

“Parlare a nuora perché suocera intenda”: il caso Trump ed il rapporto Mueller

di Luigi Melica

Abstract: The Trump case and the Mueller report – The Russiagate undoubtedly constitutes one of the main scandals of the Trump’s US presidency. The investigation on the Russian government’s possible interference in the US presidential elections has reignited the debate on the constitutional powers recognized to the Attorney general and to the special counsel with reference to the investigations on the President of the United States of America. The twenty-two months of Mueller’s investigation ended with various condemnations and with a sort of acquittal due to the President’s lack of evidence, which however did not dispel the uncertainties about his possible indictment. Analyzing the evolution of the US discipline on the powers of the special counsel and starting from the editorial modalities of the Mueller’s latest Report, the aim of this paper is to highlight the lights and shadows of the special counsel’s powers vis a vis the division of powers between the Congress and the President.

Keywords: Russiagate; Investigation; Special counsel; Final Report; Congress.

1883

1. Introduzione

Il 17 maggio 2017 il vice Attorney General Rod J. Rosenstein annunciava al popolo degli Stati Uniti la nomina dell’ex dirigente del Dipartimento della Giustizia e direttore dell’FBI Robert S. Mueller III quale *special counsel* per sovrintendere l’indagine già avviata dall’FBI sulle interferenze del Governo russo sulle elezioni presidenziali americane del 2016 e sulle questioni ad essa connesse, tra le quali spiccava l’accusa di ostruzione alla giustizia mossa allo stesso Presidente Trump. Quel giorno, come le indagini dello stesso Mueller confermeranno nel rapporto finale dell’inchiesta, il Presidente Trump sobbalzò sulla sedia affermando: “[...] è la fine della mia Presidenza!”¹.

Non è dato sapere, mentre si scrive, se il Presidente abbia avuto ragione; certamente è acclarato che i ventidue mesi di indagine di Mueller si sono conclusi con diverse condanne, con l’incriminazione di agenti segreti e società russe e, apparentemente, con una sorta di assoluzione per insufficienza di prove del Presidente che però non ha fugato le incertezze su una sua possibile incriminazione. Difatti, come rivelerà lo stesso Mueller in un’uscita pubblica il 28 maggio 2019 – dopo che il suo rapporto era stato trasmesso al Congresso dal Dipartimento della Giustizia con diversi *omissis* (cfr. *infra*, par. 3.2) – il suo incarico,

¹ *Report on the Investigation Into Russian Interference in the 2016 Presidential Election*, noto come *Mueller Report*, www.justice.gov/storage/report.pdf, vol. II, pag. 78.

pur tecnicamente esteso a compiere l'indagine sul Presidente Trump, non si spingeva sino alla sua incriminazione². Una situazione incandescente, dunque, che insieme alle inevitabili contrapposizioni politiche lascia sul tappeto anche diverse questioni giuridico-costituzionali di ampia rilevanza ed interesse per gli studiosi della materia. Più in generale, ad essere meritevole di approfondimento – in quanto poco conosciuto dalla letteratura comparatistica italiana – è l'istituto in sé dello *special counsel*³, ossia di un soggetto terzo al quale, nella forma di governo presidenziale statunitense, il vertice della giustizia, in circostanze eccezionali ed in deroga al principio di separazione dei poteri, affida *pleno iure* la titolarità di un'indagine penale che riguarda le alte sfere dell'esecutivo. Perché, viene da chiedersi, in un sistema costituzionale a separazione rigida dei poteri dove l'esecutivo è per definizione il titolare dell'azione penale, i procuratori federali, ad indagini avviate, divengono incompetenti e si ricorre ad un soggetto terzo, estraneo agli apparati del Governo? Alcune risposte si intuiscono già dal comunicato stampa con il quale il vice Attorney General Rosenstein aveva nominato il procuratore speciale Mueller: Rosenstein affermava infatti che, dovendo perseguire un *pubblico interesse*, affidava l'indagine ad una persona terza la quale, operando in assoluta indipendenza, ne assumeva la responsabilità: "In my capacity as acting Attorney General, I determined that it is in the public interest for me to exercise my authority and appoint a Special Counsel to assume responsibility for this matter"; [...] who exercises a degree of independence from the normal chain of command"⁴. Peculiarmente, il destinatario del comunicato stampa del vice Attorney General è il *popolo americano* che viene rassicurato sul fatto che la giustizia negli Stati Uniti è uguale per tutti e, se esistono deviazioni dalle leggi e dalla Costituzione commesse dagli alti vertici dell'esecutivo, le indagini saranno condotte da un consigliere speciale che in ossequio al principio della trasparenza, non farà né distinzioni, né favoritismi come per tutti i cittadini americani. Del resto, da quando esistono gli Stati Uniti, gli alti vertici dell'esecutivo, se accusati di un crimine, sono sempre stati perseguiti così.

Risale infatti al 1870 la nomina dei primi procuratori esterni allorquando, durante la presidenza di Ulysses S. Grant si doveva condurre un'indagine su una truffa all'erario commessa dai titolari di alcune distillerie di whiskey dell'area di St. Louis⁵ con i quali avevano cooperato alcuni funzionari di rango elevato afferenti

² Le parole di Mueller sono state pubblicate da tutti i media del mondo. Per la trascrizione del discorso, www.nytimes.com/2019/05/29/us/politics/mueller-transcript.html.

³ *Amplius* sulla figura dello special counsel nel sistema statunitense cfr: D.C. Smaltz, *The Independent Counsel: a view from inside*, in *Georgetown Law Journal*, 1998, p. 2328 ss.; A.I. Tachmes, *Independent Counsels Under the Ethics in Government Act of 1978: A Violation of the Separation of Powers Doctrine or an Essential Check on Executive Power?*, in *University of Miami Law Review*, 1988, p. 738 ss.; C. Brown, J.P. Cole, *Special Counsels, Independent Counsels, and Special Prosecutors: Legal Authority and Limitations on Independent Executive Investigations*, CRS 7-5700, USA, 2018.

⁴ US Department of Justice, Office of Public Affairs, *Appointment of Special Counsel*, 17 maggio 2017, www.justice.gov/opa/pr/appointment-special-counsel.

⁵ Cfr. L. Melica, *Mai licenziare uno Special Counsel? una lezione di storia costituzionale per il Presidente Trump*, in *Dir. pubb. comp ed eur.*, Speciale/2019, pp. 447-494. Stessa rivista e stesso

al potere esecutivo e diversi politici di rilievo nazionale. Il ricorso a personale esterno fu giustificato affinché, agli occhi dell'opinione pubblica, l'indagine apparisse imparziale, autonoma ed indipendente.

Ebbene, proprio in ossequio a questi stessi principi, anche oggi, a distanza di quasi 150 anni, l'Attorney General, in una situazione analoga, nomina un soggetto terzo a capo delle indagini al posto di un procuratore federale e lo fa, come afferma Rosenstein, non perché le procure federali non siano professionalmente all'altezza, ma per il rispetto dovuto al popolo americano: "Each year, the career professionals of the U.S. Department of Justice conduct tens of thousands of criminal investigations and handle countless other matters without regard to partisan political considerations. Considering the unique circumstances of this matter, however, I determined that a Special Counsel is necessary in order for the American people to have full confidence in the outcome"⁶. In questa prospettiva, Mueller svolgerà il delicato compito con il pieno appoggio del Dipartimento della Giustizia affinché possa effettivamente condurre un'indagine autonoma ed imparziale, unicamente finalizzata all'accertamento dei fatti ed all'applicazione della legge: "Mueller will have all appropriate resources to conduct a thorough and complete investigation, and I am confident that he will follow the facts, apply the law and reach a just result"⁷. Occorre infine aggiungere che il decreto di nomina affidava allo special counsel anche il compito di condurre le indagini su tutti i collaboratori del Presidente Trump ("any links and/or coordination between the Russian government and individuals associated with the campaign of President Trump"⁸) e su ogni altra questione che durante le stesse fosse venuta in rilievo ("any matter that arose or may arise directly from the investigation and any other matters within the scope of 28 C.F.R. 600. 4a"⁹); qualora, invece, lo *special counsel* avesse rilevato dei crimini non connessi all'indagine, avrebbe dovuto trasmettere gli atti alle procure federali competenti. Mueller ricevette dunque un mandato molto ampio e potenzialmente senza limiti, al punto che, come sottolineato all'inizio, uno dei filoni di indagine più importanti sarà proprio la presunta ostruzione alla giustizia commessa dal Presidente Trump a causa dei tentativi - a volte plateali - di limitare l'operato dello *special counsel* e dei suoi collaboratori anche chiedendone il licenziamento. Unico limite - come dichiarerà Mueller prima di congedarsi definitivamente dal Dipartimento della Giustizia¹⁰ - l'incriminazione del Presidente, che per definizione fuoriesce dal mandato dei consiglieri speciali e da quello di qualsiasi giurisdizione federale, rientrando tra le prerogative del solo Congresso attraverso la nota procedura dell'*impeachment*.

numero vedasi anche G. D'Ignazio, *Poteri presidenziali e amministrazione federale negli Stati Uniti d'America: la "prevedibile discontinuità" del Presidente Trump*, pp.251 - 269.

⁶ US Department of Justice, Office of Public Affairs, *Appointment of Special Counsel*, cit.

⁷ *ibidem*

⁸ US Office of the Deputy Attorney General, order no. 3915-2017, *Appointment of Special Counsel to investigate Russian interference with the 2016 Presidential election and related matters*, www.justice.gov/opa/press-release/file/967231/download.

⁹ *Ibidem*

¹⁰ Il riferimento è alle dichiarazioni di cui alla nota 2.

