

Le convocazioni parlamentari disattese dall'audit: una comparazione

di Giampiero Buonomo

consigliere parlamentare capo dell'Ufficio dell'Archivio storico del Senato della Repubblica

Il caso del *contempt of Congress* di Steve Bannon è indicativo dell'evoluzione dell'istituto immunitario gemmato dal tronco del *contempt of Parliament* di fonte anglosassone: esso offre anche lo spunto per una comparazione con la situazione italiana, nella quale il problema dell'*enforcement* della convocazione parlamentare è parimenti sentito, anche se l'ordito costituzionale richiede di collocarlo nel più generale contesto del rapporto tra i poteri dello Stato.

Steve Bannon è la prima persona dal 1974 ad essere stata riconosciuta colpevole dal giudice penale di aver disatteso una convocazione emessa dal Congresso degli Stati Uniti: il suo immediato predecessore, Gordon Liddy, si era rifiutato di testimoniare dinanzi ad una Commissione parlamentare sull'effrazione nello studio dello psichiatra di Daniel Ellsberg, in cui i suoi uomini ricercavano elementi con cui screditare l'autore dello *scoop* sui "Pentagon Papers" messo nel mirino da Richard Nixon. Nel caso di Bannon, il gran giurì lo aveva incriminato il 12 novembre 2021 per essersi rifiutato di comparire dinanzi al comitato speciale della Camera sull'attacco a Capitol Hill del 6 gennaio 2021: la convocazione era per il 14 ottobre 2021 e, conosciuto il suo diniego, i nove membri del comitato ne riferirono il 19 ottobre al Dipartimento della giustizia ed al plenum della Camera dove, due giorni dopo, fu approvata una risoluzione dichiarativa del *contempt of Congress* (229 a 202, in cui tra i sì vi erano tutti i 220 democratici e 9 repubblicani).

Al di là della modesta pena che è prevista per questo tipo di reato (*misdemeanor* punito da un mese ad un anno di reclusione e con un'ammenda da cento a mille dollari), il caso è indicativo dell'evoluzione dell'istituto immunitario gemmato dal tronco del *contempt of Parliament* di fonte anglosassone.

1. L'*inherent power* rivendicato dalla Camera dei comuni come prerogativa riguarda la possibilità di punire direttamente come *contempt* ogni "minaccia, ostacolo o intimidazione di un membro del Parlamento (...) nell'esercizio delle sue funzioni". Benché tale garanzia risuoni anche nelle primissime determinazioni del costituzionalismo continentale¹, essa ha una connotazione prettamente collettiva (che la differenzia nettamente dalle evoluzioni dell'*inviolabilité* continentale) perché trova le sue origini nella battaglia parlamentare con la dinastia Stuart e nel susseguente *Bill of Rights* del 1689, in cui (articolo 9) espressamente si proteggevano le discussioni e gli atti dei membri del parlamento da qualsivoglia interferenza od obiezione esterna al Parlamento stesso.

La Camera convocata dal monarca a Westminster, pur nella qualità di primitiva Corte non territoriale, rivendicava in tal modo l'apparato di salvaguardia di diritto medievale, rappresentato

¹ Il decreto 23 giugno 1789 dell'Assemblea nazionale francese – che reagiva al pericolo che l'autorità regia imponesse, con la forza delle baionette, la separazione dei lavori di quella che considerava ancora una porzione degli Stati generali - recitava: "L'Assemblea Nazionale sancisce l'inviolabilità della persona di ciascun deputato. Chiunque - singoli individui, organizzazioni, tribunali, magistrature o commissioni - osi, durante o dopo l'attuale sessione parlamentare, perseguire, ricercare, arrestare o far arrestare, detenere o far detenere un deputato a causa di proposte, pareri, opinioni o discorsi manifestati o pronunciati agli stati generali, ed egualmente chiunque presti la sua collaborazione ai suddetti attentati, da qualunque autorità siano stati ordinati, sia considerato infame e traditore nei confronti della nazione e responsabile di delitto capitale. L'Assemblea Nazionale stabilisce che nei casi predetti prenderà tutte le misure necessarie per ricercare, perseguire e punire i responsabili, istigatori ed esecutori".

dalla possibilità di amministrare giustizia, nel suo ambito, *sub specie* di persecuzione dell'«offesa alla Corte»: come ogni Corte territoriale poteva sanzionare l'ostruzione all'esercizio dei poteri conferitile dal Sovrano, così anche la Camera rivendicò con successo² la possibilità di sanzionare direttamente il *contempt* nei suoi confronti³, dopo aver letto in una determinata azione (riconducibile a qualsiasi altro potere, pubblico o privato) una potenziale lesione dell'autorità e della dignità del Parlamento.

Invero, già da metà Ottocento la punizione non era più esercitata in termini diversi dall'ammonizione⁴: stante la carenza di terzietà del "giudice parlamentare", già nell'ambito del sistema consuetudinario era stato affermato che "è necessario distinguere tra il potere di punire un'offesa, che è un potere giudiziario, e il potere di rimuovere un'ostruzione alle deliberazioni o alle altre azioni proprie di un corpo legislativo durante la sua seduta, che invece rappresenta un potere necessario per l'auto-preservazione"⁵. Eppure fu solo dopo l'approvazione dell'*Human Rights Act* del 1998 (e la conseguente armonizzazione dell'ordinamento anche giudiziario britannico con i requisiti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo)⁶ che si è positivamente esclusa la sopravvivenza di un sistema procedurale penale "plurale", come quello che per secoli aveva legittimato il sistema anglosassone del *contempt of Parliament*⁷.

