

ISSN: 2239-7302
ISBN: 978-88-9335-783-8

LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

A CURA DI
MASSIMO DE LEONARDIS



LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

a cura di
MASSIMO DE LEONARDIS



Milano 2020

Anno X - 17-18/2020

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta, Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alan P. Dobson (Swansea University), Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry/Montpellier 3), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Bahgat Korany (American University of Cairo), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università "Cà Foscari" Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e saggista, Roma), Georges-Henri Soutou (*Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, Paris)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienzepolitiche.it>

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2020 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.educatt.it/libri

ISBN edizione cartacea: 978-88-9335-783-8

ISBN edizione digitale: 978-88-9335-784-5

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La diplomazia della transazione, gli Stati Uniti e il sistema delle alleanze durante la presidenza Trump	15
di DAVIDE BORSANI	
La politica dell'amministrazione Trump verso la NATO: percezioni e realtà	45
di MASSIMO DE LEONARDIS	
Una distensione mancata? L'amministrazione Trump e il nodo dei rapporti con la Russia	69
di GIANLUCA PASTORI	
La fine dell'inizio o l'inizio della fine? Le relazioni sino-statunitensi nell'era di Donald Trump	91
di MIRENO BERRETTINI	
«We are more than just a flag»? L'alleanza tra gli Stati Uniti e l'Australia e le relazioni bilaterali durante il mandato presidenziale di Donald J. Trump.....	117
di RAIMONDO NEIRONI	
Gli Stati Uniti e la promozione della democrazia. Un bilancio dell'amministrazione Trump	149
di ENRICO FASSI	
Trump e il Middle East Strategic Alliance (MESA)	175
di GIUSEPPE DENTICE	
La complessa eredità della presidenza Trump sullo scacchiere sino-iracheno.....	207
di ANDREA PLEBANI	

<i>Erase and Rewind</i> . Il coinvolgimento statunitense nel settore giordano-israelo-palestinese e l'eredità Trump.....	225
di PAOLO MAGGIOLINI	
Gli incontri ufficiali con la Regina Elizabeth II durante le presidenze Obama e Trump: elementi per un'analisi delle relazioni bilaterali	259
di VALENTINA VILLA	
«You are the élite». Donald Trump e la democrazia americana.....	283
di ANTONIO CAMPATI	
“The Law and Order President”: il <i>law enforcement</i> di Trump nella gestione della protesta anti-razziale. Una riflessione storico-istituzionale.....	301
di CRISTINA BON	
Trump, la religione, i temi etici, gli afro-americani: un punto di vista conservatore	327
di JULIO LOREDO e JAMES BASCOM	
<i>Appendice iconografica</i>	339
<i>Gli Autori</i>	341

“The Law and Order President”: il *law enforcement* di Trump nella gestione della protesta anti-razziale. Una riflessione storico-istituzionale

di CRISTINA BON

Abstract – *In the Summer 2020, a wave of anti-racist protests began after the police-killing of an Afro-American citizen in Minneapolis and spread all over the United States. Many protestors engaged in looting and committed criminal acts against public buildings, police vehicles, and private businesses. Less than six months before the Presidential elections, and in the midst of the Covid-19 pandemic, the protests highlighted one of the most inconvenient truths of the American social system: a deep rooted institutional racism which has affected black-Americans since the origins of the Union. The containment of the protest consequently became the priority of both the Federal and States governments. This essay aims to analyze the Federal response to the protest and, in particular, the rhetorical, administrative, and constitutional tools used by President Donald Trump to contain both the initial demonstrations, as well as the long trail of popular dissent, which continued in June and resulted in open vandalism against historical monuments that symbolize slavery and white supremacy. Particular attention will be paid to the use of – or the threat of using – Federal force to deal with localized unrest, an issue that is linked to the broader theme of the extension of presidential authority in times of emergency. Finally, this essay will assess President Trump’s reaction to the protestors, arguing that even though Trump did not invoke the Insurrection Act, he employed a very similar response by exploiting both his role as Chief Administrator – that gives him the possibility to directly control the federal bureaucracy – as well as his role as Commander in Chief of the Dc National Guard. In this way, the President showed to his electoral base his support for the “law and order” rhetoric, without taking the risky path to resort to the use of military power according to the Militia and Insurrection Acts.*

“Una Casa Divisa”¹: *Black Lives Matter* e polarizzazione del voto presidenziale

La sera del 25 maggio 2020 a Minneapolis (Minnesota) un cittadino afroamericano di nome John Floyd venne fermato da due agenti di polizia su segnalazione di un commerciante locale, che sosteneva di aver ricevuto una banconota da venti dollari contraffatta. L'uomo sarebbe morto poco dopo, a causa della tecnica di immobilizzazione eseguita da uno dei due agenti intervenuti sul posto. Nell'arco di poche ore – e a meno di sei mesi dalle elezioni Presidenziali – l'evento, registrato da una passante e condiviso in rete, scatenò una massiva protesta civile locale, propagatasi poi velocemente in tutto il paese al grido: «Black Lives Matter!».

A distanza di tempo, e soprattutto alla luce del risultato elettorale del 3 novembre 2020, una riflessione su questa vicenda e sulle sue conseguenze sembra particolarmente opportuna. Negli Stati Uniti, le elezioni politiche del 2020 non hanno infatti solo segnato la sconfitta di Donald Trump, ma hanno esasperato la spaccatura congressuale, restituendo ai cittadini americani un Senato e una Camera federali quasi equamente divisi fra repubblicani e democratici². Non appena l'esito delle urne ha cominciato a definirsi, il fenomeno della protesta antirazziale della scorsa estate è stato inserito dalla stampa nazionale nel ventaglio dei fattori determinanti del risultato elettorale generale (che comprende dunque anche il rinnovo dei rappresentanti e di parte dei Senatori federali). Anche se è assolutamente prematuro e azzardato tracciare una linea causale diretta fra movimenti anti-razziali e sconfitta di Trump, sembra verosimile che tali proteste abbiano contribuito a rendere più profondo il solco già esistente fra le due “Americhe” rappresentate

¹ Il riferimento è ad un celebre passaggio del cosiddetto *House Divided Speech* di Abraham Lincoln, durante la campagna elettorale per il Senato federale del 1858, tre anni prima dello scoppio della Guerra Civile americana: «A House divided against itself, cannot stand. I believe this government cannot endure permanently half slave and half free».

² Mentre la Camera dei Rappresentanti ha mantenuto la maggioranza democratica, il Senato è diviso al 50% fra repubblicani e democratici. Fonte: “Washington Post”. <https://www.washingtonpost.com/elections/> [l'ultima consultazione della sitografia presente in questo articolo risale al 13 gennaio 2021].

dai candidati in competizione per il seggio presidenziale³. Inoltre, in attesa che emergano dati più chiari sul breakdown dei voti per razza e genere, è comunque legittimo interrogarsi sugli effetti elettorali delle decisioni politico-amministrative e della strategia comunicativa di Trump rispetto alla lunga ondata di protesta della scorsa estate⁴.

Al di là delle sue specificità, il caso Floyd ha innanzitutto toccato un nervo scoperto del sistema sociale statunitense: la presenza, ancora oggi consistente, di una ingiustizia razziale diffusa, questione effettivamente radicata nel DNA del sistema politico americano. Storicamente, la trama delle ineguaglianze politiche, sociali ed economiche che da sempre interessano la comunità afroamericana ha scatenato vari momenti di conflitto civile, dalle rivolte schiaviste della prima metà dell'800, agli scioperi per gli aumenti salariali di fine XIX secolo, alle marce da Selma a Montgomery del

³ I sondaggi pre-elettorali condotti per l'Associated Press dalla NORC (Università di Chicago) hanno notato una co-relazione piuttosto stretta fra le proteste contro la polizia dell'estate 2020 e le decisioni di voto. Tuttavia, gli intervistati sono risultati quasi equamente divisi fra sostenitori di Biden e sostenitori di Trump. Cfr. S. Tavernise – J. Eligon, *Voters Say Black Lives Matter Protests Were Important. They Disagree on Why*, "The New York Times", 11.11.2020, <https://www.nytimes.com/2020/11/07/us/black-lives-matter-protests.html>.