Al fine precipuo di illustrare nel modo più esaustivo possibile i contenuti di questa peculiare vicenda che, mentre si scrive, non si è ancora conclusa, il presente saggio, prendendo le mosse da una ricerca già pubblicata sul tema¹¹, dapprima si soffermerà sulle due regolamentazioni scritte che hanno disciplinato le indagini speciali, l'*Ethics in Government Act* in vigore sino al 1999 ed il Regolamento del Dipartimento della Giustizia sugli *Offices of Independent Counsel* attualmente vigente, dopo di che si approfondiranno gli epiloghi del *Russiagate* e soprattutto i suoi *post facta* che sembrerebbero aprire una grave crisi costituzionale nei rapporti tra Esecutivo e Legislativo.

2. Dal caso “Watergate” alla prima regolamentazione scritta delle indagini speciali: le regole dell'*Ethics in Government Act*

Come evidenziato in altra sede¹², l'aspetto peculiare delle sette indagini speciali condotte dal 1870 al 1973 (caso Watergate) è che esse hanno operato *senza regole scritte*, ma secondo prassi e convenzioni costituzionali. In presenza di illeciti commessi dai vertici del potere esecutivo si è infatti operato seguendo schemi e procedure sempre più consolidati senza avvertire la necessità di regolare per iscritto la materia. Ogniqualevolta, infatti, le alte cariche politico-amministrative del potere esecutivo sono state sospettate di un reato, i diversi Attorney General in carica, sia spontaneamente, sia su sollecitazione dei rispettivi Presidenti e spesso sotto la vigilanza delle Commissioni competenti del Congresso, hanno provveduto alla nomina di un procuratore esterno all'esecutivo. In tutte e sette le indagini condotte, inoltre, un ruolo determinante è stato svolto dalla stampa, che ha quasi sempre ispirato le diverse inchieste portando allo scoperto i comportamenti illeciti commessi dal personale pubblico federale. Occorre inoltre osservare che il sistema, di indagine in indagine, si è spontaneamente evoluto e perfezionato superando ogni ostacolo e difficoltà grazie all'operato dei titolari dei poteri apicali, i quali, volenti o nolenti, erano consapevoli che in presenza di una notizia di reato che riguardava uno dei vertici del potere esecutivo dovevano - con sollecitudine - nominare un procuratore esterno al Dipartimento della Giustizia. In tali situazioni e circostanze, infatti, si percepiva come doveroso rassicurare il popolo/elettore sul fatto che non si sarebbero fatte distinzioni o favoritismi occultando le responsabilità dei vertici dell'esecutivo e che si sarebbe avviata un'indagine obiettiva, autonoma ed imparziale attraverso la nomina di un esterno. Dal 1870 al 1973, in definitiva, il sistema costituzionale ha funzionato sostanzialmente così, e, quando un Attorney General ha tentato di sottrarsi a tali comportamenti, è toccato al Presidente – *obtorto collo* – intervenire, sollecitando la nomina del procuratore esterno, nella piena consapevolezza che, se si fosse sottratto, il trinomio Congresso, stampa e opinione pubblica lo avrebbe incalzato al punto da mettere a

¹¹ L. Melica, “*Mai licenziare uno Special Counsel*”: una lezione di storia costituzionale per il Presidente Trump, *op. cit.*

¹² Ibidem.

rischio la tenuta stessa del suo gabinetto¹³. Questo *modus operandi* era diventato una costante nel sistema costituzionale statunitense al punto da generare degli automatismi tali da far supporre che, di indagine in indagine, si fosse formata una vera e propria consuetudine costituzionale ai sensi della quale, in presenza di determinati eventi, i vertici dell'esecutivo, in ossequio al principio della trasparenza, dovevano operare nel modo descritto. Ciò detto, quando, nel 1973, il Presidente Nixon decise di deviare dai summenzionati punti fermi, dapprima opponendosi all'apertura di un'indagine speciale sui gravissimi comportamenti del suo entourage, e poi, dopo che l'indagine era stata avviata su sollecitazione del Congresso, chiedendo ripetutamente ai diversi titolari delle cariche apicali del Dipartimento della Giustizia di licenziare lo *special counsel* Archibald Cox, causò un vero e proprio *vulnus* rispetto alle regole sino a quel momento seguite, inducendo il Congresso, nonostante il sistema avesse sino ad allora funzionato efficacemente, ad approvare le prime norme scritte sulla materia delle indagini speciali. Tali regole¹⁴, occorre preliminarmente osservare, ridussero significativamente l'influenza dell'Esecutivo e dell'Attorney General sul processo di nomina dello *special prosecutor*.

In base all'*Ethics in Government Act*, infatti, ogniqualvolta l'Attorney General veniva al corrente di notizie di reato commesse dal personale afferente al potere esecutivo poteva avviare un'indagine preliminare della durata di massimo novanta giorni al termine della quale doveva decidere se avviare o meno un'inchiesta speciale. In caso di decisione positiva, l'Attorney General non aveva più, come in passato, il potere di individuare la persona terza più indicata per condurre l'inchiesta, ma doveva investire una Commissione speciale incardinata presso la Corte d'Appello del Distretto di Columbia alla quale spettava nominare un consigliere indipendente individuato fuori dal personale afferente al potere

¹³ Ci si riferisce allo scottante noto caso "Teapot Dome" del 1922 riguardante le trattative per l'affidamento in concessione delle riserve petrolifere. In quella occasione, lo scandalo vide coinvolti in prima persona, l'allora Presidente Harding e Il Segretario all'Interno Fall. Dopo una dichiarazione resa davanti alla Commissione da parte di uno degli indagati – che affermava di aver dato una cospicua tangente a Fall – la Commissione, ritenendo esaurito il suo compito chiese al Governo di nominare uno *special counsel* per avviare un'indagine indipendente. La domenica del 27 gennaio del 1923, il Presidente Coolidge, a fronte della ritrosia dell'Attorney General Daugherty annunciò pubblicamente la nomina di due procuratori speciali, rassicurando i cittadini americani che si sarebbe indagato approfonditamente. *Amplius* su tali vicissitudini, cfr. L. Melica, *Mai licenziare uno Special Counsel: una lezione di storia costituzionale per il Presidente Trump*, op. cit., e la bibliografia *ivi* richiamata.

¹⁴ *Ethics in Government Act* of 1978, approvato il 26 ottobre 1978, legcounsel.house.gov/Comps/Ethics%20In%20Government%20Act%20Of%201978.pdf.

Si veda per la disciplina dello statuto: B.J. Priester, P.G., Rozelle, M.A. Horowitz, *The Independent Counsel Statute: a legal history*, in *Law and Contemporary Problems*, 1999, p. 11 ss.; D.C. Smaltz, *The Independent Counsel: a view from inside*, in *Georgetown Law Journal*, 1998, p. 2328 ss.; A.I. Tachmes, *Independent Counsels Under the Ethics in Government Act of 1978: A Violation of the Separation of Powers Doctrine or an Essential Check on Executive Power?*, in *University of Miami Law Review*, 1988, p. 738 ss.; C. Brown, J.P. Cole, *Special Counsels, Independent Counsels, and Special Prosecutors: Legal Authority and Limitations on Independent Executive Investigations*, CRS 7-5700, USA, 2018, p. 3 ss.; J.R. O'Sullivan, *The Independent Counsel Statute: Bad Law, Bad Policy*, in *American Criminal Law Review*, 1996, p. 465 ss.; J. Maskell, *Independent Counsels, Special Prosecutors, Special Counsels, and the Role of Congress*, CRS 7-5700, USA, 2013.

esecutivo¹⁵. La Commissione - preme osservare - era composta da tre Giudici federali indicati per un biennio dal Presidente della Corte Suprema ed aveva anche il compito di definire l'ambito dei poteri giurisdizionali del consigliere indipendente al quale, la nuova legge, affidava il potere di svolgere un'indagine speciale a tutti gli effetti, "full power and independent authority to exercise all investigative and prosecutorial functions and powers of the Department of Justice"¹⁶. Occorre infatti osservare, che in tutte le indagini speciali effettuate sotto il regime dell'*Ethics Act* la Commissione aveva attribuito ai diversi consiglieri indipendenti dei poteri di indagine molto penetranti che sostanzialmente includevano: "conducting investigations and grand jury proceedings; engaging in judicial proceedings, including litigation and appeals of court decisions; reviewing documentary evidence; determining whether to challenge the use of testimonial privileges; receiving national security clearances, if appropriate; seeking immunity for witnesses, warrants, subpoenas, and other court orders; obtaining and reviewing any tax return; and carrying out prosecutions in court, including filing indictments"¹⁷. Questa rilevante autonomia ed indipendenza era inoltre accresciuta dalla tassatività delle cause di rimozione degli *special prosecutors* i quali potevano essere rimossi dall'Attorney General solo per "good cause, physical or mental disability [...], or any other condition that substantially impairs the performance of such independent counsel's duties"¹⁸. In pratica, l'Attorney General poteva licenziare gli *independent counsel* solo in caso di grave inadempimento dei propri doveri e non per questioni attinenti al merito delle indagini ed in ogni caso doveva comunicare le ragioni della revoca sia alla Commissione speciale che aveva nominato il consigliere indipendente sia alle rispettive Commissioni Giustizia della Camera dei Rappresentanti e del Senato.