Quanto era stato fino a quel momento oggetto di statuizioni dissuasive - o redatte in termini di *extrema ratio* da parte degli organi parlamentari incaricati di studiare la prerogativa⁸ - è diventato

² Già a partire dal 1675 alla Camera dei comuni fu affermato che il privilegio parlamentare esiste affinché i membri possano "liberamente occuparsi dei pubblici affari della Camera, senza turbamenti o interruzioni" (*Journal of the House of Commons*, 1667-1687, edizione a cura dell'Università di Londra del 1802, volume IX, pag. 342). Questa determinazione parlamentare si auto-qualificava come ricognitiva di una consuetudine rimontante allo *Strode Act* del 1516; l'articolo 9 del *Bill of Rights* del 1689 coinvolse in questo impegno, poi, i sovrani succeduti agli Stuart e, su questa convenzione costituzionale, si regge ancora la Costituzione non scritta inglese.

³ La giurisprudenza parlamentare inglese si orientò a sanzionare (con il potere di punire per offesa al Parlamento determinate condotte considerate lesive dell'autorità e della dignità della Camera) tutte quelle azioni che ostacolavano o impedivano alla Camera stessa l'esercizio delle proprie funzioni. In tal modo si è apprestata nei secoli una protezione dei membri del Parlamento (e dei suoi funzionari) secondo un diritto pretorio in cui è determinante la valutazione dell'organo assembleare: quando in un qualsiasi atto, pubblico o privato, si ravvisa un attentato alla dignità ed all'autorità della Camera, insorge il privilegio nella veste di un procedimento penale parlamentare che contempla, in astratto, anche la possibilità di disporre l'arresto del trasgressore.

⁴ Cfr. *Green Paper on Parliamentary Privilege*, 26 April 2012. Per un caso recente, v. il *report* del 13 settembre 2016 presentato dal *Privileges Committee* ai Comuni, che - adducendo il mendacio di due soggetti auditi nel 2012 dal *Culture, Media and Sport committee* della Camera - tenne Mr. Myler (ex *editor* di *News of the World*) e Mr. Crone (ex *legal manager* di *News International*) in "contempt of the House"; rimarchevole è poi che la conseguente ammonizione da parte del *plenum* della Camera sia avvenuta (pare per la prima volta nella storia) senza la presenza degli interessati.

⁵ *Doyle v. Falconer*, 1866, LR 1 PC 328. In precedenza, con la sentenza *Stockdale v. Hansard* del 1839, la Camera dei Lord affermò che la Camera dei comuni aveva una giurisdizione separata ed era l'unico organo competente a decidere sull'estensione dei propri privilegi.

⁶ Impregiudicati gli sviluppi post-Brexit, che appaiono virtualmente lesivi anche dell'appartenenza al Consiglio d'Europa secondo il *draft report* del *Political Affairs Committee* della sua Assemblea parlamentare: approvata il 13 settembre 2022 come proposta del relatore George Katrougalos da sottoporre alla sede plenaria dell'Assemblea parlamentare in ottobre, la bozza dichiara, tra l'altro, che il *bill* proposto recentemente ai Comuni per sopravanzare il 1998 *Human Rights Act* ha "esacerbato la situazione" (anche con riferimento all'Irlanda) ed ha invitato il governo del Regno Unito a "riaffermare il suo impegno nei confronti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo" (Doc. n. 15615).

⁷ Sir Malcolm Jack e Richard Gordon, *Parliamentary privilege; Evolution or codification?*, Constitution Society, paper 2013.

⁸ Con un passo avanti rispetto al rapporto redatto dal Comitato scelto per il privilegio parlamentare della sessione 1967-1968, nel 1971 si era affermato che l'esistenza di un rimedio giurisdizionale adeguato - a disposizione del parlamentare che si assumesse leso - avrebbe dovuto frenare la Camera dal procedere in via immunitaria (Camera dei comuni, vol. 821, col. 926, 16 luglio 1971, intervento del *Leader of the House*) e che, in luogo del sintagma "breach of privilege", si sarebbe dovuto invocare il *contempt* (D. G. T. Williams, *Parliamentary privilege: delayed reforms*, in *The Cambridge Law Journal*, 1978, vol. 37, pagina 2), con ciò rimarcando anche semanticamente l'origine giurisdizionale dei poteri della Corte di Westminster. La

ius receptum appena l'anno dopo l'approvazione del *Human Rights Act*: il 1999 *Joint Committee on parliamentary privilege* (presieduto da lord Nicholls) dichiarò di ritenere esistente il potere di sanzionare con una multa il privato che si relazioni con il Parlamento (ad esempio rifiutando di comparire ad un'audizione), ma nel contempo di non ritenere che quel potere potesse essere esercitato dalla Camera, dovendo piuttosto essere "per ragioni pratiche" trasferito alle Corti.

È ben vero che da allora la pubblicistica parlamentare ha continuato a parlare di "penal jurisdiction"⁹, sia pure entro limiti rigorosissimi. Ma *medio tempore* il fatto nuovo è stato che hanno cominciato a muoversi i giudici: partendo da alcune affermazioni delle alte giurisdizioni¹⁰, la neonata Corte suprema nel 2010 il 1° dicembre 2010, nel giudizio Chaytor¹¹ addivenne alla prima vera sentenza sull'ordinamento parlamentare. Approcciando il privilegio procedurale di esclusività e preminenza assoluta della Camera come foro giudicante dei suoi affari interni (*exclusive cognisance*), i nuovi *Law Lords* risalivano fino al 1812 per confutare la credenza che il *contempt* sottraesse sempre e comunque¹² la cognizione al giudice.

