia trionferà e sarà rispettata da tutti.

Raccomandazioni preliminari

30. Gli esponenti politici imputati nei processi milanesi devono rispettare i principi dell'azione giudiziaria e non devono provocare ritardi nello svolgimento di detti processi. Benché essi possano, come qualsiasi altro cittadino, avvalersi di tutti i diritti di cui dispone la difesa, dal momento in cui si trovano in una posizione di potere, ogni ritardo del processo verrà percepito con sospetto e potrebbe nuocere all'integrità del sistema giudiziario.

31. Le decisioni delle corti devono essere rispettate da tutti. Benché queste decisioni possano essere commentate e anche criticate, i giudici che emettono le sentenze non devono essere attaccati o sottoposti ad alcuna forma di calunnia da nessuna persona o istituzione. Qualora le decisioni dovessero essere ritenute scorrette, si possono invocare i procedimenti di appello appropriati.

32. Nel corso della sua missione, nell'ambito delle conversazioni con il ministro della Giustizia e con i presidenti delle Commissioni giustizia di Camera e Senato, il relatore speciale si è raccomandato affinché venisse creata una commissione composta da rappresentanti di tutti i segmenti dell'amministrazione della giustizia, compreso il Consiglio Superiore della Magistratura, l'Associazione Nazionale Magistrati, le associazioni di avvocati e il corpo docente al fine di affrontare il problema in modo esauriente e olistico. L'approccio puntuale attualmente adottato dal Ministro della Giustizia non è soddisfacente e provoca un clima di sospetto e di sfiducia. (Da quando è rientrato dalla missione, il relatore speciale è venuto a sapere che il governo ha accolto la sua raccomandazione. Il Ministro della

Giustizia costituirà detto comitato in tempo utile. Questo è uno sviluppo molto positivo e auspicabile della situazione. Il successo del comitato dipenderà in larga parte dalla totale collaborazione tra i vari protagonisti, che dovranno mettere da parte gli interessi individuali e considerare l'interesse della giustizia per il popolo come un loro interesse collettivo).

33. Il relatore speciale continuerà a seguire gli sviluppi della situazione e si terrà a disposizione del governo e della magistratura per qualsiasi tipo di aiuto o di consiglio. Un ulteriore rapporto verrà presentato davanti alla cinquantanovesima sessione della commissione.

**Il relatore speciale Onu
sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati
Dato's Param Cumaraswamy**

2. Secondo rapporto

INDEPENDENCE OF JUDGES AND LAWYERS
STATEMENT OF SPECIAL RAPPORTEUR ON INDEPENDENCE OF JUDGES AND LAWYERS FOLLOWING
VISIT TO ITALY

rapporto preliminare del relatore speciale sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, a seguito della visita in Italia
15 novembre 2002

Il seguente rapporto è stato reso in data odierna da Dato P. C., relatore speciale della Commissione per i diritti umani sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, sulla prosecuzione della missione in Italia del 6/8 novembre 2002

Ho intrapreso una missione in Italia dal 6 all'8 novembre 2002 per completare la mia precedente missione dell'11/14 marzo 2002 e il rapporto preliminare allora redatto e sottoposto alla 58ma sessione della Commissione per i Diritti Umani.

La prima missione scaturiva dalle notizie provenienti dall'Italia circa un'estesa protesta dei magistrati all'inaugurazione dell'anno giudiziario, e riguardava le preoccupazioni sul tentativo del Governo di minare la loro indipendenza

Nel mio rapporto preliminare, fra l'altro, sottolineavo quanto segue:

- i) che mi ero persuaso dell'esistenza di validi motivi, da parte dei magistrati, per avvertire minacce alla loro indipendenza
- ii) che i magistrati non dovevano osservare condotte tali da compromettere indipendenza e imparzialità
- iii) un sistema legale irto di ostacoli e le relative procedure, e i processi di alto profilo criminale che si celebravano a Milano, nonché il modo in cui si sfruttavano le procedure per ritardarne lo svolgimento (erano tutti elementi che) contribuivano alla situazione. Si mescolava a tutto questo la percezione che si intervenisse sul processo di formazione delle leggi per attivare una legislazione e successivamente utilizzarla nei casi già pendenti.
- iv) questi sviluppi conducevano a un clima di reciproco sospetto fra governo e magistratura.