Al termine delle indagini, i consiglieri indipendenti dovevano redigere un rapporto conclusivo dell'inchiesta da inviare alla Commissione speciale ed all'Attorney General. Eccezionalmente, la Commissione speciale - che durante le indagini era tenuta al corrente sui più rilevanti sviluppi dell'inchiesta - poteva, anche su sollecitazione dell'Attorney General, intervenire ritenendo conclusa l'inchiesta. A quel punto, gli inquirenti dovevano trasmettere il *rapporto finale* all'Attorney General che avrebbe completato le indagini utilizzando i mezzi ordinari. L'*Ethics Act*, infine, aveva una validità temporale quinquennale, dovendo

¹⁵ Si veda per la selezione dell'*independent counsel*: W.M. Treanor, *Independent Counsel and Vigorous Investigation and Prosecution*, Georgetown University Law Center, 1998, p. 153 ss.; B.M. Kavanaugh, *The President and the Independent counsel*, in *Georgetown Law Journal*, 1998, p. 2146 ss.;

¹⁶ I poteri che sostanzialmente sono stati attribuiti a tali figure nelle indagini effettuate sotto il regime dell'*Ethics Act* sono riassunti in *Special Counsels, Independent Counsels and Special Prosecutors: Options for Independent Executive Investigations*, Congressional Research Service, 1° giugno 2017, www.everycrsreport.com/files/20170601_R44857_ca95e005ee8e879d7509b556abf9156bba143103.pdf, page 6.

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ *Ibidem*. Si veda anche: H.J.JR Miller, J.P. Elwood, *The Independent Counsel Statute: an idea whose time has passed*, in *Law and Contemporary Problems*, 62, 1998, p. 126 ss.; B.M. Kavanaugh, *The President and the Independent counsel*, cit., p. 2151 ss.

essere riconfermato di volta in volta dal Congresso¹⁹. La scelta di inserire una *sunset clause* fu dovuta al timore di assegnare ad un soggetto terzo un potere eccessivo che avrebbe potuto preludere ad un uso politico dei poteri ricevuti.

Complessivamente, le indagini condotte applicando la regolamentazione dell'*Ethics Act* furono diciotto di cui solo sei di rilevante importanza: l'inchiesta Iran/Contra, condotta nel 1986 dallo *special counsel* Lawrence E. Walsh; l'indagine su Edwin Meese II, condotta dallo *special counsel* Jacob A. Stein nel 1984; l'inchiesta su Theodore B. Olson, condotta da Alexia Morrison nel 1986 da cui scaturì l'eccezione di incostituzionalità sollevata sulla disciplina²⁰; l'indagine condotta nel 1995 da Henry G. Cisneros et al.; ed infine le due indagini note come *Whitewater* contro la famiglia Clinton, condotte rispettivamente da Robert B. Fiske Jr. nel 1994 e, nello stesso anno, da Kenneth W. Starr.

Soprattutto le indagini minori, occorre osservare, non erano collegate ai doveri d'ufficio dei funzionari/politici indagati, ma avevano altri oggetti (*drug use, perjury, conflicts of interest, financial improprieties*) e, quindi, sarebbero potute essere condotte dalle procure federali senza rischi di conflitti di interessi e con notevoli risparmi per l'erario. Inoltre, alcune indagini di importanza e rilievo maggiore, come quelle sull'*Iran-Contra*²¹ e sul *Whitewater*²² non ebbero esiti soddisfacenti, né

¹⁹ Si veda: J.M. Kelly, J.P. M. McEntee, *The Independent Counsel Law: Is There Life After Death?*, cit., p. 563 ss.; J. Mokhibern, *A brief history of the independent counsel law*, in *Frontline*, maggio 1998; C.H. Schroeder, *Putting law and politics in the right places- Reforming the independent counsel statute*, in *Law and Contemporary Problems*, 62/ 1998, p.172 ss.

²⁰ Si tratta del caso *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654 (1988). La sentenza è reperibile al link supreme.justia.com/cases/federal/us/487/654/.

²¹ Durante la presidenza Reagan si ebbero sette indagini svolte da consiglieri indipendenti, ma la più importante tra queste fu l'inchiesta *Iran-Contra*: essa riguardò il traffico illegale di armi con l'Iran da parte di membri dell'amministrazione Reagan e di militari in cambio della liberazione di ostaggi americani detenuti in Libano. In realtà parte dei proventi di tale traffico, che si scoprì essere iniziato prima della cattura degli ostaggi, servirono poi per finanziare segretamente i *Contras*, oppositori del governo del Nicaragua. Le indagini furono affidate al consigliere indipendente Lawrence Walsh e terminarono con quattro condanne, sette ammissioni di colpevolezza e una assoluzione. Tuttavia, la durata e gli elevati costi dell'investigazione suscitavano critiche nei confronti di Walsh e scetticismo sull'uso delle disposizioni che regolavano il consigliere indipendente. Si veda: L.E. Walsh, *Final report of the independent counsel for Iran/Contra Matters* 55, 1993; L.E. Walsh, *Iran Contra: Lawrence Walsh's contribution to history*, in *National Security Archive Electronic Briefing Book*, 462, 2014; G.D. Brown, *The Ethics Backlash and the Independent Counsel Statute*, in *Rutgers Law Review*, 1999, p. 456 ss.; W.M. Treonor, *Independent Counsel and Vigorous Investigation and Prosecution*, in 61 *Law and Contemporary Problems*, 1998, p.159 ss.

²² Il caso *Whitewater* coinvolgeva il presidente Clinton e sua moglie per un presunto illecito commesso quando egli era governatore dell'Arkansas. Al di fuori delle disposizioni dell'*Ethics Act*, non rinnovato nel 1992, l'Attorney General Janet Reno nominò nel gennaio del 1994 l'*independent counsel* Robert Fiske per indagare sul caso. Il 30 giugno dello stesso anno lo statuto venne nuovamente autorizzato e Fiske fu sostituito dal consigliere indipendente Kenneth Starr incaricato invece dalla *Special division*. La giurisdizione di Starr è stata ampliata più volte negli anni successivi fino a comprendere anche il caso Lewinsky. L'estensione del potere di Starr che secondo i critici era andato ben oltre i confini dello statuto, alcune decisioni giudiziarie ritenute eccessivamente rigorose e gli altissimi costi delle indagini, contribuirono ad un ripensamento sull'efficacia dello statuto sia da parte dei democratici sia da parte dei repubblicani. Si veda: K. Gormley, *Monica Lewinsky, Impeachment, and the Death of the Independent Counsel Law: What Congress Can Salvage from the Wreckage - a Minimalist View*, in *Maryland Law Review*, 2001; R.W.Gordon, *The Independent Counsel Investigation, the Impeachment Proceedings, and President Clinton's Defense: Inquiries into the Role and Responsibilities*

per le parti politiche, né per il Congresso e nemmeno per l'opinione pubblica. Più in generale, la nuova legge aveva un campo di applicazione eccessivamente ampio, sia soggettivo, ossia inerente ai soggetti che potevano essere incriminati, sia oggettivo, ossia inerente alla tipologia degli illeciti suscettibile di avviare l'indagine speciale e pertanto le indagini speciali si moltiplicarono vistosamente, al punto che molte inchieste, indipendentemente dal loro oggetto, divennero il pretesto per ottenere il discredito politico dell'avversario grazie al contributo dei media che, come sottolineato da più parti, da "cane da guardia" del potere esecutivo erano divenuti il "braccio armato" della lotta politica a favore, indifferentemente, delle forze politiche democratiche o repubblicane a seconda dell'appartenenza politica del soggetto sotto indagine²³. Di conseguenza, l'*Ethics Act*, dopo essere stato riapprovato dal Congresso, rispettivamente, nel 1983, nel 1988, e nel 1994 fu poi lasciato decadere nel 1999 anche se, ad ogni rinnovo, lo stesso Congresso introduceva emendamenti migliorativi tentando di correggere gli aspetti deteriori della legge.

3. Il Regolamento del Dipartimento della Giustizia sugli *Offices of Independent Counsel*

Dopo un lungo dibattito sulla sorte dell'*Ethics Act*, il Congresso, nonostante fossero state presentate diverse proposte di emendamento della legge²⁴, preferì non regolare nuovamente la materia, lasciando che fosse il Dipartimento della Giustizia a varare un Regolamento interno. Il *Code of Federal Regulations*, infatti,

of Lawyers, Symposium, Imprudence and Partisanship: Starr's OIC and the Clinton-Lewinsky Affair, in 68 *Fordham L. Rev.* 639, 1999; R.D. Rotunda, *The Independent Counsel Investigation, the Impeachment Proceedings, and President Clinton's Defense: Inquiries into the Role and Responsibilities of Lawyers, Symposium, Independent Counsel and the Charges of Leaking: A Brief Case Study*, in 68 *Fordham Law Review*, 1999; H.R. Uviller, *The Independent Counsel Investigation, the Impeachment Proceedings, and President Clinton's Defense: Inquiries into the Role and Responsibilities of Lawyers, Symposium, Poorer but Wiser: The Bar Looks Back at Its Contribution to the Impeachment Spectacle*, in 68 *Fordham L. Rev.* 897, 1999.

²³ Molte delle critiche riportate nel testo si possono reperire negli atti della Conferenza Annuale del 1997 della Corte d'Appello del Quarto Distretto (*Court of Appeals for the Fourth District*) che fu dedicata all'istituto del procuratore/consigliere special "The Independent Counsel Process: Is It Broken and How Should It Be Fixed?". Gli atti della Conferenza annuale sono pubblicati in *The Independent Counsel Process: Is It Broken and How Should It Be Fixed?*, *Washington and Lee Law Review*, Volume 54, Issue 4, art. 6. p. 1515. Si veda, anche: A. Dash, *The Office of Independent Counsel and the Fatal Flaw: "They Are Left to Twist in the Wind"*, in *Maryland Law Review*, 60, 2001; V. Tasha, *The evolution of witch hunting: the life and death of the Independent Counsel Act*, Londra, 2000; C.R. Sustain, *Bad incentives and bad Institutions*, in *Georgetown Law Journal*, 2267, 1998.