Se si aggiunge il discredito della Camera degli anni più recenti, quando "diverse persone, tra cui Mark Zuckerberg e Dominic Cummings, si sono rifiutate di comparire di fronte ai comitati parlamentari che li avevano convocati nello svolgimento delle loro attività di indagine"¹³, si comprende perché la questione ha registrato un'accelerazione: il *Committee of Privileges* della Camera dei Comuni ha pubblicato il 3 maggio 2021 un rapporto in cui si esaminavano le opzioni sul tavolo per tutelare "la reputazione, la dignità e l'autorità del Parlamento, attraverso l'attribuzione ai suoi *Select Committees* dei poteri necessari per "funzionare effettivamente"¹⁴. Per la prima volta, tra questi strumenti si affacciava l'ipotesi dell'intervento legislativo, che poi è stata decisamente sposata un anno dopo nel

Resolution of the House, 6 February 1978, CJ (234) 170, assunta in occasione del *Third Report from the House of Commons Committee of Privileges*, poi, vide la Camera dei comuni avallare la tesi secondo cui la mozione sul *contempt* doveva essere sottoposta ad un vaglio di ammissibilità dello *Speaker*: dovendosi esercitare con la massima cautela la giurisdizione penale (Session 1976–77, *Recommendations of the Select Committee on Parliamentary Privilege*, HC 417), la Presidenza della Camera avrebbe dovuto prima valutare se "la questione è insignificante", al fine di fronteggiare con la mozione soltanto impropri comportamenti di ostruzione, o tentativi o minacce in tal senso, quando esse causino - o quando sia probabile che causino - un'interferenza sostanziale con l'espletamento delle funzioni parlamentari.

⁹ Vedansi, tra gli altri: Annex 2 1999 al «Report on Parliamentary Privilege» by the *Joint Committee on Parliamentary Privilege*-Session 2013-2014 (Draft resolutions for the House of Commons); Annex 3 al «Report on Parliamentary Privilege» by the *Joint Committee on Parliamentary Privilege*-Session 2013-2014 (Draft House of Commons Standing Orders).

¹⁰ Court of Appeal, Civil Division, *Regina v. HM Treasury, ex parte Smedley*, [1985] 1 All ER 589.

¹¹ Corte suprema del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, sentenza 10 novembre 1° dicembre 2010, *R v Chaytor and others*, [Michaelmas Term, 2010] UKSC 52. Per un commento, cfr. Francesco Saitto, Regno Unito. Oltre gli interna corporis. La Corte suprema nega l'invocabilità dell'art. 9 del Bill of Rights e la giurisdizione esclusiva della House of Commons, in DPCE online 2011-1. Per Yvonne Tew, No longer a privileged few: expense claims, prosecution and parliamentary privilege, in *The Cambridge Law Journal*, July 2011, 70: pp 282-284, "the unanimous decision of the nine Justices is an unsurprising development, given the way that judicial scrutiny of parliamentary privilege has evolved. Judicial and parliamentary views have moved from a Blackstonian absolutist concept of privilege towards a democratic model (see J. Chafetz, *Democracy's Privileged Few* (2007)) – a movement in parallel with increasing challenges to the doctrine of undiluted parliamentary sovereignty".

¹² Il processo che portò alla condanna ed all'impiccagione di John Bellingham – per aver ucciso con un colpo di pistola al cuore il primo ministro Spencer Perceval – si tenne regolarmente all'*Old Bailey* senza che nessuno eccepisse la giurisdizione della Camera, pur essendo avvenuto nel *lobby* del palazzo di Westminster e pur avendo riguardato un membro del Parlamento (Perceval rappresentava il collegio di Northampton).

¹³ Giulia Caravale, *Rafforzamento del potere esecutivo e nuovo "unionismo": si vanno delineando i contorni del disegno politico-istituzionale del Premier Johnson*, Cronache costituzionali dall'estero, maggio-agosto 2021, in *Nomos* 2-2021, pp. 9-10.

¹⁴ Oltre a prevedere, come *pendant*, maggiori garanzie e tutele nei confronti di coloro che sono ascoltati come testimoni da un comitato parlamentare: v. House of Commons, *Committee of Privileges, Select committees and contempts: clarifying and strengthening powers to call for persons, papers and records*, First Report of Session 2019–21 (Report, together with formal minutes relating to the report), ordered by the House of Commons to be printed 27 April 2021 (HC 350).

nuovo rapporto proposto dal medesimo Comitato¹⁵: esso ha proposto un *Parliamentary Committees (Witnesses) Act 2022*, nel quale si deferisce ai tribunali ordinari la possibilità di punire per legge, come nuovo reato¹⁶, la mancata comparizione di fronte ad un *Select Committee*.

2. Il *contempt of Congress* ha la medesima eziologia britannica¹⁷, ma Oltreoceano esso da oltre un secolo è declinato positivamente, in legge, per rispettare la riserva di giurisdizione di cui al IV Emendamento: "il diritto dei cittadini ad essere assicurati nelle loro persone, case, carte ed effetti contro perquisizioni e sequestri non ragionevoli, non potrà essere violato, e non potranno essere emessi mandati se non su motivi probabili, sostenuti da giuramenti o solenni affermazioni e con una dettagliata descrizione del luogo da perquisire e delle persone o cose da prendere in custodia". Anche quando prodotto dalla violazione di un potere giuspubblicistico di spettanza parlamentare (come quello di inchiesta)¹⁸, il *contempt* ricade sotto la legge 24 gennaio 1857 (*chapter 19*, § 1): è anzi significativo che a Londra, nella citata ipotesi di intervento statutario, la pena si approssimi all'ordine di grandezza edittale prevista per gli Stati Uniti d'America già da oltre un secolo. La fattispecie penale, poi codificata al 2 U.S. Code § 192, prevede che una multa e la reclusione fino ad un anno colpiscano chi "willfully" omette di adempiere ad una convocazione ("subpoena"), emanata "propriamente" da una commissione congressuale per ottenere una testimonianza o l'esibizione di documenti ("duces tecum"). Si vede bene che lo spazio per l'*inherent contempt*, pur non negato in via di principio dai documenti del Congresso¹⁹, è negli Stati Uniti vistosamente ridotto, alla luce di queste statuizioni di diritto positivo.

In più, il 28 U.S. Code § 1365 prevede che la Corte distrettuale di Columbia (Washington DC) abbia giurisdizione sul *civil enforcement* delle convocazioni emesse dal Senato (o di sue commissioni o sottocommissioni), purché non si tratti di lesioni del *privilege* che assiste l'Esecutivo ed i suoi *officials*. La prassi si è orientata a considerare la disciplina specificamente dettata per il Senato come espressiva di un principio generale applicabile anche alla Camera dei rappresentanti (ed alle sue commissioni o sottocommissioni), se non altro perché un *locus standi* delle assemblee parlamentari

¹⁵ House of Commons, *Select committees and contempts: review of consultation on Committee proposals*, First Report of Session 2022–23 (Report, together with formal minutes relating to the report), ordered by the House of Commons to be printed 13 June 2022 (HC 401).