Nel mio rapporto preliminare raccomandavo quanto segue:

- i) gli importanti esponenti politici sotto giudizio a Milano dovrebbero rispettare i principi del confronto processuale e non apparire come tesi a ritardare il giudizio
- ii) occorrerebbe istituire una commissione di coordinamento rappresentativa di tutti i segmenti dell'amministrazione giudiziaria, e ciò per indirizzare la riforma del sistema in modo generalizzato e onnicomprensivo.

Nel corso di questa ultima missione ho incontrato i Presidenti di Cassazione, Corte Cost., ANM e CSM. Ho incontrato anche il guardasigilli. Ho ricevuto documenti. Ho cercato di incontrare il Premier Berlusconi, che ricopriva anche la carica di ministro per gli Esteri, ma per ragioni tuttora ignote l'appuntamento non è stato fissato.

Il rapporto finale con conclusioni e raccomandazioni sarà preparato e sottoposto alla 59ma sessione della Commissione per i diritti umani nel marzo 2003. Nel frattempo, ecco le mie osservazioni preliminari:

- i) I processi contro eminenti personalità politiche pendono tuttora a Milano. Nel capitolo 13 della mia precedente relazione preliminare io mi astenni da qualunque elaborazione su questi casi, visto che in uno di essi pendeva ricorso innanzi alla Corte di Cassazione per il trasferimento del processo da Milano a Brescia, ricorso del Presidente del Consiglio. La decisione della Cassazione è nel frattempo intervenuta. La Corte ha sollevato questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte Costituzionale sul tema del legittimo sospetto per mancanza di imparzialità. Tuttavia, prima ancora della decisione della Corte Costituzionale, il Parlamento ha fatto una falsa partenza, modificando le importanti regole del Codice di rito provvendo su questo punto in tema di trasferimento dei processi. Si è manifestata preoccupazione per la retroattività delle modifiche, suscettibili di applicazione ai casi in corso e di provocare la sospensione del procedimento in caso di ricorso alla Cassazione. Organo, questo, competente a decidere su ogni domanda di trasferimento.
- ii) La celerità con la quale si è invocata la modifica legislativa del Codice di rito persino prima della decisione della Corte Costituzionale è senza precedenti e il Premier è percepito come l'immediato beneficiario della modifica, anche se si sostiene pure che c'era bisogno di questa modifica al Codice.
- iii) Ho appreso anche che di recente il Premier si è rifiutato di comparire in due processi - Palermo e Milano - come testimone. A mia richiesta mi è stato spiegato che il Codice consente alle alte cariche come il Premier di scegliere fra la comparizione personale e la convocazione del Tribunale presso una sede di sua scelta. Trovo questa disposizione, specialmente di questi tempi, insostenibile. Offende il principio di uguaglianza di fronte alla legge che è fissato fra i principi fondamentali della Costituzione italiana all'articolo 3. Ed è in contrasto con gli articoli 14 (1) e 26 della convenzione internazionale sui diritti civili e politici. L'art. 14 (1) stabilisce infatti che tutte le persone sono uguali di fronte al Tribunale. Il principio di uguaglianza è un corollario del principio di legalità. Il Premier è capo del ramo esecutivo del governo e non dovrebbe essere percepito come colui che è al di sopra della legge e che viola il corollario del principio di legalità. In ogni caso, non è nemmeno chiaro se il Premier abbia o meno scelto di convocare in altra sede la corte per rendere testimonianza. Una simile previsione di legge si presta all'abuso da parte di personalità importanti al fine di causare il ritardo del "giusto processo". Mi riferisco, al proposito, al cap. 28 del mio rapporto preliminare. In casi del genere non c'è nessuna procedura effettiva che garantisca la comparizione delle personalità davanti al Tribunale.
- iv) Altra fonte di preoccupazione è che uno dei principali avvocati del Premier è membro della Camera dei Deputati ed è anche Presidente della Commissione giustizia della Camera. Il conflitto d'interessi e i problemi etici che una simile posizione crea non sembrano essere recepiti dal Parlamento o dalle autorità di controllo disciplinare della professione legale.
- v) Le riforme del sistema giudiziario non hanno fatto progressi. Il Ministro della Giustizia segnala che ci sono circa 42 proposte di legge in Parlamento con modifiche di svariate leggi una delle quali riguarda l'assetto dell'ordinamento giudiziario e fu, per un suo aspetto, alla base dello sciopero dei magistrati di giugno. Il Ministro ha garantito che sarà presto formata una commissione per la revisione del codice di rito. Vi è anche la proposta di una commissione di modifica del codice di procedura civile.
- vi) Nell'occasione ho anche potuto constatare che il Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa sta monitorando l'efficienza della giustizia penale italiana. Nel suo comunicato stampa del 10 luglio 2002, il Consiglio ha espresso il suo rammarico perché le statistiche del periodo 2000-01 non consentono di concludere che vi sia stato un significativo progresso nell'efficienza della giustizia penale in Italia. Il Consiglio è preoccupato per l'eccessiva durata dei processi in Italia, come emerge dall'incessante flusso di giudizi innanzi alla Corte Europea dei diritti umani contro l'Italia per violazione dell'art. 6 della Convenzione.
- vii) La sfiducia reciproca e il sospetto dovuti alla tensione fra Governo e magistratura persistono. Le cause di fondo sembrano essere un sistema legale irto di ostacoli e le sue procedure, che conducono ad abusi, e i processi di alto profilo contro eminenti personalità politiche che sono percepite come trarre vantaggio dalla debolezza del sistema, usando, ove necessario, la funzione legislativa.