⁴ La corretta interpretazione del voto a base razziale e di genere costituisce in realtà una delle questioni post-elettorali più calde per entrambi i partiti. Sul fronte repubblicano andrà senz'altro approfondito l'inatteso aumento percentuale dei voti fra le minoranze etniche di Latinos e Black Americans rispetto al 2016. Il fronte democratico è invece internamente diviso fra liberal (come lo stesso Biden) e progressisti (alla Bernie Sanders e Alexandria Ocasio Cortez), questi ultimi più vicini proprio a *grass-roots movements* come Black Lives Matter, che negli ultimi mesi hanno fortemente sostenuto il de-finanziamento delle forze di polizia. In particolare, alcuni dei democratici moderati che hanno perso i seggi alla Camera e al Senato federale hanno accusato sia i democratici progressisti sia i movimenti di base di essere i principali responsabili della propria sconfitta. A questo proposito cfr. A.W. Herndon, *Alexandria Ocasio-Cortez on Biden's Win, House Losses, and What's Next for the Left*, "The New York Times", 16.11.2020, <https://www.nytimes.com/2020/11/07/us/politics/aoc-biden-progressives.html>; A. Nagesh, *US election 2020: Why Trump gained support among minorities*, "BBC News", 22.11.2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54972389>; A.R. Hernández – B. Martin, *Why Texas's overwhelmingly Latino Rio Grande Valley turned toward Trump*, "The Washington Post", 9.11.2020, https://www.washingtonpost.com/national/texas-latino-republicans/2020/11/09/17a15422-1f92-11eb-ba21-f2f001f0554b_story.html.

1965. Nemmeno i *Civil Rights Acts* del 1964 e 1968, ampiamente ricordati per aver legalmente posto fine alla segregazione razziale del Sud e a correlate forme di discriminazione (sia sul lavoro, sia nell'assegnazione degli alloggi pubblici e nell'acquisto o vendita immobiliare) hanno risolto i problemi di convivenza inter-razziale, di ghettizzazione sociale e di persistente scarsa fiducia nelle istituzioni degli afroamericani; tutti fenomeni ancora ben visibili nel XXI secolo⁵. Date queste premesse, è facile comprendere come l'emergenza sanitaria scoppiata nel febbraio 2020 abbia rinvigorito una tensione mai del tutto sopita, dato che negli Stati Uniti (come nel resto del mondo) le fasce più colpite sono anche quelle economicamente più deboli e, nel caso specifico, includono gran parte dei *black americans* (più del 20% vive al di sotto della soglia di povertà)⁶. Non è questa la sede per discutere le ragioni socio-economiche che hanno sostenuto la protesta, né per affrontare la complessità del rapporto fra istituzioni politiche e società civile negli Stati Uniti. Questa brevissima contestualizzazione si è resa necessaria per introdurre un tema più specifico, quello della gestione federale della protesta e, in particolar modo, degli strumenti, retorici, amministrativi e costituzionali utilizzati dal Presidente Donald Trump per contenere sia le manifestazioni della prima ora, tese a denunciare la discriminazione dei cittadini afroamericani da parte delle forze di polizia (il cosiddetto razzismo istituzionale), sia la lunga scia del dissenso popolare, proseguita nel mese di giugno e sfociata in una aperta contestazione del patrimonio monumentale

⁵ Va ricordato che anche questa assenza di fiducia nelle istituzioni politiche da parte della comunità afroamericana trova radici storiche relativamente recenti nei movimenti di protesta del '68-'69, che corrono paralleli all'interruzione – proprio fra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 – dei progetti di coinvolgimento delle comunità locali nei programmi di assistenza sociale urbana avviati dall'*Economic Opportunity Act* di L.B. Johnson nel 1964; l'interruzione dell'esperimento della "massima partecipazione possibile" fu parallelamente affiancata dall'incremento del ruolo dei funzionari federali nell'amministrazione dei servizi sociali nonché al finanziamento di politiche per la sicurezza unicamente centrate sul rafforzamento del controllo di polizia a livello locale. Cfr. E. Hinton, *From the War on Poverty to the War on Crime: the Making of Mass Incarceration in America*, Harvard, 2016.

⁶ I dati statistici del 2018 mostrano che il 20,8% dei cittadini statunitensi neri vive sotto la soglia di povertà, il secondo tasso di povertà più alto dopo i nativi americani. Il tasso di povertà fra i cittadini bianchi è invece del 10,1%. Fonte <https://www.povertyusa.org/facts>.

espressione della *white supremacy*. In particolare, si vuole qui porre attenzione all'impiego della forza federale per «affrontare disordini localizzati», una questione che si ricollega al più ampio tema dell'estensione dell'autorità presidenziale in caso di situazioni di calamità o emergenza nazionale e che in letteratura non ha finora ricevuto l'attenzione che merita⁷.

“I am your President of Law and Order”: cronaca di una controversa strategia presidenziale

Va anzitutto detto che, fin dai giorni immediatamente seguenti la morte di George Floyd, le manifestazioni organizzate in decine di città americane, da Los Angeles a New York, trascinarono con sé atti di grave vandalismo: a Minneapolis – origine del movimento di contestazione – una *store* della famosa catena Target venne completamente devastato e una stazione di polizia data alle fiamme; a Portland i manifestanti danneggiarono gli uffici del centro di giustizia della contea di Multnomah e appiccarono fuoco in una filiale della Chase Bank; a New York vennero presi d'assalto negozi di scarpe ed elettronica, a Los Angeles i punti vendita delle grandi firme della moda internazionale⁸; in generale, i più importanti centri urbani d'America interessati dalla protesta finirono anche per subire azioni vandaliche contro attività commerciali private, edifici pubblici e auto della polizia.

Durante il mese di giugno, però, il movimento si caricò di una missione più profonda, la rimozione dei simboli storici del suprematismo bianco: dai monumenti in memoria della Confederazione presenti in numerosi Stati del Sud fino alle statue dei Presidenti Theodore Roosevelt e, addirittura, Abraham Lincoln (non è stato risparmiato nemmeno il celebre Lincoln Memorial di Washington

⁷ A. Rudalevige – V.E. Yu, *The Law Pandemics and Presidential Power: A Taxonomy*, “Presidential Studies Quarterly”, vol. 50, n. 3 (2020), pp. 690-715, p. 690.

⁸ O. Khazan, *Why People Loot. On who looters are, what they want, and why some protests are more likely to include them*, “The Atlantic”, 2.6.2020, <https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/06/why-people-loot/612577/>. J. Levinson, *Portland Justice Center Broken Into, Set On Fire Following Peaceful Vigil*, “Oregon Public Broadcasting”, 30.5.2020, <https://www.opb.org/news/article/george-floyd-protest-portland-fire-justice-center/>.

DC) nonché – in una estrema operazione di revisione storica del colonialismo – le rappresentazioni scultoree di Cristoforo Colombo o Mahatma Gandhi⁹. Alla lista dei centri urbani coinvolti, non poteva mancare la capitale: dal 29 maggio, il District of Columbia divenne protagonista della protesta che, supportata da migliaia di manifestanti assiepatisi ai cancelli della Casa Bianca – e in parte anche appoggiata dal governo municipale guidato dal sindaco afroamericano Muriel Bowser – continuò quasi ininterrottamente fino al 23 giugno¹⁰. L'onda lunga del dissenso è proseguita fino a luglio inoltrato, quando l'attenzione mediatica si è concentrata in particolar modo su Portland (Oregon), fulcro di scontri che non hanno coinvolto solamente le forze di polizia locale, bensì agenti federali, dispiegati in seguito all'Executive Order presidenziale 13933 del 26 giugno 2020¹¹. Maturata nel corso di un mese ad alta tensione e progressiva escalation della contestazione popolare, questa decisione presidenziale può essere considerata il punto di arrivo della politica di contenimento della protesta adottata

⁹ Questa operazione di “sanificazione” del passato storico partita dalle piazze ha accelerato da un lato alcuni iter legislativi di rimozione di statue e monumenti già in atto, mentre dall'altro ha spinto i governi locali ad avviare ulteriori provvedimenti. Vari autorevoli atenei hanno infine provveduto a rivedere la denominazione di alcuni edifici storici o di importanti Alte Scuole, intitolati ad esponenti culturali e politici della storia americana particolarmente controversi alla luce del dibattito in corso. Sul punto si veda P. Morris, *As monuments fall, how does the world reckon with a racist past?*, “National Geographic”, 29.6.2020 <https://www.nationalgeographic.com/history/2020/06/confederate-monuments-fall-question-how-rewrite-history/>.

¹⁰ Il dissenso del Sindaco Muriel Bowser rispetto all'impiego prolungato della National Guard a Washington DC è noto, così come la decisione di far rinominare un tratto della 16th Street, un viale prossimo alla Casa Bianca, *Black Lives Matter Plaza*. R. Shabad – D. Clark, *DC Mayor Bowser has 'Black Lives Matter' painted on street leading to the White House*, <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/d-c-mayor-bowser-has-black-lives-matter-painted-street-n1225746>.