¹⁶ "An individual guilty of an offence under subsection (4) is liable on conviction on indictment to imprisonment for a term not exceeding six months, a fine or both": sec. 1 subsection (5) della citata proposta di approvare un *Parliamentary Committees (Witnesses) Act 2022*.

¹⁷ La tesi dei poteri impliciti arguiva l'esistenza dei poteri coercitivi della Camera (esercitati in ottemperanza alla delibera che teneva un cittadino responsabile di *contempt of Congress*) dalla necessità di difendere le sue funzioni costituzionali da "every indignity and interruption, that rudeness, caprice, or even conspiracy, may meditate against it": così la Corte suprema degli Stati Uniti d'America, in *Anderson v. Dunn*, 19 U.S. (6 Wheat.) 228 (1821). La stessa Corte suprema fece derivare dai poteri espliciti del Congresso, stabiliti dall'articolo I della Costituzione, il potere implicito secondo cui una convocazione del Congresso ha valore legale: "A subpoena has never been treated as an invitation to a game of hare and hounds, in which the witness must testify only if cornered at the end of the chase. If that were the case, then, indeed, the great power of testimonial compulsion, so necessary to the effective functioning of courts and legislatures, would be a nullity" (sottolineatura aggiunta); così Corte suprema degli Stati Uniti d'America, in *United States v. Bryan*, 339 U.S. 323, 331 (1950).

¹⁸ Cfr. *Report of the Committee on the Judiciary*, House of Representatives, H.R. Rep. No. 110-423 (2007), a seguito del quale fu adottato, per rendere operativa la previsione di una convocazione coattiva di un componente dell'Amministrazione che se ne sottraeva, l'Order July 31, 2008 del giudice John D. Bates dell'United States District, nel caso *Committee on the judiciary, U.S. House of Representatives, v. Harriet Miers, et al.* (Civil Action No. 08-0409). Nella *Memorandum Opinion* che accompagna l'Order si legge che la Commissione competente del Congresso ha legittimazione attiva a richiedere che la sua regolare convocazione sia resa esecutiva mediante un'azione civile, invocando, tra l'altro, il precedente di *United States v. Nixon* e di *Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities v. Nixon*, 498 F.2d 725 (D.C. Cir. 1974) a riprova del fatto che questo tipo di disputa sia deferibile alla giurisdizione; v. la disamina del *Congressional Research Service* operata da Todd Garvey e Alissa M. Dolan, *Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice, and Procedure*, RL34097, May 8, 2014.

¹⁹ Congressional research service, *Congressional oversight manual*, March 31, 2021, consultabile alla URL <https://crsreports.congress.gov> (RL30240), pp. 52-55.

in cause civili non è revocato in dubbio²⁰ (né è soggetto, come per le cause penali, alla possibilità del *nolle prosequi* ivi prevista dal sistema della non obbligatorietà dell'azione penale). Anche qui la presidenza Trump ha scosso *ab imis* convinzioni profonde della dottrina: nella controversia intorno al diniego di testimoniare dinanzi alla Commissione giustizia della Camera del legale della Casa Bianca (circa le possibili ostruzioni di giustizia che il Presidente avrebbe messo in campo durante l'investigazione indipendente di Robert Mueller sul cd. "Russiagate"), la Corte distrettuale prima e i vari collegi Corte d'appello del Distretto federale alternarono un'epocale colluttazione legale sul punto dell'applicabilità alla Camera della disciplina in esplicito prevista solo per il Senato²¹, fino a quando la Camera dei rappresentanti preferì non coltivare oltre la lite.

Questo potrebbe paradossalmente essersi rivelato un *boomerang* per Bannon: tenuto in *contempt* (su proposta del comitato che lo aveva convocato invano) dal *plenum* della Camera dei rappresentanti, questa giocoforza optò per la via penale, essendo quella civile dimostratasi irta di tali e tanti ostacoli. Del resto, l'*Attorney general* era espresso dalla nuova amministrazione, guidata da quel Biden la cui elezione i disordini dell'Epifania volevano impedire: i suoi uffici quindi sostennero il rinvio a giudizio sulle due accuse di *contempt* (una per non essersi presentato e l'altra per non aver prodotto i documenti richiesti dal comitato parlamentare), ottenendo prima l'imputazione dal gran giurì federale e poi, il 22 luglio 2022, la pronuncia di colpevolezza da parte della giuria. Ad essa farà seguito, il 21 ottobre 2022, la determinazione della pena da parte del giudice.

È rimarchevole che l'imputato (scarcerato, dopo il rinvio a giudizio, a condizione che non lasciasse il Paese) abbia invocato il privilegio esecutivo sia in sede di appello contro l'imputazione, sia di giudizio di merito davanti alla giuria: a suo dire, l'ex presidente Trump ed una lettera del Dipartimento della Giustizia (DoJ) avrebbero avallato tale sua lettura, secondo cui il principio di separazione dei poteri sarebbe stato leso se fosse stato costretto a testimoniare dinanzi al Congresso su atti interni all'Amministrazione presidenziale. Come s'è visto, in sede civile la disciplina prevede esplicitamente tale eccezione procedurale: ma in sede penale il giudice che presiedeva, Carl Nichols, rigettò l'obiezione, esattamente come aveva fatto il giudice John Sirica mezzo secolo prima dinanzi al rifiuto di Nixon di esibire i nastri registrati nella Sala ovale. Di sicuro a rendere più semplice la decisione, stavolta, ha contribuito il fatto che il DoJ sedeva sul banco dell'accusa ed era all'origine dell'*indictment*: proprio il mancato esercizio del *nolle* qualificava la scelta del Dipartimento di costituirsi in giudizio non come un mero atto dovuto, ma come una scelta profondamente sentita e, pertanto, frutto di un'istruttoria esaustiva. Se quella fattispecie fosse rientrata nella casistica dei privilegi dell'esecutivo, trattandosi dell'unica linea difensiva di Bannon l'*Attorney general* avrebbe potuto e dovuto disattendere l'invito della Camera: del resto è quanto ha fatto dinanzi all'analoga iniziativa intrapresa dalla Camera nei confronti degli ex capi di gabinetto di Trump (Mark Meadows e Dan Scavino), mentre ha scelto di procedere per in quarto destinatario della declaratoria di *contempt*, Peter Navarro.