Il testo originale

The following statement was issued today by Dato' Param Cumaraswamy, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the independence of judges and lawyers, on a follow-up mission to Italy from 6-8 November 2002: "I undertook a mission to Italy from Nov. 6-8 2002 to follow up on my previous mission undertaken on March 11-14 2002 and my preliminary report thereon submitted to the 58th session of the Commission on Human Rights (E/CN.4/2002/Add3).

The earlier mission was prompted by reports I received of nationwide protests by magistrates at the start of the legal year to express their concerns about the Government's attempt to undermine their independence.

In my preliminary report I expressed the following, inter alia:

- i) that I was satisfied that there was reasonable cause for the magistrates to feel that their independence was threatened.
- ii) that magistrates should not conduct themselves in a manner which could compromise their independence and impartiality.
- iii) The cumbersome legal system and its procedures and the high profile criminal cases before the Milan courts and the manner in which the procedures were taken advantage of to delay the trials had contributed to the situation. This was compounded by the perception that legislative process was used to enact legislation which was then used in cases already before the courts.
- iv) These developments led to a mutual suspicion and mistrust between the Government and the magistrates.

In my preliminary report I recommended that:

- i) the prominent politicians facing charges before the Milan courts should respect the principles of due process and should not be seen delaying the process;
- ii) that there be set up a coordinating committee of representatives of all segments of the administration of justice to address reform of the justice system in a holistic and comprehensive way.

During the latest follow up mission I met the Presidents of the Court of Cassation, the Constitutional Court, the National Association of Magistrates and the Higher Council of the Judiciary. I also met the Minister of Justice. I received some documents. I sought a meeting with the Prime Minister, Mr. Silvio Berlusconi, who was then also the Foreign Minister. For reasons still not known such a meeting was not scheduled.