²⁴ Cfr. J. Maskell, *Independent Counsel Law Expiration and the Appointment of "Special Counsels"*, CRS Report for Congress, USA, 2002, p. 4 ss.; C. Brown, J.P. Cole, *Special Counsels, Independent Counsels, and Special Prosecutors: Legal Authority and Limitations on Independent Executive Investigations*, CRS 7-5700, USA, 2018, p. 8 ss. Per le proposte di riforma dello statuto prima della sua decadenza si veda: K. Harriger, *Can the independent counsel statute be saved?*, in *Law and Contemporary Problems*, 62, 1998, p. 141ss.; C.H. Schroeder, *Putting law and politics in the right places- Reforming the independent counsel statute*, cit., p. 180 ss.; O.G. Hatch, *The Independent Counsel statute and questions about its future*, in *Law and Contemporary Problems*, 62, 1998, p.152 ss.

al titolo 28 regolante l'Amministrazione della Giustizia, disciplina, al capitolo VI, sezione 600, gli *Offices of Independent Counsel*.

Occorre preliminarmente osservare che la nuova disciplina, a dispetto dall'essere una regolazione interna del Dipartimento della Giustizia, non pregiudica l'autonomia e l'indipendenza degli *special counsels*. Il Regolamento, infatti, pur avendo eliminato la Commissione speciale dei tre giudici federali, ha comunque perseguito il necessario equilibrio tra l'affidabilità delle indagini speciali - che era in parte venuta meno con l'*Ethics Act* - e la loro autonomia rispetto ai controlli dell'Esecutivo ("to strike a balance between independence and accountability in certain sensitive investigations"²⁵). Nello stesso tempo, la nuova disciplina, ha codificato la nozione di "conflitto di interessi" che giustifica il ricorso allo *special counsel*: "when the facts create a conflict so substantial or the exigencies of the situation are such that any initial investigation might taint the subsequent investigation, so that it is appropriate for the Attorney General to immediately appoint a Special Counsel"²⁶.

Come era facile immaginare, il Regolamento ha accresciuto il ruolo dell'Attorney General nella fase della nomina, stabilendo che, quest'ultimo, nel rispetto degli obblighi generali di informazione delle Commissioni Giustizia di entrambi i rami del Congresso²⁷, dopo avere valutato i presupposti sul "se" avviare un'indagine nel caso di notizie di reato riguardanti funzionari pubblici/politici afferenti all'esecutivo e "quando" avviarla²⁸, è responsabile *in toto* della nomina del consigliere speciale. Inoltre, il vertice del Dipartimento della Giustizia è abilitato, prima di avviare un'indagine speciale, ad individuare alcune vie alternative, potendo preliminarmente avviare un'indagine interna o potendo rimuovere alcuni pubblici dipendenti dal loro incarico se ritiene che tale atto sia sufficiente a garantire che l'indagine ordinaria possa svolgersi senza incorrere in forme di conflitto di interessi tra gli inquirenti e le persone sotto indagine²⁹. Il Regolamento

²⁵ 64 Fed. Reg. 131 (9 luglio 1999), p. 37038, www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1999-07-09/pdf/99-17327.pdf.

²⁶ *Ibidem*

²⁷ 28 CFR § 600.9: "Notification and reports by the Attorney General. (a) The Attorney General will notify the Chairman and Ranking Minority Member of the Judiciary Committees of each House of Congress, with an explanation for each action".

²⁸ In effetti, come precisa il Regolamento, 28 CFR § 600.1: "Grounds for appointing a Special Counsel. The Attorney General, or in cases in which the Attorney General is recused, the Acting Attorney General, will appoint a Special Counsel when he or she determines that criminal investigation of a person or matter is warranted and - (a) That investigation or prosecution of that person or matter by a United States Attorney's Office or litigating Division of the Department of Justice would present a conflict of interest for the Department or other extraordinary circumstances; and (b) That under the circumstances, it would be in the public interest to appoint an outside Special Counsel to assume responsibility for the matter".

²⁹ 28 CFR § 600.2: "Alternatives available to the Attorney General. When matters are brought to the attention of the Attorney General that might warrant consideration of appointment of a Special Counsel, the Attorney General may: (a) Appoint a Special Counsel; (b) Direct that an initial investigation, consisting of such factual inquiry or legal research as the Attorney General deems appropriate, be conducted in order to better inform the decision; or (c) Conclude that under the circumstances of the matter, the public interest would not be served by removing the investigation from the normal processes of the Department, and that the appropriate component of the Department should handle the matter. If the Attorney General

detta inoltre dei criteri per la scelta del consigliere speciale, il quale deve essere individuato al di fuori del personale impiegato presso l'Amministrazione federale (*outside the federal government*), deve avere una specchiata condotta morale ed un'elevata professionalità in relazione alle specificità delle indagini da compiere³⁰.

Quanto ai poteri attribuiti allo *special counsel*, il Regolamento, come sottolineato in premessa, nonostante il maggior peso dell'Attorney General, attribuisce all'incaricato ampi poteri di indagine – analoghi a quelli assegnati ai procuratori federali –, un'autonomia di bilancio e di scelta dello staff³¹ e, in accordo con l'Attorney General, anche ulteriori e più specifici poteri inquirenti³². Sempre con riferimento ai poteri di indagine, i redattori del Regolamento, memori dei ripetuti tentativi dei componenti dell'Esecutivo di ostacolare le indagini speciali e nell'intento di irrobustire ulteriormente l'autonomia e l'indipendenza dello *special counsel*, hanno stabilito che se quest'ultimo, nel corso delle indagini, accerti che siano stati commessi dei reati federali allo scopo di interferire con l'inchiesta, quali lo spergiuro, l'ostruzione alla giustizia, la distruzione di prove e l'intimidazione dei testimoni, allora è autorizzato ad estendere le indagini anche su tali reati per accertare i colpevoli³³. Non solo, ma anche le norme che regolano le modalità di

reaches this conclusion, he or she may direct that appropriate steps be taken to mitigate any conflicts of interest, such as recusal of particular officials”.

³⁰ 28 CFR § 600.3: “Qualifications of the Special Counsel. (a) An individual named as Special Counsel shall be a lawyer with a reputation for integrity and impartial decision making, and with appropriate experience to ensure both that the investigation will be conducted ably, expeditiously and thoroughly, and that investigative and prosecutorial decisions will be supported by an informed understanding of the criminal law and Department of Justice policies. The Special Counsel shall be selected from outside the United States Government. Special Counsels shall agree that their responsibilities as Special Counsel shall take first precedence in their professional lives, and that it may be necessary to devote their full time to the investigation, depending on its complexity and the stage of the investigation. (b) The Attorney General shall consult with the Assistant Attorney General for Administration to ensure an appropriate method of appointment, and to ensure that a Special Counsel undergoes an appropriate background investigation and a detailed review of ethics and conflicts of interest issues. A Special Counsel shall be appointed as a “confidential employee” as defined in 5 U.S.C. 7511(b)(2)(C).

³¹ 28 CFR § 600.5: “Staff. A Special Counsel may request the assignment of appropriate Department employees to assist the Special Counsel. The Department shall gather and provide the Special Counsel with the names and resumes of appropriate personnel available for detail. The Special Counsel may also request the detail of specific employees, and the office for which the designated employee works shall make reasonable efforts to accommodate the request. The Special Counsel shall assign the duties and supervise the work of such employees while they are assigned to the Special Counsel. If necessary, the Special Counsel may request that additional personnel be hired or assigned from outside the Department. All personnel in the Department shall cooperate to the fullest extent possible with the Special Counsel”.

³² Cfr. *Special Counsels, Independent Counsels and Special Prosecutors: Options for Independent Executive Investigations*, cit., p. 10: “While these are the original parameters of a special counsel’s jurisdiction, additional matters may be assigned to the special counsel as the inquiry proceeds. To expand the jurisdiction, the special counsel must find such an expansion is necessary to complete the original assignment or necessary to investigate new matters that come to light in the course of his or her investigation”.

³³ 28 CFR § 600.4(a): “Jurisdiction. (a) Original jurisdiction. The jurisdiction of a Special Counsel shall be established by the Attorney General. The Special Counsel will be provided with a specific factual statement of the matter to be investigated. The jurisdiction of a Special Counsel shall also include the authority to investigate and prosecute federal crimes committed in the course of, and with intent to interfere with, the Special Counsel’s investigation, such as

supervisione delle indagini speciali da parte dell'Attorney General ed il correlato potere, in circostanze eccezionali, di rimuovere il consigliere speciale, confermano la finalità di trovare il giusto equilibrio tra la signoria dell'Esecutivo sull'azione penale e l'autonomia delle indagini speciali. Si stabilisce, infatti, che il consigliere speciale sia tenuto a rapportarsi all'Attorney General secondo le modalità che ritiene opportune³⁴: ciò significa che, se, da un lato, il consigliere speciale non può condurre un'inchiesta in totale isolamento, ma deve in qualche modo rendere conto all'Attorney General, tuttavia non può nemmeno subire il controllo costante e penetrante del vertice del Dipartimento della Giustizia, il quale può esigere di essere periodicamente aggiornato sui contenuti delle indagini attraverso specifici rapporti. Se, dal contenuto di tali rapporti, l'Attorney General rilevi azioni inappropriate o ingiustificate rispetto alla regolamentazione generale, può prendere esplicita posizione, informando le Commissioni Giustizia del Congresso competenti³⁵. Questo passaggio, se adeguatamente motivato, può essere il preludio all'eventuale licenziamento del consigliere speciale che il Regolamento assegna al solo Attorney General o da chi fa le sue veci, ma che non può essere *ad nutum*, dovendo essere giustificato da una *good cause*, ossia da: "misconduct, a dereliction of duty, incapacity, or the existence of conflicts of interest" e deve essere comunicato (con le motivazioni allegate) ai Presidenti della Commissione Giustizia competenti del Congresso ed ai componenti delle minoranze³⁶. Indipendentemente da tali esiti, alla fine dell'indagine, il Regolamento prevede che lo *special counsel* trasmetta all'Attorney General un *rapporto confidenziale* nel quale sono illustrate, rispettivamente, le modalità di realizzazione delle indagini – ossia lo staff utilizzato, i provvedimenti giudiziari irrogati, i costi sostenuti, eccetera – ed ovviamente i suoi risultati, ossia le eventuali incriminazioni o assoluzioni

perjury, obstruction of justice, destruction of evidence, and intimidation of witnesses; and to conduct appeals arising out of the matter being investigated and/or prosecuted".