I *representants* Thompson e Cheney – presidente e vicepresidente del Comitato ristretto della Camera degli Stati Uniti per indagare sull'attacco del 6 gennaio al Campidoglio degli Stati Uniti – non a caso hanno accolto la condanna come una "vittoria dello stato di diritto ed un'importante affermazione del lavoro del Comitato, la cui attività ha superato ostacoli anche quantitativi notevoli: a maggio 2022, il comitato aveva audito più di 1.000 persone, sollecitando la collaborazione di diversi membri della cerchia ristretta di Trump; alcuni di essi hanno collaborato con il comitato, mentre altri lo hanno sfidato. La crisi costituzionale ha così ricevuto una prima, importante risposta, che potrebbe fare precedente anche per le attività in atto al Senato, dove nell'ottobre 2021 la Commissione giustizia ha approvato un primo rapporto - "*Subverting Justice: How the Former President and his Allies Pressured DOJ to Overturn the 2020 Election*" – su un diverso profilo di

²⁰ United States District Court, D. Columbia, Aug 26, 2008, *Committee on Judiciary (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES) v. Miers*, 558 F, Supp. 2d, 86-87.

²¹ United States District Court, D. Columbia, November 25, 2019, *U.S. House Judiciary Committee v. Donald F. McGahn*; United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, February 28, 2020, *U.S. House Judiciary Committee v. Donald F. McGahn*; August 7, 2020, Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (en banc), *U.S. House Judiciary Committee v. Donald F. McGahn*; Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, August 31, 2020, *Committee on the Judiciary, United States House of Representatives v. Donald F. McGahn II*.

indagine per i medesimi eventi: le pressioni esercitate da Trump sul Dipartimento della giustizia²² – su un diverso profilo di indagine per i medesimi eventi: le pressioni esercitate da Trump sul Dipartimento della giustizia per modificare l’esito delle elezioni del 2020.

3. Il caso italiano è intermedio, tra i due casi anglosassoni. Il Regolamento della Camera dei deputati del 1868 affrontò per primo la questione in sede di verifica dei poteri. All’articolo 16, l’ultimo periodo recitava: “la Giunta può chiamare d’ufficio testimoni, fissando loro, quando occorra, un’indennità”. Nella medesima circostanza fu approvato il Regolamento interno della Giunta per la verifica delle elezioni, i cui articoli 8-11 concernevano l’esame testimoniale²³.

Emerse però, nella pratica, il bisogno di colmare la lacuna registratasi relativamente a tutte le inchieste condotte da organi del Parlamento: il Ministro di grazia e giustizia per tre sessioni consecutive presentò progetti di legge volti a consentire agli organi parlamentari - *in primis* alla “Commissione d’inchiesta sopra qualche elezione” - di “costringere i testimoni renitenti a comparire ed a fare le loro deposizioni”²⁴. La disciplina in questione, però, appariva indirizzata a tutelare indistintamente sia le inchieste disposte dalla Camera nelle più varie materie, sia gli organi istruttori sulla verifica dei poteri.

Invece di provvedere con una legge *ad hoc*, la Camera dei deputati preferì, in proposito, approvare una norma nell’ambito della legge elettorale politica del 1882; nella relazione al disegno di legge Depretis, si leggono le seguenti illuminanti parole: “A proposito delle inchieste parlamentari, si è creduto conveniente cogliere l’opportunità di aggiungere in questo disegno di legge la proposta di alcune disposizioni necessarie e vivamente desiderate per colmare una lacuna nella legislazione vigente. Si è espressamente attribuito alle Commissioni d’inchiesta il diritto di far citare alla loro presenza i cittadini per essere esaminati come testimoni, nello stesso modo che sono citati avanti le autorità giudiziarie, ed anche il diritto di far pagare ai testimoni le stesse indennità che ricevono presentandosi innanzi a quelle autorità. Si propone ad un tempo di estendere anche ai testimoni esaminati nelle inchieste parlamentari le medesime responsabilità e sanzioni stabilite nel Codice penale pei testimoni che depongono avanti i Tribunali ordinari”²⁵.

Le norme così introdotte nella legge 22 gennaio 1882 n. 593 (articolo 97, commi quinto e sesto) recitavano: “Ordinata un’inchiesta dalla Camera, la Commissione ha diritto di far citare i testimoni, concedendo loro, se occorra, una indennità. Ai testimoni delle inchieste ordinate dalla Camera sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità e sul rifiuto di deporre in materia civile; salvo le maggiori pene secondo il codice stesso, cadendo la falsa testimonianza o l’occultazione della verità od il rifiuto su materia punibile”. Dal loro essere inserite nella legge elettorale politica (e vieppiù quando confluirono senza modifiche nell’articolo 112 del Testo Unico 28 marzo 1895, n. 83), tali norme erano inequivocabilmente vocate a trattare la sola questione della verifica dei poteri, conferendo i necessari mezzi istruttori all’organo competente sui giudizi elettorali. Ma ciò fu ancora più chiaro quando l’articolo 95 della legge 30 giugno 1912, n. 666 cambiò loro collocazione, ponendole (come terzultimo e penultimo comma) nella disciplina sul giudizio della Camera in materia di contestazioni, proteste e reclami contro le elezioni: a tal fine, tutto restando invariato, il soggetto titolato a citare i testimoni fu meglio precisato facendo riferimento a “le Commissioni e i Comitati d’inchiesta della Camera”.