I thank the office of the Permanent Representative of the Government of Italy in Geneva for assisting and facilitating this follow-up mission. A final report containing my conclusions and recommendations will be prepared and submitted at the 59th session of the Commission on Human Rights in March 2003. However, my preliminary observations of the follow up mission are as follows:

i) The trials of the prominent politicians before the Milan courts are still pending. In paragraph 13 of my preliminary report I refrained from elaborating on these cases as one of the case, that of the Prime Minister was pending before the Court of Cassation on an application for transfer from the Milan court to Brescia. Since then the Court of Cassation delivered its decision. In its decision the Court referred the issue of application for transfer of cases from one court to another on grounds of legitimate suspicion for want of impartiality to the Constitutional Court. However, before the Constitutional Court could decide on the reference Parliament jumped the gun and amended the relevant provisions in the Criminal Procedure Code to provide for transfer on such ground. Concerns were expressed that the amendments are retrospective and would apply to current cases before the courts and further when application for transfers are made to the Court of Cassation the trials in question would be suspended. However, application for every transfer is to be decided by the Court of Cassation.

ii) the speed in which Parliamentary process was invoked to amend the Criminal Procedure Code before even the Constitutional Court could decide on the reference is unprecedented and the immediate beneficiary of this amendment is seen as the Prime Minister though it is felt that there is a need for such an amendment to the Criminal Procedure Code.

- iii) I also learned that recently the Prime Minister failed to appear in two trials - one in Palermo and another in Milan - to give testimony as a witness. When inquired why I was told that there is a provision in the Criminal Procedure Code providing high ranking personalities like the Prime Minister the option to appear and give evidence in court or call upon the court to receive their testimonies at a venue of their choice. I find such a law, particularly in this day and time, untenable. It offends the principle of equality before the law which is provided as one of the fundamental principles in Article 3 of the Italian Constitution. Further, it offends Articles 14(1) and 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Article 14(1) provides that all persons shall be equal before the courts. The principle of equality before the law is a core value of the rule of law. The Prime Minister being the head of the executive arm of the government should not be seen as being above the law and violating the very core value of the rule of law. In any event it is not clear whether the Prime Minister expressed a choice and called for the court to hear his testimony at another venue. Such a provision in the law can be open for abuse and delay the due process of law by prominent personalities. In this regard I refer to paragraph 28 of my earlier preliminary report. In such circumstances there is no effective procedure to compel attendance of such personalities in court.
- iv) Another source of concern is that one of the lead lawyers for the Prime Minister is a member of the House of Deputies and is also the President of the Justice Commission in the same House. Conflict of interest and ethical issues arising over such representation do not seem to be addressed by Parliament or the competent disciplinary authorities of the legal profession.
- v) There has not been much progress made in the reform of the justice system. The Minister of Justice indicated that there are some 42 Bills in Parliament on amendments to various laws one of which is a legislation on judicial order an aspect of which resulted in the magistrates going on strike in July this year. The Minister also indicated that a committee to review the Criminal Procedure Code will soon be formed. There is also a proposal to form a committee to review the Civil Procedure Code.
- vi) In this regard I also noted that the Committee of Ministers of the Council of Europe is monitoring the efficiency of criminal justice in Italy. In its press release of July 10, 2002 the Committee expressed its regrets that statistics provided for year 2000-2001 did not allow to conclude that there had been any significant progress in the efficiency of the criminal justice in Italy. The Committee has been concerned over the excessive length of judicial proceedings in Italy resulting in the incessant flow of judgments of the European Court of Human Rights finding Italy in violation of Article 6 of the Convention.
- vii) Mutual suspicion and mistrust resulting in tension between the magistrates and Government continues. The root causes appear to be the cumbersome legal system and its procedures leading to abuses and the high profile trials of prominent politicians who are seen taking advantage of the weaknesses in the system and where necessary using the Parliamentary process.