³⁴ 28 CFR § 600.6: "Powers and authority. Subject to the limitations in the following paragraphs, the Special Counsel shall exercise, within the scope of his or her jurisdiction, the full power and independent authority to exercise all investigative and prosecutorial functions of any United States Attorney. Except as provided in this part, the Special Counsel shall determine whether and to what extent to inform or consult with the Attorney General or others within the Department about the conduct of his or her duties and responsibilities".

³⁵ 28 CFR § 600.7(b): "Conduct and accountability. [...] b) The Special Counsel shall not be subject to the day-to-day supervision of any official of the Department. However, the Attorney General may request that the Special Counsel provide an explanation for any investigative or prosecutorial step, and may after review conclude that the action is so inappropriate or unwarranted under established Departmental practices that it should not be pursued. In conducting that review, the Attorney General will give great weight to the views of the Special Counsel. If the Attorney General concludes that a proposed action by a Special Counsel should not be pursued, the Attorney General shall notify Congress as specified in § 600.9(a)(3)".

³⁶ 28 CFR § 600.7(d): "Conduct and accountability. [...] d) The Special Counsel may be disciplined or removed from office only by the personal action of the Attorney General. The Attorney General may remove a Special Counsel for misconduct, dereliction of duty, incapacity, conflict of interest, or for other good cause, including violation of Departmental policies. The Attorney General shall inform the Special Counsel in writing of the specific reason for his or her removal".

adottate³⁷. A seguito di questo adempimento, la sezione successiva del Regolamento, dedicata agli obblighi di informazione dell'Attorney General, stabilisce che quest'ultimo informi i Presidenti delle Commissioni Giustizia competenti del Congresso ed il rappresentante della minoranza sulle conclusioni delle indagini "upon conclusion of the Special Counsels investigation" illustrando i contenuti delle stesse³⁸. L'ultimo comma di tale articolo fissa, infine, alcune restrizioni sull'obbligo di informazione cui è tenuto il vertice del Dipartimento della Giustizia e sul correlato diritto del Congresso e dell'opinione pubblica di essere informati. In generale, infatti, spetta all'Attorney General decidere quali notizie riguardanti la nomina, la rimozione e la conclusione delle indagini dello *special counsel* debbano essere diffuse in ossequio al "pubblico interesse". Quanto, invece, alle altre informazioni da rendere pubbliche durante le indagini, anche da parte dello *special counsel*, ci si affida alle generali prescrizioni previste dalle norme di settore per i procuratori federali ai quali lo *special counsel* è equiparato³⁹.

1894

4. Le conclusioni dell'indagine speciale del Russiagate e gli sviluppi successivi

Nella lettera con la quale il vice Attorney General Rosenstein annunciava la nomina dello *special counsel* per indagare sulle presunte interferenze di cittadini russi sulle elezioni presidenziali del 2016⁴⁰, il vertice del Dipartimento della Giustizia, parafrasando il sopracitato 28 CFR § 600.9 sulle indagini speciali, aveva precisato di avere informato l'opinione pubblica della nomina dello *special counsel* Mueller per ragioni di *pubblico interesse* ("in the public interest"). Il 22 marzo 2019, a distanza di ventidue mesi, l'Attorney General, sempre in ossequio al pubblico interesse ex 28 CFR § 600.9, informava i Presidenti delle Commissioni Giustizia dei due rami del Congresso e i due componenti - per ciascuna Commissione - delle

³⁷ 28 CFR § 600.8(c): "Notification and reports by the Special Counsel. [...] c) Closing documentation. At the conclusion of the Special Counsel's work, he or she shall provide the Attorney General with a confidential report explaining the prosecution or declination decisions reached by the Special Counsel".

³⁸ 28 CFR § 600.9(a)(3): "Notification and reports by the Attorney General. a) The Attorney General will notify the Chairman and Ranking Minority Member of the Judiciary Committees of each House of Congress, with an explanation for each action - [...] 3) Upon conclusion of the Special Counsels investigation, including, to the extent consistent with applicable law, a description and explanation of instances (if any) in which the Attorney General concluded that a proposed action by a Special Counsel was so inappropriate or unwarranted under established Departmental practices that it should not be pursued".

³⁹ 28 CFR § 600.9(c): "Notification and reports by the Attorney General. [...] c) The Attorney General may determine that public release of these reports would be in the public interest, to the extent that release would comply with applicable legal restrictions. All other releases of information by any Department of Justice employee, including the Special Counsel and staff, concerning matters handled by Special Counsels shall be governed by the generally applicable Departmental guidelines concerning public comment with respect to any criminal investigation, and relevant law".

⁴⁰ *Appointment of Special Counsel to investigate Russian interference with the 2016 Presidential election and related matters*, cit.

minoranze sull'esito finale delle indagini⁴¹ e poi, a distanza di due giorni, rendeva pubblica una sintesi del rapporto finale⁴². Con questa anticipazione, dunque, il Congresso e l'opinione pubblica americana erano informati sull'esito e sui principali contenuti delle indagini condotte da Mueller. La lettera di Barr, infatti, era alquanto articolata e suddivideva i contenuti del rapporto finale in quattro sezioni: nella prima, erano illustrate le caratteristiche generali, nelle seconda e terza erano riassunte le conclusioni dell'indagine sui due capi di accusa principali e nella quarta erano anticipate le azioni che l'Attorney General avrebbe intrapreso in futuro. L'idea dell'Attorney General di pubblicare una sintesi del rapporto finale aveva come scopo, probabilmente, di tacitare il Congresso e l'opinione pubblica che avrebbero voluto visionare immediatamente l'intero rapporto, dando così il tempo agli esperti del Dipartimento della Giustizia di revisionarlo e di coprire le parti sensibili con altrettanti *omissis*. La lettera, infatti, era abbastanza esaustiva nella descrizione dei profili salienti dell'indagine, dalla sua gestione alle conclusioni sui principali capi di accusa. Si chiariva, più in dettaglio, lo staff di cui si era avvalso lo *special counsel*, ossia diciannove legali assistiti da circa quaranta agenti dell'FBI, e si enumeravano gli atti formali adottati durante l'indagine, ossia il numero delle ingiunzioni, le richieste di rinvio a giudizio, le condanne, il numero di testimoni sentiti e gli ordini di perquisizione ottenuti. Lo stesso grado di approfondimento era utilizzato nella descrizione delle conclusioni principali dell'indagine, precisandosi, nella sezione sulle interferenze russe nelle elezioni presidenziali del 2016, che lo *special counsel* aveva accertato che il reato di tentativo di cospirazione contro gli Stati Uniti era stato perpetrato in due modi: da un lato, attraverso la società russa *Internet Research Agency* che aveva contaminato il dibattito politico attraverso i *social*; dall'altro, attraverso alcuni ufficiali militari russi che avevano ordinato delle operazioni di hackeraggio sui computer di alcuni collaboratori della sfidante di Trump, Hillary Clinton, per effetto delle quali gli hacker erano venuti in possesso di materiale che avevano poi disseminato - anche attraverso *Wikileaks* - sui *social*, sempre al fine di creare discredito nei riguardi della sfidante di Trump. Tuttavia, si chiariva altresì che, nonostante tali attività criminose fossero dirette ad avvantaggiare Trump, dalle indagini non era risultato alcun coinvolgimento né del Presidente, né del suo staff⁴³. In pratica, accanto all'incriminazione per cospirazione dei soggetti di nazionalità russa sopramenzionati, non era stata provata alcuna forma di cooperazione espressa o tacita tra gli stessi ed il Presidente Trump o i suoi collaboratori. In relazione, invece, al secondo filone di indagine - il reato di ostruzione alla giustizia - il resoconto dell'Attorney General aveva un contenuto più criptico, lasciando aperto il dubbio sulla colpevolezza del Presidente. Secondo quanto riportato, nelle conclusioni di Mueller, pur essendosi acclarato che

⁴¹ La lettera è consultabile al link en.wikisource.org/wiki/William_Barr_Letter_-_March_22_2019.

⁴² Letter to House and Senate Judiciary Committees, 24 marzo 2019, judiciary.house.gov/sites/democrats.judiciary.house.gov/files/documents/AG%20March%2024%202019%20Letter%20to%20House%20and%20Senate%20Judiciary%20Committees.pdf:

⁴³ *ibidem*: "the investigation did not establish that members of the Trump campaign conspired or coordinated with the Russian government in its election interference activities"

Trump avesse tentato di chiudere l'indagine anzitempo, anche sollecitando l'intervento del vice Attorney General per rimuoverlo dall'incarico, tuttavia, non erano emerse condotte tali da fare incriminare il Presidente per ostruzione alla giustizia. Su questo specifico punto, l'Attorney General, nel riportare le esatte parole utilizzate da Mueller ("while this report does not conclude that the President committed a crime, it also does not exonerated him"), aggiungeva immediatamente dopo - e con grande tempismo - di essersi consultato con gli specialisti della materia del Dipartimento della Giustizia e dell'Ufficio legale e di avere deciso che il Presidente dovesse essere definitivamente assolto⁴⁴. L'Attorney General, infatti, dopo avere chiarito che, in generale, il reato di ostruzione alla giustizia rileva quando, senza ragionevole dubbio, una persona agisce intenzionalmente per effettivamente ostruire un procedimento in corso, "acting with corrupt intent, engaged in obstructive conduct with a sufficient nexus to a pending or contemplated proceeding", giungeva alla conclusione che nessuna delle condotte presidenziali, sia quelle collegate alle sue esternazioni pubbliche, sia quelle aventi ad oggetto le specifiche richieste indirizzate al suo staff integrava il reato di ostruzione alla giustizia. Ciò detto, restava da chiarire al Congresso il perché della mancata pubblicazione del rapporto finale. A questo fine è dedicata l'ultima sezione del resoconto - *status of the Department's review* - nella quale Barr rammentava la natura giuridica del "Rapporto Finale", il quale, come statuito dal Regolamento del Dipartimento della Giustizia, ha natura "confidenziale" e pertanto, considerando che nel rapporto di Mueller erano presenti dati e notizie sensibili su procedimenti penali ancora in corso, era opportuno evitare che tali informazioni divenissero pubbliche; nello stesso tempo si dovevano espungere dalla versione integrale degli ulteriori dati sensibili che si riferivano - ma non solo - ad informazioni e comunicazioni riservate dell'inchiesta⁴⁵. Non tutte queste informazioni, in definitiva, potevano essere trasmesse al Congresso e, quindi, all'opinione pubblica e pertanto, a norma di Regolamento ed in ossequio al "pubblico interesse", spettava all'Attorney General decidere cosa escludere dalla versione integrale del rapporto⁴⁶.