²² Le trascrizioni delle audizioni, condotte a porte chiuse dalla Commissione del Senato nei confronti dell’ex Attorney General facente funzioni Jeff Rosen, dell’ex vice Attorney General facente funzioni Richard Donoghue e dell’ex U.S. Attorney Byung Jin Pak, sono ora consultabili alla URL <https://www.judiciary.senate.gov/subverting-justice-how-the-former-president-and-his-allies-pressured-doj-to-overturn-the-2020-election>.

²³ Camera dei deputati del Regno, stampati e documenti, Sessione 1867-1868, nn. 216 e 216-A. Tali previsioni rimarranno sostanzialmente inalterate nel Regolamento del 1900 (prima del quale la Giunta per il Regolamento aveva licenziato la relazione Lazzaro del 21 marzo 1898, nella quale si proponevano “radicali correttivi ... nonché il metodo delle sommarie indagini per qualche esame preliminare di testimoni, senza istruzione formale”: doc. II *quater* – A, Sessione 1897-1898, p. 12).

²⁴ Camera dei deputati del Regno, stampati e documenti, Sessione 1878-1879, progetto di legge n. 235.

²⁵ Camera dei deputati del Regno, stampati e documenti, Sessione 1880, relazione Mancini n. 3-A, p. 223; cfr. anche p. 242, sul precedente specifico rappresentato dall’articolo 95 del 1° progetto Depretis del 1879.

Tale normativa riflù nel nuovo Testo Unico approvato con regio decreto 2 settembre 1919, n. 1495, che all'articolo 88, commi ottavo e nono, prevedeva espressamente il diritto dei Comitati di inchiesta "di far citare i testimoni" nel corso del procedimento di verifica dei poteri, applicandovi "le disposizioni del codice penale sulla falsità in giudizio e sul rifiuto di deporre in materia civile": una disciplina, questa, poi confermata dalla legge Acerbo e presente ancora nel Testo Unico 2 settembre 1928, n. 1993²⁶.

Per l'altra tipologia di convocazioni parlamentari di terzi, quella esterna alla verifica dei poteri, essa si iscrive all'interno del sistema delineato dall'articolo 82 della Costituzione stabilisce che *"ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria"*.

L'ordinamento parlamentare italiano – anche se non ricalca il modello, positivizzato degli Stati Uniti, della legge *ad hoc* che sanziona l'inadempimento – enuncia termini e modi dell'esercizio dei poteri attribuiti alla Commissione di inchiesta: anche quando le inchieste parlamentari sono istituite mediante atto bicamerale non legislativo ovvero con atto monocamerale (artt. 140-141 Regolamento Camera; artt. 162-163 Regolamento Senato), nella trattazione della relativa proposta si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni relative ai disegni di legge (articolo 162, comma 1 Reg. Sen.).

Il punto è stato oggetto di una lunga e travagliata elaborazione, ovviamente, soprattutto in sede di approvazione di leggi istitutive di commissioni bicamerali di inchiesta, che tendono ad uniformare le loro previsioni secondo uno standard sempre più condiviso: il traguardo rappresentato (per la commissione antimafia) dall'articolo 1 comma 2 delle legge 7 agosto 2018, n. 99, ad esempio²⁷, ha nettamente distinto la convocazione del renitente dal mendacio o dalla reticenza, per le quali si procede "ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria"²⁸. L'ovvia conseguenza, tratta da ultimo nell'articolo 18 del regolamento interno della medesima commissione, è la norma sulla falsa testimonianza, che dopo ammonizione presidenziale può soltanto comportare trasmissione del processo verbale all'autorità giudiziaria competente: "In nessun caso i testimoni possono essere arrestati o trattenuti in stato di arresto provvisorio dalla Commissione"²⁹.

²⁶ Articolo 86, commi penultimo e terzultimo: *"Le commissioni e i comitati d'inchiesta della Camera hanno diritto di far citare i testimoni, concedendo loro, se occorra, la indennità commisurata sulla tariffa penale. Ai testimoni sono applicabili le disposizioni del codice penale sulla falsità in giudizio e sul rifiuto di deporre in materia civile, salvo le maggiori pene secondo il codice stesso cadendo la falsità od il rifiuto su materia punibile"*. La legge in questione è stata oggetto di un tentativo di abrogazione espressa, in sede di esame parlamentare del cosiddetto decreto taglia-leggi (decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9): nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione (Atto Senato n. 1342) in sede referente, fu proposto (emendamento 1.All.2.4, pubblicato in allegato al resoconto della prima Commissione del Senato del 10 febbraio 2009) di includere nell'elenco delle abrogazioni anche il «Regio decreto 2 settembre 1928, n. 1993 – Approvazione del testo unico della legge elettorale politica (pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale n. 210 del 8 settembre 1928), ad eccezione dell'articolo 86, commi penultimo e terzultimo». L'emendamento non risulta accolto, per cui il testo del regio decreto risulta ancora pienamente riprodotto nel sito "Normattiva": resta pertanto il dubbio che l'articolo 86, commi penultimo e terzultimo, non siano stati nemmeno oggetto di abrogazione implicita. Sull'obbligo di comparire dinanzi ai Comitati inquirenti, in sede di verifica dei poteri, cfr. Senato della Repubblica, *Giunte e Commissioni*, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, seduta del 22 luglio 2008: in epoca repubblicana le conseguenze penali dell'eventuale decisione del teste di non presentarsi, dinanzi alla Giunta o suoi organi minori, sono state ricondotte direttamente alla "natura giurisdizionale dell'attività del Senato, nel giudizio di cui all'articolo 66 dalla Costituzione (...) tale natura si estende agli organi istruttori, in primo luogo le Giunte e poi i Comitati previsti al suo interno dal Regolamento parlamentare di verifica dei poteri (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, 31 gennaio 1992, n. 25).