¹¹ 85 FR 40081. Gli scontri a Portland sono proseguiti, anche se in maniera meno costante, nei mesi seguenti, e ancora nel novembre 2020 la stampa locale riportava atti di vandalismo contro esercizi commerciali privati, istituti bancari e assicurativi, ma anche contro il consolato messicano, una sede locale del Partito Democratico e l'*Oregon Historical Society*. Si tratterebbe in realtà di una serie di atti ormai scollegati dalle proteste di giugno e condotte da gruppi anarchici. J. Levison – S. Olmos, *In America's whitest city, Black activists struggle to separate themselves from anarchists*, <https://www.opb.org/article/2020/11/23/portland-protest-racial-justice-oregon-black-lives-matter/>.

dall'amministrazione Trump a partire da fine maggio. Tuttavia, come spesso accade nella lettura dei processi decisionali complessi, non tutto è come sembra; per comprendere meglio l'effettiva portata di questa misura è pertanto necessario prima di tutto analizzarne le premesse e poi entrare nel merito dei contenuti.

Di fronte ad una emergenza nazionale scaturita nel mezzo della crisi sanitaria, il Presidente Trump adottò fin dall'inizio una linea di dura opposizione frontale, ispirandosi in questo, secondo molti commentatori, alle politiche di sicurezza e contrasto alla criminalità avviate da Lindon B. Johnson (*War on Crime*) e proseguite poi da Richard Nixon fra la seconda metà degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta¹². Fin dai primi tweet di fine maggio¹³, Trump richiamò infatti più volte la necessità di ripristinare «law and order» e sollecitò i Governatori degli Stati maggiormente colpiti da atti vandalici e sparatorie affinché dispiegassero la National Guard (NG), un corpo di riservisti formalmente parte delle Forze Armate Federali ma posto sotto il diretto controllo dei Governi statali (ad esclusione di particolari situazioni di emergenza dichiarate dal Congresso)¹⁴. Fra il 29 e il 30 maggio, dopo quasi una settimana di violenta ed incendiaria protesta, il Governatore democratico del Minnesota Tim Walz dispiegò la National Guard a Minneapolis, una misura che, associata al coprifuoco serale, servì a ripristinare una situazione di sicurezza (oltre che attirare una pioggia di critiche da parte della stampa liberal per modalità e tipologia di azioni intraprese, ritenute eccessivamente aggressive)¹⁵; due giorni più tardi, il primo giugno, il portavoce del National Guard Bureau (agenzia federale dipendente dal Dipartimento della Difesa, cui

¹² K.M. Kruse, *Law and Order won't help Trump win reelection. A challenger can call for law and order, but the message falls flat for an incumbent*, "Washington Post", 2.6.2020 <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/06/02/law-order-wont-help-trump-win-reelection/?itid>.

¹³ Il Presidente Trump ha iniziato ad utilizzare il canale Twitter per comunicare impressioni e opinioni sul caso Floyd il 27 maggio 2020. <http://trumptwitterarchive.com/archive>.

¹⁴ 10 U.S.C.; 32 U.S.C.; *John Warner Defense Authorization Act 2007*; *National Defense Authorization Act 2008*.

¹⁵ H. Bailey – R. Klemko – J. Goyette – T. Zehn, *Minneapolis has become a war zone*, "Washington Post", 1.6.2020 https://www.washingtonpost.com/national/minneapolis-has-become-a-war-zone/2020/05/31/321b5836-a380-11ea-bb20-ebf0921f3bbd_story.html.

è demandato il coordinamento del corpo dei riservisti) riferiva un dispiegamento di 17mila truppe e 62mila uomini su 23 stati più il Distretto di Columbia e il Direttore della stessa agenzia, il Generale Joseph Lengyel, specificava che gli ufficiali della Guardia chiamati ad intervenire si trovavano in stato di servizio attivo statale e rimanevano pertanto «under the command and control of their respective governors». In particolare ciò implica, come precisato dal portavoce del National Guard Bureau (NGB), che durante le missioni statali la NG debba strettamente attenersi alle leggi statali di *law enforcement*. In altre parole, in questi casi «When it comes to rules on use of force and how Guard troops are armed [...] each state has its own playbook»¹⁶.

Sempre, secondo il NGB, domenica 31 maggio anche il Sindaco di Washington DC Muriel Bowser richiese assistenza da parte di 500 truppe della NG; truppe che non solo non vennero armate ma furono impiegate esclusivamente con funzione di supporto, compreso l'uso di attrezzature antincendio forestali, come gli elicotteri attrezzati con secchi d'acqua per spegnere gli incendi: in questo modo il NGB intendeva sia rispondere alle forti critiche provenienti da media e stampa sull'uso di elicotteri federali per intimidire e disperdere la folla, sia ridimensionare l'idea di una escalation nella militarizzazione della risposta alle manifestazioni popolari. Sotto quest'ultimo aspetto i comunicati dell'agenzia federale dei primi di giugno stridevano apertamente tanto con le comunicazioni ufficiali quanto con le esternazioni social del Presidente. Fra il 28 maggio e il primo giugno, i tweet

¹⁶ A. Howard, *National Guard civil unrest update: More than 17,000 troops in 23 states and DC activated*, "Military Times", 1.6.2020, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/06/01/national-guard-civil-unrest-update-more-than-17000-troops-in-23-states-and-dc-activated/>. Lo stesso articolo sottolinea l'impiego della National Guard in operazioni non esclusivamente frontali ma di più generale supporto al ripristino dell'ordine pubblico (estinzione di incendi, controllo del traffico e supporto al trasporto e alla comunicazione). Per una efficace precisazione dei differenti impieghi della Guardia Nazionale, con particolare riferimento al controllo statale della National Guard anche nel caso di missioni federali autorizzate dal Congresso, si veda l'analisi degli avvenimenti del giugno scorso proposta da S.I. Vladeck, *Why Were Out-of-State National Guard Units in Washington, D.C.? The Justice Department's Troubling Explanation*, "Lawfare", 9.6.2020, <https://www.lawfareblog.com/why-were-out-state-national-guard-units-washington-dc-justice-departments-troubling-explanation>.

presidenziali avevano infatti dato l'impressione di essere concepiti più per innalzare la tensione che per placare gli animi. Anche se, come si è detto, in questa prima fase la NG operò sotto il comando dei Governatori e nel rispetto delle normative statali, i post di Trump di quei giorni sono costruiti in modo da far supporre un importante coinvolgimento dell'amministrazione federale¹⁷. Al tempo stesso, la cassa di risonanza mediatica generata dai canali social venne utilizzata da Trump per minacciare un dispiegamento diretto della National Guard su ordine presidenziale (a prescindere dunque dalla volontà dei Governatori), ipotizzare il coinvolgimento di gruppi di estrema sinistra radicale (come Antifa) nell'organizzazione dei tumulti, sollecitare l'uso di una «overwhelming force against the bad guys» e compiacersi dell'efficienza dei servizi segreti schierati a protezione della Casa Bianca nella notte fra il 29 e 30 maggio, quando circa duemila persone si accalcarono di fronte alle cancellate del 1600 Pennsylvania Avenue. Nessuno quella notte riuscì a sfondare le recinzioni, ma l'indomani il Presidente tenne a sottolineare che, se anche qualcuno l'avesse fatto, sarebbe stato accolto dai «most vicious dogs and ominous weapons» mai visti. L'esempio più noto e controverso di questa serie di post ad alta tensione risale alla sera del 28 maggio quando, nel condannare i tumulti di Minneapolis, Trump impiegò un'espressione dall'alta valenza razziale – «when the looting starts, the shooting starts» – utilizzata per la prima volta nel 1967 dall'allora capo della polizia di Miami (Florida) per giustificare esplicitamente l'uso della forza letale nei distretti neri della città¹⁸. Questa espressione, associata alle esternazioni di disappunto per una «total lack of leadership» nella gestione dei disordini da parte del sindaco di Minneapolis, Jacob Frey, definito «Radical Left Mayor», suscitò l'immediata

¹⁷ Si riporta, a titolo di esempio, un post pubblicato su Twitter la sera del 30 maggio 2020: «The National Guard has been released in Minneapolis to do the job that the Democrat Mayor couldn't do. Should have been used 2 days ago & there would not have been damage & Police Headquarters would not have been taken over & ruined. Great job by the National Guard. No games!». Mentre viene citato il Sindaco democratico negligente, non viene fatta menzione del Governatore (sempre democratico) Tim Walz, cui va legittimamente riconosciuto l'impiego della NG. <http://trumptwitterarchive.com/archive>.

¹⁸ K. Burns, *The racist history of Trump's "When the looting starts, the shooting starts" tweet*, "Vox", 29.5.2020, <https://www.vox.com/identities/2020/5/29/21274754/racist-history-trump-when-the-looting-starts-the-shooting-starts>.

reazione dei democratici, che accusarono il Presidente di sfruttare l'emergenza per fomentare violenza allo scopo di rafforzare la propria base elettorale.

