

La major question doctrine come garanzia della separazione dei poteri: la decisione della Corte Suprema sui dazi

14 Aprile 2026

di **Marco Betzu**

Università degli Studi di Cagliari

La decisione del 20 febbraio 2026, con la quale la Corte Suprema degli Stati Uniti ha dichiarato illegittimi i dazi adottati da Trump sulla base dell'International Economic Emergency Powers Act del 1977 (IEEPA), appare, al di là del merito della vicenda, di sicuro rilievo costituzionale. Le ragioni sono molteplici.

Presidenti legislatori?

La prima ha a che fare con l'espansione degli *executive orders*, quali espressione del potere esecutivo riconosciuto in capo al Presidente degli Stati Uniti in forza della *take care clause* contenuta nell'art. II, sez. 3, della Costituzione.

Si tratta, come è noto, di direttive scritte emanate dal Presidente per dirigere l'azione dei rami dell'esecutivo che, pur non essendo formalmente assimilabili alla legge, sono comunque dotate di forza normativa: *force and effect of law* (*United States v. American Trucking Assns., Inc.*, 310 U.S. 534, 1940). È un potere altamente discrezionale e ampiamente esercitato da pressoché tutti i Presidenti, che nel tempo si è rivelato un prezioso strumento di espansione del *policymaking* presidenziale. Il salto di qualità si ebbe, in particolare, durante la presidenza Clinton: egli, infatti, rese «l'attività normativa delle agenzie del ramo esecutivo sempre più un'estensione della politica e dell'agenda politica del presidente stesso» (Kagan, *Presidential Administration*, 2001 *Harv. L. Rev.*, 2246).

Il fenomeno, tuttavia, ha assunto proporzioni tali da sottoporre a tensione il principio della separazione – *rectius*, divisione – dei poteri.

Ben prima del ritorno di Trump alla Casa Bianca, in dottrina è stato evidenziato come l'abnorme utilizzo degli *executive orders* abbia marginalizzato il potere legislativo del Congresso, portando a compimento la torsione della forma di governo. Se fino alla fine degli anni Ottanta si poteva riconoscere, accanto alla primazia presidenziale, «un'azione significativa di limitazione, di freno o di vincolo nei confronti di quella primazia» da parte del Congresso (Fabbrini, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Laterza, 1993, 158), oggi il Presidente è ormai il *dominus* del sistema. Sia il Senato che la Camera dei Rappresentanti, infatti, vengono di fatto privati della loro funzione di contrappeso, in quanto attraverso gli *executive orders* i presidenti sono in condizione di promuovere nuove e diverse politiche pubbliche costruendo impalcature normative autonome: «liberano il presidente dalla necessità di ottenere la maggioranza in entrambe le Camere del Congresso, o di attendere l'espletamento di procedure amministrative, come il processo normativo basato su una consultazione pubblica, per avviare le proprie iniziative politiche» (Stack, *The Statutory President*, 2005 *Iowa L. Rev.*, 552).

Un sindacato giudiziale effettivo?

Eppure, per lungo tempo il diritto giurisprudenziale americano si era placidamente arroccato su un sindacato particolarmente ambiguo, che aveva sì fatto suo il principio espresso da *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, secondo cui «nel quadro della nostra Costituzione, il potere del Presidente di vigilare sulla fedele esecuzione delle leggi confuta l'idea che egli sia un legislatore» (343 U.S. 1952), ma non aveva saputo offrire coordinate certe per giudicare la legittimità degli *executive orders*.

Così, se è vero che *Youngstown* ha rappresentato una *landmark decision*, fu la *concurring opinion* del giudice Jackson a proporre lo schema tripartito che si è poi affermato nella giurisprudenza:

1. se l'*executive order* si fonda su un atto del Congresso, il potere del Presidente è pieno;
2. se l'*executive order* è in contrasto con la volontà esplicita o implicita del Congresso, il potere di

adottarlo deve basarsi sulle prerogative esclusive che la Costituzione riconosce al Presidente, altrimenti è illegittimo;

3. se il Congresso e il Presidente hanno un potere concorrente nella specifica ipotesi, allora ci si trova in una zona grigia nella quale «qualsiasi conferma dell'esistenza del potere dipenderà dall'imperatività degli eventi e dal carattere imponderabile delle circostanze, piuttosto che da astratte teorie giuridiche».

Il problema è che non si è andati troppo al di là di questa prima sistemazione. Ognuna delle tre ipotesi presenta significativi margini di incertezza, che la giurisprudenza non ha mai sufficientemente affrontato.

Quanto all'ipotesi *sub 1*, non sempre la previsione legislativa che fonda il potere presidenziale è adeguatamente determinata. Troppo spesso vengono adottati *executive orders* sulla base di disposizioni ampie o ambigue, che non ne circoscrivono adeguatamente l'esercizio.

Quanto all'ipotesi *sub 2*, non è affatto semplice interpretare una volontà implicita: chi tace, non nega né manifesta una volontà.