²⁷ La Commissione antimafia "non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale".

²⁸ Cfr. l'articolo 4 della medesima legge 7 agosto 2018, n. 99, sulle audizioni a testimonianza.

²⁹ Già la relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin sosteneva (XIV legislatura, Doc. XXII-bis n. 1, p. 20) che "l'ordinamento non contempla più il cosiddetto 'arresto monitorio' del testimone reticente", che "restano in particolare esclusi il fermo (...) e provvedimenti cautelari fondati sulle esigenze di evitare la reiterazione della condotta criminosa o ancora di

La giurisprudenza costituzionale, poi, è estremamente prudente in ordine al compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta, che “non è di giudicare, ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l’esercizio delle funzioni delle Camere” (Corte cost., sentenza n. 231 del 1975). In altri termini, non trattandosi di esercizio di funzioni di polizia né sanzionatorie, l’articolo 82 della Costituzione “pone un limite all’attività delle Commissioni parlamentari di inchiesta nei casi di incidenza su posizioni soggettive giuridicamente protette” (Cassazione penale, sezioni unite penali, 12 marzo 1983). Il compito di valutare le responsabilità penali ed, eventualmente, di sanzionarle, in base alle norme contenute nei codici, è assegnato dall’ordinamento all’autorità giudiziaria: ciò vale sia per le commissioni bicamerali di inchiesta istituite per legge, sia (e *a fortiori*, stante il principio di legalità di cui agli articoli 13 e seguenti della Costituzione) per le Commissioni monocamerali di inchiesta istituite con delibere di una sola Camera (anche se oramai obbligatoriamente da pubblicarsi in *Gazzetta Ufficiale*).

Lo scopo dell’inchiesta parlamentare è di natura politica e consiste nello svolgere un accertamento finalizzato alla comprensione (e all’eliminazione) delle cause del fenomeno oggetto dell’inchiesta e alla individuazione di specifiche responsabilità politiche: in questo, l’interpretazione sistematica consente di distinguerle nettamente dalle indagini conoscitive delle altre commissioni parlamentari (permanenti, speciali ecc.), visto che per esse l’articolo 48 comma 2 Reg. Sen. prevede che “non dispongono dei poteri di cui al comma 5 dell’articolo 162, né hanno facoltà di esercitare alcun sindacato politico, di emanare direttive, di procedere ad imputazioni di responsabilità”. Il rinvio ai poteri dell’autorità giudiziaria, cui fa riferimento la norma costituzionale, riguarda allora soltanto i cosiddetti poteri istruttori, ossia quelli conoscitivi e acquisitivi: ma, in quest’ambito, anche senza il *contempt* angloamericano residua un margine sanzionatorio (con corrispondente accertamento di responsabilità), strettamente funzionale all’efficacia dell’attività istruttoria. Non si tratta di far rientrare dalla finestra l’imputazione “di merito” che, come si è detto, è del tutto preclusa dalla giurisprudenza costituzionale³⁰: piuttosto, occorre garantire che la convocazione dinanzi alla Commissione non sia oggetto di rifiuti ingiustificati, che minano la credibilità stessa dell’attività condotta da un organo parlamentare.

In verità, una certa dialettica endoparlamentare - nell’elaborazione di queste misure - c’è stata, tra chi ad esempio lasciava dei margini alle misure cautelari³¹ e chi comprimeva lo spazio di qualunque tipologia di atti “invasivi” che, nell’acquisizione della prova, incidono sulle libertà personali³²; la prassi, anche in questo caso, si è incaricata di ridimensionare la questione per lo più in termini di

impedirne la fuga, dal momento che, esclusa ogni relazione con le esigenze istruttorie della Commissione, a questa non spettano né funzioni di polizia di sicurezza né funzioni sanzionatorie”.

³⁰ In tal senso, il termine di sei mesi - dato da una commissione monocamerale di inchiesta per la realizzazione di “interventi urgenti di revisione e adeguamento dei locali, delle attrezzature, delle apparecchiature e degli arredi sanitari agli standard ospedalieri attualmente in vigore a livello nazionale e regionale”, decorsi i quali le strutture non adeguate o adeguabili “dovranno essere oggetto di provvedimenti autoritativi di chiusura” - è frutto di una valutazione di stretto merito senz’altro suscettibile di essere portata a livello di pubblica denuncia, nella relazione finale della commissione di inchiesta: ma pare assolutamente in violazione della riserva di giurisdizione, di cui al titolo I della parte I della Costituzione, che la medesima commissione si riservi di esercitare i poteri dell’autorità giudiziaria per dare corso a quella chiusura (“la chiusura degli OPG per i quali persisterà una condizione di inadeguatezza strutturale, igienico-sanitaria e assistenziale sarà disposta da questa stessa Commissione parlamentare d’inchiesta, la quale si farà carico di adottare provvedimenti di sequestro delle strutture, o delle porzioni di struttura, più macroscopicamente carenti, ove l’inerzia degli altri attori istituzionali dovesse persistere anche a seguito della pubblicazione della presente relazione”: Senato della Repubblica, XVI legislatura, Doc. XXII-bis n. 4, Commissione parlamentare di inchiesta sull’efficacia e l’efficienza del servizio sanitario nazionale, Relazione sulle condizioni di vita e di cura all’interno degli ospedali psichiatrici giudiziari, 20 luglio 2011, p. 4).

³¹ “Resta in ipotesi aperta, invece, la possibilità di procedere all’arresto in flagranza (...) parimenti, e anche più verosimilmente, potrebbe discutersi sulla legittimità di un’ordinanza di custodia cautelare in carcere motivata dal concreto pericolo per l’acquisizione o la genuinità della prova”: XIV legislatura, Doc. XXII-bis n. 1, cit.