Nel frattempo, nella notte fra il 31 maggio e il 1° giugno, il centro di Washington fu soggetto a nuovi atti vandalici e incendiari, che coinvolsero anche la chiesa episcopale di St. John's Church in Lafayette Square (praticamente di fronte alla White House). Al crescere della tensione nella capitale, il primo giugno, Donald Trump chiese ad una decina di Governatori di inviare a Washington le loro National Guard Troops per gestire la protesta. Quella sera stessa, mezz'ora prima del coprifuoco imposto dal Sindaco Bowser – una misura pensata per evitare ulteriori atti di vandalismo notturni – il Presidente convocò una conferenza stampa presso il Rose Garden in cui condannò gli atti di violenza e vandalismo di parte dei manifestanti, minacciò l'uso su scala nazionale della National Guard e, rivolgendosi direttamente ai cittadini, affermò: «I am your President of Law and Order». Dopodiché si recò a rendere omaggio alla St. John's Church. Proprio questa breve visita venne sfruttata da Trump allo scopo di orchestrare una dimostrazione di forza: per fare strada al Presidente, si fece infatti ricorso ad un gruppo molto composito di agenti federali; oltre agli ufficiali militari della National Guard e agli agenti della US Park Police, vennero coinvolti anche agenti dell'FBI, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, Drug Enforcement Administration, Bureau of Prisons e U.S. Marshals¹⁹. Dalla sera del primo giugno e per tutta la settimana seguente le forze della Guardia Nazionale (inviate da una decina di Stati), della US Park Police e di agenzie federali di vario ordine e grado (dall' FBA alla DEA) pattugliarono le strade della capitale. Venticinque giorni

¹⁹ Il coprifuoco sarebbe dovuto scattare alle sette di sera. Trump si avviò verso la St. John's Church attorno alle sei e mezza. Per la tipologia di agenti federali coinvolti nel contenimento della protesta e nel controllo dell'ordine pubblico si veda P. Alvarez – E. Kaufman, *Why Trump has the FBI, ICE and TSA patrolling Washington*, "CNN", 4.6.2020, <https://edition.cnn.com/2020/06/03/politics/federal-authorities-washington-dc/index.html>; sulla conferenza stampa e gli eventi della sera del primo giugno, R. Tan *et al.*, *Before Trump vows to end 'lawlessness,' federal officers confront protesters outside White House*, "The Washington Post", 2.6.2020, https://www.washingtonpost.com/local/washington-dc-protest-white-house-george-floyd/2020/06/01/6b193d1c-a3c9-11ea-bb20-ebf0921f3bbd_story.html.

dopo il Rose Garden Speech, Trump avrebbe firmato l'Executive Order 13933, *Protecting American Monuments, Memorials, and Statues and Combating Recent Criminal Violence*. Proprio questo ordine presidenziale è considerato dalla cronaca locale e nazionale come il presupposto del dispiegamento, da parte del *Department of Homeland Security* (DHS) di agenti federali a Portland, Seattle, Washington DC e al Gettysburg National Park (Pennsylvania) fra il 4 e il 14 luglio 2020. Il collegamento diretto fra Executive Order del 26 giugno e impiego di agenti federali sul territorio statunitense può essere effettivamente dedotto sia dal testo stesso dell'ordine esecutivo (analizzato nel paragrafo seguente), sia dalle dichiarazioni rilasciate spontaneamente da Trump e dall'Acting Secretary del DHS Chad Wolf il 10 luglio, durante un *military briefing* in Florida²⁰. Come si vedrà, l'Executive Order 13933 non prevede però esplicitamente il ricorso alla Guardia Nazionale nelle operazioni di protezione dei monumenti nazionali e, più generalmente, nelle operazioni di *law enforcement* previste fra le sue disposizioni. Tuttavia, parla di impiego di personale alle dipendenze del Dipartimento della Difesa, del Dipartimento di Giustizia e del Dipartimento di Homeland Security – ministero istituito nel 2002 per contrastare il terrorismo internazionale e non per ripristinare l'ordine pubblico interno. Questo ampio e diversificato dispiegamento di forze sollevò in quei giorni un nuovo acceso dibattito sui fondamenti giuridici e costituzionali dell'azione presidenziale. In attesa che in futuro la consultazione archivistica possa aiutare a chiarire le ragioni di questa strategia presidenziale, l'analisi storico-istituzionale può essere di aiuto per una prima riflessione generale. In particolare, la storia del *military power* presidenziale in casi di emergenza può aiutare a sottolineare il sostanziale discostamento dell'azione trumpiana dalla tradizione storica.

²⁰ C. Wilson – J. Levinson, *President Trump Says Portland Police Are Incapable of Managing Protests*, 11.7.2020, <https://www.opb.org/news/article/president-trump-portland-police-are-incapable-of-managing-protests/>. Lo stesso articolo riporta anche alcune testimonianze anonime di una fonte interna al DHS confidate alla stampa locale e nazionale. Gli autori sottolineano inoltre l'uso di ufficiali federali appartenenti ad unità solitamente impiegate per il controllo dei confini nazionali e in operazioni ad alto rischio (ad esempio contro i trafficanti di droga): «Proteggere il tribunale federale e le statue dai manifestanti è un allontanamento dal loro tipico spiegamento».

Il *military power* presidenziale in risposta ad emergenze nazionali: alle origini di un potere delegato

Con il suo incredibile susseguirsi di crisi nazionali ed internazionali di varia natura e dall'impatto diretto sulla vita quotidiana dei cittadini americani, il primo ventennio degli anni 2000 ha sicuramente contribuito da un lato a richiamare la categoria dello stato di eccezione per la gestione emergenziale²¹ e, dall'altro, a rinvigorire – se ce ne fosse ancora bisogno – il ruolo istituzionale e simbolico della Presidenza. Nei primi anni 2000, in seguito alle politiche di confronto con il terrorismo internazionale messe in atto dal governo degli Stati Uniti e a nuove deleghe di autorità emergenziale affidate dal Congresso all'allora Presidente George W. Bush, gli specialisti della storia e dei poteri della Presidenza si soffermarono a lungo sulle questioni dell'unilateralismo presidenziale e dello spazio di azione discrezionale del Capo di Stato americano²². Da allora, il dibattito accademico su natura, ruolo e funzioni presidenziali alla luce delle nuove crisi del XXI secolo è rimasto costantemente acceso e si è spesso inerpicato su sentieri teorici che affrontano la spinosa questione delle tipologie di poteri presidenziali. Oltre alle competenze chiaramente attribuitegli dalla Costituzione e a quelle delegate esplicitamente dal Congresso, i poteri del Presidente si possono fondamentalmente suddividere in tre principali categorie: *implied*, *inherent* and *prerogative powers*. Mentre i primi derivano dall'interpretazione estensiva delle competenze istituzionali effettivamente attribuite al Presidente (*vesting clause*, *take care clause*, *commander-in-chief*)²³ gli *inherent powers* farebbero riferimento ad

²¹ M. Berrettini, *Gli Stati Uniti alla prova del virus*, in R. Caruso – D. Palano, *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, Milano, 2020, pp. 139-145, p. 144: «[...] negli ultimi vent'anni il sistema internazionale, o almeno il suo core, è stato caratterizzato da uno stato di sempre maggior tensione. Dall'11 settembre 2001, con la War on Terror, passando per la crisi economica del 2008, fino alla questione delle migrazioni, per arrivare oggi al Covid-19, lo stato di eccezione, imputato a minacce [p. 145] più o meno fantasma e più volte richiamato per la gestione emergenziale, si è trasposto sul piano delle relazioni internazionali con intensità e frequenza pressuriva».

²² Si vedano, ad esempio, l'intero numero monografico, *Civil Liberties in a Time of Terror*, "Wisconsin Law Review", vol. 255 e B. Ackerman, *The Emergency Constitution*, "The Yale Law Journal", vol. 113 (2004), pp. 1029-1071.

²³ Si tratta di competenze generali attribuite specificamente al Presidente dalla Costituzione degli Stati Uniti all'articolo II, in particolare: l'attribuzione del

un ventaglio di competenze connaturate al più alto ruolo istituzionale del Presidente, quello di garante dell'unità e della sicurezza nazionale: un ruolo che si attiverebbe, in particolare, in situazioni di emergenza nazionale che possono scaturire sia da uno stato di guerra (Guerra Civile, Seconda Guerra Mondiale, Guerra Fredda), sia dalla necessità di sedare rivolte interne (*Whiskey Rebellion* 1791, *Nullification Ordinance* 1832, *Pullman strike* 1894, *Steel seizure Ordinance* 1952). Va notato che l'idea di un potere connaturato alla carica presidenziale sottende la concezione di uno spazio di azione non solo discrezionale, ma soprattutto non sottoposto al controllo degli organi appartenenti al ramo legislativo e giudiziario. Sotto questo aspetto, i *prerogative powers* differiscono sostanzialmente dagli *inherent powers* in quanto, pur rappresentando un consapevole esercizio di autorità discrezionale 'beyond the law', presuppongono un controllo ex-post dell'azione presidenziale da parte degli altri organi costituzionali, in primis del Congresso.