Nonostante i tecnici del Dipartimento della Giustizia avessero immediatamente iniziato il lavoro di revisione del rapporto finale finalizzato, per l'appunto, ad espungere i dati e le informazioni sensibili, a distanza di tre giorni dalla pubblicazione della sintesi (ossia il 27 marzo), Mueller recapitò, a sua volta, una missiva all'Attorney General esprimendogli il suo disappunto perché la

⁴⁴ *ibidem*. L'Attorney General è preciso sul punto ed afferma che, in generale, il reato di ostruzione alla giustizia rileva quando senza ragionevole dubbio una persona "acting with corrupt intent, engaged in obstructive conduct with a sufficient nexus to a pending or contemplated proceeding". Ebbene, conclude Barr, dopo aver analizzato le condotte presidenziali molte delle quali estrinsecatesi in dichiarazioni pubbliche, non esiste alcuna di esse che integri la fattispecie astratta sopra descritta di ostruzione alla giustizia.

⁴⁵ *Ibidem*: "Separately I also must identify any information that could impact other ongoing matters, including those that the Special Counsel referred to other officers".

⁴⁶ *Ibidem*: "As I have observed in my initial notification the Special Counsel Regulation provided that «the Attorney General may determine that public release of» notifications to your respective Committee «would be in the public interest»".

“sintesi” pubblicata, a suo parere, non catturava pienamente il contesto, la natura e la sostanza, delle sue indagini (“*did not fully capture (...)*”) e rischiava di ingenerare confusione sull’opinione pubblica tradendo le ragioni e lo spirito stesso dell’istituto dello *special counsel*, che, come ricordato dallo stesso Mueller, è quello di assicurare “full public confidence in the outcome of the investigations”⁴⁷.

4.1. La versione “ridotta” del rapporto Mueller trasmessa dall’Attorney General Barr alle Commissioni Giustizia del Congresso ed il rischio di una crisi costituzionale

Incalzato dai rappresentanti del partito democratico presenti nelle due Commissioni Giustizia del Congresso, l’Attorney General accelerò l’invio del rapporto finale che fu trasmesso il 18 aprile. Il rapporto, come anticipato, non fu inviato nella versione integrale, ma diverse parti furono coperte da altrettanti *omissis*. Queste omissioni scontentarono i rappresentanti democratici delle due Commissioni Giustizia che avevano il sospetto che le parti coperte da segreto contenessero dichiarazioni e/o comportamenti compromettenti del Presidente Trump dai quali si sarebbero potute evincere sue, gravi, responsabilità politiche. A corroborare questa idea vi era la circostanza che lo stesso Barr, benché lo *special counsel* avesse chiesto al Dipartimento della Giustizia di valutare con attenzione le prove raccolte contro il Presidente, lo aveva repentinamente assolto (cfr. *supra*, par.3). Pertanto, il Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Rappresentanti Nadler, il 18 aprile successivo, presentò un’istanza urgente di accesso agli atti chiedendo all’Attorney General l’acquisizione della versione integrale del rapporto: in dettaglio, la *subpoena* presentata al Dipartimento della Giustizia non escludeva praticamente nulla dagli atti processuali dell’indagine⁴⁸.

L’Attorney General, a quel punto, invitò alcuni rappresentanti della Commissione a visionare, nel Dipartimento della Giustizia, una versione più

⁴⁷ La lettera, datata 27 marzo 2019, è consultabile al link www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2019/06/mueller-letter-to-barr-march-27.pdf. Si riporta parte del testo: “The summary letter the Department sent to Congress and released to the public late in the afternoon of March 24 did not fully capture the context, nature, and substance of this Office’s work and conclusions. We communicated that concern to the Department on the morning of March 25. There is now public confusion about critical aspects of the results of our investigation. This threatens to undermine a central purpose for which the Department appointed the Special Counsel: to assure full public confidence in the outcome of the investigations”. La sintesi di Barr creava confusione anche sulle funzioni e responsabilità dei diversi attori costituzionali come lo stesso Mueller ribadisce: “There is now public confusion about critical aspects of the results of our investigation. This threatens to undermine a central purpose for which the Department appointed the Special Counsel: to assure full public confidence in the outcome of the investigations”.

⁴⁸ *Subpoena by Authority of the House the Representatives of the Congress of the United States of America to William P. Barr*, 18 april 2019, judiciary.house.gov/sites/democrats.judiciary.house.gov/files/documents/Mueller%20Report%20Subpoena%204.18.19.pdf: “You are hereby required to produce the following in accordance with the attached Definitions and Instructions: 1. The complete and unredacted version of the report submitted on or about March 22, 2019 by Special Counsel Robert Mueller [...]. This includes, but is not limited to, all summaries, exhibits, indices, tables of contents or other tables or figures, appendices, supplements, addenda or any other attachments whether written or attached in a separate electronic format. 2. All documents referenced in the Report. 3. All documents obtained and investigative materials created by the Special Counsel’s Office”.

completa del rapporto, anche se non quella integrale⁴⁹, ma il Presidente Nadler, dopo aver ribadito di voler acquisire la versione integrale del rapporto e la documentazione richiesta nella *subpoena*⁵⁰, convocò in Commissione l'Attorney General mettendo all'ordine del giorno la sua incriminazione per oltraggio al Congresso⁵¹. Barr, di contro, non solo non si presentò all'audizione, ma il giorno della seduta della Commissione, l'8 maggio, chiese ed ottenne dal Presidente Trump di porre l'*executive privilege* sul rapporto Mueller e sul resto della documentazione richiesta⁵². Tecnicamente, richiamando un parere dell'Attorney General Janet Reno reso in una simile vicenda durante il mandato del Presidente Clinton, fu emanato un provvedimento provvisorio avente lo stesso effetto, un *protective assertion of executive privilege*⁵³. Quello stesso giorno, la Commissione votò l'incriminazione di Barr per oltraggio al Congresso con una maggioranza di 24 a 16 a favore. A commento di quel voto ed in attesa della pronuncia dell'intera Camera dei Rappresentanti, il Presidente Nadler giustificava l'azione della Commissione Giustizia come il corretto esercizio del diritto costituzionalmente riconosciuto del Congresso di valutare l'affidabilità del Presidente dell'esecutivo "Our fight is about defending the rights of Congress, as an independent branch, to hold the president accountable"⁵⁴. Occorre osservare che i file richiesti dalla Commissione Giustizia constavano di milioni di pagine ed includevano materiale classificato di almeno due dozzine di procedimenti penali che non si erano ancora conclusi. L'Attorney General, a sua difesa, aveva richiamato il noto precedente della *Linder Letter*⁵⁵, ai sensi del quale il Dipartimento della Giustizia aveva precisato all'allora Presidente della sottocommissione "On Rules and Organizations" della Camera dei Rappresentanti – John Linder, per l'appunto – i principi che regolavano la cooperazione tra il potere legislativo ed il potere giudiziario circa l'accesso al materiale sensibile collegato ai procedimenti penali. In quella sede fu chiarito che il principio della separazione dei poteri limita significativamente l'accesso al materiale sensibile delle indagini penali⁵⁶, precisandosi che, se così non fosse, il potere legislativo diverrebbe un "partner" dell'esecutivo nella gestione di

⁴⁹ *Response to Chairman Nadler Subpoena*, 1° Maggio 2019, judiciary.house.gov/sites/democrats.judiciary.house.gov/files/documents/Response%20to%20Chairman%20Nadler%20subpoena_1%20May%202019.pdf.

⁵⁰ *Letter to Barr*, 3 maggio 2019, judiciary.house.gov/sites/democrats.judiciary.house.gov/files/documents/5.3.2019%20Letter%20to%20Barr.pdf.

⁵¹ *Contempt notice for Barr*, 5 maggio 2019, judiciary.house.gov/sites/democrats.judiciary.house.gov/files/documents/FINAL%20BARR%20Contempt%20Report%20Barr%205.6.19.pdf.

⁵² La lettera con la quale l'Attorney General chiede al Presidente di porre l'*executive privilege* è scaricabile in judiciary.house.gov/sites/democrats.judiciary.house.gov/files/documents/5-8-19%20Barr%20Letter%20to%20President%20re%20Protective%20Assertion%20of%20EP%20%28signed%29%20%28003%29.pdf.

⁵³ Il documento è scaricabile in judiciary.house.gov/sites/democrats.judiciary.house.gov/files/documents/Chairman%20Nadler%20letter_8%20May%202019%20%28003%29.pdf.

⁵⁴ Le dichiarazioni sono riportate da tutti i media. Tra questi, www.nytimes.com/2019/05/08/us/politics/trump-executive-privilege-mueller-report.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage.