³² “La Costituzione, agli articoli 13 e 15, attribuisce soltanto all’autorità giudiziaria il potere di disporre limitazioni ai diritti che attengono la libertà personale e le forme di comunicazione. Tale potere non è in alcun modo estensibile alla Commissione antimafia che è sprovvista delle peculiari caratteristiche di autonomia, indipendenza e terzietà, proprie della magistratura ed è pertanto priva di quel sistema di garanzie che tutelano il cittadino in caso di assunzione di provvedimenti restrittivi delle libertà personali da parte della magistratura” (Assemblea del Senato, 19 luglio 2006, intervento del relatore, senatore Calvi).

*moral suasion*³³. Ma di sicuro, per sanzionare la violazione della convocazione da parte dell'auditò, l'ordinamento parlamentare riferisce alla commissione quello che per il diritto comune è un potere del giudice: ad esempio, l'articolo 17 comma 2 del regolamento interno della commissione antimafia, declinando a rime obbligate quello che abbiamo visto essere già statuito nella legge istitutiva, dispone che "se il testimone, regolarmente convocato, si rifiuta o omette di comparire senza che sussista un legittimo impedimento, la Commissione può disporre l'accompagnamento coattivo ai sensi dell'articolo 133 del codice di procedura penale". Come si concilia tutto questo con la *ratio* della citata sentenza 12 marzo 1983 della Corte di cassazione a sezioni unite penali³⁴?

La risposta non può che risiedere in un principio di minimizzazione della forzatura imposta dalla legge: se l'articolo 133 c.p.p. va applicato, deve esserlo soprattutto nei suoi presupposti ("il testimone, il perito, la persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, il consulente tecnico, l'interprete o il custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, omettono senza un legittimo impedimento") e nelle sue modalità (il secondo comma dell'articolo 133 è il più interessante, al riguardo, perché rinvia all'articolo precedente)³⁵; fortissimi dubbi residuano sulla praticabilità dell'irrogazione – da parte di una commissione parlamentare – della condanna, "con ordinanza, al pagamento di una somma da lire centomila a lire un milione a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa".

Ma se anche fosse possibile, la commissione d'inchiesta deve anch'essa pur conoscere un qualche limite, che eviti al potere di trasmodare in arbitrio. Il cattivo esercizio della facoltà conferitale (ad esempio valutando male il legittimo impedimento oppure operando senza una regolare citazione), come abbiamo visto, a Washington esporrebbe la commissione parlamentare di inchiesta ad una vera e propria *judicial review* in sede di *enforcement* del *subpoena*: da noi, a fronte della declaratoria infondata di violazione della convocazione, la "resistenza" può giungere solo dal giudice ordinario, sotto forma di conflitto tra poteri dello Stato.

Esperando il mezzo individuato dalla sentenza n. 1150 del 1988, qui, come in altri casi³⁶, si può aprire la strada del conflitto di attribuzione contro la Camera (*rectius* la Commissione)³⁷ che la dichiarazione ha reso. Certo, la decisione sul se sollevare il conflitto resterebbe in capo al soggetto titolare della possibilità di dichiarare la volontà definitiva del potere dello Stato, le cui attribuzioni costituzionali si assumono lese: "piegare" il giudizio "dei conflitti" ad un mezzo indiretto di appello contro una deliberazione parlamentare non dà all'interessato – il terzo che assume essere stato accompagnato coattivamente in carenza di presupposti – uno strumento diretto di appello. Ma agli occhi dei giudici di Strasburgo ciò, di fatto, produce quello scrutinio della deliberazione dell'organo politico, senza il quale il sistema verserebbe in una gravissima lacuna, lesiva proprio del diritto di

³³ Per lo spontaneo adempimento del "provvedimento a firma del Presidente" con il quale "si disponeva l'esecuzione di un'ispezione da parte della delegazione con l'ausilio di tecnici per la ripresa video e fotografica", v. Senato della Repubblica, XVI legislatura, Doc. XXII-bis n. 4, Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale, Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari, cit., pp. 24 e 26).

³⁴ "La prescrizione costituzionale secondo cui le Commissioni procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, non conferisce alcuna connotazione di giurisdizionalità, ma si riferisce unicamente alle modalità di procedere, mentre permane intatta la radicale differenza dei mezzi e dei fini dell'inchiesta, che non sono quelli di giudicare, ma di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere".

³⁵ Articolo 132 commi 1 e 2 c.p.p.: "L'accompagnamento coattivo è disposto, nei casi previsti dalla legge, con decreto motivato, con il quale il giudice ordina di condurre l'imputato alla sua presenza, se occorre anche con la forza. La persona sottoposta ad accompagnamento coattivo non può essere tenuta a disposizione oltre il compimento dell'atto previsto e di quelli consequenziali per i quali perduri la necessità della sua presenza. In ogni caso la persona non può essere trattenuta oltre le ventiquattro ore".

³⁶ La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente riconosciuto che gli obiettivi legittimi di mantenere la separazione fra potere legislativo e potere giudiziario, in linea di massima, non comportano restrizioni sproporzionate sul diritto di adire un tribunale ex art. 6 § 1 (v. tra gli altri caso *Fogarty c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord*, n. 37112/97; caso *McElhinney c. Irlanda* n. 31253); eppure nelle due sentenze 30 gennaio 2003 *Cordova contro Italia* essa ha ritenuto il sacrificio imposto a questo diritto in Italia, nel rapporto con l'ordinamento parlamentare, palesemente sproporzionato.

³⁷ Cfr. Corte costituzionale, 13 febbraio 2008, n. 26.

accesso alla giurisdizione³⁸: l'istituto si presta alla bisogna, soprattutto da quando la Corte costituzionale ha innovato (accentuandolo) il livello di incisività del suo sindacato sui conflitti (sentenza n. 11 del 2000).

Ma, soprattutto, in questo modo il punto di equilibrio, sotteso all'esercizio di poteri coercitivi del Parlamento, si allineerebbe a Roma con gli indirizzi dei principali modelli delle democrazie straniere, ai quali la nostra evoluzione costituzionale si ispira.

³⁸ Première section, Cour européenne des droits de l'homme, Affaire *De Jorio c. Italie*; Strasbourg 3 juin 2004.