Implied, inherent e prerogative powers derivano dunque dall'interpretazione delle generali attribuzioni di competenza presidenziali stabilite dalla Carta di Philadelphia; una interpretazione particolarmente necessaria in momenti extra-ordinari, in quanto la stessa Costituzione non prevede chiaramente lo stato d'eccezione e, quindi, nemmeno la delega di poteri emergenziali ad alcun organo costituzionale, men che meno al Presidente degli Stati Uniti. Ricordiamo che, nell'optare per un esecutivo monocratico, i Padri Fondatori si guardarono bene dall'attribuire a questa carica spazi di azione unilaterale, figurarsi poteri emergenziali straordinari. Esiste in realtà una clausola della Costituzione che contempla l'esercizio di un potere emergenziale, ma si tratta innanzitutto di un potere affidato al Congresso: la sezione 9 dell'art. 1, fra le altre cose, autorizza il Congresso a sospendere l'*habeas corpus* in caso di invasione o ribellione.

Se è vero dunque che la legge fondamentale non attribuisce esplicitamente poteri emergenziali al Capo di Stato è però altrettanto vero che, come si è già detto, il Presidente incarna nell'immaginario collettivo l'ufficio più adatto a prendersi carico della

potere esecutivo (*vesting clause*), il controllo sulla effettiva applicazione delle leggi federali entro il territorio nazionale (*take care clause*), il comando dell'esercito, della marina e delle milizie statali (*commander in chief*) «laddove chiamati al servizio degli Stati Uniti».

difesa della nazione in situazioni di emergenza²⁴. La Costituzione, del resto, prevede che il Presidente debba verificare il rispetto della *Rule of Law* e gli affida le redini della forza militare in caso di Guerra. Questo ruolo di padre della patria e protettore della nazione non solo è tradizionalmente associato alla figura del Presidente, ma trova molteplici esempi nella storia statunitense: dagli *Alien and Seditions Acts* (1798), alla gestione della *Whiskey rebellion* nel 1794; dall'invio di truppe per rinforzare i forti federali del South Carolina durante la *Nullification crisis* del 1832, alla sospensione dell'*habeas corpus* da parte del Presidente Lincoln nel 1861, durante la Guerra Civile Americana; e ancora, dagli ordini esecutivi di Roosevelt sulla detenzione di cittadini nippo-americani durante la Seconda Guerra Mondiale, all'invio di Truppe in Corea di Truman nel 1950. La storia degli Stati Uniti è dunque cosparsa di situazioni emergenziali in cui l'intervento della Presidenza si è rivelato controverso ma decisivo, creando ambiti di azione non specificamente previsti dal dettato costituzionale, ma spesso legittimati ex-post dal Congresso²⁵. In realtà, molti studiosi ritengono che i poteri presidenziali attivabili in situazioni di emergenza siano o connaturati alla carica (e dunque in qualche modo ascrivibili alle competenze costituzionali attribuite al Presidente), oppure legittimamente extra-costituzionali (dato che si applicano appunto in situazioni extra-ordinarie non previste dalla Costituzione). Sicuramente, come si è detto, nella categoria dei poteri emergenziali, rientra a pieno titolo la facoltà di ricorrere alla forza militare per rispondere a crisi domestiche, applicata in più di un'occasione dall'800 ai giorni nostri.

²⁴ A questo proposito, con particolare riferimento alla presidenza Trump e all'emergenza sanitaria, J.D. Mayer, *The Contemporary Presidency: Two Presidents, Two Crises: Bush Wrestles with 9/11, Trump Fumbles COVID-19*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 50, n. 3 (2020), pp. 629-649, p. 629: «Although the American Constitution lacks what most modern constitutions have, an emergency clause, over time through legal precedents, political norms, and statutory grants of power, presidential crisis power has grown immensely (Mayer 2003). In a fast moving crisis, the rest of the political system, as well as the public, tends to look to the executive of the national government for leadership».

²⁵ Sull'evoluzione storica dell'immagine del Presidente come garante dell'unità nazionale e protettore della patria si veda H.P. Monaghan, *The Protective Power of the Presidency*, "Columbia Law Review", vol. 93, n. 1 (1993), pp. 38-61.

Proprio alla luce di questa centenaria esperienza costituzionale, va dunque anzitutto chiarito che, per quanto possa essere politicamente discutibile, l'uso presidenziale della forza militare nella gestione dell'ordine pubblico sul territorio nazionale è pienamente ammesso dall'ordinamento federale e, in particolare, è frutto di una esplicita delega di potere da parte del Congresso. Le sue origini vanno infatti rintracciate in una serie di *Congressional Acts* approvati fra fine Settecento e seconda metà dell'Ottocento e che in letteratura vengono più generalmente denominati *Militia Acts*²⁶. Nel loro complesso, tali leggi prevedono la delega regolamentata di larghe fette di potere emergenziale al Presidente degli Stati Uniti – fra cui il potere di imporre la legge marziale o di sospendere l'*habeas corpus* – e originano tutte dalla cosiddetta *First Militia Clause*, ovvero da una particolare disposizione dell'art. I sezione 8 della Costituzione, che attribuisce al Congresso il compito di «provide for calling forth the militia to execute the laws of the union, suppress insurrections and repel invasions»²⁷. In linea di principio, i poteri presidenziali attribuiti dai *Militia Acts* in risposta alle crisi interne non differiscono quindi molto dai corrispettivi poteri sul piano internazionale, attribuiti in virtù della *War Powers Resolution* del 1973²⁸. Delle cinque leggi federali ottocentesche emanate in materia di delega di poteri emergenziali in risposta a rivolte domestiche, le più rilevanti sono il *Militia Act* del 1795 e l'*Insurrection Act* del 1807²⁹. Nel 1795 il Congresso

²⁶ Per una sintetica ed efficace ricostruzione dei Militia Acts ottocenteschi si veda S.I. Vladeck, *Emergency Power and the Militia Acts*, "The Yale Law Journal", vol. 114 (2004), pp. 149-194.

²⁷ A questo proposito va detto che gli specialisti della materia sottolineano che i Padri Fondatori non avessero pensato di attribuire al Congresso il potere di ricorrere all'Esercito regolare, ma solo alle Milizie degli Stati (corpi quindi formati in gran parte da riservisti). *Ivi*, p. 158.

²⁸ La *War Powers Resolution* del 1973 (50 U.S.C. 1541-1548) è un caso di approvazione ex-post di una prassi costituzionale avviata sotto l'amministrazione Truman: l'invio diretto di contingenti militari in teatri di guerra internazionali, senza approvazione preventiva del Congresso (cui la costituzione attribuisce in prima istanza il potere sia di dichiarare guerra, sia di reclutare l'Esercito in caso di guerra).

²⁹ Per completezza, si riporta di seguito la denominazione specifica di ciascuno dei *Militia Acts*: *Calling Forth Act* (1792), ch. 28, 1 Stat., p. 264 (abrogato nel 1795); *Militia Act* (1795), ch. 36, 2 Stat., p. 424 (abrogato in parte nel 1861; versione attuale in 10 U.S.C. Sec. 331-335 (2000)); *Insurrection Act* (1807), ch.

ridive in modo sostanziale il *Calling Forth Act* del 1792, che per la prima volta aveva delegato al Presidente, temporaneamente, l'autorità costituzionale congressuale di reclutare le Milizie statali per «far applicare le leggi dell'Unione, sopprimere insurrezioni e respingere invasioni»³⁰. Mentre, oltre ad avere validità temporanea di tre anni, la legge del 1792 stabiliva che l'ordine presidenziale potesse essere emanato solo su esplicita richiesta di un giudice distrettuale di Stato e che – in prima battuta – fosse indirizzato solo alle Milizie dello Stato richiedente, il *Militia Act* del 1795 stabilì una delega di autorità permanente e ridusse i controlli sull'azione presidenziale. In particolare, «whereas section 2 of the 1792 Act envisioned a multistage process [...] in which the President first had to receive judicial acknowledgment of a crisis requiring the militia, then could issue a proclamation ordering the insurgents to disperse, and then could call out the militia only after such a proclamation had gone unheeded, section 2 of the 1795 Act authorized the President to act decisively, expeditiously, and, of most significance, *unilaterally*» (corsivo dell'autrice)³¹. L'*Insurrection Act* del 1807, consistente in un solo articolo, completò questa virata verso l'azione unilaterale presidenziale includendo anche la possibilità di utilizzare forze militari regolari³². Il testo originale dell'*Insurrection Act* è stato rivisto ed integrato nel Titolo 10, Sezione 252 dello U.S. Code (*Use of militia and armed forces to enforce Federal authority*): si tratta di un ammodernamento formale che, liberato dalle circonlocuzioni ottocentesche, rende ancora più chiaro il potere discrezionale del Presidente nel valutare l'opportunità di ricorrere sia alle Milizie (di qualunque stato) sia alle forze armate

39, 2 Stat., p. 443 (versione attuale in 10 U.S.C., Sec. 252) *Suppression of the Rebellion Act* (1861), ch. 25, 12 Stat. 281; alcune disposizioni del *Ku Klux Klan Act* (1871), ch. 22, Sec. 3-4, 17 Stat. 13, 14-15.