Il caso *sub 3*, infine, è il più controverso: la forza normativa del fatto, richiamando l'idea dell'esistenza di poteri presidenziali impliciti, rischia di rappresentare uno strumento idoneo a scardinare la separazione dei poteri, e come tale è «incompatibile con lo scopo ultimo di una Costituzione scritta» (Ledewitz, *The Uncertain Power of the President to Execute the Laws*, 1979 *Tenn. L. Rev.*, 770).

Più in generale si è osservato come le corti federali non siano state in grado di riconoscere le più profonde questioni costituzionali che gli *executive orders* hanno sollevato riguardo al rapporto tra fonti legislative e autorità esecutiva, tema che solo «in genere emerge nel contesto di una serie di altre questioni di merito, affiorando periodicamente ai margini e solo raramente attirando l'attenzione diretta dei tribunali» (Dodds, *Take Up Your Pen: Unilateral Presidential Directives in American Politics*, University of Pennsylvania Press, 2013, 55). È sfuggito, insomma, il quadro più generale e, conseguentemente, una compiuta elaborazione del carattere normativo degli atti presidenziali: l'ambiguità che investe il loro fondamento e i connessi limiti, «in assenza di un quadro di riferimento per il controllo», ha rappresentato un incentivo per «il Presidente e i suoi consiglieri a cercare l'interpretazione più ampia possibile dell'autorità presidenziale» (Stack, *The Statutory President*, cit., 541). La conseguenza è stata che le corti federali «hanno generalmente, e generosamente, confermato queste interpretazioni estensive, almeno laddove non disponessero di indicazioni dirette provenienti da altri settori del diritto» (Newland, *Executive Orders in Court*, 2015 *Yale L. J.*, 2083).

Se poi si pensa al fatto che negli ultimi anni la Corte Suprema a maggioranza conservatrice ha mostrato di adottare un approccio volto a riconoscere al potere esecutivo del Presidente una latitudine particolarmente ampia, ben al di là di quanto fatto in precedenza, l'attesa decisione sui dazi di Trump rischiava di consacrare una svolta tale da attribuirgli un potere insensibile alle limitazioni e ai contrappesi voluti dai *Founding Fathers*.

Il freno della Corte Suprema

La decisione *Learning Resources Inc. v. Trump*, assunta con una maggioranza di 6-3 (Kavanaugh, Thomas e Alito dissenzienti) ha inaspettatamente posto un argine forte all'espansionismo dell'esecutivo, stabilendo che «il Presidente deve fare riferimento a una chiara autorizzazione del Congresso per giustificare la sua straordinaria rivendicazione del potere di imporre dazi doganali».

Per raggiungere questo risultato l'opinione di maggioranza indaga innanzi tutto il testo dello IEEPA. Così, dopo aver ricordato che il potere di imporre dazi è attribuito dalla Costituzione al Congresso (art. I, sez. 8), sottolinea come l'IEEPA autorizzi il Presidente a «regolare, dirigere e imporre, annullare, rendere nullo, prevenire o vietare... l'importazione o l'esportazione», ma non faccia alcuna menzione di dazi o tariffe.

Il punto centrale della motivazione, sottoscritto solo da Roberts, Barrett e Gorsuch, è però un altro. A fronte della rivendicazione di Trump del potere di imporre unilateralmente dazi illimitati e di modificarli a suo piacimento, in ragione di una mera dichiarazione di emergenza, la Corte ritiene che in presenza di una *major question* per il

Paese, connotata quindi da una rilevanza economica o politica di primo piano, il Presidente non possa esercitare un potere sostanzialmente legislativo in assenza di un'espressa autorizzazione del Congresso. A impedirlo è il principio della separazione dei poteri consacrato nella «struttura costituzionale» americana, che non può tollerare «un'espansione trasformativa dell'autorità presidenziale».

La *major question doctrine*, che la Corte aveva già applicato in alcune precedenti decisioni (*West Virginia v. EPA*, 597 U.S., 2022; *Biden v. Nebraska*, 600 U.S., 2023), si pone in questo modo come limite sostanziale agli *executive orders* del Presidente, perché laddove il testo non sia sufficientemente chiaro impone di interpretare in senso negativo la volontà del Congresso. Ed è vero che il potere di stabilire dazi era tra le prerogative del Re durante il regno di Edoardo I, ma è altrettanto innegabile, come riconosce Gorsuch nella sua *concurring opinion*, che i *Founding Fathers* avevano considerato la tassazione una delle più sacre attribuzioni del potere legislativo.

La Corte Suprema ci consegna quindi una decisione dall'evidente tono costituzionale, perché ci ricorda che è nelle incertezze e nelle fatiche del procedimento legislativo, nella sua natura deliberativa che pone a confronto opinioni diverse, che devono rinvenirsi le ragioni più profonde per le quali le *major questions* sono affidate al Congresso. La *doctrine*, in questo senso, ha uno scopo molto chiaro: «garantisce che il potere del governo nazionale di emanare le leggi che ci regolano rimanga proprio dove l'Articolo I della Costituzione stabilisce che debba essere – nelle mani dei rappresentanti eletti dal popolo» (*NFIB v. OSHA*, 595 U.S., 2022, Gorsuch *concurring*).

E questo deve valere ancora oggi, nonostante i tentativi di un Presidente che, pur non essendo Re, non nasconde affatto il suo desiderio di esserlo.