⁵⁵ Il testo della *Linder letter*, 27 gennaio 2000, è scaricabile in www.justice.gov/file/1080046/download.

⁵⁶ *Ibidem*: "precluded congressional access to otherwise confidential investigative files".

una funzione – la titolarità dell’azione penale – che invece appartiene unicamente a quest’ultimo⁵⁷. In applicazione di questo principio, il Dipartimento della Giustizia poteva trattenere sia la documentazione su procedimenti penali ancora in corso (“open matters, namely ongoing investigations and criminal prosecutions”), sia le deliberazioni interne degli inquirenti (“and internal Justice Department prosecutorial deliberations”). Barr, dunque, replicava alle richieste del presidente Nadler eccependo i contenuti di questo documento e richiamando la pronuncia della Corte Suprema relativa al caso *United States v. Nixon*⁵⁸ che parimenti era richiamata dalla *Linder letter*. Anche la Corte Suprema, infatti, aveva applicato questi principi, asserendo che nel sistema costituzionale statunitense il principio di separazione rigida dei poteri soffre di pochissime eccezioni tra le quali non rientra un diritto assoluto del sistema giudiziario di conoscere tutti i dati sensibili, come ad esempio le conversazioni tra il Presidente ed il suo staff, e che lo stesso vale, all’opposto, per gli atti interni di un’indagine (*judicial deliberations*) rispetto al diritto del Congresso di conoscerne i contenuti. In quella sede, la Corte aveva applicato il principio del *chilling effect* asserendo che se le informazioni sensibili di un’indagine potessero essere liberamente divulgate⁵⁹ per soddisfare il diritto ad essere informata dell’opinione pubblica, si verificherebbe, nel concreto, che i vertici dell’Esecutivo, analogamente agli inquirenti di un’indagine, eviterebbero di esprimersi liberamente nella valutazione delle azioni da intraprendere, con l’effetto di danneggiare l’intero processo costituzionale di formazione delle decisioni politiche (ed analogamente di quelle giudiziarie)⁶⁰.

⁵⁷ *Ibidem*: “as provision of such materials would make the legislative branch a “partner” in what is a uniquely executive branch function: criminal law enforcement”.

⁵⁸ 418 U.S. 683, *United States v. Nixon* (no. 73-1766), 24 luglio 1974, www.law.cornell.edu/supremecourt/text/418/683.

⁵⁹ Nella pronuncia, infatti, l'*executive privilege* era stato opposto alle richieste dello *special counsel* di acquisizione delle registrazioni e di altra documentazione inerente le conversazioni tra il Presidente Nixon ed altre persone. In quella sede, la Corte Suprema aveva chiaramente affermato la necessità di bilanciare gli interessi in gioco, rispettivamente dell’Esecutivo e del Giudiziario, ammettendo che l’azione penale non poteva essere tutelata in assoluto, ma anche la libertà di un Presidente di conversare col proprio staff e di valutare le diverse situazioni connesse al suo mandato erano, complessivamente, situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela: “Since we conclude that the legitimate needs of the judicial process may outweigh Presidential privilege, it is necessary to resolve those competing interests in a manner that preserves the essential functions of each branch. The right and indeed the duty to resolve that question does not free the Judiciary from according high respect to the representations made on behalf of the President”. In particolare, con riferimento alla corrispondenza ed alle conversazioni del Presidente, la Corte aveva precisato che “The expectation of a President to the confidentiality of his conversations and correspondence, like the claim of confidentiality of judicial deliberations, for example, has all the values to which we accord deference for the privacy of all citizens and, added to those values, is the necessity for protection of the public interest in candid, objective, and even blunt or harsh opinions in Presidential decision making. A President and those who assist him must be free to explore alternatives in the process of shaping policies and making decisions, and to do so in a way many would be unwilling to express except privately. These are the considerations justifying a presumptive privilege for Presidential communications. The privilege is fundamental to the operation of Government, and inextricably rooted in the separation of powers under the Constitution”.

⁶⁰ *Ibidem*: “Human experience teaches that those who expect public dissemination of their remarks may well temper candor with a concern for appearances and for their own interests to the detriment of the decision-making process”.

Dato atto dei precedenti esistenti in materia, occorre però osservare che le richieste della Commissione Giustizia della Camera dei Rappresentanti rientravano in una strategia politica molto chiara del partito democratico: acquisire notizie su eventuali azioni e/o comportamenti del Presidente Trump utili all'avvio di una procedura di impeachment o comunque idonei ad offuscare l'operato presidenziale in vista delle imminenti elezioni del 2020; in questa prospettiva, i democratici erano convinti che nelle "deliberazioni interne" degli inquirenti e nella altre parti segretate dal Dipartimento della Giustizia esistesse del materiale utile ai loro scopi. A corroborare questa linea vi erano alcuni passaggi del rapporto di Mueller nei quali gli *omissis*, effettivamente, erano posti in modo da far pensare ad un tentativo di occultare informazioni potenzialmente rilevanti dal punto di vista politico-costituzionale. Per fare un esempio, a pp. 53-54 del Volume I del rapporto si faceva riferimento al comportamento del collaboratore di Trump, Paul Manafort⁶¹, nella vicenda relativa alla utilizzazione da parte dello staff di Trump del materiale trasmesso dall'organizzazione *Wikileaks*. La versione del rapporto trasmessa al Congresso era la seguente: "[REDACTED] Manafort also [REDACTED] wanted to be kept apprised of any developments with WikiLeaks and separately told Gates [è il socio di affari di Manafort che fornirà una testimonianza chiave per la condanna di Manafort] to keep in touch [REDACTED] about future WikiLeaks releases. According to Gates, by the late summer of 2016, the Trump Campaign was planning a press strategy, a communications campaign, and messaging based on the possible release of Clinton emails by WikiLeaks. [REDACTED] while Trump and Gates were driving to LaGuardia Airport. [REDACTED], shortly after the call candidate Trump told Gates that more releases of damaging information would be coming. [REDACTED]"⁶². Ebbene, le parti coperte dagli *omissis*, come argomentato da Barr e dai rappresentanti democratici, potevano prestarsi ad una duplice valutazione: da un lato, e secondo la visione di Barr, gli *omissis* celavano gli atti di un procedimento penale in corso - probabilmente quello riguardante la falsa testimonianza di Roger Stone Jr., l'ex consulente di Trump che aveva dichiarato agli inquirenti di essere estraneo a quei fatti - ; dall'altro, e secondo la visione dei rappresentanti democratici al Congresso, le parti coperte da *omissis* potevano contenere delle valutazioni e/o dichiarazioni idonee a dimostrare che il team di Trump avesse fattivamente cooperato con l'organizzazione *Wikileaks* per denigrare la sfidante Hillary Clinton⁶³. Questi comportamenti, pur non configurando un reato, in quanto *Wikileaks* non era stata incriminata da Mueller perché non aveva cooperato con i russi per hackerare le email della Clinton,

⁶¹ Paul Manafort, consulente del Partito repubblicano e responsabile della campagna elettorale di Donald Trump durante le elezioni presidenziali del 2016, è stato condannato nel 2018 per frode fiscale e bancaria.

⁶² Come già indicato *supra* (v. nota 1), il testo, con i relativi *omissis*, del cd. *Mueller Report* è stato pubblicato a marzo 2019 ed è reperibile al link www.justice.gov/storage/report.pdf.

⁶³ Si veda, New York Times, 18 Aprile 2019, *Excerpts and Analysis From the Mueller Report*, scaricabile in www.nytimes.com/2019/04/18/us/politics/the-mueller-report-excerpts.html.

avrebbero comunque potuto svelare al Congresso ed all'opinione pubblica come Trump ed il suo staff operassero durante la campagna elettorale.

4.2. Tecnica redazionale del “Rapporto Finale” e dichiarazioni di Mueller sulle rispettive competenze e “doveri” istituzionali

L'ultimo aspetto riguardante il rapporto finale sul quale è opportuno soffermarsi ha ad oggetto lo stile adottato da Mueller e, più in generale, le modalità redazionali seguite. Mueller utilizza uno stile decisamente asciutto, preferendo riportare i fatti esattamente come riferiti dai testimoni senza esprimere alcun giudizio personale. In questo modo, lo *special counsel* evita di influenzare il lettore, ma, opportunamente, gli permette di formarsi un'opinione diretta sui fatti di causa. Un esempio rilevante dal quale si può evincere questa tecnica redazionale riguarda proprio le richieste di Trump al suo ex consigliere giuridico McGahn di far rimuovere lo *special counsel*. Mueller, nel Vol. II, a pagina 5-6, riporta i fatti esattamente come si sono verificati, senza aggiungere commenti, ma facendo direttamente “parlare” le prove raccolte: “In early 2018, the press reported that the president had directed McGahn to have the special counsel removed in June 2017 and that McGahn had threatened to resign rather than carry out the order. The president reacted to the news stories by directing White House officials to tell McGahn to dispute the story and to create a record stating he had not been ordered to have the special counsel removed. McGahn told those officials that the media reports were accurate in stating that the president had directed McGahn to have the special counsel removed. The president then met with McGahn in the Oval Office and again pressured him to deny the reports. In the same meeting, the president also asked McGahn why he had told the special counsel about the president's effort to remove the special counsel and why McGahn took notes of his conversation with the president. McGahn refused to back away from what he remembered happening and perceived the president to be testing his mettle”⁶⁴.

Nonostante questa tecnica redazionale e benché lo *special counsel* avesse più volte ribadito che era proprio il rapporto finale a parlare a suo nome, Mueller, poco prima di congedarsi definitivamente dall'ufficio di funzionario del Dipartimento della Giustizia, “rompeva il silenzio” e decideva di presentarsi in pubblico per rilasciare un'ulteriore dichiarazione sul filone di indagine riguardante il Presidente Trump⁶⁵. Non è dato sapere, mentre si scrive, se queste dichiarazioni siano le ultime dello *special counsel*, il quale, nei giorni precedenti, era stato ripetutamente invitato dalle Commissioni Giustizia del Congresso a riferire sui diversi *omissis* del rapporto⁶⁶, ma aveva preferito soprassedere per evitare ulteriori polemiche e

⁶⁴ *Mueller Report*, cit., vol. I, pp. 5-6.