³⁰ Traduzione a cura dell'autrice.

³¹ S.I. Vladeck, *Emergency Power and the Militia Acts*, cit., p. 163.

³² *Insurrection Act (1807)*, ch. 39, 2 Stat., p. 443, (versione attuale 10 U.S.C., Sec. 252 (2000)): «In all cases of insurrection, or obstruction to the laws, either of the United States, or of any individual state or territory, where it is lawful for the President of the United States to call forth the militia for the purpose of suppressing such insurrection, or of causing the laws to be duly executed, it shall be lawful for him to employ, for the same purposes, such part of the land or naval force of the United States, as shall be judged necessary, having first observed all the pre-requisites of the law in that respect».

regolari laddove atti collettivi illegali di opposizione o ribellione alle autorità federali impediscano l'applicazione della legge. Va notato che il riferimento alla ribellione³³ venne introdotto nella normativa dal *Suppression Act* del 1861, il quale emendò e sostituì il *Militia Act* 1795 (integrato con l'*Insurrection Act* del 1807). Al testo del 1861 si deve anche la chiara attribuzione al Presidente della facoltà di constatare le condizioni che rendano impraticabile l'applicazione della legge federale – presupposto di partenza per il ricorso alle forze statali e federali. La versione del 1861 rimase praticamente immutata fino all'inizio degli anni 2000, dato che il ricorso a Milizie degli Stati ed Esercito regolare per sopprimere casi di insurrezione interna o azioni collettive di ostruzionismo all'applicazione delle leggi federali rientra anche fra i casi esclusi dal *Posse Comitatus Act* del 1878³⁴. L'unica condizione procedurale posta alla Presidenza fin dal *Calling Forth Militia Act* del 1792 e recepita, anche se in forma più attenuata, nello U.S. Code attuale è l'emanazione immediata di un proclama che ordini agli «insorti di disperdersi e ritirarsi pacificamente nelle loro dimore entro un tempo limitato»³⁵. La già citata sezione 253 dello U.S. Code specifica inoltre che il Presidente possa prendere tutte le misure necessarie per sopprimere casi di insurrezione, violenza, cospirazione o associazione illecita che ostacolino l'applicazione non solo delle leggi federali, ma anche delle leggi dello Stato soggetto agli atti illegali citati o, ancora, che privino di un «diritto, privilegio, immunità o protezione» costituzionale «qualsiasi parte o classe» del popolo americano. Condizione preliminare per l'intervento presidenziale è la constatazione dell'incapacità delle autorità statali di proteggere i suddetti diritti, immunità e privilegi – una valutazione sempre discrezionale³⁶. Le ultime leggi in materia di ricorso alla forza militare nella gestione dell'ordine pubblico federale appartengono

³³ Il termine venne introdotto con riferimento alla Confederazione di Stati del Sud che avevano proclamato la secessione dall'Unione ed erano quindi considerati ribelli.

³⁴ Ch. 263, 20 Stat., Sec. 2, p. 152. Parte della legge sul finanziamento delle Forze Armate per l'anno fiscale 1878, il *Posse Comitatus Act* impediva l'uso dell'Esercito degli Stati Uniti al fine di assicurare l'applicazione della legge federale, ad esclusione dei casi «espressamente autorizzati dalla Costituzione o da un Atto del Congresso» (traduzione dell'autrice).

³⁵ 10 U.S. Code, Sec. 254.

³⁶ 10 U.S. Code, Sec. 253.

alla storia recente e testimoniano sicuramente un rinnovato fermento legislativo sul tema dovuto alle nuove crisi del XXI secolo (non solo legate al terrorismo internazionale ma anche ad eventi climatici devastanti come l'uragano Katrina del 2005). In particolare, nel 2006 il *John Warner Defense Authorization Act* conferì al Presidente degli Stati Uniti la facoltà di controllare personalmente la National Guard di uno Stato – senza dunque il consenso del Governatore – non solo nei casi menzionati dai *Militia Acts*, ma anche a fronte di «natural disaster, epidemic, or other serious public health emergency, terrorist attack or incident»³⁷. A causa della levata di scudi di tutti e 50 i Governatori degli Stati, questa norma venne abrogata dal *National Defense Authorization Act* del 2008³⁸.

Nel corso del Novecento *Militia* ed *Insurrection Acts* sono stati invocati rispettivamente per salvaguardare i diritti civili dei cittadini afro-americani a cavallo fra anni '50 e '60, per sedare gli scontri fra manifestanti e polizia scoppiati a Chicago, Washington e Baltimore in seguito all'assassinio di Martin Luther King nel 1968 e, infine, a Los Angeles nella primavera del 1992. A ben vedere, la ragione scatenante della rivolta violenta e sanguinosa del 1992 è molto simile a quella del 2020: anche in quel caso fu il cosiddetto razzismo-istituzionale ad innescare la miccia della protesta (nello specifico, il pestaggio di un tassista afroamericano da parte di quattro agenti della Polizia di Los Angeles, poi subito assolti in primo grado)³⁹. La vicenda scatenò una serie di tumulti che misero a ferro e fuoco la città registrando 63 vittime, più di duemila feriti e undicimila arresti. Il primo maggio del 1992, dopo aver parlato alla nazione ed emanato un proclama di dispersione, George H.W. Bush invocò chiaramente il *military power* presidenziale e, con l'assenso del Governatore della California e del Sindaco di Los Angeles, inviò sul posto 4500 ufficiali della National Guard. A questi ultimi, Bush affiancò anche agenti di FBI e *Customs and Border Protection*⁴⁰.

³⁷ Public Law 139-364 (2006), Sec. 1076.

³⁸ Public Law 110-181 (2008), Sec. 1068.

³⁹ P. Taylor – C. Sanchez, *Bush orders troops into Los Angeles*, "The Washington Post", 2.5.1992, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1992/05/02/bush-orders-troops-into-los-angeles/4c4711a6-f18c-41ed-b796-6a8a50d6120d/>.

⁴⁰ Per il discorso di George Bush alla nazione, si veda G.H.W. Bush, *Address to the Nation on the Civil Disturbances in Los Angeles, California*, 1.5.1992,

Questa sintetica ricostruzione storica del *military power* presidenziale in situazioni di disordine interno ha reso evidente due principali aspetti ammessi dall'ordinamento statunitense: da un lato la discrezionalità del Presidente nella valutazione delle situazioni di emergenza che richiedano l'uso della forza militare per il ripristino della legge federale; dall'altro l'unilateralità di tale azione, che non prevede il concorso di alcun altro organo costituzionale, né la richiesta esplicita di intervento da parte dei Governi statali o locali. A questo punto, è quindi possibile tornare agli eventi dell'estate 2020 e provare ad analizzare l'azione di Trump alla luce sia del quadro normativo, sia della prassi costituzionale americana.

Un *military power* sotto mentite spoglie? Le aree grigie di una strategia 'amministrativa'

Proprio per l'alto grado di discrezionalità affidato al Presidente, *Militia* e *Insurrection Acts* sono stati invocati relativamente poche volte nei 240 anni di storia americana. Al tempo stesso, costituiscono una eredità storico-istituzionale di cui i professionisti dell'informazione nazionale sono assolutamente consapevoli e, proprio da questo punto di vista, è indicativo riscontrare come, anche nei giorni più delicati del confronto fra amministrazione federale e movimenti di piazza – in cui si paventava proprio l'invocazione presidenziale dell'*Insurrection Act* – nemmeno le testate più dichiaratamente anti-trumpiane del paese abbiano contestato apertamente la legittimità legale o costituzionale dell'azione di Trump. Ad essere messe in discussione da media e parte dell'opinione pubblica sono state piuttosto la dimensione delle forze dispiegate – considerata sproporzionata rispetto all'entità della violenza civile – e la rispettiva modalità di impiego (in particolare l'uso di agenti senza distintivo di riconoscimento o il frequente e indiscriminato utilizzo di proiettili di gomma contro la folla)⁴¹. È

<https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/4252>; si veda anche, *Proclamation 6427 of May 1, 1992*, 106 Stat., p. 5261; Executive Order 12804, *Providing for the restoration of law and order in the city and county of Los Angeles, and other districts of California*, 57 FR 19361.

⁴¹ A titolo di esempio, B. Gittleson – J. Phelps, *Police use munitions to forcibly push back peaceful protesters for Trump church visit*, "ABC News", 3.6.2020,

stata inoltre altrettanto criticata la retorica presidenziale, tesa ad ostentare l'uso della forza da un lato e ad incitare la base elettorale trumpiana contro il movimento anti-razzista dall'altro.

Nel tentativo dunque di mettere a fuoco le specificità dell'uso delle forze federali operato dall'amministrazione Trump rispetto a precedenti storici affini, ripartiamo dal Rose Garden Speech del primo giugno. Si è detto che questo breve discorso si concentrò principalmente sulla condanna delle derive della protesta civile. In quell'occasione, a parte un accenno alla necessità di rendere giustizia alla famiglia di John Floyd, Donald Trump richiamò il proprio dovere costituzionale di sostenere la legge e di difendere il paese, due alti compiti generalmente attribuiti al Presidente (soprattutto in condizioni emergenziali) che Trump dichiarò di voler assolutamente rispettare al fine di proteggere i propri «fellow citizens» («I will protect you»). Dal punto di vista retorico, si tratta di un messaggio duro e a tratti paternalistico, che parte dalla constatazione di una totale anarchia nazionale come presupposto per giustificare una eventuale azione unilaterale del Presidente. Nel caso specifico, tale azione unilaterale si sarebbe dovuta concretizzare nell'impiego della National Guard per ordine esecutivo in tutte le città e gli stati che rifiutassero «[to] take the actions that are necessary to defend the life and property of their residents». Al tempo stesso, però, nel discorso del Rose Garden l'azione unilaterale e coercitiva rimane una misura di ultima istanza; l'estrema mossa da mettere in atto per porre fine a «riots and lawlessness». Anche se, nella costruzione del discorso, questa ultima ratio è inserita nel pacchetto di tre misure ad «effetto immediato» previsto dalla Presidenza, in realtà in quei giorni il Presidente si limitò ad attuare le altre due: da un lato, già in una videoconferenza del primo giugno, raccomandò ai Governatori di ricorrere alla National Guard in misura sufficiente a ripristinare il controllo dell'ordine pubblico; dall'altro annunciò il ricorso a «thousands and thousands of heavily armed soldiers, military personnel, and law enforcement officers» per combattere tumulti, disordini e atti di vandalismo, da impiegare però esclusivamente nei confini del Distretto di Columbia. Dal punto di vista operativo, per il controllo della protesta a DC Trump agì su

due fronti: per poter ricorrere alla National Guard, senza invocare *Militia* ed *Insurrection Acts*, si affidò in parte alla cooperazione dei Governatori statali repubblicani⁴², in parte alle prerogative derivanti dal ruolo di *Commander in Chief* della National Guard di DC che, fin dalle proprie origini, è posta sotto il diretto comando del Presidente (*Assumption Act* del 1803)⁴³. A questo si aggiunge che, ai sensi del *District of Columbia Home Rule Act* del 1973, e in particolare della sezione 740 intitolata *Emergency Control of Police*, se avesse voluto Trump avrebbe addirittura potuto assumere il comando diretto della *Metropolitan Police Force*. Infatti, ex sezione 740, qualora il Presidente constati l'esistenza di condizioni di emergenza che richiedano l'uso della *Metropolitan Police Force* a scopi federali «he may direct the Mayor to provide him, and the Mayor shall provide, such services of the Metropolitan Police force as the President may deem necessary and appropriate»⁴⁴. Stando alla cronaca di quei giorni, sembra dunque che nella prima settimana di giugno, e nel solo Distretto di Columbia, l'amministrazione federale abbia impiegato in tutto 4.500 uomini della Guardia Nazionale⁴⁵. Al tempo stesso, per controllare le strade e il rispetto del coprifuoco, Trump si avvalse anche, come per la visita alla St. John's Church, di una composita squadra di agenti federali. Ne risultò una sorta di occupazione militare di grande impatto mediatico, utilizzata come monito esemplare nei confronti dei Governatori «radical»; una ostentazione di forza resa possibile,

⁴² Secondo la ricostruzione di Stephen Vladeck, l'appello alla National Guard degli stati federali e il relativo impiego di queste truppe statali a Washington DC vennero giustificati dall'Attorney General William Barr con riferimento al 32 U.S.C. § 502 (f). Definendo tale base legale molto controversa e, a tratti sconcertante, Vladeck solleva un dubbio di legittimità sull'uso fatto dall'amministrazione Trump della National Guard statale. Si veda S.I. Vladeck, *Why Were Out-of-State National Guard Units in Washington*, cit.

⁴³ Ch. 53, 1 Stat. (1802), p. 195. Tale legge federale creò le milizie del Distretto di Columbia, ponendole sotto il diretto comando presidenziale. Del resto, a quell'epoca, e fino all'*Home Rule* del 1973, l'amministrazione del Distretto era posta sotto il diretto controllo del Congresso.

⁴⁴ *District of Columbia Home Rule Act* (1973), Public Law 93-198; 87 Stat. 774; Per l'*Emergency Control of Police* si veda in particolare la stessa fonte a p. 85.

⁴⁵ V. Stracqualursi, *DC Mayor asks Trump to 'withdraw all extraordinary' law enforcement and Guard troops from city*, "CNN", 5.6.2020, <https://edition.cnn.com/2020/06/05/politics/dc-mayor-requests-trump-remove-troops/index.html>.

come si è detto, non solo dalla cooperazione di una decina di Governatori ma, ancora di più, dal particolarissimo status giuridico della capitale.

Se il dispiegamento massiccio di NG e *law enforcement agents* a DC provocò immediatamente la levata di scudi dei Democratici e di gran parte dei media liberal, l'annuncio di un possibile ricorso alla NG su scala nazionale divenne il principale oggetto di dibattito pubblico della settimana. Il discorso di Trump lasciava infatti presupporre, senza troppi dubbi, l'imminente attivazione di *Militia* ed *Insurrection Act*. Nonostante tutto, nei giorni immediatamente seguenti non venne emanato alcun proclama di dispersione, né venne firmato alcun ordine esecutivo. Tuttavia, la dichiarazione del Rose Garden non venne nemmeno ritirata, e l'invocazione dell'*Insurrection Act* rimase di fatto pendente, con il risultato di aumentare la tensione sociale. Come si è detto, l'unico Executive Order firmato da Trump per fronteggiare gli atti vandalici della protesta risale al 26 giugno e, cosa più importante, non attiva l'*Insurrection Act*. Dopo aver precisato che il primo dovere del governo fosse quello di assicurare «domestic tranquillity» e di difendere la vita, la proprietà e i diritti dei cittadini, l'Executive Order 13933 descrisse una situazione di costante violenza contro forze dell'ordine, proprietà privata e monumenti nazionali, ormai completamente sfuggita di mano a molti amministratori statali e locali, che avevano perso la capacità di distinguere «between the lawful exercise of rights to free speech and assembly and unvarnished vandalism». Un vandalismo reso ancora più grave perché sostenuto da gruppi di estrema sinistra inneggianti la distruzione del sistema di governo americano. Per contrastare questa minaccia nazionale, Trump delineò nel suo Ordine Esecutivo due principali ambiti di azione: da un lato, il perseguimento legale di individui e organizzazioni responsabili di atti vandalici contro monumenti, proprietà pubbliche o religiose, nonché di individui ed organizzazioni fomentatori di violenza; dall'altro il ritiro dei finanziamenti federali a supporto di quei governi statali, locali e dipartimenti di polizia dimostratisi incapaci di proteggere da atti di vandalismo monumenti pubblici, memoriali e statue⁴⁶. L'ultima sezione diede

⁴⁶ La parte dell'EO 13933 relativa alla sospensione dei finanziamenti federali a supporto dei governi locali nella gestione del patrimonio monumentale federale si è concretizzata in un Memorandum del 2 settembre 2020: *Memorandum*

quindi mandato ai Segretari di Affari Interni, Homeland Security e al direttore della General Service Administration di richiedere ai Segretari della Difesa, della Giustizia e dell'Homeland Security, personale atto a supportare la protezione di monumenti e proprietà pubbliche, nei limiti consentiti dalla legge e fino a sei mesi dall'emanazione dell'Executive Order.