⁶⁵ Il riferimento è alle dichiarazioni, sopra già citate (v. nota 2), del 29 maggio, riportate da tutti i media. Il NY Times offre il video della conferenza stampa e la trascrizione: www.nytimes.com/2019/05/29/us/politics/mueller-transcript.html.

⁶⁶ Il Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Rappresentanti, Nadler, subito dopo l'uscita di Mueller affermava infatti soddisfatto: “Mr. Mueller told us a lot of what we need to hear today”. Tuttavia, il Presidente della *House Intelligence*, Adam Schiff, uno dei più convinti ad esigere l'audizione di Mueller, non cambiava idea dopo le dichiarazioni di quest'ultimo insistendo per convocare l'ex *special counsel*: “While I understand his reluctance

perché, comunque, sarebbe dovuto essere autorizzato dall'Attorney General essendo a tutti gli effetti un funzionario ministeriale. Peculiarmente, però, con le dichiarazioni del 28 maggio 2019, lo *special counsel*, pur ribadendo che il rapporto finale costituisce la sua sola ed unica testimonianza sull'inchiesta (“It's important the office's written work speaks for itself [...] The report is my testimony⁶⁷”) sembra voler evidenziare al Congresso ed all'opinione pubblica americana un ulteriore aspetto, ossia l'*actio finium regundorum* della sua indagine e, di conseguenza, i confini e contenuti delle competenze altrui. Nello specifico, in un discorso di diversi minuti, lo *special counsel*, senza rispondere ad alcuna domanda dei giornalisti, ha voluto anzitutto rammentare i meriti inopinatamente messi in secondo piano della sua indagine, ossia l'incriminazione di persone ed enti di nazionalità russa del reato di interferenza nelle elezioni americane. In secondo luogo, pronunciandosi nuovamente sul “caso” Trump, Mueller, dopo avere precisato che questo filone di indagine è stato di fondamentale importanza (“[...]of paramount importance”) e dopo avere sottolineato le difficoltà incontrate nell'inchiesta a causa della reticenza o della falsità delle dichiarazioni rese da diverse persone sotto indagine⁶⁸, ha voluto, nuovamente e forse definitivamente, fare chiarezza, più che sulle “conclusioni” dell'inchiesta sul “perché” si fosse giunti a tali conclusioni. Trattasi, probabilmente, di quel “contesto” dell'indagine che l'Attorney General, nel resoconto del 24 marzo, aveva superficialmente trascurato, ma che Mueller riteneva invece di primaria importanza al punto da rammentarglielo con la missiva inviata gli tre giorni dopo (cfr. *supra*, par. n. 3).

Andando nello specifico, Mueller ribadiva nuovamente l'esito finale dell'indagine sul filone Trump, ricorrendo alla “nota” frase ipotetica, ossia che se le indagini avessero chiaramente dimostrato la *non colpevolezza* di Trump, gli inquirenti lo avrebbero espressamente dichiarato nel rapporto finale – “If we had had confidence that the President clearly did not commit a crime, we would have said so”⁶⁹; dopo di che, lo *special counsel* precisava meglio l'altro concetto chiave dell'indagine, ossia che, poiché le *guidelines* del Dipartimento della Giustizia non gli consentivano di incriminare un Presidente in carica – “the Justice Department guidelines did not allow me to charge a sitting President” – di conseguenza – “and as a result” – il suo ufficio non aveva stabilito se Trump avesse commesso il reato

to answer hypotheticals or deviate from the carefully worded conclusions he drew on his charging decisions, there are, nevertheless, a great many questions he can answer that go beyond the report, including any counterintelligence issues and classified matters that were not addressed in his findings”. La stessa Presidente della Camera dei Rappresentanti Nancy Pelosi affermava che l'audizione si sarebbe dovuta tenere anche nell'interesse dello stesso Mueller: “Yes, I think it would be useful for him to testify before Congress”. Tutte queste dichiarazioni sono state riportate dai media, tra cui si indica: edition.cnn.com/2019/05/29/politics/robert-mueller-special-counsel-investigation/index.html.

⁶⁷ Si veda, a tal fine, la trascrizione completa del discorso di Mueller, scaricabile in www.nytimes.com/2019/05/29/us/politics/mueller-transcript.html

⁶⁸ *Ibidem*: - “the matters we investigated were of paramount importance. It was critical for us to obtain full and accurate information from every person we questioned. When a subject of an investigation obstructs that investigation or lies to investigators, it strikes at the core of their government's effort to find the truth and hold wrongdoers accountable”.

⁶⁹ *Ibidem*

di ostruzione della giustizia – “my office did not determine whether Trump had committed obstruction of justice” - ⁷⁰. Mueller sembra dunque sottolineare il fatto che a questa conclusione non si era pervenuti perché Trump fosse esente da colpe, ma perché il Presidente non era tecnicamente incriminabile. In definitiva, lo *special counsel*, anticipando la lettura di Trump e dei suoi sodali repubblicani sulle conclusioni dell’indagine - ossia l’assoluzione del Presidente per insufficienza di prove - decide di insistere sul richiamato “contesto generale” ed entrando nel merito lo chiarisce meglio all’opinione pubblica americana. Richiamando infatti quanto riportato nell’introduzione al II Volume del *final report*, lo *special counsel* sottolinea che nella politica del Dipartimento della Giustizia è costituzionalmente vietato accusare di un crimine federale un Presidente in carica; tale azione, infatti, sarebbe incostituzionale anche se le indagini fossero condotte in totale segretezza: tutti i procuratori federali, pertanto, e lo stesso ufficio dello *special counsel* – che è parte del Dipartimento della Giustizia – devono rispettare queste regole. Alla luce di queste precisazioni, Mueller arguisce che l’incriminazione del Presidente degli Stati Uniti è un’opzione che il suo Ufficio non ha potuto prendere in considerazione in quanto era unicamente tenuto a compiere le indagini sul crimine di ostruzione alla giustizia, senza però concluderle⁷¹. Il valore aggiunto delle dichiarazioni pubbliche di Mueller sembra collegarsi a questo profilo del contesto giuridico delle indagini speciali che a suo parere non è assolutamente marginale: nel sistema costituzionale statunitense, in definitiva, né gli *special counsels*, né le procure federali possono incriminare un Presidente dell’esecutivo mentre è in carica, spetta ad “altri” farlo (“ [...] the Constitution requires a process other than the criminal justice system to formally accuse a sitting president of wrongdoing [...]”).

“Parlare a nuora, perché suocera intenda”, quindi!. Se così è, allora il problema maggiore è quello degli ulteriori elementi di prova presenti tra gli *omissis* del rapporto finale e nel resto della documentazione processuale che tuttavia difficilmente verranno svelati dallo *special counsel*. Anche su tale punto Mueller è stato chiaro, precisando, alla fine dell’intervento, che non avrebbe svelato il loro contenuto anche se fosse stato convocato ad un’audizione dal Congresso, in quanto la sua testimonianza non poteva andare oltre il contenuto del rapporto finale reso pubblico dall’Attorney General⁷². Tecnicamente, dunque, se “suocera intenderà”, potrebbe riaprirsi il dibattito sul “se” le prescrizioni contenute nel Regolamento interno del Dipartimento della Giustizia siano compatibili con il diritto costituzionalmente riconosciuto del Congresso di conoscere i contenuti sensibili

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ *Ibidem*, “The introduction to the Volume II of our report explains that decision. It explains that under longstanding department policy, a president cannot be charged with a federal crime while he is in office. That is unconstitutional. Even if the charge is kept under seal and hidden from public view, that, too, is prohibited. A special counsel’s office is part of the Department of Justice, and by regulation, it was bound by that department policy. Charging the president with a crime was therefore not an option we could consider”.

⁷² “There has been discussion about an appearance before Congress. Any testimony from this office would not go beyond our report. It contains our findings and analysis and the reasons for the decisions we made. We chose those words carefully, and the work speaks for itself. And the report is my testimony. I would not provide information beyond that which is already public in any appearance before Congress”.

di un rapporto finale di un'indagine speciale, qualora, tali contenuti siano strumentali al diritto dello stesso Congresso di avviare, sussistendone i presupposti, l'azione di accusa contro il Presidente dell'esecutivo⁷³.

⁷³ In questo senso, il Presidente della Commissione Giustizia dei Rappresentanti, Nadler, sembra raccogliere il suggerimento: “Given that special counsel Mueller was unable to pursue criminal charges against the President, it falls to Congress to respond to the crimes, lies and other wrongdoing of President Trump - and we will do so. No one, not even the President of the United States, is above the law”, [judiciary.house.gov/news/press-releases/chairman-nadler-response-special-counsel-muellers-statements-conclusion](https://www.judiciary.house.gov/news/press-releases/chairman-nadler-response-special-counsel-muellers-statements-conclusion). Analogamente, il deputato democratico Cory Booker del New Jersey, fino ad allora abbastanza cauto sull'impeachment, dopo l'uscita pubblica dello *special counsel* twittava: “Robert Mueller's statement makes it clear: Congress has a legal and moral obligation to begin impeachment proceedings immediately” (il *tweet*, insieme ad altre reazioni politiche, è riportato in edition.cnn.com/2019/05/29/politics/2020-cory-booker-impeachment/index.html). Al contrario, il Presidente Trump, ribadiva in un *tweet*: “Nothing changes from the Mueller Report. There was insufficient evidence and therefore, in our Country, a person is innocent. The case is closed! Thank you”, twitter.com/realdonaldtrump/status/1133759237136494592