Fra gli atti congressuali e le disposizioni dell'US Code citate nello stesso Ordine Esecutivo presidenziale non figura né l'*Insurrection Act*, né il riferimento al Title 10, Chapter 13 dello US Code, dedicato appunto alla gestione militare delle rivolte interne. Si è già detto delle ricadute immediate dell'ultima sezione dell'EO del 26 giugno, con particolare riferimento al caso di Portland. Nelle prime settimane di luglio gli organi di informazione cominciarono a riportare notizie di agenti federali senza chiari distintivi o segni di riconoscimento che potessero ricondurli ad una agenzia o dipartimento specifici. La cronaca di quei giorni lamentò anche un uso eccessivo della forza nelle tattiche di contenimento dei manifestanti, con particolare riferimento agli arresti indiscriminati da parte di agenti anonimi a bordo di veicoli non identificati (su cui venivano caricati i cittadini in stato di fermo) o all'impiego ordinario delle cosiddette *less-lethal munitions* (che possono comunque ferire, anche gravemente). A queste critiche si aggiunsero ben presto le polemiche riguardanti l'opacità di tutta la gestione federale delle operazioni paramilitari. In una lettera indirizzata a William Barr (Attorney General) e Chad Wolf (Acting Secretary del Department of Homeland Security) il 17 luglio, i quattro delegati dell'Oregon al Congresso federale – tutti democratici – lamentarono non solo l'impiego di agenti senza distintivo ma anche l'assenza di chiare informazioni sulla catena di comando e sulle regole di ingaggio degli agenti federali. Nel loro complesso, continuava la lettera, queste modalità di contenimento della protesta erano «more reflective of tactics of a government led by a dictator,

on Reviewing Funding to State and Local Government Recipients That Are Permitting Anarchy, Violence, and Destruction in American Cities, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reviewing-funding-state-local-government-recipients-permitting-anarchy-violence-destruction-american-cities/>.

not from the government of our constitutional democratic republic»⁴⁷. Ai Congressmen democratici fece eco il Sindaco di Portland, Ted Wheeler, che il 19 luglio definì incostituzionali le operazioni di arresto eseguite da agenti senza segni di riconoscimento, nonché il trasporto dei cittadini fermati su mezzi non identificati. Due giorni dopo, due editori del «The Atlantic» misero in questione l'intera strategia di Trump nell'affrontare il caso nazionale delle proteste anti-razziste, sottolineando come la questione non stesse tanto nel determinare se o meno il Presidente avesse l'autorità di dispiegare una dimostrazione di forza simile; si trattava, piuttosto, di capire se un'azione presidenziale di quel tipo fosse opportuna perché, in generale, «the use of federal officers in this manner is corrosive of democratic culture»⁴⁸.

Proprio queste ultime considerazioni offrono lo spunto per provare a tracciare qualche linea di riflessione conclusiva. A ben vedere, infatti, l'analisi degli strumenti retorici ed istituzionali messi in campo dal Presidente di fronte ad un fenomeno di massa, dirompente ed imprevisto, mette in luce un aspetto singolare della strategia trumpiana: si tratta della discrepanza fra la dichiarazione d'intenti del primo giugno – che manifestò la decisa volontà di ricorrere tempestivamente alla Guardia Nazionale a livello federale – e la scelta finale di sfruttare appieno (al limite della forzatura) lo spazio di azione amministrativo della presidenza ottenendo, nella pratica, ma soprattutto a livello mediatico, quasi lo stesso effetto. Questo gap fra retorica e azione ha fatto guadagnare a Trump il titolo di «divider-in-chief», in quanto opinionisti, giuristi e anche esponenti del mondo accademico non hanno mancato di sottolineare gli effetti avversi, in termini di inasprimento della divisione sociale ed escalation della violenza, che la minaccia

⁴⁷ R. Nguyen – A. Haldgrave, *Police shoot Portland protester in head with impact weapon, causing severe injuries*, «The Oregonian. Oregon Live», 12.7.2020; Per il testo della lettera del 17 luglio 2020, <https://bonamici.house.gov/media/press-releases/wyden-merkle-blumenaer-and-bonamici-demand-answers-dhs-and-doj-after-federal>.

⁴⁸ Q. Jurecic – B. Wittes, *Nothing Can Justify the Attack on Portland*, «The Atlantic», 21.7.2020 https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/nothing-can-justify-attack-portland/614413/?utm_source=facebook&utm_campaign=the-atlantic-fb-test-1369-3-&utm_content=edit-promo&utm_medium=social.

dell'*Insurrection Act* avrebbe potuto comportare⁴⁹. Qualcuno ha anche voluto vedere in questa incoerenza fra parola e azione l'incertezza di un Presidente ignorante dell'uso appropriato degli strumenti di *emergency power* a disposizione dell'esecutivo. Si potrebbe, tuttavia, arrivare esattamente alla conclusione opposta, e parlare di una deliberata e consapevole scelta di sfruttare maggiormente lo spazio d'azione amministrativo della Presidenza, evitando così di prestare più facilmente il fianco ad accuse di incostituzionalità. Un secondo vantaggio dell'"opzione amministrativa" è stato sicuramente quello di poter controllare molto più facilmente la catena di informazioni, rendendo meno intuibile e accessibile alla stampa lo sviluppo dell'azione presidenziale, la distribuzione precisa di competenze fra dipartimenti e agenzie, le regole di ingaggio degli agenti federali e, addirittura, l'entità esatta delle forze impiegate. Rispetto all'esempio storico più affine, i *Los Angeles Riots* del 1992, l'azione di Trump è sicuramente stata meno diretta e incisiva di quella di Bush, ma calibrata in modo da offrire, almeno a livello mediatico, la stessa prova di forza e soddisfare in questo modo la propria base elettorale in vista delle elezioni di novembre⁵⁰.

Del resto, la memoria storica – sia del Vecchio sia del Nuovo Continente – insegna che l'impiego deliberato di forze militari in questioni di ordine pubblico e, in particolare, contro la stessa società civile che quelle forze dovrebbero proteggere, non solo sia generalmente sconsigliabile, ma debba essere gestito con estrema cautela dagli organi del potere politico-istituzionale, al fine di evitare derive incontrollabili. Una regola ancora più importante da rispettare nel mezzo della campagna elettorale per il rinnovo del mandato. Optando per lo sfruttamento dei propri poteri amministrativi, la Presidenza Trump sembra dunque aver cercato una soluzione di compromesso: salvare l'immagine del «Law

⁴⁹ J.L. Rozdilsky – H. Urby, Jr., *Trump's threat to use the Insurrection Act against protesters is an abuse of power*, "The Conversation", <https://theconversation.com/trumps-threat-to-use-the-insurrection-act-against-protesters-is-an-abuse-of-power-139856>; D. Matthews, *How today's protests compare to 1968, explained by a historian. Heather Ann Thompson explains what's changed and what has stayed the same*, "Vox", 2.6.2020, <https://www.vox.com/identities/2020/6/2/21277253/george-floyd-protest-1960s-civil-rights>.

⁵⁰ Come si è visto, però, rispetto al 1992, le conseguenze effettive degli atti vandalici e criminali delle frange estremiste della protesta del 2020 sono state anche proporzionalmente molto meno drammatiche.

and Order» President senza sconfinare nel pericoloso terreno del *military power* presidenziale, che avrebbe potuto determinare una spirale di violenza senza ritorno.

Questo volume è stato stampato
nel mese di marzo 2021
su materiali e con tecnologie ecocompatibili
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)

Questo numero monografico doppio dei *Quaderni di Scienze Politiche* si pone in ideale continuità con la precedente analoga monografia *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento* (n. 12/2017). Quel volume tracciava alcune linee interpretative per comprendere i fattori che avevano determinato l'imprevedibile ascesa di Donald Trump alla Casa Bianca e per delineare le tendenze della sua presidenza. L'attuale traccia un primo bilancio di questi quattro anni. La maggioranza dei saggi esamina temi di politica estera, ma non mancano argomenti relativi a quella interna. Lo scopo di questo volume è di valutare quanto il mandato di Trump abbia rappresentato una "rottura" da archiviare e quanto invece sia stato espressione di "forze profonde" di lunga durata e di scenari più recenti entrambi destinati a non scomparire facilmente. Sicuramente la personalità e lo stile del nuovo Presidente, Joe Biden, sono marcatamente opposti a quelli dell'uscente. La sostanza della politica americana sarà così altrettanto diversa?

MASSIMO DE LEONARDIS, già Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, vi insegna ora Storia dei Trattati e Politica Internazionale. Coordinatore per la Storia al Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale e Presidente della *International Commission of Military History* (dal 2015, rieletto nel 2020). Direttore dei *Quaderni di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e più di 260 altri saggi in varie lingue.

La presidenza Trump: bilancio ed eredità

A cura di
MASSIMO DE LEONARDIS

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario
dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-9335-783-8/ ISSN: 2239-7302



euro 15,00